



# UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Innovazione meccanica e gestionale

SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN INGEGNERIA GESTIONALE ED ESTIMO

INDIRIZZO: ESTIMO ED ECONOMIA TERRITORIALE

CICLO XX°

**PROCESSI VALUTATIVI E URBANISTICA NEGOZIATA:  
NUOVE FORME DI FINANZIAMENTO E REALIZZAZIONE  
DELLE OPERE PUBBLICHE**

**Direttore della Scuola:** Ch.mo Prof. Giuseppe Stellin

**Supervisore:** Ch.mo Prof. Stefano Stanghellini

ABSTRACT .....	7
ABSTRACT .....	8
PREMESSA .....	9
INTRODUZIONE.....	11
1. CENNI SULL'ATTUALE SITUAZIONE DELL'URBANISTICA IN ITALIA .....	16
1.1. URBANISTICA: FRENO O MOTORE DELLO SVILUPPO URBANO? .....	16
1.2. LE ZONE OMOGENEE NEL PRG .....	19
1.3. LE OPERE A STANDARD .....	20
1.4. GLI STANDARD TIPO "F" .....	23
1.5. LA MONETIZZAZIONE DEGLI STANDARD .....	24
1.6. GLI ONERI DI URBANIZZAZIONE.....	24
1.7. IL SUPERAMENTO DELLO ZONING COME PRESUPPOSTO PER L'URBANISTICA CONTRATTATA .....	25
2. LE MODALITÀ DI PPP IN ITALIA .....	28
2.1. IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO .....	28
2.2. IL LIBRO VERDE E LE FONTI DEL DIRITTO PER I PPP.....	29
2.3. L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE SUI LLPP DAL 1994 .....	30
2.4. LE FATTISPECIE DI PPP IN ITALIA.....	31
2.5. LE FATTISPECIE DI PPP COME FORME DI GESTIONE DI SERVIZI PUBBLICI .....	32
2.5.1. <i>Le società miste per la gestione dei servizi urbani</i> .....	32
2.6. LE FATTISPECIE DI PPP COME FORME DI REALIZZAZIONE E/O GESTIONE DI BENI PUBBLICI .....	33
2.6.1. <i>La concessione di Llpp</i> .....	34
2.6.2. <i>Il leasing immobiliare</i> .....	35
2.6.3. <i>Il project financing</i> .....	35
2.6.4. <i>Le Stu</i> .....	36
2.6.5. <i>La cartolarizzazione di beni pubblici</i> .....	37
2.6.6. <i>Il general contractor</i> .....	37
2.7. LE FATTISPECIE DI PPP COME STRUMENTI DI GESTIONE OPERATIVA DEL PIANO URBANISTICO .....	37

2.7.1.	<i>Gli strumenti urbanistici tradizionali.....</i>	38
2.7.2.	<i>I programmi integrati di intervento.....</i>	40
2.7.3.	<i>Gli strumenti urbanistici negoziati.....</i>	41
2.7.4.	<i>La convenzione urbanistica come strumento di regolazione dei rapporti tra la PA e i privati nei processi di trasformazione urbana. ....</i>	42
<b>3.</b>	<b>UNO SGUARDO COMPARATIVO: I PROCESSI DI TRASFORMAZIONE URBANA IN FRANCIA .....</b>	<b>44</b>
3.1.	IL PLU .....	44
3.2.	ALCUNI STRUMENTI URBANISTICO/FINANZIARI FRANCESI.....	52
3.2.1.	<i>Il Cos .....</i>	52
3.2.2.	<i>Il trasferimento del Cos .....</i>	54
3.2.3.	<i>Il pagamento per il superamento del plafond légal de densité Pld.....</i>	57
3.2.4.	<i>I motivi delle abrogazioni.....</i>	58
3.2.5.	<i>Les bonification des droits à construire – i premi di cubatura</i>	58
3.3.	LA MAÎTRISE FONCIÈRE .....	59
3.3.1.	<i>L'esproprio.....</i>	60
3.3.2.	<i>Le droit de préemption .....</i>	61
3.3.3.	<i>Le réserve fonciarie.....</i>	66
3.4.	I PATRIMONI PUBBLICI E LA LORO VALORIZZAZIONE IN FRANCIA .....	68
3.5.	LE ZAC.....	70
3.6.	IL RUOLO DELLE SEM NELLA TRASFORMAZIONE URBANA.....	72
3.7.	UN CASO DI STUDIO: L'OPERAZIONE DI TRASFORMAZIONE URBANA SEGUIN-RIVES DE SEINE.....	73
3.8.	RAFFRONTO TRA LE POLITICHE FONDIARIE IN ITALIA E FRANCIA .....	84
<b>4.</b>	<b>LE POLITICHE DI TRASFORMAZIONE URBANA .....</b>	<b>88</b>
4.1.	LA RECENTE EVOLUZIONE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA .....	88
4.2.	IL RUOLO DELLA NEGOZIAZIONE E DELLA CONCERTAZIONE.....	89
4.3.	IL RUOLO DEGLI ATTORI NEI PROCESSI DECISIONALI .....	91
<b>5.</b>	<b>LE POLITICHE URBANISTICHE E LA RENDITA URBANA .....</b>	<b>93</b>
5.1.	LA RENDITA URBANA ASSOLUTA E DIFFERENZIALE .....	93

5.2.	LA RENDITA URBANA COME FRENO STORICO AD UN DISEGNO COERENTE DELLA CITTÀ .....	95
5.3.	MODALITÀ DI CONTENIMENTO DELLA RENDITA URBANA.....	103
5.4.	LA RENDITA IMMOBILIARE E IL FINANZIAMENTO DELLA CITTÀ.....	104
5.5.	I PROCESSI DI TRASFORMAZIONE URBANA E LE POLITICHE FONDIARIE .....	106
5.6.	LA CONSISTENZA DEL PATRIMONIO PUBBLICO IN TERRENI .....	107
5.7.	VALORE PAESE E IL PROGETTO DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLO STATO .....	116
5.8.	LA PROPRIETÀ FONDIARIA DI UN COMUNE DI MEDIA DIMENSIONE. UN ESEMPIO: PADOVA .....	119
5.9.	L'ACQUISIZIONE DEI SUOLI PUBBLICI.....	120
5.10.	LE CARENZE DELL'ESPROPRIO COME STRUMENTO DI SVILUPPO URBANO .....	122
6.	I NUOVI STRUMENTI URBANISTICI NELLE LEGISLAZIONI REGIONALI .....	126
6.1.	LA PEREQUAZIONE URBANISTICA.....	126
6.1.1.	<i>Le diverse forme di perequazione.....</i>	129
6.1.2.	<i>L'edificabilità di fatto e di diritto dei suoli.....</i>	131
6.2.	LE DECLINAZIONI DELLA PEREQUAZIONE INTRODOTTE DALLE LEGISLAZIONI REGIONALI .....	135
6.3.	LA PEREQUAZIONE TIPOLOGICA .....	140
6.4.	LA COMPENSAZIONE URBANISTICA .....	141
6.5.	IL TRASFERIMENTO DI DIRITTI EDIFICATORI.....	144
6.6.	I CREDITI EDILIZI.....	146
6.7.	LE RECENTI INNOVAZIONI SUI CREDITI EDILIZI.....	151
6.7.1.	<i>Il Pgt di Milano.....</i>	152
6.7.2.	<i>La Regione Veneto.....</i>	154
6.7.3.	<i>Alcune criticità rilevabili sulle proposte di governo dei crediti edilizi.....</i>	156
6.8.	I MECCANISMI PREMIALI .....	158
6.9.	I MECCANISMI CONCORRENZIALI.....	160
7.	CASI STUDIO .....	163
7.1.	GENERALITÀ.....	163

7.2.	L'APPLICAZIONE DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA: CREMONA .....	163
7.3.	L'APPLICAZIONE DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA: PARMA .....	166
7.4.	ATTUAZIONE DEI SERVIZI GENERALI IN ZONA "F" DA PARTE DI SOGGETTI PRIVATI A BELLUNO .....	171
7.5.	I PIRP DI BARLETTA.....	173
7.6.	LA REALIZZAZIONE DI EDILIZIA FINALIZZATA ALLA VENDITA O ALLA LOCAZIONE: IL CASO DEL COMUNE DI FORTE DEI MARMI .....	175
7.7.	MONTESILVANO E IL "MENÙ DELLE OPERE PUBBLICHE" .....	178
7.8.	IL CASO ROMA.....	181
<b>8.</b>	<b>GLI STRUMENTI VALUTATIVI DELLE TRASFORMAZIONI URBANE NELL'URBANISTICA NEGOZIATA.....</b>	<b>182</b>
8.1.	IL NUOVO RUOLO DELLA NEGOZIAZIONE NELL'URBANISTICA ITALIANA .....	182
8.2.	LA NEGOZIAZIONE E LE RIFORME URBANISTICHE .....	185
8.3.	LA NEGOZIAZIONE E IL PROFITTO DEL PROMOTORE .....	187
8.4.	UN ESEMPIO DI FORMALIZZAZIONE DEI CRITERI DI NEGOZIAZIONE: PADOVA .....	188
8.5.	LA STIMA DEI COSTI URBANI .....	191
8.5.1.	<i>Le opere di urbanizzazione .....</i>	<i>191</i>
8.5.2.	<i>I costi insediativi .....</i>	<i>192</i>
8.5.3.	<i>Tecniche di valutazione dei costi di produzione delle opere pubbliche insediate.....</i>	<i>193</i>
8.5.4.	<i>I costi di soglia.....</i>	<i>194</i>
8.5.5.	<i>La stima dei costi di insediamento .....</i>	<i>195</i>
8.6.	LA NUOVA OTTICA DELLA PÀ SULLA QUESTIONE DELLE OPERE PUBBLICHE NEGLI SCAMBI NEGOZIALI .....	197
8.7.	IL FINANZIAMENTO DELLE OPERE PUBBLICHE NEI BILANCI DELLE OPERAZIONI DI TRASFORMAZIONE URBANA .....	199
8.8.	LE MODALITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI.....	200
8.8.1.	<i>Le analisi costi-ricavi e costi-benefici .....</i>	<i>200</i>
8.9.	GLI STUDI DI FATTIBILITÀ E LE TRASFORMAZIONI URBANE.....	204
8.9.1.	<i>Fattibilità tecnica ed urbanistica, amministrativa ed economico-finanziaria .....</i>	<i>205</i>
8.9.2.	<i>La fattibilità tecnica ed urbanistica .....</i>	<i>205</i>

8.9.3.	<i>La valutazione della fattibilità economica</i> .....	207
8.9.4.	<i>I bilanci delle trasformazioni urbane</i> .....	209
9.	<b>MODELLO VALUTATIVO</b> .....	<b>212</b>
9.1.	LA PEREQUAZIONE URBANISTICA, I BILANCI DI TRASFORMAZIONE E I CREDITI EDILIZI COME STRUMENTI COMBINATI DI POLITICA URBANA .....	212
9.2.	LA CONVERSIONE DEI CREDITI EDILIZI IN DIRITTI EDIFICATORI, RISPETTO ALLA MAPPA DEI VALORI IMMOBILIARI URBANI .....	213
9.3.	IL TRASFERIMENTO DEI DIRITTI EDIFICATORI COME MODALITÀ DI PRELIEVO DELLA RENDITA RELATIVA.....	218
9.4.	UN CASO APPLICATIVO: I CREDITI EDILIZI PER L'ACQUISIZIONE DELLE AREE DESTINATE A PARCO PUBBLICO A PADOVA .....	222
9.5.	INTERRELAZIONI CON IL PIANO TRIENNALE E ANNUALE DELLE OPERE PUBBLICHE .....	233
	<b>CONSIDERAZIONI FINALI</b> .....	<b>236</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>246</b>

## Abstract

The work starts from the exam of historical forms of private participation to public works realization and to urban transformation works. Then it examines the rules evolution that had taken place in the regions to find out of a bigger efficiency of the public interventions, and in the same time, of private money.

The exam of the unearned income as essential limit for a politics coherent development urban qualification of the local authorities. The whole is reported to a complex set of rules about the expropriation, and it had given to a study of new urban instruments that can involve the private.

In fact the evaluation is a very important thing to make clearly every urban transformation work and it is also a critical element without reference rules.

In the same time it must to adopt to the speed evolution of instruments that have been experimented to give efficient a matter frustrated by a long period of public inaction.

The new role that the law reforms of the local authority had given to the administrators, had led to tangible political results. It had given the local authorities to find out a political able to interfere with the real estate market.

My thesis analyses also the same situation in France, that is very different because of the stronger political intervention.

The introduction of new tool – credito edilizio – as a regulator of the real estate market must consider the evaluation as a very important element to establish the conveniences of the different actors.

In some time the market values of the urban products, that take possession of differential unearned income, became the essential assumption to the regulation of the transfer urban rights.

The rights transfer had been made in the regional law of the following regions: Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino.

Finally my thesis essays to understand the way in which the rights transfers and the following the market, could reflect the influence of the positional characteristics over the building's market value.

Also the public authorities as the first creator of the differential unearned income, take a part to finance the public works realization.

## **Abstract**

La redazione dell'elaborato si sviluppa dall'esame delle forme ormai storicizzate di partecipazione dei privati nella realizzazione delle opere pubbliche e negli interventi di trasformazione urbana, passando successivamente alla disamina dell'evoluzione dei quadri normativi regionali, che hanno cercato di introdurre maggiore efficienza dell'intervento pubblico e il coinvolgimento di risorse private.

L'esame del fattore suolo (e conseguentemente della rendita) come limite ad una coerente politica di sviluppo e di riqualificazione urbana da parte degli enti locali, anche in relazione ad un quadro normativo sull'esproprio contraddittorio, ha portato all'analisi dei nuovi strumenti urbanistici in grado di coinvolgere attivamente i privati.

La valutazione è quindi un fattore determinante per condurre qualsiasi processo di trasformazione urbana, con regole chiare e trasparenti, ma anche un elemento di criticità per la mancanza di norme di riferimento.

Nello stesso tempo essa deve adattarsi al repentino modificarsi dei meccanismi operativi che vengono sperimentati per rendere efficiente un campo frustrato da anni di inattivismo pubblico.

Il nuovo ruolo attribuito agli amministratori dalle riforme sugli ordinamento degli enti locali, ha portato ad una politica del risultato, che è legato al mandato del sindaco. La ricerca del consenso dei privati, come metodo alternativo a scelte impositive, ha permesso di limitare le storiche diffidenze nei confronti della partecipazione privata allo sviluppo della città. Ciò ha condotto i comuni alla ricerca di politiche in grado di intervenire sul mercato immobiliare.

Il confronto con le esperienze di altri paesi come la Francia, in cui l'interventismo pubblico è presente da decenni, evidenzia ulteriormente le differenze.

L'introduzione dei crediti edilizi come nuovo strumento di regolazione del mercato immobiliare, deve comunque considerare la valutazione come elemento fondamentale per definire i confini delle convenienze dei diversi attori. Nello stesso tempo i valori di mercato dei prodotti edilizi che introitano la rendita differenziale diventano il presupposto essenziale per il governo del trasferimento dei diritti edificatori.

La tesi cerca quindi di comprendere come i trasferimenti di cubature e i nuovi mercati dei diritti introdotti dalle normative regionali di ultimissima generazione (Lombardia, Veneto, Trentino, Friuli Venezia Giulia e in una proposta di legge del Molise) possano riflettere l'incidenza delle caratteristiche posizionali dei prodotti edilizi sul loro valore di mercato e come la PA, quale artefice prima dei differenziali di rendita, possa introitarne una parte per finanziare la realizzazione di opere ed attrezzature pubbliche.



## **Premessa**

Il presente elaborato si sviluppa esaminando le forme ormai storicizzate di partecipazione dei privati agli interventi di trasformazione urbana e alla realizzazione delle opere pubbliche, secondo i criteri di quella che in letteratura viene definita "urbanistica negoziata", passando successivamente alla disamina dell'evoluzione normativa che nell'ultimo decennio è avvenuta nei quadri normativi regionali, mirati ad una maggiore efficienza dell'intervento pubblico e al coinvolgimento di capitali e risorse private.

Questa evoluzione si rende necessario per supplire alle carenze che le nostre città hanno fin dal dopoguerra accumulato, inseguendo uno sviluppo quantitativo a discapito di uno qualitativo.

L'esame inoltre del fattore suolo e della rendita quale ostacoli ad una coerente politica di sviluppo e di riqualificazione urbana da parte degli enti locali, anche in relazione ad un quadro normativo sul regime immobiliare e insoddisfacente, ha portato alla disamina dei nuovi strumenti urbanistici in grado di coinvolgere attivamente i privati.

La valutazione è quindi, allo stato delle cose, un fattore determinante per condurre qualsiasi processo di trasformazione urbana, in modo chiaro e trasparente, ma anche un elemento di criticità per la mancanza di regole certe di riferimento. Nello stesso tempo essa deve adattarsi ed inseguire il modificarsi repentino dei meccanismi operativi che vengono sperimentati per rendere efficienti i processi di trasformazione urbana.

Il nuovo ruolo attribuito agli amministratori pubblici dalle riforme sugli ordinamento degli enti locali, ha portato ad una politica del risultato, che è legato al mandato del sindaco.

La ricerca della collaborazione dei privati, come metodo alternativo a scelte impositive, ha permesso di limitare le storiche diffidenze nei confronti della partecipazione privata allo sviluppo della città. Ciò ha condotto i comuni ad introdurre politiche in grado di intervenire sul mercato immobiliare.

Il confronto con altri paesi come la Francia, in cui l'interventismo pubblico è presente da decenni, evidenzia ulteriormente le criticità dell'urbanistica tradizionale italiana, a cui le recenti evoluzioni legislative cercano di porre rimedio. L'introduzione della perequazione urbanistica e tipologica, delle compensazioni urbanistiche, delle cessioni bonarie di suoli a standard in cambio di edificabilità, dei trasferimenti di cubatura, degli incentivi alla rottamazione dei fabbricati e alla realizzazione di alloggi sociali (oggi di fatto entrati a pieno titolo tra gli standard dei piani), dei crediti edilizi come nuovi strumenti di attuazione del piano e di regolazione del mercato immobiliare, deve comunque considerare la valutazione come elemento fondamentale per definire i confini delle convenienze dei diversi attori.

Nello stesso tempo i valori di mercato dei prodotti edilizi che incorporano la rendita differenziale diventano il presupposto essenziale per il governo del trasferimento dei diritti edificatori.

La presente tesi cerca quindi di comprendere come i trasferimenti di cubature e i nuovi mercati dei diritti edificatori, introdotti dalle normative regionali di ultimissima generazione delle regioni Lombardia, Veneto, Trentino, Friuli Venezia Giulia possano essere utilizzati dalla PA, quale artefice prima dei differenziali di rendita, attraverso l'intonito di parte di essa per finanziare la realizzazione di opere ed attrezzature pubbliche.

L'elaborato di tesi è formato da cinque parti. La prima, composta dai quattro capitoli, ha un carattere di approfondimento sul Ppp riferito alle trasformazioni urbane, in relazione all'acquisizione dei suoli e al reperimento di capitali per le opere pubbliche. La seconda parte, coincidente con il quinto capitolo, affronta l'esame dei principali strumenti urbanistici della Francia, paese di comprovata efficienza nel governo del territorio, delineando le caratteristiche principali degli strumenti e la loro evoluzione nel tempo, a seguito delle nuove posizioni assunte dagli investitori privati. Lo studio si rivela utile per effettuare un confronto costruttivo con la situazione italiana.

La terza parte ha un carattere analitico, di approfondimento delle politiche urbane legate alla rendita ed esamina i nuovi strumenti urbanistici a disposizione degli enti locali e dei pianificatori per attuare e gestire il piano; il tutto legando gli strumenti estimativi necessari per la valutazione che deve seguire in parallelo tutte le fasi. La quarta parte, composta dal settimo capitolo, si propone di illustrare le applicazioni pratiche innovative dei nuovi strumenti, attuate da alcuni comuni, tra cui spiccano le esperienze di Parma con una gestione concorsuale per l'attribuzione dell'edificabilità dei suoli e dei crediti edilizi. La quinta parte, infine, corrispondente agli ultimi due capitoli, si propone, sulla base dell'esame dei sistemi di governo dei crediti edilizi in fase di studio o di proposta, di testare un modello di valutazione che permetta di introitare i differenziali di rendita generati dal trasferimento dei diritti edificatori. Il tutto al fine di reperire risorse per il finanziamento delle opere pubbliche.

Per quanto riguarda gli argomenti dei singoli capitoli, il primo esamina lo stato attuale dell'urbanistica italiana in riferimento alle tecniche tradizionali basate sullo zoning e sugli standard; il secondo si sofferma sulle forme di partenariato pubblico-privato Ppp adottate in Italia; il terzo effettua un'indagine della situazione urbanistica in Francia; il quarto indaga le politiche urbanistiche in relazione alla questione della rendita urbana, mentre il quinto illustra la evoluzione dell'urbanistica, in relazione al ruolo sempre più importante della negoziazione, il sesto approfondisce i nuovi strumenti di governo ed attuazione del piano urbanistico adottati dalle legislazioni regionali, il settimo espone una serie di casi studio; l'ottavo gli strumenti valutativi applicati all'urbanistica negoziata; l'ultimo, infine, affronta specificatamente i quadri normativi relativi ai crediti edilizi e ai trasferimenti cubatura, effettuando delle simulazioni estimative sugli incrementi di rendita che tali strumenti possono generare, per poi legarli al finanziamento pubblico delle opere pubbliche.

## **Introduzione**

*«La città luogo di insediamento attrezzato, differenziato e nello stesso tempo privilegiato, sede di autorità, nasce dal villaggio, ma non è solo un villaggio ingrandito [...] essa segna il tempo della nuova storia civile».* Così Leonardo Benevolo definisce quella che in recente convegno Bruno Dolcetta ha giustamente interpretato come *«la più grande invenzione dell'uomo»* (Summer School on Real Appraisal For P.h.D. Students (S.S.R.E.A.), Belluno, 24-27 luglio 2007).

Le città sono state nel tempo teatro e specchio dell'evoluzione storica umana e delle società che le hanno costruite e il loro disegno rispecchia fedelmente l'assetto socio-economico che le ha concepite.

*«Nella composizione urbana ogni cosa deve esprimere con la maggiore adesione possibile la vita stessa di quell'organismo collettivo che è la città. Alla base di questo organismo vi è la persistenza del piano»* (Rossi, 1995).

Negli ultimi anni la visione della città nell'opinione pubblica è molto cambiata, come del resto è cambiata in quella dei politici, sindaci per primi, che vedono nel loro mandato quinquennale, la possibilità di incrementare gli standard qualitativi della vita urbana.

L'atteggiamento nei confronti del vivere in città è infatti mutato. Il tumultuoso sviluppo industriale e demografico, che specie nel nord, mirava a soddisfare l'emergenza abitativa, con maggiore attenzione ad una dimensione quantitativa che qualitativa del fenomeno, è ormai concluso.

Sono stati gli anni '60, '70, '80 del "Triangolo industriale" in Italia, i "30 gloriosi" della Francia.

Come riporta Folin (1985) in poco meno di quaranta anni il patrimonio edilizio di ciascun paese d'Europa è stato enormemente ampliato: tra il 1945 e il 1982 sono stati costruiti in Francia 11,6 milioni di alloggi pari al 48,9% dello stock esistente al 1982, in Gran Bretagna 10,5 milioni pari al 49,3%; nell'ex Germania Federale 17,5 milioni pari al 67%, in Olanda 3,4 milioni pari al 67%, in Svezia 2,6 milioni pari al 69,8%.

Dagli anni '90, soddisfatta l'emergenza casa, si verifica l'*«inversione dei modelli comportamentali - dai bisogni quantitativi a quelli qualitativi -, le involuzioni demografiche e l'evoluzione del modo di produrre cambiando l'interesse per la "città che esiste" [...] vista come valore prioritario rispetto alla "città disegnata nel futuro"»* (Garau, 1991).

Il cambiamento è evidente anche nelle idee architettoniche che sottendono al disegno urbano: da insediamenti frutto della concezione meccanicistica, frutto delle idee funzionaliste del razionalismo sviluppate con la Carta d'Atene, si passa ad una concezione della città più complessa, come equilibrio di un organismo complicato (come afferma Bernardo Secchi gli urbanisti amano le metafore nella descrizione della città).

I piani sono concepiti facendo ricorso a soluzioni di alto compromesso tra nuovo e antico, riscontrabile in tracciati viari e soluzioni più attente alle preesistenze. La ricostruzione di Berlino dopo la riunificazione ne rappresenta l'esempio pratico ed emblematico (Garau, 1991).

Nello stesso tempo l'urbanistica rispecchia anche l'accresciuto tenore di vita e un diffuso livello di acculturamento.

La qualità è richiesta non all'organismo città ma anche alle prestazioni delle singole opere che si vanno a realizzare: le nuove infrastrutture devono essere attente all'impatto ambientale, alle emissioni (atmosferiche, elettromagnetiche, acustiche, ecc.), ai bilanci ecologici e agli standard funzionali.

Anche la domanda dell'abitazione è mutata: alla casa è legata anche la richiesta di spazi urbani di qualità, di aree verdi e pedonali, di attrezzature sportive, di sicurezza e infine, non da ultimo, di amenità dei luoghi e del contesto di vita.

I valori immobiliari delle città sono specchio di questa "mappa della qualità della vita urbana", quale espressioni della rendita differenziale che riflette anche il diverso contesto in cui i suoli e quindi l'edificio sono ubicati.

Secondariamente, il sistema organizzativo e produttivo è stato sottoposto negli ultimi anni a una forte ristrutturazione e ciò ha provocato la riallocazione di molti apparati industriali e di servizi (caserme, carceri, mercati, ecc.), lasciando libere, e spesso al degrado, aree centrali e semicentrali delle città.

Ne deriva *«una richiesta di modifica profonda del modo di fare urbanistica in Italia, dopo un lungo periodo in cui l'urbanistica e le sue tecniche erano percepite, e spesso, si erano effettivamente rivelate, più come un ostacolo che come uno strumento per il corretto sviluppo del territorio. Se queste tensioni si erano manifestate in una fase espansiva, tanto più in una fase regressiva, mostrava tutta la sua inefficienza e inutilità una politica di piano tesa a inventare strumenti in grado di regolare e contenere le spinte alle trasformazioni urbane attraverso un sistema di vincoli, sempre più complicati quanto più si dimostravano inefficaci nel raggiungimento degli obiettivi che si proponevano»* (D'Agostino Roberto, 2003).

Queste vicende hanno indotto il legislatore, soprattutto regionale, a concepire una serie di nuovi strumenti urbanistici che riconoscono nel partenariato tra pubblico e privato un elemento ineludibile (Micelli, 2004), ma anche la strutturazione di un nuovo modo di fare il piano.

Il disegno della città è sempre stato separato non solo da una determinazione temporale del suo concretizzarsi, ma anche da un qualsiasi bilancio delle risorse economico/finanziarie necessarie e da mettere in gioco per rendere fattibili le scelte della programmazione.

Il cambiamento di ottica, da un atteggiamento autoritativo in cui le scelte pubbliche erano calate sulla città, ad un atteggiamento consensuale, con il coinvolgimento dei soggetti chiamati in causa dalle trasformazioni, ha avuto una prima evoluzione nell'"urbanistica per progetti" (cfr. Garau, 1991).

La città muta per singole iniziative – progetti o metaprogetti – che si pongono come eccezioni, accompagnate da procedure irrivalenti rispetto al quadro normativo tradizionale. Certo la nuova modalità è stata sintomo della crisi dei processi "classici" di pianificazione e ha portato ad una perdita della visione generale dello sviluppo urbano.

Nello stesso tempo nuovi strumenti operativi sono emersi nel dibattito e nella letteratura urbanistica: la pianificazione strutturale ed operativa, la perequazione, la compensazione e i crediti edilizi: tutti meccanismi che

hanno permesso alla PA un maggior margine di contrattazione e di collaborazione con il privato.

In questa seconda fase la convenzione urbanistica è stata confermata come strumento principe, ma si è anche proceduto ad un ridimensionamento del ruolo dello zoning.

La riforma delle tecniche di attribuzione dei diritti edificatori e una sempre maggiore apertura nei confronti della realizzazione privata delle opere pubbliche emersa dal 1994 in poi, ha portato, inoltre, ad una completa revisione delle pratiche negoziali.

*«Oggi vi è una diffusa condivisione sulla opportunità di promuovere, nell'attuazione del piano, la compresenza del regime pubblicistico, condotto su basi espropriative, e del regime consensuale fondato su regole perequative. Tuttavia i noti limiti della finanza comunale, la decadenza (dopo un quinquennio dall'approvazione del Prg) dei vincoli a contenuto espropriativo per effetto della mancata approvazione del piano particolareggiato, la vastità dei piani di adeguamento della struttura insediativa, la ridotta capacità tecnico-amministrativa di molti Comuni, ecc. suggeriscono di contenere gli interventi da attuare attraverso espropri di suoli, applicandoli soprattutto nelle aree assoggettate a conservazione. Converrà invece ricorrere diffusamente alle pratiche perequative nelle aree di trasformazione, incentivandone l'impiego anche nelle aree di modificazione».* (Forte, Fusco Girard, Bizzarro, Forte, 1999).

Questa nuova visione ha ampliato il ruolo delle strategie dei policymakers, che hanno oggi a disposizione una "boite d'outils" per intraprendere e condurre politiche negoziali con i developers.

Di conseguenza, anche le tecniche valutative che necessariamente affiancano qualsiasi operazione di trasformazione urbana, hanno subito via via adattamenti operativi.

Esse hanno recepito sia le istanze dei privati, che mirano ad individuare la remunerabilità degli investimenti, sia del pubblico che con criteri di trasparenza, ha bisogno di stimare il valore prodotto dalle scelte di pianificazione. Il tutto per individuare i confini della negoziazione con l'operatore privato.

Si tratta quindi di comprendere come le tecniche estimative non possano più svolgere funzioni di corredo come valutazione ex post al piano; la definizione dei volumi, delle destinazioni d'uso, delle opere pubbliche, dei servizi, ecc. devono affiancare gli scenari delle diverse alternative a cui può condurre la pianificazione urbanistica.

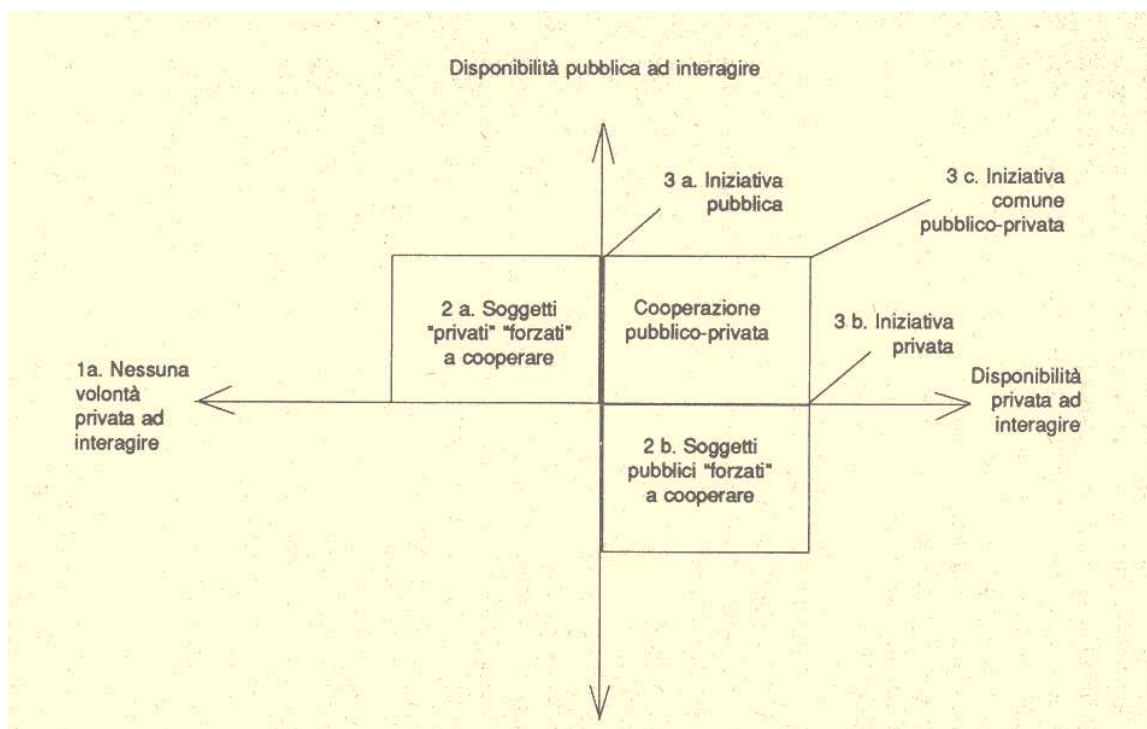
Anzi, in alcuni casi la stima preliminare dei beni (esistenti o progettati) coinvolti, è necessaria per verificare se la PA è in grado di realizzare direttamente e autonomamente le opere.

Lanfranco Senn ha individuato tre processi decisionali diversi alla base dell'azione pubblica:

- la mancanza di cooperazione: nessuna volontà di cooperare quando l'operatore pubblico o privato è certo di raggiungere perfettamente da solo il risultato (in termini progettuali e di management, di risorse economiche, di capacità gestionali);
- la «"cooperazione forzata": quando il settore pubblico e privato conformano le proprie scelte al "principio di soddisfazione" (satisficing principale) [...] la valutazione della disponibilità a collaborare dipende dal

grado di soddisfazione che ognuno dei due interlocutori pensa di poter ottenere nel perseguire i suoi scopi originari» (Senn, 1990);

- la cooperazione strategica: è una collaborazione al compromesso, quando i soggetti fin dall'origine dei loro processi decisionali, sono ben consapevoli della convenienza che potrebbe derivare da una stretta cooperazione verso scopi condivisi da entrambi.



**Fig. 1 - La disponibilità pubblica ad interagire**

Al primo caso sono riconducibili alcuni esempi di proprietà e gestione pubblica, quale l'edilizia residenziale pubblica; al secondo i programmi di promozione dello sviluppo urbano con la creazione delle infrastrutture di base, per stimolare l'iniziativa privata; al terzo le società miste in cui gli azionisti sono enti pubblici locali, organizzazioni private (con o senza scopo di lucro), enti di sviluppo, istituti bancari, associazioni di cittadini, gruppi di quartiere e singoli privati.

Senn evidenzia ancora, come il «potere contrattuale delle parti pubbliche e private nei diversi tipi di accordo finanziario ai vari livelli è fortemente condizionato dal processo decisionale e quindi dalla forma di cooperazione adottata (Nijkamp e van Delft, 1977). Quale peso hanno gli atteggiamenti politici nella scelta delle forme di cooperazione e degli accordi finanziari conseguenti?» (Senn, 1990).

Le scelte si legano quindi anche alle strategie dei policymakers che sono ispirate «ai metodi ed alle tecniche della gestione privata, adattati alla gestione urbana. Tali metodi hanno subito una doppia evoluzione:

si passa dalla visione quantitativa ad una visione qualitativa del management per adattarsi alle "turbolences croissantes de l'environnement" (Bouinot, 1995). Conseguenza di questa evoluzione è la sostituzione del

*ciclo classico della pianificazione e del controllo di gestione con l'approccio strategico "dominato dal raggiungimento di un'ambizione globale e sotteso dall'affermazione di un'identità forte" (Bouinot, 1995);*

*si sviluppa sempre più il partenariato tra imprese concorrenti».*

Riassuamento, quindi, la riorganizzazione del sistema amministrativo locale con l'elezione diretta dei sindaci, negli ultimi anni, ha portato ad una politica del risultato. Conseguentemente l'urbanistica non può più essere un freno allo sviluppo. La ricerca di strumenti flessibili e certi nella tempistica, qualità indispensabili per reperire consenso e risorse private, ha portato il legislatore regionale, più sensibile alle istanze locali, a individuare una serie di eccezioni agli strumenti "classici" che verranno analizzati nel capitolo dedicato alla loro evoluzione.

## **1. CENNI SULL'ATTUALE SITUAZIONE DELL'URBANISTICA IN ITALIA**

### **1.1. Urbanistica: freno o motore dello sviluppo urbano?**

Le politiche di sviluppo urbano sono state oggetto negli ultimi dieci anni ad una serie di cambiamenti di tipo strutturale: *«l'opportunità di ripensamento e riprogettazione, in molti casi, è fornita dal declino delle grandi funzioni industriali, o dalla revisione dei diversi modelli di consumo, attorno alle quali numerose realtà urbane, anche significative ed importanti, sono cresciute e si sono attestate»* (Dipartimento di Architettura e Pianificazione Politecnico di Milano – Università Bocconi, 2006).

La questione delle aree dismesse si pone all'attenzione del dibattito urbanistico agli inizi degli anni '90 quando si verificano due importanti e nuovi fenomeni: da un lato l'inversione della crescita urbana che aveva caratterizzato le città fin dalla fine seconda guerra mondiale, dall'altro la riallocazione di numerose funzioni di origine ottocentesca, che si erano insediate in aree semicentrali a corona dei centri storici.

Di conseguenza anche i tradizionali strumenti urbanistici pensati in linea di massima per l'espansione della città, hanno dimostrato la loro fragilità di fronte alla gestione della complessità delle nuove situazioni, legate alla scala degli interventi, ai caratteri di polifunzionalità, alla realizzazione di infrastrutture ed opere complesse, alla molteplicità e poliedricità degli attori coinvolti, all'entità degli interessi messi in gioco.

La pianificazione territoriale d'altro canto ha la possibilità di incidere non solo sul disegno della città ma anche sui suoi assetti sociali ed economici, ai fini di garantire l'effettiva attuazione degli interventi previsti.

La sostenibilità economico-finanziaria delle opere pubbliche, legate alle previsioni di piano, è diventata, a causa di tagli ai bilanci e ai trasferimenti ai Comuni dalle Regioni e dallo Stato, una priorità che non può prescindere da processi di concertazione con i privati. Se da un lato la qualità ambientale delle città è diventata un'esigenza essenziale del vivere urbano, dall'altra i costi di realizzazione e gestione di opere complesse, spesso di alto livello tecnologico, sono difficilmente affrontabili con le sole risorse (economiche, culturali, tecnologiche, procedurali, ecc.) pubbliche. Il rilancio delle città e delle grandi metropoli come Barcellona, Valencia, Torino, Milano, Trieste, Napoli, Lione, Francoforte, Londra avviene garantendo quale fattore di attrazione delle risorse umane, un alto livello della qualità della vita.

I tavoli delle trattative tra gli amministratori pubblici e gli imprenditori privati permettono di sperimentare le opportunità dell'urbanistica contrattata come elemento capace di contribuire alla crescita della competitività delle città nel mercato degli investimenti immobiliari.

A tutte queste tematiche, si contrappongono gli strumenti tradizionali che fanno riferimento alla legge n. 1150 del 1942, figlia di una concezione dirigistica dello stato.

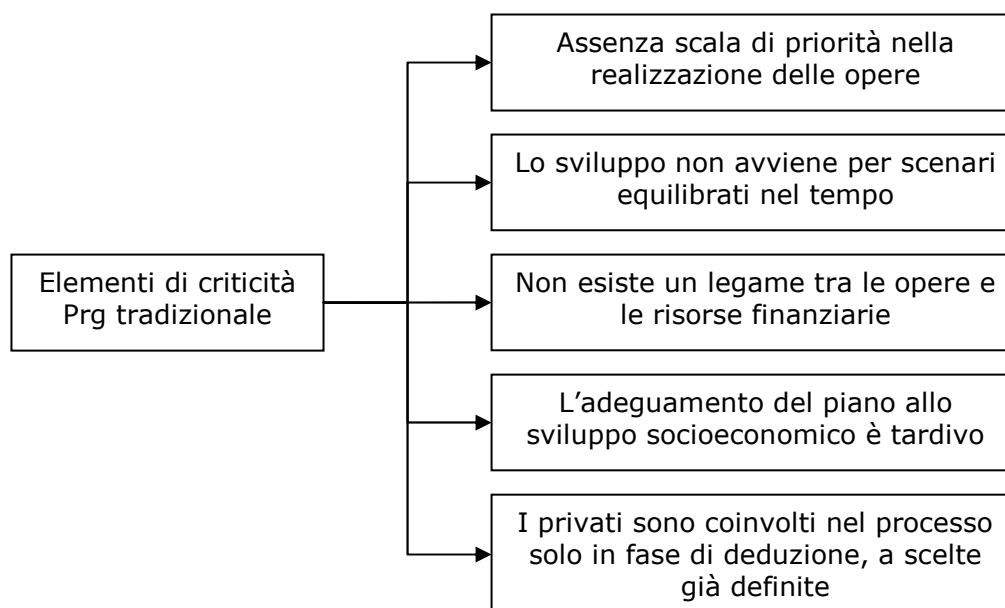
*«Degli 8.098 comuni esistenti in Italia, la gran parte ha oggi un Piano regolatore generale vigente, e questa è considerata una significativa conquista dell'ultimo decennio. In realtà il faticoso processo di pianificazione*



non sembra abbia comportato le conseguenze positive che tutti si aspettavano» (Urbani, 2000).

«La legge urbanistica 1150 del 17 agosto 1942 è, infatti, una legge ben fatta, forse troppo avanzata per i suoi tempi, improntata ad un modello "razionalistico", che porta a considerare in modo globale l'intero territorio nazionale. Tre sono le caratteristiche fondamentali: a) la previsione di una sequenza gradualistica di Piani, secondo un modello della cd. "pianificazione a cascata" o "piramide rovesciata"; b) un rigido vincolo gerarchico tra i piani medesimi; c) la sostanziale "atemporalità" della pianificazione. Si tratta in altre parole di una Legge nella quale ad una precisa gerarchia di "Piani" corrisponde un'altrettanta chiara gerarchia di "interessi", nel senso che l'interesse, espressione di una dimensione territoriale più ampia, prevale su altri di dimensione più "locale"» (Salomone).

Ebbene il primo punto forte della legge trova nella nuova pratica e legislazione regionale una prima riforma. Ormai nelle normative regionali si è proceduto all'esclusione della gerarchia "a cascata" dei piani, a favore di una integrazione e cooperazione tra enti. Ogni specifica normativa, comunque, fa riferimento a procedure differenti: «la traduzione nella disciplina della pianificazione può dar luogo a diversità talora solo formali e linguistiche, talora non soltanto tali» (Golinelli, 2007).



**Fig. 2 – Gli elementi di criticità del Prg**

Per citare alcuni esempi, la Calabria fa riferimento alla Conferenza di pianificazione, la Campania alla cooperazione istituzionale, il Veneto e la Toscana evidenziano che il rapporto tra enti deve essere paritario introducendo termini quali cooperazione e copianificazione.

A livello pratico regioni quali Emilia Romagna, Calabria, Valle d'Aosta, Umbria, Piemonte e Sicilia hanno introdotto la Conferenza di pianificazione o istituti simili, quale evoluzione applicata alla pianificazione urbanistica della

classica Conferenza dei servizi delle leggi n. 142 e n. 241 del 1990 (Giaino, 2007).

Questa nuova modalità, pur nelle incertezze derivanti dalle sue prime applicazioni, ha la finalità di coinvolgere tutti i soggetti istituzionali, al di fuori del "sistema di piani" ordinati gerarchicamente e "verticalmente", fondato su piani di controllo e regolazione del suolo e/o su piani settoriali, redatti da livelli istituzionali diversi e fra loro sostanzialmente separati.

In realtà gli elementi di criticità del Prg tradizionale sono riconducibili anche ad una indifferenza del piano rispetto al mercato immobiliare e alla difficoltà applicativa, ovvero degli aspetti decisionali legati alla sua gestione.

Non sempre infatti è stato possibile con i metodi impositivi che la legislazione prevedeva, massimizzare i benefici per la collettività e minimizzare gli inconvenienti per i privati, indipendentemente dalle soluzioni imposte dalle specifiche condizioni del territorio e del tessuto urbano. Proprio il contrasto con i privati ha rallentato se non spesso congelato lo sviluppo del piano, determinando l'arresto anche di opere pubbliche fondamentali per il funzionamento dell'intera città.

La gestione operativa del piano ha portato infatti anche ad effetti non desiderati: la non coerenza e costanza nel perseguimento degli obiettivi, deriva spesso dallo scontro con interessi particolaristici.

Le amministrazioni politiche inoltre, spesso, cambiano in momenti importanti del farraginoso iter di approvazione del piano e sovente le persone che hanno il compito di concretizzarlo non credono o non concordano con gli obiettivi e le scelte effettuate.

Il piano infine, è sottoposto a pressioni esterne esercitate da gruppi e da singoli, a interessi particolaristici, a condizioni estemporanee, che riescono a volte anche a stravolgerne l'intero disegno.

A dimostrazione di come le finalità originarie siano nel tempo superate nei fatti, si può fare riferimento ai numerosi piani datati, soggetti a innumerevoli varianti generali e specifiche. I piani modificati e aggiustati mostrano in modo lampante non solo la loro obsolescenza tecnica ma anche l'inadeguatezza politica.

Ne deriva che *«il gran numero di previsioni rimaste inattuato presenti sui Prg e il grande numero di piani esecutivi di iniziativa pubblica rimasti lettera morta sono la testimonianza del fatto che i Comuni non possono continuare a pianificare mantenendosi ad un livello puramente teorico al di sopra della realtà»* (Voglino, Brignolo, 2006).

Le scelte della pianificazione non possono più prescindere, in un'epoca segnata da risorse pubbliche sempre più risicate, dal ruolo attivo dei soggetti che possono praticamente concretizzare le trasformazioni, specie in Italia, dove le città soffrono di deficit infrastrutturali storicizzati.

*«Se il piano rifiuta di trattare domande che non trovano una risposta all'esterno, per esempio nel mercato o in altre politiche, è assai probabile che ciò dia luogo alla mobilitazione di qualche gruppo [...] facendo insorgere movimenti rivendicativi che alla fine ne modificano il modo di funzionare [...]. Gli urbanisti [...] hanno cercato di cogliere spie e indizi di domande di beni e servizi che, per loro natura, non si poteva ritenere che fossero adeguatamente rappresentate e soddisfatte dal mercato. L'economia dei beni pubblici, per esempio, di beni cioè connotati da forte indivisibilità, da rilevanti effetti esterni, dall'impossibilità di addebitare al consumatore un*

*prezzo corrispondente all'uso del bene e del servizio in questione, dalla formazione di valori posizionali, dall'insieme cioè delle condizioni che determinano il fallimento del mercato, riguarda essenzialmente i materiali dei quali sono costituiti la città e il territorio» (Secchi, 2000).*

Le nuove possibilità che si vanno prefigurando permettono di ripensare uno sviluppo urbano diverso da quello tumultuoso e spesso rovinoso dei decenni passati.

*«E' evidente che questo nuovo modo di operare pone in maniera drastica il tema etico e politico di come l'Amministrazione possa attuare questa doverosa attività di relazione con gli operatori economici che in qualche modo vengono coinvolti (quali portatori di idee e in formazioni già a livello della pianificazione, senza che questo significhi abdicare al ruolo di regista, garante e interprete dell'interesse pubblico)» (ibidem).*

Tale visione d'altra parte è ormai assodata anche in un campo dove il ruolo della PA e del privato sono sempre stati ben definiti, quali i lavori pubblici.

## **1.2. Le zone omogenee nel Prg**

Come abbiamo visto lo zoning nel tempo ha incontrato critiche, soprattutto per il suo uso: da semplice mezzo di razionalizzazione dell'allocazione delle funzioni nel territorio esso è stato utilizzato per la regolazione della rendita. In realtà, come ben evidenzia Patrizia Gabellini, la pianificazione che ha fatto della zonizzazione il suo strumento principe ha in parte forzato i contenuti della legge fondamentale: l'art. 7 della legge n. 1150 del 1942 richiede al Prg l'individuazione delle zone di espansione e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona e non le funzioni.

*«A ben vedere dunque, lo zoning già si configura come un banale insieme di perimetri o campiture ai quali si associa una legenda che ne specifica il significato di volta in volta, proprio perché il significato è variabile» (Gabellini, 2001).*

La legge n. 765 del 1968 ha introdotto le zone omogenee poi definite nell'art. 2 del DM 1444 del 1968.

Esse hanno il ruolo di classificare il territorio urbano per associarvi input progettuali.

Il Dm si riferisce ai piani regolatori e alle relative varianti, ai relativi piani particolareggiati e Pdl che hanno l'obbligo di recepirne le direttive.

Le zone territoriali omogenee introdotte sono riportate in tabella, in cui sono riportati anche gli standard generali relativi alle densità edilizie e alle altezze a cui i Prg devono uniformarsi.

Zona	Carattere e/o destinazione	Densità edilizia in mc/mq	Altezza di edificazioni e in metri
A	Parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi.	<50% della densità media della zona con massimo del 5%	< dell'altezza media degli edifici storico-artistici situati in prossimità
B	Le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A: si considerano parzialmente edificate le zone in cui il rapporto di copertura fondiario non si inferiore al 12,50% della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore a 1,5 mc/mq	Da Prg	Minore dell'altezza degli edifici circostanti, salvo pianificazioni esecutive planivolumetriche
C	Le parti di territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità delle zone B	Da Prg	Da Prg. Nelle zone in rapporto visuale con le zone A le altezze devono essere compatibili
D	Le parti di territorio destinate a nuovi insediamenti o per impianti industriali o ad essi assimilati	Da Prg	Da Prg
E	Le parti di territorio destinate ad usi agricoli escluse quelle in cui – fermo restando il carattere agricolo delle stesse – il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C	Da Prg. Per le abitazioni < o uguale a 0,03	Da Prg
F	Le parti di territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale		

**Tab. 1 - Le zone territoriali omogenee**

### 1.3. Le opere a standard

Come afferma Patrizia Gabellini il termine standard «fa riferimento a un corpus, a un insieme costituito sia da standard urbanistici e standard edilizi definiti in differenti luoghi e per differenti obiettivi [...] l'elenco è da considerarsi aperto e si aggiusta nel tempo [...] da parte di alcuni urbanisti, ad esempio, si propone una ratifica legislativa anche dei cosiddetti

*"standard ecologici", tesi a regolamentare in ogni intervento la superficie permeabile e la copertura vegetale» (Gabellini, 2001).*

In merito all'urbanistica, alcune soglie inderogabili vennero già introdotte con la legge n. 756 del 1967 che ha definito i limiti massimi di edificabilità pur in carenza di strumento urbanistico, mentre la Legge 10 del 1977 ha escluso l'edificabilità dei centri abitati privi di Prg e al di fuori subordinandola alla presenza delle opere di urbanizzazione.

Sempre la legge n. 765 del 1967 ha introdotto gli standard nella disciplina urbanistica nazionale distinguendoli in due tipologie: standard generali e standard speciali. Essi avevano la finalità di garantire la qualità dello sviluppo urbano, innanzitutto imponendo delle "regole di buona pianificazione e costruzione" a livello nazionale a cui si dovevano uniformare i comuni privi di Prg e secondariamente fissando delle dotazioni minime di attrezzature pubbliche da inserire negli strumenti urbanistici.

*«La decisione di tradurre in legge una serie di regole tese a garantire un "buon" progetto urbanistico è nata, come si sa, dall'insoddisfazione diffusa per la qualità degli insediamenti prodotti nel secondo dopoguerra soprattutto, ma anche nella fase precedente, a seguito dei primi consistenti processi di industrializzazione e urbanizzazione. E' stata l'ondata emotiva generata dalla frana di Agrigento del 1966 ad accelerare un iter legislativo da tempo avviato, così il decreto sugli standard si è configurato come una "bandiera" contro il potere straripante della rendita fondiaria urbana responsabile dell'exasperato sfruttamento dei suoli all'origine di molti guasti ambientali» (Gabellini, 2001).*

Ne deriva che gli standard nella filosofia della legge obbligano i piani urbanistici generali ed attuativi ad uniformarsi nel destinare, in base al numero di abitanti insediati o insediabili, le superfici minime di legge necessarie per attrezzature scolastiche, di interesse comune, verde attrezzato e parcheggi pubblici. Ciò ha comportato di fatto che il Prg ha dovuto vincolare una serie di aree private a questo scopo, da acquisire con l'esproprio o in caso di piano attuativo con l'atto di convenzione.

Certo la rendita, con l'obbligo dei proprietari a progettare le espansioni destinando parte dei suoli al comune per gli standard, viene ridimensionata nelle sue ambizioni, ma non certo in maniera forte.

Le regole per la progettazione dell'edificato con il DM n. 1444 del 1968 hanno abbracciato anche le densità edilizie, le altezze, le distanze fra i fabbricati, i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti e gli spazi pubblici. Essi sono definiti standard generali, in quanto applicati indifferentemente a tutto il territorio.

Il Dm n. 1404 del 1968, invece, si è occupato delle distanze minime dalle strade.

Ne deriva che *«gli standard urbanistici generali incidono direttamente sui poteri dei proprietari, in quanto determinano per legge l'uso della proprietà e sono direttamente ed immediatamente applicabili su tutto il territorio nazionale. I proprietari non possono costruire al di là delle prescrizioni dettate dalla legge, né possono chiedere ed ottenere permessi di costruire contrarie ad esse. D'altra parte i Comuni non possono nei loro piani urbanistici stabilire prescrizioni in contrasto o in eccesso rispetto agli standard urbanistici generali.*

Zona	Carattere e/o destinazione	Assistenza scolastica dell'obbligo	Attrezzature di interesse comune	Verde attrezzato (escluse le fasce di rispetto stradale)	Parcheggi pubblici
		mq/ab.	mq/ab.	mq/ab.	mq/ab.
A	Esistente con caratteristiche storiche, artistiche od ambientali; zone circostanti le zone definite di tipo A, integrative del carattere della zona A	4,50	2,00	9,00	2,50
B	Esistente e totalmente edificata senza le caratteristiche della zona A; parzialmente edificata o con rapporto di copertura fondiario superiore al 12,50% e con densità territoriale a 1,5 mc/mq	4,50	2,00	9,00	2,50
C	Inedificata; parzialmente edificata con caratteristiche che non consentono la classificazione B;	4,50	2,00	9,00	2,50
	inedificata o parzialmente edificata con caratteristiche che non consentono la classificazione B, in rapporto o contigua con presenze storiche, artistiche o archeologiche;	4,50	2,00	15,00	2,50
	inedificata o edificata con caratteristiche che non consentono la classificazione B, in comuni con popolazione totale prevista inferiore a 10.000 abitanti;	4,50	2,00	4,00	2,00
	inedificata in comuni con popolazione totale prevista superiore a 10.000 abitanti, quando la densità fondiaria non superi 1 mc/mq	4,50	2,00	4,00	2,00
D	Insedimenti di carattere industriale o assimilabili  Insedimenti di carattere commerciale e direzionale	Le superfici per spazi pubblici o per attività collettive, a verde o parcheggi deve essere minimo il 10% dell'intera superficie destinata all'insediamento. Ogni 100 mq di superficie lorda a pavimento 80 mq di spazio (escluse le sedi viarie) di cui almeno metà a parcheggi			
E	Agricola		6,00		

**Tab. 2 - Gli standard speciali e le zone omogenee del Prg**

*Gli standard urbanistici speciali rappresentano, invece, ordini rivolti ai soggetti che predispongono i piani urbanistici ed i loro effetti sono di creare l'obbligo per i Comuni e gli altri soggetti che concorrono alla formazione dei piani urbanistici, di attenersi a quanto prescritto. Detti standard incidono,*

peraltro, direttamente sui diritti dei privati perché questi non possono costruire al di là delle loro prescrizioni, anche se le autorizzazioni e i permessi edilizi ottenuti siano di contenuto maggiore» (AA.VV., 1989).

Si riportano in tabella 2 le superfici minime dei diversi standard riferiti alle diverse zone omogenee.

Il Dm stabilisce che nel caso nelle zone B si dimostri l'impossibilità, detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti, di raggiungere le quantità di aree idonee, gli spazi possono essere reperiti nelle adiacenze.

Essi comunque, per le zone omogenee A e B, vanno conteggiati in misura doppia.

La questione degli standard rimane comunque, se affrontata con gli strumenti classici, un dispendio enorme di risorse economiche. Una stima effettuata nel 1996 da Franco Prizzon per il Comune di Milano, quantificava in 5.473 miliardi di lire gli investimenti che il Comune doveva effettuare per acquisire i suoli che il Prg destinava a servizi e in 5.848 miliardi quelli necessari per costruirli (Falco, 1999). Oggi la somma attualizzata sarebbe pari a 7,3 miliardi di euro circa.

«Si tratta quindi di cifre enormi; realizzazione e manutenzione dei servizi avrebbero un costo comparabile con quello di acquisizione delle aree» (Falco, 1999).

#### 1.4. Gli standard tipo "F"

Le zone "F" comprendono gli spazi per le attrezzature pubbliche di interesse generale e debbono anch'esse rispondere a dei requisiti dimensionali minimi riferiti agli abitanti.

Molti Prg hanno spesso trascurato il calcolo di questi standard anche perché la legge non indicava l'obbligatorietà ma lasciava aperta la loro applicazione ad una verifica sulla loro esigenza. Altri piani hanno invece scommesso sulla loro realizzazione, vedendovi una particolare attenzione per la qualità della vita garantita ai cittadini, anche perché permetteva di attrezzare due volte e mezza la dotazione di verde garantita dagli standard generali (9 più 15 mq/abitante) e di arrivare ad una dotazione standard di 35,00 mq/abitante contro i 18 mq/abitante senza il loro conteggio.

Zona	Destinazione	Attrezzature per l'istruzione superiore dell'obbligo (escluse le università)	Attrezzature sanitarie ed ospedaliere	Parchi pubblici urbani e territoriali
Tutta la città	Attrezzature pubbliche di interesse generale	mq/ab. 1,50	mq/ab. 1,00	mq/ab. 15,00

Tab. 3 - Gli standard tipo "F" del Prg

## **1.5. La monetizzazione degli standard**

La monetizzazione delle aree a standards consiste nel versamento al comune di un importo alternativo alla cessione diretta dei suoli, ogni volta che tale cessione non venga disposta o sia impossibile per carenza vera e propria (ad esempio nei centri storici).

Un esempio di normativa relativa alla monetizzazione degli standard è quella della regione Lombardia, la legge n. 60 del 1967, in base alla quale l'entità della monetizzazione deve tener conto anche del vantaggio conseguito dal privato con l'uso individuale dell'intera superficie.

Oggi l'art. 46 della legge n. 12 del 2005 della nuova legge lombarda, recita: *«qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento, la convenzione può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree».*

I criteri per la monetizzazione sono due:

- la somma deve essere commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione;
- la somma comunque non deve essere inferiore al costo di acquisizione di aree simili a quelle non cedute.

*«La seconda condizione si configura come norma di chiusura (questo il significato della parola "comunque"), nel senso che essa trova applicazione solo nell'eventualità che l'applicazione del primo criterio dia un risultato non sufficiente a soddisfare il secondo»*<sup>1</sup>(Bosetti e Gatti).

La monetizzazione risulta importante, in quanto la carenza di suoli disponibili per realizzare gli standard in quell'ambito, obbliga il comune ad individuare altri terreni nella città da designare al soddisfacimento del fabbisogno. Anche le singole variazioni di destinazione d'uso, inoltre, devono rapportarsi con un aggiornamento degli standard dovuti, in relazione alla legislazione nazionale in materia e ai singoli quadri normativi regionali.

## **1.6. Gli oneri di urbanizzazione**

Gli oneri di urbanizzazione introdotti dalla legge Bucalossi, ed ora integrati nel Testo Unico sull'edilizia n. 380 del 2001, erano parte integrante del nuovo assetto del territorio che il legislatore si proponeva di disegnare con quel nuovo e a suo tempo rivoluzionario assetto normativo.

La legge n. 10 del 1977, infatti, ha previsto la sostituzione della licenza edilizia gratuita, con la concessione onerosa rilasciata dal Sindaco.

Oggi il permesso di costruire, seppur recependo tutte le contingenze giuridiche sopravvenute da allora e riscontabili nella sua stessa denominazione, continua ad essere oneroso.

---

<sup>1</sup> [www.bosettiegatti.com/info/quesiti/edilizia/e006monetizza.html](http://www.bosettiegatti.com/info/quesiti/edilizia/e006monetizza.html)



Alcuni studiosi americani hanno illustrato la "teoria dei club" che in un certo modo supera la tematica italiana degli oneri.

Secondo questa teoria i residenti sono favorevoli a politiche di contenimento dei costi di funzionamento della città e quindi alla dispersione urbana - sprawl - che comporta un maggior consumo di suolo, investimenti e costi di gestione maggiori.

Gli oneri urbanistici, detti *development impact fees*, risultano quindi un versamento che i nuovi residenti devono effettuare per aderire alla città e quindi far parte del "club" (Bandarin, 1989).

La quota dei nuovi residenti deve essere quindi pari ai costi che la collettività deve sostenere per il loro ingresso, senza apportare aggravii di costo ai vecchi residenti. Si tratta quindi di coprire il costo marginale per abitante che la collettività dovrebbe sostenere.

Questo metodo permette, se applicato, di ridurre i margini della rendita differenziale.

Il prelievo richiesto è utilizzato per realizzare il capitale fisso sociale il cui ammontare è trasferito dalla platea dei contribuenti, ai soli nuovi abitanti.

In merito, recentemente, alcune posizioni emerse nel dibattito e nella letteratura urbanistica italiana, hanno proposto di abbandonare una logica degli standard meramente quantitativa per passare ad una di tipo qualitativo, con tutti i rischi comunque connessi alla valutazione di un parametro difficilmente oggettivizzabile.

### **1.7. Il superamento dello zoning come presupposto per l'urbanistica contrattata**

*«L'enunciazione scientifica della teoria dello zoning è stata avanzata nel 1923 da Burgess partendo dai suoi studi su Chicago; lo zoning viene definito la tendenza della città a disporsi per quartieri concentrici attorno ad un quartiere centrale degli affari o a un quartiere di tipo direzionale.*

*Nella descrizione della città di Chicago Burgess indicava una serie di zone concentriche corrispondenti ognuna a delle funzioni ben definite: il centro degli affari che assorbe la vita commerciale, sociale, amministrativa e dei trasporti; la zona di transizione che circonda il centro e che è rappresentata da una specie di aureola di degradazione formata da residenze povere dove stanno i negri e gli immigrati recenti e dove si trovano piccole officine; la zona della residenza operaia dove stanno i lavoratori che desiderano vivere vicino alle loro fabbriche; la zona di residenza più ricca che comprende abitazioni individuali e case a più piani; e infine una zona esterna dove stanno gli immigrati quotidiani raggruppati attorno ai nodi delle strade che convergono verso la città.*

*Lo zoning compare poi in un piano urbanistico nel 1925 come parte del regolamento prussiano di Berlino. Ma nel caso del regolamento di Berlino va inteso in un senso del tutto diverso; questo indica nella città cinque zone (residenziali, protette, commerciali, industriali, miste) ma la disposizione di queste zone non è intesa in senso radiocentrico. Anche se il centro degli affari corrisponde al centro storico, vi è poi un alternarsi di zone industriali, residenziali e terreni liberi che contraddicono le enunciazioni di Burgess».* (Bandarin, 1989).

In realtà la prima applicazione dello zoning, integrata da una forte politica di acquisizione di aree e da un sistema impositivo mirato a recuperare i plusvalori fondiari generati dalle opere pubbliche, avviene a Francoforte sul Meno, nel 1891, per merito del suo borgomastro Franz Adickes. La sua applicazione era costituita da *«una parte normativa e da una mappa che definiva i confini tra le diverse zone della città. In particolare, lo schema del regolamento era fondato su una zonizzazione per densità, che divideva il territorio urbano in fasce, mentre la zonizzazione per usi individuava all'interno di queste i quartieri. All'interno delle fasce venivano indicate le densità edilizie e specificate le tipologie ammissibili, l'altezza degli edifici e il coefficiente di occupazione del suolo, secondo una scala decrescente dal centro verso la periferia. La zonizzazione per usi prevedeva quartieri misti, quartieri residenziali, quartieri industriali»* (Bandarin, 1989).

Lo zoning ha mostrato nella pratica una notevole rigidità per la separatezza delle destinazioni d'uso, che porta ad uno sviluppo urbano della città per settori monofunzionali (residenziale, industriale, terziario).

Tra le conseguenze, di cui molta letteratura urbanistica si è occupata, figurano le città dormitorio esterne al centro storico, la separazione dei ceti sociali nell'ambito della città, la terziarizzazione dei centri storici con l'emigrazione della residenzialità e del piccolo commercio per l'incremento degli affitti, l'estensione a macchia d'olio dell'edificato e il consumo del suolo, i problemi del trasporto casa-posto di lavoro e il successivo bisogno di infrastrutturazione, la questione della sicurezza in vaste aree della città abbandonate la notte, la separazione delle aree produttive dal tessuto economico urbano.

L'antropologia ha poi a lungo dibattuto sulle ripercussioni negative sulle relazioni umane e sui cambiamenti non sempre benefici, avvenuti sui tessuti sociali.

Un caso esemplare di un simile sviluppo è la città di Los Angeles dove ad un centro esclusivamente direzionale, si contrappone una città di centinaia di ettari costituita da residenze monofamiliari che vengono raggiunte da superstrade a più livelli.

Così Giancarlo De Carlo descrive in un suo scritto la città: *«Los Angeles è la prima città informale che mi capita di vedere. C'è un'unica traccia di struttura: le highways. Il resto è grana dispersa intorno alle highways e ai sistemi edificati che generano [...] Los Angeles è un problema da studiare. Ma come? Spiegare tutto con la presenza di automobili non porta a nulla. C'è molto di più. Se le automobili di colpo venissero superate da altri mezzi di trasporto probabilmente Los Angeles sarebbe perduta, ma molti valori (e non valori) che sono comparsi a Los Angeles per la prima volta nella storia delle città probabilmente resterebbero»*.

L'applicazione dello zoning ha evidenziato inoltre la poca flessibilità dello strumento rispetto all'evoluzione della città moderna: l'introduzione di destinazioni d'uso più consone ai cambiamenti socio-economici avvenuti nel tempo non è possibile, se non ricorrendo alle varianti al Prg, così come la possibilità di introdurre modifiche all'edificato per esigenze progettuali.

Lo zoning è poi la causa principale dell'ineguale e iniquo trattamento dei proprietari fondiari e ha comportato l'annosa questione dell'apposizione

per tempi lunghissimi di vincoli di inedificabilità assoluta o di forti condizionamenti all'iniziativa privata.

Proprio l'avvento di una nuova concezione dell'urbanistica, con la legittimazione delle aspettative private e nello stesso tempo la coscienza da parte della PA che lo sviluppo tumultuoso e irrefrenabile della città moderna non è più governabile in modo autoritativo, ha portato a rivedere in modo critico tale strumento.

Uno sviluppo contrattato ha bisogno di flessibilità, sia nella decisioni di tipo urbanistico (volumi, funzioni, ecc.), infrastrutturale (opere pubbliche, attrezzature, ecc.), progettuale (tipologie, altezze, ecc.): caratteristiche che lo zoning non possiede.

Ecco perché nei paesi che tradizionalmente si rifanno a questa tecnica, ma in cui nello stesso tempo è più forte il coinvolgimento del privato nelle scelte e nella costruzione della città, sono stati messi a punto strumenti di azione fondiaria innovativi. Pur partendo dallo zoning sono state concepite delle "variazioni sul tema" che permettono alla PA di calibrare le scelte in base agli esiti della contrattazione effettuata con altri soggetti.

Negli Stati Uniti, ad esempio, lo zoning è già stato adattato e superato, e gli sono stati conferiti elementi di flessibilità. Alcuni tentativi sono stati le floating zones (tecnica di riclassificazione delle zone), l'icentive zoning (contrattazione con il privato di opere pubbliche in cambio della deroga all'indice edificatorio assegnato dal piano), il performance zoning (definizione di una serie di destinazioni d'uso compatibili con l'area e dei relativi standard), il planned unit development (applicazione degli standard all'intero progetto e non più alle singole aree).

## **2. LE MODALITÀ DI PPP IN ITALIA**

### **2.1. Il Partenariato pubblico privato**

Partenariato deriva dall'inglese *partner* ovvero persona, gruppo con il quale ci si associa per la realizzazione di un progetto. Il Ppp viene spesso visto quale panacea per la risoluzione di numerosi problemi urbanistici declinati a vario modo per la realizzazione di infrastrutture e/o opere pubbliche.

Molta letteratura vede nell'unione del pubblico e del privato quel "gioco a somma positiva" che consente da un lato alla PA di ottenere le opere per la collettività e in alcuni casi la riqualificazione di ampie aree urbane, dall'altro al privato di effettuare operazioni di trasformazione urbana e di incamerare il profitto derivante.

Corinne Namblard illustra efficacemente il partenariato come una danza, ma mette in luce che come in tutte le danze vi è chi dirige: *«en danse, au-delà de l'expression visuelle d'harmonie, il n'y a pas d'égalité entre le partenaires, il y a toujours un leader, celui qui impulse donne le rythme, le pas»* (Namblard, 1999)

Le criticità del processo sono quindi legate al rapporto di forza tra gli attori e alla singolarità dell'operazione che fa di ogni caso un caso a sé, legato alle specificità della questione, al suo assetto burocratico, tecnico, economico, finanziario ai rapporti di equilibrio che si instaurano tra i soggetti.

La stessa denominazione Ppp racchiude un insieme di formule di associazione tra la PA e l'impresa privata nella realizzazione di opere o fornitura di servizi pubblici, che vanno dalla semplice concessione ormai storicizzata, a strumenti innovativi acquisiti nell'azione pubblica quali le Società di trasformazione urbana, o a nuove formule recentemente introdotte dalla normativa sui lavori pubblici a recepimento delle Direttive europee.

Il ricorso al Ppp offre numerosi vantaggi ma rimane comunque un'operazione complessa nella valutazione delle singole convenienze e nella procedura amministrativa da costruire, soprattutto per le ricadute economiche e finanziarie nel lungo periodo.

Se i Ppp sono definibili per essenza come l'incontro *«tra delle autorità pubbliche e delle imprese e investitori del settore privato, con la finalità di concepire, pianificare, finanziare, costruire e gestire dei progetti di infrastrutture abitualmente fornite dai tradizionali meccanismi del mercato pubblico»* (Namblard, 2000), di cruciale importanza è stabilire quando e con che modalità ricorrere al coinvolgimento dei privati.

Essenziale è quindi la valutazione, considerando che se da un lato il privato deve fare i conti con il profitto dell'operazione, dall'altro la PA nel ricorso al Ppp non trova solo dei benefici finanziari e risorse economiche, ma anche competenze tecniche e manageriali, capacità gestionali, che vanno valutate in un'ottica di lungo periodo.

## **2.2. Il libro verde e le fonti del diritto per i Ppp**

Il libro verde della Commissione europea def. n. 327 dell'aprile 2004, relativo ai Partenariati pubblico-privati Ppp, ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, rientra nella politica europea relativa agli appalti definita il mese prima (marzo 2004). Esso è successivo ad un altro Libro verde "Gli appalti pubblici nell'Unione europea. Spunti di riflessione per il futuro" del 1996, poi approfondito nel 1998 con una Comunicazione, specificatamente rivolta alle forme di Ppp, nel 2003 con la "Guida per la riuscita di un pubblico-privato partnership" e nel 2004 con "Libro sui casi studio di Ppp" .

Il Libro verde consiste nella raccolta di tutte le direttive europee sul procurement ovvero sugli appalti di servizi pubblici (n. 92/50/CE), di forniture pubbliche (n. 93/96/CE), lavori pubblici (n. 93/37/CE), poi nel tempo integrate e modificate. Esso non comprende i cosiddetti settori esclusi.

Importante è in primis definire cos'è un Ppp: *«con il termine Ppp si definiscono diverse forme di cooperazione tra settore pubblico e settore privato, attraverso le quali le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali in funzione delle diverse responsabilità ed obiettivi. In un progetto di Ppp, la PA affida ad un operatore privato, anche sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione del relativo servizio. Ciò implica la realizzazione di una complessa operazione, nella quale coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi chiave:*

- *la progettazione;*
- *il finanziamento;*
- *la costruzione;*
- *la gestione;*
- *la manutenzione»* (Unità Tecnica Finanza di Progetto CIPE).

Relativamente alle forme di Ppp il Libro verde ritiene inoltre opportuno specificare che:

- I. è intrinseca la durata relativamente lunga della collaborazione;
- II. il finanziamento del progetto è garantito, anche non necessariamente in modo esclusivo, dal settore privato talvolta tramite relazioni complesse tra i diversi soggetti;
- III. l'operatore economico partecipa alle varie fasi del progetto (non solo alla sua realizzazione, ma appunto la progettazione, il finanziamento) e il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi e sul controllo del loro rispetto;
- IV. è caratterizzante il tipo di ripartizione dei rischi tra partner pubblico e partner privato, in relazione alla disciplina della gestione dell'infrastruttura realizzata

Come afferma Alberto Massera (2004) la precedente catalogazione *«fornisce un impulso definitivo a ritenere l'istituto concessorio, nelle materie dei lavori e dei servizi pubblici, strettamente inserito nella relazione di tipo contrattuale, fino al punto di ricondurre, in modo alquanto sorprendente, gli stessi appalti ad una fattispecie di partenariato (appunto, contrattuale). In secondo luogo va segnalato la qualificazione dei servizi entro il campo di*

azione dei fondamentali criteri di tipo competitivo e di garanzia della trasparenza».

### **2.3. L'evoluzione della legislazione sui Lpp dal 1994**

La triade dell'efficienza/efficacia/equità, accompagnata dalla trasparenza dell'azione pubblica, sono gli elementi che dal 1994 conformano l'operato del legislatore nazionale, nei lavori pubblici. L'aspirazione della PA nella realizzazione delle opere pubbliche, è mirata al rispetto di un'altra triade: costi/tempi/qualità.

Se nell'azione pubblica viene ricercato un livello prestazionale sempre più vocato al risultato, dall'altro *«nel settore delle costruzioni la maggior criticità nella gestione dei contratti ha la causa prima in un difetto di chiarezza nei rapporti tra i soggetti – committenti, professionisti, costruttori e produttori – a vario titolo coinvolti in un intervento [...]. Attori di un processo che porta dalla programmazione, alla progettazione, all'esecuzione, alla fruizione di un bene immobile»* (Norsa, 2005).

Tradizionalmente la PA italiana vede nelle varie forme di Ppp, un modo di riversare il rischio dell'operazione in carico al privato. Questa filosofia trova ragione nella normativa dei lavori pubblici che indica negli strumenti dell'appalto concorso ed appalto integrato e in un ricorso quasi indiscriminato dell'appalto dei progetti esecutivi "a corpo" (in parte ridimensionato nella successiva "Merloni ter"), una modalità per bypassare i rischi progettuali e realizzativi delle opere pubbliche.

Eventuali problematiche legate a difficoltà progettuali e soprattutto cantieristiche vengono date in carico all'appaltatore, che nell'appalto a corpo si riverbera anche nelle quantità delle lavorazioni, che egli dichiara in sede di gara aver verificato.

La concessione, infine, attribuisce al privato anche la gestione delle opere e il rischio conseguente per un determinato periodo. I rapporti di forza tra gli attori sembrano quindi dar ragione alla PA, che dovrebbe quindi ricorrere in modo indifferenziato a forme, comunque declinabili di Ppp.

Evidenze empiriche dimostrano che le condizioni di riuscita sono legate ad una contrattazione chiara, che tenga conto degli obiettivi di performance.

Il contratto o convenzione, comunque articolato, deve basarsi su una descrizione dettagliata dei lavori e sulle condizioni che regolano i rapporti, in quanto essi determinano *«l'equilibrio del contratto tra le parti e la garanzia di realizzazione del servizio pubblico»* (Chatelus, 2000), e ancora *«si deve garantire che il contratto andrà a termine, senza modifiche giuridiche e fiscali che potrebbero disequilibrarlo»*.

I fatti di forza maggiore devono essere previsti nella redazione del contratto che deve essere costruito sull'equilibrio economico di entrambi gli attori. Questo equilibrio si traduce in una ripartizione dei rischi tra i soggetti: il contratto quindi deve tradurre in modo chiaro le responsabilità delle parti, non lasciando alee interpretative, soprattutto nel caso di variazione delle condizioni del contorno.

Gli articoli 37 bis-ter-quater-quinques e sexies introdotti dalla legge Merloni ter, fin dalla loro comparsa, hanno cercato di creare un nuovo connubio tra la PA e i privati.

Con queste innovazioni viene dato ampio spazio all'iniziativa privata.

I soggetti che presentano idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, come gli imprenditori dotati dei requisiti per partecipare alle gare d'appalto, ma anche le società di ingegneria eventualmente associate o consorziate con enti finanziatori e gestori di servizi, possono effettuare delle proposte realizzative degli interventi messi in calendario dall'Amministrazione nel piano triennale delle opere pubbliche.

La legge che li definisce promotori, effettuano le loro proposte operative entro il 30 di giugno di ogni anno, consegnando uno studio di inquadramento territoriale ed ambientale, uno studio di fattibilità, un progetto preliminare, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, una specificazione del servizio e della gestione nonché la quantificazione dei parametri relativi alle concessioni e delle garanzie.

Le opere devono essere finanziate in parte o in toto con risorse private. Entro il 31 ottobre la PA valuta le proposte dal punto di vista costruttivo, urbanistico, ambientale, della qualità architettonica, funzionale, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, della sua fruibilità e accessibilità al pubblico, delle tariffe da applicare e del loro aggiornamento, del valore economico-finanziario del piano e del contenuto della proposta di convenzione.

#### **2.4. Le fattispecie di Ppp in Italia**

Sia la legislazione nazionale in materia di Lpp, sia le leggi regionali in materia urbanistica, lasciano ampio spazio all'articolazione di svariate forme di Ppp, in parte accolte dalle Norme Europee, dove variano la modalità di gestione del progetto e il ruolo degli attori.

Essenzialmente si possono individuare tre macrogruppi: uno relativo alla gestione dei servizi pubblici, uno alla realizzazione e gestione di beni immobili pubblici e uno relativo all'acquisizione dei suoli e/o alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed attrezzature generali legate alla trasformazione urbanistica della città, implicite nell'applicazione degli strumenti applicativi del Prg.

Le modalità sono riportate secondo la cronologia della loro comparsa, recepimento o revisione generale negli elementi essenziali nell'ordinamento italiano, di cui vengono riportati gli estremi di legge.

Appartengono al primo gruppo che fa riferimento alle *forme di gestione dei servizi pubblici*, le seguenti modalità:

le società miste per la gestione dei servizi urbani (legge n. 267 del 2000).

La seconda fattispecie trova differenti declinazioni nell'ambito della normativa italiana a seconda del ruolo e delle sinergie tra gli attori. In generale il pubblico trova conveniente l'introduzione di capitali e "sapere" privato nell'iter realizzativo dell'opera pubblica.

Appartengono al secondo gruppo che fa riferimento alle *forme di realizzazione e/o gestione di beni pubblici*, le seguenti modalità:

la concessione di Lpp (legge n. 1137 del 1929);  
il leasing immobiliare (legge n. 179 del 1992);  
il project financing (legge n. 415 del 1998);

le società di trasformazione urbana (legge n. 267 del 2000);  
la cartolarizzazione (legge n. 410 del 2001);  
il general contractor (legge n. 443 del 2001).

Appartengono al terzo gruppo che fa riferimento alla *gestione operativa del Piano urbanistico*, i seguenti strumenti:

gli strumenti urbanistici tradizionali convenzionati (legge n. 1150 del 1942, n. 765 del 1967, legislazione regionale);  
i programmi integrati di intervento (legge 179 del 1992 e legislazione regionale);  
gli strumenti urbanistici negoziali (legislazione regionale).

## **2.5. Le fattispecie di Ppp come forme di gestione di servizi pubblici**

### **2.5.1. Le società miste per la gestione dei servizi urbani**

La più classica e antica forma di Ppp è esplicitata nella realizzazione di società miste e nella concessione della gestione dei servizi pubblici. Nella forma più classica la PA delega al privato la realizzazione di un servizio che essa deve garantire alla collettività, secondo determinate clausole tecnico-amministrative e livelli di qualità definiti in capitolati tecnico-prestazionali allegati e facenti parte integrante del contratto. Il soggetto privato, prestatore del servizio, non si sostituisce integralmente alla PA nelle sue responsabilità che toccano la dimensione politica.

La giurisprudenza definisce servizio pubblico *«qualsiasi attività che si concretizzi nella produzione di beni o servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale, non solo in termini economici, ma anche in termini di promozione sociale, purché risponda ad esigenze di utilità generale o ad essa destinata in quanto preordinata a soddisfare interessi collettivi»* (Consiglio di Stato n. 2605 del 2001).

I servizi possono essere di vario tipo e in alcuni casi influire direttamente sul funzionamento e lo sviluppo della città. Essi possono variare dalla gestione delle mense scolastiche a quella dei musei o del riscaldamento o pulizia degli edifici pubblici, ma possono toccare anche gangli vitali della vita urbana quali la fornitura dell'acqua, dell'elettricità, l'asporto dei rifiuti e il trasporto pubblico locale.

Il D. Lgs. n. 267 del 2000 permette l'affidamento della loro gestione a società di capitali private (con procedure ad evidenza pubblica) o a società miste pubblico-privato in cui il socio privato sia scelto con procedure di evidenza pubblica o a società di capitali interamente pubblici. La legge prevede anche la possibilità di separazione tra la gestione delle reti e degli impianti dall'erogazione del servizio.

Le implicazioni cambiano quando il concessionario diventa anche gestore delle reti e deve provvedere alla manutenzione e allo sviluppo delle infrastrutture legate all'erogazione del servizio (la realizzazione di nuovi tratti di condotte idriche dell'acquedotto o dei cavi per la fornitura dell'illuminazione pubblica, ecc.).



In questo caso esso diventa un partner nella definizione delle politiche di sviluppo della città, come in quelle legate all'investimento nello sviluppo infrastrutturale e alle politiche tariffarie praticate alle utenze, con un ruolo non secondario in scelte operative, tecnologiche ed economiche.

Nel caso del trasporto locale, ad esempio, vi è la separazione tra la proprietà della rete e la sua gestione che spetta all'ente pubblico direttamente o attraverso società miste a maggioranza incedibile, e il servizio di trasporto che viene messo a gara con procedure di evidenza pubblica (Dd. Lgss. n. 422 del 1997 e n. 400 del 1999 e L. n. 163 del 2006).

La definizione di linee di trasporto pubblico, di politiche di potenziamento e di rinnovo del parco veicolare, di tariffazione ed orari, hanno necessariamente ripercussioni sul funzionamento della città, ma derivano anche da scelte di tipo politico-amministrativo.

## **2.6. Le fattispecie di Ppp come forme di realizzazione e/o gestione di beni pubblici**

L'Italia nel campo del Ppp presenta una serie di esperienze di dimensioni più contenute dovute sia alla più recente introduzione, sia al suo particolare assetto socio-economico da sempre restio ad affidare al privato prerogative pubbliche.

Esperienze straniere sono state messe in atto in modo più ampio, con diverse modalità e ripercussioni. Se in Francia i Ppp sono stati introdotti oculatamente per alcune tipologie specifiche di edifici pubblici come i commissariati di polizia e le gendarmerie, diverso è il caso della Gran Bretagna che li ha applicati anche a strutture socialmente "delicate" come gli ospedali.

In Italia il ricorso alla concessione dei Lpp ha trovato più successo tra le PA, ma negli ultimi cinque anni anche il ricorso al project financing è un dato assodato, anche per strutture dove la presenza pubblica era da sempre inconfutabile, come gli ospedali (molti comuni della Toscana, Ferrara) e i cimiteri (Padova).

Ciò comunque non avviene senza possibili criticità che i singoli casi mettono in luce. I problemi sono di molteplice natura, ma nel caso di strutture sanitarie comportano anche complicazioni legate all'obsolescenza e all'evoluzione tecnologica repentina non solo di attrezzature e di macchinari sanitari ma anche delle stesse tipologie edilizie. La concezione degli ospedali è passata in pochi anni dal "monoblocco" in cui erano concentrate tutte le diverse funzioni a quella "a padiglioni"; il risparmio energetico da elemento secondario è diventato un fattore imprescindibile nella progettazione, così come la sicurezza delle strutture e degli impianti. Non è quindi così raro che si portino avanti progetti già obsoleti o che nel corso dei lavori si debba procedere a varianti imposte dalle normative o dallo sviluppo medico-tecnico. Bisogna anche considerare che elementi di forte aleatorietà non sono solo i costi di produzione ma anche i costi di gestione, sottoposti alle variazioni del contesto, e quindi anch'essi da porre in carico alla valutazione delle risorse necessarie.

Preme infine sottolineare il vincolo della proprietà, elemento di primaria importanza per definire i rapporti tra la PA e i privati.

*«Non esiste una versione ben rodada: la questione delle infrastrutture, autostradali per esempio, di cui gli utenti finanziano in modo parziale la costruzione e la gestione dell'intermediario con un pedaggio. La differenza tra un'autostrada concessa [...] e una privata non è così grande: nel primo caso la proprietà finirà per ritornare all'autorità pubblica che, inoltre, si è abitualmente attrezzata di mezzi giuridici per controllare l'ammontare dei pedaggi e le condizioni generali di espletamento e di mantenimento» (Bourdin, 2005).*

Ecco perché i Ppp non possono essere ascritti ad un modello rigorosamente determinato, ma al contrario devono adattarsi al contesto socioeconomico, normativo, urbanistico, progettuale, tecnologico ed evolvere nel tempo, grazie all'esperienza acquisita nel campo; anche i cambiamenti normativi, infine, devono essere recepiti, anche se spesso sono in realtà essi a recepire le istanze che emergono "dal fare".

Si riporta di seguito la disamina degli strumenti partenariali pubblico-privato precedentemente elencati, attualmente presenti nell'ordinamento giuridico italiano, finalizzati alla realizzazione e/o gestione del patrimonio pubblico. Per ogni forma si analizzano i lineamenti procedurali e i principali elementi applicativi.

### **2.6.1. La concessione di Llpp**

La concessione compare inizialmente nell'ordinamento giuridico italiano con la legge n. 1137 del 1929, per poi essere riproposta successivamente in tutti i testi di legge che hanno normato i lavori pubblici: la concessione infatti è poi stata modificata successivamente da una serie di leggi (la n. 25 del 1980, la n. 584 del 1987, la n. 80 del 1987, la n. 109 del 1994 e successive integrazioni e modificazioni, il Dpr n. 554 del 1999 e attualmente dall'attuale Codice dei LLPP, il D.Lgs n. 163 del 2006).

La concessione in realtà vanta un storia molto più antica se si pensa che l'intera rete metropolitana di Parigi alla fine dell'800 è stata realizzata con questa procedura.

La concessione è la modalità di realizzazione di opere pubbliche che coinvolge il privato anche nella loro gestione operativa per un periodo che la legge stabilisce essere al massimo di trenta anni, ma che può essere prorogato.

La PA, con l'istituto della concessione, infatti delega ad un imprenditore le proprie funzioni per la progettazione (definitiva ed esecutiva), la costruzione e la gestione di un'opera pubblica.

La concessione permette alla PA di affidare ai privati i rischi conseguenti alla realizzazione di opere particolarmente complesse per le loro caratteristiche progettuali, per la loro difficile cantierabilità e per le somme messe in gioco.

Essa si giustifica con il fatto che l'intero processo relativo ad un'opera di servizio alla collettività (autostrade, parcheggi, ecc.) può essere gestito in modo unitario da un imprenditore, che risponde alla PA in termini di risultati, come fissato nella convenzione.

Il concessionario ottiene come controprestazione il diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente i lavori realizzati.

La PA mette in gara un progetto di livello preliminare, accompagnato da un capitolato prestazionale che precisa le caratteristiche progettuali, normative, funzionali e dei materiali richiesti. La modalità di aggiudicazione non può quindi essere monocriteriale come in un normale appalto pubblico che si basa sul prezzo (essendo il progetto esecutivo fornito dall'ente), ma deve essere multicriteriale (cioè basarsi sul prezzo, le caratteristiche estetiche delle opere, i tempi di realizzazione, le tariffe praticate all'utenza, ecc.). Tale modalità di gara viene definita offerta economicamente più vantaggiosa e permette alla PA di valutare l'offerta dell'imprenditore in modo più approfondito e a "tutto tondo".

Le evidenze empiriche permettono di indicare che la PA fa ricorso alla concessione essenzialmente quando le risorse necessarie sono di rilevante entità e per lei irrecuperabili o quando le difficoltà tecniche sono di notevole entità, altrimenti di norma essa preferisce procedere ancora con le normali modalità di appalto (concorso, integrato o normale), al fine di potere decidere la progettazione delle opere ed introitare gli incassi derivanti dalla loro gestione. Le tutele che la legge fornisce alla PA inoltre sono forti: il collaudo finale diventa effettivo solo dopo tre anni con un'approvazione del Consiglio Comunale; anche tutte le variazioni contrattuali alla convenzione, inoltre, devono essere approvate da questo organo.

### **2.6.2. Il leasing immobiliare**

Il leasing, nato nel mondo anglosassone, è un contratto che permette ad un soggetto - utilizzatore - di reperire i mezzi produttivi nel mercato, senza dover investire il capitale necessario per la sua produzione o acquisto. Il contratto prevede infatti che il proprietario - concedente -, metta a disposizione l'immobile, ottenendo in cambio un canone che è rapportato al prezzo di acquisto e alla durata del contratto. L'utilizzatore può, alla scadenza del contratto, procedere all'acquisto del bene. Formalmente il contratto si articola generalmente nell'individuazione dell'immobile da parte dell'utilizzatore che sottoscrive un contratto preliminare, con la specifica clausola che esso potrà essere stipulato da un terzo, che è appunto il concedente, ovvero colui che compra l'immobile per poi cederne l'utilizzo.

Il leasing è estendibile anche alla costruzione di un edificio, in un lotto e secondo un determinato progetto individuati dall'utilizzatore, il quale può procedere, su apposito mandato, anche ad individuare l'appaltatore, trasformando il concedente in una mera figura finanziatrice dell'operazione. In questo caso l'oggetto del contratto è la concessione del godimento di un bene costruito da una Società di leasing su indicazione delle prestazioni richieste dal committente pubblico, che può riscattare il bene al termine di un determinato periodo.

Il canone, quindi, più che il pagamento del godimento del bene, si rivela essere un rimborso delle spese sostenute del concedente, comprensivo degli interessi sul capitale.

### **2.6.3. Il project financing**

Il project financing è una forma di finanziamento di una particolare entità economica in cui i finanziatori sono soddisfatti dai ricavi forniti nel

tempo, a rimborso dei prestiti erogati. Esso nasce negli anni '20 in nord america dalle operazioni finanziarie di alcune banche che si assumevano il rischio di finanziare alcuni progetti di sfruttamento delle risorse del sottosuolo (D'Amato, 2000). In Italia la sua introduzione è recente e risale al 1998 con l'istituzione del promotore privato che può proporre all'Amministrazione la realizzazione di un'opera.

Oggi la finanza di progetto si distingue per la capacità di coinvolgere capitali privati nella realizzazione di opere che abbisognano di ingenti investimenti, ma che in contemporanea sono in grado di fornire dei flussi di cassa capaci di ripagare le opere nel tempo. Da una lato quindi, assume rilevanza la strutturazione del modello valutativo che deve indagare la sostenibilità finanziaria dell'operazione con opportuni indici di redditività e bancabilità. Le opere, infatti, nel gergo tecnico si definiscono calde, tiepide o fredde a seconda se si ripagano completamente (autostrade, parcheggi, ecc.) o abbisognano di contributi pubblici parziali (scuole, ospedali, ecc.) o totali (carceri, opere ambientali, ecc.). Dall'altro per la realizzazione viene creata una Società veicolo autonoma rispetto alle società che promuovono il progetto.

I soggetti investitori, grazie a questa modalità, si assumono solo i rischi legati all'iniziativa, separandoli, quindi, dalle loro attività principali (principio del ring fence).

Gli sviluppi sono stati rilevanti soprattutto nelle strutture viarie (autostrade, parcheggi, infrastrutture di trasporto, ecc.) che coprono più del 50% degli avvisi emessi dalle PA per la ricerca di un promotore ma anche delle iniziative effettuate su proposta privata. Quantitativamente il project financing comunque è rapportabile alle gare di concessione (1.806 contro 2.316 nel 2004).

#### **2.6.4. Le Stu**

Le Società di trasformazione urbana (Stu), si configurano come l'evoluzione delle società miste pubblico-privato, finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche e all'erogazione di servizi. Anche se in realtà la loro comparsa ufficiale nell'ordinamento giuridico italiano avviene solo con la legge n. 127 del 1997.

Le Stu si pongono come società di scopo a capitale misto, finalizzate alla trasformazione di un ambito urbano. Esse procedono all'acquisizione delle aree, alla progettazione, al finanziamento delle opere, alla commercializzazione dei prodotti edilizi finali.

La riprogettazione di ampi ambiti urbani permette alle amministrazioni pubbliche di poter coinvolgere capitali privati nell'operazione. I soggetti privati, come gli istituti di credito, le imprese di costruzione, ecc., sono selezionati con procedura di evidenza pubblica (art. 120 del D.M. 267 del 2000)

Un bilancio degli ultimi quindici anni dell'attività delle Stu è stato stilato da Copiello (2005) che evidenzia come *«in numerosi casi la costituzione delle società avviene sulla base di piani o progetti che costituiscono variante rispetto al Piano Regolatore Comunale, pertanto si rende necessario concludere il procedimento di approvazione mediante Accordo di programma da siglare tra il Comune e la Provincia»* (i casi delle Stu di

Macerata, Pianoro, Baronissi e delle due Stu di Parma) e che «alcune Stu vengono identificate quali strumenti idonei a realizzare le previsioni di strumenti urbanistici che già per se stessi prevedono un rapporto di cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati».

### **2.6.5. La cartolarizzazione di beni pubblici**

Gli enti locali territoriali sono spesso proprietari di patrimoni immobiliari che possono essere utilizzati per reperire risorse per il finanziamento di nuovi investimenti.

La cartolarizzazione è un'operazione immobiliare che permette, affidando un insieme di immobili ad una apposita società di cartolarizzazione, detta veicolo, di acquisire subito liquidità.

La procedura consiste nella cessione onerosa dei beni da parte del proprietario ad una società veicolo, che costituisce un patrimonio separato sul quale essa emette azioni. L'emissione degli strumenti finanziari permette di remunerare il proprietario, mentre i dividendi degli azionisti sono ricavati dalla gestione e dall'alienazione dei beni.

La cartolarizzazione consente quindi la pronta disponibilità dei flussi finanziari ottenuti dalla cessione degli immobili e la maggiore disponibilità di tempo per effettuare la vendita degli immobili.

L'operazione si sviluppa con l'analisi del portafoglio immobiliare oggetto di cessione (individuazione degli immobili, selezione di quelli oggetto di cessione e loro valutazione), la predisposizione di una struttura finanziaria (costituzione di una società veicolo, cessione ad essa del portafoglio, attribuzione all'Ente del differenziale tra il prezzo di cessione effettivo realizzato dalla società ed il prezzo di trasferimento degli immobili dall'ente alla società), realizzazione di un piano di valorizzazione del portafoglio immobiliare. Si tratta, quindi, in definitiva di un incarico a vendere con una proprietà formale dei beni in carico alla Società veicolo e una proprietà sostanziale in carico all'ente (Morbidelli, 2004).

### **2.6.6. Il general contractor**

Il general contractor è un'impresa, singola, cooperativa, consorzio temporaneo o consorzio stabile, che si obbliga a realizzare una determinata opera, assumendo a proprio carico tutto il procedimento: dall'esproprio delle aree alla progettazione in tutte le fasi (partendo da un preliminare predisposto dalla PA), alla cantierizzazione con affidamento in toto o in parte in subappalto.

## **2.7. Le fattispecie di Ppp come strumenti di gestione operativa del Piano urbanistico**

Il terzo caso, relativo alla riqualificazione di ampie aree urbane e all'espansione della città, ha oggi assunto maggiore importanza anche per la raggiunta intraprendenza dei Comuni nei confronti della "grande scala".

Queste iniziative hanno dato vita a quelli che vengono definiti partenariati strategici tra una pluralità di attori pubblici e privati, che poi si concretizzano nella negoziazione.

Questo contesto in realtà non è ancora dominante in Italia, dove la maggior parte della produzione urbana viene attuato, con qualche eccezione, sotto forma di piccoli interventi periurbani (lottizzazioni, costruzioni individuali), per i quali la problematica del partenariato pubblico-privato non a alcun interesse. Questo per ragioni storiche, poiché le città in Italia sono per lo più antiche e gli interventi si effettuano a parziale espansione o su tessuti storicizzati.

La Francia, paese dove il ricorso alle "villes nouvelles" ha avuto una sua stagione, oggi in via di conclusione, ha visto un parziale ridimensionamento della dimensione degli interventi; l'unico caso che merita una citazione degli ultimi anni è quello di Val d'Europe, ad espansione del parco di EuroDisney.

Tale modalità rientra quindi in una nuova forma, almeno per l'Italia, di Ppp, dove la PA ha l'autorità di stabilire le linee di sviluppo della città e di assegnare con la pianificazione urbanistica i diritti edificatori e l'operatore privato ha l'interesse a condurre la trasformazione urbana per realizzare i prodotti edilizi. L'ambito di negoziazione che questo scritto indaga, diventano quindi le attrezzature e gli spazi pubblici o ancora la qualità programmatica e architettonica della città.

Il Ppp viene visto dalle città come mezzo di realizzazione delle proprie politiche di sviluppo urbano e quindi motore della mobilitazione di risorse e di investimenti privati.

Più generalmente, come asserisce Alain Bourdin «*per l'urbanistica il Ppp è una forma di cooperazione tra gli attori che fanno la città [...] questa forma di cooperazione esiste quando gli attori pubblici agiscono in interazione con gli attori privati per realizzare degli obiettivi comuni che, a meno di certe loro dimensioni, possono essere qualificati da obiettivi pubblici. Se l'operatore pubblico vende dei terreni che ha urbanizzato a un investitore privato che ci costruirà ciò che vorrà, con il solo fine di realizzare delle ricette che gli permetteranno di finanziare un'attrezzatura (anche vicina), si tratta di interdipendenza, non di partenariato. Al contrario, se il promotore e l'attore pubblico, riflettono e lavorano insieme sulla produzione di una operazione urbana, se si mettono d'accordo su un progetto che permetterà a uno di realizzare profitto e all'altro di finanziare attrezzature e di ripartire i rischi, si entra nella logica del partenariato*» (Bourdin, 2005).

Si analizzano di seguito i principali strumenti di partnership pubblico-privato applicativi della pianificazione urbanistica.

### **2.7.1. Gli strumenti urbanistici tradizionali**

Gli strumenti operativi tradizionali di iniziativa privata come il Piano di lottizzazione PdL, seppur normati in tutti gli aspetti procedurali ed economici, sono riconoscibili quali primi esempi di collaborazione tra il pubblico e il privato.

In realtà l'uso del piano di lottizzazione, nella filosofia della legge n. 1150 del 1942 (art. 28) era sussidiario e sostitutivo al Piano particolareggiato, di iniziativa pubblica.

L'inattività operativa della PA e la possibilità dell'intervento sostitutivo dei privati, nel caso di mancanza di un Piano particolareggiato che avrebbe

dovuto portare all'acquisizione dei suoli con l'esproprio, ha condotto ad un uso generalizzato del piano di lottizzazione di iniziativa privata.

L'applicazione del PdL ha quindi nascosto nei fatti cinquanta anni di mancanza di azione pubblica nello sviluppo urbano.

L'inefficacia della PA, come afferma Urbani, è evidente anche in altre fasi del processo pianificatorio: *«l'incapacità del Prg di prevedere il futuro in un arco ragionevole di tempo, dovuta essenzialmente all'accelerazione e alla mutevolezza dei processi economici e dei sistemi produttivi e sociali, sarebbe venuta palese se non fosse stato previsto opportunamente, nelle stesse legislazioni di settore, la necessaria adozione di un'ulteriore pianificazione di dettaglio»* (Urbani, 2000).

Lo strumento può comportare anche l'obbligo ai proprietari di presentare un progetto di lottizzazione che deve essere approvato dalla PA, assieme alla relativa convenzione allegata.

I Pdl poi, devono essere conformi al Prg ed essere compresi nei Programmi pluriennali di attuazione Ppa. La legge n. 10 del 1977 infatti, aveva deciso, di evitare il consumo del suolo e di limitare la realizzazione delle opere pubbliche insite nell'urbanizzazione diffusa, orientando lo sviluppo dei centri urbani per fasi. Lo strumento a ciò preordinato è il Programma pluriennale di attuazione che decide lo sviluppo della città per un periodo di tre e cinque anni.

La legge stabilisce anche che nelle aree non comprese nei Ppa, fossero ammessi esclusivamente interventi di manutenzione straordinaria, restauro e ristrutturazione, nuove costruzioni a completamento, solo se già dotate di opere di urbanizzazione primaria o ricadenti in interventi Peep. Si trattava quindi di congelare il territorio esterno ai limiti dei Ppa, escludendolo dall'attività edilizia.

I Ppa avevano la finalità di *«assicurare che l'espansione e lo sviluppo degli insediamenti non avvenisse in maniera episodica, casuale e irrazionale sotto la spinta di interessi privati, ma sulla base di programmi che, con riferimento ad un periodo di tempo determinato, stabiliscano le aree e le zone nelle quali debbono attuarsi le previsioni degli strumenti urbanistici e le relative opere di urbanizzazione»*. (AA.VV., 1989).

Importante è la differenza tra il Piano particolareggiato e il Piano di lottizzazione.

Il primo si attua con l'obbligo da parte dei privati di edificare nei modi previsti dal comune o, in mancanza di accordo, con l'espropriazione delle aree. L'autorità comunale, quindi, considera in modo unitario beni appartenenti ad una pluralità di proprietari, formando un comparto, impone loro di effettuare determinate opere o di assoggettarsi all'esproprio.

Esso comporta: l'esecuzione delle prescrizioni del piano da parte dei privati o in alternativa acquisizione a titolo originario da parte del Comune della proprietà dei suoli e degli immobili coinvolti, mediante esproprio (nel caso di mancata esecuzione o rifiuto di adeguamento da parte dei privati o mancata modifica dei confini necessarie per l'attuazione del piano).

Nel caso di intervento pubblico, dopo l'acquisizione forzata dei suoli, il Comune procede alla loro idoneizzazione, realizzando quella serie di opere di bonifica ambientale, demolizione di edifici e di interventi necessari alla costruzione delle opere di urbanizzazione primaria e di quelle di urbanizzazione secondaria.

Con i PdL invece, sono i privati che si attivano. Il procedimento ordinario di formazione di un PdL, che deve rientrare nelle aree definite dai Ppa, prevede che il privato presenti al comune una proposta progettuale e uno schema di convenzione. Una volta approvato il piano, con le autorizzazioni necessarie, si procede alla stipula della convenzione che viene trascritta negli appositi registri immobiliari.

La stipula e la trascrizione della convenzione sono condizioni di efficacia del provvedimento di autorizzazione a lottizzare. Infine il privato presenterà i progetti esecutivi per ottenere i permessi di costruire delle opere di urbanizzazione e degli edifici.

### **2.7.2. I programmi integrati di intervento**

La legge n. 179 del 1992 istituisce i Programmi Integrati di Intervento Pii, che poi sono stati oggetto di una serie di modifiche e adattamenti legislativi. I Pii sono interventi promossi da soggetti pubblici o singoli privati, associati o riuniti in un consorzio, finalizzati alla riqualificazione urbana o ambientale di aree in tutto o in parte edificate o anche di nuova edificazione.

La legge disciplina la formazione dei programmi, dove l'elemento più importante era il carattere derogatorio al Prg conseguente alla loro approvazione. Nei fatti essa fungeva da variante al Prg, ampliando così i margini dell'azione pubblica e la flessibilità del piano.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 393 del 1992 ha stravolto l'originaria concezione dello strumento, rimettendo la facoltà di delineare le procedure nell'ambito delle competenze regionali e precludendo la possibilità di ricorrere a varianti semplificate al piano.

I Pii sono uno strumento di confine tra gli strumenti operativi tradizionali e l'urbanistica negoziata, in quanto pur essendo stati introdotti e riconosciuti dalle normative nazionali e regionali, si applicano tramite una vera e propria contrattazione.

*«In presenza di un mercato immobiliare molto dinamico e di una vasta dote di aree dismesse in zone attrezzate e appetibili, la municipalità può negoziare con successo una congrua fornitura di beni e servizi di interesse generale attraverso accordi sui maggiori interventi, in quanto l'assegnazione dell'edificabilità – almeno per i Programmi integrati – non è sancita nel piano, ma deriva dalla proposta e quindi consentirebbe una trattativa concludente»(Curti, 2006).*

Un esempio di normativa regionale è quello della regione Lombardia che prevede che i Pii si applichino anche su aree non contigue tra loro, in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, ivi comprese quelle intercluse o interessate da vincoli espropriativi decaduti, perseguendo obiettivi di riqualificazione urbana e ambientale, con particolare riguardo ai centri storici, alle aree periferiche, alle aree produttive obsolete o dismesse (art. 88, legge n. 12 del 2005).

La legge evidenzia anche la pluralità di destinazioni, funzioni (comprese le infrastrutture pubbliche), di tipologie, già presenti nel testo nazionale, nonché il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (art. 87). I soggetti proponenti devono comunque dimostrare di avere la disponibilità degli immobili compresi nell'ambito di intervento.



Se il piano comporta modifiche alla strumentazione urbanistica, essi sono approvati con il normale iter delle varianti, salvo ricorrere all'Accordo di programma con la Regione se sono di rilevanza regionale.

La legge del Veneto, invece, per l'approvazione dei Pii, propone genericamente la procedura dell'Accordo di programma, dando vita ad una variante al piano semplificata, nel caso di benestare di tutti i soggetti. L'accordo deve comunque vedere la partecipazione della Provincia se riguarda il Piano di Assetto del Territorio (denominazione del piano strutturale).

### **2.7.3. Gli strumenti urbanistici negoziali**

Analogamente ad altri campi complementari come i lavori pubblici o l'edilizia privata, anche la pianificazione urbanistica ha avuto un'evoluzione che l'ha portata dall'applicazione di rigidi schemi impositivi di tipo vincolistico e normativo, al recepimento di una pluralità di interessi, pur non tralasciando l'obiettivo della collettività.

Questo passaggio che porta alla cd. urbanistica contrattata ha trovato molti fautori entusiasti dal fatto di poter concepire un disegno urbano libero dai vincoli proprietari, ma nello stesso tempo anche molti critici ad *«una prassi che demolisce la pianificazione sull'altare di una contrattazione continua con la proprietà fondiaria, di quella che nel caso del Prg di Roma ha preso il nome di "pianificar facendo"»* (Bolocan Goldstein, 1997).

Si tratta quindi *«di una compressiva trasformazione negli stili di governo praticati in molte città italiane nel campo della pianificazione, un processo caratterizzato da tentativi anche assai articolati di ri-costruzione dei piani e di ridefinizione delle politiche urbanistiche e territoriali, connesso con i mutamenti in corso delle forme di regolazione sociale a scala locale»* (ibidem).

I comuni hanno quindi operato nella *«volontà di rendere gestibili le scelte»* di piano (Gabellini, 1988), intervenendo nell'iter di approvazione, nella certezza dei tempi e soprattutto ancorando le scelte delle politiche fondiarie.

Proprio una nuova snellezza degli strumenti, anche se tutt'oggi sussistono rigidità nell'iter burocratico relativo alla loro approvazione, permette di concepire e concretizzare scenari che con il vecchio Prg non erano accessibili.

L'evoluzione delle leggi regionali e degli strumenti amministrativi legati all'attività edilizia disciplinati dal Testo unico sull'edilizia, il Dpr n. 380/2001, pur ancora nella fissità del quadro legislativo nazionale, ha permesso di registrare un nuovo periodo per la pianificazione; il nuovo slancio alle iniziative degli enti locali deriva anche dai cambiamenti dell'organizzazione e degli strumenti operativi degli enti locali (cd. leggi Bassanini).

Uno dei limiti del Prg tradizionale, così come definito dalla Legge n. 1150 del 1942, è infatti l'indeterminatezza temporale. Il Prg non definisce un arco temporale per lo sviluppo delle scelte urbane indicate dal piano (essendo la sua durata illimitata), non stabilisce una scala di priorità e non pone vincoli cronologici nella realizzazione degli scenari di evoluzione della città.

Il tradizionale Prg è inoltre completamente slegato da politiche fondiari e immobiliari di contenimento della rendita urbana e di introitazione di una sua parte a favore della collettività. Le scelte del piano intervengono da un lato sull'offerta di suoli edificabili e di conseguenza successivamente nella creazione del prezzo degli immobili, condizionato dai nuovi stock che vengono inseriti per effetto della sua evoluzione normativa degli anni '60 e '70, nel mercato.

Dall'altro si accontenta di recepire in cambio dell'edificabilità dei suoli le sole opere di urbanizzazione primaria e secondaria, indifferentemente dalla localizzazione e dalla tipologia derivante dalle trasformazioni urbane e quindi dal valore di mercato prodotto da tali trasformazioni.

In certi casi la negoziazione può comprendere la proposta al privato di opzioni differenti, sulle quali può effettuare le proprie valutazioni.

A Faenza ad esempio, il privato proprietario di aree vincolate a Peep, può scegliere in alternativa all'esproprio se realizzare direttamente gli interventi con un indice territoriale di 0,9 mc/mq (incrementabile del 20% nel caso di costruzioni bioarchitettoniche) con queste due diverse modalità: cedere al comune l'80% dell'area e della conseguente cubatura ad un prezzo concordato non superiore al 15% del costo dell'edilizia convenzionata o in alternativa cedere gratuitamente al comune il 60% dell'area e costruire il restante 40%.

Questa modalità ha riscontrato un successo operativo rappresentando *«una valida alternativa ai Peep mantenendo nella fase attuativa criteri di assegnazione che garantiscano l'accesso alla abitazione delle categorie meno abbienti, ed evitando i rischi espropriativi dei Peep»* (Nonni, 2004).

#### **2.7.4. La convenzione urbanistica come strumento di regolazione dei rapporti tra la PA e i privati nei processi di trasformazione urbana.**

Come analizzato nel paragrafo 4.7.1, il PdL comporta la creazione di un rapporto collaborativo tra il Comune e un macrosoggetto, costituito dai proprietari fondiari del comparto, riuniti in consorzio, che intendono procedere alla trasformazione del territorio, nel rispetto delle destinazioni e delle potenzialità edificatorie previste dal Prg.

I margini di contrattazione tra i due attori in realtà sono minimi. La legge stabilisce in base al numero di abitanti insediabili, la consistenza delle opere pubbliche e delle somme che devono essere versate al Comune, in cambio delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e come contributo sul costo di costruzione; il tutto sancito formalmente nella convenzione urbanistica.

In realtà dei margini negoziali esistono: il privato può decidere se realizzare direttamente le opere di urbanizzazione primaria a scomputo del versamento dovuto al Comune, entro il termine di dieci anni.

L'esecuzione diretta non costituisce un diritto del lottizzatore, ma una facoltà che ha il Comune di accettare.

Le condizioni di realizzazione delle opere sono quindi soggette alla stipula e alla trascrizione di una convenzione.

Essa prevede due parti: una parte che la letteratura definisce come "necessaria" e una seconda che definisce "disponibile".

Mentre la prima non è negoziabile, in quanto concerne l'applicazione di norme e/o previsioni di piano, la seconda è invece negoziabile e suscettibile di accordi tra la PA e i privati.

Essa concerne, ad esempio, tempi, modi e opere. La convenzione comporta la sottoscrizione da parte dei privati di apposite garanzie finanziarie, come le fidejussioni bancarie o assicurative o ipotecarie a garanzia dell'adempimento degli obblighi sottoscritti.

Inoltre, le opere devono rispondere ai requisiti tecnico-prestazionali stabili dagli uffici competenti. Ne deriva che il privato è costretto ad accettare le clausole stabilite dal Comune, per concludere l'operazione, anche se può negoziare parzialmente su alcune soluzioni progettuali e sull'utilizzo di alcuni materiali da costruzione delle opere.

La convenzione prevede anche la cessione gratuita dei terreni necessari per ospitare le opere di urbanizzazione primaria, nonché di quelle necessarie alle opere di urbanizzazione secondaria.

La legge stabilisce che anche tra i singoli privati possono esistere margini di negoziazione con l'istituto della cessione di cubatura tra confinanti, grazie alla sottoscrizione di un atto unilaterale di asservimento.

*«La possibilità di stipulare convenzioni in materia di trasferimento di cubatura edilizia è riconosciuta anche dalla giurisprudenza e rappresenta una realtà ormai consolidata ed inquadrata nel sistema di controllo pubblico sulla negoziazione privata imposto da rilevante interesse urbanistico connesso alla distribuzione dei volumi edilizi nel territorio»* (Fiale, 2004).

Oggi i Programmi integrati di intervento e gli strumenti urbanistici negoziali, non decidendo *ante litteram* le potenzialità edificatorie, ma permettono alla PA di chiedere in termini di cessione di opere o di suoli, quantità maggiori rispetto a quanto stabilito dalle leggi: su questo si articola il cd. *«scambio leale»* (Curti, 2006).

Si tratta quindi di comprendere che a parità di uso dello strumento della convenzione urbanistica, mentre il piano di lottizzazione tradizionale si basa sull'applicazione di regole standard che codificano i rapporti di forza tra gli attori, nel caso di un rapporto negoziato essa riceverà sia i tratti invariati, sia quelli sui cui le parti hanno raggiunto un accordo.

Qualsiasi negoziazione però, parte dal presupposto che tutto ciò che supera gli standard di legge, seppur con modalità differenti, sia oggetto di contrattazione tra gli attori coinvolti nel processo.

Mentre quelle che vengono definite come previsioni di piano sono concordate in una fase antecedente ad una variante alla strumentazione urbanistica, i frutti di una contrattazione sono definiti in genere in una fase successiva.

Entrambi i soggetti, PA e privato, avranno comunque chiaro, l'ordine di grandezza economico e finanziario derivante dalle variazioni operative che andranno inserite in convenzione come clausole dell'accordo.

### **3. UNO SGUARDO COMPARATIVO: I PROCESSI DI TRASFORMAZIONE URBANA IN FRANCIA**

La Francia ha affrontato prima dell'Italia una serie di questioni inerenti la pianificazione urbana come l'acquisizione dei suoli necessari alle espansioni, la questione della rendita urbana, il coinvolgimento di altri attori nella realizzazione della città, il recupero di ampie parti dismesse, anche per il diverso peso del pubblico nella gestione della città; d'altra parte l'Italia ha affrontato la questione del decentramento amministrativo e la gestione delle risorse comunali in modo molto più accelerato di quanto non sia avvenuto oltralpe. Un'analisi e un successivo confronto tra gli assetti normativi e applicativi dei due paesi, permette di mettere di focalizzare una serie di questioni ancora aperte ed effettuare un confronto costruttivo con la situazione italiana.

Il presente capitolo si propone quindi di esaminare i principali strumenti urbanistici francesi, anche in relazione alla comprovata efficienza nel governo del territorio, delineandone le caratteristiche principali e la loro evoluzione nel tempo, anche a seguito delle nuove posizioni assunte dagli investitori privati.

In Francia, infatti, le forme di partenariato pubblico-privato hanno una storia che investe da sempre la creazione della città. A riguardo si citano due famosi casi.

La creazione di Place Vendome nel 1685, è stata portata avanti da cinque finanzieri privati costituenti un gruppo di interesse intorno alla figura dell'architetto Hardouin Mansart. La piazza fu costruita rettangolare con le sole facciate delle case e i lotti vuoti dietro, da vendere a privati. Siccome la vendita languiva nel 1699 Luigi XIV decise di dare un'altra forma alla piazza – l'attuale ottagonone – e in cambio della realizzazione di lavori da parte del Comune di Parigi, cedette dei terreni. La Ville de Paris, a sua volta, affidò l'esecuzione dei lavori ad un borghese che contro il pagamento di più di seimila livree alla città, si incaricò della costruzione delle facciate e della vendita dei terreni avuti dal Comune.

Anche la prima linea della metropolitana Nation-Etoile fu costruita dopo un concorso basato su un progetto di un imprenditore privato operante sui lavori pubblici: il sig. Berlier. L'aggiudicataria dei lavori fu la Compagnie du Metropolitan Parisien CMP, costituita dall'imprenditore belga Empain, che costruì la linea dal 1898 al 1900 e ne fu gestore fino al 1947. Per le altre linee, le infrastrutture (i tunnel) furono realizzati dalla Ville de Paris, mentre le rotaie, le infrastrutture elettriche e il materiale rotabile furono fornite dai concessionari che ne ebbero la gestione in cambio di un versamento proporzionale al traffico di utenza.

#### **3.1. Il Plu**

Il Plan Local d'urbanisme Plu – Piano urbanistico locale – è stato introdotto dalla legge n. 2000-1208 del 13 dicembre 2000 detta loi Sru, relativa alla solidarité et au renouvellement urbains.

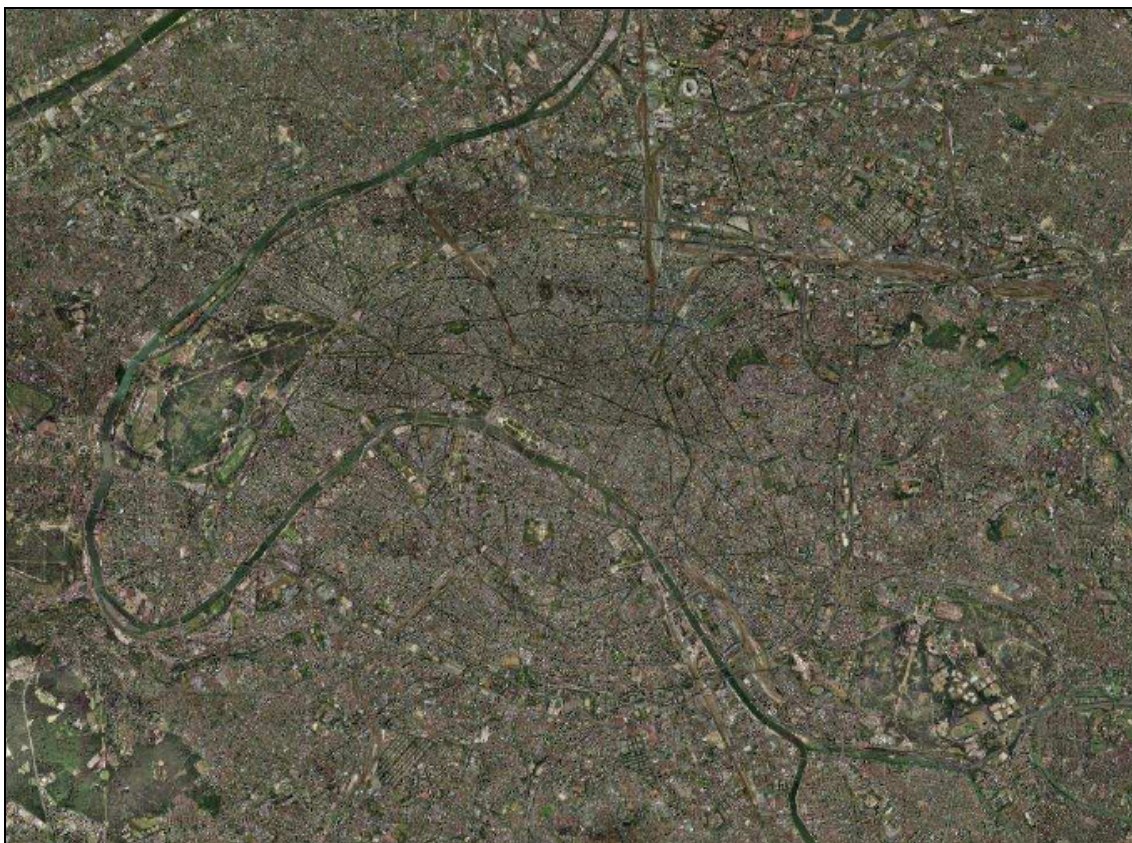
Il Plu sostituisce il Plan d'Occupation des Sols – Piano di occupazione dei suoli – che era stato introdotto dalla Loi d'orientation foncière del 1967.

Il Plu non è in realtà solamente un documento urbanistico normativo: esso esprime un vero e proprio progetto di città.

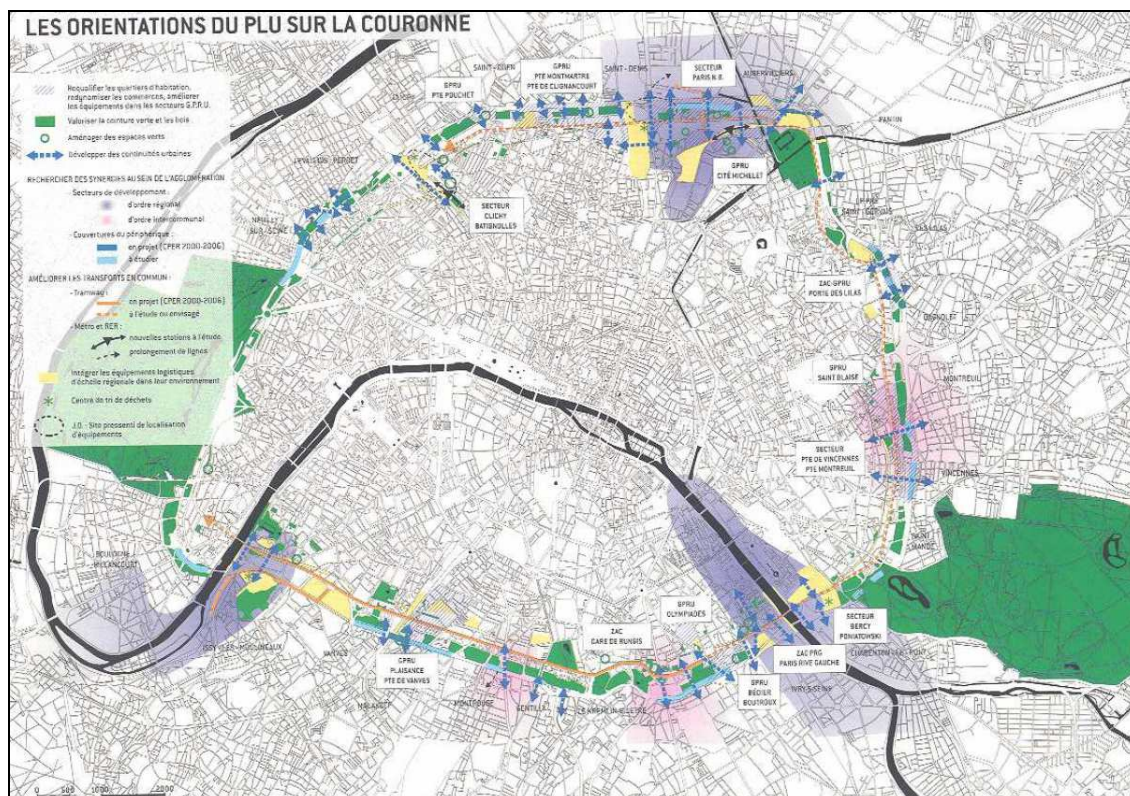
Esso si armonizza con il Programme Local de l'Habitat et le Plan de Déplacements Urbains – Piano locale dell'habitat e il piano del trasporto urbano – che ne sono dei corollari.

Il Plu è composto da un Rapport de présentation - Rapporto di presentazione -, da un Règlement d'urbanisme - Regolamento urbanistico - e da un Projet d'Aménagement et de Développement Durable Padd - Progetto di urbanizzazione e di sviluppo durevole - che rappresenta un progetto per la città.

Per comprendere meglio le tematiche degli strumenti si fa riferimento al Plu della Ville de Paris la cui revisione è stata decisa dal Conseil de Paris nell'ottobre 2001 ed è stata approvata il 1 settembre 2006.



**Fig. 13 - Visione aerea di Parigi.**



**Fig. 14 - Il Plu di Parigi relativo alla corona periferica.**

Il Plu di Parigi è quindi composto dai tre elaborati: Il Rapporto di presentazione, il Regolamento urbanistico e il Padd.

Il Rapporto di presentazione espone la diagnosi della situazione cittadina, analizzando lo stato di fatto e lo sviluppo.

Il Regolamento urbanistico applica concretamente le intenzioni di progetto, prevedendo delle regole generali declinate in modo locale. La nuova regolamentazione viene applicata all'intero territorio parigino con un regime specifico per due settori salvaguardati (il Marais e una parte del 7° arrondissement) e il Senato escluso per legge. Esso è accompagnato dai relativi elaborati grafici in scala 1 a 2000 che coprono l'intero territorio.

Le Zac e i Pos dei quartieri sono stati integrati in una nuova cartografia, che comprende il perimetro degli edifici esistenti.

Si tratta quindi di uno strumento giuridico la cui applicazione, in un quadro concertato, permette una migliore considerazione dei bisogni locali e della loro evoluzione. Esso infatti potrà essere oggetto di modifiche a seconda delle esigenze che emergeranno, sia degli strumenti regolamentari (allineamenti, volumetrie, servitù ecc.) anche in relazione all'applicazione sulle singole particelle delimitate dalla cartografia (piano della zonizzazione e delle destinazioni, piano delle altezze, piano delle delimitazioni dei parchi e dei parcheggi, piano di protezione del commercio e dell'artigianato, piano delle zone con deficit di alloggi sociali, piano del verde, piano delle zone a rischio)

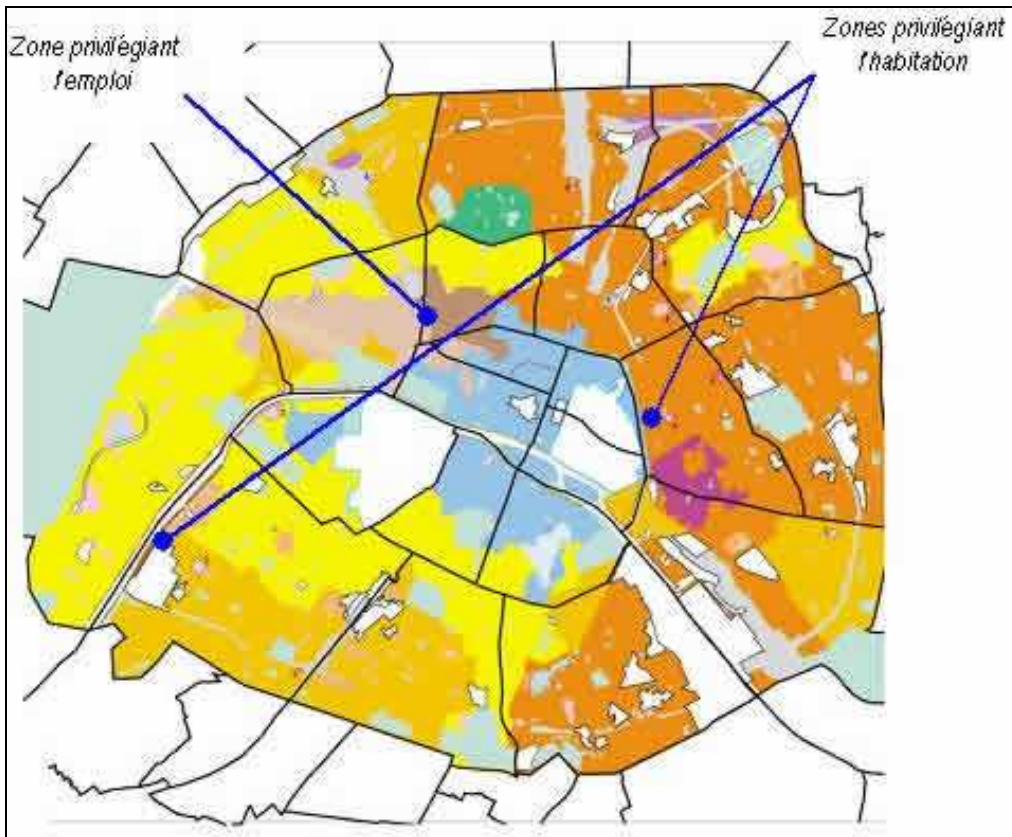


Fig. 15 - La tavole delle zonizzazioni del vecchio Pos di Parigi

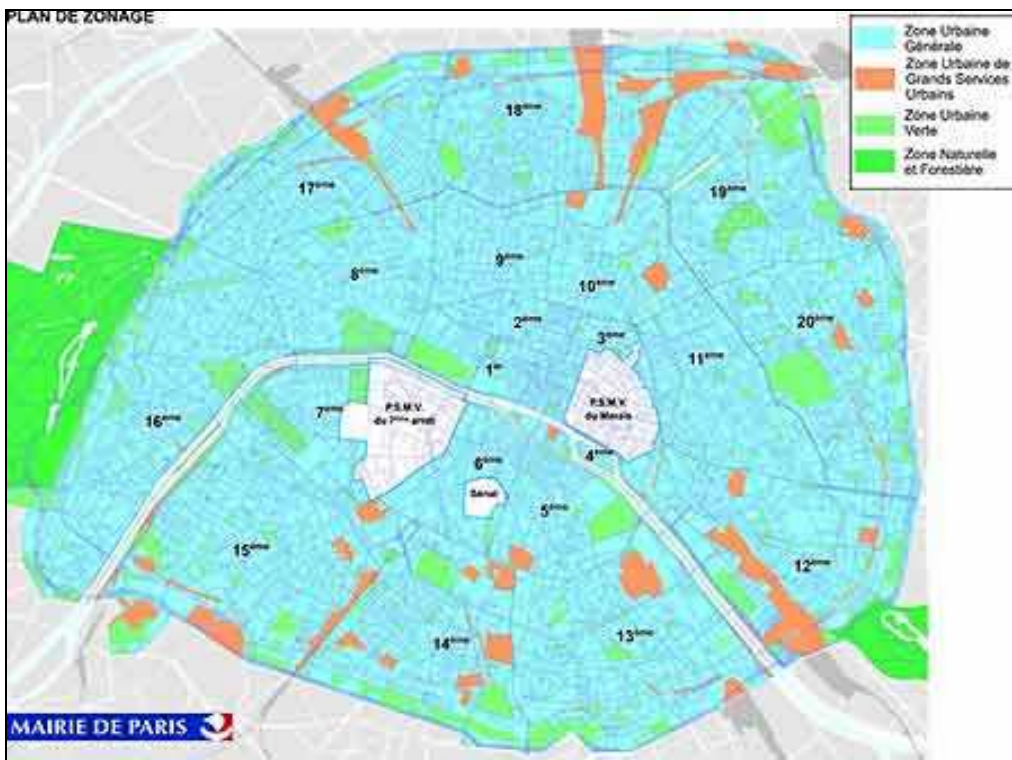


Fig. 16 - La tavola delle zonizzazioni del PLU di Parigi

Il Padd, infine, raggruppa tre grandi tematiche:

- I. il miglioramento durevole della vita quotidiana dei parigini (inquinamento, traffico, trasporto, parcheggi, sviluppo incentrato sul patrimonio architettonico e culturale);
- II. la promozione dell'influenza di Parigi e l'incremento dell'impiego (promozione del partenariato con i comuni vicini, creazione di poli terziari alternativi al centro);
- III. la riduzione delle ineguaglianze e la promozione della solidarietà (politiche per l'infanzia, diminuzione tempo casa-ufficio, difesa della diversità commerciale, offerta di alloggi e mixité sociale).

Esistono comunque anche voci contrastanti sul nuovo Plu. Ad esso viene rimproverata la museificazione della città: il Plu destina il 15% del territorio a vincoli conservativi.

Anche il Plu come il Pos si articola per zone omogenee.

La zonizzazione del Pos prevedeva le zone U urbanizzabili, con indici differenti per zone: le zone UA sono solitamente le zone centrali mentre le UI sono le zone dove sono autorizzate le attività economiche (denominate zones industrielles – zone industriali), che sono i quartieri già costruiti o da densificare. La pianificazione comprendeva, inoltre, le zone naturali (NA) zone di futura urbanizzazione, (NB) zone urbanizzate consolidate, le zone agricole (NC) e le zone protette (ND).

Le servitù sono previste da un diverso numero di leggi, a tutela dell'interesse generale. Esse sono per esempio le servitù di passaggio delle linee telefoniche, di distribuzione dell'energia elettrica, delle canalizzazioni dell'acque, di smaltimento delle acque di rifiuto, per le infrastrutture di trasporto degli idrocarburi e dei prodotti chimici. Assieme a queste vi sono delle servitù per rischi tecnologici (piano di prevenzione dei rischi), di tutela dal umore (piano di esposizione al rumore), dello sviluppo e di funzionamento dei servizi pubblici (trasporto aereo, telecomunicazioni, energia, ecc.).

Le principali differenze tra Pos e Plu relativamente alla zonizzazione sono la nuova denominazione delle zone urbanizzabili (AU) – ex (NA) – con una definizione più precisa delle condizioni di edificabilità in funzione delle capacità delle reti e della viabilità; la creazione di una specifica zona agricola (A), più restrittiva della ex (NC); le ridenominazione delle zone naturali e forestali (N) – ex (ND) -, la soppressione delle zone (NB).



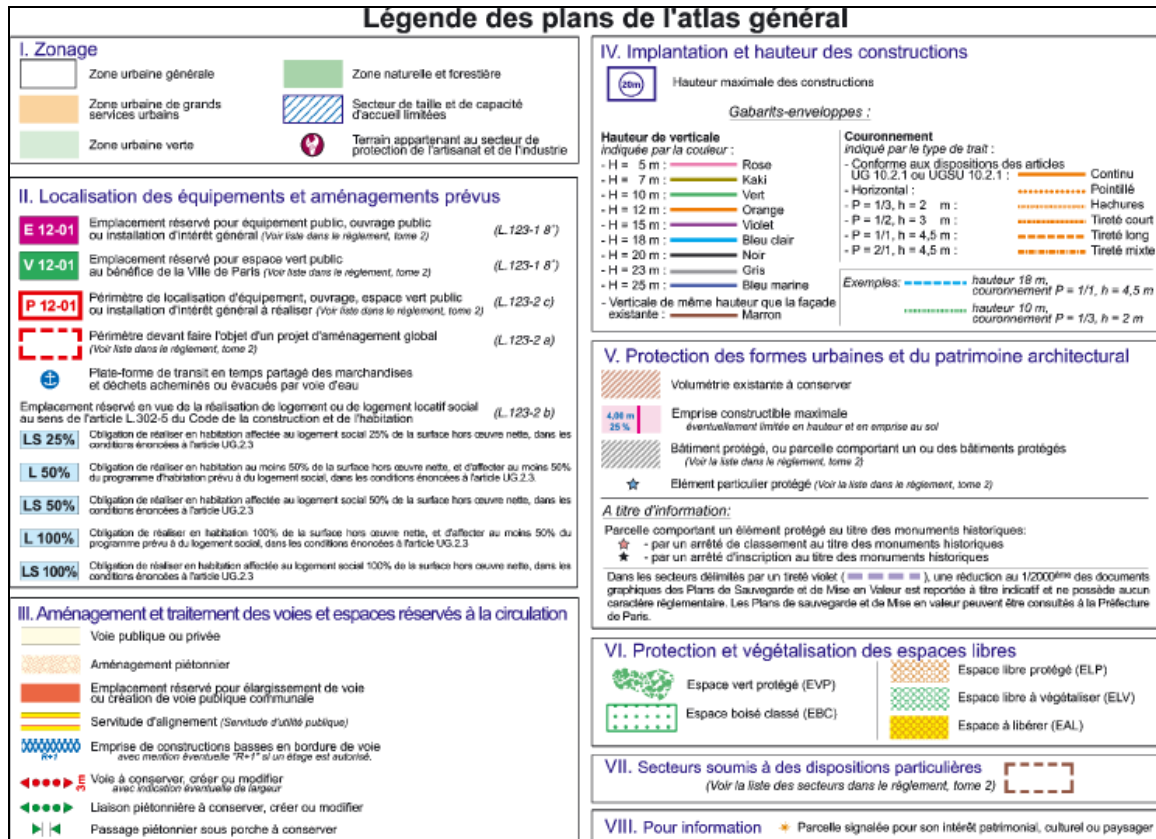
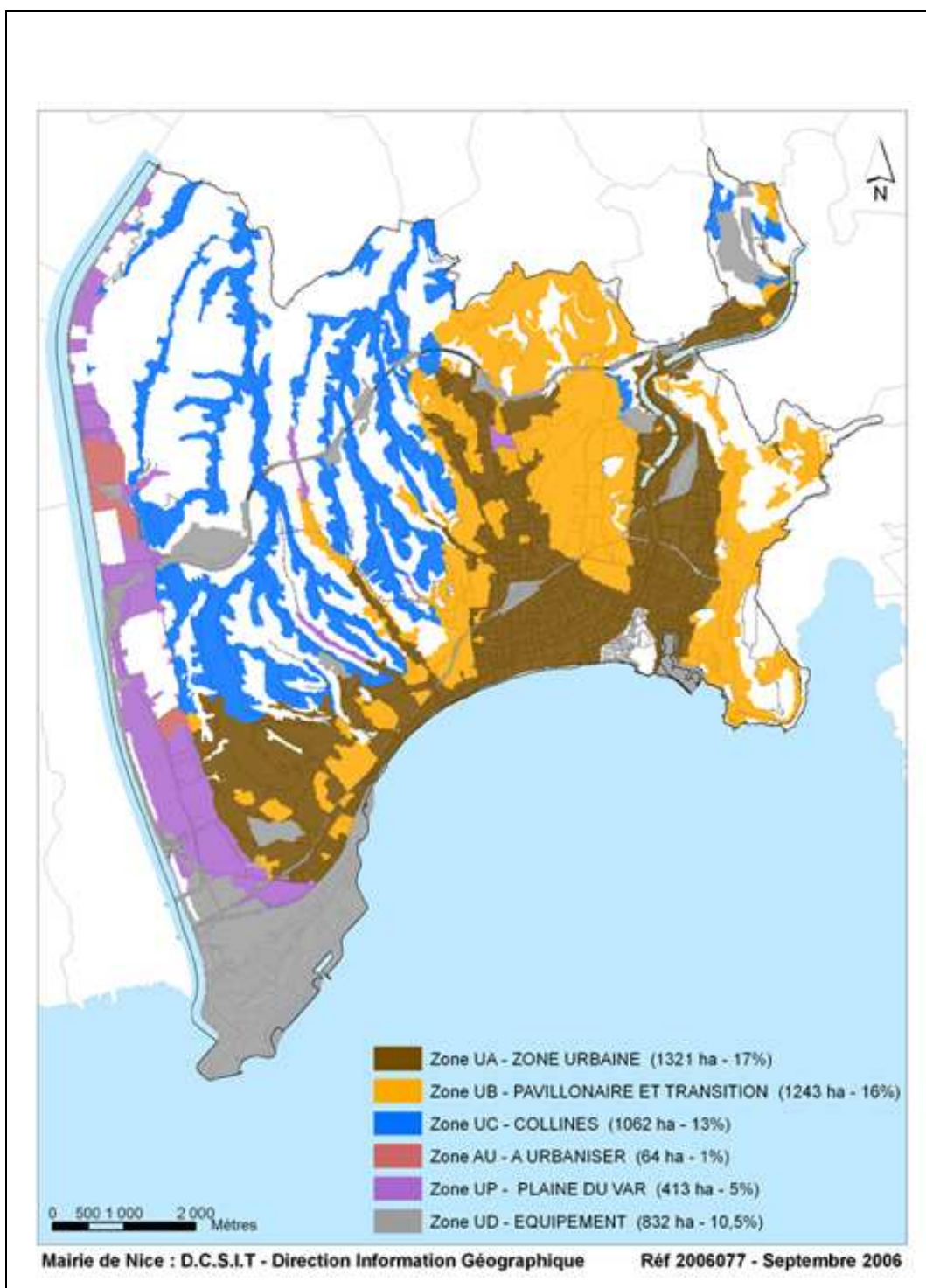


Fig. 17 - La legenda delle tavole del Règlement d'urbanisme del PLU di Parigi



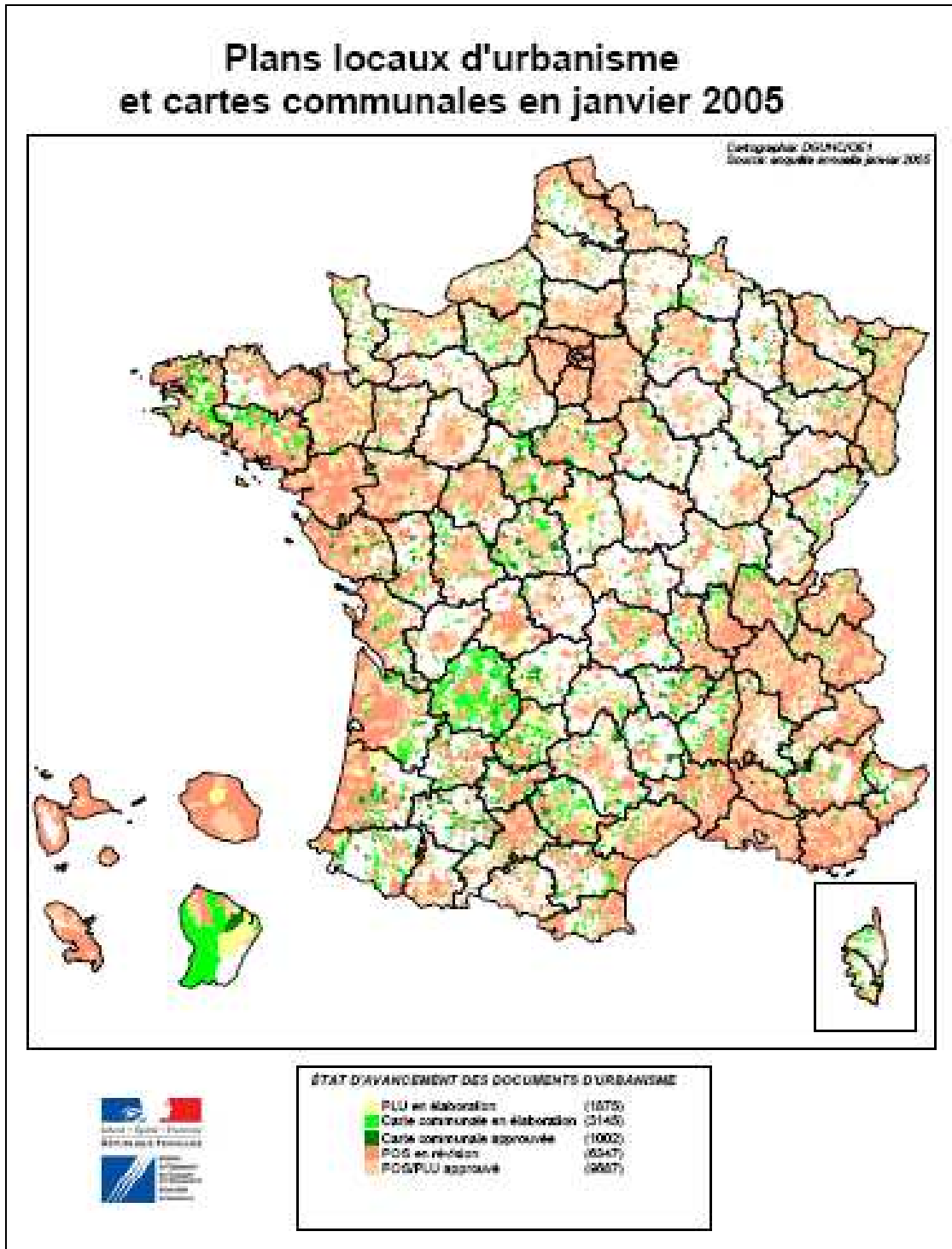
Fig 18 - Esempio di cartografia in scala 1:2000 del Plu di Parigi



**Fig. 19 - Il Plu di Nizza**

A titolo di esempio si riportano le zone urbane del Plu di Nizza che rappresentano il 61% della superficie comunale. Esse sono così catalogate: UA1 Centre ville, UA2 Projet de PSMV du Port, UA3 Quartiers Est e Nord, UA4 Caucade - Fabron, UB1, UB2, UB3, UB4 le zone di case singole e ville

vicino al centro della città, UC1, UC2, UC3, UC4 le zone urbanizzate nelle colline, UD1, UD2, UD3 le zone delle attrezzature maggiori, UP1, UP2, UP3, UP4 le nuove zone urbane miste localizzate essenzialmente nelle piana di Var.



**Fig 20 - Lo stato di attuazione dei PLU nel gennaio 2005 - Fonte Ministero dell'ambiente della Repubblica Francese**

### **3.2. Alcuni strumenti urbanistico/finanziari francesi**

Si illustrano di seguito alcuni dei principali strumenti urbanistici previsti nel quadro normativo francese o comunque adottati nel passato e oggi abrogati, ma che hanno condizionato in modo forte l'attività pianificatoria e edilizia in quel paese. Essi risultano essenziali per comprendere l'evoluzione avvenuta nel diritto urbanistico e anche per capire le diverse linee di sviluppo seguite rispetto all'Italia. Ciò si ripercuote in un diverso assetto dei servizi, dell'infrastrutturazione e dell'architettura delle parti moderne delle città nelle due nazioni.

#### **3.2.1. Il Cos**

Il coefficient d'occupation des sols o Cos – coefficiente di occupazione dei suoli – (art. 123-1 del Code d'Urbanisme, d'ora in poi Cu) determina la densità delle costruzioni ammessi su un determinato suolo, in funzione della sua superficie. Esso esprime il numero di mètres carrés de plancher hors oeuvre nette SHON – metri quadri costruibili netti –.

Ispirato alla tecnica dello zoning, in realtà si configura come un plafond perequativo applicato a vaste aree del territorio. Esso è determinato nel Règlement d'urbanisme del Plu.

Il Plu può fissare uno o più coefficienti di occupazione dei suoli Cos che determinano la densità delle costruzioni ammesse. I Cos non possono essere fissati che nelle zone urbane e urbanizzabili ed eccezionalmente nelle zone (N), all'interno dei perimetri prestabiliti.

Il Cos è determinato in funzione della capacità delle infrastrutture collettive esistenti o in corso di realizzazione nella zona e della natura delle costruzioni che si andranno a realizzare (come si avrà modo di vedere analizzando la teoria delle soglie).

I proprietari per edificare, comunque, devono rispettare le altre regole di occupazione dei suoli (prospetti, altezza, ecc.) che quindi riducono l'entità effettiva della costruzione.

I Cos possono essere diversi nelle zone urbanizzate, da urbanizzare o in alcune parti di esse, secondo le destinazioni delle costruzioni. Si tratta della tecnica dei Cos differenziati, la cui utilizzazione nei POS è stata fissata nel 1976, permettendo di agire sull'evoluzione dei tessuti urbani, favorendo Cos più elevati per certe categorie di costruzioni.

In zone periferiche il Cos è spesso dell'ordine di 0,3 a 0,5, mentre nelle zone centrali arriva a 1. Il Cos non viene applicato nel caso di demolizione e ricostruzione di un edificio.

Il Cos nel Plu di Parigi ha avuto un'evoluzione al fine di legare le nuove costruzioni al tessuto morfologico e tipologico esistente. Il Plu di Parigi, quindi, attribuisce Cos differenti a seconda della distanza dalla strada.

Il Cos globale di un terreno sarà costituito dalla somma di due Cos diversi: un Cos 4 per la parte di terreno situata a meno di 15 metri dalla strada e un Cos di 2 per i terreni situati oltre i 15 metri.

Questa soluzione è stata intrapresa, anche in relazione alla dimensione media dei lotti edificabili parigini. Il Cos del vecchio Pos era 3,25 e permetteva uno sfruttamento massiccio dei lotti, con pochi ritagli di verde, specie se interno. Il Cos differenziato, permette invece di ottenere un Cos

medio per lotto di 3 e di 2,2-2,4 per i grandi interventi. Nel nuovo Plu, inoltre, non sono più previste deroghe, con aumenti di cubature come prevedeva il vecchio Pos. Questo meccanismo permetterà di liberare le parti centrali dei lotti e di creare soluzioni tipologiche che preservino le corti centrali.



**Figg. 21,22 – Due soluzioni architettoniche dello stesso isolato con il vecchio Pos (Cos di 3,25 e Shon di 9.425 mq) e con il nuovo Plu (Cos di 2.5 e Shon di 7.270 mq).**

**Fonte: <http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal>.**

Per quanto riguarda les emplacements réservés – i lotti riservati agli standard - essi sono dedotti dal calcolo del diritto edificatorio. Tuttavia i proprietari dei terreni di cui una parte è compresa in un emplacement réservé, che accetta di cederlo gratuitamente all'ente preposto, può essere autorizzato a riportare sulla parte restante del suo terreno, tutto o parte dei

diritti di costruire che fanno riferimento alla parte ceduta. Questo comunque come specifica deroga.

### **3.2.2. Il trasferimento del Cos**

L'articolo L 123-4 Cu permette operazioni di trasferimento del Cos in zone naturali protette per tutelare la qualità del paesaggio. Il Plu determina le condizioni del trasferimento del Cos per favorire il raggruppamento delle costruzioni su altri terreni situati in certi settori della zona. In questi settori i permessi di costruire sono rilasciati solo dopo gli avvenuti trasferimenti.

Nei settori dove si può costruire il Cos ammesso dal Plu sarà pari al Cos originario più quello dei terreni da liberare. I terreni liberati dai diritti edificatori hanno poi un vincolo di inedificabilità che può essere eliminato solo dal Consiglio di Stato.

Il trasferimento del Cos abbisogna di un atto di vendita formale, come l'istituzione della servitù di inedificabilità, ovvero di un atto notarile registrato al bureau des hypothèques – ufficio delle ipoteche -, così come una liberatoria al beneficio del terreno ricettore.

Con la legge n. 2000-1208 del 31 dicembre 2000 esso viene abrogato: la legge Sru ha abolito il permesso di superamento del Cos mediante il versamento di una contropartita finanziaria la participation por surdensité – la partecipazione per la sovradensità – che permetteva di costruire maggiori cubature contro il versamento di un contributo finanziario al comune, limitando quindi anche il transfert du Cos nelle zone urbane).

I Pos, infatti, fissavano le condizioni per il superamento del Cos.

L'art. L332-1 Cu così recitava: *«nelle zone urbane quando il superamento è giustificato da delle prescrizioni urbanistiche o architettoniche e quando, con l'accordo dell'autorità amministrativa, i proprietari dei terreni vicini accettano di trasferire una quantità delle loro possibilità di costruzione equivalenti al superamento in causa»*.

Il superamento del Cos combinato con il trasferimento permetteva l'applicazione non troppo rigorosa delle restrizioni imposte dal Pos. Il trasferimento faceva infatti riferimento a lotti di terreno inutilizzabili per la loro forma (lotti lunghi e stretti detti "en lanières", o poco profondi, ecc.), i cui proprietari erano interessati a cedere i diritti. Così anche per i lotti inedificabili per disposizioni del Pos come alcune fasce di rispetto di vie, canali, spazi verdi o boscati privati in zone urbane, protezione di attrezzature pubbliche (prigioni, cimiteri, ecc.) corrispondenti alle fasce di rispetto italiane, imposizioni urbanistiche per il disegno urbano (perspectives, ecc.).

Il trasferimento del Cos permetteva quindi ai proprietari di terreni resi inedificabili dal Regolamento del Pos o da altre norme, di utilizzare lo stesso i diritti afferenti ai loro terreni, su altri terreni situati in zone omogenee. Il Regolamento poteva ammettere una soglia di superamento del Cos in una determinata zona; nello stesso tempo il pagamento del superamento del Cos era dovuto per la parte che supera il plafond légal de densité – indice legale di densità –.

Il dépassement payant du coefficient d'occupation du sol – superamento a pagamento del Cos – permetteva alla PA di incamerare il

prezzo del diritto edificatorio che il privato superava rispetto a quello ammesso.

Il superamento del Cos era quindi subordinato all'accordo dell'autorità amministrativa e agli obiettivi in termini di servizi che essa si attendeva dallo sviluppo urbano.

Il superamento del Cos è stato ammesso dalla loi d'orientation foncière del 30 dicembre 1967, prevedendo che le costruzioni autorizzate al superamento dovessero acquistare una participation foncière - partecipazione fondiaria - corrispondente al valore del terreno che sarebbe necessario per rispettare il Cos.

Si consideri ad esempio il Cos di un terreno di 1.000 mq, fissato in 0,6, che porti ad una Shon di 650 mq. Per tale terreno è ammesso un superamento del Cos di 50 mq. Bisogna quindi disporre di altri 83,30 mq pari a 50/0,6 per rispettare il Cos. La partecipazione sarà quindi pari a:

$$P_{dcos} = \text{valore del terreno nudo e libero} \cdot (S_a + S_b - COS \cdot S_c) / COS$$

(art. R333-14 Cu)

dove:  $S_a$  è la superficie prevista,  $S_b$  è la superficie esistente non demolita,  $S_c$  è la superficie del terreno.

Nella procedura ora abrogata, il valore del terreno è dichiarato dal proprietario al momento della domanda del permesso di costruire, il quale viene verificato dai Servizi Fiscali.

Se i due valori differiscono il privato viene informato con lettera raccomandata entro due mesi. Successivamente si può fare riferimento all'art. R424-1 Cu che stabilisce che le determinazioni relative alle imposizioni derivanti dal permesso di costruire sono affidate al responsabile del servizio dello Stato nel dipartimento, incaricato dell'urbanistica.

Alternativamente è interpellato il giudice dell'espropriazione che delibera sul prezzo come da normale procedura di esproprio.

Valore del Cos	Tipologia
0,4	Caselle singole
0,8	Immobili per alloggi collettivi
3,0	Cos medio di Parigi

**Tab. 16 – Esempio di alcuni Cos**

Interessante è anche ripercorrere la procedura del trasferimento prevista all'ex art. R332-13 Cu che si fonda su quattro fasi: l'accordo privato tra i proprietari, la domanda di trasferimento, l'istruttoria, l'atto notarile e infine la registrazione.

La prima fase prevede l'accordo tra i privati che devono compilare un modulo fornito dall'Amministrazione e firmato dai proprietari dei suoli che cedono i diritti come accettazione di una servitù che riduce la loro possibilità di costruire della stessa quantità che cedono. La domanda viene

poi effettuata dai proprietari che ricevono i diritti, assieme agli estratti catastali relativi ad entrambi i terreni.

Il Direttore dipartimentale de l'Equipement deve giudicare la legalità e l'opportunità del trasferimento, per poi effettuare un rapporto al Prefetto, che prende la decisione definitiva. Essenzialmente si tratta di verificare se la domanda può essere autorizzata in funzione dei differenti criteri fissati dal Pos oggi Plu. Il rapporto comprende l'accordo scritto tra i proprietari, la documentazione sugli immobili, un progetto di deliberazione ed eventuali documenti integrativi (progetti, mappe, ecc.).

Il Prefetto prende, in base all'esame del dossier, la decisione. Nel caso affermativo con una delibera vincolata alla registrazione di un atto notarile tra i proprietari, permette il superamento del Cos nel terreno ricevente e ridetermina i Cos su tutti i terreni.

Il Cos dei terreni riceventi sarà pari alla somma del Cos previsto originariamente e del Cos aggiuntivo.

Solitamente nel caso del terreno emettitore del Cos, si preferisce svuotarlo completamente o privare di Cos una sua parte, lasciando alla parte rimanente il Cos previsto nella zona.

Nel caso di terreni ricadenti in zone naturali, essi vengono completamente liberati dalla capacità edificatoria. Ad esempio il proprietario di un suolo di 5.000 mq con Cos pari a 0,5, può svuotare 1.000 mq dai suoi diritti edificatori e vendere 500 mq di superficie costruibile ad un altro proprietario della zona.

Il proprietario deve fare delimitare i nuovi lotti al Catasto, in modo tale che la nuova particella, se tutto il terreno non è svuotato del Cos, sia costruibile. Benché sottoposto al controllo pubblico, il trasferimento del Cos è un atto tra privati e quindi deve essere registrato da un notaio, per poi essere pubblicato all'ufficio ipoteche assieme alla delibera.



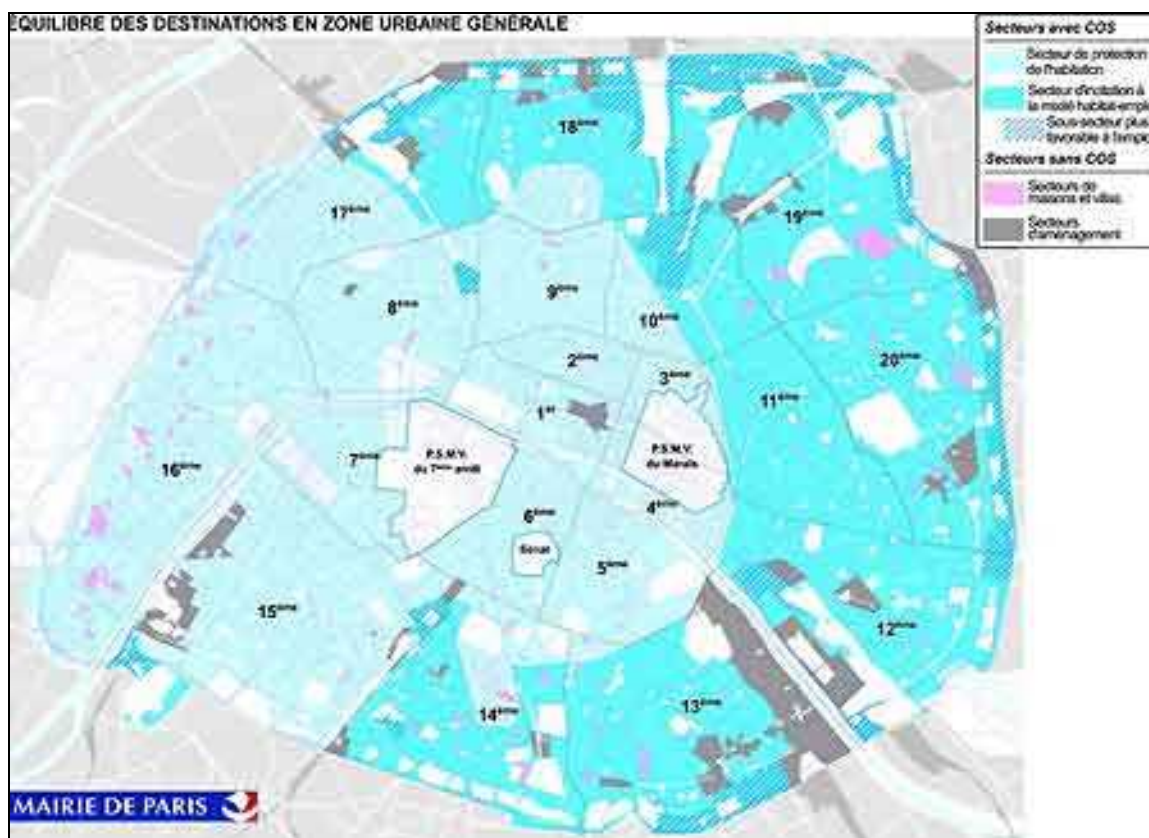


Fig. 23 – I settori urbani della città di Parigi con Cos

### 3.2.3. Il pagamento per il superamento del plafond légal de densité Pld

La legge fondiaria del 31 dicembre 1975 ha istituito il plafond légal de densité Pld – indice legale di densità - che può essere definito come il limite superiore di densità edificatoria che è possibile ammettere su un lotto, senza che il proprietario sia costretto a pagare un contributo al comune. Detto in altri termini è uno strumento giuridico mirato a far contribuire finanziariamente i costruttori dei progetti che superano una certa densità. Giuridicamente il concetto è che al di là del Pld, il diritto di costruire appartiene alla collettività che ne rende possibile l'esercizio acquistando il diritto, dando in cambio la realizzazione di attrezzature pubbliche necessarie.

Ecco quindi che il versamento è pari al valore del terreno necessario al beneficiario, per rispettare il plafond.

Esso risponde a una tripla finalità: la lotta contro la speculazione fondiaria con l'attribuzione della stessa rendita ai diversi proprietari fondiari; evitare una densificazione troppo importante del centro storico, procurare infine ai comuni delle risorse finanziarie (circa 300 milioni di euro per anno).

Tuttavia, mentre la participation per il dépassement du Cos è abrogata, il Pld viene mantenuto a titolo transitorio dalle amministrazioni che lo prevedevano entro il 31 dicembre 1999.

Queste possono avere la possibilità di modificarlo entro tre anni dall'entrata in vigore di una precedente deliberazione. Esse possono comunque abrogarlo con una deliberazione del Consiglio municipale.

Il Pld ha avuto nei fatti un basso riscontro operativo: mentre i centri città sono stati oggetto di interventi a bassa densità, le periferie hanno avuto un forte sviluppo urbano, con effetto città diffusa; le risorse finanziarie, inoltre, erano 70 milioni di euro nel 1980 e 100 milioni di euro nel 1981, circa un terzo di quanto annunciato.

La legge n. 82-1126 del 29 dicembre 1982 ha imposto allora dei limiti al Pld: esso non poteva essere inferiore a 1 e superiore a 3. A Parigi dove la sua applicazione è cessata il 25 giugno 1987, il limite minimo era 1.5, mentre quello massimo era pari a 3.

Il calcolo del Pld avviene con il seguente algoritmo:

$$Vdpld = \text{valore del terreno nudo e libero} \cdot (Sa + Sb - Sc - K \cdot Sd)/K$$

dove: Sa è la superficie prevista, Sb è la superficie esistente non demolita, Sc è la superficie delle costruzioni esistenti eccedenti il Pld, Sd è la superficie del terreno, K è il plafond légal de densité.

Il valore del terreno deve essere indicato dal richiedente all'atto della domanda; se esso non è indicato il permesso non può essere rilasciato.

Il valore è controllato dai Servizi Fiscali entro un mese. In caso di disaccordo si effettua il ricorso al giudice dell'espropriazione.

Esso è corrisposto dal privato diciotto e trenta mesi dopo l'ottenimento del permesso di costruire.

### **3.2.4. I motivi delle abrogazioni**

Tra i motivi adottati per l'abrogazione del Pld «*gli effetti negativi che essi avevano sulla costruzione, specialmente sulle operazioni realizzate in quartieri vecchi. D'altro canto, anche se questo non era espresso apertamente, la ripartizione geografica dei comuni che applicavano il plafond légal de densité, non contribuiva molto alla mixité sociale dell'abitato. Trattandosi del Pld, i rimproveri sono d'altronde più pertinenti, perché espressione di alcun obbligo regolamentare ma esso costituisce uno stretto strumento finanziario.*» (EFE, 2003).

La situazione era infatti che 44 comuni su 137 che avevano adottato il PLD introitavano nel 2001 il 95% dei versamenti. Così per il versement du dépassement du COS. Nel 2001, gli 11 comuni della Région Parisienne rappresentavano il 72% degli introiti dei 68 comuni che a livello nazionale lo adottavano. Parigi rappresentava da sola il 67% degli introiti liquidati a livello nazionale. Tra il 1992 e il 2001 l'Ile de France rappresentava l'84% e Parigi il 60% (EFE, 2003).

### **3.2.5. Les bonification des droits à construire – i premi di cubatura**

Oggi la Francia figura tra i primi paesi che concedono un premio di cubatura – bonification des droits à construire – per favorire le costruzioni o

il rinnovamento di edifici in modo tale che rispondano a nuove esigenze energetiche e di sviluppo. Tale premio di Cos è fino al 20%. Questi premi furono introdotti per primi nel 1999 nel cantone svizzero Valais, fissati pari al 10% e portati poi al 15% nel 2004.

In Francia la loi Pope, loi de Programmation et d'Orientation de la Politique Énergétique del luglio 2005, introduce nel Code de l'urbanisme all'art. L128-1 Cu «*il superamento del Cos autorizzato nel limite del 20% e nel rispetto delle altre regole del Plu, per le costruzioni rispettose dei criteri di performance energetiche o che comportano attrezzature di produzione di energie rinnovabili*».

Le disposizioni dell'art. L 128-1 Cu sono applicabili nel comune per decisione del Consiglio municipale (art. L 128-2 Cu). Un decreto del Consiglio di Stato individuerà i criteri da rispettare e l'esonero del versamento per il superamento del Pld.

Ciò ha comportato l'individuazione di alcuni comuni pilota nell'agglomerazione parigina per testare le soluzioni: il risultato è che il numero di operazioni per comune è stimabile tra i 70 e i 240 per anno (Drouet – Garnot, 2007).

Questo meccanismo è in applicazione del Decreto 5 gennaio 2007, relativo al nuovo permesso di costruire.

Le pétitionnaire – il richiedente - deve produrre un'attestazione dove indica che il progetto rispetta i criteri richiesti, deliberati da un organismo abilitato a stabilire la haute performance énergétique Hpe – alta prestazione energetica -.

In realtà già la legge n. 95-74 del 21 gennaio 1995 introduceva nel Code de l'urbanisme all'art. L 123-2, la possibilità di superare il Cos nel limite del 20% per la realizzazione di alloggi sociali.

Le condizioni imposte sono che la parte della costruzione che supera il Cos sia destinata ad alloggi locativi beneficianti di un contributo dello Stato e dall'altra che il costo fondiario imputato a tali alloggi non ecceda un importo fissato per decreto del Consiglio di Stato secondo zone geografiche (art. L 127-1 Cu). I Plu infatti devono rispettare anche tale norma. E' il caso ad esempio del Plu di Parigi che prevede il bonus del 20%.

### **3.3. La maîtrise foncière**

*«La questione fondiaria urbana all'origine di delicati dibattiti politici, si confronta con una duplice sfida: la ricerca di terreni disponibili e quella di un dominio dei prezzi idoneo a frenare la speculazione fondiaria: i prezzi fondiari crescono sempre più velocemente del costo della vita e della costruzione e i responsabili delle politiche urbane devono essere capaci di prevenirli e anticiparli» (Morand-Deville, 2006).*

Si nota quindi, da subito, una diversa impostazione del ruolo dell'azione pubblica. Mentre in Italia i comuni effettuano scelte di pianificazione sulla carta, disinteressandosi completamente delle ripercussioni sul mercato dei suoli e sulla rendita urbana, anzi diventandone in un certo senso poi prigionieri nell'attuazione delle politiche di sviluppo di iniziativa pubblica, in Francia è richiesto un ruolo attivo dei comuni.

Esse devono addirittura intervenire sul mercato fondiario prima di effettuare le scelte pianificatorie, acquisendo i terreni dove poi si effettueranno gli interventi e le espansioni della città.

Questo è «*all'origine di un confronto permanente tra due principi fondamentali: quello del diritto di proprietà proclamato inviolabile e sacro dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e quello di una collettivizzazione del suolo, Il territorio francese era per il legislatore il patrimonio comune della nazione [...] per la funzione sociale della proprietà [...] il diritto di proprietà [...] e il suo esercizio conosce una evoluzione caratterizzata da delle limitazioni imposte per l'interesse generale*» (Morand-Deville, 2006).

Gli strumenti messi a disposizione della PA sono l'esproprio e le droit de préemption – diritto di prelazione – che possono portare ad acquisizioni puntuali e anche, ad una politica globale di creazione di reserves foncieres – riserve fondiarie -.

Riprendendo il confronto tra la Francia e l'Italia, si constata da una parte un ruolo forte dello Stato che vede legittimata la propria azione da principi di difesa dell'interesse generale, dall'altra un sostanziale capovolgimento, con una forte tutela della proprietà privata, a discapito del buon funzionamento pubblico.

Quello che rammarica è che l'Italia, pur annoverando all'art. 42 della Carta Costituzionale e all'art. 832 del Codice Civile, gli stessi presupposti della Francia, non è stata capace di ottenere risultati di analogia efficacia sul piano della gestione urbana.

### **3.3.1. L'esproprio**

Interessa effettuare una breve disamina dell'indennità di espropriazione nella legislazione francese, al di là delle specifiche procedure. Questo, soprattutto per evidenziare la sostanziale differenza non tanto tra i risarcimenti ai privati, ma quanto la sensibile differenza sulle tempistiche.

La legge del 18 luglio 1985 lega l'indennità di esproprio alla possibilità di costruire nel terreno, tenendo conto delle servitù presenti e soprattutto della qualificazione o non di terrain a bâtir - terreno edificabile -.

L'indennità è calcolata dai Domaines – Demani – che dipendono dei Servizi Fiscali.

Solitamente i risarcimenti sono stimati al ribasso ed è abitudine dei privati ricorrere al Giudice degli espropri. La procedura è corta e solitamente i privati, se assistiti da avvocati specializzati, riescono ad ottenere il giusto prezzo.

Per fare un esempio, riportato da Marc Boutavant in [www.cotemaison.fr](http://www.cotemaison.fr), relativo ad un caso nella cittadina di Montesson, i Servizi Fiscali proposero per il medesimo bene un'indennità di espropriazione pari a 762.000 euro. Una settimana più tardi il proprietario ricevette, per lo stesso bene, un avviso di redressement fiscal – modifica dell'imposta - per una successione che ne stimava il valore pari a 1.525.000 euro.


Si evince, quindi, come anche in Francia lo Stato cerchi di limitare quanto possibile, l'ammontare dell'indennità di esproprio, solo che i tempi nei quali i privati riescono ad ottenere risposte alle questioni, sono indubbiamente più celeri.

### **3.3.2. Le droit de préemption**

Il droit de préemption Dpu – diritto di prelazione urbano – è un diritto che i soggetti pubblici o un organismo da loro delegato, esercitano per sostituirsi all'eventuale acquirente di un immobile. In occasione della vendita di un bene immobile, infatti, tutti i proprietari che hanno beni che ricadono in una zone de préemption, prima della vendita, devono indirizzare all'Amministrazione una déclaration d'intention d'aliéner Dia – dichiarazione dell'intenzione di alienazione - , indicante il prezzo desiderato.


Si analizza ora la procedura prevista dal Code de l'urbanisme, in relazione anche ai differenti strumenti urbanistici.

L'articolo L 210-1 del Code de l'urbanisme indica che l'istituzione del droit de préemption ne deve indicare la ragione che può essere relativo alla creazione di riserve fondiariae per obiettivi di infrastrutturazione (politiche sull'abitazione, attività economiche, sviluppo di aree per diporto e turismo, realizzazione di strutture pubbliche, messa in valore del patrimonio), alla realizzazione di alloggi sociali di interesse nazionale (legge 13 luglio 1991) o infine alla prevenzione di rischi tecnologici individuati nel Plan de prévention des risques technologiques – piano di prevenzione di rischi tecnologici – (inondazioni, ecc.).



**Ministère  
de l'Équipement,  
des Transports  
et de Logement**

**DECLARATION D'INTENTION D'ALIÉNER OU DEMANDE D'ACQUISITION  
D'UN BIEN SOUMIS À L'UN DES DROITS DE PRÉEMPTION PRÉVUS  
PAR LE CODE DE L'URBANISME  
(Articles L.142-1 à L.142-10)**



L/3  
N° 10072/01

**DECLARATION D'INTENTION D'ALIÉNER UN BIEN (1) (2)**

Soumis au droit de préemption urbain (D.P.U.) (articles L. 142-1 et suivants du Code de l'urbanisme) (3)

Coexiste avec une demande d'aménagement d'Équipement d'Intérêt Général (E.I.G.) (articles L. 105-1 et suivants du Code de l'urbanisme) (3)

Coexiste avec une demande de préemption d'Intérêt Général (P.I.G.) (articles L. 142-1 et suivants du Code de l'urbanisme)

**DEMANDE D'ACQUISITION D'UN BIEN (1) (2)**

Soumis au droit de préemption urbain (D.P.U.) (2)  Coexiste avec une demande d'aménagement d'Équipement d'Intérêt Général (E.I.G.) (3)

Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

**A - PROPRIÉTAIRES**

**1) Personne physique:**  
 NOM, prénoms (sans abréviation) (1) (2) : \_\_\_\_\_ N° de la carte d'identité (1) (2) : \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**2) Personne morale**  
**RÉGIMINATION :** \_\_\_\_\_ **FORME JURIDIQUE :** \_\_\_\_\_  
 NOM, prénoms, en qualité de représentant : ADRESSE ou SIÈGE SOCIAL (1) : \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Si le bien est en indivision, mentionner (1) nom(s) de tous les associés ou bénéficiaires (1) et leur part (participation) (1) : \_\_\_\_\_

**B - SITUATION DU BIEN (1)**

Commune : \_\_\_\_\_ Département : \_\_\_\_\_ Adresse postale du bien : \_\_\_\_\_  
 Superficie cadastrale (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_

Références cadastrales de la parcelle (1)			
N° de parcelle cadastrale (1)			
Section	N°	Superficie cadastrale (m <sup>2</sup> )	Superficie totale

Terrain agricole ou forestier  Non  Oui

**C - DÉSIGNATION DU BIEN**

**DÉSIGNATION :**  terrain  bâtiment ou partie d'un bâtiment  terrain et bâtiment de propriété de la commune  terrain et bâtiment appartenant à un particulier

**1) BÂTIMENTS VENDUS OU FORTIFIÉS (1) (2)**  
 Surface cadastrale (en m<sup>2</sup>) : \_\_\_\_\_ Surface utile ou habitable : \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>  
 Nombre de logements : \_\_\_\_\_  appartements \_\_\_\_\_ Chambres séparées : \_\_\_\_\_

**2) DÉPOSÉ DANS UN BÂTIMENT EN COUPURE DE BIEN**

N°	Surface	Valeur	Quantité des permis de construire	Superficie totale des permis de construire

Le bâtiment est achevé (1)  plus de dix ans  moins de dix ans  
 Le bâtiment est en projet (1)  plus de dix ans  moins de dix ans  
 Date d'achèvement, quel que soit le bien vendu : \_\_\_\_\_

**DROITS AUXILIAIRES (1) (2)**  
 Droits de servitude : \_\_\_\_\_ Droits de jouissance : \_\_\_\_\_  
 Hypothèque : \_\_\_\_\_ N° de la parcelle : \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**D - OBJET DE L'ACQUISITION (1) (2)**

**USAGE :**  
 résidentiel  commercial  agricole  industriel  autre (préciser) : \_\_\_\_\_  
**INTÉRÊT GÉNÉRAL :**  
 par intérêt général  par intérêt général  autre (préciser) : \_\_\_\_\_ (à compléter, préciser les motifs)

**Fig. 24 - Esempio di modulo Dia del Comune di Parigi**

I beni sottoposti a préemption sono «*tout immeuble ou ensemble de droit sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble bâti ou non*» (art. L 213-1 Cu).

Vi sono comunque declinazioni diverse a seconda del tipo di strumento urbanistico attuato. I trasferimenti soggetti a *préemption* sono le vendite, le permutate, gli apporti in società, la costituzione di vitalizi, la cessione di diritti indivisibili, mentre non lo sono i trasferimenti a titolo gratuito come la successione e la donazione. Anche i beni oggetto di fallimenti societari e di sequestro sono oggetto di *préemption*.

I soggetti delegati dal Comune ad esercitare il Dpu generico o in una *Zad Zone d'aménagement concerté* – zona di assetto concertato -, sono lo Stato, le collettività locali, un ufficio pubblico di abitazioni a locazione concordata o di costruzione, un *Ep – établissement public d'aménagement* - una *Sem d'aménagement* o un raggruppamento di comuni che operano per la creazione di spazi verdi pubblici, realizzazione di alloggi sociali o opere pubbliche, riqualificazione di edifici o creazione di riserve fondiarie.

In caso di errore del titolare del diritto, lo Stato gode di un diritto di sostituzione (art. 212-2 Cu).

Nel caso dei perimetri sensibili stabiliti dal Ministro responsabile dell'urbanistica, la *Commune* sentito il Consiglio generale del Dipartimento può esercitare il diritto.

Esso può essere applicato nelle:

- I. nelle *Zones d'intervention des sociétés d'aménagement foncier ed établissement rural SAFER* (legge n. 62-933 del 8 agosto 1962);
- II. nei perimetri sensibili – zone boscate dei litorali, della regione parigina, delle alpi (legge n. 60-1384 del 23 dicembre 1960);
- III. nelle *Zones d'aménagement différé ZAD* (legge n. 62-848 del 26 luglio 1962 e successive modificazioni);
- IV. nelle *Zones d'intervention foncières ZIF* (legge n. 75-1328 del 31 dicembre 1975);
- V. nei *Périmètres d'opérations nationales*;
- VI. nei *Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains* (legge del 23 febbraio 2005).

REPUBLIQUE FRANÇAISE DEPARTEMENT DU RHÔNE

**GRANDLYON**  
communauté urbaine

**EXTRAIT DU REGISTRE DES ARRÊTES DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LYON**

**ARRÊTE N° 2005-05-30-R-0102**

communes : Villeurbanne

objet : Exercice du droit de préemption urbain à l'occasion de la vente d'un immeuble situé 28,30, rue Jean-Claude Vivant et appartenant aux conjoints Salichon

service : Délégation générale au développement économique et international - Direction du foncier et de l'immobilier - Service de l'action foncière et immobilière - Subdivision nord

n° provisoire 6702

Le président du conseil de la communauté urbaine de Lyon,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment son article L 2122-22 -15° ;

Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions complétée par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 ;

Vu la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement ;

Vu la loi n° 85-1350 du 23 décembre 1985 tendant à favoriser l'investissement locatif (accès à la propriété de logements sociaux et à développement de l'offre foncière) ;

Vu la loi n° 87-457 du 17 juillet 1987 complétant la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement ;

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

Vu le décret n° 87-284 du 22 avril 1987 modifiant le décret n° 86-516 du 14 mars 1986 relatif au droit de préemption urbain ;

Vu la délibération du 12 juillet 1993 approuvant la révision du POS du secteur de Villeurbanne de la communauté urbaine de Lyon ainsi que l'extension du DPU aux zones urbaines et d'urbanisation future créées à l'occasion de cette révision ;

Tout recours contre la présente décision doit être formé auprès du tribunal administratif de Lyon dans les deux mois à partir de la publication de la décision

n° provisoire 6702 - page 2/3

Vu la délibération n° 2005-2006 du 18 avril 2005 par laquelle le conseil de Communauté a donné délégation à son président pour accomplir certains actes, en particulier exercer le droit de préemption urbain sur les biens de nature immobilière mis en vente volontairement ou non ;

Vu l'arrêté n° 2004-10-01-R-0274 du 1er octobre 2004 par lequel monsieur le président donne, à monsieur le vice-président Guy Barral, délégation de fonctions ;

Considérant la déclaration d'intention d'aliéner soumise par maître Salichon, notaire, représentant les conjoints Salichon, reçue en mairie de Villeurbanne le 1er avril 2005 et concernant la vente au prix de 750 000 € (sept cent cinquante mille euros) -immeuble cédé partiellement occupé- au profit de la société Terbois, dont le siège social est situé 10-12, place Vendôme, 75001 Paris ;

- d'un immeuble élevé de deux niveaux à usage commercial et d'habitation,

- ainsi que de la parcelle de terrain de 496 mètres carrés sur laquelle est édifié cet immeuble,

le tout, situé 28 et 30, rue Jean-Claude Vivant à Villeurbanne étant cadastré sous les numéros 201 et 202 de la section BL ;

Considérant qu'il est stipulé comme condition essentielle et déterminante des promesses de vente, d'une part, par les conjoints Salichon à la société Terbois, portant sur les parcelles BL 201 et 202, et d'autre part, par la SCI Henna et la société Terbois, portant sur la parcelle BL 197, que lesdites promesses étaient stipulées indivisibles, les ventes ne pouvant pas être réalisées l'une sans l'autre. En outre, lesdites promesses seront régularisées concomitamment par acte authentique ;

Considérant l'avis exprimé par monsieur le directeur des services fiscaux du Rhône ;

Considérant que la communauté urbaine de Lyon doit exercer son droit de préemption, pour la constitution d'une réserve foncière en vue de réaliser un programme de logement social, destiné aux populations défavorisées, immeuble compris dans un secteur classé prioritaire au programme local de l'habitat approuvé par délibération du conseil de Communauté du 10 décembre 2002 et conformément à l'un des objectifs de l'article L 302-1 du code de l'urbanisme. Cette acquisition s'inscrit dans le dispositif approuvé par délibération du conseil de Communauté du 24 novembre 2003 tendant à la mise en place de moyens pour la recherche et le captation d'opportunités immobilières et foncières afin d'atteindre les objectifs de production de logements liés aux opérations de renouvellement urbain et du programme de l'habitat. Cette acquisition journalière fait l'objet d'une subvention du conseil régional Rhône-Alpes, à hauteur de 20 % maximum du montant et dans la limite de 91 400 € (quatre-vingt-onze mille quatre cents) par acquisition ;

Sur proposition du directeur général de la communauté urbaine de Lyon ;

**arrêté**

Article 1er - Pour les causes sus-énoncées, le droit de préemption dont dispose la communauté urbaine de Lyon est exercé à l'occasion de l'aliénation ayant fait l'objet de la déclaration précitée.

Article 2 - Le prix 750 000 € (sept cent cinquante mille euros) -immeuble cédé partiellement occupé-, figurant dans cette déclaration d'intention d'aliéner, n'est pas accepté par la communauté urbaine de Lyon qui propose celui de 597 400 € (cinq cent quatre-vingt-dix-sept mille cinq cent quatre euros), immeuble cédé partiellement occupé.

Il est stipulé, conformément à la clause contenue dans la déclaration d'intention d'aliéner, que la présente offre d'acquisition portant sur les parcelles BL 201 et 202 est indissociable de l'offre d'acquisition portant sur la parcelle BL 197, appartenant à la SCI Henna. Les ventes ne pourront pas être réalisées l'une sans l'autre et devront être régularisées concomitamment par acte authentique en cas d'acceptation des deux offres d'acquisition.

Le bien vendu par l'indivision Salichon est loué, à savoir un appartement au premier étage à mademoiselle Starghy, moyennant un loyer mensuel de 500 € (cinq cents euros) et la totalité du local commercial au rez-de-chaussée, d'une superficie d'environ 450 mètres carrés à la société Com'en action aux termes d'un bail commercial d'une durée de 9 ans, ayant commencé à courir le 1er juillet 2003 pour finir le 30 juin 2012 moyennant un loyer de 15 000 € (quinze mille euros quatre-vingt cents) annuels. Il est précisé qu'il a été prévu, aux termes de la promesse de vente, que toute indemnité de libération des lieux était à la charge des conjoints Salichon, sous réserve qu'un accord puisse être trouvé avec le locataire. Cette libération devra intervenir concomitamment à la vente.

n° provisoire 6702 - page 3/3

Selon les dispositions de l'article R 213-10 du code de l'urbanisme, le propriétaire dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la présente offre pour faire connaître, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception :

1° - soit qu'il accepte cette offre. Dans ce cas, son accord ne pourra être assorti d'aucune réserve, notamment en ce qui concerne le règlement du prix. L'article L 213-14 du code de l'urbanisme accordant au titulaire du droit de préemption un délai de six mois pour l'exercer.

La vente au profit de la Communauté urbaine sera alors définitive. Elle sera régularisée suivant les prescriptions des articles L 213-14 et R 213-12 du dit code, par un acte authentique qui sera dressé par maître Prohaska, notaire associé à Villeurbanne.

Conformément à la réglementation en vigueur, le prix de vente sera versé le plus rapidement possible ;

2° - soit qu'il maintient le prix figurant dans la déclaration sans pour autant renoncer à la vente et accepte que le prix soit fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, conformément à l'article L213-4 du code de l'urbanisme.

3° - soit qu'il renonce à l'aliénation envisagée. Une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner devrait être soumise si la vente de ce bien était à nouveau projetée.

A défaut de la réception par la communauté urbaine de Lyon d'une réponse à cette offre dans le délai de deux mois sus-visé, le propriétaire sera réputé avoir renoncé à l'aliénation.

Article 3 - Le destinataire de la présente décision, s'il désire la contester, peut saisir le tribunal administratif de Lyon d'un recours contentieux dans les deux mois à partir de la notification de la décision attaquée.

Il peut également saisir l'autorité compétente signataire d'un recours gracieux. Cette démarche prolonge le délai du recours qui doit alors être introduit dans les deux mois suivant la réponse. Au terme d'un délai de deux mois le silence de l'autorité signataire vaut rejet implicite.

Article 4 - La dépense résultant de cette acquisition par la communauté urbaine de Lyon sera imputée sur les crédits inscrits au budget principal - exercice 2005 - compte 213 300 - fonction 824 - opération 0095.

Article 5 - Le directeur général et le comptable du Trésor de la communauté urbaine de Lyon sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté transmis au représentant de l'Etat.

Lyon, le 30 mai 2005

Le président, et par délégation,  
le vice-président chargé de la  
politique foncière,

Guy Barral.

**Fig. 25 - Esempio di arrêté della Comunità urbana di Lione per esercitare il diritto de préemption**

Per contenere gli effetti speculativi, infatti, è prevista una procedura di pré-Zad che autorizza la delimitazione di un perimetro provvisorio nel quale viene esercitato il diritto. Con la legge 1 giugno 1987, i comuni dotati di un Plan local d'urbanisme e di un Pos possono sopprimere le Zad ed esercitare in modo generalizzato il Dpu.



Con la legge del 31 dicembre 1975 nelle Zone d'intervention foncière Zif – zone di intervento fondiario -, il droit de préemption è a titolo permanente. Le Zif sono istituite nei comuni o raggruppamenti di comuni con più di 10.000 abitanti, dopo che i loro PLU sono stati pubblicati. Le Zif sono possibili anche nei comuni con meno di 10.000 abitanti se i loro Plu sono stati resi pubblici.

Nel 2005 la legge del 23 febbraio relativa allo sviluppo dei territori rurali autorizza i dipartimenti ad individuare dei perimetri di protezione e messa in valore di spazi agricoli e naturali periurbani dove i dipartimenti o i Safer Société d'aménagement foncier et d'établissement rural delegati possono intervenire con la préemption.

La legge 18 luglio 1985 ha proceduto ad una riorganizzazione completa del sistema della prelazione.

Nei comuni dotati di un Plan local d'urbanisme le Zif e le Zad sono unificate e sostituite da un Dpu che può essere istituito su tutto o parte delle zone urbane o da urbanizzare definite nel Plu, nelle zone di salvaguardia e di messa in valore.

I comuni sono anche liberi di ridurre il campo di applicazione del Dpu o di sopprimerlo. Lo Stato può comunque richiedere al comune di instaurare o delegare ad un altro soggetto un Dpu in un'area interessata da un périmètre d'opération nationale – opere pubbliche nazionali -.

Il Dpu può essere esercitato in tutto o in parte del territorio comunale nei comuni dotati di Plu. Il Dpu, comunque, non può essere esercitato in immobili costruiti da meno di dieci anni, in locali soggetti a proprietà da più di dieci anni.

Il privato deve indirizzare al Sindaco una déclaration d'intention d'aliener Dia il quale poi la trasmette ai Servizi fiscali e al titolare del diritto, se diverso dal comune.

La mancanza della Dia costituisce causa di nullità della vendita che si prescrive dopo cinque anni dalla pubblicazione della vendita.

Il titolare del diritto di préemption ha due mesi a disposizione per rispondere al privato. La mancata risposta equivale ad un silenzio assenso alla vendita.

La PA può decidere di acquistare il bene al prezzo indicato dal venditore, da perfezionare con atto notarile. Essa può anche proporre un prezzo differente, dopo aver fatto stimare il bene ai Servizi Fiscali del Demanio. Se il privato non ritiene congruo il prezzo offerto, nei quindici giorni successivi, la PA sente le juge de l'expropriation - il giudice dell'espropriazione - che fissa il prezzo in relazione ai miglioramenti e cambiamenti effettuati dal proprietario successivamente all'apposizione del vincolo (Zad, Dpu), dei prezzi di trascrizione di compravendita di beni simili nella zona o in zone analoghe, delle valutazioni dei Servizi Fiscali.

La valutazione del bene effettuata dai Servizi fiscali solitamente fa riferimento a proprie stime effettuate su beni compravenduti negli ultimi 10-15 anni, che quindi sono inferiori al valore di mercato reale.

Il privato, a questo punto, può decidere se alienare il bene al prezzo proposto dalla PA o rinunciare alla vendita.

Se il titolare del Dpu rinuncia esso non potrà più esercitare il diritto di vendita per cinque anni. Il proprietario potrà però vendere liberamente solo

al prezzo fissato dal giudice, rivisto in funzione delle variazioni del costo delle costruzioni avvenuto.

Esiste anche il *droit de délaissement* – diritto di abbandono –: il proprietario può proporre la vendita immediata alla PA indicando un prezzo (artt. L 230-1 e L 230-6 Cu). Esso è percepito come una garanzia offerta ai proprietari di ritrovare la libera disposizione del loro bene per i successivi cinque anni.

La questione non irrilevante dello strumento del Dpu è il recupero delle risorse necessarie per l'acquisizione dei beni.

Come afferma M.eur Brouquieres del Bureau Réception Dia de la Commune de Paris, in bilancio vengono preventivate delle somme riservate alla prelazione, che vengono stimate in base ai trend storici degli anni precedenti. I bureaux d'habitations – uffici delle abitazioni - ad esempio possono esercitare la prelazione sugli appartamenti dove il Plu ha imposto il vincolo; il Plu indica, infatti, le zone dove le Mairie può esercitare la *préemption* non solo sulle singole abitazioni ma anche sulle attività commerciali.

Lo strumento è quindi un mezzo efficace per la calmierazione dei prezzi immobiliari e per il contenimento della rendita urbana.

Le politiche messe in atto dai comuni con la *préemption* infatti, possono essere di tipo "semplice", nel caso di acquisto dei suoli necessari per realizzare servizi pubblici, o "tattica" mirata alla regolazione e all'abbassamento dei prezzi di mercato degli immobili.

### **3.3.3. Le riserve fondiari**

La politica delle riserve fondiari è stata introdotta in Francia dalla Loi d'orientation foncière del 30 dicembre 1967: *«praticata da molto tempo all'estero: Germania, Paesi Bassi, Svizzera, Scandinavia notoriamente (la città di Stoccolma è proprietaria del 70% del suo territorio comunale) la politica delle riserve fondiari è recente in Francia»* (Morand-Deville, 2006).

Il suo campo di applicazione è poi stato ampliato dalle leggi 31 dicembre 1976, 18 luglio 1985 e 13 luglio 1991.

Le riserve fondiari hanno diverse finalità: la lotta alla speculazione, l'istituzione delle Zad, le operazioni specifiche di infrastrutturazione. *«Si tratta quindi di acquisire beni destinati ad operazioni di sviluppo non ancora previste in modo preciso. E' una politica di medio o di lungo termine, una anticipazione sull'urbanistica futura, la possibilità di immagazzinare dei terreni acquisiti a prezzi ragionevoli e che saranno immediatamente disponibili quando la collettività prenderà la decisione di urbanizzarli. La messa in riserva dei terreni permette anche di pesare sui prezzi rimettendoli sul mercato fondiario al momento stimato più strategico»* (Morand-Deville, 2006).

Il diverso ordinamento giuridico francese permette quindi agli enti pubblici di comportarsi in modo attivo nel mercato immobiliare dei suoli, rendendoli attori in grado di influenzare i prezzi e quindi di limitare la rendita fondiaria. Essi possono acquistare i terreni sia in modo bonario e quindi negoziato, sia in modo coercitivo con la *préemption* o l'espropriazione.

Gli strumenti forniti alla PA le permettono anche di scegliere come e cosa acquistare e soprattutto indipendentemente dalla destinazione del piano.

Le acquisizioni possono intervenire al momento in cui il progetto di infrastrutturazione deve realizzarsi: si tratta allora di una acquisition opérationnelle – acquisizione operativa – che presenta un carattere di urgenza, legata al fatto di procedere velocemente alla realizzazione del progetto.

In questo caso l'acquisizione non si effettua alle migliori condizioni, né tanto meno ai prezzi migliori. Ne consegue che i tempi previsti inizialmente per le acquisizioni non vengono rispettati con conseguenti ritardi nell'inizio dei lavori. La collettività pubblica può anche decidere di acquisire i suoli prima delle operazioni creando un patrimoine foncier – patrimonio fondiario – messo a riserva.

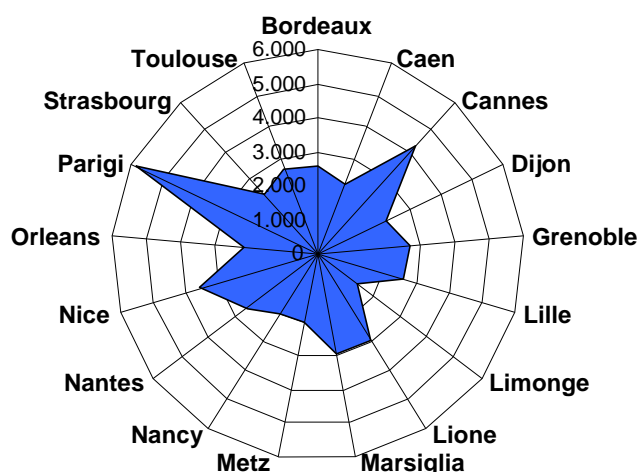
Come precisa la Division Urbanisme operationnel et du logement – Direction régionale de l'équipement della région de l'Ile de France, i benefici di quello che è «*uno degli strumenti essenziali di una buona politica fondiaria*» (ibidem, 1973) sono multipli:

- I. i prezzi di acquisto sono congrui: nel caso delle Zad «*la collettività può quando il proprietario vende, evitare di acquistare il bene ad un prezzo speculativo, che comprenderebbe il plusvalore che i lavori che la collettività deve realizzare, apporterebbero*» (ibidem, 1973);
- II. il patrimonio creato nel tempo permette alla collettività di stabilire un programma di sviluppo e di reperire le risorse finanziarie necessarie;
- III. le acquisizioni permettono di delineare i progetti previsti dagli strumenti urbanistici;
- IV. si possono dare vita subito a interventi di realizzazione di opere pubbliche e di alloggi, al di fuori delle programmazioni.

Parigi, preso come caso rappresentativo, ha circa 300 ettari di riserve fondiarie (stima Aziere, Duarte 2006) di cui i due terzi sono aree ferroviarie. Il rapporto di Pierre Pommelet sulle riserve fondiarie di Parigi mostra che in esse figurano le aree incolte e le aree ferroviarie della Sncf e della Rff, i siti dello Stato che andranno ceduti (come la prigione della Santé). Una delle critiche effettuate al nuovo Plu di Parigi è la mancata valorizzazione di tali aree nel Padd, per la realizzazione di nuovi grandi parchi urbani e di alloggi situati negli immediati pressi degli scali ferroviari (Aziere, Duarte 2006).

La legge francese precisa anche le modalità di finanziamento delle operazioni. Le communes possono rivolgersi agli istituti di credito come soggetti di diritto privato; una parte importante del finanziamento è inoltre garantito dal Crédit local de France. Una serie di strumenti finanziari sono stati creati per finanziare le acquisizioni: la taxe spéciale d'équipement - tassa speciale delle infrastrutture -, contributi finanziari ai comuni, esoneri fiscali.

La loro utilizzazione è stabilita dall'art. L 221-2 del Code de l'urbanisme: prima della loro destinazione definitiva, i suoli possono essere rivenduti solo ad altri enti pubblici o in concessione temporanea. Dopo la definizione di un progetto «*essi possono essere rivenduti o semplicemente concessi a costruttori private collettività pubbliche non erano intervenute che come intermediarie per liberare i suoli*» (Morand-Deville, 2006).



Città	Prezzi
Bordeaux	2.600
Caen	2.200
Cannes	4.250
Digione	2.200
Grenoble	2.650
Lille	2.600
Limonge	1.500
Lione	2.950
Marsiglia	2.950
Metz	2.000
Nancy	2.000
Nantes	2.550
Nizza	3.600
Orleans	2.100
Parigi	5.850
Strasburgo	2.300
Tolosa	2.700

**Fig. 26 e Tab. 17 - I valori immobiliari residenziali medi unitari delle principali città francesi nel 2007 (Fonte: Le Point)**

Le collettività locali possono ricorrere a diversi tipi di contratto per concedere l'uso dei suoli come l'affitto, l'enfiteusi, la concessione, l'affitto di costruzione, nel quale il concessionario edifica le costruzioni sul terreno dell'affittuario e a provvede alla conservazione in buono stato di manutenzione, durante l'affitto di durata dai 18 ai 99 anni.

### 3.4. I patrimoni pubblici e la loro valorizzazione in Francia

Tra gli attori del rinnovamento e dell'espansione urbana in Francia, un ruolo fondamentale è ricoperto dallo Stato centrale, che in tutte le principali

città francesi (Parigi, Lione, Marsiglia, Nantes, Tolosa, Lille), vanta un cospicuo patrimonio pubblico.

La valorizzazione del patrimonio pubblico è iniziata con la legge 5 gennaio 1988, che consente ai comuni di permettere servitù sul loro patrimonio.

Una seconda legge del 25 luglio 1994 concernente il patrimonio artificiale introduce l'istituzione di diritti reali sui porti allo scopo di eliminare la precarietà agli investimenti privati in attività economiche. I tempi, infatti, sono di settanta anni.

Così anche la legge del 6 gennaio 2004, che permette ad un titolare di un'autorizzazione temporanea d'occupazione di un bene pubblico di ottenere delle convenzioni per costruire.

Il Ministero della Difesa ha iniziato molto prima che ciò avvenisse in Italia la riorganizzazione delle sedi e l'abbandono delle aree urbane, secondo politiche di delocalizzazione. Fin dal 1958 esso ha proceduto con delle compensés – compensazioni – con i comuni, che hanno comportato la cessione di aree centrali, in cambio di terreni periferici. Non si tratta di vendite ma di scambi che fino al 1975 hanno portato a 155 operazioni urbane ottenendo 1500 ettari di nuove città.

*«Le ristrettezze budgetarie portano alla riorganizzazione dell'apparato militare a partire dagli anni '80 e hanno indotto il Ministero della Difesa ad adottare una politica di cessione e per farlo, a dotarsi nel 1987 di uno specifico servizio, la Mrai (missione per la realizzazione degli attivi immobiliari), che si è fatta carico di assicurare le vendite nelle migliori condizioni finanziarie.*

*La maggior parte delle cessioni si effettuarono verso una collettività territoriale al prezzo di mercato e la Mrai, dopo il 1990, per migliorare il suo potere di negoziazione in una prospettiva di rinnovamento urbano, ingaggia degli studi preliminari di fattibilità che sono stati sottoposti alle municipalità suscettibili di essere interessate.*

*Circa 4.000 ettari urbani sono stati oggetto di cessione, dopo le procedure di declassamento e spesso gli edifici riabilitati sono passati a delle istituzioni pubbliche (università, centri culturali). Qualche municipalità, dopo l'acquisizione di beni militari, ha conferito ad una Sem la cura di realizzare una Zac implicante mixité sociale e attrezzature di prossimità» (Dubois-Maury, 2004).*

Altre grandi istituzioni pubbliche hanno un rilevante patrimonio immobiliare che dal 1990 sottopongono a processi di valorizzazione. La Sncf è il secondo grande proprietario urbano. Solo a Parigi intra muros possiede 566 ettari. Così la Réseau Ferré de France Rff possiede 5 milioni di metri quadri di immobili e nella Regione dell'Ile de France 1 milione di metri quadri di terreni.

Ultimamente la politica di Rff mira alla valorizzazione del suo patrimonio: ne è un esempio la Zac Seine-Rive-Gauche a Parigi.

Gaz de France Gdf possiede circa 450 siti in zone semicentrali delle città francesi, eredi del suo passato industriale, ma da bonificare e disinquinare. Gdf assieme con altri enti pubblici e con privati porta avanti processi di valorizzazione con Sem e Zac. France Telecom ha invece 30.000 immobili. Anche gli istituti sanitari come l'Ap-Hp Assistance publique des hôpitaux de Paris o gli Hospices civils di Lione hanno un rilevante patrimonio

fondario: il primo 133 ettari in città e 400 nell'Ile de France, il secondo 56 ettari in centro a Lione. Così le Società di Assicurazione che nel 1981 possedevano 38.826 alloggi di cui l'87% nell'Ile de France.

La legge d'orientation pour la ville del 1991 e poi la successiva Sru hanno istituito gli établissements publics foncier locaux Epfl – istituzioni pubbliche fondiarie locali - come enti pubblici di cooperazione intercomunale Epci. *«Essi si occupano di tutte le acquisizioni fondiarie o immobiliari in vista della costituzione delle riserve fondiarie o la realizzazione di azioni o di operazioni di lottizzazione ai sensi dell'art. L 300-1 Cu».*

Essi esercitano su delega degli enti titolari il diritto di préemption e di espropriazione. L'Epfl è creata dal Prefetto, dopo la delibera del Consiglio municipale e dell'Epci.

### **3.5. Le Zac**

Le Zac le Zone d'aménagement concerté sono state istituite con la Loi d'Orientation Foncière Lof del 30 dicembre 1967. Esse sono degli strumenti operativi ovvero di "urbanisme opérationnel".

Il Dizionario de l'aménagement et de l'urbanisme (Merlin - Choay, 2005) definisce l'urbanisme operationnel come *«insieme di azioni, condotte o controllate dal potere pubblico, che possono avere per oggetto le fornitura di terreni lottizzati (aménagement), la costruzione di edifici o il trattamento di edifici esistenti (rinnovo, restauro, ristrutturazione)».*

Le Zac nel Code de l'urbanisme sono definite come *«delle zone all'interno delle quali una collettività pubblica o un istituzione pubblica a ciò vocata, decide di intervenire per realizzare o fare realizzare la lottizzazione e l'infrastrutturazione dei terreni, specialmente di quelli che questa collettività o questa istituzione hanno acquisto o acquisiranno in vista della loro cessione o della loro concessione ulteriore a degli utilizzatori pubblici o privati»* (art. L 311-1 Cu).

L'iniziativa delle Zac è pubblica sia essa attuata da un comune o da una struttura pubblica come l'Ep d'aménagement, gli organismes publics d'Hlm, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne Aftpr, ecc.

Importante è precisare il rapporto delle Zac con il Plu ovvero con la strumentazione urbanistica.

La Loi Sru permette l'ubicazione delle Zac in qualsiasi parte del territorio comunale: per realizzare l'operazione, lascia modificare e revisionare il Plu, sempre nel rispetto del Padd.

La Circolare n. 69-67 del 4 giugno 1969 specifica ancora le finalità delle Zac: *«da una parte offrire all'urbanistica dei terreni convenientemente infrastrutturati e serviti; dall'altra parte essere strumento di importanti operazioni, di cui la necessità sia occasione di ordinare lo sviluppo delle agglomerazioni nello spazio e nel tempo».*

La Zac è quindi uno strumento di iniziativa pubblica che comporta l'acquisizione dei terreni, la loro urbanizzazione, la realizzazione delle infrastrutture e la vendita ai privati dei suoli edificabili ad un prezzo che interiorizzi i costi sostenuti – charge foncière -.

Si tratta quindi di uno strumento nei principi analogo al Piano particolareggiato italiano di iniziativa pubblica se questo avesse funzionato.

La Zac comprendeva fino al 2000 un documento che è il Plan d'Aménagement de Zone Paz – piano di lottizzazione di zona - che definisce il piano urbanistico in modo conforme al vecchio Pos ma più frequentemente in deroga.

La loi Sru ha soppresso il Paz e oggi la Zac è diventata uno strumento operativo del Plu e del Padd. Il Plu infatti deve precisare nelle Zac la localizzazione degli spazi pubblici e delle principali opere pubbliche, delle attrezzature di interesse generale e degli spazi verdi. In realtà oggi si procede ad una revisione del Plu in funzione delle Zac, in quella che la letteratura francese ha chiamato «*la mise en forme de Paz*» (Le Moniteur).

L'acquisizione dei suoli avviene con l'esproprio, la *préemption* o il *délaissement* (art. L 311-2 Cu).

La legge SRU prevede anche il caso in cui ai proprietari non siano stati acquisiti i terreni. In questa fattispecie essi dovranno concludere con l'ente pubblico una convenzione per la loro partecipazione all'infrastrutturazione della zona. Questa è definita Zac ad espropriazione limitata. (art. L 311-4 Cu).

La lottizzazione è quindi una prerogativa pubblica: sono quindi le istituzioni pubbliche che hanno l'iniziativa delle operazioni urbanistiche e che costituiscono ed approvano le Zac e i loro programmi. Nello stesso tempo le Zac sono delle operazioni economiche con un loro bilancio, che deve essere aggiustato in base alle esigenze pubbliche e ai conti del lottizzatore.

Le istituzioni pubbliche solitamente acquistano i terreni con la *préemption* o l'esproprio e poi le cedono all'aménageur o delegano i diritti agli operatori (solitamente Sem). Questi, realizzate le opere di urbanizzazione, rivenderanno i lotti ai promotori privati.

Ne deriva che «*nelle operazioni puramente private, è il mercato immobiliare e l'importo delle tasse e delle partecipazioni che determinano il senso dell'evoluzione dei valori fondiari...nelle operazioni di carattere pubblico (specialmente le Zac), la variazione dei valori immobiliari non si recupera direttamente e immediatamente sui valori fondiari. Tuttavia, questa conclusione deve essere modulata sul fatto che anche nelle operazioni pubbliche, una parte dei terreni è acquistata amichevolmente: le variazioni dei prezzi immobiliari si ripercuotono dunque ugualmente in queste operazioni, almeno parzialmente, sui valori fondiari*» (Martin, 2000). I bilanci delle Zac, quindi, sono un elemento fondamentale che tengono conto di tre variabili: i costi dei suoli, come detto, i diritti di costruire, le attrezzature pubbliche. I bilanci vengono quindi predisposti in funzione della variazione dei costi del suolo e degli immobili.

«*Contrariamente alla situazione del promotore, l'aménageur può, dunque, in caso di forte variazione dei prezzi immobiliari, aggiustare il bilancio sulle voci negoziabili, sapendo il programma dell'operazione e l'importo contrattuale dei contributi per le attrezzature pubbliche [...]. Il calcolo dell'aménageur è dunque in un certo modo un conto al contrario. La differenza è che il risultato del calcolo non è il prezzo del suolo, ma l'ammontare delle partecipazioni comunali.*

*Se l'importo è stato calcolato nel periodo euforico della fine degli anni '80, le partecipazioni superano il quadro delle attrezzature realizzato nell'interesse principale della Zac.*

*Si sono viste delle operazioni finanziare sale municipali, musei, ecc. Così la collettività può beneficiare dell'alzarsi dei prezzi immobiliari. Quando il mercato è in fase di regressione, interviene una fase di negoziazione. Gli aménageur, fondandosi sulla legislazione e la giurisprudenza, propongono una diminuzione dell'importo delle partecipazioni all'altezza dei costi delle attrezzature realmente necessarie all'operazione» (ibidem).*

In bilancio figurano anche i diritti di costruire che sono comunque frutto di una negoziazione tra i comuni, che hanno la responsabilità dello sviluppo urbano e delle attrezzature, e la Zac che si assume le responsabilità economiche.

<b>Superficie Zac: 30.000 mq</b>			
<b>Programma 74.000 mq di Shon</b>			
spese	Acquisizioni fondiarie	56.992.366	
	Demolizioni	305.343	
	Vrd	2.595.420	
	Attrezzature pubbliche	10.229.008	
	Spese annesse	1.068.702	
	Spese finanziarie	5.190.840	
	Onorari	1.832.061	
	Totale spese	78.213.740	
	ricavi	Alloggi liberi	42.748.092
		Alloggi Pli	1.374.046
Alloggi Pla		1.145.038	
uffici		32.946.565	
Totale ricavi		78.213.740	

**Tab. 18 - Bilancio di una Zac nella regione parigina (Fonte: Martin, 2003)**

### **3.6. Il ruolo delle Sem nella trasformazione urbana**

Le Sociétés d'économie mixte d'aménagement sono una forma particolare delle Sem locali, distinte da quelle statali. Le Sem sono state riformate dalla legge del 7 luglio 1983 e dalla legge 2 gennaio 2002, che ha cercato di favorire la loro azione.

Esse sono società anonime che associano nel loro capitale a titolo maggioritario delle istituzioni locali (comuni, dipartimenti, regioni o loro raggruppamenti) e partners economici e finanziari. Recenti stime quantificano in 1.400 il numero di Sem operative con circa 50.000 dipendenti.

La Sem unisce quindi soggetti pubblici territoriali e non e soggetti privati ma i primi *«devono detenere separatamente o insieme, più della metà del capitale di queste società e dei voti negli organi deliberanti»* (art. L 1521-1 Cu). Il limite superiore è comunque fissato all'80%.

La Sem quindi ha la finalità dell'effettivo perseguimento, come una società privata, degli obiettivi sociali affidatele. Essa, insieme al concorso dei partners economici e finanziari che le istituzioni hanno scelto, persegue gli interessi pubblici.

*«Del resto, la forma della società anonima permette di confrontare la rigidità e la pesantezza delle procedure di creazione e di funzionamento di un'istituzione pubblica, con la flessibilità del diritto privato (contabilità*



*commerciale, gestione dinamica del reclutamento e delle carriere, rapidità delle decisioni). Inoltre la logica dell'impresa dà alle Sem quello che manca alle istituzioni pubbliche: la reattività indispensabile per soddisfare le attese dei suoi clienti nelle migliori condizioni di qualità e prezzi. Infine le Sem conferisce alla collettività locale la capacità di apprezzare la verità dei costi e dei rischi legati agli investimenti o ai servizi pubblici di cui ella si fa carico» (Credit Local de France, 2002).*

Le Sem, relativamente al mercato immobiliare, possono gestire un parco locativo o provvedere alla pianificazione di interventi di trasformazione urbana. Le prime contano oggi in Francia circa 500.000 alloggi, anche se in maggioranza tale patrimonio immobiliare solitamente non è recente.

La loro flessibilità di bilancio è inoltre limitata dalla crescita delle imposte fondiari e il loro equilibrio finanziario è spesso difficilmente raggiungibile.

Alle Sem d'aménagement vengono conferite le operazioni di lottizzazione, che esse realizzano attraverso una convenzione con il comune. Il loro campo di azione è stato ampliato con la legge 18 luglio 1985, tanto che spesso molti comuni si sono attrezzati con una loro specifica Sem. Nel 2003 esse infatti erano 373, create soprattutto negli anni '60 e dopo il 1985.

Le Sem sono lo strumento operativo con cui i comuni conducono gli interventi di trasformazione urbana previsti dalle Zac e basano il loro programma sull'attendibilità finanziaria del progetto. Esse *«hanno il compito di acquisire i suoli necessari alla messa in atto dell'intervento, tramite cessione consensuale o espropriazione; predisporre i suoli, ovvero compiere le demolizioni che si rendono opportune e ridefinire il profilo generale dell'area; realizzare l'infrastrutturazione dei suoli; vendere (o raramente concedere in locazione o in concessione d'uso) i terreni ai costruttori i quali procedono all'edificazione»* (Mello, 2007).

Accanto alle Sem esistono altri enti con finalità di sviluppo e riqualificazione dei tessuti urbani

L'Afrtp, Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne - Agenzia Fondiaria e Tecnica della Regione Parigina -, ad esempio, è un attore pubblico il cui azionariato è nelle mani di una serie di enti pubblici e istituti bancari della regione dell'Ile de France.

Essa si comporta come un operatore fondiario, intervenendo come intermediario per acquistare suoli per conto di enti pubblici o loro concessionari e anche come acquirente diretto per la realizzazione di operazioni urbanistiche.

Tra le sue finalità, infatti, vi è la progettazione e realizzazione di lottizzazioni, nelle quali l'Afrtp provvede anche direttamente alla costruzione dei fabbricati, per poi immetterli nel mercato.

### **3.7. Un caso di studio: l'operazione di trasformazione urbana Seguin-Rives de Seine**

*«Parigi apre le porte alla banlieue»* così Ida Fossa titolava un articolo del 2005 che illustra i principali interventi di "pianificazione pesante" ovvero

di progetti a dimensione urbana di livello intercomunale comprendenti opere impegnative e con rilevanti ricadute sociali ed economiche.

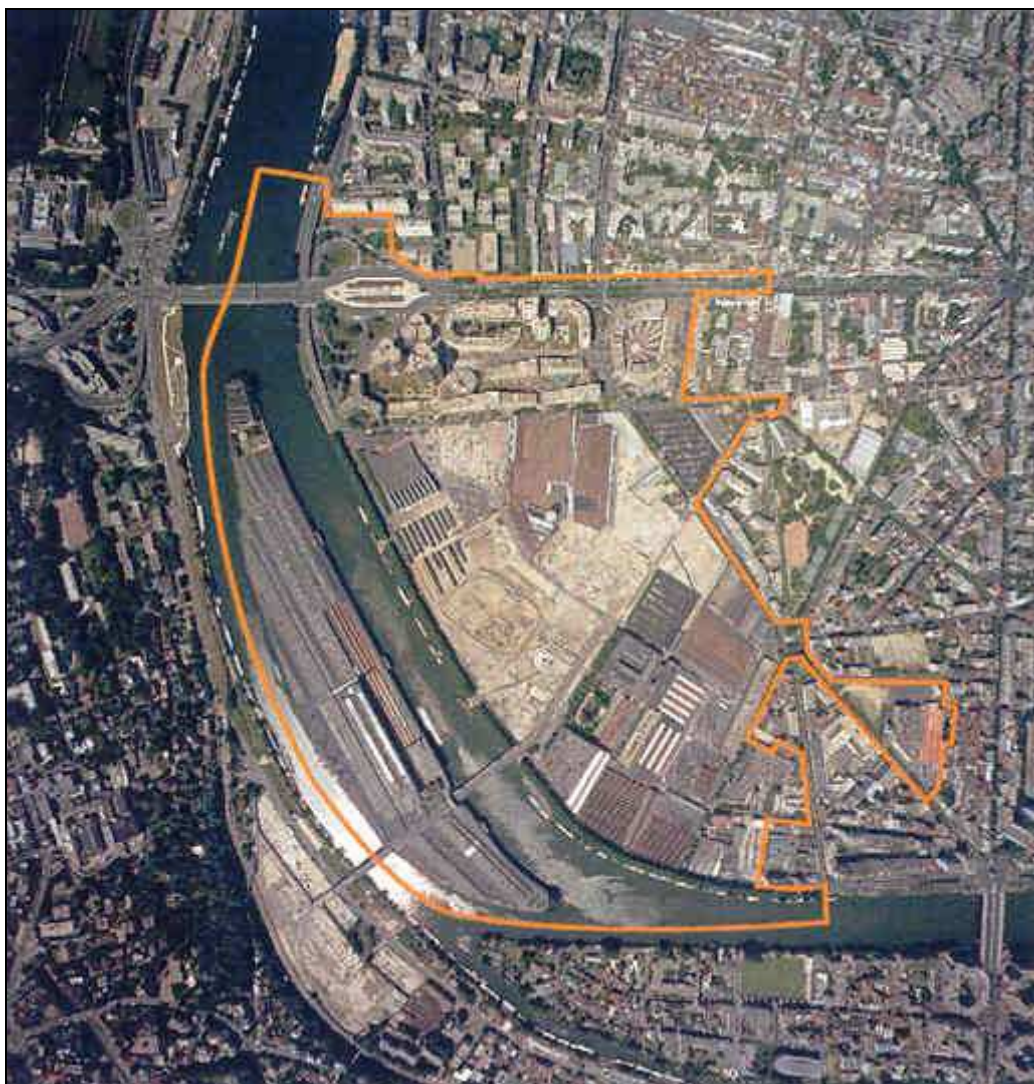
Tra i principali progetti in corso di attuazione nella *Couronne* figurano, per citarne alcuni: "Port d'Italie" con il recupero di aree industriali dismesse e la creazione un centro commerciale di 20.000 mq; Sant Denis con 740.000 mq di uffici per circa 41.000 impiegati; Porte d'Ivry – Porte Secteur Gondrand con circa 97.000 mq di uffici; Les Lillas – Bagnolet – Romainville con interventi su 25 ettari, Montreil – Porte de Montreil con l'interramento di un tratto della *périphérique*; Issy – Porte de Vanves con la creazione di 3.400 alloggi e 317.000 mq di uffici; Porte de Clichy con 13.000 mq di nuovi alloggi, 30.000 mq di uffici e 13.500 mq di attività commerciali. Questo secondo una filosofia che «una città che si ferma è una città che muore» (Forester, 2005).

In questo quadro si inserisce l'operazione Ile Seguin, più conosciuta come Boulogne Val de Seine e sorta agli onori della cronaca perché doveva ospitare la sede museale della collezione di arte moderna di Francois Pinault, poi dirottata a Venezia alle ex Corderie della Punta della Salute, con grande scalpore a Parigi.

Nell'Ile de France e quindi nell'intera Francia essa rappresenta, viste le sue dimensioni eccezionali di 74 ettari, l'esempio più significativo delle politiche di sviluppo avanzate dell'urbanistica francese, nel recupero delle aree dismesse.

L'area nel comune di Boulogne-Billancourt, nell'immediato ovest di Parigi, al sud del Bois de Boulogne, si trova nel tratto della Senna dove questa forma due isole, l'île Seguin e l'île Saint Germain, definite l'îles de Monsieur.

Il nuovo quartiere ospiterà circa 5.800 alloggi di cui un terzo sociali per 12.000-13.000 persone - il 10% della popolazione del comune. Un altro dato significativo della dimensione dell'intervento è dato dal bilancio previsionale del solo *aménagement* pari a 537 milioni di euro.



**Fig. 27 - L'area di intervento**

La storia del piano è inoltre rappresentativa di come i progetti riescano a concretizzarsi, malgrado l'evoluzione degli strumenti urbanistici avvenuti nel frattempo, e di come le trasformazioni urbane siano complessivamente legate in Francia alle scelte politiche.

Il Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy era infatti Presidente del Conseil général des Hauts-de-Seine e Copresidente del Collège des élus – Collegio degli assessori – facenti parte del Collegio degli esperti. Questo a conferma di una tradizione francese che lega i presidenti della repubblica da Georges Pompidou a Francois Mitterand ai grands projets urbains della capitale.

Il Collegio aveva per scopo «*la definizione della programmazione sull'isola e in particolare sulla punta a valle, dopo la rinuncia di Francois Pinault a installarvi un museo per la sua collezione. Esso è composto da eletti e da personalità, uomini dell'arte e intellettuali, universitari e scienziati, specialisti di urbanizzazione o di sviluppo durevole*» (Val de Seine Aménagement, 2006).

L'area di studio è costituita dai terreni occupati dalle ex fabbriche della Renault e si compone di tre sub-aree: l'Île Seguin, il "Trapezio" ovvero l'area di circa 52 ettari nella piana di Billancourt e il Quartiere Pont du Sèvres.

La Renault ha smesso la sua attività produttiva in quella che è la sua sede storica nel 1992.

Già nel 1970, la Renault vendette una parte dei suoi terreni all'Office public d'aménagement et de construction Opac di Parigi, che realizzò il quartiere Pont du Sèvres. Ad esse si aggiungono alcuni lotti sparsi appartenenti alla Renault vicino al "Trapezio".

Nel 2000 la Renault adotta un piano intitolato "Renault Billancourt 2000" che ha previsto anche la realizzazione di un primo edificio denominato "57 metal" che destina 15.000 mq ad ateliers.

Il piano poi viene abbandonato, decidendo di conservare nell'area la sola sede sociale.

La Renault cerca quindi soluzioni di valorizzazione contattando lo Stato e anche privati.

Nel frattempo anche il pubblico si era attivato. Nel 1989 quando la Renault aveva ventilato l'abbandono dell'area di Boulogne-Billancourt, il primo ministro Michel Rocard aveva lanciato una opération d'intérêt national - operazione d'interesse nazionale -.

Si costituisce allora un Syndicat mixte - associazione mista - tra i comuni di Boulogne-Billancourt e Meudon, d'Issy-les-Moulineaux, Vanves, Saint-Colomb e Sèvres, le Conseil général des Hauts-de-Seine, presieduto da Sarkozy e la Regione dell'Île de France.

Nel 1997 il Syndicat mixte lancia un concorso vinto da Bruno Fortier che prevede circa 1.000.000 mq di Shon (autorizzati dal Prefetto) corrispondenti a 500.000 mq di residenze (di cui un terzo sociali), 250.000 mq di uffici, 250.000 mq di attrezzature pubbliche e private e commercio, oltre a 10 ettari di parchi.

Nel 1999 il Syndicat, conscio anche delle dimensioni giuridico-finanziarie della questione, incarica la società G3A di elaborare una proposta di progetto urbanistico, recepito nel Plan de référence - Piano di riferimento - e di riflettere sugli strumenti opportuni per montare finanziariamente l'operazione.



**Fig. 28 - Il Plu dell'area**

Si stabiliva quindi di creare una Sem e, per dare maggiore organicità all'intervento, si decideva di ampliare l'operazione al quartiere del Pont du Sèvres.

Successivamente nel 2000 viene indetto un primo concorso urbanistico per la riqualificazione del quartiere esistente, vinto dall'urbanista Christian Devillers; un secondo concorso per l'urbanizzazione del "Trapezio" è stato vinto dagli architetti Patrick Chavannes e Jacques Ferrier. Nel 2001 la G3A con Francois Grether, Michel Desvigne e Francois Barré realizza uno studio di fattibilità per l'île Seguin.

I tre piani assemblati e rivisti in funzione di una destinazione culturale dell'isola, delle esigenze del comune di Boulogne-Billancourt e di un aumento degli spazi verdi, costituiscono il Plan de référence – Piano di riferimento -.



**Fig. 29 - Il Plan de Référence, l'assetto progettuale dell'area**

Il Plan de référence fu adottato nel 2002 dal Consiglio municipale di Boulogne-Billancourt e recepito nel nuovo Plu che è stato adottato nell'aprile 2004 e approvato nel luglio del 2005.

Il disegno prevede 20 ettari di spazi e passeggiate verdi, due ponti che collegano l'isola, una passerella pedonale, una linea di tram, che collega il nuovo quartiere alla Défense, e le fermate della metropolitana delle linee 9 e 10. Il progetto prevede, inoltre, la conservazione della storica sede della Renault e del "Bâtiment 57".

Operativamente si è quindi dato vita ad un processo negoziale tra Renault, i privati acquirenti e il comune, che ha portato alla creazione nel 2003 di una Saem Société anonyme d'économie mixte Val de Seine Aménagement.

E' stata approvata quindi la Zac Seguin-Rives de Seine dell'estensione di 74 ettari che prevede tra l'altro il programma delle attrezzature pubbliche, il programma delle costruzioni e il bilancio previsionale dell'insieme dell'operazione.

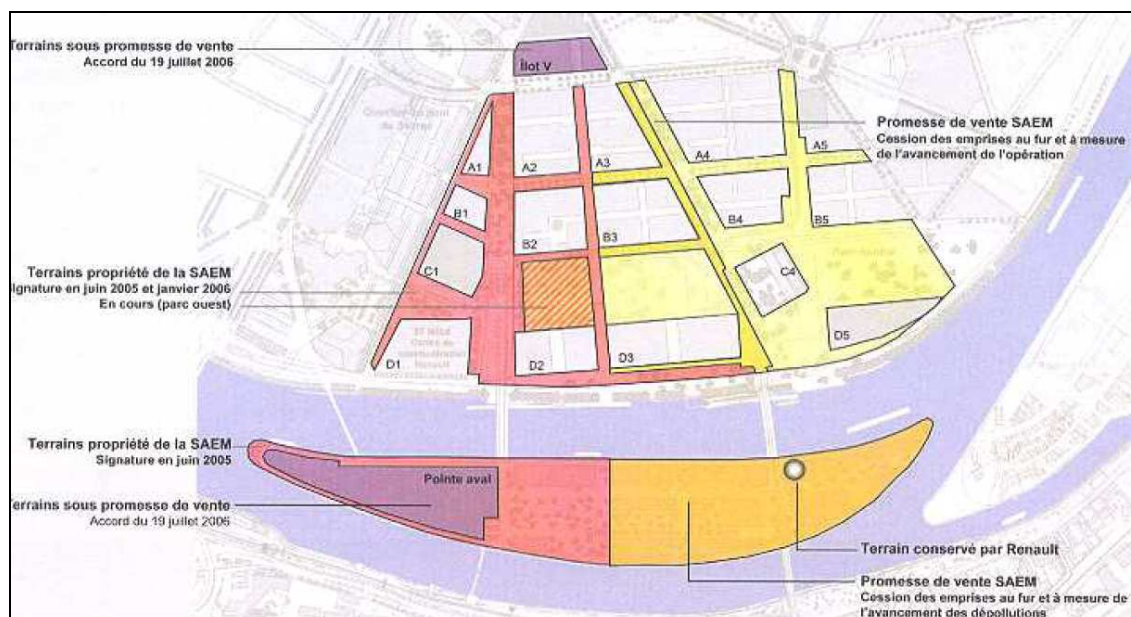
opera	Ultimazione
Cours de l'Ile Seguin	Metà 2008
Parc del trapazio	Parzialmente fine 2008
Parcheggio di 600 posti in Cours de l'Ile Seguin	Inizio 2009
Nuovo ponte	Inizio 2008
Passerella Boulogne	-
Terrazza giardino nell'Ile Seguin	Inizio 2009
Ridefinizione delle sponde dell'Ile Seguin	-
Passerella Sevres	Inizio 2009

**Tabella 19 - Le opere pubbliche previste nell'intervento**

La Saem Val de Seine Aménagement è incaricata della costruzione delle opere di urbanizzazione. I suoi azionari sono pubblici e privati: il Comune di Boulogne-Billancourt (64%), il Consiglio Generale des Hauts-de-Seine (10%), il Comune di Sèvres (1%), la Cassa dei depositi e prestiti (15%), Dexia e la Cassa di risparmio dell'île de France (5% ciascuno).

La società mira anche alla qualità, come del resto tutti i grandi progetti di trasformazione urbana parigine: essa è diretta da Jean-Louis Subileau vincitore del grand prix d'urbanisme 2001.

La Saem è maître d'ouvrage delle opere di urbanizzazione, degli spazi verdi, delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche, finanziati attraverso la convention publique d'aménagement – convenzione pubblica di sviluppo – con il Comune di Boulogne-Billancourt. Essa è anche responsabile della qualità architettonica delle varie operazioni immobiliari.



**Fig. 30 - L'assetto proprietario dei suoli dell'area**

Operativamente nella Zac si hanno due diverse modalità di acquisto: sull' I'île Seguin, la Saem è proprietaria o titolare di una promessa di vendita per tutta l'isola. Essa realizza le opere di urbanizzazione e commercializza i lotti ai costruttori degli edifici; nel "Trapezio" la Saem acquista i terreni per la realizzazione delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche e coordina i progetti privati, di cui è responsabile della qualità architettonica.

I lotti edificabili, infatti, nel "Trapezio" sono ancora di proprietà della Renault che li vende ai privati dopo che la Saem ha effettuato le opere di urbanizzazione. I privati acquirenti poi partecipano alla Saem, comprando un pacchetto azionario.

In tal modo i promotori privati partecipano al finanziamento delle opere di urbanizzazione e delle attrezzature pubbliche i cui progettisti sono selezionati con gare di progettazione nelle cui commissioni giudicatrici figurano il Comune e i coordinatori urbanistici del piano.

Nel 2000 infatti la Renault ha organizzato una consultazione tra promotori per vendere i suoi terreni. Essa ha firmato una promessa di vendita sulle aree del trapezio con un consorzio composto da quattro grandi costruttori ed investitori: Hines (società privata americana), Nexity (leader francese della promozione immobiliare), Vinci immobilier (leader a livello europeo delle costruzioni) e Icade Capri. Il consorzio è stato denominato Dbs Développement Boulogne Seguin.

Il meccanismo è stato fissato in termini negoziali in un accordo tra la Ville, i promotori e la Renault. Questo anche in funzione dell'entità dei costi di disinquinamento e di bonifica ambientale delle aree che è quantificabile in 150 milioni di euro (Viale, 2006) che sono a carico delle Renault.

La Renault, alla fine, conserva un lotto nel "Trapezio" per la costruzione di una nuova sede sociale.

La Saem è quindi maitre d'ouvrage degli spazi pubblici e delle infrastrutture pubbliche di tutte le aree. Solo le scuole saranno costruite dallo Stato, che comprerà i terreni sempre dalla Renault.





**Fig. 31 - I principali progetti pubblici e privati**

Al fine di garantire la qualità architettonica, urbana e paesaggistica dei prodotti immobiliari, l'organizzazione della trasformazione urbana avviene conferendo un grande peso alle procedure concorsuali.

I primi lotti che ospiteranno le costruzioni sono sette e i progetti architettonici che si svilupperanno sono stati selezionati con gare su proposte progettuali, in base ad un cahier des charges – capitolato prestazionale – redatto congiuntamente dalla Saem e dagli architetti coordinatori.

The image shows a questionnaire form titled "QUESTIONNAIRE PROMOTEUR" for the "OBSERVATOIRE DE LA POPULATION" concerning the "OPÉRATION ILE SEGUIN-RIVES DE SEINE". The form is divided into two main columns. The left column contains fields for: "Date de recueil des données : le ..." (with a handwritten date), "Nom du promoteur : ...", "Nom de l'opération : ...", "Numéro du logement dans l'opération (identifiant logement) : ...", and "Date prévue pour la livraison du logement (mois - année) : ...". The right column contains: "Type du logement :" with radio buttons for F1, F2, F3, F4, and F5; "Surface habitable du logement : ... m²"; "Nature de l'acquisition :" with radio buttons for "Investissement locatif" and "Accession à la propriété"; and a note: "(Si accession à la propriété : demander à l'acquéreur de remplir le questionnaire ci-joint)". At the bottom right of the form is a logo for "BOULOGNE BELLEVILLE" with a crest.

**Fig. 32 - Il questionario "dei desiderata" che viene compilato dagli acquirenti degli alloggi**

I progetti sono stati selezionati dalla Saem, il Comune e i costruttori.  
In tabella 14 sono riportati i dati essenziali dei progetti relativi al "Trapezio".

<b>Îlot/ Lotto</b>	<b>architetto</b>	<b>programma</b>	<b>Superficie (mq)</b>	<b>Maître d'ouvrage</b>	<b>Ultimazione</b>
<b>Prima fase operativa</b>					
A1	J.P. Viguier	Uffici e commercio	12.000	Hines	1 semestre 2008
A2	Diener & Diener, Perrault e altri	Uffici, alloggi, commercio,	33.000	Vinci Immobilier	Per fasi nel 2009
B1	V. Cornou	Residenze, commercio,	13.400	Copromozione: Vinci Immobilier, Icade Capri, Nexity	1 semestre 2009
B2	S. Beel, U.C. Ferrater, C. Vergely	Residenze, uffici, commercio, scuola	34.900	Copromozione: Nexity, Vinci Immobilier, Icade Capri (residenze), Nexity (uffici)	Per fasi nel 2009
B3	Intégral Lipsky + Rollet	Residenze, uffici, commercio	48.200	Copromozione: Nexity, Vinci Immobilier, Icade Capri; Hines (uffici)	Per fasi nel 2009
C1	J. Nouvel	Uffici, commercio, serra, alta giardiniera	40.000	Hines	2010
D2	N. Foster	Uffici, commercio, residenze	36.160	Hines (uffici), copromozione Vinci Immobilier, Icade Capri, Nexity	Fine 2008
<b>Seconda fase operativa</b>					
A3	JL Mateo, I Menu, L Saison, L Paillard	Commercio, residenze, uffici, attività culturali	85.397	-	-
D3		Parcheggio pubblico, alloggi, commercio		-	-

**Tab. 20 - I progetti privati del "Trapezio"**

<b>Tipo del bando di gara</b>	<b>Titolo del Bando di Gara</b>	<b>Publicato</b>	<b>Data limite</b>
Avviso di aggiudicazione	F-Boulogne-Billancourt: Lavori di completamento degli edifici	Oct 20, 2007	
Avviso di aggiudicazione	F-Boulogne-Billancourt: Servizi di progettazione di ponti	Oct 19, 2007	
Avviso di aggiudicazione	F-Boulogne-Billancourt: Lavori di costruzione	Oct 6, 2007	
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: Lavori di demolizione	Jul 31, 2007	Oct 1, 2007
Avviso di aggiudicazione	F-Boulogne-Billancourt: Servizi di progettazione di ponti	Jul 31, 2007	
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: Passerella	Jun 26, 2007	Sept 21, 2007
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: Servizi commerciali vari ed altri servizi	May 31, 2007	Jul 18, 2007
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: Installazione di porte, finestre	Apr 21, 2007	Jun 11, 2007
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: Lavori di costruzione	Apr 11, 2007	May 29, 2007
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: Lavori di movimento terra	Apr 11, 2007	May 29, 2007
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: Lavori speciali di costruzione	Jan 4, 2007	Feb 21, 2007
Avviso di aggiudicazione	F-Boulogne-Billancourt: Servizi di consulenza ambientale	Sept 21, 2006	
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: bridge-design services	Jun 13, 2006	Jul 10, 2006
Richieste d'offerte	F-Boulogne-Billancourt: bridge-design services	Jun 13, 2006	Jul 10, 2006
Avviso di aggiudicazione	F-Boulogne-Billancourt: Servizi architettonici, di ingegneria, di costruzione e di consulenza tecnica affini	Apr 28, 2006	
Avviso di aggiudicazione	F-Boulogne-Billancourt: Servizi di monitoraggio e controllo	Apr 28, 2006	
Avviso di aggiudicazione	F-Boulogne-Billancourt: Servizi architettonici, di ingegneria, affini	Apr 27, 2006	

**Tab. 21 - I bandi di gara per la realizzazione delle opere (Fonte: <http://appalti.dgmarket.com>)**

La qualità architettonica è quindi uno dei punti di forza dell'intera operazione: le scelte progettuali sono improntate a standard di alta qualità della vita, sia per l'architettura degli edifici, sia per la presenza di ampi spazi verdi, infrastrutture ed attrezzature pubbliche, sia per i servizi che permettono comodamente di raggiungere il centro di Parigi.

In tale ottica rientra la realizzazione di un padiglione informativo della Saem, ubicato all'incrocio tra Avenue Emile Zola e Rue Yves Kermen, che ha la funzione, dal luglio 2006, di illustrare l'avanzamento dell'operazione.

Esso presenta le informazioni che la Saem e i promotori privati vogliono dare alla comunità sullo stato di avanzamento dell'iniziativa, sui progetti approvati, sui cantieri e soprattutto sullo stato di realizzazione delle opere pubbliche.

Il padiglione è anche sede della Commissione di concertazione che raggruppa quindici associazioni e che si è riunita dal gennaio 2005 al febbraio 2007 circa 40 volte, per concordare le scelte di pianificazione e di progetto.

Nell'ottobre 2006 un altro padiglione è stato allestito da Dbs in Quai de Stalingrad, con la funzione di ufficio vendita sulla carta degli immobili in fase di realizzazione. Il successo è stato immediato: nel primo fine settimana sono stati venduti 235 appartamenti.

Particolare attenzione è stata riservata alla programmazione dell'Île Seguin dove un Conseil d'experts, costituito il 10 novembre 2005, ha consegnato il suo rapporto il 7 aprile 2006 dopo sei riunioni di lavoro. Il Consiglio, come si è già avuto modo di evidenziare, era presieduto da Jean Pierre Fourcade, sindaco di Boulogne-Billancourt e da Nicolas Sarkozy.

Il rapporto approva un progetto di "isola delle due culture" e formula delle raccomandazioni per la sua costituzione, come l'acquisto della parte mancante. Il programma prevede una città dell'arte con il Centro europeo di creazione contemporanea, lo SMAC Scènes de Musique Actuelles (sale di registrazione e da concerto), un luogo della memoria, delle strutture ludiche e di animazione, una città internazionale con residenze per artisti e ricercatori (240 alloggi e 16 atelier) un hotel (11.500 mq), un centro congressi internazionali, due scuole internazionali (con strutture d'insegnamento di 12.500 mq, un polo culturale e di alloggio di 10.000 mq) e commercio, ristoranti e servizi. Il polo dell'innovazione scientifica infine prevede l'INCa Institut national du Cancer, l'ISERM, le sedi di istituzioni pubbliche e private per la sanità, strutture biomedicali e scuole d'insegnamento. Il tutto perimetrato da un percorso-galleria che darà carattere unitario a tutta l'isola e con una grande terrazza giardino.

L'intervento è un esempio di come gli strumenti di partenariato con il privato che i comuni francesi hanno a disposizione, in realtà non indebolisca l'azione pubblica, ma anzi permetta di perseguire virtuose finalità di riqualificazione urbana di vaste aree. Non solo, come dimostra anche il caso dell'île Seguin, il ruolo degli enti locali, seppur calato al fianco dei promotori privati, non risulta per nulla sminuito, permettendo di realizzare un'intera isola destinata alla cultura, all'associazionismo, al volontariato, alla ricerca.

### **3.8. Raffronto tra le politiche fondiarie in Italia e Francia**

L'esperienza francese ha vissuto in modo anticipato gran parte dei fenomeni urbani che sono al centro dell'attenzione della letteratura urbanistica e dell'azione operativa dei comuni italiani.

Le aree dismesse, il recupero di aree industriali, i trasporti, una grande attenzione agli alloggi sociali, specie per le nuove popolazioni immigrate, la mixité funzionale e sociale, il rapporto pubblico-privato sono stati fin dagli anni '70 del secolo scorso nell'agenda dei mairies francesi.

Nel 1970, come emerge dai dati della comunicazione del prefetto di Parigi al Consiglio municipale sul rinnovamento urbano, a Parigi erano in corso trenta operazioni pubbliche, che comportavano la demolizione di 29.634 alloggi, con la costruzione in contemporanea di 34.363 alloggi nuovi di cui 14.058 Hlm (40%). Nel frattempo due operazioni private portavano alla demolizione di altri 15.000 alloggi con la costruzione di circa 23.000

nuovi di cui 3.700 Hlm (16%). Il tutto coinvolgendo circa 150.000 persone e 311 ettari.

I dati precedenti rappresentano solo il 20% di un programma di rinnovamento risalente al 1957. Il rapporto indicava anche che dal 1955 al 1970 il rinnovamento ha avuto un ritmo di circa 1.300 demolizioni di alloggi all'anno contro 2.000 nuove costruzioni.

In totale dal 1954 al 1970 le nuove edificazioni hanno comportato a Parigi la costruzione di 198.600 nuovi alloggi contro 51.250 demolizioni. Le operazioni private dal 1965 al 1973 sono state 1.400 per anno contro circa 1.200 dal pubblico.

Emerge dai numeri la dimensione del fenomeno che vede nella demolizione di alloggi vetusti e di edifici industriali (520.000 mq nel 1969) un elemento fondamentale dello sviluppo urbano.

Oggi, anche se i ruoli sono stati necessariamente rivisti, le Zac permangono di iniziativa pubblica e fondamentale resta il ruolo del pubblico nella produzione edilizia, specie per la capacità di influenzare i prezzi dei prodotti immobiliari e di controllare gli effetti speculativi. Nello stesso tempo grande importanza è data alla produzione di alloggi sociali HLM, oggi circa il 10% delle nuove costruzioni.

Anche oggi è riscontrabile un divario cronologico, anche se meno importante, tra le questioni affrontate dal dibattito urbanistico dei due paesi.

Negli ultimi anni in Francia viene perseguita una politica di integrazione e recupero delle banlieues ai centri cittadini, anche in funzione della sicurezza, tema che sta affiorando recentemente anche in Italia.

In Francia inoltre vi è stata negli ultimi decenni una grande attenzione alla qualità architettonica e progettuale delle opere pubbliche e private, che è indiscutibilmente più elevata di quelle riscontrabili in Italia.

Questo è dovuto anche al diverso peso della maîtrise d'ouvrage sancito fin dalla legge 29 giugno 1973. La Direttiva di applicazione così si esprime: «*Maître d'Ouvrage que l'on peut qualifier de capricieux*» qui «*coûtent top cher à la Nation*» - progettisti che si possono qualificare dei capricciosi che costano troppo caro alla Nazione -.

Ancora oggi la legge dimostra la sua validità, dando pari importanza alla maîtrise d'ouvrage tecnica ed economica.

Altro elemento da considerare è che in Francia, rispetto all'Italia, è stato colto l'allarme ambientale da tutti gli schieramenti politici in modo più sentito.

Ciò ha portato ad un forte interesse alla sostenibilità ambientale ed ecologica delle nuove edificazioni, seguite dall'opinione pubblica anche grazie alla sensibilizzazione degli organi di stampa che sono molto attenti all'argomento.

Tornando ai fattori che hanno portato ad una sostanziale differenza dell'azione pubblica nei due paesi - forte in Francia e debole in Italia - non si può tralasciare l'apparato normativo relativo all'esproprio e alla prelazione che ha permesso la formazione delle riserve fondiari urbane.

La diversità, quindi, è anche nella consistenza del demanio pubblico, che oltralpe vede nello Stato il più grande possessore di suoli nazionale. «*Rapportato al solo territorio urbano, il patrimonio pubblico non può essere valutato con perfetta precisione e conviene, in alcuni casi, distinguere i*

*dati relativi ai suoli non costruiti e costruiti, specialmente residenziali. Per esempio nel comune di Marsiglia che copre 22,6 kmq, si stima che circa il 60% dei suoli globali (costruiti e non costruiti) siano posseduti da proprietari pubblici (comune, dipartimento, l'Onf, l'esercito, le Conservatoire du littoral, le port autonome, le SnCF). Lo stesso a Parigi dove il 60% dei suoli è pubblico inclusi, oltre ai servizi ufficiali, parchi, spazi verdi, acque e viabilità. A Lione, ugualmente, la proprietà pubblica domina con circa il 52% dei suoli totali. Ma se si limita ai suoli costruiti, la parte di proprietà pubblica si riduce molto sensibilmente, nella maggioranza delle città. I dati disponibili attribuiscono al settore pubblico, a Parigi intra muros, 15% delle costruzioni, includendo 130.000 alloggi sociali, e circa il 20% in città come Marsiglia, Lione, Nantes. Queste percentuali sono comunque considerevoli e mostrano un potenziale immobiliare che rivela, oggi, delle disponibilità apprezzabili per il rinnovamento urbano» (Dubois-Maury, 2004).*

Altro elemento fondamentale per comprendere il ruolo dello Stato è la frammentazione amministrativa che ripartisce il territorio francese in 36.662 comuni (dato del 1998). Diventa quindi molto difficile concepire pianificazioni urbane di ampio respiro, specie per le grandi città, quando i confini comunali sono molto ristretti. La stessa Parigi non fa eccezione se si pensa che già i due grandi parchi, il Bois de Boulogne e il Bois de Vincennes sono limiti della sua giurisdizione.

La legge SRU ha cercato di rafforzare l'intercomunalità, già sancita precedentemente da altre leggi (la Loi Voynet per l'orientamento della sistemazione e dello sviluppo sostenibile dei territori e la Loi Chevènement del 1999).

Nello stesso tempo lo Stato continua ad essere un attore forte, dirigendo un Programma nazionale di rinnovamento urbano che comprende 50 grands projets de ville Gpv, che ha comportato tra il 2000 e il 2006, un investimento medio di 13,8 milioni di euro per progetto.

Il rapporto tra gli strumenti urbanistici, infine, mette in luce come nell'urbanistica francese a differenza di quella italiana, il progetto urbano ha tradizionalmente un ruolo predominante che elude il Plu, anche per la forte relazione con gli introiti economici ad esso legati: *«la competizione tra città, in termini di attrattività, vede il progetto urbano, come progetto strategico di sviluppo economico, garante di una maggiore appetibilità nei riguardi delle imprese e di diverse attività (commerciali, industriali, ecc.), capace di convincerle a collocarsi sul loro territorio, al solo scopo di sottoporle al versamento della Taxe Professionnelle, la principale risorsa fiscale di un comune, costituita dalla considerazione congiunta di massa salariale e valore immobiliare»* (Ingallina, 2004).

Come ha evidenziato Daniela Mello (2007), l'Italia e la Francia sembrano seguire due direzioni opposte o per lo meno contrastanti nell'affrontare la riforma delle politiche urbanistiche.

Mentre in Italia i nuovi strumenti fondati su processi negoziali hanno portato alla deroga alla strumentazione urbanistica, all'opposto in Francia, si è cercato di conformare l'azione dei soggetti al Plu, non sempre riuscendovi. Le Zac, ad esempio, che operavano in deroga, oggi devono essere conformi al Plu, ma quest'ultimo certe volte non fa altro che recepire le istanze delle prime.

Si tratta quindi di trovare un punto di equilibrio che assicuri una pianificazione coerente con gli obiettivi di sviluppo della città e nello stesso tempo non irrigidisca l'azione dei soggetti che devono operare concretamente le trasformazioni urbane.

Per quanto riguarda l'Italia le Stu mutuano alcuni elementi delle Sem francesi, anche se in realtà, come dimostra l'evidenza empirica, quest'ultime sono quasi sempre costituite solo da istituzioni ed enti pubblici e il capitale privato è in qualche modo costretto ad accettare le condizioni imposte dal pubblico per entrare nelle operazioni (vedi ad esempio l'operazione Sevres-Lecourbe). L'alternativa certe volte percorsa è l'appel d'offre - gara d'appalto - per la vendita dei terreni. Il pubblico comunque governa le politiche in modo forte, non scendendo a compromessi o abdicando le proprie prerogative, come spesso è avvenuto in Italia.

L'indiscutibile "grandeur" francese porta ad un'elevata concezione e ad un alto senso dell'azione pubblica, che non vengono messe in discussione, anche se gli interessi messi in gioco sono di rilevante entità.

Il fatto che l'amministrazione pubblica agisca nel mercato immobiliare con il diritto di préemption per raffreddare i prezzi dei suoli è un esempio, ma non il solo, che viene accettato come un normale strumento per perseguire l'interesse pubblico.

## **4. LE POLITICHE DI TRASFORMAZIONE URBANA**

### **4.1. La recente evoluzione della pianificazione urbanistica**

Nelle leggi di molte regioni che hanno recepito la proposta Inu, il vecchio Prg è stato suddiviso, in due momenti pianificatori: il Piano strutturale comunale Psc, di durata illimitata e il Piano operativo comunale Poc, con scadenza solitamente quinquennale e con obiettivi rapportabili alla sua durata e alle risorse finanziarie.

Quest'ultimo è stato anche definito il piano del Sindaco, anche se purtroppo la cronologia del piano e il mandato politico risultano spesso disallineati nel tempo. Il fatto è comunque anche legato all'annosa questione, già affrontata, della reiterazione dei vincoli. Il piano strutturale non può o non deve quindi imporre vincoli conformativi della proprietà, che sono riservati al piano operativo.

Il piano strutturale (in tutte le varie denominazioni regionali) definisce l'armatura strutturale dello sviluppo urbano, individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, procede alla classificazione del territorio e alla delimitazione degli ambiti di cui vengono fissate le caratteristiche urbanistiche e funzionali. I piani operativi (in tutte le varie denominazioni regionali) delimitano i nuovi insediamenti, stabiliscono le destinazioni d'uso e gli indici edilizi, definiscono le dotazioni territoriali e la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici. Anche il ruolo dei regolamenti edilizi (in tutte le varie denominazioni regionali) risulta fondamentale, essendo loro delegata la definizione delle modalità di calcolo dei parametri edilizi ed urbanistici, la disciplina del calcolo degli oneri di urbanizzazione e delle monetizzazioni delle dotazioni territoriali.

Per ultimi vengono gli strumenti attuativi (in tutte le varie denominazioni regionali) che in qualità di piani urbanistici di dettaglio assimilano le caratteristiche dei Piani particolareggiati, dei Peep, dei Pip, dei Piani di recupero, dei Programmi Integrati di Intervento nonché dei Piani di Settore nella loro parte attuativa.

Il Poc permette con la durata quinquennale delle sue prescrizioni, di eliminare la rendita di attesa che il Prg tradizionale conferiva ai proprietari dei suoli.

Campos Venuti mette in evidenza il passaggio dal Prg al Psc che ha comportato in molti comuni la conferma dei diritti acquisiti generati dal vecchio piano, sottraendo alla comunità le nuove potenzialità del Psc *«quali la rendita di attesa eliminata insieme alla immediata prescrivibilità; la flessibilità regolata dall'impianto programmatico, che ci libererà dalle varianti; la prescrivibilità solo quinquennale delle previsioni sia private che pubbliche e quindi la decadenza di entrambe dopo cinque anni; la perequazione urbanistica generalizzata e giuridicamente garantita, con la cessione compensativa delle aree per tutti i servizi locali e generali; l'allargamento delle dotazioni territoriali ad altri servizi sociali, come le abitazioni di pubblico interesse»* (Campos Venuti 2007).



## **4.2. Il ruolo della negoziazione e della concertazione**

Per negoziazione urbanistica, in termini generali, si fa riferimento all'accordo tra due o più soggetti per la trasformazione di una porzione di città. E' implicito nel concetto che da un lato figura la PA con il «*suo scigno dei diritti edificatori*» (Curti, 2006), dall'altro uno o più soggetti privati.

L'esperienza dimostra che in realtà la contrattazione può avvenire tra più soggetti pubblici (ad esempio il Comune, la Provincia e l'Azienda dei trasporti pubblici come nel caso dell'area denominata PP1 a Padova) e tra il Comune e un ente nazionale (ad esempio il Comune e le Ferrovie dello Stato nella riqualificazione della Stazione ferroviaria di Bologna).

La negoziazione è quindi riconducibile ad una forma di governo dell'urbanistica legata alla politica del consenso. Secondo Goldstein la contrattazione dal fatto che la «*consapevolezza della varietà di risorse sociali necessarie per un rilancio delle politiche pubbliche conduce verso uno stile di governo che muta il significato di accordo sociale da perseguire, la cui ricerca (in gran parte sottratta al solo gioco degli attori politico-amministrativi) si sviluppa in un conteso di interazione nel quale sembra crescere la consapevolezza che nessun soggetto possiede le risorse sufficienti per affermarsi, prevalendo sugli altri con la forza della propria azione o per via legale-autoritativa*». (Goldestein, 1997).

Quella che Goldstein definisce "ossessione del consenso" «è il segno dello spiazzamento dovuto al tramonto degli strumenti tradizionali e «la dimensione concertativa in ambito pubblico, appare pienamente interna alla dimensione retorica della costruzione condivisa delle politiche (siano esse politiche economiche, del lavoro, o politiche urbane), emergendo come corollario di quel consenso pubblico smarrito, che sembra contraddistinguere ogni progetto di trasformazione urbana» (ibidem).

Il comune, quindi, in parte anche per la nuova modalità di scelta dei sindaci, si pone come soggetto mediatore tra interessi e cerca di costruire il consenso attorno alle politiche pubbliche e necessariamente urbanistiche.

Sembra particolarmente efficace a proposito delle politiche urbane affrontare il modello di razionalità economica di Francesco Bandarin. Essa si articola secondo due versanti: uno relativo ai "modelli politico-decisionali" e uno economico. Il modello cerca di comprendere come e quando deve avvenire un intervento pubblico relativo ai suoli urbani.

Secondo Bandarin (1985) il processo politico-amministrativo che comporta le politiche della PA si basa su questi presupposti:

- I. *«il processo decisionale è interno ad un apparato che riceve la sua legittimazione attraverso un processo elettorale, anche se non sono escluse consultazioni con organismi che rappresentano gli interessi economico-sociali;*
- II. *questo apparato è in grado, direttamente o attraverso la mediazione di servizi interni (uffici tecnici) o coinvolti appositamente (consulenti) di analizzare la situazione dei bisogni sociali e di rappresentarla in termini congruenti con le strumentazioni di intervento disponibili;*
- III. *l'apparato decisionale è in grado di formulare una politica che rappresenta la sintesi delle esigenze emerse nel corso dell'analisi della realtà economico-sociale;*

IV. *l'apparato amministrativo è in grado di condurre la verifica degli impatti nel settore-obiettivo».*

Il modello evidenzia quindi la politicità delle scelte urbanistiche che, coadiuvata dalle competenze dei tecnici, cerca di perseguire uno scenario dove viene massimizzato l'interesse pubblico e nello stesso tempo aspira ad uno stato di equilibrio con e tra gli interessi privati che vengono modificati. Essi possono infatti ottenere benefici dalla nuova situazione, come al contrario essere intaccati: il politico, analizzati diversi scenari derivanti da diverse scelte, effettua un processo di mediazione tra le posizioni dei singoli e dei gruppi di pressione, spesso in contrasto tra loro e con le finalità pubbliche del piano.

Le evidenze empiriche dimostrano alcune sofferenze applicative del processo decisionale.

Innanzitutto un processo così articolato non è in grado di massimizzare il benessere sociale che deve perseguire, in quanto si basa su inevitabili lacune informative e carenze di dati che possono portare a non individuare e quindi poter valutare alcune alternative.

Inoltre esso si fonda sulla sostanziale invarianza dei presupposti socio-economici di base, dai quali parte l'analisi degli scenari che scelte differenti possono articolare. In realtà la capacità del sistema decisionale di prevedere la dinamica evolutiva dei fenomeni si scontra inevitabilmente con la loro repentinità e parziale imprevedibilità.

Secondariamente il politico nel modello dovrebbe essere supportato dalla competenza imparziale del tecnico che fornisce le conoscenze per la lettura dei problemi, nonché le possibili soluzioni.

In realtà il corpus interno alla PA non ha sempre un comportamento ispirato a criteri di asettica distanza, perché le implicazioni delle scelte si ripercuotono sull'equilibrio della loro posizione dominante nella struttura. Come afferma Niskanen (Niskanen, 1971) i funzionari pubblici si comportano in modo tale da massimizzare la propria utilità che corrisponde parzialmente con gli obiettivi dell'azione pubblica.

Essi, grazie alla loro dotazione informativa per il perseguimento degli obiettivi, cercano di massimizzare i vantaggi che possono ottenere dal mondo politico che nella PA come evidenzia Brosio (Brosio, 1998) coincide con la massimizzazione delle dimensioni dell'ufficio.

Essi inoltre non sono sempre distaccati dalle esigenze e dalle pressioni di singoli o gruppi, i quali possono in tal modo esercitare una maggiore influenza, seppur indiretta.

La politica dei risultati ha quindi condotto i comuni e la PA in genere ad aprire gli obiettivi al consenso della popolazione (elettorato), dei tecnici, dei detentori dei beni interessati.

Ne deriva che la contrattazione dei diritti edificatori (sotto forma anche di premi di cubatura), le compensazioni con altri beni, sono oggi il mezzo alternativo usato rispettivamente per recuperare risorse per il finanziamento delle attrezzature e infrastrutture pubbliche, ma anche per veicolare e condurre il consenso.

Tutto questo, non bisogna dimenticare, è alternativo alle imposte generiche sulla proprietà immobiliare e alle tariffe pagate dall'utenza, strumenti indipendenti dalla capacità contributiva delle famiglie. Sono *«soluzioni criticate perché circoscrivono l'uso di beni collettivi alle sole*

*clientele solvibili, a prezzo di una progressiva spoliazione del principio di cittadinanza, icasticamente riassunta nella metafora della "ville à la carte" (Ascher, 2004)» (Curti, 2006).*

Rimane comunque il problema dei divari pregressi tra le diverse zone della città. Ecco quindi la necessità di contemplare in un unico disegno la contrattazione dei diritti con la necessità di reperire suoli e creare attrezzature dove esistono i deficit. Un'opportuna declinazione dei crediti edilizi può portare ad un connubio dei due obiettivi.

### **4.3. Il ruolo degli attori nei processi decisionali**

I soggetti interagenti nelle scelte e nella concretizzazione della pianificazione urbanistica, hanno assunto nell'ultimo periodo caratteristiche e funzioni che esulano dal ruolo che tradizionalmente ricoprivano all'interno del processo di trasformazione urbana. Mentre i contorni dell'azione pubblica diventavano via via più laschi e la PA assumeva un ruolo di soggetto attivo nella pratica del fare, anche i soggetti privati sono stati costretti a rimettere in discussione il loro *modus operandi*, recependo schemi logici che esulavano dalle specificità del mercato immobiliare.

A livello comunale la gestione urbanistica ha avuto una evoluzione gestionale-attuativa che, a procedure molto standardizzate (si pensi all'approvazione del Prg o di una sua variante), ha abbinato altre molto più complesse, sia per l'oggetto, sia per il ruolo degli attori, sia per le regole pratiche che le caratterizzano.

I soggetti che a vario titolo intervengono nella definizione delle scelte sono:

- I. gli organismi pianificatori;
- II. i proprietari con patrimoni immobiliari e fondiari:
  - pubblici (Demanio militare, ministeri, comuni, province, Anas, Aziende regionali edilizia residenziale, Inps, ecc.);
  - misti (Stu, ex aziende municipalizzate, ecc.);
  - privati (società immobiliari, piccoli proprietari, società di gestione dei fondi immobiliari, utenti-proprietari, affittuari);
- III. i promotori immobiliari;
- IV. i tecnici;
- V. le imprese di costruzione.

Nell'urbanistica tradizionale il processo di promozione edilizia è una fase successiva e separata da quello della pianificazione. Il coinvolgimento dei diversi attori, nelle differenti fasi del processo (promozione vera e propria, progettazione, attuazione, gestione, dismissione) è legato alla massimizzazione degli obiettivi che i diversi attori perseguono (profitto per il promotore e l'imprenditore edile, rendita per il proprietario del suolo, benefici pubblici per la PA) che comunque dipendono dalle scelte effettuate dal piano.

La negoziazione permette di articolare e fissare i parametri tecnici del piano (cubature, destinazioni d'uso, tipologie, entità delle opere pubbliche) durante la fase di valutazione, ripercuotendosi sull'ammontare dei ritorni economici dei diversi soggetti.

I diversi ruoli riconducibili ai privati, inoltre, possono concentrarsi in parte o in toto in un unico soggetto, ma ai fini della computazione, si deve fare riferimento ad un promotore ordinario e puro ovvero a quell'imprenditore di medie capacità al quale non è riconducibile nessuno dei fattori della produzione.

*«Gli obiettivi del promotore immobiliare (eventualmente proprietario e/o costruttore) sono legati alle strategie di impresa, che dipendono principalmente dal sistema organizzativo del processo edilizio, dalla forma e dalla dimensione dell'impresa e dal settore di intervento. Oltre l'obiettivo convenzionale della massimizzazione del profitto, l'impresa può prendere in considerazione il profitto congiunto nelle forme di integrazione, la riduzione dell'esposizione finanziaria, la sopravvivenza dell'impresa medesima, l'espansione in nuovi mercati e settori, ecc.» (Simonotti, 2006).*

## **5. LE POLITICHE URBANISTICHE E LA RENDITA URBANA**

### **5.1. La rendita urbana assoluta e differenziale**

La rendita fondiaria, ovvero il prezzo d'uso del fattore produttivo terra, trova una particolare declinazione nella rendita urbana ovvero dei suoli che hanno suscettività edificatoria. Tale edificabilità deve trovare conferma dal punto di vista fisico (terreno pianeggiante, libero da fabbricati, privo di impedimenti legati ad inquinamento ambientale, ecc.), infrastrutturale (accessibilità, presenza di sottoservizi, ecc.) e legale (assenza di vincoli del Prg, vincoli ambientali e architettonici che comportano l'inedificabilità assoluta).

Le aree edificabili sono il tipico esempio di bene strumentale, utilizzate per ottenere alla fine di un processo di trasformazione edilizia un prodotto immobiliare.

Per effettuare un processo di trasformazione si devono verificare tre requisiti di base: esso deve essere tecnicamente possibile, legalmente ammissibile, economicamente conveniente.

Si evince che oltre ai fattori fisici insiti nel suolo e a quelli legali della destinazione prevista nella strumentazione urbanistica, deve essere verificato anche il terzo criterio rispondente alla convenienza economica.

Tale fattore, oggetto di trattazione nel proseguo relativamente alle trasformazioni di carattere urbano dal punto di vista privato e pubblico, merita comunque una particolare attenzione.

Il processo produttivo, infatti, può fare riferimento a diversi tipi di promotore, come messo in luce dagli studi di Topalov, tra i quali i "non promotori" riferiti ai soggetti privati che aspirano al valore d'uso del prodotto immobiliare, ovvero ad un'abitazione e non agiscono a fini imprenditoriali (di profitto), i "promotori per il mercato" che mirano ad un profitto e i "promotori pubblici", la cui committenza persegue finalità sociali e non di aumento del capitale. Di conseguenza non in tutte le trasformazioni deve essere verificata la terza pregiudiziale.

La rendita, come emerge dagli studi di illustri economisti – D. Ricardo per i suoli agricoli, J. Von Thunen e A. Marshall per i suoli urbani – è formata da due componenti: la assoluta e la differenziale. La prima dipende dalla scarsità del fattore naturale suolo.

La seconda deriva dalle caratteristiche posizionali estrinseche (la posizione nel nucleo abitato, la prossimità a servizi, linee di trasporto, infrastrutture, valenze architettonico e/o ambientali, ecc.), dalle caratteristiche posizionali intrinseche (pendenza, soleggiamento, esposizione, forma più o meno regolare, ecc.) e infine dalle caratteristiche produttive (entità dell'indice di edificabilità, destinazioni d'uso del Prg, indice di copertura ammissibile, distanze dai confini ammesse, presenza di servitù, presenza di diritti reali, ecc.).

Carlo Forte definisce tali rendite di posizione (accessibilità, vicinanza ai servizi, ecc.), di protezione (prossimità ad infrastrutture più evolute, ecc.) e di destinazione (indici di edificabilità, ecc.).

Forte richiama anche gli studi di Siro Lombardini che definisce le rendite figlie di economie esterne, in quanto pervengono a seguito delle

scelte della PA che *«ha preso le sue decisioni tenendo conto delle economie esterne che esse potevano generare a favore del privato stesso e sono rappresentate dalla differenza tra il livello globale dei profitti che questo riceve in questa situazione ed i profitti che avrebbe potuto conseguire se le decisioni dell'ente fossero state prese senza tener conto delle economie esterne»*.

La rendita si riflette sui diversi prezzi degli immobili (a parità di costi di produzione escluso il fattore suolo) che si riscontrano nelle aree centrali e periferiche delle città o tra aree più o meno qualificate.

La scarsità dei suoli edificabili (per fattori fisici o legali) spiega l'aumento della rendita che si riflette sui prezzi degli immobili.

*«Il processo di formazione del valore di qualsiasi bene immobile risente delle particolarità del bene suolo che in esso è incorporato e non può essere quindi ricondotto entro la logica del mercato perfettamente concorrenziale [...]. Il suolo presenta una duplice caratteristica di disomogeneità e di limitatezza. Il suolo è disomogeneo in quanto, a rigore, non vi è una porzione di suolo perfettamente identica ad un'altra. Il suolo è limitato in quanto le terre disponibili all'edificazione [...] sono fisicamente limitate»* (Micelli, 1997).

Ne deriva che la rendita assoluta rappresenta la generica capacità di un'area di partecipare alla vita della comunità. La rendita differenziale dipende dalla particolare posizione di quel suolo nell'aggregato urbano.

La PA quando effettuava scelte di pianificazione e infrastrutturazione del territorio, nella prassi corrente non considerava tali risvolti economici (se non cercando almeno di attribuire i costi delle opere di urbanizzazione ai privati con l'introduzione della concessione onerosa ad opera della legge Bucalossi).

I comuni oggi con l'urbanistica negoziata, cercano di incamerare parte di questi vantaggi (caso per caso con la realizzazione e/o gestione di opere pubbliche, erogazione di servizi, ecc.) che andavano in toto al privato.

Essi infatti, consapevoli che proprio la loro autorità interviene nella definizione della cosiddetta destinazione di piano, nel decidere funzioni, cubature, ecc, incidono sulla rendita (oltre che nell'entità del profitto dell'operazione).

Pochi sono stati i passi effettuati dalla PA per "catturare" anche il differenziale di rendita di posizione e di protezione, ovvero quella parte generata dalla migliore o peggiore infrastrutturazione e qualità socio-ambientale, che deriva comunque da scelte di piano e investimenti in capitali fissi di natura pubblica.

La questione della rendita affrontata, tra gli altri, anche da Campos Venuti che la lega anche i costi di acquisizione dei suoli urbani con la pratica generalizzata dell'esproprio dagli anni '80 del secolo scorso e all'aumento vertiginoso del debito pubblico.

*«Gli economisti e i politici non si sono mai chiesti, come mai la bancarotta dello Stato sia andata di pari passo con quella dell'urbanistica italiana [...] anche gli urbanisti hanno tardato a capire il nesso organico fra il vertiginoso aumento del costo degli espropri pagato dalla comunità e l'enorme incremento della rendita urbana sul costo delle abitazioni pagato dai costruttori e alla fine dai cittadini acquirenti.*

*Soltanto oggi infatti, si sono fatti i confronti con il resto dell'Europa, dai quali risulta, ad esempio, che in Francia l'area rappresenta il 14% del prezzo di una abitazione, mentre in Italia l'incidenza dell'area sulla casa è più che doppia, perché arriva mediamente al 30%, ma nelle città medie e grandi arriva al 50% e talvolta lo supera». (Campos Venuti, 2007).*

Molti urbanisti si pongono in posizioni dialettiche nei confronti dello zoning, che giudicano causa non secondaria dell'emergere delle rendite posizionali.

Secchi ad esempio ne evidenzia anche gli aspetti sociali che derivano all'assetto della città.

*«All'inizio del XX secolo si è codificato nella pratica dello zoning, ha consolidato nella città un sistema di valori posizionali che nel tempo si è rappresentato in modi più o meno trasparenti nei caratteri fisici ed estetici delle sue differenti parti e nei valori fondiari.*

*Da tempo, per indicare che il valore di un bene o di un servizio può dipendere non solo dalla sua rarità o dal suo costo di produzione, quanto dalla sua posizione nella città e nella società, in termini più neutri, parliamo di valori posizionali. Nella città moderna si è gradualmente raggiunta una tendenziale coerenza tra forma urbana, ruolo delle diverse parti, distribuzione delle attività al suo interno e distribuzione dei valori posizionali.*

*Nel centro le attività direzionali e commerciali di maggior pregio, le grandi istituzioni e le residenze dei gruppi più agiati e gradualmente, verso la periferia, attività meno rare e gruppi sociali meno ricchi; all'estrema periferia fabbriche, caserme, manicomi e quartieri popolari. La piramide dei valori posizionali ed estetici era specchio di quella sociale» (Secchi, 2000).*

## **5.2. La rendita urbana come freno storico ad un disegno coerente della città**

L'approfondimento della relazione tra progetto urbanistico e politiche fondiarie è stata affrontata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (Inu), fin dal 1990 con la creazione di una Commissione Nazionale sul Regime Immobiliare e poi con una continua serie di convegni pubblici tesi a incentivare nuovi strumenti capaci di slegare la pratica urbanistica dalla disciplina dell'uso del suolo.

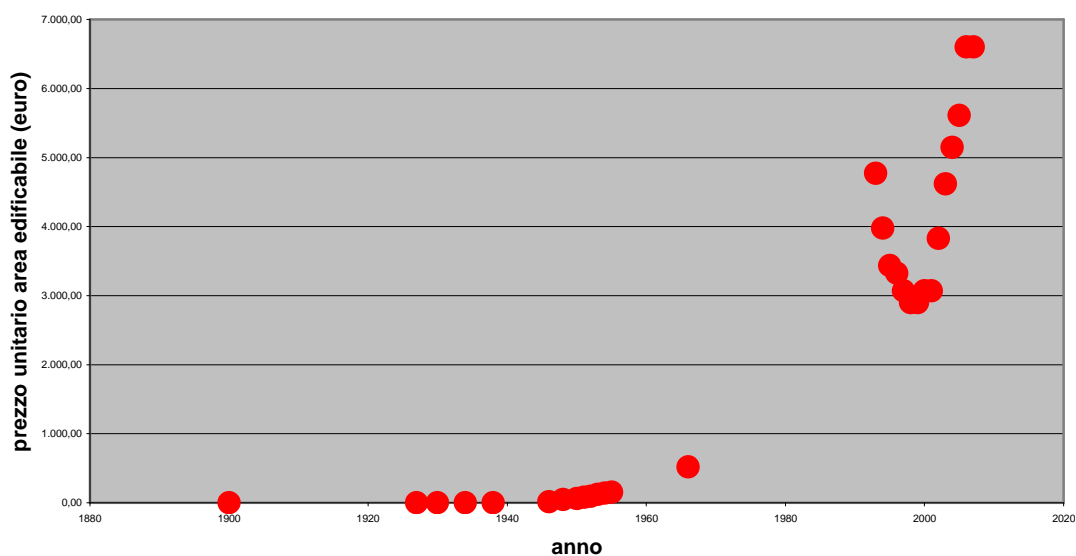
La questione della rendita è infatti, un elemento cruciale non solo per fare buona pianificazione urbanistica, ma anche per dare vita a quelle politiche sociali sulla casa, in grado di offrire alloggi a prezzi e canoni accessibili ai ceti meno abbienti.

I costi di acquisizione del fattore suolo, che in aree centrali della città possono assumere un'elevatissima incidenza sull'intero costo di realizzazione dell'edilizia, ostacolano il concretizzarsi del disegno dei piani, affidato alla *manus publica*, e l'iniziativa privata capace di immettere nel mercato immobiliare, abitazioni a basso costo.

La pianificazione si trova quindi di fronte ad una duplice discrasia: da un lato si prefigura una città con strade, parchi, attrezzature ed edilizia pubbliche, infrastrutture, dall'altro l'acquisizione dei suoli comporta la risoluzione di una serie di questioni che si riflettono, tra l'altro, anche in ripercussioni di carattere politico sul consenso.

Inoltre, l'impossibilità da parte dello Stato, intendendo per Stato la sua articolazione in tutto il mondo di soggetti pubblici che ne formano l'organizzazione, di effettuare politiche dirette nella produzione di abitazioni, condiziona la struttura della spesa pubblica, che si deve direzionare anche verso un interventismo nelle questioni relative al calmieramento degli affitti, delle agevolazioni fiscali per le famiglie, degli incentivi e della riduzione degli oneri a sostegno di tipologie edilizie di media dimensione.

Per avere un'idea della consistenza del fenomeno, si riporta in figura 3 il grafico che illustra i dati relativi all'aumento dei prezzi di compravendita di aree edificabili nel centro di Roma, nel periodo compreso tra gli anni 1900 e 2007.



**Fig. 3 - La variazione dei prezzi unitari in euro delle aree edificabili nel centro di Roma dall'anno 1900 all'anno 2007 (Fonte: Forte - de' Rossi, 1974 - Consulente Immobiliare)**

Si tratta comunque, di un fenomeno storico implicito nelle trasformazioni urbane. Infatti, già nelle espansioni parigine ottocentesche e primonovecentesche l'aumento dei prezzi immobiliari erano legati alle rendite fondiaria creata grazie alle nuove infrastrutture haussmanniane a rete. La rendita differenziale speculativa si componeva quindi di una rendita "di situazione" legata alla urbanizzazione generale di ampi comparti e una "privilegiata" connessa alle migliore e pregevoli ubicazioni. La prima deriva dalla creazione di un sovraprofitto ineguale generato dai capitali pubblici investiti e alla densità edificatoria concessa ai proprietari, mentre la seconda alla situazione dei terreni nella suddivisione sociale degli spazi.

Il programma di trasformazione attuato da Haussmann costò, con l'applicazione generalizzata della legge sull'esproprio del 1840 e quella sanitaria del 1850, circa 2,5 miliardi di franchi dell'epoca (dati dalle "Memoires" di Haussmann), presi a prestito dalle banche. Benevolo però spiega anche che la popolazione della città passo da 1.200.000 abitanti a due milioni, portando a dieci volte tanto il reddito del Comune di Parigi che



pur avendo il bilancio in passivo poté affrontare il pagamento dei debiti. (Benevolo, 1975).

Sempre a tal proposito è interessante quanto riporta D'Avenel, relativamente ai valori dei suoli nella cinta di Parigi. Nel 1234 furono acquistati 27.000 mq di terreno all'angolo del sobborgo di Montmartre con la via Bergère per 3.000 franchi. Questo valore nel 1894 era salito a 27 milioni di franchi (Forte 1968). Per quanto riguarda i prezzi unitari dei suoli si possono citare i dati di Halbwachs, relativi agli anni 1860-1870, che segnalano l'aumento anomalo avvenuto nelle periferie.

<b>anno</b>	<b>1-2-3-4-8-9 arrondissement</b>	<b>11,16,17 arrondissement</b>
1860	-	43
1861	320	59
1862	301	46
1863	330	66
1864	336	57
1865	330	73
1866	328	86
1867	413	77
1868	430	74
1869	350	79
1870	365	81

**Tab. 4 - I prezzi unitari delle aree edificabili registrati a Parigi nei diversi arrondissement negli anni 1860-1870, durante i lavori del Piano Haussmann (Fonte: Lavedanm Plouin, Hugueney, Auzelle, 1978)**

In Italia, nel tempo, sono stati messi in atto diversi strumenti per tentare di ridimensionare il ruolo della rendita.

E' di relativamente recente passato l'istituzione dell'Invim, l'imposta sull'incremento di valore degli immobili, che mirava a colpire le plusvalenze nel momento del trasferimento immobiliare in proprietà o in diritto reale (ad eccezione di servitù ed ipoteche). La sua finalità era di introitare alla collettività parte dell'incremento del valore dell'immobile avvenuto tra le due compravendite.

La filosofia era quindi chiara, meno limpida la sua applicazione, per gli effetti inflattivi connessi. Forte e de' Rossi così si esprimono in merito: *«l'imposta Invim, relativamente agli immobili compresi nelle aree metropolitane, è coerente con i principi di giustizia sociale e con l'obiettivo di una più equa distribuzione della ricchezza attraverso la quale deve tendersi a recuperare alla collettività una aliquota delle plusvalenze immobiliari, verificatesi nel tempo, in conseguenza dell'espansione degli insediamenti urbani, delle realizzazioni infrastrutturali e di attrezzature sociali, dell'aumento della domanda abitativa e non per opera dei proprietari»* (Forte, de' Rossi, 1974).

Sempre Forte e de' Rossi hanno illustrato anche un altro elemento messo in atto in Italia per il contenimento dei canoni di locazione, ovvero la legge n. 392 del 1978, Disciplina delle locazioni di immobili urbani, conosciuta come "Legge sull'equo canone".

Tale legge arrivava dopo un periodo di continuo aumento degli affitti, derivante da un accrescimento della domanda successivo al processo di inurbamento verificatosi dagli anni '60 del secolo scorso.

*«Le opposte spinte messe in atto dagli utenti verso un fitto contenuto e dai proprietari-investitori verso un aumento della redditività immobiliare [...] hanno finito per rendere improrogabile una soluzione, sia pure provvisoria e sperimentale, della questione» (ibidem).*

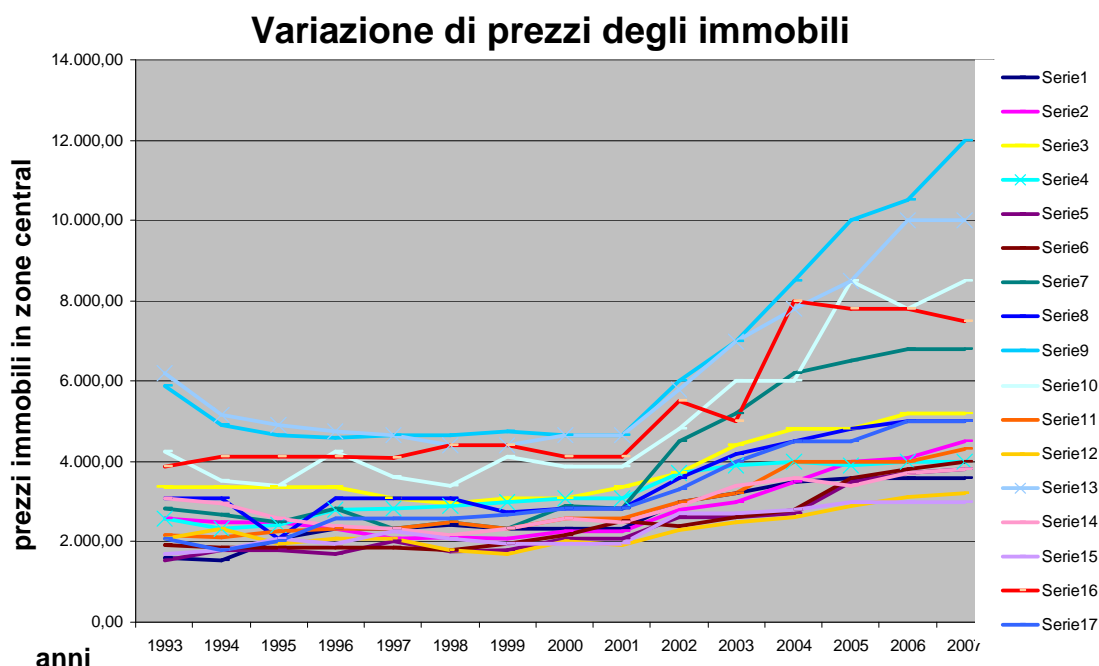
Entrambe le normative hanno mostrato nella pratica il loro carattere precario e non risolutivo della questione e non hanno retto alle logiche e alle istanze sociali ed economiche che si sono sviluppate nei successivi trenta anni. A tutt'oggi le questioni non si presentano dipanate.

Ne consegue quindi la stretta connessione tra politica, urbanistica, politica sociale, politica abitativa.

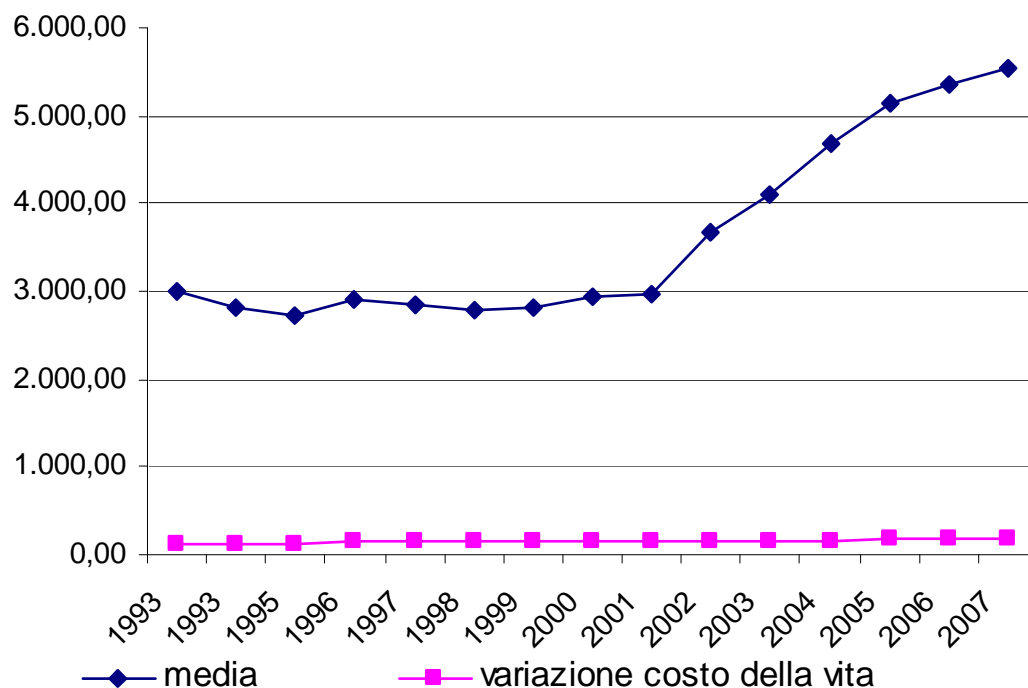
*«Quello della formazione della rendita fondiaria e immobiliare è tuttora - anche se assume a volte forma nuove - uno dei problemi cruciali con cui misurarsi nell'attività di pianificazione» (Dal Piaz, 1995).*

anno	Ancona	Bari	Bologna	Bolzano	Cagliari	Catania	Firenze	Genova	Milano
1993	1.601,02	2.582,28	3.356,97	2.582,28	1.549,37	1.910,89	2.840,51	3.098,74	5.887,61
1994	1.549,37	2.478,99	3.356,97	2.324,06	1.807,60	1.859,24	2.685,58	3.098,74	4.906,34
1995	2.065,83	2.478,99	3.356,97	2.427,35	1.807,60	1.859,24	2.478,99	2.065,83	4.648,11
1996	2.324,06	2.324,06	3.356,97	2.788,87	1.704,31	1.859,24	2.840,51	3.098,74	4.596,47
1997	2.324,06	2.065,83	3.098,74	2.840,51	2.014,18	1.859,24	2.324,06	3.098,74	4.648,11
1998	2.427,35	2.117,47	2.943,80	2.892,16	1.755,95	1.807,60	2.478,99	3.098,74	4.648,11
1999	2.324,06	2.065,83	3.098,74	2.995,45	1.807,60	1.962,54	2.324,06	2.737,22	4.751,40
2000	2.324,06	2.272,41	3.098,74	3.098,74	2.065,83	2.169,12	2.892,16	2.840,51	4.648,11
2001	2.324,06	2.272,41	3.356,97	3.098,74	2.065,83	2.530,64	2.840,51	2.840,51	4.648,11
2002	3.000,00	2.800,00	3.700,00	3.700,00	2.600,00	2.400,00	4.500,00	3.600,00	6.000,00
2003	3.200,00	3.000,00	4.400,00	3.900,00	2.600,00	2.600,00	5.200,00	4.200,00	7.000,00
2004	3.500,00	3.500,00	4.800,00	4.000,00	2.700,00	2.800,00	6.200,00	4.500,00	8.500,00
2005	3.600,00	4.000,00	4.800,00	3.900,00	3.500,00	3.600,00	6.500,00	4.800,00	10.000,00
2006	3.600,00	4.100,00	5.200,00	4.000,00	3.700,00	3.800,00	6.800,00	5.000,00	10.500,00
2007	3.600,00	4.500,00	5.200,00	4.000,00	3.800,00	4.000,00	6.800,00	5.000,00	12.000,00
anno	Napoli	Padova	Palermo	Roma	Torino	Trieste	Venezia	Verona	Media
1993	4.234,95	2.169,12	2.065,83	6.197,48	3.098,74	1.704,31	3.873,43	2.065,83	2.989,37
1994	3.511,91	2.117,47	2.324,06	5.164,57	2.943,80	1.807,60	4.131,66	1.807,60	2.816,21
1995	3.408,62	2.272,41	1.962,54	4.906,34	2.582,28	2.065,83	4.131,66	2.014,18	2.737,22
1996	4.234,95	2.324,06	2.065,83	4.751,40	2.375,70	1.962,54	4.131,66	2.582,28	2.901,27
1997	3.615,20	2.324,06	2.065,83	4.648,11	2.324,06	2.272,41	4.080,01	2.582,28	2.834,44
1998	3.408,62	2.478,99	1.807,60	4.389,88	2.169,12	2.065,83	4.389,88	2.582,28	2.791,91
1999	4.131,66	2.324,06	1.704,31	4.389,88	2.324,06	1.962,54	4.389,88	2.685,58	2.822,29
2000	3.873,43	2.582,28	2.014,18	4.648,11	2.582,28	1.962,54	4.131,66	2.840,51	2.943,80
2001	3.873,43	2.582,28	1.910,89	4.648,11	2.478,99	1.962,54	4.131,66	2.840,51	2.965,07
2002	4.800,00	3.000,00	2.300,00	5.800,00	2.900,00	2.700,00	5.500,00	3.300,00	3.682,35
2003	6.000,00	3.200,00	2.500,00	7.000,00	3.400,00	2.700,00	5.000,00	4.000,00	4.111,76
2004	6.000,00	4.000,00	2.600,00	7.800,00	3.600,00	2.800,00	8.000,00	4.500,00	4.694,12
2005	8.500,00	4.000,00	2.900,00	8.500,00	3.400,00	3.000,00	7.800,00	4.500,00	5.135,29
2006	7.800,00	4.000,00	3.100,00	10.000,00	3.700,00	3.000,00	7.800,00	5.000,00	5.358,82
2007	8.500,00	4.300,00	3.200,00	10.000,00	3.800,00	3.000,00	7.500,00	5.000,00	5.541,18

**Tab. 5 - I valori immobiliari in euro/mq delle residenze nuove in aree centrali nelle principali città italiane - periodo di esame 1993-2007 (Fonte: il Consulente Immobiliare)**



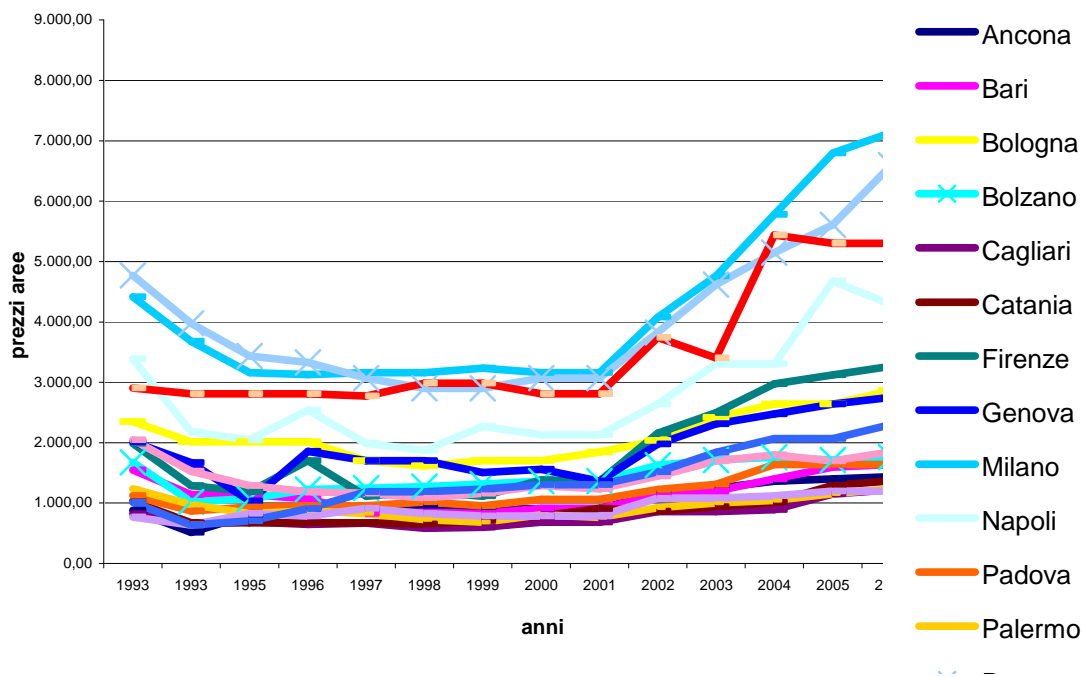
**Fig. 4 - I trend dei valori di mercato in euro/mq degli immobili residenziali nuovi nelle aree centrali delle principali città italiane nel periodo 1993-2007 (Fonte: il Consulente Immobiliare)**



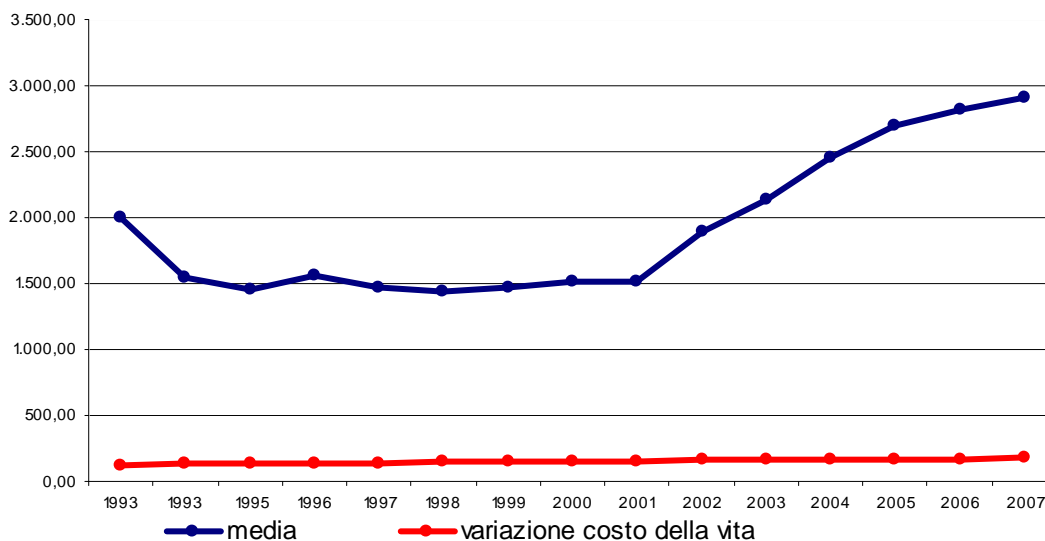
**Fig. 5 - I trend dei valori di mercato in euro/mq degli immobili residenziali nuovi nelle aree centrali delle principali città italiane e la variazione del costo della vita nel periodo 1993-2007 (Fonte: il Consulente Immobiliare)**

anno	Ancona	Bari	Bologna	Bolzano	Cagliari	Catania	Firenze	Genova	Milano
1993	880,56	1.549,37	2.349,88	1.678,48	821,17	1.031,88	1.988,36	2.014,18	4.415,71
1994	511,29	1.140,34	2.014,18	1.022,58	650,74	669,33	1.289,08	1.673,32	3.679,76
1995	805,67	1.140,34	2.014,18	1.068,03	686,89	669,33	1.189,92	1.032,91	3.160,72
1996	906,38	1.069,07	2.014,18	1.227,10	647,64	669,33	1.704,31	1.859,24	3.125,60
1997	906,38	826,33	1.704,31	1.249,83	664,68	669,33	1.115,55	1.704,31	3.160,72
1998	946,67	846,99	1.619,09	1.272,55	579,46	650,74	1.189,92	1.704,31	3.160,72
1999	906,38	826,33	1.704,31	1.318,00	596,51	706,51	1.115,55	1.505,47	3.230,95
2000	906,38	908,96	1.704,31	1.363,45	681,72	780,88	1.388,24	1.562,28	3.160,72
2001	906,38	908,96	1.846,33	1.363,45	681,72	911,03	1.363,45	1.363,45	3.160,72
2002	1.170,00	1.120,00	2.035,00	1.628,00	858,00	864,00	2.160,00	1.980,00	4.080,00
2003	1.248,00	1.200,00	2.420,00	1.716,00	858,00	936,00	2.496,00	2.310,00	4.760,00
2004	1.365,00	1.400,00	2.640,00	1.760,00	891,00	1.008,00	2.976,00	2.475,00	5.780,00
2005	1.404,00	1.600,00	2.640,00	1.716,00	1.155,00	1.296,00	3.120,00	2.640,00	6.800,00
2006	1.440,00	1.640,00	2.860,00	1.760,00	1.221,00	1.368,00	3.264,00	2.750,00	7.140,00
2007	1.404,00	1.800,00	2.860,00	1.760,00	1.254,00	1.440,00	3.264,00	2.750,00	8.160,00
anno	Napoli	Padova	Palermo	Roma	Torino	Trieste	Venezia	Verona	Media
1993	3.387,96	1.127,94	1.239,50	4.772,06	2.045,17	766,94	2.905,07	1.012,26	1.999,20
1994	2.177,38	868,16	976,10	3.976,72	1.530,78	632,66	2.809,53	632,66	1.544,39
1995	2.045,17	931,69	824,27	3.434,44	1.291,14	826,33	2.809,53	704,96	1.449,15
1996	2.540,97	952,86	867,65	3.325,98	1.187,85	785,01	2.809,53	903,80	1.564,50
1997	1.988,36	952,86	826,33	3.067,75	1.162,03	908,96	2.774,41	1.187,85	1.462,94
1998	1.874,74	1.016,39	723,04	2.897,32	1.084,56	826,33	2.985,12	1.187,85	1.445,05
1999	2.272,41	952,86	681,72	2.897,32	1.162,03	785,01	2.985,12	1.235,36	1.463,64
2000	2.130,38	1.058,74	805,67	3.067,75	1.291,14	785,01	2.809,53	1.306,64	1.512,46
2001	2.130,38	1.058,74	764,36	3.067,75	1.239,50	785,01	2.809,53	1.306,64	1.509,85
2002	2.640,00	1.230,00	920,00	3.828,00	1.450,00	1.080,00	3.740,00	1.518,00	1.900,06
2003	3.300,00	1.312,00	1.000,00	4.620,00	1.700,00	1.080,00	3.400,00	1.840,00	2.129,18
2004	3.300,00	1.640,00	1.040,00	5.148,00	1.800,00	1.120,00	5.440,00	2.070,00	2.461,94
2005	4.675,00	1.640,00	1.160,00	5.610,00	1.700,00	1.200,00	5.304,00	2.070,00	2.690,00
2006	4.290,00	1.640,00	1.240,00	6.600,00	1.850,00	1.200,00	5.304,00	2.300,00	2.815,71
2007	4.675,00	1.763,00	1.280,00	6.600,00	1.900,00	1.200,00	5.100,00	2.300,00	2.912,35

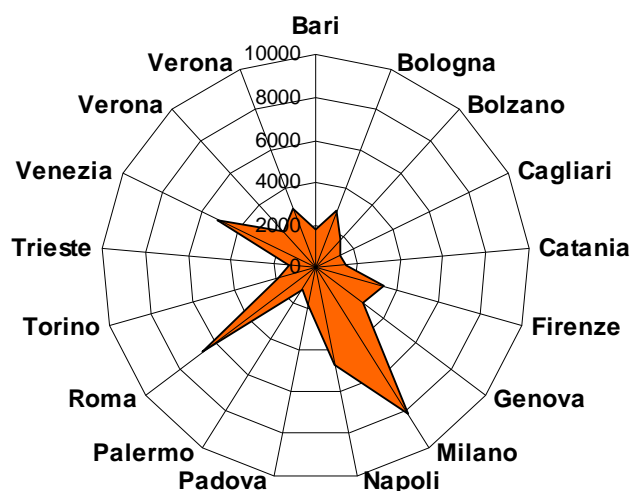
**Tab. 6 - I valori in euro/mq delle aree edificabili nelle costruzioni residenziali nelle principali città italiane periodo di esame 1993-2007 (Fonte: il Consulente Immobiliare)**



**Fig. 6 - I trend dei valori in euro/mq delle aree edificabili nelle principali città italiane nel periodo 1993-2007 (Fonte: il Consulente Immobiliare)**



**Fig. 7 - I trend dei valori in euro/mq delle aree edificabili nelle principali città italiane e la variazione del costo della vita nel periodo 1993-2007 (Fonte: il Consulente Immobiliare)**



**Fig. 8 - I valori in euro/mq delle aree edificabili centrali con destinazione residenziale delle principali città italiane a confronto (Fonte: il Consulente Immobiliare)**

### **5.3. Modalità di contenimento della rendita urbana**

La rendita fondiaria è espressione dell'incremento del valore dei suoli che passano dalla destinazione agricola a quella edificatoria in relazione alle scelte espresse dalla pianificazione urbanistica nel Prg. La realizzazione delle opere di idoneizzazione e di urbanizzazione primaria e secondaria, ne determinano quindi il valore aggiunto.

Il dibattito relativamente all'incameramento di questo plus-valore da parte dei proprietari fondiari ha portato ad una serie di modifiche legislative alla legge fondamentale, non sempre coerenti con il disegno originario della norma e non sempre facilitando e snellendo l'operatività della PA.

La finalità era quella di ottenere il recupero e la redistribuzione alla collettività delle rendite anche ai fini di contenere i costi di acquisizione delle aree.

Le domande che il dibattito urbanistico si è sempre posto sono: e' giusto che la collettività acquisti a prezzo di mercato aree, che essa stessa con la pianificazione ha reso edificabili e che con risorse pubbliche ha reso urbanizzate, realizzando l'infrastrutturazione del territorio? E soprattutto è giusto che tale plus-valore rientri nelle mani dei proprietari che beneficiano a discapito di altri, delle scelte urbanistiche?

Alcuni studiosi individuano anche nelle strategie del piano urbanistico, al di là dello zoning come singolo strumento per attribuire i titoli edificatori, la causa dell'aumento dei valori delle aree edificabili.

Il piano in quanto tale incide sulle quantità di suoli edificabili da destinare al mercato; il piano, quindi, diventa anche un mezzo di governo e di calmieramento dei prezzi, potendo incidere sull'offerta.

*«Il costante incremento dei valori delle aree urbane e della rendita edilizia è conseguenza diretta del continuo aumento della domanda e del*

*contemporaneo mantenersi costante dell'offerta dei suoli edificatori nei centri in via di sviluppo» (Forte, 1995).*

Altri però mettono in luce la complessità del disegno. Campos Venuti intervenendo negli anni '80 relativamente al progetto di riqualificazione della stazione ferroviaria di Bologna, evidenzia gli aspetti tecnico-disciplinari delle scelte amministrative di una variante che rende disponibili aree edificabili in un'area semicentrale della città. *«Secondo Campos Venuti, questa prospettiva di sviluppo immetterebbe sul mercato bolognese ulteriori aree edificabili direttamente concorrenti (per capacità di attrazione maggiore) con quelle più esterne indicate dal piano regolatore, compromettendo in questo modo la filosofia del decentramento urbano, sostenuta dall'amministrazione cittadina (Campos Venuti, 1994)» (Bolocan Goldstein, 1997).*

La sostenibilità finanziaria dell'operazione si basava infatti, come ha sottolineato Mattioli, sul fatto che le aree edificabili derivanti dall'accordo sottoscritto tra il Comune e le Ferrovie dello Stato, fossero una alternativa qualificata alle ulteriori richieste di aree edificabili che si sarebbero registrate in futuro con *«il permesso di rivolgersi direttamente agli utilizzatori finali degli insediamenti, saltando l'intermediazione immobiliare» (Mattioli, 1994).*

#### **5.4. La rendita immobiliare e il finanziamento della città**

Le scelte tecnico-politiche relative al futuro disegno della città che la PA effettua attraverso la pianificazione, comportano anche delle distorsioni all'andamento e ai trend in atto nel mercato immobiliare.

Come afferma Francesco Ventura *«nel momento in cui viene approvato un piano, l'amministrazione pubblica regala ad alcuni proprietari un diritto spendibile sul mercato, perché un regime democratico e liberale non può obbligarli a fare quello che il piano gli dice, e nello stesso tempo, non può impedire loro di vendere liberamente, cosa? Quel valore determinato dalla previsione ipotetica. Ed è questa l'unica certezza del piano e non cosa il piano vorrebbe si costruisse» (Ventura, 2007).*<sup>2</sup>

Nel perseguimento dell'interesse pubblico, quindi, la PA può trovare nell'urbanistica uno dei mezzi che possono permettere il recupero alla collettività di rendite e plusvalori fondiari che essa stessa crea. Da sempre gli economisti hanno visto nella posizione passiva dei proprietari della risorsa suolo, una redistribuzione incongrua della ricchezza e hanno cercato di individuare gli strumenti per catturare il plusvalore che la pianificazione loro regala.

Le modalità attuate si differenziano da paese a paese a seconda dei contesti socio-economici e dell'organizzazione statale esistente. Si possono citare in tal senso le politiche attuate in Francia relative alla costituzione di riserve fondiarie urbane, le politiche di trasferimento allo Stato dei suoli urbanizzabili. In Italia la questione è stata affrontata con l'attuazione dei piani attuativi di iniziativa pubblica, dove la PA una volta acquisito il terreno

---

<sup>2</sup> Al riguardo si vedano gli analoghi contributi di Federico Oliva e Carlo Alberto Barbieri in Atti del convegno nazionale Inu "Le ragioni per la legge nazionale sul governo del territorio", Firenze 17 novembre 2006, in Urbanistica Dossier n. 93, Inu Edizioni, Roma.



con l'esproprio e realizzate le opere di urbanizzazione, cede al mercato i lotti edificabili.

Negli Stati Uniti si è ricorsi al joint transit development, una modalità che chiede contributi maggiori ai promotori immobiliari serviti direttamente da una nuova infrastruttura e che comporta quindi aumenti di valore maggiori agli immobili che godono delle esternalità positive derivanti dall'opera.

Si tratta quindi negli scambi negoziali di tener conto che determinate opere, necessarie alla collettività (tratti di tangenziali, collegamenti tramviari, stazioni delle metropolitane, ecc.), svolgono funzioni indispensabili non solo per l'insediabilità dei nuovi abitanti, ma anche per qualificare le zone dal punto di vista infrastrutturale, dei servizi, della qualità dell'ambiente.

E' quindi importante il ruolo della valutazione, che deve coadiuvare la PA per determinare la quota dei costi di produzione imputabili ai privati.

Nel caso del comune di San Giovanni in Persiceto (Bologna), vengono imputati a carico dei comparti edificatori, in rapporto alla destinazione d'uso (residenziale, terziario, produttivo), non solo i costi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ma anche della viabilità di accessibilità, consistente in un nuovo tratto della tangenziale.

L'ufficio tecnico comunale, in base alla tipologia di opere, ha individuato i costi unitari per superficie realizzabile, da imputare a carico dei privati. Certo, si tratta di una procedura ancora semplificata, in quanto non considera il fattore utilizzo dell'infrastruttura (le attività produttive ne faranno un uso più accentuato) o l'incidenza marginale sul valore degli immobili (ad esempio effettuando due stime: con e senza infrastruttura), ma certo permette di coinvolgere il privato nella realizzazione delle dotazioni territoriali. Del resto casi simili, seppur impostati con procedure operative diverse, rientrano nella pratica operativa di molti comuni. Spesso ai piani di lottizzazione ma anche ai Peep, viene assegnata la realizzazione di opere accessorie.

E' il caso ad esempio di Padova, che ha inserito un tratto di una nuova strada, connessa alla realizzazione della tramvia, tra gli oneri a carico di un comparto Peep, in quanto infrastruttura indispensabile per garantire l'accessibilità al comparto.

Queste modalità permettono di comprimere i comportamenti da "free rider" dei privati che possono godere a costo nullo delle esternalità indotte. Nelson evidenzia come i d.i.f. – denominazione anglosassone di oneri urbanizzativi imposti, ricadano sul proprietario fondiario.

*«Nei mercati competitivi i prezzi degli alloggi sono fissati ai livelli massimi accettabili dai diversi segmenti della domanda. In tale conteso è difficile che il costo degli oneri di impatto ricada sugli acquirenti di nuovi alloggi (Weitz, 1985). Dopo un iniziale momento di transizione [...], le dif incideranno per la più parte, se non interamente, sul proprietario fondiario.»*

Nei mercati non attivi le nuove infrastrutture renderanno più effervescente il mercato, aumentando la domanda di suoli edificabili. *«Inoltre gli operatori immobiliari sempre più sovente riescono a spostare il peso dell'onere sui proprietari fondiari già in sede di stesura del contratto»* (Nelson, 1999).

## **5.5. I processi di trasformazione urbana e le politiche fondiari**

La questione della proprietà dei suoli ma soprattutto della loro acquisizione pubblica, è da sempre una questione fondamentale per la pianificazione urbanistica, in quanto una sua sottovalutazione mina la realizzazione del piano.

Aldo Rossi ne "L'architettura della città" effettua un'analisi lucida sulle ripercussioni della proprietà dei suoli sul disegno della città, facendo riferimento agli studi di Bernoulli: *«in una piccola opera Hans Bernoulli ha illuminato uno dei problemi più importanti, forse il problema fondamentale, che costituisce un vincolo, una pesante catena per lo sviluppo della città [...] a ogni innovazione si oppone immediatamente il groviglio dei confini di proprietà, improntati dall'antichità [...] Questi lotti non sono poi circondati soltanto da pietre, ma anche occupati da costruzioni in pietra. Per quanto si sappia che le nuove strade e le nuove costruzioni che vi dovrebbero sorgere possano essere migliori delle strette straducchiole che vi serpeggiano e delle casupole ormai consumate dall'uso, nulla si può fare se non quando siano risolte le inevitabili contese dei diritti di proprietà. Lunghe contese, che richiedono pazienza e denaro e molto spesso deformano lungo il cammino l'intenzione originaria».*

Non solo, Rossi ripercorre le ragioni storiche che hanno portato alla frammentazione delle proprietà fondiari dei suoli urbani e rurali, riportando le analisi di Bernoulli che individua la ragione nello smembramento delle proprietà nobiliari e del clero e nello scioglimento delle proprietà demaniali, successive alla Rivoluzione Francese a vantaggio della borghesia e dei contadini. Rossi comunque afferma anche che *«il frazionamento del terreno...mentre da un lato è una degenerazione della città, dall'altro ne promuove concretamente lo sviluppo»* e ancora *«il frazionamento delle grandi proprietà, gli espropri e la formazione di una nuova situazione catastale è insomma un momento economico, necessario, dell'evoluzione della città in occidente; quello che si può rilevare è il carattere politico con cui avviene questo processo».*

Rossi individua anche lucidamente che *«la politica infatti costituisce qui il problema delle scelte. Chi, in ultima istanza sceglie l'immagine della città? La città stessa ma sempre e solo attraverso le sue istituzioni politiche».*

La questione della rendita di posizione come limitazione alle possibilità dello sviluppo urbano per mano pubblica è evidente anche nel cosiddetto valore di attesa dei suoli periurbani.

Sono infatti le normative urbanistiche che sanciscono l'edificabilità legale di un'area. Nelle aree esterne al centro abitato a destinazione agricola, infatti, l'edificabilità legale, salvo diversa disposizione dei regolamenti locali, è fissato con un limite massimo di 0,03 mc/mq, appena sufficiente agli usi rurali. Le aree prossime ai centri edificati e alle vie di comunicazione, pur nei limiti suddetti, godono di un diverso apprezzamento nel mercato che porta a valori simili a quelli delle aree marginali: si tratta del valore di attesa, motivata da una presumibile futura possibilità di edificare e da un loro utilizzo senza costruire con depositi merci e stoccaggio di materiali, impianti sportivi, aree a parcheggio, ecc.

Come afferma Marcello Orefice *«si tratta, in sostanza, di comprendere nel concetto di edificabilità, anche l'analogo concetto di suscettività alle*

*trasformazioni economiche più convenienti in un'interpretazione sostanzialmente corretta del fenomeno della rendita urbana e delle sue complesse motivazioni di genesi e di accrescimento» (Orefice, 1999).*

Qualsiasi politica fondiaria si scontra inevitabilmente quindi con la rendita. La stessa infrastrutturazione del territorio, fatta dai comuni comporta un'edificabilità di fatto, sancita anche dalla Corte Costituzionale. I comuni, quindi, vista la difficoltosa applicazione dell'esproprio, non possono condurre virtuose politiche fondiarie di acquisizione e contenimento dei prezzi, anche, come vedremo, per la mancanza di cospicui patrimoni di suoli liberi.

## **5.6. La consistenza del patrimonio pubblico in terreni**

Risulta interessante ripercorrere i vari tentativi di indagine sulla consistenza e la localizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, effettuati dagli anni 50 del secolo scorso.

A quel periodo, infatti, risale, come ricordano Aldo Biagini, Guglielmo Comoglio e Sergio Trebeschi (1990) l'indagine dell'Istituto nazionale di Economia agraria sulla distribuzione della proprietà fondiaria in Italia, la ricerca dell'Istituto lombardo di studi economici e sociali sull'area milanese, lo studio del Consiglio nazionale delle Ricerche diretto dal prof. Rosario Nicolò e il lavoro della Commissione di indagine Franceschini per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico e paesaggio.

Come affermano Biagini, Comoglio e Trebeschi «è ragionevole ritenere che l'avvio di una moderna politica di razionalizzazione dell'uso del patrimonio immobiliare pubblico non possa prescindere [...] da una preliminare conoscenza analitica dei singoli beni».

La loro ricerca sul patrimonio pubblico, esemplare per completezza e per accuratezza, pubblicata nel 1990, ma, seppur datata, risulta a tutt'oggi attendibile. Essa, infatti, fotografa una realtà che è benissimo estendibile nella lettura ed interpretazione del fenomeno che è estendibile alla situazione fondiaria dei comuni attuale, in una fase ancora di recepimento della perequazione urbanistica.

Le acquisizioni di suoli derivanti dalla perequazione (salvo il caso dell'Emilia Romagna), non hanno ancora portato ad un incremento dei patrimoni pubblici in grado di stravolgere i dati di Biagini, Comoglio e Trebeschi, in quanto gran parte dei piani perequativi sono ancora in una prima fase attuativa.

Non sono poi emersi cambiamenti sostanziali nelle politiche fondiarie pubbliche fino al 2000, anno in cui le legislazioni regionali iniziano a recepire la perequazione urbanistica come strumento di applicazione del piano e di acquisizione di vaste aree.

I dati quantitativi che emergono illustrano la limitatezza dei patrimoni fondiari ed edilizi pubblici in genere, fatto dovuto alla limitatezza degli strumenti a disposizione della PA per attuare politiche dei suoli. In particolare i comuni, pur essendo gli enti che vantano il patrimonio fondiario più consistente, non possono vista la sua scarsità effettuare scelte importanti sul piano del governo del piano quali quelle che implicherebbero interventi di edilizia sociale su aree pubbliche (volte anche a raffreddare i prezzi del mercato immobiliare, oltre che a tutelare i ceti meno abbienti) o di

creazione di standard e men che meno, come vedremo, di permute o di concentrazione di diritti edificatori privati.

Dall'analisi dei dati è emerso quanto segue: i terreni di proprietà pubblica risultavano 49.288.637.522 mq di cui 47.886.685.222 mq agricoli di cui 888.172.182 mq infrastrutturati, 513.780.118 mq occupati da fabbricati.

Del totale dei suoli, i comuni possedevano la grande maggioranza pari all'80,33%, seguiti dallo Stato con l'8,52%, l'ex Azienda autonoma foreste demaniali con il 3,94%, l'Anas con il 2,71%, altri enti con l'1,71%, le Ulss con l'1,53%, le Ferrovie dello Stato con lo 0,74% e infine le Province con lo 0,52%.

*«Rispetto alla proprietà pubblica complessiva, quella comunale è prevalente sia nell'ambito dei suoli agricoli (81% della superficie totale di questa categoria), sia delle aree di fabbricati rurali e urbani (61% della relativa superficie)» (ibidem).*

Specificatamente i suoli agricoli pubblici sono concentrati nelle mani dei comuni proprietari per l'81,5%, seguiti dallo Stato con l'8%, mentre per i suoli infrastrutturali i comuni hanno il circa il 30%, contro il 31,5% dello Stato.

Si tratta comunque di valori medi: gli estremi relativi al totale dei suoli comunali, rispetto all'intero patrimonio pubblico, infatti, variano tra il 92,7% nel caso del Piemonte e il 32,15% nel caso della Toscana (dove è forte l'incidenza dello Stato e dell'ex Azienda autonoma foreste demaniali il 32%).

Dall'esame delle consistenze e delle tipologie di proprietà si riscontrano le differenti politiche fondiari condotte nel tempo dalle diverse regioni nello sviluppo urbano. L'Emilia Romagna ha un patrimonio di suoli agricoli inferiore di circa il 20% rispetto alla media, ma vanta una quota di terreni infrastrutturati pari a 163.547.017 corrispondente al 18,7% del totale dei terreni pubblici regionali, contro una media nazionale dello 0,66%. Il minimo è raggiunto % in Valle d'Aosta con lo 0,09.

La concentrazione dei suoli infrastrutturati è infatti ancor più significativa di quella dei suoli agricoli: il 62,3% dei suoli rispetto all'intero patrimonio nazionale è concentrato in Emilia Romagna, il 5,54% in Lazio, il 4,96% in Piemonte, il 2,45% in Sicilia e il 2,07% in Veneto.

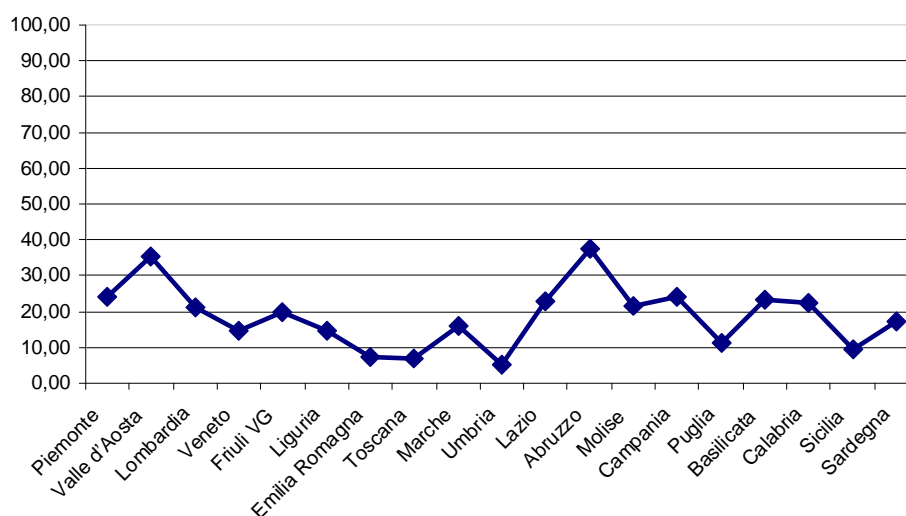
*«Tali osservazioni confermano, anche per questi particolari aspetti, la situazione di maggiore infrastrutturazione, specialmente in termini di capitale fisso sociale, presente presso i Comuni dell'Emilia Romagna» (ibidem).* Questo in virtù delle politiche fondiari pubbliche perseguite in quella regione che hanno comportato ingenti investimenti dei comuni in acquisizioni forzose di aree da dedicare allo sviluppo urbano che ha portato ad una minore consistenza del patrimonio (il 2,20% del totale nazionale dei comuni), ma per contro ad un utilizzo più razionale ed efficiente.

Al 1990 il patrimonio fondiario pubblico è il 16,36% del territorio nazionale, mentre quello dei comuni rappresenta il 13,9% del territorio nazionale.

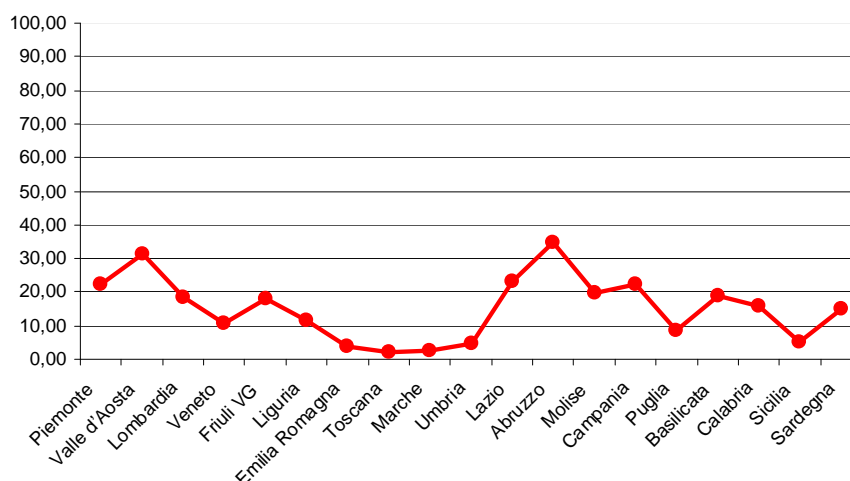
Da tali cifre emerge l'esiguità della consistenza del demanio pubblico; anche dal raffronto con i patrimoni pubblici di altri paesi europei l'Italia mostra la sua fragilità e l'incapacità di condurre politiche di sviluppo urbano efficaci.

Il patrimonio in suoli dei comuni, calcolati rispetto ai loro territori suddivisi per regione, varia dal 34,81% per l’Abruzzo, al 2,17% per la Toscana. Regioni caratterizzate da un forte sviluppo urbanistico e da alti tassi di densità abitativa hanno i seguenti valori: la Lombardia 18,24%, il Veneto 10,94%, il Lazio 23,08, la Campania 22,35%, la Sicilia 4,95%.

Dal punto di vista del patrimonio immobiliare delle aree fabbricate la situazione risulta ancora più precaria: esse rappresentano solo lo 0,17% del territorio nazionale. La percentuale si riduce ancora se rapportata ai suoli di proprietà comunale edificati che rapprentano solo lo 0,10% del territorio italiano. I suoli infrastrutturati, infine, di proprietà comunale sono solo lo 0,09%, il resto è costituito da suoli con destinazione agricola.



**Fig. 9 - Il patrimonio fondiario pubblico nelle varie regioni italiane rispetto al totale del loro territorio**



**Fig. 10 - Il patrimonio fondiario comunale riferito alle varie regioni italiane rispetto al totale del loro territorio**

<b>Regione</b>	<b>Fabbricati rurali</b>	<b>Fabbricati urbani</b>	<b>Accessori comuni ai fabbricati</b>	<b>Suoli in attesa di classificazione</b>	<b>Totale aree fabbricati NCT</b>
Piemonte	16.110.273	11.83.407	0	9.297.852	37.291.532
Valle d'Aosta	593.351	352.539	0	68.131	1.014.021
Lombardia	11.719.628	36.521.711	25.097	34.744.392	83.010.828
Veneto	4.658.048	9.527.587	76.902	2.891.203	17.153.740
Friuli VG	2.817.202	5.305.685	0	733.396	8.856.283
Liguria	1.027.674	4.032.923	0	383.678	5.444.275
Emilia Romagna	9.842.701	18.863.116	4.273	3.827.314	32.537.404
Toscana	10.506.762	7.016.992	4.790	828.912	18.357.456
Marche	1.944.716	2.302.277	171	212.801	4.459.965
Umbria	2.403.129	2.185.120	993	58.337	4.647.579
Lazio	10.520.692	22.715.993	2.461	2.525.558	35.764.704
Abruzzo	2.790.403	6.170.078	26.589	339.366	9.326.436
Molise	918.954	1.471.306	0	3.262	2.393.522
Campania	3.838.104	4.683.860	0	11.922.309	20.404.273
Puglia	10.925.566	2.735.251	0	127.419	13.788.236
Basilicata	2.189.401	1.824.981	7.147	153.759	4.175.288
Calabria	5.961.297	16.988.991	0	1.454.591	24.404.879
Sicilia	12.917.742	19.259.407	0	40.373.483	72.550.632
Sardegna	5.574.866	2.304.913	0	110.279.286	118.159.065
<b>Totale*</b>	<b>117.260.509</b>	<b>176.146.137</b>	<b>148.423</b>	<b>220.225.049</b>	<b>513.780.118</b>

\*I dati non comprendono la Regione Trentino- Alto Adige.

**Tab. 7 - Aree di fabbricati del NCT (in mq) di proprietà pubblica - ripartizione per tipo di bene (Fonte: Biagini, Comoglio, Trebeschi, 1990)**

<b>Regione</b>	<b>Fabbricati rurali</b>	<b>Fabbricati urbani</b>	<b>Accessori comuni ai fabbricati</b>	<b>Suoli in attesa di classificazione</b>	<b>Totale aree fabbricati NCT</b>
Piemonte	2.640.388	5.689.626	0	7.638.120	15.968.134
Valle d'Aosta	559.472	299.159	0	30.759	889.390
Lombardia	7.257.962	20.537.968	92	30.162.192	57.958.214
Veneto	2.052.439	3.996.375	7.977	498.271	6.555.062
Friuli VG	413.995	1.972.570	0	126.328	2.512.839
Liguria	400.868	1.094.248	0	272.860	1.767.976
Emilia Romagna	4.065.587	11.872.791	1.829	475.196	16.415.403
Toscana	1.326.042	4.974.068	4.790	210.134	6.515.034
Marche	533.260	1.364.921	171	75.194	1.973.546
Umbria	489.145	1.529.955	993	11.002	2.031.095
Lazio	5.145.378	12.676.048	2.461	2.218.356	20.042.243
Abruzzo	1.800.343	2.307.960	26.589	269.743	4.404.635
Molise	804.488	574.741	0	3.168	1.389.397
Campania	2.052.437	2.907.825	0	11.672.352	16.632.614
Puglia	3.869.152	1.382.570	0	76.712	5.328.434
Basilicata	1.025.674	987.754	7.147	24.603	2.045.178
Calabria	3.243.889	1.335.309	0	830.386	5.409.584
Sicilia	3.727.006	1.961.049	0	35.013.510	40.701.565
Sardegna	508.223	953.978	0	102.569.706	104.031.907
<b>Totale*</b>	<b>41.915.748</b>	<b>78.418.915</b>	<b>52.049</b>	<b>192.178.592</b>	<b>312.565.304</b>

\*I dati non comprendono la Regione Trentino- Alto Adige.

**Tab. 8 - Aree di fabbricati del NCT (in mq) di proprietà comunale - ripartizione per tipo di bene (Fonte: Biagini, Comoglio, Trebeschi, 1990)**

Regione	Stato	Anas	Foreste demaniali	Ferrovie	Province	Comuni	ULSS	Altri enti	Totale
Piemonte	127.097.746	57.254.050	27.015.064	3.330.060	20.524.739	5.610.891.906	59.079.838	85.748.792	5.990.942.195
Valle d'Aosta	53.492.624	13.213.004	22.120.768	160.495	34.774	1.023.662.693	2.766.048	35.586.219	1.151.036.625
Lombardia	252.221.246	23.731.853	16.493.555	3.824.349	28.915.222	4.280.934.574	154.884.864	146.641.598	4.907.647.261
Veneto	284.051.484	76.372.939	210.094.679	3.576.734	17.770.142	1.996.642.432	22.192.598	20.299.001	2.631.000.009
Friuli VG	103.530.433	201.135	40.790	909.315	1.740.482	1.421.020.222	4.554.805	3.963.593	1.535.960.775
Liguria	27.357.580	39.340.576	61.937.231	1.075.548	4.854.358	627.360.506	18.005.723	2.561.708	782- .673.230
Emilia Romagna	227.487.797	207.996.358	67.495.602	2.678.098	41.905.031	693.047.288	85.036.354	64.381.976	1.390.028.504
Toscana	287.882.879	116.510.461	453.350.787	4.913.896	32.205.389	483.594.931	15.995.348	25.694.910	1.420.148.601
Marche	37.005.027	6.219.706	51.434.980	621.702	12.005.075	247.797.182	30.668.967	43.886.542	429.689.181
Umbria	25.309.448	138.339.330	151.993.506	2.164.467	13.741.747	391.190.626	11.007.249	21.517.635	755.264.008
Lazio	239.959.073	114.697.219	92.588.524	4.504.588	9.759.509	3.928.736.145	211.254.359	63.284.930	4.664.784.347
Abruzzo	58.208.093	59.162.682	140.285.114	3.761.291	9.490.050	3.749.021.951	1.518.651	23.773.051	4.045.220.883
Molise	51.955.098	10.314.490	6.148.340	568.001	1.433.703	866.472.930	810.621	17.630.012	955.333.195
Campania	96.034.090	14.949.578	47.033.081	5.175.323	5.213.272	3.013.390.292	6.155.009	44.091.703	3.232.002.348
Puglia	307.567.484	13.406.195	44.555.789	2.008.750	11.859.172	1.684.849.120	26.274.003	31.287.749	2.121.808.262
Basilicata	130.845.270	172.228.331	102.703.540	2.393.651	5.382.877	1.895.123.487	523.487	17.314.658	2.326.515.301
Calabria	248.866.519	258.767.510	360.119.754	1.857.334	5.496.734	2.393.804.248	7.113.796	13.979.786	3.290.005.681
Sicilia	816.080.129	819.662	80.136.840	1.412.797	10.472.485	1.225.551.384	71.747.584	70.532.913	2.276.753.794
Sardegna	434.956.479	577.640	220.270	2.497.906	7.995.593	3.485.720.202	11.440.367	36.462.565	3.979.871.022
Totale*	3.810.138.499	1.324.102.719	1.935.768.214	47.434.305	240.800.354	39.018.812.119	740.989.671	768.639.341	47.886.685.222

\*I dati non comprendono la Regione Trentino- Alto Adige.

**Tab. 9 - Terreni agricoli posseduti dagli enti pubblici (in mq) – ripartizione per ente proprietario (Fonte: Biagini, Comoglio, Trebeschi, 1990)**



ente	aeroporti	Autovie e autostrade	porti	ferrovie	Opere militari	Giardini e parchi
Stato	41.222.312	8.174.809	2.683.965	50.890.413	41.233.065	796.982
Anas	0	9.663.577	0	196.255	0	1.110
Ex Azienda Forestale	0	0	0	49.994	0	340
Province	2.548	37.666	0	3.964.278	490	461.554
Comuni	18.169	471.080	15.430	2.770.502	468.353	25.627.174
ULSS	0	0	0	46.650	2.690	5.953
Ferrovie	1.030	167.562	8.330	309.680.081	0	89.809
Altri enti	0	8.660	320	1.977.751	0	222.882
Totale*	41.244.059 0,0137%	18.523.354 0,006%	2.708.045 0,0009%	369.575.924 0,123%	41.704.598 0,0138%	27.205.804 0,009%

ente	Opere di bonifica	Cave, miniere e torbiere	Suoli e acque att.tà ittica	Altri suoli infra.ti	totale	%
Stato	2.368.578	17.769.084	103.594.752	12.109.968	279.870.928	31,51
Anas	0	31.304	177.613	176.615	10.246.474	1,15
Ex Azienda Forestale	2.467	354.400	175.741	0	582.942	0,07
Province	0	83.919	168.850	481.331	5.200.636	0,59
Comuni	222.853	5.668.365	163.124.203	64.159.196	262.545.325	29,56
ULSS	18.415	30.553	0	5.940	110.201	0,01
Ferrovie	69	79.956	6.200	1.224.985	311.258.022	35,05
Altri enti	5.585	16.102.477	34.800	5.179	18.357.654	2,07
Totale*	2.617.697 0,0009%	39.147.058 0,013%	78.163.214 0,026%	78.163.214 0,026%	888.172.182 0,294%	100

\*I dati non comprendono la Regione Trentino- Alto Adige.

**Tab. 10 – I suoli infrastrutturati di proprietà pubblica (in mq).  
Ripartizione per ente proprietario e categoria (Fonte: Biagini, Comoglio, Trebeschi, 1990)**

regione	Suoli agricoli	Suoli infrastrutturati	Aree di fabbricati rurali e urbani del nuovo catasto terreni	Totale terreni di proprietà comunale	Superficie regione (Ha)	%
Piemonte	5.610.891.906	13.034.884	15.968.134	5.639.894.924	2.539.894	22,21
Valle d'Aosta	1.023.662.693	254.514	889.390	1.024.806.597	326.226	31,42
Lombardia	4.280.934.574	13.707.762	57.958.214	4.352.600.550	2.385.756	18,25
Veneto	1.996.642.432	5.437.481	6.555.062	2.008.634.975	1.836.389	10,94
Friuli VG	1.421.020.222	2.091.914	2.512.893	1.425.625.029	784.510	18,17
Liguria	627.360.506	3.253.480	1.767.976	632.381.962	541.790	11,68
Emilia Romagna	693.047.288	163.547.017	16.415.403	873.009.708	2.212.318	3,93
Toscana	483.594.931	9.697.327	6.515.034	499.807.292	2.299.236	2,17
Marche	247.797.182	2.555.478	1.973.546	252.326.206	969.355	2,60
Umbria	391.190.626	2.039.437	2.031.095	395.261.158	845.604	4,67
Lazio	3.928.736.145	14.543.181	20.042.243	3.963.321.69	1.720.274	23,04
Abruzzo	3.749.021.951	4.167.264	4.044.635	3.757.593.850	1.079.409	34,82
Molise	866.472.930	952.245	1.382.397	868.807.572	443.764	19,58
Campania	3.013.390.292	8.306.227	16.632.614	3.038.329.133	1.359.533	22,34
Puglia	1.684.849.120	4.742.571	5.328.434	1.694.920.125	1.934.775	8,76
Basilicata	1.895.123.487	1.143.859	2.045.178	1.898.312.524	999.227	19,00
Calabria	2.393.804.248	4.766.585	5.049.584	2.403.980.417	1.508.027	15,94
Sicilia	1.225.551.384	6.422.754	40.701.565	1.272.675.703	2.570.856	4,95
Sardegna	3.485.720.202	1.881.345	104.031.907	3.591.633.454	2.408.987	14,91
Totale*	39.018.812.119	262.545.325	312.565.304	39.593.922.748	28.765.930	100

\*I dati non comprendono la Regione Trentino- Alto Adige.

**Tab. 11 – I terreni di proprietà comunale (in mq).  
Ripartizione per ente proprietario e categoria (Fonte: Biagini, Comoglio, Trebeschi, 1990)**

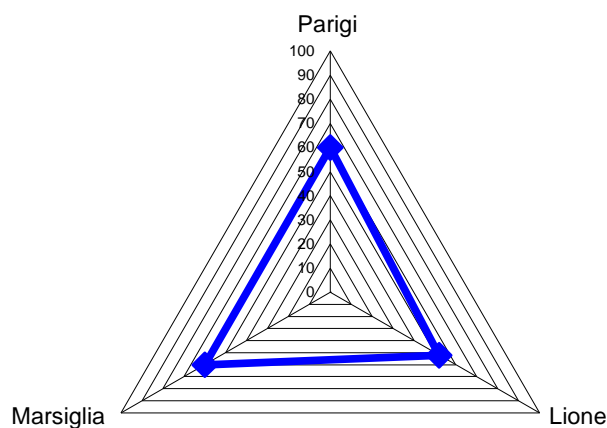
Bisogna considerare anche un altro aspetto non secondario che qualifica il patrimonio fondiario pubblico dei comuni italiani, ovvero la frammentazione e parcellizzazione delle proprietà. Mentre Stoccolma è proprietaria di ben il 60% dei suoli periferici con soluzioni di contiguità, i comuni italiani non vantano vaste superfici, ma solitamente una serie di piccole enclavi spesso dalle conformazioni planimetriche e dalle dimensioni improprie all'edificazione.

Il confronto con un paese che da circa venti anni conduce politiche fondiarie evidenzia le criticità dell'Italia.

La Francia, come termine di paragone, vede nello Stato il più grande possessore di suoli nazionale. «*Rapportato al solo territorio urbano, il patrimonio pubblico non può essere valutato con perfetta precisione e conviene, in alcuni casi, distinguere i dati relativi ai suoli non costruiti e costruiti, specialmente residenziali. Per esempio nel comune di Marsiglia che copre 22,6 kmq, si stima che circa il 60% dei suoli globali (costruiti e non costruiti) siano posseduti da proprietari pubblici (comune, dipartimento, Onf, esercito, Conservatoire du littoral, port autonome, SnCF). Lo stesso a Parigi dove il 60% dei suoli è pubblico inclusi, oltre ai servizi ufficiali, parchi, spazi verdi, acque e viabilità.*

*A Lione, ugualmente, la proprietà pubblica domina con circa il 52% dei suoli totali. Ma se si limita ai suoli costruiti, la parte di proprietà pubblica si riduce molto sensibilmente, nella maggioranza delle città. I dati disponibili attribuiscono al settore pubblico, a Parigi intra muros, il 15% delle costruzioni, includendo 130.000 alloggi sociali, e circa il 20% in città come Marsiglia, Lione, Nantes.*

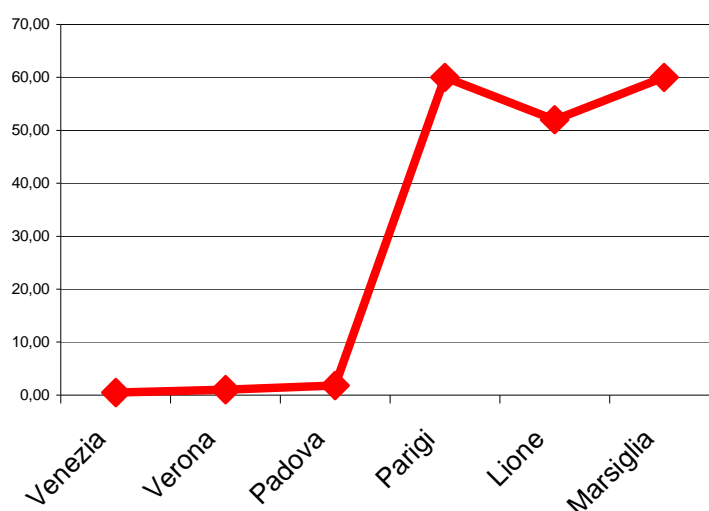
*Queste percentuali sono comunque considerevoli e mostrano un potenziale immobiliare che rivela, oggi, delle disponibilità apprezzabili per il rinnovamento urbano» (Dubois-Maury, 2004).*



**Fig. 11 - Il patrimonio fondiario pubblico delle tre principali città francesi, rispetto al totale del loro territorio**

Comune	Superficie territoriale del comune (mq)	Superficie suoli di proprietà comunale (mq)	%
Venezia	412.786.500	1.813.500	0,44
Verona	206.630.000	2.035.000	0,98
Padova	90.250.000	1.609.874	1,78

**Tab. 12 - I patrimoni fondiari pubblici delle principali città Veneto.**



**Fig. 12 - I patrimoni fondiari pubblici delle tre principali città del Veneto confrontati con le tre principali città francesi.**

### **5.7. Valore paese e il progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato**

Valore Paese è un progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, avviato nel 2007 dall’Agenzia del Demanio, istituita nel 1999.

La Finanziaria del 2007 ha introdotto due importanti strumenti come la concessione di valorizzazione per cui un bene può essere dato in concessione ad un privato per 50 anni e i Programmi Unitari di Valorizzazione con cui pianificare la riqualificazione di patrimoni immobiliari pubblici situati nello stesso contesto territoriale.

La concessione di lungo periodo per cui un bene può essere dato in affitto fino a 50 anni agli enti locali o ai privati, è un meccanismo che

permette la riqualificazione di tessuti degradati con l'inserimento di funzioni che suppliscono alle carenze dei servizi.

Il tutto a seguito di un censimento del patrimonio immobiliare dello Stato che ha permesso dal 2001 di acquisire i seguenti dati sugli immobili: l'ubicazione, informazioni tecnico-fisiche, la consistenza e la configurazione del bene (superfici fondiari, superfici lorde e utili, volumetria, tipologia, numero dei piani), le planimetrie e la documentazione fotografica. Le informazioni sono state poi inserite in una Banca dati informatica detta Banca dati unica Bdu.

Il Progetto Valore Paese coinvolgerà una serie di circa mille beni che nel biennio 2007-2008 passeranno, in quattro tranches, dal Ministero della Difesa alla gestione dell'Agenzia del Demanio. Si tratta di beni non più utili ai fini militari per un valore complessivo di 4 miliardi di euro, dei quali alcuni, con due decreti, sono già stati destinati alla valorizzazione (201 con il decreto del 28 febbraio 2007 e 198 con il decreto del 25 luglio 2007).

Un altro progetto di valorizzazione riguarda i cosiddetti "Beni a rete" cioè una serie di beni uniti da reti infrastrutturali o naturali quali gli immobili dei caselli ferroviari, dei dispositivi idraulici, degli ex forti militari ecc.

La finanziaria 2007 al comma 262 ha previsto dei Programmi unitari di valorizzazione Puv, che prevedono la pianificazione e la valorizzazione degli immobili dello Stato con operazioni di permuta, trasferimento e concessione d'uso, ai quali in una logica di negoziazione possono aderire enti locali ed enti pubblici come le Camere di Commercio e le aziende sanitarie con l'apporto di altri beni immobili. Nello stesso tempo lo strumento permette lo sviluppo delle attività economiche, la promozione di strategie sinergiche di trasformazione secondo le esigenze degli enti locali e in coerenza con la pianificazione urbanistica.

Il Piano di valorizzazione approvato con Accordo di programma, dal Ministro dell'Economia, *«determinerà i criteri, i tempi, le modalità di attuazione, le destinazioni d'uso, l'entità di attribuzione agli enti territoriali di quota parte del plusvalore da realizzare, nonché ogni altro elemento significativo per l'attuazione del programma.*

*Ai fini del raggiungimento della fattibilità economica di ciascun programma possono essere definite modalità di perequazione, compensazione e premialità urbanistiche, regolate d'intesa con la Regione, ove non sia previsto dalla legislazione regionale»* (Legge finanziaria 2007).

La valorizzazione avrà durata 50 anni e prevederà destinazioni d'uso in linea con i fabbisogni del contesto urbano e sociale in cui le aree sono ubicate e comunque in accordo con gli enti locali.

*«La durata della concessione è modulata in funzione dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione. La dilazione dell'affitto fino a 50 anni permette, infatti, di attirare investitori realmente interessati che potranno ammortizzare le spese in un arco temporale maggiore, ma che al contempo potranno garantire adeguate garanzie sull'intervento di valorizzazione e la sua durata nel tempo. [...] L'Agenzia del Demanio, in quanto gestore responsabile del patrimonio dello Stato è di garante dell'intero processo di valorizzazione. Una volta valutate e approvate le nuove destinazioni d'uso stabilite dagli enti locali, l'Agenzia del Demanio provvede alla redazione dei bandi di gara per i privati che saranno inseriti in questo nuovo ciclo produttivo.*

*L’Agenzia del Demanio, quindi, sarà presente nelle diverse fasi degli interventi di valorizzazione, fino alla verifica delle garanzie stabilite nei contratti circa la qualità dell’intervento e la sua durata nel tempo» (Ufficio Stampa dell’Agenzia del Demanio, 2007)<sup>3</sup>.*

<b>Alcuni dati del censimento degli immobili dello Stato</b>	
N. beni dello Stato	30.000 di cui 20.000 edifici e 10.000 terreni di cui: <ul style="list-style-type: none"><li>• 15.000 beni disponibili;</li><li>• 13.000 beni ad uso governativo;</li><li>• 2.000 beni del Demanio storico-artistico</li></ul>
Volumetria (mc)	95.000.000
Terreni (mq)	150.000.000
N. rilievi	150.000
N. edifici valorizzabili	2.500 concentrati in 153 comuni di cui il 47% al nord, il 40% al centro, il 13% al sud. L’80% è concentrato in Pimenonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia.

**Tab. 13 – I principali dati del censimento degli immobili dello Stato, aggiornati all’ottobre 2007. (Fonte: Agenzia del Demanio, 2007)**

Questa iniziativa permette di individuare uno spiraglio per incrementare i patrimoni fondiari dei comuni e, come vedremo nel caso studio di Padova, di innescare politiche attive di intervento nel mercato immobiliare.

Sempre continuando il confronto con la Francia, si evidenzia che il Ministero della Difesa francese ha iniziato la riorganizzazione delle sedi e l’abbandono delle aree urbane, secondo politiche di delocalizzazione fin dal 1958.

Esso, già da allora, ha dato vita alle compensés – compensazioni – con i comuni, cedendo in cambio di terreni periferici, aree centrali. Non si trattava di vendite ma di scambi che fino al 1975 hanno portato a 155 operazioni urbane ottenendo 1.500 ettari di nuove città.

*«Le ristrettezze budgetarie portano alla riorganizzazione dell’apparato militare a partire dagli anni ’80 e hanno portato il Ministero della Difesa ad adottare una politica di cessione e per farlo, si è dotato nel 1987 di uno specifico servizio, la Mrai (missione per la realizzazione degli attivi*

---

<sup>3</sup> Alcuni beni compresi nel processo sono: le Caserme Tasso e Fanuzzi di Belluno, la Gnutti di Brescia, La Rocca e XXV Maggio a Peschiera del Garda, Scotti e Flores a Bergamo, Salsa a Treviso, Bevilacqua a Ferrara, Paolini a Fano, Vittorio Veneto, Vannini e De laugher a Firenze, l’ex Arsenale, la Piazza d’Armi e la Caserma Battisti a Napoli, l’ex Accademia Militare a Torino, la Cittadella ad Alessandria, la Piazza d’Armi di Modena di Reggio Calabria (Fonte: Ufficio Stampa dell’Agenzia del Demanio, 2007).

immobiliari), che si è caricata di assicurare le vendite nelle migliori condizioni finanziarie. La maggior parte delle cessioni si effettuarono verso una collettività territoriale al prezzo di mercato e la Mrai, dopo il 1990, per migliorare il suo potere di negoziazione in una prospettiva di rinnovamento urbano, intraprende degli studi preliminari di fattibilità che sono sottoposti alle municipalità suscettibili di interesse. Circa 4.000 ettari urbani sono stati oggetto di cessione, dopo le procedure di declassamento e spesso gli edifici riabilitati sono passati a delle istituzioni pubbliche (università, centri culturali) [...].

Qualche municipalità, dopo l'acquisizione di beni militari, ha conferito ad una Sem la cura di realizzare una Zac» (ibidem).

Alla fine del 2006 l'iniziativa conta circa 250 siti per circa 7.000 ettari.

Le politiche immovative che in Italia vengono giustamente salutate con entusiasmo, purtroppo vantano un ritardo di circa cinquanta anni su alcune realtà europee.

---

***Immeuble militaire dénommé «caserne de gendarmerie», situé sur l'esplanade du «Grand Givet» à Givet sur une emprise cadastrée BC n° 919 d'une superficie de 3979 mq***

---

Trésorerie Générale des Ardennes, Service France Domaine, 50 avenue d'Arches- 08011 Charleville Mézières Cédex

[tg.domaine008@cp.finances.gouv.fr](mailto:tg.domaine008@cp.finances.gouv.fr)

fax: 03.24.37.19.37,  
téléphone: Véronique Oury,  
03.24.56.60.44

Avis d'appel ouvert de candidatures en vue de la cession amiable d'un immeuble domanial

Date limite de réception des candidatures: 25 septembre à 12 heures

les éléments de la consultation sont disponibles sur le site:  
[www.minefi.gouv.fr/cessions](http://www.minefi.gouv.fr/cessions)

---

**Tab. 14 - Esempio di bando di offerta di un sito della Mrai**

**5.8. La proprietà fondiaria di un comune di media dimensione. Un esempio: Padova**

Gli scarsi patrimoni fondiari dei comuni rappresentano il principale freno alla pianificazione e allo sviluppo ordinato e razionale delle città italiane. Padova è il caso esemplare di una città di medie dimensioni e l'esame del suo patrimonio immobiliare evidenzia le principali criticità che le città devono affrontare nella fase operativa di implementazione del piano.

	<b>Estensione (mq)</b>	<b>% rispetto al territorio comunale</b>	<b>numero di imm.</b>	<b>Dimensione media (mq)</b>
Superficie comune	90.250.000	100	298	-
Superficie imm. in proprietà	1.330.051	1,47	9.688	137
Proprietà in parte	50.914	0,056	1.562	33
Superficie imm. in diritto di superficie a sfavore	59.244	0,066	278	213
Superficie imm. in diritto di superficie a favore	127.275	0,14	156	816
Usufrutto	42.390	0,047	6	7.065
<b>Totale</b>	<b>1.609.874</b>	<b>1,78</b>	<b>11.988</b>	<b>131</b>

**Tab. 15 - La proprietà immobiliare del Comune di Padova.**

Come si evince dai dati il patrimonio comunale è veramente esiguo e ammonta al solo 1,78% del territorio.

Nello stesso tempo esso è frammentato in 11.988 immobili che hanno una dimensione media di 131 mq. Si tratta quindi di una situazione difficilmente gestibile che non permette al comune di condurre politiche incisive sul piano urbanistico. La dimensione media dei lotti inoltre, è un altro dato significativo: essa risulta molto modasta, pari a 137 mq per gli immobili di proprietà, contro 131 mq se si considerano le diverse modalità giuridiche (comproprietà, servitù, usufrutto).

### **5.9. L'acquisizione dei suoli pubblici**

La modalità ordinaria di acquisizione dei suoli urbani in Italia è stata l'esproprio.

*«L'importanza dell'opzione espropriativa nel nostro paese è enfatizzata dalla mancanza di patrimoni fondiari pubblici nelle aree urbane. A differenza di altri paesi europei infatti, da noi i processi di espansione delle città non sono stati anticipati da politiche pubbliche di acquisizioni dei terreni agricoli, né i Comuni hanno potuto disporre di enti o società strumentali per operare attivamente nel mercato immobiliare» (Stanghellini, 1997).*

L'introduzione di politiche concertative nello sviluppo urbano e l'instaurazione di partnerchip pubblico-privato finalizzate ad interventi di grande scala o di ampio respiro che la PA da sola non riesce a perseguire, ha portato ad una rivisitazione delle modalità di acquisizione e coinvolgimento della proprietà fondiaria.



Un elemento imprescindibile a qualsiasi valutazione sulla fattibilità di un progetto, che trova compiutezza come vedremo negli Studi di fattibilità, è la ricognizione dell'assetto proprietario dell'ambito oggetto di trasformazione e la verifica delle posizioni dei soggetti che detengono i suoli e gli immobili nei confronti delle iniziative immobiliari.

I nuovi strumenti, come le Stu, prevedono che l'acquisizione delle aree possa avvenire secondo quattro modalità: a mezzo di procedura consensuale, tramite esproprio che le Stu possono effettuare applicando il quadro normativo esistente, tramite partecipazione alla società in termini azionari o, nel caso di enti pubblici, attraverso il conferimento. L'acquisizione per libera contrattazione non è possibile in quanto la Stu è creata con finalità pubbliche (Mello, 2007).

In realtà la ricerca del consenso dei proprietari fondiari è forse la causa principale della nascita dell'urbanistica negoziata, soprattutto per le insidie normative, procedurali ed economiche legate all'applicazione dell'esproprio che sta ridimensionando il suo ruolo di strumento ordinario delle politiche fondiarie pubbliche. Anche perché, l'esproprio è permesso «*per la realizzazione di opere pubbliche e non residenziali*» (Urbani, 2000) o di altre opere connesse all'interesse privato. Ne deriva l'insufficienza dello strumento nell'attuale fase evolutiva dell'urbanistica.

Ai nodi irrisolti della legislazione speciale legata all'esproprio è poi dovuta gran parte dell'insuccesso dell'urbanistica negli ultimi decenni.

La sentenza n. 179 del 1999 della Corte Costituzionale, relativamente ai vincoli urbanistici a titolo espropriativo, ha dichiarato ammissibile la produzione dei beni pubblici al di fuori della procedura di esproprio. L'evoluzione del quadro normativo fin dalla legge n. 2359 del 1865 ha cercato di contemperare l'interesse pubblico all'acquisizione dei terreni per la realizzazione delle opere pubbliche e, contemporaneamente, il diritto del privato espropriato ad un equo indennizzo come stabilito dall'art. 42 della Costituzione e dall'art. 834 del Codice Civile.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi d'acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.

La questione relativa alla determinazione dell'indennità è stata poi oggetto di diversi interventi legislativi, che hanno associato la sua quantificazione alla pianificazione urbanistica e alla formazione e contenimento della rendita.

Gran parte dei piani sono rimasti infatti inattuati per la carenza delle risorse finanziarie necessarie per acquisire al valore di mercato i suoli che il piano stesso qualificava giuridicamente come edificabili.

Il procedimento amministrativo dell'esproprio, come serie coordinata di atti che passano dall'apposizione del vincolo, alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che deve essere realizzata nel terreno da acquisire, alla determinazione dell'indennità da versare al privato, al trasferimento del diritto di proprietà con il decreto di esproprio, nell'ordinamento italiano, ha mantenuto nel tempo, salvo aggiustamenti, una forma molto rigorosa, in grado di tutelare il privato.

La dichiarazione di pubblica utilità, in primis, accerta l'interesse pubblico alla realizzabilità dell'opera, vincolando la PA all'esecuzione di quell'opera e a non utilizzare il suolo per altri scopi. A tutela del privato, quindi, l'espropriazione non può che avvenire su dimostrazione da parte della PA della pubblica utilità di una ben determinata opera e non di un generico interesse. In più nell'ordinamento giuridico italiano, la dichiarazione di pubblica utilità ha un'efficacia legislativa e non amministrativa.

A conferma si possono citare anche recenti sentenze del TAR (si pensi alla n. 4280 del 2004 emessa dal TAR del Veneto, Sezione 1) che sanciscono che solo l'approvazione del progetto di un'opera pubblica o di un piano particolareggiato ha effetto di dichiarazione di pubblica utilità e non la sola delimitazione dell'area come indicava il D. Lgs. 267 del 2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali). (Mele, 2005).

Il risultato, comunque legato all'impossibilità di un'azione flessibile della PA, è un'insufficiente regolamentazione della rendita urbana, che trova nel valore dei suoli il freno principale al perseguimento di politiche pubbliche sull'abitazione e alla realizzazione delle infrastrutture e delle attrezzature di interesse generale.

Mentre in Francia l'applicazione di strumenti complementari all'esproprio in grado di limitare la rendita come il diritto di prelazione pubblica nella vendita o la creazione di riserve fondiari urbane, ha permesso il contenimento della rendita, in Italia l'assenza di tali strumenti risulta tutt'oggi il limite alla pianificazione e ad una corretta realizzazione della città.

Così quanto mai attuale ed opportuno al caso italiano è il Rapporto urbanistico del Liberal Land Committee 1923-25: *«l'urbanistica di oggi è impotente. E' chiaro che arte e scienza della città devono sempre andare di pari passo con una politica fondiaria efficace, se vogliono arrivare a realizzarsi»* (Rapporto urbanistico del Liberal Land Committee 1923-25).

### **5.10. Le carenze dell'esproprio come strumento di sviluppo urbano**

La pianificazione della città si è da sempre dovuta rapportare alle implicazioni che le sue scelte provocano sulla proprietà fondiaria.

Già Papa Sisto IV nel 1480 in occasione della creazione a Roma dei nuovi tracciati viari rinascimentali che collegano le sette basiliche romane con lo scopo di *«governare il traffico dei pellegrini consentendo una vita tranquilla ai quartieri residenziali»* (Zevi, 1995), dovette pubblicare la bolla "Etsi de cunctarum citatum" dove quantificava l'indennità di espropriazione che doveva ristorare l'espropriato sulla base dei redditi ricavati dagli immobili che gli venivano sottratti (Forte, de' Rossi, 1974).

A tal proposito è basilare la natura dei vincoli che il Prg impone sulla proprietà privata, perché gran parte della *«legislazione alluvionale adottata di volta in volta per risolvere situazioni particolari»* (Grassi, 2005), relativa alla pianificazione, ma soprattutto all'esproprio, ha incentrato la propria azione sull'annosa questione del rapporto proprietà privata – pianificazione – vincoli – acquisizione pubblica.

Nel tempo, infatti, l'originaria legge fondamentale, relativamente all'annosa questione dei vincoli, è stata modificata dalla legge n. 1187 del 1968 che recita: «*le indicazioni del Prg, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del Prg non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati o autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati*».

Tale soluzione era stata adottata dal legislatore per tamponare la situazione venutasi a creare con le sentenze della Corte Costituzionale n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968. La prima ha esteso il concetto di espropriazione anche alla sottrazione di diritti a un soggetto, senza che siano conferiti ad altri soggetti.

La seconda riscontrava vizi di illegittimità costituzionale in alcune disposizioni di legge n. 1150 del 1942 (artt. 7 e 40), ovvero nella parte in cui non è previsto un indennizzo per imposizioni e limitazioni operanti a tempo indeterminato su diritti reali come quello di costruire in un'area di proprietà.

La legge 1150 stabiliva, inoltre, che entro cinque anni dovessero essere approvati i piani particolareggiati o i piani di lottizzazione convenzionati e che in tal modo i vincoli avessero durata per altri dieci anni (limite massimo per la loro attuazione). Il problema si sarebbe quindi ripresentato dieci anni dopo.

Dieci anni dopo, infatti, una tentata riforma generale del regime giuridico dei beni immobili aveva avvocato all'autorità pubblica il diritto di edificabilità: tale era stata la soluzione ritenuta opportuna dal legislatore nel 1977.

La questione, già allora, riguardava essenzialmente l'indennizzo che doveva essere elargito ai proprietari dei suoli. La scelta effettuata era stata quella di scorporare lo jus edificandi dal diritto di proprietà, risarcendo all'espropriato il solo valore del suolo.

La procedura permetteva in tal modo di considerare tutti i suoli, anche quelli urbani, alla stregua di suoli agricoli inedificabili e di ridurre l'ammontare dell'indennizzo.

Nuove sentenze della Corte Costituzionale (la n. 5 del 1980 e la n. 92 del 1982) hanno stabilito la non separabilità tra il diritto di proprietà e quello di costruzione, riproponendo il problema della temporaneità e quindi indennizzabilità dei vincoli.

Il duplice ostacolo pratico è stato quindi da un lato un ordinamento tradizionalmente propenso alla forte tutela della proprietà privata, dall'altro la sottovalutazione politica della regolamentazione dello sviluppo urbanistico.

La questione oggi in realtà ruota intorno alla valenza delle prescrizioni del Prg come conformative del territorio e non della proprietà.

La funzione conformativa della proprietà infatti è propria degli strumenti attuativi, nonché di quelle prescrizioni degli strumenti generali sufficientemente specifiche in ordine alla destinazione d'uso delle singole aree

*«I vincoli urbanistici hanno, quindi, un tratto caratteristico, cioè quello della strumentalità: l'amministrazione appone il vincolo in attesa di*

*procedere a espropriare il bene per realizzare l'opera pubblica, o in attesa di redigere un piano attuativo, in quest'ultimo caso, passando da una prescrizione conformativa del territorio contenuta nel Prg a una successiva prescrizione conformativa della proprietà» (Urbani, 2000).*

La pianificazione conformativa ha perso il ruolo di strumento per l'imposizione delle limitazioni a una preesistente facoltà edificatoria. Quindi mentre la potestà conformativa del territorio produce effetti a tempo indeterminato, quella conformativa della proprietà, riferita ad indicazioni del Prg, nel momento in cui incide su beni determinati, è soggetta a limiti.

Il problema della reiterazione e della conseguente indennizzabilità dei vincoli conformativi della proprietà è stato affrontato, in molte delle nove leggi regionali e nelle proposte di revisione delle normative nazionali, anche "esplosando" il Prg tradizionale nel piano strutturale e piano operativo (con le molteplici denominazioni che essi hanno nelle differenti declinazioni regionali).

Così le nuove applicazioni fanno riferimento a piani strutturali conformativi del territorio ma non direttamente conformativi della proprietà, lasciando al piano operativo, solitamente di durata quinquennale, il compito di apporre i vincoli conformativi.

Un ulteriore importante elemento è stato fissato dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999 sempre relativamente alla reiterazione dei vincoli.

Essa «ha escluso la necessità di indennizzare, in caso di reiterazione, quando si tratti di vincoli accompagnati dalla previsione del possibile ricorso alla perequazione» (Pagano, 2004).

Anche perché come afferma sempre Fortunato Pagano «sarebbe stato ancora possibile, ieri ed oggi, nutrire l'illusione di poter operare con soluzioni radicali sul problema, avocando l'edificabilità alla mano pubblica, se ci fossero state, o ci fossero oggi, grandi espansioni, su aree ancora da individuare, e non già in concreto oggetto di conformazione edificatoria. Trattandosi invece di promuovere piani che riguardano essenzialmente (in alcuni casi pressoché esclusivamente) interventi di trasformazione in ambiti già oggetto di conformazione edificatoria, e da assumere comunque come beni già sul mercato (spesso oggetto di compravendite a prezzi corrispondenti a valori edificatori) non risulta certo realistica la possibilità di ottenere in concreto soluzioni radicali».

Il bilancio dopo circa cinquanta anni è di una sostanziale paralisi dell'azione pubblica nell'urbanistica: lo strumento principe della legge fondamentale, ovvero il piano particolareggiato di iniziativa pubblica è stato sostanzialmente bocciato nei fatti per la cronica mancanza di risorse della PA, per le lunghe e complesse procedure di esproprio, per la necessità di redigere i progetti delle opere di urbanizzazione, con successivi appalti pubblici. I comuni hanno quindi proceduto alla reiterazione di vincoli, soprattutto per rendere inedificabili aree su cui dovevano sorgere i servizi a garanzia degli standard, lasciando libera l'iniziativa privata nella realizzazione dei piani di lottizzazione. Le città, quindi, oggi si trovano a possedere opere a standard sostanzialmente originate dalle lottizzazioni private, senza spesso un disegno organico e coerente degli spazi pubblici, sovente tra loro slegati perché legati a specifici interventi.

Ad oggi la legislazione dopo l'entrata in vigore del Testo Unico sugli espropri, che doveva finalmente razionalizzare e dipanare l'argomento in modo definitivo, non ha ancora trovato un proprio equilibrio. Le nuove sentenze – le nn. 348 e 349 del 2007 - della Corte Costituzionale sembrano rendere sempre più impraticabile il ricorso all'esproprio e comunque rimettono ancora in discussione l'istituto.

## **6. I NUOVI STRUMENTI URBANISTICI NELLE LEGISLAZIONI REGIONALI**

Nel presente capitolo si illustrano i principali strumenti operativi introdotti nelle recenti legislazioni regionali.

### **6.1. La perequazione urbanistica**

L'istituto della perequazione, che si articola per mezzo di comparti, ambiti o zone a seconda dell'impostazione delle varie normative regionali, è alternativo allo zoning, ovvero all'attribuzione per lotti di destinazioni d'uso e indici di edificabilità differenti o l'imposizione di vincoli di inedificabilità. Il secondo è sempre stato un fattore di discriminazione dei proprietari fondiari in quanto a terreni con indici differenti corrispondono logicamente valori di mercato assai diversificati e ai terreni inedificabili la sola rendita assoluta.

La perequazione, quindi, si propone di superare l'iniquità dovuta al doppio regime dei suoli, ovvero la tradizionale suddivisione in aree destinate alla valorizzazione immobiliare (dotate di capacità edificatoria) e aree destinate a dotazioni territoriali e quindi all'esproprio.

La creazione di un solido legame tra la realizzazione della città privata e della città pubblica, avviene connettendo la formazione di nuovo valore immobiliare a concrete contropartite per la collettività e alla valorizzazione del ruolo del cittadino nelle attività di interesse generale, secondo la cosiddetta "sussidiarietà orizzontale".

Ciò comporta la concretizzazione della città pubblica con minimo o senza alcun onere economico per l'Amministrazione comunale, attraverso la marginalizzazione dell'istituto espropriativo.

La riduzione dello scarto temporale esistente tra l'ideazione e la realizzazione dei progetti delle infrastrutture di livello urbano.

Essa inoltre, superando la rigidità dello zoning, ha comportato l'introduzione delle zone miste, dove una pluralità di funzioni convivono, come del resto è sempre avvenuto nella città storica pre-zoning.

Specialmente negli interventi di riqualificazione urbana delle aree dismesse, al fine non creare zone della città monofunzionali e quindi con una "vita a tempo": il lavoro, la residenza, il commercio (Balducci, 2003).

La valutazione interviene per trovare le condizioni per cui i privati abbiano la convenienza ad accettare lo strumento, in quanto esso attribuisce genericamente indici di edificabilità contenuti, assai svantaggiosi rispetto allo zoning tradizionale.

*«Economisti urbani e studiosi di pianificazione hanno così posto l'attenzione sul tema della perequazione come dispositivo di gestione dei piani alternativo a quelli tradizionali nella prospettiva di un processo attuativo fondato non su modelli rigidamente normativi, ma su strumenti negoziali e basati sul mercato»* (Micelli, 2004).

La perequazione, infatti, attua in modo indiretto, quanto previsto dalla legge Bucalossi che cercava di scorporare il diritto edificatorio dal diritto di proprietà.

Essendo il diritto spalmato in modo egualitario tra tutti i proprietari, ne risulta affievolito il legame con il lotto e ciò permette di spostare i diritti nel comparto e tra comparti. Nello stesso tempo il dispositivo perequativo

permette al comune di contrattare con i privati un trattamento differenziato in funzione delle sue richieste di suoli, opere pubbliche o servizi.

*«L'amministrazione distribuisce meno valore, ma tale minor valore appare coerente con le aspettative della proprietà in virtù delle modalità attraverso cui viene distribuito: la perequazione consente infatti di passare dalla lotteria dei vecchi piani regolatori – per impiegare un'espressione certo forzata ma comunque efficace nei confronti dei destini dei proprietari interessati dallo sviluppo urbanistico della città – a una valorizzazione in condizioni di certezza».* (ibidem).

L'elemento peculiare è infatti la certezza del trattamento equanime di tutti i suoli, a parità di condizioni di fatto e di diritto, sotto il profilo della potenzialità edificatoria.

Il trattamento perequativo dei proprietari si articola, infatti, in una duplice fase: in una fase programmatica, nei confronti delle differenti proprietà immobiliari interessate dal piano; in fase attuativa nei rapporti con la PA, in modo alternativo alla tradizionale procedura di esproprio.

Se oggi il ricorso entusiastico alla perequazione da parte di amministratori e tecnici è dimostrato dal grande numero di piani che ne fanno uso, nel passato essa ha avuto una storia lunga e complessa.

In realtà il freno all'applicazione dello strumento perequativo derivava dalla mancanza di norme precise in materia. A tutt'oggi, a livello nazionale la riforma urbanistica non ha ancora avuto un'approvazione definitiva.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 24 del 1999, comunque, ha dichiarato la perequazione urbanistica un possibile criterio di pianificazione generale ed oggi i piani fanno riferimento al cospicuo corpus normativo regionale.

Già nel 1962, l'art. 62 delle "Norme tipo per l'attuazione del Prg nei comuni compresi nel Piano Intercomunale Bolognese", recitava che *«gli oneri di urbanizzazione....gravano sulle proprietà interessate dalle previsioni di piano...Il 50% delle aree dei comprensori di espansione [...] va assegnato ad aree di uso pubblico, per strade, parcheggi, attrezzature pubbliche e sociali, zone verdi, edilizia sovvenzionata; [...] e sarà consentito alla proprietà – quale corrispettivo per la cessione al Comune delle aree stesse - , di realizzare sull'area restante l'intera volumetria spettante al comprensorio».*

Come afferma Campos Venuti quella *«protocompensazione perequativa»* (Campos Venuti, 2007) comprendeva delle «norme che sembrarono allora così scandalose, da essere bocciate con tutti i relativi piani, dalla Giunta Provinciale Amministrativa, che a quei tempi era l'organo di controllo statale sui provvedimenti comunali» (Berdini, 2002).

Sempre al 1962 risale la prima esperienza del Comune di Bentivoglio che con un bando invitava, con successo, i proprietari di terreni agricoli a cedere gratuitamente al comune, in cambio di diritti edificatori (2 mc/mq), la metà del suolo per la realizzazione di servizi.

Il comune realizzò le opere di urbanizzazione e ricedette ai proprietari i lotti edificabili mettendo a carico i soli costi di urbanizzazione primaria. L'esperienza fu ripresa anche nei comuni di San Giovanni in Martignano e Misano Adriatico, sempre riuscendo a garantire il soddisfacimento della domanda abitativa privata e di standard e servizi pubblici (Pompei, 2005).

Negli anni '70 un altro caso che merita interesse è quello del Comune di Asti illustrato dal Presidente dell'Inu Piemonte e Valle d'Aosta Antonio Fassone, in un articolo relativo alla pubblicazione degli atti relativi ad un convegno sul Prg di Asti tenutosi il 7 luglio 2004 (Fassone, 2006).

Fassone fa riferimento a quella che definisce una «*vicenda urbanistica assai complessa*» (ibidem) connessa con l'approvazione del precedente Prg.

Una norma permetteva al privato, in cambio della cessione gratuita al Comune delle aree destinate a strade e servizi, di ottenere la relativa cubatura derivante da realizzare in altre aree.

Tale procedura, allora non approvata dal Ministero dei Lavori pubblici, aveva comunque trovato attuazione dando vita al fenomeno che l'assessore competente Giorgio Platone aveva definito "il volo delle cubature" e quindi ad una specie di urbanistica perequata.

La perequazione urbanistica generalmente consiste:

- I.nell'individuazione di comparti urbani omogenei, anche come aggregazione di più subcomparti, composti da una serie di terreni oggetto di trasformazione urbana (riqualificazione o espansione);
- II.nella classificazione delle aree interessate dalla trasformazione urbanistica in categorie caratterizzate da analoghe condizioni di fatto di diritto, secondo criteri il più possibilmente chiari, oggettivi e trasparenti;
- III.nella realizzazione di un disegno del piano indipendente dall'assetto proprietario che preveda la concentrazione dei diritti edificatori in una parte limitata di suoli costituenti il comparto;
- IV.nella quantificazione di indici edificatori unitari per l'intero comparto, calibrati sul valore di esproprio (come soglia minima perché i proprietari abbiano ad aderire alla trasformazione privata) e di mercato, calibrata sulla convenienza dei privati tenendo conto della cessione dei terreni destinati a standard urbanistici (opere di urbanizzazione primaria e secondaria) e le dotazioni in eccedenza rispetto ai limiti di legge;
- V.nell'attribuzione di diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari che si trovino in analoghe condizioni di fatto e di diritto, indipendentemente dalla destinazione urbanistica pubblica o privata stabilita dal disegno del piano;
- VI.nella cessione gratuita al comune dei terreni non interessati dall'edificazione privata e realizzazione privata delle opere di urbanizzazione o pagamento dei relativi oneri;
- VII.nell'utilizzazione delle aree in eccedenza agli standard urbanistici per perseguire politiche urbanistiche mirate al soddisfacimento di carenze pregresse di attrezzature ed infrastrutture generali cosiddette "Zone tipo F" o di alloggi pubblici o convenzionati.

Alcune varianti della "perequazione classica" comportano l'assegnazione al Comune di una potenzialità edificatoria aggiuntiva, rispetto all'indice generale attribuito ai privati. Un freno a tale "perequazione allargata" è stato posto dalla sentenza n. 4833 del Consiglio di Stato.

La sentenza ha ravvisato nell'applicazione di questa procedura un esproprio forzato non rientrante nei casi previsti dall'ordinamento e



praticata senza la corresponsione dell'indennizzo previsto dall'art. 42 della Costituzione.

La perequazione è quindi un sistema che permette di traguardare il risultato: da un lato permette alla PA di perseguire l'obiettivo di una città coerente, in quanto slegata dalla dimensione immobiliare, dall'altro la questione delle risorse finanziarie necessarie per acquisire i suoli e realizzare le opere pubbliche, viene risolta – in modo a volte parziale, a volte complessivo – in base ai bilanci delle singole trasformazioni urbane.

Ogni ambito perequativo ha infatti un duplice bilancio, legato agli interessi portati avanti dagli attori coinvolti: la PA perseguendo l'interesse generale cerca di orientare il disegno urbano con criteri di sostenibilità e qualità, ovvero con ampi spazi pubblici e infrastrutture capaci di ampie esternalità positive; i privati auspicano un ampio profitto, comunque legato alla rischiosità dell'investimento che vanno ad attuare.

La condizione di equilibrio deve quindi abbracciare entrambe le ottiche. Il privato confortato dalle posizioni della PA nei confronti di tutti i proprietari, vede nella negoziazione delle scelte una maggiore certezza nella realizzabilità degli interventi.

La PA, invece, per mezzo dei suoi organi politici, esposti nei confronti della cittadinanza, ha interesse in primis a una conclusione efficace e per quanto possibile celere del processo.

La perequazione va quindi incontro alle esigenze della nuova polica amministrativa del risultato.

### **6.1.1. Le diverse forme di perequazione**

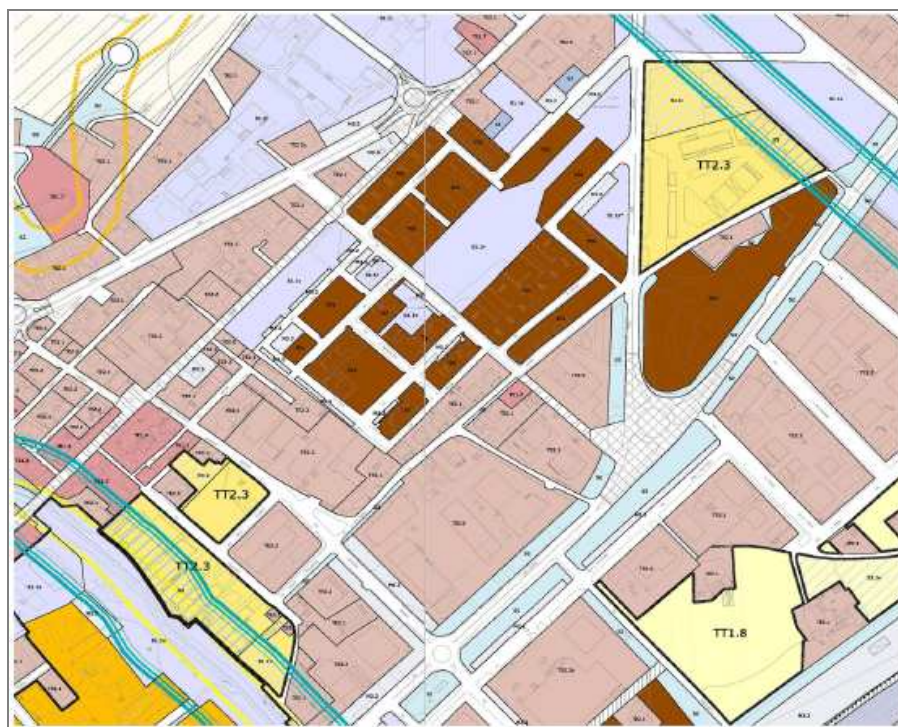
La perequazione ha avuto una serie di applicazioni differenti che possono così essere catalogate:

- I. una perequazione generale applicata all'intero territorio comunale possibile in astratto, quando si debba costruire un nucleo urbano ex novo, dove lo stesso plafond viene applicato indifferentemente a tutti i suoli;
- II. un'applicazione mista che differenzia le espansioni dove viene applicata una perequazione generale, dai tessuti consolidati dove viene applicata la perequazione tipologica;
- III. la perequazione parziale limitata ad alcune parti del territorio (parti da riqualificare o di nuova espansione);
- IV. la perequazione atipica, applicata all'intero territorio comunale ma declinata per comparti, con indici diversi rispetto alle zone.

Un'ulteriore specificazione si deve individuare nell'applicazione per comparti. Essi possono essere di tipo continuo o discontinuo. Nel primo caso le aree che compongono il comparto corrispondono ad una parte unitaria del territorio; nel secondo caso il comparto è costituito da due o più sub-comparti ubicati in parte differenti del territorio.



**Fig. 33 – Jesi, Variante generale al Prg del 2007. Un esempio di comparto perequativo continuo: l’ambito TT2.1 “Consorzio Agrario”**



**Fig. 34 – Jesi, Variante generale al Prg del 2007. Un esempio di comparto perequativo continuo: l’ambito TT2.3 “Via Campania, Via Don Minzoni”**

Essa viene anche definita «*perequazione a distanza*» (Nigro, 1999). Come afferma Sergio Perongini, la sua applicazione «*può consentire la realizzazione di obiettivi urbanistici particolari, quali, ad esempio, quello della destinazione di un'area a verde, con la creazione di un parco o di una fascia verde su di un fronte della città e con la concentrazione, in altro luogo dell'area di trasformazione urbana, dei diritti edificatori, prodotti da quest'ultima e dall'area destinata a verde*» (Perongini, 2005).

Un'ultima diversa versione della perequazione è quella territoriale o intercomunale che permette la sua applicazione definendo ambiti discontinui i cui sub-ambiti appartengono a comuni differenti. Questa modalità permette di trasportare volumi da comuni ad emergenza abitativa che devono reperire suoli per attrezzature generali e servizi, a comuni a minor densità abitativa che possono quindi ospitare nuovi abitanti.

Secondo Perongini la perequazione intercomunale «*consentirebbe di mettere in campo operazioni di riqualificazione, di salvaguardi ambientale, di attrezzamento e di infrastrutturazione del territorio, altrimenti difficilmente realizzabili [...] essa dal punto di vista prettamente giuridico, appare fortemente problematica – allo stato della legislazione vigente – l'ipotesi di traslazione dei diritti edificatori anche fra suoli collocati in ambiti territoriali appartenenti a Comuni diversi, soprattutto qualora non si preveda il preventivo assenso dei Comuni interessati, da formulare nei competenti strumenti urbanistici generali*» (Perongini, 2005).

Sarebbe quindi auspicabile non nuovo ruolo del Piano provinciale quale strumento capace di coordinare ed indirizzare politiche fondiarie innovative, basate sull'applicazione della perequazione tra comuni contigui e non solo.

### **6.1.2. L'edificabilità di fatto e di diritto dei suoli**

Quasi tutte le normative regionali stabiliscono che l'attribuzione degli indici perequativi avvenga in base allo stato di fatto e di diritto dei suoli.

Questo comporta una classificazione dei suoli urbanizzabili in base alle loro predisposizione all'edificabilità, ovvero alle caratteristiche posizionali estrinseche ed intrinseche e alla presenza di vincoli giuridici e urbanistici preesistenti.

Si tratta in primis di verificare l'ubicazione, l'accessibilità, la presenza di dotazioni infrastrutturali di adeguata capacità, di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, i confini con aree già edificate; secondariamente il terreno si deve prestare ad un uso edificatorio ovvero deve essere pianeggiante o idoneizzabile a costi sopportabili, libero o con la presenza di opere dismesse demolibili o trasformabili, non inquinato o soggetto ad inquinamento ecc.; infine non deve essere sottoposto a vincoli di inedificabilità assoluta per la presenza di fasce di rispetto, tutele ambientali e architettoniche o per la presenza di servitù di vario genere.

Uno dei fattori più importanti e spesso trascurato dai comuni, ma non dai cittadini e dai loro comitati, è proprio la verifica della capacità della viabilità, dei parcheggi e dei servizi pubblici e delle esternalità negative che si vengono a creare senza queste dotazioni.

Ne deriva che «*una scientifica e articolata classificazione del territorio, attraverso sfaccettature dello stato di fatto e di diritto in cui si trovano, è il*

*fondamento della perequazione urbanistica, o in termini più generali, di giustizia distributiva»* (Pompei 2005).

La quantificazione degli indici da attribuire a vaste aree del territorio, indipendentemente dalla loro destinazione a standard o a edificazione privata, è fondamentale per la riuscita del piano.

L'adesione di privati è quindi vincolata a due fattori: da un lato il proprietario del suolo deve ricavare una rendita almeno maggiore di quella che ricaverrebbe attendendo l'esproprio.

La letteratura riporta diverse modalità di calcolo degli indici.

Si riporta di seguito, a titolo di esempio, quanto illustrato da Pierluigi Morano per il calcolo degli indici che fa riferimento al bilancio del promotore privato.

L'algoritmo è la seguente equazione:

$$Ru \cdot q - Cf - Cu \cdot q - P = 0$$

dove:

Ru sono i ricavi unitari dell'intervento

Cf i costi fissi dell'intervento

Cu i costi variabili dell'intervento

q la quantità da produrre

P il profitto normale

Esprimendo q come prodotto della superficie territoriale St e dell'indice di edificabilità territoriale it e P come percentuale dei ricavi p si ottiene:

$$it = Cf/[St \cdot Ru \cdot (1-p) - Cu]$$

Tale indice è quello che garantisce il profitto normale all'imprenditore e quindi la minima potenzialità edificatoria che deve essere garantita all'operazione perché essa venga portata a termine. Indici superiori garantiranno al promotore degli extraprofiti.

In questa fase è opportuno evidenziare che nei costi fissi sono compresi i costi di acquisizione del suolo e delle opere pubbliche e dei servizi che il privato dovrà realizzare all'interno dell'operazione.

Logicamente in processi negoziati tali costi sono soggetti a variazioni a seconda delle esigenze pubbliche e quindi l'indice crescerà all'aumentare di questi ultimi.

Ezio Micelli, invece, si sofferma sulla condizione di convenienza o di indifferenza dei proprietari tra l'applicazione della perequazione e una piano tradizionale, evidenziando come in realtà il punto di forza della perequazione sia la certezza dei valori (derivanti dalle volumetrie) attribuiti indifferentemente a tutti i suoli, rispetto al calcolo probabilistico insito in una pianificazione tradizionale basata sulla zonizzazione.

Ne deriva che:

$$Vmp \geq Vmt$$

ovvero,

$$V_{mp} \geq V_{me} (Se/Su) + V_{es} (1 - Se/Su)$$

dove:

$V_{mp}$  è il valore ottenibile con l'applicazione della perequazione

$V_{me}$  è il valore dell'area a destinazione privata

$V_{es}$  è il valore di esproprio delle aree destinate a standard

$Se/Su$  è il rapporto tra le superfici edificabili private e la superficie complessiva dell'intervento, ovvero la probabilità che un lotto ricada tra le aree destinate a funzioni economicamente vantaggiose.

Ne deriva:

$$V_i \cdot i_a \cdot i_p \geq V_i i_a i_p + V_{es} (1 - Se/Su)$$

Dove:

$V_i$  è il valore dell'edificio

$i_a$  è l'incidenza area

$i_t$  è l'indice edificatorio nel piano tradizionale

$i_p$  è l'indice edificatorio nel piano perequativo.

Se ne desumerebbe che la perequazione non è mai conveniente, in considerazione del rischio legato alla "lotteria del piano". In realtà l'incentivo all'adesione alla perequazione si basa sulla certezza garantita ai proprietari di poter edificare grazie all'attribuzione di diritti edificatori certi e uguali per tutti, soprattutto in aree che i piani vincolava.

L'attribuzione degli indici ha seguito essenzialmente due modalità operative:

- I. l'assegnazione di plafond fissi per categorie di suoli, in base alla loro classificazione di fatto e di diritto che può partire da valutazioni effettuate con il break even point (punto di equilibrio del rendimento) dimensionato per singolo comparto;
- II. realizzazione di soluzioni progettuali di massima del disegno urbano, dai quali si deduce l'indice attribuibile.

Il secondo caso non può comunque non prevedere una valutazione della sostenibilità economica delle operazioni e dalla stima dei valori che i suoli incamerano.

Curti mette giustamente in evidenza come la separazione del vecchio Prg in Piano strutturale ed il Piano operativo (denominato in diversi modi nelle varie declinazioni regionali), comporta necessariamente che il valutatore deve rapportarsi con la tempistica del piano.

*«In un'economia in espansione e con i fabbisogni immobiliari crescenti il rendimento d'equilibrio dipendeva da un insieme di fattori abbastanza stabili nel tempo, ma nell'attuale congiuntura esso è il risultato di un insieme molto mutevole - e sovente esogeno - di variabili finanziarie e di domanda. Sembra perciò inopportuno assumere il break even point come criterio di assegnazione degli indici zonal di edificabilità al momento della redazione del piano strutturale, mentre può ben essere usato per dare fondamento di razionale alla contrattazione tra le parti pubbliche e private*

*all'atto di convenzionamento del progetto (oppure alla stesura del piano operativo)» (Francesco Curti, 1999).*

Si espongono, di seguito, alcuni casi esplicativi di differenti metodologie adottate da diversi comuni nel definire i plafond, soprattutto in relazione alle tecniche di valutazione che hanno contribuito a definire l'applicazione della perequazione.

Sono i casi del Prg Padova, coordinato da Giuseppe Campos Venuti e Federico Oliva e del Prg di Catania le cui valutazioni sono state portate avanti da Stefano Stanghellini.

A Padova la perequazione riguarda l'acquisizione pubblica di circa 550 ettari di terreno per un valore stimato nel 1999 di 82 milioni di euro (Galuzzi Vitillo, 1999) di cui 275 soggetti a reiterazione del vincolo.

La perequazione è stata articolata in zone riferite allo stato di fatto delle aree, ovvero alla loro dimensione e alla loro maggiore o minore vicinanza a tessuti edilizi strutturati o ad aree verdi e di valenza ambientale e alla loro rilevanza strategica nello sviluppo urbano.

L'applicazione prevede indici e cessioni di aree differenti per ciascuna zona, in relazione all'ubicazione e alle specificità dei terreni:

- I. zona di perequazione urbana:, ossia di aree comprese nel tessuto urbano con un'estensione maggiore di 2.000 mq (se inferiori sono classificate come aree di completamento con indici analoghi a quelli del tessuto circostante) dove viene attribuito un indice di 0,5 mc/mq da realizzare sulla metà dell'area mentre il rimanente è da cedere per usi pubblici;
- II. zona di perequazione strutturale, relativa ad aree libere interne ai tessuti urbani semicentrali della città con un'estensione maggiore di 4.000 mq dove viene attribuito un indice di 0,3 mc/mq, concentrato sul 30% dell'area, mentre il 20% è adibito a verde privato e il 50% ad usi pubblici;
- III. zona di perequazione ambientale, relativa ad aree destinate alla creazione di grandi spazi pubblici limitrofi ed integrati ai sistemi ambientali della città, dove viene attribuito un indice di 0,12-0,15 mc/mq con la cessione del 70% delle aree ad uso pubblico.

A Catania la redazione del nuovo Prg si è scontrata con il grave deficit di dotazioni pubbliche fondamentali, soprattutto verde, parcheggi ed edifici scolastici. Per ospitare questi standard sono state individuate delle aree sia interne che perimetrali alle zone urbanizzate, denominate "aree risorsa".

La capacità edificatoria a tali aree, che nella perequazione si basa sulle caratteristiche di fatto e di diritto dei suoli, è stata individuata ricorrendo ad una applicazione innovativa dell'analisi multicriteriale del tipo AHP (analisi di gerarchia).

Sono stati quindi individuati dei criteri di valutazione, poi pesati con la tecnica del confronto a coppie. I criteri selezionati sono stati: localizzazione, accessibilità territoriale e dotazione di servizi, vincoli paesaggistico-ambientali, attitudini geomorfologiche, microclima, presenza/assenza di inquinamento acustico.

Successivamente, come afferma Stanghellini «per ogni caratteristica considerata, le aree risorsa sono state classificate in cinque classi di qualità

*e tale classificazione è stata rappresentata cartograficamente. Alle classi è stato attribuito un punteggio, applicando una scala da 0 a 1, con intervalli di 0,25, dove 0 rappresenta la prestazione peggiore della caratteristica considerata e 1 la prestazione migliore. Collegando le matrici dei punteggi a quella dei pesi [...] si è ottenuto l'ordinamento delle aree risorsa in ragione della loro attitudine edificatoria» (Stanghellini, 2004).*

Alle aree risorsa aggregate in classi è stato quindi attribuito il relativo indice edificatorio, in considerazione del carico urbanistico sostenibile e dei valori fondiari, calcolati con il criterio del valore di trasformazione (con destinazioni ordinarie).

Tali valori, al fine della sostenibilità economica dell'operazione, sono stati rapportati con i valori di mercato dei suoli edificabili.

Un altro criterio di attribuzione dei diritti edificatori che viene utilizzato da molti comuni è quello di calcolare l'indice territoriale della zona in cui ricadono le aree e di assumerlo quale valore di riferimento per la valutazione della trasformabilità dei suoli.

## **6.2. Le declinazioni della perequazione introdotte dalle legislazioni regionali**

Si analizzano di seguito, in ordine cronologico, gli articoli delle leggi regionali che nel tempo si sono susseguite recependo la perequazione e spesso scorporando il Prg tradizionale in due momenti pianificatori.

Questa distinzione è importante per analizzare il rapporto tra la perequazione e i documenti che compongono il piano.

Con denominazioni diverse infatti, è possibile riscontrare la separazione tra la definizione delle strategie di sviluppo del territorio comunale definite nella pianificazione strutturale, da quella operativa.

In genere si riscontra che l'individuazione e la perimetrazione degli ambiti (denominati anche comparti o zone a seconda della specifica legge) avviene in sede di pianificazione operativa mentre la ripartizione dei diritti è stabilita dal Regolamento edilizio.

Si richiama a proposito il fatto che il Piano strutturale solitamente definisce le invarianti e l'infrastrutturazione territoriale; il tutto per non imporre vincoli a tempo indeterminato, non avendo solitamente il piano strutturale scadenza. Al contrario del Piano operativo può imporre vincoli conformativi del territorio senza bisogno di risarcire i proprietari.

La legge n. 36 del 1997 della regione Liguria all'art. 29, senza ancora attribuire allo strumento una denominazione tecnica, introduce i distretti di trasformazione, ovvero parti del territorio comunale, anche tra loro non contigue, ma funzionalmente connesse, nel quale il Piano urbanistico comunale Puc, comporta un sistema complesso di interventi di trasformazione.

Il Puc perimetra i distretti, definisce le funzioni ammesse e le dotazioni infrastrutturali, ambientali e dei servizi, la disciplina paesaggistica.

Le densità territoriali minime e massime (in superficie lorda di solaio su superficie territoriale – altro elemento innovativo ed anticipativo) sono calcolate senza tenere conto delle aree asservite ad opere pubbliche esistenti, da utilizzare mediante concentrazione in aree edificabili individuate dagli strumenti urbanistici generali o attuativi.

Successivamente si ha l'attribuzione alle aree delle potenzialità edificatorie. Il Puc stabilisce anche la quantità di superficie di suolo o di lorda di solaio destinata a servizi, ad infrastrutture e ad uso pubblico, in quantità commisurate al nuovo carico urbanistico e ai fabbisogni pregressi dell'intero comune.

Successivamente la legge n. 23 del 1999 della regione Basilicata (art. 34) stabilisce che il Piano strutturale comunale Psc definisca i perimetri dei distretti urbani nei quali si possono effettuare trasferimenti di diritti edificatori e procedure compensative, mentre il Piano operativo PO regola le modalità di attuazione. Il PO, inoltre, *«costituisce il riferimento dimensionale della domanda del sito»* (art. 33).

Anche la regione Lazio (art. 30 della legge n. 38 del 1999) identifica nei PUOC (Piani urbanistici operativi comunali), il momento in cui individuare le trasformazioni da attuare con esproprio o con perequazione.

La regione Emilia Romagna (legge n. 20 del 2000) conferisce al Regolamento urbanistico edilizio RUE la fissazione dei criteri e dei metodi per la determinazione dei diritti edificatori ai diversi proprietari, in relazione allo stato di fatto e di diritto in cui si trovano gli immobili al momento della redazione del Piano strutturale comunale PSC, mentre il Piano operativo comunale POC e i Piani urbanistici attuativi PUA assicurano la ripartizione dei diritti e degli oneri, indipendentemente dalle destinazioni specifiche (art. 7).

Analogamente anche la regione Calabria (art. 54 della legge n. 19 del 2002) prevede che il Regolamento edilizio ed urbanistico REU stabilisca i criteri e i metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario, mentre il Piano operativo temporale POT (applicativo del Piano strutturale comunale PSC) e i Piani urbanistici attuativi PAU, assicurano la ripartizione dei diritti e degli oneri.

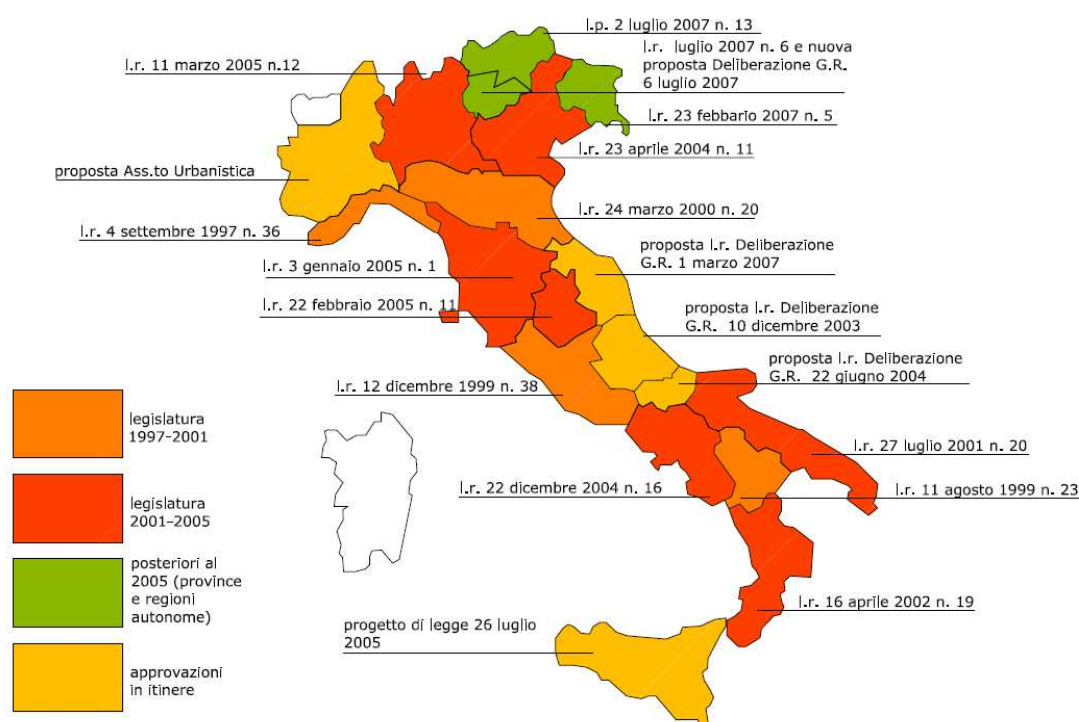
La regione Puglia (art. 14 legge n. 20 del 2001), facendo riferimento al solo Piano Urbanistico Generale PUG, vede in questo strumento il momento di quantificazione degli indici da assegnare ai diversi Piani Urbanistici Esecutivi PUE anche con modalità perequative.

La proposta di legge della regione Abruzzo (2003, art. 18) fa riferimento alla definizione di distretti urbani nel Piano generale del comune PG, mentre per alcuni comuni prevede i Piani di armatura urbana e territoriale PAUT di durata quinquennale.

Viene inoltre proposta la perequazione territoriale da attuare con Conferenze di pianificazione.

In Veneto (art. 35 della legge n. 11 del 2004) il Piano di assetto del territorio PAT stabilisce i criteri e le modalità per l'applicazione della perequazione urbanistica, mentre il Piano degli interventi PI, i piani urbanistici attuativi PUA, i comparti urbanistici e la programmazione negoziata attuano la perequazione, disciplinando gli interventi e ripartendo i diritti edificatori e gli oneri in modo equo tra i proprietari indipendentemente dalle destinazioni assegnate.





**Fig. 35 - Le normative regionali sulla perequazione**

La proposta di legge della regione Molise approvata dalla Giunta regionale nel 2004 (art. 7) propone la classica suddivisione tra PSC e POC ma asserisce genericamente che la pianificazione del territorio può avvenire con tecniche perequative.

La legge campana n. 16 del 2004 (art. 32) non pone problematiche relativamente alla scala della programmazione alla quale fare riferimento per la definizione dei titoli edificatori, permettendo genericamente che sia il Piano urbanistico comunale PUC, sia gli atti di programmazione degli interventi, sia i Piani urbanistici attuativi PUA, ripartiscano le quote edificatorie e gli obblighi tra i proprietari indipendentemente dalle destinazioni assegnate. Il Regolamento urbanistico edilizio comunale RUEC, invece, individua le modalità per la definizione dei diritti edificatori, in considerazione dello stato di fatto e di diritto degli immobili al momento della formazione del PUC.

La Toscana (legge n. 1 del 2005, art. 60) individua nel Piano strutturale comunale le strategie di sviluppo del territorio, definendo le dotazioni e le dimensioni degli insediamenti. Il Regolamento urbanistico, invece, oltre a normare l'attività urbanistica ed edilizia nel comune, individua la disciplina della perequazione (art. 55).

La perequazione attua la distribuzione dei diritti edificatori, in base alle limitazioni all'edificabilità derivanti dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio, alle condizioni fisiche e dei vincoli di legge gravanti sui suoli.

La proposta di legge n. 287 del 2005, approvata dalla Giunta Regionale, introduce una serie di integrazioni tra cui l'applicazione della

perequazione urbanistica e territoriale, la commerciabilità dei diritti edificatori, premialità, compensazioni.

L'art. 5, infatti, stabilisce che i diritti edificatori attribuiti nel Piano strutturale alle singole aree, in percentuale al valore della proprietà, siano liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali interessati alle trasformazioni. Così aree da tenere inedificate, anche non contigue a quelle oggetto di perequazione, possono essere comprese negli interventi, trasferendo i diritti.

Essa prosegue, stabilendo che il Piano operativo comunale, a fronte di benefici pubblici e di pubblica utilità aggiuntivi rispetto a quelli dovuti per legge (dotazioni territoriali, infrastrutture per la mobilità, recupero di cubature da destinare a servizi, riqualificazione urbana e recupero ambientale) può prevedere meccanismi premiali, attribuendo indici differenziati, individuando a tal fine aree con plafond incrementabili.

La regione Umbria con la legge n. 11 del 2005 prevede che la perequazione sia applicata in ambiti di ristrutturazione urbanistica o di nuovi insediamenti nella parte operativa del Prg, mentre i piani attuativi e i programmi urbanistici attuino la perequazione ripartendo i diritti e gli oneri tra i proprietari.

I comuni contermini possono stipulare accordi per attuare la perequazione intercomunale.

La regione Lombardia (legge n. 12 del 2005, art. 11) permette di ampliare la perequazione e quindi l'attribuzione di un identico plafond territoriale, inferiore a quello fondiario, a tutti suoli del territorio comunale, seppur differenziato per zone.

Una premessa necessaria riguarda la strumentazione urbanistica: il Piano del governo del territorio PGT è composto da un Documento di piano, il Piano dei servizi e il Piano delle regole.

Il primo ha durata quinquennale e determina le politiche sulla mobilità e gli insediamenti (residenziali, produttivi, ecc.) nonché eventuali criteri di compensazione e di incentivazione (art. 8); il secondo individua le aree per attrezzature pubbliche e di interesse generale, rapportando la sua realizzazione al piano triennale delle opere pubbliche e agli interventi diretti da parte dei privati; il terzo, di durata illimitata, definisce le invarianti del piano (tessuti consolidati, beni vincolati, ecc.) e individua le aree agricole, di valore paesaggistico-ambientale e non soggette a trasformazione urbanistica. Esso inoltre stabilisce le norme edilizie che devono essere seguite.

I comuni, quindi, con l'esclusione delle aree agricole e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica (escluse dalla perequazione), disciplinano i rapporti tra le volumetrie nuove e quelle esistenti. Il Piano delle regole, che a differenza del Documento di piano ha effetti giuridici sulle proprietà, norma la cessione gratuita al comune delle aree destinate alle opere di urbanizzazione, ai servizi e alle attrezzature di interesse pubblico o generale.

In Piemonte si sono succedute nel tempo una serie di proposte di legge per il governo del territorio. La più coerente, predisposto dalla Direzione regionale alla pianificazione e gestione urbanistica nel 2005, riporta la perequazione urbanistica (art. 37) di cui dà una definizione innovativa.

La perequazione urbanistica «*rappresenta la modalità operativa, gestita attraverso specifici accordi economici, con la quale il Comune persegue l'obiettivo di dotarsi di servizi e spazi pubblici al fine del reperimento di aree destinate al soddisfacimento degli standard [...] al fine di perseguire l'obiettivo della perequazione urbanistica il Piano di trasformazione del suolo Pts (di natura operativa), può assegnare alle aree destinate a standard indici di edificabilità, cedibili come diritti edificatori realizzabili in altra parte del piano, non necessariamente contigua*».

La provincia autonoma di Trento ha modificato la legge n. 22 del 1991 con la legge n. 16 del 2005, inserendo una serie di articoli che prevedono anche la perequazione (art. 18 bis).

Oggi i piani possono essere concepiti e quelli esistenti adeguati, utilizzando la perequazione.

Il Prg individua gli ambiti di applicazione e i relativi indici di edificabilità territoriale che possono essere differenti anche per parti di ambito. Il Prg stabilisce anche gli indici delle aree dove viene concentrata l'edificazione, anche in relazione, come vedremo, all'applicazione dei crediti edilizi.

Gli indici, una volta approvati i piani attuativi, sono negoziabili tra i soggetti interessati dall'intervento. Anche per le aree pubbliche il Prg stabilisce i relativi indici o criteri per la loro determinazione, in modo indipendente e ulteriore rispetto a quelli privati.

I piani attuativi individuano le aree dove concentrare l'edificazione e le aree da cedere al comune per le attrezzature generali. I privati hanno un limite di tempo per procedere alla definizione del piano, altrimenti esso sarà redatto d'ufficio dal comune.

Anche la legge del Friuli Venezia Giulia norma all'art. 31 della legge n. 5 del 2007 la perequazione che il comune può attuare in fase operativa nella gestione del piano, con convezione con i privati proprietari. La disciplina è prevista sia nel Piano operativo comunale che nei Piani attuativi comunali.

La provincia autonoma di Bolzano infine, ha approvato a luglio del 2007 la legge provinciale n. 3 che modifica la precedente n. 13 del 1997 e introduce anche in Alto Adige la perequazione per le aree di riqualificazione urbanistica (art. 14).

Viene stabilito infatti che in ambiti dove vi sia bisogno nell'interesse generale di un intervento unitario di riqualificazione urbanistica, edilizia o ambientale con il ricorso di risorse pubbliche e private, venga approvato un Piano di riqualificazione urbanistica PRU, con il recupero e il riuso di immobili esistenti, nuove edificazioni e l'insediamento di un mix di funzioni. In tal caso la legge prevede l'applicazione della perequazione urbanistica, basata sui valori iniziali degli immobili e deve garantire che tutti i proprietari pubblici e privati partecipino agli oneri e alle plus-valenze proporzionalmente al valore iniziale.

La legge disciplina poi attentamente le cubature da attribuire alle aree edificate e libere, ai privati e al comune, prevedendo nel caso i suoli siano in toto o in parte pubblici, la cessione con procedure ad evidenza pubblica della cubatura in eccesso.

### **6.3. La perequazione tipologica**

La perequazione tipologica è un adattamento operativo delle perequazione "classica", in relazione ai tessuti edilizi consolidati.

Lo sviluppo tumultuoso e disordinato delle città italiane ha portato infatti, ad un grande consumo di suolo e all'edificazione in aree contermini, di edifici di diversa tipologia e altezza. Qualsiasi politica di riordino urbano, che vada al di là di interventi di semplice arredo, deve confrontarsi con i fronti edilizi e lo skyline dell'edificato, riqualificando anche il paesaggio.

Questa variante della perequazione permette infatti, di condizionare l'iniziativa privata ai risultati progettuali cercati dal piano, evitando il mix di tipologie (condomini e case a schiera, ville singole e torri, di diverse altezze e dimensioni) e di concezioni architettoniche, che hanno portato nel tempo a numerosi scempi.

La perequazione tipologica lavora quindi ex post, nelle cubature esistenti. Essa può operare in tre modi: che vengono definiti perequazione tipologica verso l'alto, verso il basso e mista.

La prima prevede che i proprietari di edifici più bassi e con minore cubatura, possono ampliarli fino al raggiungimento delle altezze degli edifici contermini.

Si tratta quindi di attribuire i diritti edificatori che non sono stati concessi ai confinanti o in altre zone limitrofe, lasciando inalterato, invece, il tessuto che ha già sfruttato le cubature in modo più massiccio. La perequazione verso il basso, invece, cerca di ridimensionare la massa dei fabbricati esistenti, che rappresentano un "fuori scala".

I proprietari dovranno demolire, trasferendo i diritti edificatori in eccedenza in altre aree. Questa iniziativa si collega alla famosa "rottamazione degli edifici", ma per trovare applicazione deve basarsi su appositi meccanismi premiali o incentivi.

La tecnica mista prevede l'applicazione di entrambe in un medesimo tessuto urbano, al fine di riqualificare il paesaggio cittadino.

Tutte le tecniche si trovano comunque ad affrontare la problematica degli standard esistenti, da rapportare a quelli di progetto, con una quantificazione preliminare dell'esistente e un bilancio dello stato di progetto.

Nel primo caso, infatti, la perequazione verso l'alto porterà all'aumento del numero di abitanti insediabili, con il problema di reperire aree idonee a soddisfare l'esigenza di nuovi parcheggi, verde, ecc.

Nel secondo e nel terzo caso, invece, si avrà la possibilità di limitare la cronica carenza che caratterizza specie le aree centrali e semicentrali della città.

Abbinata a tali tecniche, vi è infine la perequazione funzionale che permette di incrementare il valore dell'edificato esistente, operando sulle destinazioni d'uso. Gli edifici con volumetrie inferiori potranno mutare destinazione d'uso, verso funzioni più redditizie o maggiormente apprezzate dal mercato. Anche in questo caso l'applicazione non può prescindere da uno studio parallelo sulle dotazioni a standard.

Un esempio pratico di applicazione della perequazione tipologica è attuato nel Comune di Casalecchio di Reno che la estende sia a zone urbane che extraurbane soggette a conservazione urbanistica.

Essa parte «dalla constatazione che un tessuto consolidato è il risultato della stratificazione, nel tempo, degli effetti di regole imposte variamente interpretate, di usi tradizionali, di spontanei adattamenti che difficilmente sono riconducibili a numeri indice che esprimano il rapporto tra volume costruito e superficie di terreno di pertinenza».

La partenza è la descrizione tipologica dei microtessuti urbani esistenti omogenei denominati Ambiti territoriali elementari – Ate.

La perequazione tipologica permette di adeguare ogni unità edilizia esistente (ad eccezione di quelle vincolate) ai caratteri tipologici prevalenti delle Ate.

Così ne illustra Stefano Pompei l'introduzione a Nocera «tra villaggi e i condomini turistici che erano nati negli anni ottanta, la maggior parte del territorio della marina si era venuto riempiendo fin dal dopoguerra di frazionamento [...] con villette e palazzine di due o tre piani ad appartamenti, per la popolazione locale.

Quasi tutte avevano sfruttato l'indice di fabbricabilità del vecchio programma di fabbricazione e le differenze di numero dei piani dipendevano da altre ragioni.

Col criterio già applicato con successo nel centro storico di Casalecchio (e a Misano) le zone residenziali furono suddivise in ambiti territoriali omogenei, per ciascuno dei quali il piano indicava quali case fossero soprelevabili e quali no, indipendentemente dall'indice di densità risultante. Era questo il criterio per 'quanti' di edificazione, enunciato negli anni '70 da Gianfranco Caniggia» (Pompei, 2005).

Anche il Comune di Tenna (Trento) nella sua variante al Prg dell'anno 2006 ha adottato la perequazione tipologica nelle aree di conservazione urbanistica, suddividendo il territorio in varie zone: i "tessuti correnti di saldatura dell'edificato" originati dalla ripetizione di moduli particellari elementari o dall'associazione in complessi di dimensioni maggiori; i "tessuti di base destinati prevalentemente alla residenza e densamente edificati"; i tessuti speciali" attualmente non residenziali di futura edificazione; le "parti singolari" (tessuti correnti specialistici) edificate all'interno di tessuti correnti che hanno funzioni emergenti o caratteri dimensionali o morfologici particolari e che corrispondono a porzioni edificate che si distinguono per forma e dimensione (elementi nodali con funzioni urbane consolidate e singoli edifici preesistenti – rurali, produttivi, civili).

La perequazione tipologica, seppur ancora poco applicata, è uno strumento che permette la riqualificazione dei tessuti edilizi esistenti, elemento non trascurabile nei piani che abbiano l'obiettivo di riqualificare le periferie e gli interventi che degradano le periferie delle città.

#### **6.4. La compensazione urbanistica**

Sia la concretizzazione delle trasformazioni urbane di iniziativa pubblica, sia i comparti perequativi, si rapportano con l'acquisizione di beni immobili o terreni che la PA può compensare alternativamente in modo monetario o non monetario ricorrendo ai diritti edificatori o alla cessione di altre proprietà.

Ebbene, in tali situazioni, come ha evidenziato Stefano Stanghellini, la posizione del soggetto pubblico è critica, in quanto l'adesione dei proprietari

degli immobili è vincolata al fatto che sia loro riconosciuto non il mero prezzo ma anche la perdita di tutte le utilità *«specifiche legate al luogo»*

*«L'attività di valutazione può ricavare solo indicazioni di carattere parziale dal sistema dei prezzi e dei costi espressi dal mercato (Stellin e Rosato, 1998). Un ulteriore problema si manifesta quando l'amministrazione pubblica locale instaura rapporti negoziali tesi a definire le compensazioni. L'amministrazione pubblica viene infatti a trovarsi in un mercato assimilabile al monopolio bilaterale, nel quale la sua posizione contrattuale è molto debole» (Stanghellini, 2001).*

Le difficoltà, in genere, non si hanno in realtà con i proprietari fondiari ma quando i soggetti coinvolti, magari appartenenti ai ceti meno abbienti, non riescono con il prezzo dell'immobile occupato, ad accedere al mercato di abitazioni sostitutive.

Si tratta in questo caso di affidare un ruolo strategico alle organizzazioni non lucrative, fin dagli studi di fattibilità delle operazioni, che coinvolte possono coadiuvare le politiche sociali della PA.

Ecco quindi che *«la perequazione urbanistica può essere utilizzata per assicurare gratuitamente alle organizzazioni non lucrative i diritti edificatori da impiegare per le nuove politiche abitative; la finanza di progetto, a sua volta, può fare interagire risorse finanziarie privati con apporti solidaristici» (ibidem).*

Alcune leggi regionali come ad esempio quella della Basilicata associano perequazione e compensazione: *«la pratica della perequazione urbanistica si basa su un accordo convenzionale che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti o ceduti. La valutazione dei valori da compensare viene effettuata assumendo come criterio l'indifferenza delle determinazioni del Piano operativo e del Regolamento urbanistico, rispetto al valore dei suoli che dipende esclusivamente dallo stato di fatto e di diritto in cui i suoli stessi si trovano al momento della formazione del piano» (art. 33, commi 2, 3).*

Anche la legge n. 19 del 2002 della regione Calabria così si esprime relativamente all'attuazione della perequazione urbanistica: *«l'attuazione della perequazione urbanistica si realizza attraverso l'accordo di tipo convenzionale che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti o ceduti» (art. 54, comma 4).*

Ne deriva che la filosofia che sottende lo spirito di queste leggi, riconosce nella perequazione urbanistica un allargamento delle procedure compensative ad interi comparti siano essi di espansione che di riqualificazione. La compensazione, che consiste nel ristoro riconosciuto al privato del sacrificio che gli viene richiesto per la cessione dei propri suoli per servizi (parchi urbani, ecc.) o per il conorso alla riqualificazione ambientale, può procedere con il riconoscimento di adeguati diritti edificatori.

Questi diritti sono poi egualmente distribuiti tra i proprietari proporzionalmente alla superficie. In realtà il dimensionamento dell'indice perequativo, affinché l'iniziativa privata decolli, deve considerare i beni che i privati cedono (suoli, opere di urbanizzazione, attrezzature generali, opere extrastandard, ecc.) e del valore di mercato dei beni producibili, desumibile in base allo specifico segmento immobiliare in cui essi ricadono per

ubicazione, accessibilità, servizi pubblici, tipologia, dimensione, caratteristiche tecnologiche, ecc.

La proposta di legge della Regione Marche n. 287 del 2005 (approvata con Deliberazione di Giunta Regionale il 17 gennaio 2005) individuava il forte nesso tra perequazione e compensazione: *«le previsioni della pianificazione urbanistica, al fine di conseguire l'equo trattamento dei proprietari dei suoli interessati dalle trasformazioni nonché la complessiva riqualificazione urbana del territorio comunale, sono attuate sulla base di criteri di perequazione e di compensazione stabiliti dai piani strutturali»* (art. 5 comma 1).

E ancora: *«la perequazione urbanistica e la compensazione perseguono anche il fine di garantire la disponibilità di suoli per i comuni da destinare a verde, attrezzature pubbliche o altre funzioni di pubblica utilità»* (art. 5, comma 6).

*«Nelle ipotesi di vincoli espropriativi anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi negli ambiti oggetto di perequazione, il proprietario interessato può chiedere, in alternativa all'espropriazione, il trasferimento, purché compatibile con le previsioni dei piani urbanistici, dei diritti edificatori di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità, la permuta dell'area di proprietà dell'ente pianificatore, con eventuali conguagli, ovvero la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'Amministrazione per la gestione di servizi»* (art. 5, comma 7).

Anche in Toscana la perequazione e la compensazione costituiscono due elementi fortemente integrati. Essa infatti recita che *«la perequazione urbanistica e la compensazione perseguono anche il fine di garantire una disponibilità di suoli per i Comuni da destinare a verde, attrezzature pubbliche o altre funzioni di pubblica utilità»* (art. 5, comma 6).

All'articolo successivo si legge che *«gli strumenti urbanistici possono prevedere l'utilizzazione di diritti edificatori e delle aree acquisite dal comune, per effettuare compensazioni di oneri imposti ai proprietari in materia di acquisizione pubblica degli immobili, di demolizioni senza ricostruzioni in loco per finalità urbanistiche, di ripristino e di riqualificazione di spazi, di eliminazione di detrattori ambientali»* (art. 31). La legge continua asserendo che le compensazioni verranno definite *«sulla base di perizie tecnico-estimative, con successiva delibera comunale»* (ibidem).

Anche la legge n. 12 del 2005 della Lombardia precisa che *«la compensazione urbanistica precisando che in cambio della cessione gratuita al comune di aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinati da piani e da atti di programmazione, il comune cede al privato, in permuta, terreni o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dal Piano generale del territorio. I diritti ceduti dal comune a titolo di compensazione sono liberamente commerciabili»* (art. 11). La questione verrà riaffrontata parlando dei crediti edilizi.

Si ritiene infine utile accennare alla legge di governo del territorio della regione Umbria n. 11 del 2005, che usa la compensazione per dare luogo al risarcimento di oneri imposti ai proprietari per l'acquisizione pubblica di immobili, le demolizioni senza ricostruzioni per finalità urbanistiche, il ripristino e la riqualificazione di spazi e infine l'eliminazione di detrattori ambientali (analogamente a quanto vedremo attuano il piano paesaggistico

delle regione Sardegna e le leggi della regione Veneto e della Provincia autonoma di Trento, con i crediti edilizi).

La legge integra la perequazione urbanistica stabilendo che «*nella sua fase applicativa devono essere individuate le aree dove concentrare i diritti edificatori, ma anche gli edifici da demolire e compensare*» (art. 30, comma 3).

Nel caso di Roma, infine, il Nuovo Prg ha assunto l'obiettivo di compensare l'edificabilità soppressa dal Piano delle certezze (il Prg precedente).

Le compensazioni avvengono trasferendo l'edificabilità in altre localizzazioni che il piano ritiene più idonee ad assorbire il carico urbanistico.

Importante è quanto previsto dall'art. 14 delle Norme tecniche di attuazione, ovvero che l'edificabilità da realizzare a compensazione, è determinata per quantità e destinazioni d'suo, sulla base del principio dell'equivalenza del valore immobiliare rispetto all'edificabilità da compensare.

Non solo, negli ambiti dove verrà a collocarsi la cubatura compensativa, il Comune di Roma potrà utilizzare la Sul a sua disposizione, oltre che per le compensazioni (insomma il privato costruisce al posto del Comune) ma anche per dare luogo a delle transazioni che portano all'acquisto al patrimonio pubblico di alcune aree come il Pineto, Isveur, Egenco, Celba, alcune oggetto di contenzioso.

## **6.5. Il trasferimento di diritti edificatori**

Il trasferimento dei diritti edificatori è nato quale conseguenza della perequazione urbanistica e prevede di mantenere liberi la maggior parte dei terreni e di concentrare i diritti edificatori in altre proprietà dello stesso comparto. Le aree vengono denominate "cedente" e "ricevente" o "di decollo" e "di atterraggio".

I trasferimenti avvengono anche tra zone differenti nell'applicazione della perequazione a comparti detti ad "arcipelago", ovvero non dotati di continuità territoriale ma frammentati in più zone non contigue.

Sia che la perequazione avvenga per comparti unici, sia "intercomparto" ovvero basata su comparti costituiti da più subcomparti, è essenziale che il bilancio relativo alla quantità di edificazione, consideri le ricadute sia sui privati che vengono ad accogliere diritti edificatori altrui nelle aree di atterraggio, sia sui privati che vedono trasferito il loro diritto.

Infatti, «*la perequazione urbanistica è attuata attraverso [...] l'individuazione del comparto urbanistico, ossia dell'ambito urbano che aggrega i diritti edificatori da utilizzare per realizzare una trasformazione concepita unitariamente; la scelta al suo interno, dei suoli sui quali devono essere concentrati i diritti edificatori. La prima attività è svolta tenendo conto della struttura proprietaria dei suoli urbani e deve risultare tale da consentire che le negoziazioni funzionali alla concentrazione dei diritti edificatori nei suoli selezionati abbiano luogo. La seconda attività è invece eseguita con riferimento ai criteri propri della progettazione urbana*» (Stanghellini, 2001).



La perequazione comporta infatti problematiche relative all'accordo tra i privati che devono aderire all'operazione ed è per tale motivo che la perequazione per subcomparti e intercomparto non trova molto riscontro tra i proprietari che individuano nella frammentarietà o nel numero di soggetti coinvolti degli elementi di criticità al buon funzionamento del processo.

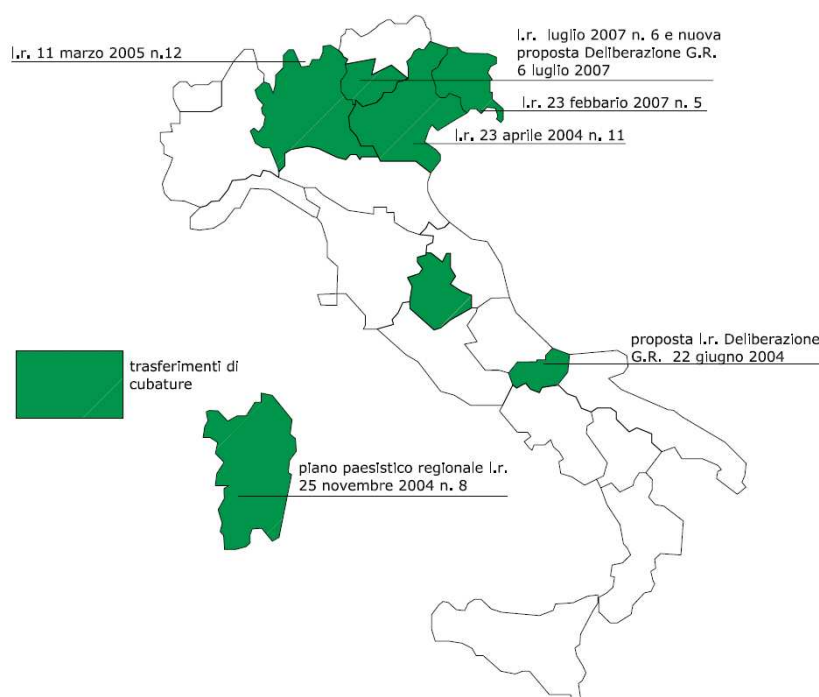
In tal caso il trasferimento dei diritti edificatori avviene tra i vari subcomparti, secondo il disegno progettuale stabilito dalla pianificazione, lasciando libere le aree da cedere al comune.

Può essere opportuno che una limitata parte o tutti i diritti edificatori spettanti ad una determinata area vengano trasferiti su un'altra zona che è caratterizzata da un tessuto urbano più consolidato o in fase di completamento (Zone territoriali omogenee A, B).

Analogamente può essere conveniente trasferire i diritti da una zona di conservazione urbanistica dell'assetto attuale (ad esempio per creare parchi urbani in zone già edificate) ad una zona di espansione di atterraggio.

Il trasferimento dei diritti edificatori, in questo caso, può avvenire anche da comparto a comparto, permettendo di svincolare completamente la progettazione urbana dall'assetto proprietario e di liberare ed acquisire le aree destinate a standard, in particolare di tipo "F", o che sono necessarie per le grandi attrezzature urbane (parchi archeologici, zone naturali, parchi tecnologici, ecc.).

La possibilità di trasferire i diritti intercomparto permette ai proprietari di vasti patrimoni fondiari di diventare attori attivi delle politiche urbane, immettendo nel circuito vaste aree in mano a grandi società, enti morali, ecc.



**Fig. 36 - I trasferimenti dei diritti edificatori nelle normative regionali**

Un'ulteriore applicazione viene messa in evidenza da Foderini: «*i nuovi principi della perequazione si esplicitano ad es., nella previsione della possibilità di trasferimento di tutta o parte della cubatura in una diversa area del territorio comunale; nella demolizione e ricostruzione in altra zona [...]; nella possibilità di cedere ai proprietari di altri lotti le volumetrie e le cubature separatamente dalla proprietà del terreno, creando un vero e proprio mercato*». (Foderini, 2007).

Una questione non trascurabile riguarda quindi la limitazione ai diritti riconosciuti direttamente al proprietario che si scontrano con la citata sentenza n. 4833 del 2006 del Consiglio di Stato.

Ebbene l'importante, al fine di evitare conflittualità tra pubblico e privato, è la chiarezza e la trasparenza dei valori che la pianificazione attribuisce alle proprietà fondiaria e il fatto che qualunque dispositivo si vada ad attuare, esso non penalizzi i proprietari e i loro diritti acquisiti.

Si tratta perciò di calibrare gli strumenti, vedi il Piano operativo, associando le aree "cedenti" e "riceventi", in modo da effettuare compiutamente la compensazione dei diritti edificatori tra le proprietà.

La compensazione, comunque, non deve astenersi dall'esprimere giudizi di valore sui trasferimenti. Ai fini dei valori immobiliari dei prodotti edilizi, ma soprattutto della rendita differenziale, il trasferimento da un'area di partenza ad un'area di decollo, può apportare un plusvalore o una sua riduzione.

Poiché il valore di un immobile a parità di caratteristiche tecnologiche e produttive è legato a quelle posizionali estrinseche ed intrinseche inerenti la tipologia, l'atterraggio in aree appartenenti a contesti urbani differenti comporta diversi apprezzamenti del mercato, legati alle rendite di posizione e di protezione.

Si tratta quindi di individuare le differenze di valore derivanti dal diverso segmento di mercato a cui il trasferimento dei diritti edificatori dà origine.

L'atterraggio su contesti urbani differenti può dare vita anche ad una perequazione tipologica.

## **6.6. I crediti edilizi**

Alcune leggi regionali come quelle delle regioni Veneto e Lombardia in primis o quelle più recenti della Provincia autonoma di Trento e della regione Friuli Venezia Giulia e infine, il Piano paesaggistico della Sardegna, hanno introdotto recentemente il concetto di credito edilizio.

Si analizzano di seguito le singole specificità e i loro primi sviluppi operativi.

In Veneto il credito edilizio è normato dall'art. 36 della legge urbanistica n. 11 del 2004.

La procedura prevede che il comune individui nel Piano di assetto del territorio PAT (corrispondente al piano strutturale) le opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica e ambientale. Successivamente, nel Piano degli interventi PI (corrispondente al piano operativo) vengono disciplinati gli interventi di trasformazione da realizzare.

Ai privati che effettueranno la demolizione di opere incongrue, l'eliminazione di elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi qualificanti verranno riconosciuti i crediti edilizi corrispondenti ad una quantità di volumi edificabili.

Questi ultimi iscritti in un apposito Registro comunale dei crediti edilizi (che riporta nome del proprietario, volumetrie da convertire, causa demolizione, esproprio, provvedimenti legislativi di blocco) allegato al Piano degli interventi, sono liberamente commerciabili in apposite aree stabilite dal Pi dove vengono attribuiti indici differenziati in funzione dei progetti.

In tali aree sono riconosciuti anche i crediti delle compensazioni derivanti dalla cessione all'Amministrazione di aree con vincoli preordinati all'esproprio.

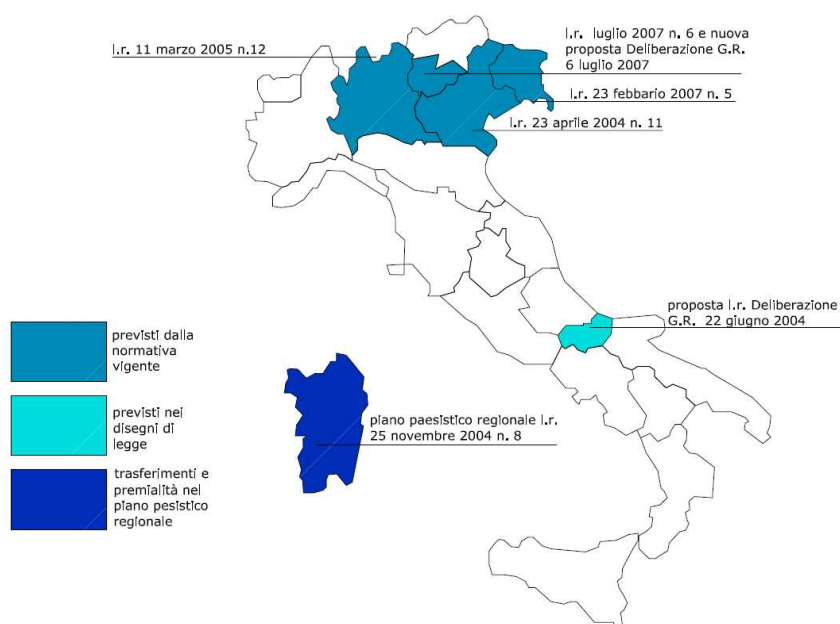
Una serie di precisazioni devono essere effettuate: in primis che per quantità volumetrica deve intendersi capacità edificatoria, in quanto la demolizione di un'opera incongrua quale un capannone produttivo in una zona impropria dà origine ad un credito anche per realizzare residenze o terziario. Secondariamente, come afferma Marcello Maria Fracanzani, i primi commenti in dottrina hanno messo in evidenza *«come non debba esserci necessariamente eguaglianza tra volumetria persa e credito ricevuto; nel senso che il credito ricevuto potrà essere maggiore o minore in base a dove viene accordato, sicché la diseguaglianza è fisiologica e costituisce il motore della perequazione [...] la non corrispondenza aritmetica tra abbattuto e accreditato non affranca da una proporzionalità fra i due termini [...] non può mancare proporzionalità fra dato e ricevuto, proporzionalità che deve apparire come conseguenza di un criterio predeterminato a monte. Si deve cioè poter riconoscere un sillagma tra rinunciato e accreditato»* (Fracanzani, 2005).

Il credito inoltre può derivare anche dalla cessione bonaria di aree vincolate ad esproprio.

Ne consegue che i crediti conseguenti ad operazioni di riqualificazione architettonico/ambientale non possono essere slegati dal valore di mercato dei beni demoliti, mentre quelli derivanti dalla cessione bonaria sono frutto di un indennizzo. Un privato potrà quindi sommare i due crediti? Quello derivante dalla cessione di un'area per realizzare una strada e quello ottenibile per la demolizione di un edificio incongruo e chiedere la realizzazione di un edificio residenziale tra dieci anni? Un'altra questione aperta, infatti, riguarda quindi la scadenza del credito che ogni PI di durata quinquennale dovrebbe rilevare e considerare nella scelte di pianificazione. Si tratta di effettuare ogni cinque anni un bilancio dei crediti emessi e non ancora riscossi dai privati, ereditati da scelte di pianificazione di giunte comunali passate (ibidem).

Dal punto di vista del diritto urbanistico molte sono state le voci che hanno visto nell'istituto del credito e la conseguente trascrizione in appositi registri immobiliari, un travalicamento della regione nei confronti dello stato centrale a cui è riservato tale compito (salvo le province a statuto autonomo per il Sistema tavolare), sollevando perplessità sull'opponibilità a terzi dei diritti. D'altro canto si tende a interpretare il credito edilizio come permesso di costruire in deroga ai limiti volumetrici in un altro lotto, sommando alla capacità edilizia originaria i crediti derivanti dal comportamento virtuoso di

demolizione di opere incongrue o cessione bonaria di suoli a destinazione pubblica.



**Fig. 37 - I crediti edilizi nelle normative regionali**

La regione Lombardia con l'art. 11 della legge n. 12 del 2005 stabilisce che alle aree destinate ad interventi di interesse pubblico o generale, possano essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori.

Quest'ultimi sono trasferibili in aree edificabili previste dal Piano di governo del territorio Pgt.

La legge lascia spazio anche alla negoziazione e individua il carattere conformativo del vincolo (e quindi non espropriativo con conseguente scadenza e indennizzabilità), stabilendo, in base alle indicazioni del Piano dei servizi che il proprietario può anche scegliere di realizzare direttamente l'intervento di interesse pubblico generale, previa stipula di una convenzione con il comune per la gestione del servizio.

Anche la legge lombarda, come quella veneta, stabilisce che i diritti attribuiti a titolo compensativo sono liberamente commerciabili.

A titolo di esempio si ricorda anche l'art. 9 della proposta di legge del 2004 della regione Molise, ormai superata nei fatti da altri disegni di legge.

Esso stabiliva l'annotazione dei crediti edilizi in un apposito registro comunale, nel caso di ripristino e riqualificazione urbanistica, architettonico ed ambientale con la demolizione di opere incongrue ed elementi di degrado legittimamente edificati. Successivamente essi venivano indirizzati verso ambiti dove potevano essere utilizzati.

La Provincia autonoma di Trento ha approvato con la legge n. 16 del 2005 delle modifiche alla legge n. 22 del 1995 sull'ordinamento urbanistico e tutela del territorio, introducendo una serie di innovazioni sulle disposizioni urbanistiche, tra cui la perequazione, e sulle residenze ordinarie e per vacanze.

La legge generale, rivisitata dalle modifiche apportate, utilizza in modo quasi indiscriminato sia la perequazione (il Prg, infatti, può essere redatto con tecniche di perequazione urbanistica), sia i crediti edilizi che vengono declinati in quattro diverse varianti. Se l'utilizzo diventa genericamente omogeneo per tutti i diversi crediti, differente è la loro origine compensativa.

Un primo caso che il Prg può prevedere è la formazione di crediti edilizi nel caso di riqualificazione urbanistica o ambientale con la demolizione di edifici degradati o incongrui, sia interni sia esterni agli ambiti perequativi.

Un altro utilizzo è stato concepito per la cessione delle aree a servizi pubblici, con vincoli espropriativi, distinguendo i casi in cui i suoli avessero, prima dell'apposizione del vincolo espropriativo, destinazioni insediative o no.

In entrambi i casi, in alternativa all'espropriazione, nel caso di cessione gratuita al comune delle aree, vengono riconosciuti dei crediti da utilizzare in altre aree residenziali.

Il Prg indicherà dei criteri generali per il loro calcolo basandosi su stime asseverate da professionisti per la determinazione del valore delle aree (specie nel caso di permuta di aree con altre aree comunali).

I diritti riconosciuti nel caso di aree che prima dell'apposizione del vincolo erano destinate ad insediamenti, non potranno comunque superare l'entità delle cubature della vecchia destinazione.

Nel caso invece le aree non abbiano precedentemente una destinazione residenziale, le cubature riconosciute non possono essere superiori a quelle convenzionali, ovvero a quelle attribuite alle aree appartenenti agli ambiti perequativi, in base allo stato di fatto e di diritto dei suoli, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate.

Il risarcimento del diritto di proprietà con titoli edilizi è ammesso, in alternativa all'esproprio, anche nel caso di realizzazione di opere statali, provinciali e comunali, previo Accordo di programma tra le amministrazioni pubbliche e la sottoscrizione di una convenzione con il privato. Essa deve indicare le modalità di cessione dei suoli all'ente preposto alla realizzazione dell'opera pubblica.

Una terza modalità è legata all'impossibilità da parte del privato di esercitare il diritto di costruire in un'area, a causa di vincoli sopravvenuti diversi da quelli di natura urbanistica. In questo caso, il privato può chiedere al comune il trasferimento della cubatura prevista dal Prg in altre aree destinate all'edificazione. Il titolo, comunque, e ciò è ben sottolineato dalla legge, non è risarcitorio, ma viene riconosciuto solo nel caso di cessione dell'area al comune. Nel caso la legge preveda l'indennizzabilità del vincolo, i crediti vengono scomputati dall'ammontare dell'indennizzo.

Un ultimo utilizzo, di per sé il più innovativo è quello previsto dall'art. 4 (vedi 18 quinquies della legge n. 22), che prevede da parte del Prg, il riconoscimento di crediti edilizi, da utilizzare in aree destinate all'edificazione, ai soggetti che si impegnano a cedere all'Itea - Istituto trentino edilizia abitativa - alloggi in proprietà o in locazione a canoni concordati per minimo quindici anni, a soggetti aventi diritto. Il Comune, l'Itea e il privato sottoscrivono una convenzione che, in base ai prezzi di cessione degli alloggi o ai canoni di affitto riconosciuti, quantificherà i relativi crediti da inserire nel Registro.

I crediti, in ogni caso, sono oggetto di un'apposita convenzione tra il privato e il comune. La legge, inoltre, all'art. 1 prevede l'istituzione di un apposito Registro dei crediti edilizi e dei diritti edificatori.

I crediti possono essere utilizzati in aggiunta agli indici convenzionali previsti, solo negli ambiti perequativi, anche se diversi da quello in cui ricade l'area che dà origine alla compensazione. Il Prg, comunque, stabilisce, l'incremento di indice ammissibile per i diversi ambiti e il loro "decollo" e "atterraggio" non abbisogna di varianti alla strumentazione urbanistica. L'atterraggio al di fuori degli ambiti perequativi è ammesso nel caso di approvazione della convenzione dell'intervento da parte del Consiglio comunale, così come nel caso di cessione tra privati quando la loro utilizzazione avvenga al di fuori degli ambiti perequativi.

Si tratta quindi di una gestione del Prg innovativa e allargata alla risoluzione dell'emergenza casa in quei comuni che la legge definisce a tensione abitativa.

I crediti diventano quindi uno strumento non solo per ottenere aree destinate a servizi pubblici o per riqualificare aree degradate, come in Veneto, ma anche un dispositivo di negoziazione nelle mani della PA, che può governare il piano concedendo diritti edificatori anche per incamerare suoli destinati ad altri enti pubblici.

<b>Lombardia</b>	Il Pgt può attribuire a compensazione della cessione gratuita al comune di aree a servizi, diritti edificatori trasferibili in altre aree, individuate dal piano. I diritti sono liberamente commerciabili.
<b>Veneto</b>	Il Pat prevede che per la demolizione di opere incongrue, elementi di degrado, riqualificazione i privati ottengano crediti edilizi iscritti in un registro comunale. I crediti sono originati anche dalla cessione di aree a standard. Sono commerciabili
<b>Trentino</b>	Origine dei crediti: 1 demolizione opere incongrue, 2 cessione di aree a servizi (il Prg indica i criteri di calcolo su stime), 3 per sopravvenuti vincoli non urbanistici, 4 per cessione all'Itea di alloggi in proprietà o locazione per 15 anni a canoni concordati
<b>Friuli V.G.</b>	Cessione dei suoli al Comune in cambio di crediti. Una convenzione stabilisce le modalità di calcolo, la localizzazione, il tempo di utilizzazione,
<b>Molise</b>	Il disegno di legge del 2004, prevede nel caso di ripristino e riqualificazione urbanistica, arch. e ambientale, con demolizione. Iscritti in un registro, da utilizzare in appositi ambiti.

**Fig. 38 - Le diverse declinazioni dei crediti edilizi nelle leggi regionali**

La regione Friuli Venezia Giulia, con la recente legge n. 5 del febbraio 2007 "Riforma urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio" ha introdotto i crediti edilizi.

Il Piano operativo comunale POC, oltre a suddividere il territorio comunale in zone omogenee e a normarne le trasformazioni, disciplina gli interventi da attuare in forma unitaria, anche con l'uso della perequazione e della compensazione urbanistica e territoriale e individua le aree destinate al trasferimento dei crediti edilizi, nonché i relativi limiti agli incrementi edificatori.

In riferimento ai crediti, l'art. 32 prevede che i proprietari dei suoli possano cederli al comune, ottenendo in cambio il trasferimento dei diritti edificatori in altre aree a ciò destinate.

Si attua quindi una compensazione urbanistica tra i Comuni interessati ad ottenere le aree per i servizi e i privati. La legge stabilisce che la compensazione avvenga con una convenzione in cui vengono stabilite le modalità di calcolo di crediti, la localizzazione delle aree in cui trasferire i diritti edificatori, il tempo massimo di utilizzazione.

Nel caso essi non vengano utilizzati nel periodo prefissato, al privato deve essere corrisposto un importo pari all'indennità di esproprio.

L'art. 33 permette inoltre anche la compensazione territoriale tra più comuni, nel caso essi abbiano realizzato un Piano strutturale comune. In questo caso i crediti edilizi ceduti ai proprietari dei suoli, possono essere trasferiti anche nel territorio di altri comuni.

La legge, inoltre, accenna alla possibilità da parte della PA di ottenere dai privati controvalori di natura urbanistica ed economica, lasciando quindi aperta la possibilità di negoziare anche controprestazioni in erogazione di servizi e/o capitali.

La legge non indica criteri di calcolo del valore dei crediti ma chiede, per garantire la trasparenza del processo, che essi vengano riportati nella convenzione con il privato.

Si tratta quindi, da parte dei comuni del Friuli Venezia Giulia, di trovare delle modalità valutative coerenti con lo spirito del quadro normativo, applicabili alla generalità dei casi, con opportuni adattamenti, ma comunque non controvertibili e in grado di garantire equità e parità di trattamento a tutti i soggetti privati.

Al trasferimento dei diritti edificatori, infine, è legata la questione della fiscalità. La detassazione degli scambi di diritti volumetrici come afferma Fausto Curti *«non provoca alcuna significativa contrazione del gettito, poiché viene più che compensata dalle entrate fiscali sul patrimonio immobiliare aggiuntivo e dall'acquisizione pubblica di suolo senza indennizzi espropriativi. Inoltre, un diverso trattamento impositivo rispetto alle transazioni su terreni e immobili esistenti è giustificata dal fatto che per i nuovi interventi in regime perequativo è prevista la cessione al pubblico di suolo per gli standard di pertinenza, ma anche per recuperare fabbisogni pregressi»* (Curti, 2006).

## **6.7. Le recenti innovazioni sui crediti edilizi**

Si esaminano di seguito due casi di recenti proposte di governo dello strumento dei crediti edilizi ovvero: il Piano di governo del territorio di Milano, con la creazione di una Borsa Immobiliare e la proposta di legge della regione Veneto per l'istituzione di una apposita società denominata Società Sistema Scambi.

Successivamente verranno espresse alcune considerazioni critiche, soprattutto in riferimento al governo della rendita urbana generata dal trasferimento di cubature legate ai crediti.

### **6.7.1. Il Pgt di Milano.**

Il caso del Piano di governo del territorio di Milano è sicuramente il caso più avanzato di abbinamento tra perequazione urbanistica e crediti edilizi.

Il Comune di Milano ha infatti deciso di attribuire un indice unico di edificazione a tutti i suoli per evitare la discriminazione costituita dall'attribuzione di indici differenti o dalla destinazione a standard stabilita dal piano. *«Poiché non è pensabile che tutte le aree possano essere edificate, senza tener conto della loro dislocazione nello spazio urbano, e poiché nel nostro sistema giuridico è previsto che una quota di aree – gli standard urbanistici – sia destinata ad uso pubblico, ne deriva che la regolazione debba prevedere la possibilità di trasferire ad altre aree i diritti di edificazione assegnati alle aree destinate ad uso pubblico. La possibilità di trasferire, ovvero di vendere, i diritti di edificazione costituisce la compensazione per la scelta del piano che vincola quelle aree ad uso pubblico»* (Assessorato allo Sviluppo del territorio del Comune di Milano, 2003).

L'indice unico territoriale, affinché avvenga quindi lo scambio, deve essere inferiore a quello minimo per l'edificabilità di suoli, in modo tale che chi debba costruire acquisti i diritti edificatori dai proprietari di aree destinate a standard. Una volta che quest'ultimo ha venduto i diritti cederà al comune i suoli. Formalmente la cessione avverrà con un atto convenzionale tra il Comune che acquisirà le aree a standard (denominate di pertinenza indiretta), il richiedente del permesso di costruire e il proprietario originario che otterrà a titolo compensativo il prezzo dei diritti ceduti.

Si tratta quindi ora di analizzare come a Milano venga impostato il governo del mercato dei diritti edificatori. Innanzitutto il trasferimento si perfeziona al momento del rilascio del permesso di costruire o dell'approvazione del Pii, con una trascrizione in un Registro degli asservimenti comunale.

Il richiedente, infatti, dovrà presentare un'autocertificazione sull'origine dei diritti sfruttati nel progetto.

Si tratta comunque di una procedura che si basa sulla trasparenza del mercato e sulla circolazione di informazioni relative ai diritti messi in vendita e al loro prezzo. Viene quindi indicato come strumento una banca dati in rete riferita alla provincia dove è possibile avere informazioni sugli strumenti urbanistici e sulla disponibilità di aree e diritti (edificabilità di un'area, diritti di pertinenza dell'area e da acquisire, diritti già ceduti, diritti in vendita).

I prezzi, come proposto da Marcello De Carli, in uno studio promosso dal Comune di Milano e dalla Camera di Commercio di Milano, dovrebbero essere curati da un Comitato prezzi e *«potrebbero essere stimati sia sulla base di rilevazioni delle transazioni che di valutazioni (quando il campione rilevato è insufficiente). Le stime possono essere verificate confrontando i prezzi dei beni finali con i prezzi dei diritti edificatori. Un listino di questo tipo deve tener conto delle eventuali compartimentazioni del territorio comunale, delle destinazioni d'uso e dei relativi meccanismi di compensazione»* (De Carli - Osmi, 2007).



Ulteriore proposta è quella di abbinare i dati dello scambio dei diritti al Catasto, identificando in modo univoco la proprietà dei diritti (abbinamento al codice fiscale e/o partita Iva).

La creazione di una Borsa Immobiliare di incontro tra la domanda e l'offerta dei diritti edificatori dovrebbe svolgersi *«riportando informazioni relative alla quantità dei diritti che si intende acquisire/vendere, al prezzo a cui si intende acquistare/vendere ed un riferimento che permetta di rintracciare chi ha emesso la proposta di acquisto/vendita. Uno schema di questo tipo viene già utilizzato sui mercati mobiliari di borsa ) [...] Prendendo spunto dell'organizzazione degli scambi che avvengono su questi mercati si potrebbe pensare di riorganizzare le informazioni sulla domanda e offerta di diritti in ordine decrescente di prezzo per quanto riguarda il lato della domanda e in ordine crescente di prezzo per quanto riguarda il lato dell'offerta»* (ibidem).

La ricerca di De Carli mette comunque anche in luce alcune criticità degli strumenti che si andrebbero a mettere in atto, proponendo già dei correttivi, per quanto riguarda i valori immobiliari che si andrebbero a concretizzare con "l'atterraggio" dei diritti.

Viene infatti sottolineato: *«nel caso di "perequazione illimitata" questa soluzione potrebbe portare a situazioni in cui da un lato la domanda è costituita da soggetti proprietari di aree di pertinenza diretta localizzate in zone centrali, quindi con un elevato valore di posizione, e dall'altro l'offerta è fatta da soggetti con aree a pertinenza indiretta localizzate nelle zone periferiche.*

*Questi ultimi saranno disposti a vendere ad un prezzo relativamente basso, permettendo in tal modo un notevole trasferimento di valore ai proprietari di pertinenza diretta localizzate nelle zone più prestigiose.*

*Infatti [...] il valore del diritto edificatorio dipende anche dal valore di posizione, il quale è incorporato nel valore del bene finale»* (ibidem).

Viene, quindi, trascurata la rendita differenziale, un elemento fondamentale per il governo dello sviluppo urbano, che verrebbe incamerata direttamente dal proprietario acquirente i diritti che costruisce nelle aree non a standard.

Si tratta non di una distorsione del mercato dei diritti, i cui prezzi sarebbero frutto dell'incontro tra la domanda e l'offerta in modo trasparente, ma il frutto di un diverso rapporto di forza tra i due soggetti. Da un lato il proprietario dell'area destinata a standard per incamerare il relativo valore è obbligato a vendere, in quanto non può costruirvi, ma dall'altro chi acquista costruisce in un'area dove il mercato immobiliare è attivo e può garantire una rendita maggiore.

Un correttivo proposto è quello di creare più sub-mercati dei titoli edificatori (a corona rispetto al centro), ma anche questa eventualità si scontra innanzitutto con un'analisi preventiva circa la sussistenza di un equilibrio tra le quantità da immettere nel mercato e la domanda e in secondo luogo *«in tal caso si prospetta una situazione che potrebbe essere opposta alla precedente, ovvero che il valore venga incamerato principalmente dai proprietari delle aree a pertinenza indiretta intenzionati a vendere i diritti da esse generati»* (ibidem).

La Borsa Immobiliare definirebbe, comunque, più listini per regolare il mercato.

Un ulteriore elemento di criticità sono le spese conseguenti al trasferimento dei diritti, ovvero la tassazione e l'imposta del Registro che sono da considerare in ogni trasferimento immobiliare.

Marcello De Carli ha illustrato anche la stima dell'incidenza del valore del diritto edificatorio, riferito ad un mq di superficie lorda di pavimento edificabile, facendo riferimento ad edifici nuovi o ristrutturati destinati a residenza, negozi, uffici in stabili direzionali, laboratori, capannoni nuovi o ristrutturati.

Il criterio utilizzato è quello del più probabile valore di trasformazione come differenza tra i ricavi di un imprenditore ordinario e i costi della trasformazione. I primi sono riferiti ai dati del "Rilevazione di prezzi degli immobili sulla piazza di Milano" n. 26 del secondo semestre 2004, redatto a cura della Borsa Immobiliare di Milano, mentre i secondi fanno riferimento a «*interventi tipici*». (ibidem).

Il risultato è un valore lordo dell'edificabilità pari all'incidenza presunta per mq di superficie lorda a pavimento Slp del costo dell'edificabilità e comprende:

- I. il costo delle aree destinate all'edificazione;
- II. il costo delle aree destinate a servizi comunali, da cedere al comune;
- III. il costo delle spese generali per l'acquisto delle aree.

### **6.7.2. La Regione Veneto**

Il 28 giugno 2006 è stata presentata la proposta di legge n. 161 intitolata "Disciplina per la formazione e la commercializzazione dei crediti edilizi e riqualificazione ambientale".

La proposta prevede che ciascun comune, con deliberazione del Consiglio Comunale, segnali indicativamente le tipologie di volumi incongrui o degradati di cui auspica la demolizione o la rimozione e determini approssimativamente le quantità di metri cubi corrispondenti ai crediti edilizi da riconoscere (art. 2).

Con la stessa delibera il comune, anche in variante ai piani urbanistici vigenti, identifica le aree di "atterraggio" dei crediti, fissandone l'indice di edificabilità e stabilendo le quantità minime di crediti che danno luogo al rilascio del permesso di costruire.

Le aree di "atterraggio" saranno reperite tra le aree già di proprietà comunale, le aree dei piani di zona, le aree vincolate a servizi ancora non soggette a procedimento di esproprio o in fase di cessione al comune al momento di approvazione della proposta di legge. Possono essere utilizzate anche le aree a destinazione non residenziale (da pubblicare all'Albo pretorio per 30 gg.).

Entro 60 giorni dal termine della pubblicazione, il proprietario dell'area interessata può trasmettere al comune, un formale atto d'obbligo per la cessione volontaria ad un prezzo pari al valore agricolo medio per tipo di coltura dei terreni compresi nella regione agraria della provincia (art. 7). L'atto, per essere efficace, deve contenere la clausola della contestuale retrocessione da parte del comune al proprietario, di una superficie fondiaria atta a consentire la realizzazione del 10% del volume complessivamente

edificabile sull'intera area. Il proprietario può scegliere se utilizzare i volumi direttamente sull'area o optare per il riconoscimento di crediti edilizi.

I crediti edilizi, come quantità di volumetria riconosciuta al proprietario deriverebbero da completa demolizione, a spese del proprietario di capannoni o edifici per l'attività agricola, di edifici in disuso, civili, industriali, commerciali, artigianali, produttivi, volumi degradanti l'ambiente urbano, rinuncia a volumetrie edificatorie.

Inoltre, se i comuni hanno riconosciuto un indice di edificabilità ad aree a servizi con vincoli decaduti, essi possono essere commutati in crediti edilizi in cambio della cessione dell'area.

I crediti, infine, sono riconosciuti quando siano sopravvenuti vincoli di tutela ambientale o a causa di opere pubbliche (cd. legge obiettivo) o per compensazioni. Le aree in cui i proprietari rinunciano all'edificazione o provvedono alla demolizione sono sottoposte ad un vincolo di inedificabilità per venticinque anni, da trascrivere nei registri immobiliari comunali oppure cedute al comune al valore agricolo medio.

Esse infatti, risultano svuotate dalla loro capacità edificatoria e quindi vengono considerate a tutti gli effetti come agricole (art. 3).

Per governare tutto il processo la Giunta regionale costituisce la Società Sistema Scambi appartenente alla Veneto Sviluppo SpA, che si occupa della commercializzazione dei crediti. I comuni devono comunicare alla Società i volumi di cui auspica la demolizione e la riqualificazione.

Il privato può quindi vendere i diritti ad un terzo, con iscrizione nel registro comunale o al Sistema Scambi con la loro cancellazione dal Registro comunale.

Si tratta quindi come afferma la relazione di accompagnamento di *«finanziarizzare il "credito edilizio", cioè trasformarlo da aspettativa precipuamente edilizia in un "item" finanziario, svincolando dalle molte incertezze della sua applicazione esclusivamente edificatoria in sede locale; ampliarne l'ambito di circolazione, estendendolo all'intero territorio regionale. Si mira, in tal modo, ad avviare un processo volto a favorire il miglioramento di località ancora appesantite da diffuse presenze edilizie ingombranti e inutili, o caratterizzate da disordine urbano, o da perenni vuoti edilizi (cioè da aree edificabili, private e pubbliche, nelle quali le realizzazioni non appaiono più economicamente convenienti) attuando il trasferimento e l'impiego di quelle potenzialità costruttive [...] in altre parti della regione».*

Sempre in un'ottica di utilizzo dei crediti per una nuova forma di governo del territorio mirata anche alla qualità del costruito, nel 2004 la Federazione Regionale degli Ordini degli Architetti e PCC del Veneto ha presentato una proposta di legge per la qualità architettonica che ricorre al credito edilizio come strumento per il restauro ambientale.

Nell'art. 6 della proposta il comune individua opere le incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana, le politiche di ripristino e riqualificazione urbanistica, paesaggistica e architettonica, che generano crediti edilizi. L'applicazione serve per aumentare la capacità di gestione del piano da parte dei comuni e per concretizzare politiche virtuose di riqualificazione urbana.

### **6.7.3. Alcune criticità rilevabili sulle proposte di governo dei crediti edilizi**

I nodi irrisolti relativi ai crediti edilizi, quale recente innovazione apparsa nello scenario dell'urbanistica, sono ancora molti, ma quello più importante riguarda la loro commerciabilità e l'attribuzione di un valore monetario in relazione alla tipologia di intervento meritorio che ne è all'origine e soprattutto della sua ubicazione (demolire un edificio in centro storico è cosa assai diversa da un'analoga operazione in periferia) e secondariamente del suo aggiornamento nel tempo.

L'attribuzione di un valore, comunque, è limitativo: assieme ad esso devono essere stimati una serie di coefficienti di conversione del credito capaci di adattarlo al segmento immobiliare da cui esso deriva e di conformarli a quelli che devono essere riscossi, in funzione della loro localizzazione.

Anche ai fini degli scambi negoziali, essi devono considerare tra gli input i valori di partenza, per giungere alla valutazione dei crediti successivamente al loro atterraggio in contesti urbani facenti parte di segmenti immobiliari differenti.

Di conseguenza è nata la proposta di istituire un Registro dei crediti edilizi (che riporta gli estremi dei proprietari, le volumetrie riconvertite con demolizione, esproprio, ecc.) e di costituire una Società Sistema Scambi ed un'apposita commissione regionale che determina i prezzi di acquisto e di vendita dei crediti edilizi, tenendo conto dei valori catastali e commerciali delle aree di cessione e di nuovo insediamento del volume edificabile.

La Società Sistema Scambi nel caso del Veneto svolgerà il ruolo di ottenere dai comuni l'elenco degli immobili incongrui o degradati da demolire e delle aree di atterraggio dei crediti ove sarà possibile trasferire la cubatura riconosciuta.

Se il comune disporrà delle aree disponibili, il titolare dei crediti edilizi potrà realizzare la cubatura spettantegli; in caso contrario il titolare potrà rivendere il proprio credito alla Società, realizzando una transazione finanziaria. La Società potrà poi rivendere i crediti acquisiti, nel mercato dello stesso comune o di altri comuni che abbiano riservato aree a tale ruolo (Edilizia e Territorio, 2007).

Come evidenzia Micelli «*il problema deve essere sviluppato rispetto al valore dell'immobile a cui il piano attribuisce i diritti edificatori e il valore di questi ultimi*» e ancora «*più delicata invece diviene la stima del valore attribuito qualora il diritto possa essere impiegato in più aree. Se i siti di possibile impiego sono contraddistinti da caratteristiche posizionali diverse (ad esempio, il diritto può essere impiegato in aree dismesse centrali o in aree periferiche di nuova edificazione), la stima scontrerà l'aleatorietà delle diverse localizzazioni. Il valore del diritto edificatorio è inoltre diverso se esso concorre ad un progetto di rilevanti dimensioni e complessità (ad esempio, il recupero di una grande area dismessa), oppure se si colloca in interventi di taglia limitata (ad esempio, in una piccola area di espansione) [...] L'ultimo aspetto in grado di condizionare il valore del diritto edificatorio è rappresentato dalla sua destinazione funzionale*» (Micelli, 2007).

Si tratta quindi di evitare quella che sempre Micelli definisce "liquidità" del diritto edificatorio, ovvero la sua disgiunzione dalla localizzazione, dalla destinazione d'uso che gli è funzionale, dalla tipologia del prodotto immobiliare. Una indipendenza da questi fattori rende di fatto impraticabile qualsiasi valutazione sui valori immobiliari che vengono mobilitati e quindi sulle variazioni della rendita differenziale connessa.

La proposta del Pgt di Milano di istituire una Borsa dei diritti immobiliari destinata a raccogliere e vendere i diritti, si scontra già con la questione della rendita. Come osservano Marco Giorgino e Diego Viviani relativamente alla borsa delle transazioni immobiliari *«Nel caso di "perequazione illimitata" questa soluzione potrebbe portare a situazioni in cui da un lato la domanda è costituita da soggetti proprietari di aree a pertinenza diretta localizzate in zone centrali, quindi con un elevato valore di posizione, e dall'altro lato l'offerta è fatta da soggetti con aree a pertinenza indiretta localizzate in zone periferiche.*

*Questi ultimi saranno disposti a vendere ad un prezzo relativamente basso, permettendo in tal modo un notevole trasferimento di valore ai proprietari di zone a pertinenza diretta localizzate nelle zone più prestigiose. Infatti, come precedentemente osservato, il valore del diritto edificatorio dipende anche dal valore di posizione, il quale è incorporato nel valore finale»* (Giorgino – Viviani, 2007).

Proprio per risolvere questo problema essi propongono *«un territorio comunale diviso in zone concentriche. Si potrebbe pensare di indicare con una lettera la zona più centrale in cui il potenziale acquirente è (eventualmente) proprietario di aree a pertinenza diretta.*

*Questa informazione potrebbe essere fornita attraverso una rielaborazione dei dati catastali e dei dati provenienti dal Registro degli asservimenti. Infatti, dal mappale è possibile risalire in modo automatico (in caso di informatizzazione delle procedure) alla zona cui l'area appartiene»* (ibidem).

Tale soluzione, se ha il pregio di legare ai diritti edificatori l'area di provenienza, da un lato non considera la destinazione d'uso, la tipologia edificabile, il numero di piani del fabbricato, ecc. ovvero tutte caratteristiche che incidono sul valore finale del prodotto edilizio, e soprattutto procede ad una semplificazione dei valori territoriali in uno schema che non sempre ha un riscontro territoriale.

Non sempre, infatti, i valori immobiliari in una città si distribuiscono a corona intorno al Centro storico, solitamente con valori di mercato più elevati, essendovi delle variabili territoriali che incidono fortemente sul mercato. Si possono citare solo a titolo di esempio i casi del Quartiere Prati a Roma, i Navigli a Milano, i Quartieri collinari a Bologna, Posillipo a Napoli che segnano dei picchi anomali rispetto ai valori di mercato delle zone limitrofe, pur non essendo parti dei centri storici delle rispettive città.

Come vedremo nel paragrafo successivo, si tratta quindi di abbinare i crediti edilizi ad una Mappa dei valori di mercato immobiliari della città.

La Borsa immobiliare di Milano non affronta inoltre la questione del possibile incameramento pubblico dei plus-valori che vengono generati dal trasferimento dei diritti. *«La Borsa Immobiliare potrebbe, oltre a fornire un servizio di tipo informativo [...] offrire un servizio per facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta. Il meccanismo che potrebbe essere utilizzato per*

*facilitare questo incontro prende spunto dal meccanismo dell'asta. In particolare si potrebbe organizzare un sistema a sezioni contrapposte, dove da un lato compariranno le offerte di chi è disposto a vendere i diritti e dall'altra quelle di chi è disposto ad acquistare tali diritti» (ibidem).*

Tale strumento, pur con criteri di trasparenza e di accesso alle informazioni (la proposta è di rintracciare chi ha immesso la proposta di acquisto/vendita), non tiene in considerazione la nascita di plus-valori legati alla rendita differenziale.

Anche la Società Sistema Scambi proposta in Veneto non affronta la questione, che è addirittura ancora più ampia prefigurando il trasferimento di diritti edificatori allargato all'intero territorio regionale.

La Società, inoltre, procedendo direttamente all'acquisto e alla vendita dei diritti si comporta come un'operazione finanziaria che cerca di ottenere il massimo profitto ponendosi come intermediario nella compravendita.

I comuni, quindi, quali artefici principali della creazione delle rendite grazie alle scelte localizzative del piano, alle loro politiche di infrastrutturazione, all'erogazione dei servizi, alla creazione di attrezzature pubbliche, sono completamente esclusi da qualsiasi introitazione dei plus-valori che tali meccanismi di gestione del mercato dei crediti edilizi, comportano.

## **6.8. I meccanismi premiali**

Recentemente nella legislazione regionale sono comparsi meccanismi premiali, con la finalità di incentivare interventi privati in ambiti particolarmente delicati come la riqualificazione urbana o di perseguire una "progettualità virtuosa" degli edifici, mirata alla qualità architettonica o al risparmio energetico.

La regione Lombardia, ad esempio, con la legge n. 12 del 2005 ha introdotto nel Piano di governo del territorio Pgt, degli incentivi consistenti nell'attribuzione di indici di edificabilità premiali, nel caso i piani attuativi di riqualificazione urbana comportino rilevanti benefici pubblici (aggiuntivi rispetto a quelli prefissati).

Questa modalità permette di ampliare i margini contrattuali dei comuni che possono modificare gli indici di zona, in funzione di nuove e sopravvenute esigenze emerse in fase di negoziazione, senza dover ricorrere a varianti parziali al Pgt

La legge richiama gli incentivi anche per la promozione di edilizia bioclimatica e risparmio energetico, meccanismo già utilizzato da molti comuni sia con premi di cubatura/superfici, sia con riduzione degli oneri di urbanizzazione.

Un altro caso che merita un approfondimento è quello del recente Piano paesaggistico della regione Sardegna che ha adottato procedure innovative a riguardo degli insediamenti turistici ubicati in zone costiere nel recente. L'art. 90 delle Norme per il governo del territorio, indica gli indirizzi da attuare per adeguare la pianificazione dei comuni al piano regionale, il quale ha come obiettivo primario la riqualificazione paesaggistica degli insediamenti turistici costieri.

Il piano introduce un insieme di modalità negoziali, premiali e di trasferimento di cubatura, per la riqualificazione urbanistica e architettonica

degli insediamenti turistici e produttivi esistenti, per potenziare l'attività turistica senza il consumo di altro suolo, con lo sfruttamento mirato delle costruzioni esistenti (art. 20, comma 2, punto 2, lettere a e b).

Gli interventi dovranno svolgersi comunque, previa intesa tra la Regione, la Provincia e i comuni (art. 11, comma 1, lettera c).

I piani di iniziativa pubblica o privata possono infatti prevedere l'incentivazione della trasformazione delle seconde case in strutture ricettive, con un premio di cubatura del 25% per le necessarie integrazioni funzionali, nel caso di riqualificazione urbanistica e architettonica, di compensazione paesaggistica e di razionalizzazione di volumetrie disperse. Le abitazioni potranno essere oggetto di demolizione e ricostruzione.

Per favorire la ricomposizione ambientale delle coste, inoltre, il piano regionale ha studiato due meccanismi: il primo per trasferire gli insediamenti costieri di maggior impatto, il secondo per liberare le spiagge dai campeggi.

Il primo caso prevede lo spostamento delle strutture in riva al mare, verso gli insediamenti preesistenti ubicati in posizioni più idonee e meno impattanti con procedure negoziali; se ciò avviene i comuni possono concedere dei premi di cubatura, fino al doppio di quelle esistenti.

Nel secondo caso viene incentivata la trasformazione dell'attività di campeggio in funzioni alberghiere ubicate in lotti meno impattanti, grazie alla conversione delle piazzole in proporzionali posti letto e relative cubature. Il tutto in conformità al Piano regionale del turismo sostenibile.

Le localizzazioni dei suoli destinati ad ospitare le premialità volumetriche, sono comunque da individuare in arretramento rispetto alla battigia e alle aree che si vanno a liberare.

In merito all'intesa preliminare, si sottolinea il ricorso ad una modalità che richiama l'Accordo di programma e che permette di velocizzare l'adeguamento degli strumenti urbanistici alle nuove prescrizioni grazie al ruolo affidato alla Regione e alla Provincia.

Questa modalità deve anche sancire la qualità paesaggistica e la valenza architettonica degli interventi, che la legge auspica siano frutto di concorsi di progettazione *«aperti a professionalità di acclarata competenza e alle Università»*.

Le finalità del piano sono chiare: rimediare ad anni di sfruttamento senza criteri ambientali del territorio, certe volte permesso e avvalorato dai comuni, non con procedure forzose e comunque inattuabili dal punto di vista economico, ma con meccanismi premiali.

Il piano, infatti, si occupa anche delle cosiddette opere incongrue (art. 111), con la creazione di un vero e proprio registro per il loro censimento e la loro catalogazione.

Esso definisce come *«manufatti, edifici, interventi singoli o in complesso, legittimamente autorizzati, di valore estetico nullo o negativo o in disarmonia con il contesto, che possono causare la perdita di identità del luogo, con deprezzamento sia della zona in cui sono realizzate che delle circostanti»*.

Per ricreare un'armonia degli abitati e dei luoghi dalle forti valenze ambientali, si possono concretizzare delle procedure negoziali con i privati che portano alla demolizione degli edifici o dei manufatti incongrui. Nello stesso tempo meccanismi premiali possono essere attuati dalla Regione,

dalle province e dai comuni per incentivare opere di qualità architettonica e ambientale.

Oggi il deturpamento del territorio è finalmente diventato, dopo anni di condoni edilizi, argomento di discussione, anche se non sempre sono chiari gli strumenti necessari per procedere, se possibile, ad un suo recupero o almeno ad una mitigazione dei danni arrecati.

Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna entra pesantemente nel campo, in un'ottica sia di salvaguardia e di recupero dell'esistente, imponendo rigide regole tipologiche, costruttive e dei materiali indifferentemente sia ad opere pubbliche che private.

I meccanismi premiali, basati sulla negoziazione, possono essere l'unica modalità veramente efficiente per impostare politiche di riqualificazione che non siano mirate a rimanere solo sulla carta, assieme ad una lotta concreta e certa all'abusivismo edilizio che ha cementificato le coste.

Non si tratta solo di ricreare quella bellezza mortificata da anni di incuria dell'azione pubblica e atteggiamenti permissivi nei confronti di speculazioni incontrollate, ma anche di salvaguardare il territorio dalle calamità naturali, non ultimi gli incendi, che mettono a repentaglio beni e soprattutto vite umane.

## **6.9. I meccanismi concorrenziali**

I primi meccanismi concorrenziali sono comparsi nella legge della regione Basilicata n. 23 del 1999 sull'assetto del territorio, che stabilisce che *«quando si ricorra alla perequazione urbanistica l'accordo fra e con i privati può essere determinato come esito di asta pubblica fra operatori, basata su condizioni di sostanziale equilibrio fra la domanda e l'offerta di suolo oggetto di trasferimento di diritti edificatori»* (art. 33, comma 4).

In merito al coinvolgimento concorrenziale dei privati nella realizzazione della città Campos Venuti ha recentemente proposto di indire, sulla base di regole preventive, procedure concorsuali rivolte ai privati per invitarli ad operare nelle aree acquisite con la perequazione urbanistica e destinate alle nuove dotazioni sociali.

*«Coinvolgendo gli interessi imprenditoriali dei privati, si potrebbe realizzare in ogni intervento urbanistico una quota sempre presente di edilizia convenzionata, ma anche una presenza piccola e costante di alloggi pubblici – diciamo almeno dai 2 ai 5 alloggi su 100 – ceduti gratuitamente ai comuni»* (Campos Venuti 2007).

Un'altra interessante proposta è stata formulata da Camagni che propone un prezzo, analogo a quello delle proprietà private, anche per l'uso del suolo pubblico, ottenuto tramite esproprio perché nel caso di cessione ad un privato, egli incamererebbe anche il differenziale di rendita derivante, oltre al profitto di impresa (Camagni 1992).

Gli Stati Uniti, ad esempio vantano una tradizione storica nel coinvolgimento dei privati nei processi decisionali relativi a progetti di grande scala, dove incidenze relative ad infrastrutture stradali o al trasporto pubblico sono rilevanti. Ai privati non viene solo chiesta la realizzazione e la gestione delle opere pubbliche, ma anche di partecipare attivamente alle scelte preliminari del piano..



Un esempio che merita di essere citato è quello relativo a New York che nel 1961, in riferimento alla produzione di immobili destinati a terziario o residenze, ha avuto per attori la Municipalità di quella città e alcuni promotori privati (Kayden, 1979 Bandarin, 1989).

La Municipalità, al fine di ottenere dai privati la realizzazione di opere pubbliche, era disposta a cedere diritti edificatori in variante alle normative dello zoning. Gli incentivi o meccanismi premiali introdotti in quel caso erano di vario tipo:

- I. un bonus per spazi pubblici aperti (piazze e gallerie): ogni mq di area pubblica il privato otteneva 10 mq di superficie utile edificabile;
- II. i distretti speciali per la realizzazione di infrastrutture di importanza cittadina (teatri, spazi commerciali, ecc.);
- III. l'incentive rezoning per la realizzazione di una determinata opera indicata dall'Amministrazione.

L'esito dell'operazione ha rilevato molte criticità: dalla qualità delle opere realizzate alla contabilizzazione dei costi/benefici conseguenti. Certo oggi si è consapevoli che la trasparenza dei rapporti è un elemento fondamentale nel regolare i rapporti tra la PA e i privati.

Altrattanto fondamentale è ruolo della valutazione, necessaria per ridurre i margini di aleatorietà delle operazioni, soprattutto nella fase di negoziazione.

Meccanismi più complessi permettono di effettuare delle gare tra gli investitori privati che in cambio dell'assegnazione dell'intervento, offrono alla PA la realizzazione di opere pubbliche e il versamento di parte del profitto ottenuto dall'operazione.

Sempre a New York nel 1987, il Programma di riassetto urbanistico di Times Square, ha portato i privati a gareggiare tra loro per ottenere i diritti di superficie delle aree, offrendo alla Municipalità contributi e opere pubbliche. Gli investitori dovevano acquisire direttamente dal mercato le aree oggetto di intervento, i cui prezzi nel bando erano predeterminati dalla PA, la quale si impegnava a scomputare dagli oneri, eventuali incrementi del prezzo di acquisizione.

Ne deriva che qualsiasi valutazione inerente la negoziazione non può transigere da una valutazione preliminare della rendita coinvolta.

Proprio la valutazione preliminare permette infatti di individuare le dotazioni territoriali destinate al welfare urbano che possono essere messe a base di gara.

Gli imprenditori privati possono formulare le loro proposte progettuali e di accordo, con modalità prefissate da bandi pubblici, e la PA, in un processo trasparente e concorrenziale, può scegliere la soluzione di massimo interesse pubblico. (Federico Oliva, 2006).

Ne consegue che il coinvolgimento dei privati deve avvenire già nella fase di definizione del Piano strutturale. Si riporta, a riguardo, quanto espresso da Piero Properzi: *«il piano deve formarsi attraverso processi di evidenza pubblica chiari, concorrenziali e in questa dimensione di privati possono partecipare anche prima della definizione della struttura del Piano. Vanno motivate, nel loro pubblico interesse, tutte le scelte di piano e tutti gli apporti alla formazione devono essere concorrenziali e di evidenza pubblica. Mi fido molto di più di una costruzione partecipata della città*

*pubblica in termini di concorrenza e di evidenza che di prodotti preconfezionati nella ritualità del piano d'autore "cieco" e falsamente indifferente alle ragioni della rendita» (Properzi, 2006).*

## **7. CASI STUDIO**

### **7.1. Generalità**

Come si è analizzato il rapporto tra la PA e i privati nella gestione di un progetto di trasformazione urbana, può assumere diverse declinazioni a seconda che l'operazione sia impostata in uno dei seguenti modi:

- I. la PA effettua direttamente il ruolo di manager del piano e utilizza gli strumenti urbanistici quali mezzi per incentivare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati (meccanismi premiali, compensazioni, incentivi, ecc.);
- II. la creazione di società pubbliche miste pubblico-private come le Stu;
- III. la selezione dei partners privati attraverso procedimenti ad evidenza pubblica – bandi per la realizzazione di attrezzature a standards o per l'individuazione di proposte progettuali di trasformazione urbana;
- IV. la negoziazione con uno o più soggetti privati che vantano interessi nell'operazione.

Di seguito di riportano alcuni casi studio delle diverse forme sopra illustrate. Di essi si analizzeranno le specificità originali, che ne caratterizzano la procedura, in funzione delle condizioni esistenti all'inizio delle operazioni, del quadro giuridico in cui esse si inseriscono e dei risultati attesi. I casi sono:

Cremona relativamente all'applicazione della perequazione e al trasferimento dei diritti edificatori in cambio della cessione dei suoli destinati a standard e la possibilità del loro trasferimento;

Parma con le modalità concorsuali per l'adesione dei privati proprietari che comporta il riconoscimento di crediti edilizi verso la cessione bonaria dei suoli destinati vincolati a servizi pubblici;

Belluno con l'attuazione dei servizi generali in zona "F" da parte di soggetti privati;

Barletta con i bandi rivolti ai privati per la partecipazione ai Programmi integrati di riqualificazione delle periferie;

Forte dei Marmi con le procedure concorsuali rivolte ai promotori di alloggi a locazione o prezzi di vendita convenzionati;

Montesilvano con un elenco di opere da realizzare da parte dei privati a compenso della carenza standard;

Roma con l'uso dei diritti edificatori per la compensazione di diritti acquisiti.

### **7.2. L'applicazione della perequazione urbanistica: Cremona**

Il Comune di Cremona ha adottato il 5 marzo 1999 il nuovo Piano Regolatore Generale; tale piano, approvato definitivamente dalla Regione Lombardia nel 2002, prevede l'applicazione della perequazione urbanistica per acquisire da parte del Comune i terreni destinati alla realizzazione di attrezzature pubbliche o ad interventi di edilizia economico-popolare (Legge 167/1962).

Tali servizi sono stati individuati con l'apposito Piano dei Servizi approvato con una Variante generale il 5 aprile 2004, secondo i criteri stabiliti dalla Delibera n. 7586 del 21 dicembre 2001 "Criteri orientativi per la redazione del Piano dei Servizi".

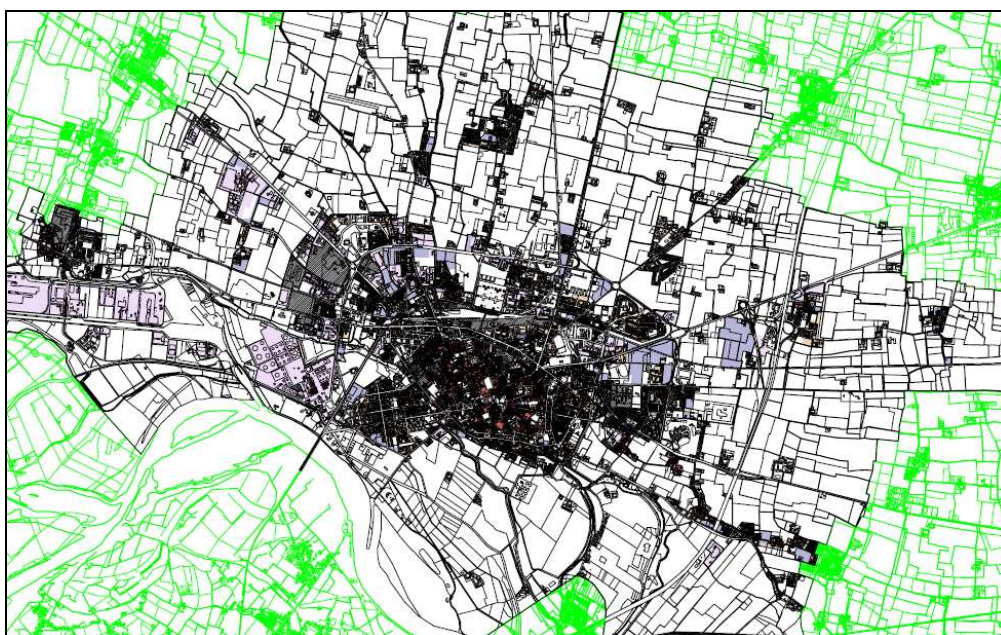
L'art. 20 delle Norme Tecniche di Attuazione del Prg indica come finalità del nuovo strumento urbanistico, la promozione di forme di perequazione tra i proprietari delle aree interessate da previsioni edificatorie ed i proprietari di aree vincolate o che saranno vincolate per la realizzazione di attrezzature pubbliche (generali e di edilizia economico-popolare).

La perequazione nel Prg del Comune di Cremona si articola con diverse modalità in relazione alle Zone territoriali omogenee e ha la finalità di acquisire le aree vincolate per attrezzature pubbliche di livello comunale.

E' importante sottolineare anche la specifica terminologia introdotta per governare il processo: le aree di "pertinenza indiretta" (che verranno acquisite dal Comune) sono le aree di cui può essere chiesto il trasferimento della Slp in altre aree definite di "pertinenza diretta".

Le prime dovranno presentare requisiti di accessibilità carraia, di compattezza ed avere una superficie minima di 500 mq, fatto salvo la possibilità da parte del Comune, di procedere all'acquisizione anche di aree che non rispondano a tali requisiti, se soddisfano specifici interessi pubblici. In alternativa, nel caso di aree inferiori a 500 mq, potrà essere accettata la monetizzazione, il cui valore è stabilito ogni anno dal Consiglio Comunale, facendo riferimento a valori medi di esproprio di aree destinate ad attrezzature pubbliche o di interesse pubblico.

L'ultima Determinazione avvenuta con Delibera di Consiglio Comunale n. 52 del 23 ottobre 2006, quantifica in 35 euro/mq il valore delle aree non cedute inferiori a 500 mq. Le somme introitate saranno obbligatoriamente utilizzate per l'acquisizione di aree destinate a infrastrutture e servizi pubblici.



**Fig. 39 - Il Prg di Cremona**

Esse sottolineano anche che, nel caso di funzionamento non ottimale del sistema attuativo, le norme serviranno «quanto meno a contenere in misura rilevante i fenomeni di sperequazione che, di norma, accompagnano la pianificazione» (Comune di Cremona, 2004).

Il processo di applica quindi in due fasi:

- I. l'attribuzione a specifici ambiti perimetrati nella cartografia e vincolate ad attrezzature pubbliche di livello comunale Gnp, di un indice di edificabilità pari a 0,30 mq di Slp per mq;
- II. la facoltà da parte dei proprietari di chiedere il trasferimento in tutto o in parte della Slp attribuita dal Prg, in comparti di ristrutturazione urbanistica delle zone omogenee A1, A2, A3 o altre aree nelle quali le Norme Tecniche di Attuazione del Prg, prevedono la concentrazione (aree ricadenti nelle zone B e BD interessate da interventi di nuova edificazione e di ampliamento degli edifici esistenti, ambiti di ristrutturazione urbanistica compresi nelle zone B e BD, ambiti di riqualificazione urbanistica B/AUR), in cambio della cessione gratuita, mediante convenzione, al Comune dell'area originaria.

Nelle Zone B e nelle relative sottozone (aree di atterraggio di diritti edificatori) sono applicati due indici: un indice di utilizzazione fondiaria Uf (di partenza) pari a 0,30 mq di Slp per mq e un indice di utilizzazione fondiaria massima Ufm (finale), definita in relazione alle specifiche caratteristiche dell'ambito. La differenza è pari quindi alla Slp che l'ambito potrà acquisire dal trasferimento della Slp delle aree a servizi.

Quindi agli spazi per attrezzature pubbliche è attribuito un indice di edificabilità diffuso, non utilizzabile direttamente nell'area, ma trasferibile fino al raggiungimento dell'indice di concentrazione massima. In merito alla convenzione relativa al trasferimento dei diritti edificatori in cambio della cessione delle aree a servizi, essa potrà coincidere con quella attuativa del piano urbanistico, oppure essere uno specifico atto separato riportante la Slp da realizzare in altre aree.

E' interessante notare come l'art. 22 delle Norme Tecniche di Attuazione del Prg, preveda anche la cessione a terzi della Slp. Poiché la Slp diventa quindi un diritto trasferibile (da un'area di pertinenza indiretta, vincolata ad esproprio ad un'area di pertinenza diretta edificabile), essa dovrà essere oggetto di registrazione e trascrizione nel Registro immobiliare.

Nel caso, comunque, non si debba procedere all'approvazione di un piano urbanistico attuativo, ai fini del rilascio del permesso di costruire è sufficiente un'impegnativa del proprietario dell'area di pertinenza indiretta, di trasferire con successivo atto, l'edificabilità del progetto.

Ne risulta che il permesso di costruire è vincolato e subordinato alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di trasferimento della Slp.

Sempre in un'ottica di flessibilità del piano, l'art. 23 delle Norme Tecniche di Attuazione del Prg, prevede anche la possibilità di trasferire la Slp di un'area insediativa, in un'altra area, sempre nel rispetto dell'Ufm.

Si tratta quindi di un ampliamento della modalità dalle aree vincolate ad attrezzature pubbliche e quindi all'esproprio, ad aree cui il Prg ha assegnato capacità edificatoria privata.

Il rilascio del permesso di costruire è comunque subordinato alla rinuncia all'edificabilità dell'area di pertinenza indiretta trascritta nei registri immobiliari, con la partecipazione del Comune.

Tali aree potranno essere utilizzate per la realizzazione di attrezzature private di interesse pubblico, di cui deve essere garantito l'uso pubblico e secondo caratteristiche indicate in una convenzione, preliminare al rilascio del permesso di costruire.

Importante è anche il richiamo effettuato al vincolo espropriativo cui sono sottoposte le aree: la modalità del trasferimento dei diritti edificatori, infatti, potrà essere esercitata fino a quando non interverrà l'esproprio delle aree e comunque anche dopo la scadenza quinquennale del vincolo.

Si approfondisce infine la conversione dei crediti edilizi effettuati con dei coefficienti di ponderazione da applicarsi alle nuove costruzioni e agli ampliamenti realizzati con il procedimento del trasferimento della SIp (art. 5 Norme Tecniche di Attuazione del Prg).

L'applicazione di tali coefficienti permette di pesare la SIp in relazione alla destinazione d'uso che si va ad insediare aggiuntivamente nelle aree caratterizzate da un Ufm.

Per quanto riguarda le dotazioni di attrezzature pubbliche o di interesse generale, le Norme tecniche del Prg, stabiliscono anche la realizzazione da parte di privati a condizione che gli interventi da essi promossi siano sottoposti all'approvazione del Consiglio Comunale per il riconoscimento della pubblica utilità, salvo che non si tratti di previsioni confermate o contenute in strumenti di pianificazione particolareggiata definitivamente approvati. Il rilascio dei permessi di costruire è subordinato alla stipula di un'apposita convenzione per definire la natura, la dimensione e limiti dell'esercizio proposto, i tempi e le modalità di cessione al pubblico degli immobili, la loro diversa destinazione in caso di cessazione del servizio, la definizione degli indici di utilizzazione fondiaria e le caratteristiche tipomorfologiche.

### **7.3. L'applicazione della perequazione urbanistica: Parma**

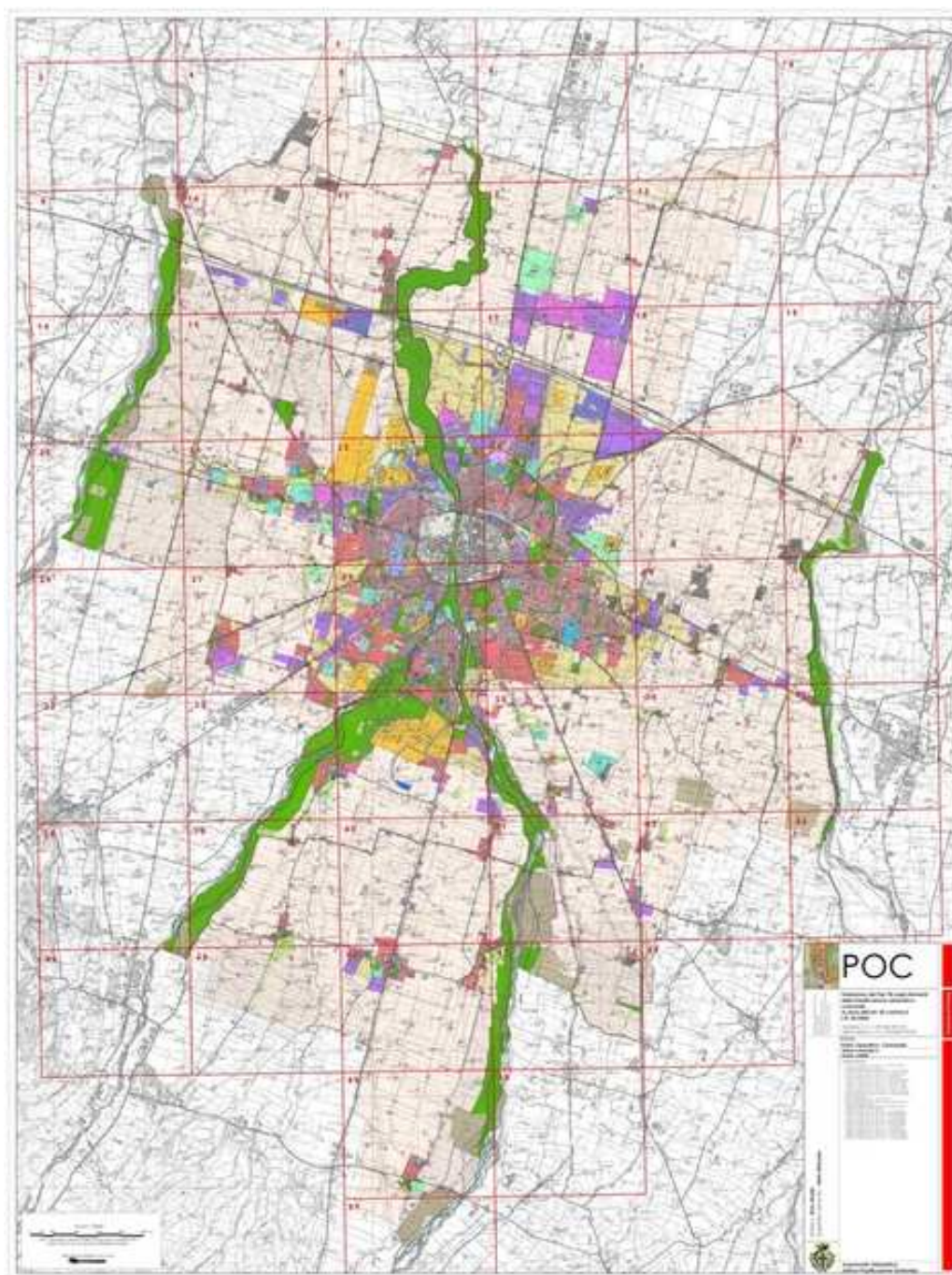
Parma è attualmente dotata dei seguenti strumenti urbanistici, secondo quanto stabilito dalla Legge regionale n. 20 del 2000:

il Piano Strutturale Comunale Psc, che individua per tutto il territorio comunale, le scelte strategiche di assetto e sviluppo, pur tutelandone l'integrità ambientale e culturale;

il Piano Operativo Comunale Poc, che ha invece la finalità di organizzare la trasformazione del territorio nell'arco temporale di cinque anni, in conformità con il disegno più ampio stabilito dal Psc;

il Regolamento Urbanistico ed Edilizio Rue, che disciplina le modalità attuative, le destinazioni d'uso, le norme igienico-sanitarie degli interventi di trasformazione.

Il Psc è stato oggetto di una Variante generale approvata dal Consiglio Comunale il 27 marzo 2007, che ridefinisce alcuni sub-ambiti (nello specifico il parco urbano e suburbano, la cintura verde e le dotazioni territoriali non attuate) che ha come finalità l'attrezzatura di una serie di dotazioni territoriali con il meccanismo della perequazione urbanistica combinata con i crediti edilizi.



**Fig. 40 - Il POC di Parma**

L'assessore all'urbanistica Daniele Galvani indica come il Psc, sia un riordino del vecchio Prg firmato da Gabrielli, sostenendo che «*il bando per ottenere i crediti edilizi non rappresenta soltanto un beneficio economico per tutti i soggetti aderenti, ma comporta anche importanti e positive ricadute sul piano sociale e ambientale per la collettività e per le generazioni future. Infatti la destinazione di queste proprietà da parte del Comune viene vincolata a finalità ambientali e, quindi, volti all'interesse generale*».

La Deliberazione di Giunta Comunale n. 616/33 del 23 aprile 2007 ha stabilito l'approvazione dei bandi per ottenere i crediti edilizi previsti dalla perequazione urbanistica introdotta dal Psc, di conseguenza il Comune nel mese di giugno 2007 li ha pubblicati.

Più di 3.000 proprietari di aree non edificabili, perché vincolate a servizi pubblici, ricevono dal Comune di Parma, l'invito ad aderire ai bandi per la formazione dei comparti di perequazione urbanistico-ambientale, ovvero a vendere al Comune, in cambio di crediti edilizi. L'area acquisita entrerà a far parte del patrimonio del Comune con vincolo pubblico.

Bisogna comunque comprendere quali sono le regole perequative adottate dal Psc.

A Parma sono state individuate aree cedenti capacità edificatoria "aree di decollo" e aree riceventi capacità edificatoria "aree di atterraggio". Le prime possiedono capacità edificatoria non utilizzabile sulla stessa area ma trasferibile in altre "di atterraggio" che possiedono una propria capacità intrinseca e ne ricevono ulteriore dalle aree in cui non è possibile costruire.

Le aree cedenti sono:

- I. le aree comprese all'interno del parco urbano e suburbano dei torrenti Parma e Baganza;
- II. le aree della Cintura Verde attorno alla città;
- III. le dotazioni territoriali non ancora attuate o per le quali non sia ancora stata attivata la procedura di acquisizione da parte del Comune.

Le aree riceventi sono:

- I. le aree ricadenti in subambiti di progetto introdotti dal Psc.

I proprietari delle aree cedenti ricevuta apposita comunicazione da parte del Comune, possono decidere di aderire ai comparti di perequazione definiti dai bandi pubblici concorsuali pubblicati dal Comune e ottenere, a fronte della cessione dell'area, una determinata quantità di crediti edilizi da utilizzare nelle aree riceventi.

Tale procedura, in caso di mancata adesione da parte del privato, comporta successivamente la procedura di esproprio.

Il Comune deve quindi individuare, ai fini della redazione del Poc, le aree sulle quali nei prossimi cinque anni orientare lo sviluppo insediativo e sulle quali realizzare le opere pubbliche prioritarie.

La procedura messa in atto richiama la legge regionale con l'attivazione di processi di concertazione ai sensi dell'art. 18 della Legge regionale e dell'art. 30 della medesima Legge, che consente ai Comuni di attivare un concorso pubblico per valutare le proposte più idonee a soddisfare gli obiettivi del Psc al quale possono partecipare sia i privati proprietari degli immobili, sia promotori a vario titolo, con i quali il Comune può stipulare accordi per la realizzazione degli interventi (art. 18 Legge regionale).

Anche le Norme Tecniche di Attuazione del Prg prevedono inoltre bandi per la formazione dei comparti di perequazione urbanistico-ambientale.

Ai fini della formazione del Poc, il Comune di Parma ha pubblicato una serie di bandi:



- I. bando di gara per la selezione delle proposte più idonee a soddisfare gli obiettivi del Psc, al fine di selezionare gli ambiti nei quali realizzare nell'arco temporale dei prossimi cinque anni interventi di nuova urbanizzazione e di sostituzione o riqualificazione, tra tutti quelli individuati dal Psc (procedura di concertazione previa pubblicazione del bando di gara);
- II. bando di gara per la raccolta delle domande di partecipazione ai comparti di perequazione urbanistico-ambientale da parte dei proprietari degli immobili compresi nel parco urbano e suburbano
- III. bando pubblico per la raccolta delle domande di partecipazione ai comparti di perequazione urbanistico-ambientale da parte dei proprietari degli immobili compresi nella cintura verde;
- IV. bando pubblico per la raccolta delle domande di partecipazione ai comparti di perequazione urbanistico-ambientale da parte dei proprietari degli immobili destinati a dotazioni territoriali che alla data del Psc, siano non attuate e per le quali non sia stata attivata la procedura di acquisizione da parte dell'amministrazione comunale.

Dal primo bando sono stati quindi esclusi gli ambiti di completamento residenziale, in quanto non assoggettati a comparti di perequazione urbanistico-ambientale nel Psc, mentre sono compresi:

- I. gli interventi di nuova urbanizzazione e di sostituzione o riqualificazione in continuità con il tessuto consolidato, mirati al miglioramento della qualità urbana e della sostenibilità ambientale;
- II. gli interventi come al punto precedente, con destinazione produttiva, direzionale, commerciale e ricettiva;
- III. gli interventi come al punto I relativi alla parte nord del territorio comunale, compresi tra la ferrovia Milano-Bologna e l'Autostrada del Sole;
- IV. gli interventi come al punto I relativi al potenziamento del quadrante nord-ovest (area annonaria, fiera);
- V. gli interventi come al punto 1 relativi al potenziamento del polo funzionale sud (area di formazione e di ricerca).

Il procedimento relativo al primo bando per la selezione delle proposte più idonee a soddisfare gli obiettivi del Psc, al fine di individuare gli ambiti nei quali realizzare nell'arco temporale dei prossimi cinque anni interventi di nuova urbanizzazione e di sostituzione o riqualificazione, si articola in fasi.

Prima fase

*Raccolta delle manifestazioni di interesse.*

I soggetti interessati agli interventi sono stati sollecitati a presentare entro il 1 settembre 2007 un plico sigillato contenente la manifestazione di interesse del soggetto proponente, i soggetti coinvolti nell'intervento, l'individuazione cartografica dell'ambito (con stralcio del Psc), una relazione con schizzi che illustri il progetto e i suoi impatti, gli elaborati grafici, il quadro economico, lo studio di fattibilità rispetto agli utilizzatori, la stima dei tempi di realizzazione, una dichiarazione antimafia (legge n. 575 del 1965) e di accettazione delle condizioni della procedura.

*Istruttoria delle manifestazioni di interesse*

La valutazione delle manifestazioni di interesse da parte di una specifica Commissione, viene effettuata sulla base dei seguenti criteri: coerenza con le previsioni del Psc, incremento, valorizzazione e riqualificazione del patrimonio pubblico in termini di opere da cedere al Comune, miglioramento e contenimento dell'impatto ambientale e paesaggistico, ricadute positive sul conteso socio-economico, livello di conflittualità sul conteso locale, attrazione di risorse e investimenti, precedenti esperienze comparabili, integrazione e continuità degli interventi residenziali con il tessuto consolidato.

#### *Seconda fase*

*Invito dei soggetti selezionati a presentare specifica proposta unilaterale di accordo*

I soggetti risultati idonei vengono invitati a formulare specifica proposta unilaterale di accordo ai sensi dell'art. 18 della Legge regionale. L'Amministrazione Comunale può comunque decidere se sollecitare ulteriori manifestazioni di interesse.

#### *Presentazione delle proposte unilaterali di accordo*

I soggetti invitati devono specificare gli oneri a carico del proponente e le opere a favore del Comune

#### *Istruttoria delle proposte*

L'Amministrazione Comunale, verificati i requisiti dei soggetti proponenti, valuta le proposte, anche con audizioni e seleziona quelle meritevoli di essere inserite nel Poc;

#### *Comunicazione degli esiti*

#### *Sottoscrizione degli accordi*

Gli accordi relativi agli interventi da inserire nel Poc saranno sottoscritti mediante convenzione, da allegare all'adozione del Poc e entranti in vigore con l'approvazione dello stesso. La convenzione conterrà la quantificazione delle sanzioni nel caso di inosservanza da parte del privato dell'accordo e l'ammontare delle garanzie fidejussorie.

I proprietari delle aree ricadenti nei tre sub-ambiti definiti dal Psc e quindi cedenti capacità edificatoria, sono invitati con tra appositi bandi ad evidenza pubblica a fare domanda di partecipazione all'attuazione di comparti di perequazione urbanistico-ambientale previsti dal Psc, da formularsi ai sensi dell'art. 18 della Legge regionale.

#### *Raccolta delle proposte unilaterali di accordo*

I soggetti devono presentare proposta unilaterale in un plico sigillato entro il 1 settembre 2007, contenente i seguenti documenti:

nome del proprietario e recapito, individuazione cartografica, superficie territoriale, contenuti della proposta con specificata la cessione dell'area consensuale e gratuita, riferimento ed illustrazione dei criteri di valutazione.

#### *Istruttoria delle proposte*

L'Amministrazione Comunale, una volta verificati i requisiti, valuta le proposte secondo i seguenti criteri: continuità con aree appartenenti ad aree comunali, caratteristiche dimensionali, fruibilità ed accessibilità delle aree, collocazione in contesti carenti di dotazioni, valenza ecologica, contenimento delle pressioni umane nel parco.

#### *Comunicazione degli esiti*

Allegato al Bando vi è un fac-simile della domanda che il proprietario deve formulare al Comune di Parma in cui dichiara di aderire alle finalità e condizioni previste dal bando e di cedere consensualmente e gratuitamente le proprietà immobiliari generanti crediti edilizi.

Tali procedura è prevista anche nel "bando C" relativo alla Cintura Verde e nel "bando D" relativo agli immobili destinati a dotazioni territoriali.

#### **7.4. Attuazione dei servizi generali in zona "F" da parte di soggetti privati a Belluno**

Il Comune di Belluno nel 2005 ha approvato una variante urbanistica al Piano regolatore generale, relativamente alle Zone territoriali omogenee "F". La variante prevede tra l'altro che in tale aree siano ammessi interventi da parte di enti istituzionalmente competenti alla realizzazione delle diverse attrezzature previste e nel contempo anche l'intervento di altri soggetti, anche privati, subordinatamente alla stipula di una convenzione.

Sull'ammissibilità ed opportunità dell'intervento sotto il profilo del concreto perseguimento dell'interesse pubblico e della garanzia della funzione pubblica nonché sui conseguenti contenuti della convenzione, si esprime il Consiglio Comunale mediante apposita deliberazione, che può anche predeterminare criteri generali, modalità e procedure di valutazione dei progetti.

Per conferire maggior flessibilità allo strumento urbanistico così da renderlo capace di intercettare le proposte dei privati, il Prg stabilisce che le destinazioni specifiche delle zone "F" o comunque delle zone ed aree destinate urbanisticamente a servizi di interesse generale, possano essere modificate, all'interno delle tipologie di servizi di interesse generale e sempre per soddisfare un interesse pubblico. Le modifiche avvenute con delibera di Consiglio Comunale senza comportare variante al Prg, in quanto assicurano il mantenimento dei principi informativi.

Nelle aree destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale potranno effettuarsi oltre alle compensazioni urbanistiche anche il recupero dei volumi esistenti, sotto la forma del credito edilizio.

Così, con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 15 del 25 febbraio 2005 sono stati approvati i "Criteri e modalità di attuazione degli interventi in Zona Territoriale Omogenea F, da parte di soggetti diversi dal Comune e dagli enti istituzionali competenti".

Tale documento disciplina gli interventi in Zto "F" da realizzarsi da parte di soggetti attuatori, anche privati, che intendano attuare a propria cura e spese le opere di interesse generale ammesse dalla pianificazione urbanistica.

I soggetti attuatori prima di richiedere il permesso di costruire devono presentare al Comune una domanda di valutazione di ammissibilità e di opportunità dell'intervento, corredata da un progetto preliminare e da uno Schema di convenzione<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Il progetto preliminare dell'iniziativa è composto dai seguenti elaborati: l'attestazione della proprietà o disponibilità dell'area; l'inquadramento urbanistico e catastale; la planimetria della zona con rilievo in scala 1:2000 con eventuale aggiornamento; il rilievo in

Successivamente, viene valutata l'ammissibilità ed opportunità dell'intervento che, se accettato, è approvato dal Consiglio Comunale che prescrive al privato le seguenti indicazioni da seguire nella redazione del progetto e dello schema di convenzione:

- l'ambito territoriale dell'intervento;
- gli spazi per servizi pubblici o di uso pubblico a carico del soggetto attuatore;
- le opere di urbanizzazione ulteriori o necessarie per il corretto funzionamento e utilizzo delle opere;
- le dotazioni di parcheggi ed eventuali altri standard urbanistici o edilizi;
- le caratteristiche funzionali del complesso ritenute utili per garantire l'intervento il massimo livello di funzionalità e qualità urbana;
- la bozza dello schema di convenzione attuativa dell'intervento.

Il soggetto attuatore può quindi presentare domanda per il rilascio del permesso di costruire, conformemente a quanto indicato dal Regolamento edilizio. Oltre agli allegati comunemente richiesti, dovranno essere allegati un computo metrico estimativo delle opere, distinguendo eventualmente quelle da cedere al Comune, la descrizione dettagliata dei materiali e delle finiture riguardanti gli spazi coperti e scoperti da cedere al Comune o vincolati ad uso pubblico, lo schema di convenzione.

---

scala 1:500; lo schema palinivolumetrico in scala 1:500 con la proposta di sistemazione delle aree scoperte, la viabilità, i parcheggi, i dati metrici dell'intervento; le opere di urbanizzazione funzionalmente necessarie all'intervento (viabilità, percorsi pedonali, fognature, sottoservizi, ecc); il preventivo di massima dell'opera; le indicazioni dei servizi di interesse pubblico che vengono proposti con specificate le relative superfici lorde di pavimento e le aree da cedere al Comune; l'analisi a supporto e giustificazione delle destinazioni d'uso proposte a sostegno dell'ammissibilità ed opportunità dell'intervento; la relazione sulla fattibilità dell'iniziativa, sulle caratteristiche progettuali e funzionali del progetto.

Lo schema di convenzione attuativa invece deve riportare: l'impegno a realizzare l'intervento a cura e spese del soggetto attuatore e specificazione dei servizi pubblici, di interesse pubblico (volume, slp) e destinazioni d'uso specifiche e compatibili a carico del privato (volume, slp); la definizione di costi e di eventuali conguagli nel caso venga richiesta una maggiore o diversa dotazione di servizi pubblici rispetto a quelli previsti dal richiedente; la definizione delle opere di urbanizzazione prescritte e funzionalmente necessarie ai servizi (percorsi pedonali, verde, parcheggi pubblici o di uso pubblico, viabilità, servizi a rete, altre opere necessarie); la definizione delle modalità, dei termini e delle garanzie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione prescritte e funzionalmente necessarie ai nuovi servizi ubicati; la definizione delle modalità e delle garanzie per la gestione dei servizi di interesse pubblico che rimangono in carico o di proprietà del richiedente; la definizione delle responsabilità per inadempimenti relativi alla gestione del servizio di interesse pubblico nel caso di chiusura del servizio senza preventiva e motivata comunicazione e previsione degli atti che il Comune potrà adottare al fine di far riprendere il servizio (diffida a riaprire, subentro del Comune nella gestione diretta o indiretta del Comune); la previsione della costruzione gratuita per il Comune di un vincolo di destinazione d'uso a servizio pubblico di parte o tutto l'immobile, da registrare e trascrivere nei registri immobiliari senza corrispettivo; la previsione del collaudo in corso d'opera dell'immobile e di tutte le opere di urbanizzazione, con facoltà del Comune di vigilare sull'esecuzione dell'opera per poter assicurare la rispondenza al progetto; la definizione delle modalità per il trasferimento a terzi di una parte o di tutto l'immobile; la previsione delle spese, delle imposte e delle tasse relative e conseguenti alla la convenzione a carico del soggetto attuatore; l'obbligo di trascrizione della convenzione sui registri immobiliari a carico del soggetto attuatore.

Il permesso di costruire viene rilasciato nel rispetto della vigente normativa, a seguito della stipula della convenzione e della costituzione della cauzione, mediante fidejussione bancaria o polizza assicurativa, del valore pari ad almeno il 70% dell'importo complessivo delle opere da cedere e/o vincolare ad uso pubblico. Tale cauzione sarà a garanzia del corretto e puntuale adempimento degli obblighi previsti nella convenzione.

Ad oggi le domande pervenute al Comune di Belluno, come dichiarato dal Capo Ufficio Urbanistica sono cinque e riguardano opere di piccola scala, per lo più centri ambulatoriali, nei quali il privato può investire con maggiore probabilità di ritorni economici.

Il fenomeno è giudicato talmente limitato da essere stato direttamente delegato all'Ufficio Edilizia Privata che segue l'iter delle richieste facendo riferimento ai normali piani di lottizzazione di tipo convenzionato. Il Comune, comunque, aveva previsto la limitatezza dei casi fin dalla concezione della procedura, escludendo le aree a verde e a parcheggio dove viene lasciato campo aperto solo all'azione pubblica.

Tutto questo anche in relazione alle sentenze relative all'indennizzabilità dei vincoli preordinati all'esproprio: se da un lato non vi sono più i presupposti per l'indennizzabilità, lasciando all'operatore privato la possibilità di realizzare direttamente opere in zona "F", dall'altro il Comune ha voluto tutelare la sua politica nei confronti degli standard più delicati.

L'Ufficio tecnico ha comunque messo l'accento sulla atipicità bellunese: la piccola dimensione del centro inibisce politiche di grandi investimenti da parte dei privati, per la ristrettezza della domanda e anche per la contemporanea presenza di un'offerta pubblica di servizi con buoni livelli di qualità.

## **7.5. I Pirp di Barletta**

La città di Barletta, in attuazione della legge regionale n. 30 del 2005, ha dato vita ad una serie di Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie, Pirp tesi a promuovere la riqualificazione edilizia ed urbanistica dei quartieri degradati della città, l'adeguamento e lo sviluppo delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni di servizi pubblici e privati e l'integrazione sociale. Essi mirano infine anche all'incentivazione dell'offerta occupazionale.

Nell'Aprile 2007, l'Amministrazione ha pubblicato un bando indirizzato sia ad altri enti pubblici (ad esempio gli Iacp) sia ai privati (cooperative, associazioni, parrocchie, ecc.) per individuare dei partners e delle proposte progettuali all'interno di un'area perimetrata definita dalla PA.

La questione trova comunque riferimento nel bando di gara pubblicato sul Burp n. 81 del 29 giugno 2006, con il quale la Regione Puglia avviava una procedura concorrenziale tra comuni per assegnare un pacchetto di finanziamenti mirati alla riqualificazione delle città.

La Regione, successivamente, fissava i termini per la presentazione delle proposte da parte dei comuni il 15 maggio 2007.

Il comune di Barletta ha successivamente avviato la ricognizione del suo territorio per individuare degli ambiti sui quali avviare dei processi contrattivi con partners pubblici e privati. Gli ambiti individuati sono stati

due: l'ambito Maranco-Mura del Carmine e l'ambito Spirito Santo-Nuovo Ospedale.

Successivamente con delibera di Consiglio comunale n. 18 del 24 aprile 2007, viene approvato uno schema di avviso pubblico finalizzato all'individuazione dei soggetti attuatori.

Il bando dell'ambito Maranco-Mura del Carmine, ad esempio, illustra le finalità del Pirp che tende alla riqualificazione di insediamenti di Edilizia residenziale pubblica, ad una più stretta integrazione fisica e sociale dell'area, alla costruzione di una rete di servizi e attrezzature che costituisca il supporto alle relazioni e agli scambi nel territorio urbanizzato, a realizzare interventi infrastrutturali e di attrezzature, per recuperare la parte del litorale della città.

Il Comune di Barletta, quindi, invita I.a.p., enti pubblici e privati, cooperative, imprese, associazioni, privati, organizzazioni sindacali, parrocchie, ecc. a manifestare il loro interesse alla partecipazione al Pirp, ovvero «*a presentare proposte di intervento finanziate con risorse aggiuntive rispetto a quelle previste dal bando, per interventi relativi ad opere e progetti infrastrutturali, servizi a favore della collettività e di enti pubblici, attività volte alla riqualificazione edilizia e/o urbanistica, del tessuto socio-culturale ed economico ed alla incentivazione della occupazione*» (Comune di Barletta, Avviso pubblico del 26 aprile 2007).

Le proposte da parte dei privati devono essere comprese nell'ambito definito dal comune, e riguardare uno dei seguenti interventi:

- I. opere e progetti infrastrutturali, strutture per servizi ed interventi residenziali e non residenziali finanziabili con risorse pubbliche e/o private per le quali vanno individuate idonee garanzie atte ad assicurarne la completa realizzazione;
- II. la realizzazione di servizi a favore della collettività e di enti pubblici;
- III. la produzione e la realizzazione di attività, anche con fini di lucro, volte alla riqualificazione edilizia e/o urbanistica del tessuto socio-culturale ed economico ed alla incentivazione della occupazione;
- IV. opere realizzate con risorse private o pubbliche eventualmente provenienti da programmi regionali o comunitari.

Le proposte dovranno indicare la disponibilità degli immobili, una relazione tecnica, una serie di elaborati grafici (inquadramento territoriale, rilievi, estratto del Prg e dei piani settoriali, un planivolumetrico di progetto), un progetto preliminare delle opere e infine il piano economico-finanziario con il costo dell'intervento e le garanzie formali finanziarie offerte, compresa una polizza fidejussoria a garanzia dell'investimento.

Una apposita commissione valuta l'ammissibilità ed effettua una valutazione comparativa delle proposte, assegnando fino a 40 punti per la qualità dell'offerta economica (il punteggio massimo viene ottenuto da offerte maggiori o uguali al 20% del costo dell'intervento) e fino a 60 punti per la qualità tecnico-architettonica, ambientale e sociale dell'intervento (aspetti sociali fino a 20 punti, sostenibilità ambientale fino a 10 punti, riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico fino a 10 punti, ripristino della permeabilità dei suoli fino a 10 punti, riduzione dei consumi termici e utilizzo di fonti rinnovabili fino a 10 punti).

## **7.6. La realizzazione di edilizia finalizzata alla vendita o alla locazione: il caso del Comune di Forte dei Marmi**

Il caso del Comune di Forte dei Marmi rappresenta l'applicazione dei procedimenti concorsuali per la realizzazione di una politica di intervento diretto sul mercato immobiliare, la cui carenza è emersa dalla redazione del Piano strutturale.

Dal Piano strutturale è infatti emersa l'esigenza di soddisfare il fabbisogno abitativo, che era stato sottodimensionato con il precedente piano del 1997. Dall'analisi dei dati del mercato immobiliare è stata infatti riscontrata l'assenza di abitazioni per "prima casa" offerte a prezzi accessibili, fatto che ha portato ad una sensibile riduzione della popolazione residente a Forte dei Marmi nel corso dell'ultimo decennio.

Il Comune ha quindi quantificato in circa cento il numero di alloggi da inserire nel mercato della vendita o della locazione a prezzi convenzionati.

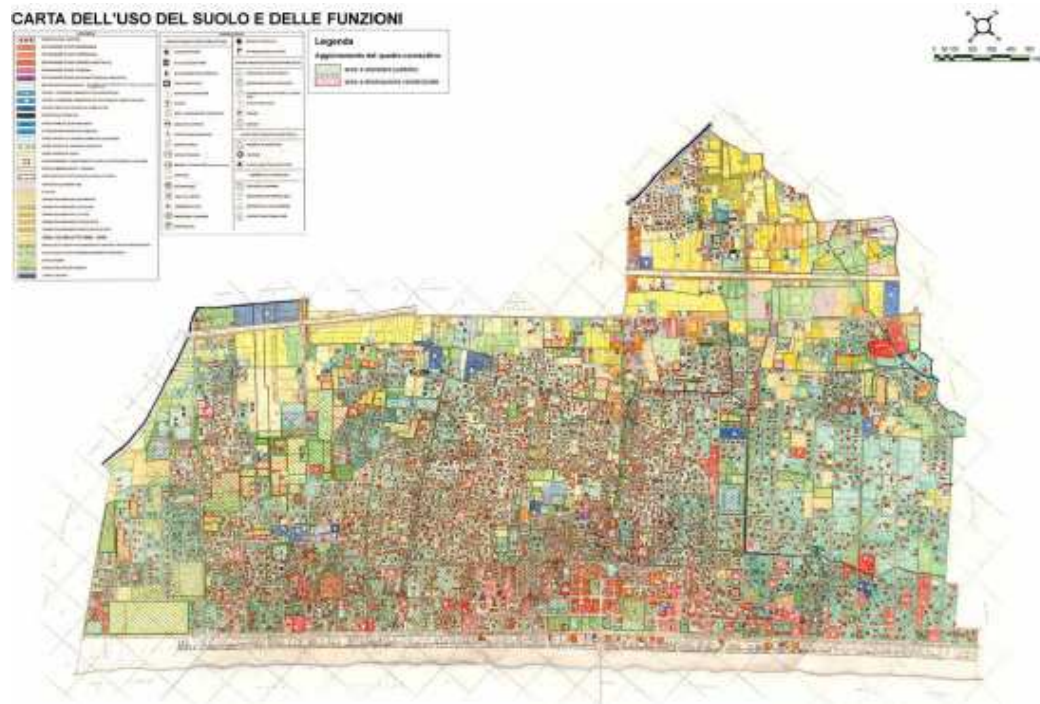
Successivamente, prima di procedere ad una variante generale al Piano strutturale per individuare una serie di aree idonee ad ospitare i nuovi interventi, a seguito di due delibere di Giunta Comunale (la n. 1 del 4 gennaio 2007 e la n. 25 del 18 gennaio 2007), il Comune pubblica un bando informale per reperire le manifestazioni di interesse da parte di soggetti interessati, alla cessione di aree od immobili o alla realizzazione diretta di alloggi da cedere in proprietà o in locazione.

Il bando prevede che possano partecipare solo i soggetti proprietari o che comunque abbiano la disponibilità certa delle aree o immobili, confermata da un atto scritto ed autenticato.

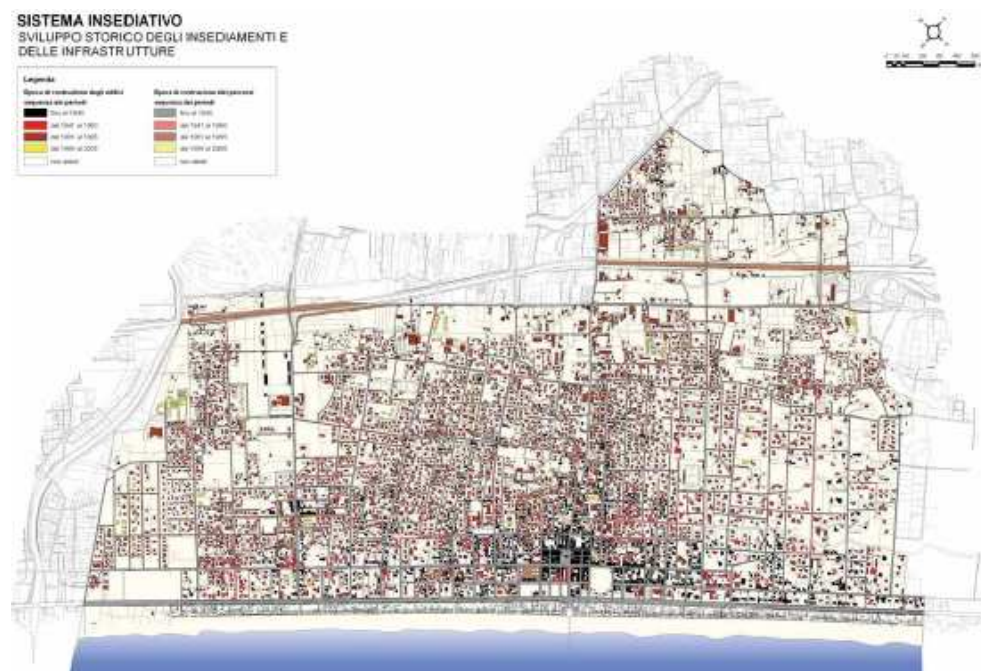
Gli interventi ammessi possono riguardare:

- I. il recupero edilizio di manufatti artigianali, commerciali, abitativi, ricettivi, espositivi dismessi e/o da dismettere;
- II. le aree urbane non edificate ricomprese all'interno di ambiti urbani urbanizzati, purché non interessati da vincoli previsti dal piano strutturale;
- III. gli ambiti urbani urbanizzati dove delle persone fisiche intendano realizzare abitazioni monofamiliari per le esigenze di prima casa del nucleo familiare;
- IV. le aree urbane non edificate poste all'interno del perimetro del centro edificato purché urbanizzate, con l'esclusione di quelle appartenenti al sistema delle "invarianti" del piano strutturale o destinate a standards urbanistico dal vigente regolamento urbanistico.

In tali aree sono ammesse anche le proposte di soggetti proprietari che, in cambio della cessione gratuita al Comune di almeno il 70% delle aree di proprietà (che saranno destinate a standards urbanistico, compensazioni urbanistiche, all'edilizia convenzionata/sovvenzionata per la residenza stabile), potranno ricevere dal Comune la possibilità di edificare sul residuo 30% quote di edilizia residenziale privata o, in alternativa, trasferire il diritto edificatorio in altre aree messe a disposizione del Comune o da terzi.



**Fig. 41 - La carta d'uso dei suoli del Piano Strutturale del Comune di Forte dei Marmi**



**Fig. 42 - La carta d'uso del sistema insediativo del Piano Strutturale del Comune di Forte dei Marmi**



Si tratta quindi, di un processo che comporta l'abbinamento tra urbanistica concertata ai fini del soddisfacimento nel caso specifico di domanda abitativa di prima casa e dell'applicazione del trasferimento di cubature.

L'ultima eventualità prevede che i soggetti siano proprietari di aree o immobili da ristrutturare, da destinare alla realizzazione diretta di alloggi da concedere in locazione per una durata non inferiore a venti anni.

Il soggetto attuatore potrà essere rappresentato da una cooperativa, da un'impresa di costruzioni o da una società immobiliare, che realizzerà alloggi concordando con il Comune le caratteristiche del progetto e concedendo ad esso, per tutta la durata del vincolo, la facoltà di indicare i soggetti aventi il diritto all'utilizzo dei beni (in base ad un regolamento di assegnazione ed esecuzione). Nel caso il Comune non indichi i soggetti, il privato potrà liberamente destinare gli alloggi, ma solo a persone che abbiano i requisiti previsti dal bando comunale. Il Comune ha infatti stabilito anche i requisiti dei soggetti che potranno beneficiare dei nuovi alloggi e precisamente:

- I. la cittadinanza italiana o dell'Unione europea;
- II. la residenza nel Comune di Forte dei Marmi da almeno cinque anni o aver avuto la residenza continuamente in passato per quindici anni;
- III. non aver ottenuto a qualsiasi titolo contributi per l'acquisto, la costruzione e il recupero di alloggi o l'assegnazione in uso, abitazione, proprietà di alloggi costruiti con il contributo dello Stato, delle Regioni o di altri enti pubblici.

Il Comune, in ogni caso, approverà uno specifico regolamento per stabilire le modalità di assegnazione ed esecuzione e gli obblighi da parte dei costruttori o acquirenti di prima casa, per non cedere o locare a terzi a nessun titolo l'alloggio per un periodo non inferiore a venti anni dalla data del rogito.

I soggetti attuatori degli interventi, contestualmente all'approvazione della Variante al Prg, dovranno sottoscrivere un atto unilaterale d'obbligo nel quale si impegneranno al rispetto delle condizioni poste nel bando e ai criteri di assegnazione stabiliti dal Comune.

In tale atto verrà anche indicato il prezzo massimo di vendita degli alloggi che non potrà essere superiore a 2.200 euro/mq di superficie complessiva. Tale superficie convenzionale è pari alla somma della superficie utile più il 60% delle superfici di servizio.

Il prezzo sarà comunque, sottoposto ad aggiornamento all'andamento del costo della vita con gli indici Istat.

In caso di vendita ad un prezzo superiore alla soglia massima stabilita dal Comune, è prevista a carico del soggetto inadempiente una penale pari al maggior valore della vendita. Eventuali maggiori costi per specifiche varianti richieste dall'assegnatario dovranno essere preventivamente autorizzati dal Comune.

Il Comune ha fissato anche le caratteristiche progettuali delle proposte che devono comprendere edifici residenziali destinati a prima casa con un

numero minimo di quattro unità, tipologia edilizia coerente con il contesto urbanistico ed ambientale in cui si inseriscono.

Anche le aree destinate a case monofamiliari devono avere dimensione minima di 1.300 mq, mentre le aree ricadenti all'interno dell'edificio e urbanizzate devono avere dimensione minima 4.500 mq. Gli alloggi comunque non potranno avere superficie utile inferiore a 65 mq e superiore a 95 mq.

Alle domande potranno essere allegati degli schemi progettuali (piante tipo, planivolumetria, inserimento nel lotto e nel contesto) in scala 1:200.

Le proposte presentate saranno sottoposte alla valutazione di un'apposita Commissione Consiliare Urbanistica, dopo un'istruttoria dell'Ufficio tecnico.

Nel complesso la procedura concepita dal Comune di Forte dei Marmi conclusasi il 28 febbraio 2007, ha permesso ai cittadini di partecipare alla redazione degli atti di pianificazione, anche se non in modo vincolante per il Comune, che mantiene comunque la propria autorità pianificatoria.

### **7.7. Montesilvano e il "Menù delle opere pubbliche"**

Il Comune di Montesilvano nell'anno 1997 all'interno dell'iter di approvazione del documento preliminare per la variante al Prg per la promozione ed incentivazione dei Programmi integrati di intervento, ha esperito una nuova modalità che presenta alcune peculiarità innovative.

La variante al Prg trovava ragione sia nella valutazione della scarsa qualità e vetustà del patrimonio edilizio che ha un'età oscillante tra i 25 e i 40 anni, sia nella carenza dei servizi offerti ai cittadini. La variante cercava di invertire il trend che, pur non raggiungendo livelli di criticità, rischiava di compromettere lo sviluppo della città.

Proprio per accelerare i tempi del recupero di ampie parti del comune, la pianificazione si orienta verso strumenti agili e concertativi come i Programmi integrati d'intervento, Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana.

Dalla relazione allegata alla Delibera di Consiglio Comunale n. 38 dell'8 aprile 1997, si evince l'importanza attribuita a tali strumenti sia per il ruolo della PA, sia per la maggiore flessibilità ai vincoli urbanistici, ottenuta grazie all'approvazione con accordi di programma.

Il Comune comunque, evidenzia anche le criticità della procedura, il cui ricorso generalizzato porta ad uno stravolgimento della filosofia e dei contenuti del piano, richiedendone, al limite, la rielaborazione completa.

Il territorio è stato suddiviso in quadranti o zone di trasformazione intensiva, all'interno delle quali l'Amministrazione Comunale promuove la formazione di Pii.

Il quadrante è infatti una porzione di territorio comunale omogenea dal punto di vista urbanistico e della vita associata più in generale; anche in queste vaste aree si presentano deficit di servizi e infrastrutture.

**Tabella 23 - Definizione dei quadranti**

<b>Quadrante</b>	<b>Individuazione</b>	<b>Sup.</b>	<b>Dotazione standard esistenti</b>	<b>Caratt.che</b>	<b>Resid.ti</b>
1 - S. Filomena, Villa Verlenga	a est dal mare, a ovest dalla ferrovia, a sud dal Comune di Pescara	75 ha	3,67 mq/ab.	zona sud della città, prolungamento di Pescara	5.000
2 - Villa Verrocchio, Villa Canonico	a nord da Via Abruzzo, a est dal mare, a ovest dalle colline	135 ha	3,70 mq/ab.	zona centrale	7.000
3 - Centro	a nord dal fiume Saline, a est dal mare, a ovest dalle colline, a sud da Via Abruzzo	225 ha	8,67 mq/ab.	parte centrale dell'edificato a mare	7.000
4 - Villa Carmine	a nord dal Comune di Cappelle, a est dal mare, a ovest dalle colline, a sud dal fiume Saline	300 ha	6,68 mq/ab.	insediamenti industriali a macchia di leopardo	4.000

**Tab. 24 - il menù delle opere pubbliche**

<b>Opera pubblica</b>	<b>Dimensionamento funzioni</b>	<b>Operazione</b>	<b>Costo di produzione</b>
<b>Quadrante 1</b>			
Sala per cinema	500 mq	costruzione porzione di nuovo fabbricato	568.103
Centro d'infanzia	5 sezioni	cessione di area e costruzione	877.977
Centro polisportivo	calcetto, pallavolo, bocce, pattinaggio		903.800
<b>Quadrante 2</b>			
Asilo nido	2 sezioni	cessione area e costruzione	309.874
Villa rappresentanza	di sede comunale	acquisizione e ristrutturazione	1.000.710
<b>Quadrante 3</b>			
Ex mercato 1 lotto	servizi comunali	ristrutturazione	1.291.142
Ex mercato 2 lotto	centro culturale	ristrutturazione	908.964
Auditorium	300 posti	cessione area e costruzione	1.456.408
Campo da calcio		acquisizione area e ristrutturazione	929.622
<b>Quadrante 4</b>			
Scuola elementare	8 sezioni	cessione area e costruzione	955.455
Centro civico	servizi decentrati	cessione area e costruzione	464.811
Asse lungofiume		riqualificazione	1.291.142
Completamento campo da calcio		opere varie	826.331

L'Allegato tecnico comprende anche l'illustrazione delle modalità di calcolo della stima dei costi, effettuati in modo sintetico-comparativo applicando costi parametrici alle quantità.

<b>Acquisizione e ristrutturazione Villa Delfico</b>			
<b>Opere</b>	<b>Superficie</b>	<b>Costo unitario</b>	<b>Costo totale</b>
ristrutturazione	500	438,99	219.494,18
verde attrezzato	8.000	61,97	495.798,62
acquisizione area	8.000	51,64	413.165,52

**Tab. 25 - Il calcolo del costo di produzione dell'opera pubblica Quadrante 2 - opera 1**

Il Menù delle opere pubbliche fa riferimento ad opere che la PA ritiene strategiche per lo sviluppo del territorio e che nello stesso tempo «*per mancanza di risorse pubbliche e per le complesse procedure burocratiche, eccessivamente dispendiose in termini temporali*» (Comune di Montesilvano, 1997), sono difficilmente concretizzabili in breve periodo con la sola azione pubblica.

Le opere sono state individuate in base all'Elenco triennale delle opere pubbliche, al programma di governo del Sindaco, ad un'esame delle carenze di servizi e strutture a livello di quartiere, con la finalità di incrementare i servizi riservati a fasce critiche (infanzia, anziani, ecc.).

Il Piano prevede inoltre, nel caso nell'applicazione di singoli strumenti urbanistici, non vengano realizzate le quantità minime di opere a standard (pari a 20 mq/abitante), i privati possano realizzare all'esterno del loro ambito di intervento, delle altre opere pubbliche. Tali opere sono definite secondarie e i relativi costi sono comunque preventivamente definiti (61,97 euro/mq per il verde pubblico, 1.032,91 euro/mq per posto auto parcheggio, 41,32 euro/mq per strade).

L'approvazione del Pii comporta la valutazione del rispetto di:

- I. indice di conversione;
- II. soddisfacimento degli standard derivanti dall'intervento;
- III. realizzazione di una quota di opere pubblica del menù.

Difficile è oggi la valutazione dei risultati ottenuti da questa procedura innovativa, che in ogni caso ha prodotto la realizzazione di alcune opere pubbliche, in quanto tutta la documentazione inerente è stata requisita dalla magistratura, nell'ambito delle indagini per corruzione sull'azione del Sindaco. Questo a dimostrazione che i confini dell'azione pubblica devono, nel caso di contrattazione, fare sempre riferimento a criteri definiti e trasparenti, per evitare margini di aleatorietà non giustificabili nel comportamento della PA.

## **7.8. Il caso Roma**

Il nuovo Prg di Roma individua nello sviluppo delle centralità metropolitane ed urbane, una nuova organizzazione multipolare del territorio metropolitano, adatto alle caratteristiche storiche e geomorfologiche della capitale; altri punti di forza sono la connessione a rete del trasporto pubblico (in particolare su ferro), una forte integrazione funzionale, rilevanti connotati di identità sociale e storica.

Ai fini dell'attuazione le centralità metropolitane e urbane sono suddivise in centralità a "pianificazione definita" e centralità "da pianificare": le prime riguardano ambiti per cui sono già stati approvati o in corso di approvazione strumenti urbanistici esecutivi e programmi di intervento, le seconde riguardano ambiti da sottoporre a pianificazione esecutiva con la procedura del progetto urbano.

Le centralità a "pianificazione definita" sono Bufalotta, Pietralata, Ostiense, Alitalia-Magliana, Polo tecnologico, Tor Vergata, Eur Castellaccio, Ponte di Nona-Lunghezza, mentre quelle "da pianificare" sono Santa Maria della Pietà, Torre Spaccata, Ponte Mammolo, Collatino-Togliatti, Acilia-Madonna, Anagnina-Romanina, Saxa Rubra, Fiumicino-Magliana, Cesano, Gabi, Massimina, La Storta.

La loro attuazione è regolata da apposite "Schede delle centralità metropolitane e urbane", allegate alle Norme tecniche del Prg. Tali Schede indicano le quantità complessivamente edificabili in ogni centralità, distinguendo tra diritti edificatori della proprietà, valutati in relazione alla disciplina urbanistica previgente e diritti edificatori a disposizione del Comune da utilizzare o assegnare a terzi per il conseguimento di finalità di interesse pubblico o generale (compensazioni, perequazione urbanistica, edilizia residenziale pubblica). Il nuovo Prg, infatti, individua delle localizzazioni idonee a trasferire la capacità edificatoria attribuita ai comprensori delle nuove centralità, in ambiti specifici.

Il Prg assume però come principio, l'obiettivo di compensare esclusivamente l'edificabilità soppressa dal "Piano delle certezze", che corrisponde al riconoscimento delle volumetrie del vecchio piano, secondo quanto stabilito da un Allegato che definisce le superfici utili lorde edificabili private e pubbliche.

Uno dei pilastri storici del piano è, infatti, che tutte le cubature residue del vecchio piano del 1962, fatte salve dalle varianti ambientali degli inizi degli anni '90, siano riconosciuti diritti acquisiti: da qui "Piano delle certezze".

Questo fatto ha provocato numerose critiche, come quella di Paolo Berdini, sollevata nel 2002 durante un convegno sul nuovo Prg di Roma organizzato dalle associazioni Aprile e Polis.

Berdini rileva come elemento di incoerenza, il fatto che nessuna delle *«leggi urbanistiche in vigore contiene alcun riferimento di questo tipo: attraverso una rigorosa motivazione si possono cancellare previsioni giudicate superate o anacronistiche [...] quando invece come a Roma si applica una politica di variazione discrezionale e continuativa non si è in grado di opporre coerenza. Nessun obbligo, nessun diritto, dunque ma una deliberata scelta»* (Berdini, 2002).

## **8. GLI STRUMENTI VALUTATIVI DELLE TRASFORMAZIONI URBANE NELL'URBANISTICA NEGOZIATA**

Il presente capitolo analizza l'utilizzo e l'evoluzione degli strumenti valutativi utilizzati nei processi di negoziazione urbanistica tra il pubblico e privato, così come i legami che essi hanno con la stima dei costi urbani di produzione, gestione e dismissione delle opere pubbliche. Nello stesso tempo l'esame delle modalità di valutazione degli investimenti, in un'ottica privata, diventa indispensabile per verificare la sostenibilità economico/finanziaria delle operazioni di trasformazione urbana. La valutazione è inoltre strumento indispensabile, come si avrà modo di illustrare, per delineare con trasparenza i confini della negoziazione tra i differenti attori e inoltre, presupposto per la verifica della fattibilità delle operazioni complesse, come quelle che comportano i trasferimenti dei volumi edificatori, le compensazioni, gli incentivi urbanistici, i crediti edilizi.

### **8.1. Il nuovo ruolo della negoziazione nell'urbanistica italiana**

Nel corso degli ultimi venti anni in Italia si sono diffusi a tutti i livelli dell'urbanistica pratiche di pianificazione, progettazione, finanziamento, realizzazione e gestione dello sviluppo urbano che prima nell'ordinamento italiano erano accettate, solo in quanto eccezionali.

La negoziazione in letteratura ha assunto una serie di denominazioni diversificate come "partnership pubblico-privato", "scambi complessi" se coinvolge una serie differenziata di beni e/o servizi, "urbanistica consensuale", "urbanistica concertata" se estesa agli stakeholders coinvolti nel processo.

La nuova tendenza ha coinvolto in modo concreto i privati, dando vita a delle partnership pubblico-private che hanno portato ad un'urbanistica esito di accordi negoziali tra la PA, nelle sue molteplici articolazioni e i privati, anch'essi articolati in una rosa di soggetti.

Quelli che la letteratura ha definito "scambi complessi" hanno portato ad un radicale cambiamento del modo operativo ma anche concettuale del pensare l'urbanistica.

Le scelte di piano non sono più calate sulla città e sui possibili interlocutori privati (imprenditori, proprietari fondiari, portatori di interesse ecc.), in modo autoritativo e certe volte astruso perché completamente slegate da un'idea della loro concretizzazione.

Alla sua origine le forme di Ppp in urbanistica sono nate come mezzo di recupero dei costi che la PA doveva sostenere per urbanizzare ed infrastrutturare il territorio, condizionando nel tempo i rapporti tra l'operatore pubblico, i proprietari dei suoli, i developers.

L'evoluzione dal dopoguerra è riconducibile alle seguenti fasi:

- I. gli anni quaranta e cinquanta sono caratterizzati, conseguentemente al forte sviluppo economico, al ruolo egemone dello Stato che, applicando una politica autoritativa, realizza direttamente e a proprio carico tutta l'infrastrutturazione e urbanizzazione del territorio. Le scelte conseguenti comportano benefici localizzati per alcuni proprietari

fortunati per le scelte effettuate dal piano, a discapito di costi sostenuti dalla collettività;

- II. gli anni sessanta e settanta comportano l'azione dello Stato nel finanziamento e nella realizzazione delle grandi infrastrutture urbane e nei servizi sociali, mentre si cerca di addebitare ai privati i costi di urbanizzazione dei suoli (vedi l'onerosità della concessione edilizia oggi permesso di costruire);
- III. dagli anni ottanta ad oggi, si sviluppa un ridimensionamento dell'azione pubblica che cerca di trasferire ai privati oltre ai costi di urbanizzazione anche i costi delle infrastrutture, dando vita a politiche urbanistiche negoziali con conseguenti scambi complessi comprendenti transazioni finanziarie, incentivi, sovvenzioni, realizzazione di opere pubbliche, fornitura e gestione di servizi, permuta, compensazioni. In contemporanea si rilevano la nascita di agenzie e società miste pubblico-private con le finalità di gestire servizi collettivi e/o condurre interventi di sviluppo urbano, con crescenti caratteri di complessità sia nel reperimento dei finanziamenti, sia negli scopi, sia nelle complessità degli interventi (non ultimo i mix funzionali).

La trasformazione del rapporto tra pubblico e privato ha comportato giocoforza anche una modifica dei rispettivi ruoli finora ricoperti dagli attori; da un lato la PA, da sempre abituata ad esercitare la propria autorità nella pianificazione, dopo decenni di inattuazione e fallimenti urbanistici è disposta a concertare le decisioni, dall'altro il privato vede legittimate le proprie aspettative e anche ideologicamente, la ricerca del profitto.

Gli strumenti per questa nuova politica in realtà erano già presenti nell'ordinamento italiano: il ricorso al piano di lottizzazione convenzionato era una forma ristretta di negoziazione, in cui i privati per il territorio del loro comparto un assetto urbano (strade, sottoservizi, opere a verde, ecc.) i cui parametri dimensionali erano definiti dalle norme del Prg (che ripiscono i limiti di legge nazionali e regionali), ma le cui caratteristiche prestazionali, qualitative, estetiche, di materiali erano sovente oggetto di negoziazione. Così come la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione primaria o il pagamento degli oneri sono a scelta del privato.

Lo strumento adottato, come si è avuto modo di vedere, era la convenzione, sottoscritta tra la PA e i privati: un contratto ad evidenza pubblica che si fonda sulle norme del diritto civile e che impone dei vincoli sia al privato (la realizzazione di determinate opere in un determinato periodo di tempo) ma anche al pubblico che le introita nel proprio patrimonio e deve poi provvedere alla loro gestione per tutta la loro vita utile.

*«Pur nell'ambito di vincoli non negoziabili, quali ad esempio le norme di protezione delle aree verdi o quelle che stabiliscono le caratteristiche tecniche delle costruzioni, il negoziato tra autorità pubbliche e privati, ha per oggetto la concessione dei permessi di edificazione (leggi ora permessi di costruire - Dpr 380 del 2001) e la determinazione di molte delle caratteristiche dell'intervento (volumetrie, profili, destinazioni d'uso, tempi di realizzazione, beneficiari, ecc.), che determinano in larga misura la redditività dell'investimento» (Morano Pierluigi, 2007).*

La convenzione viene quindi definita caso per caso: il privato da un lato persegue un'operazione immobiliare con dei costi da sostenere per l'idoneizzazione e l'urbanizzazione dei suoli, dall'altro la PA ottiene il pagamento dei contributi di costruzione (ex oneri concessori), le opere dimensionate su standard di legge, ma di cui deve anche sobbarcarsi i costi futuri di manutenzione e gestione.

La PA, quindi, si trova quindi obbligata a indirizzare e favorire politiche di riqualificazione e sviluppo della città per far fronte al suo sviluppo demografico e socio-economico, introitando il contributo di costruzione, e nello stesso tempo a incrementare la quantità delle infrastrutture (strade, parcheggi, verde, pubblici servizi, ecc.), garantendo la qualità del servizio e il loro funzionamento.

Si tratta quindi in realtà di un aumento degli oneri che la collettività deve sostenere nel lungo periodo, a seguito dell'espansione urbana che non vengono sostenuti finanziariamente dall'entità del contributo di costruzione, anche perché spesso la rapida obsolescenza delle opere è legata ad una non perfetta esecuzione.

Il fatto che esse poi rientrino nel patrimonio pubblico, comporta che spesso molti imprenditori le eseguano con una qualità dei materiali inferiore, con tempistiche adattate alla loro organizzazione aziendale e non sempre a perfetta regola d'arte. Di conseguenza i comuni, che solitamente si trovano poi a gestire tali opere, sono costretti ad interventi successivi e manutenzioni periodiche frequenti.

Gli scambi complessi, da quanto emerge dall'evidenza empirica, hanno per oggetto la ripartizione tra il pubblico e il privato dei costi e dei benefici relativi ad un progetto, ed in particolare dal lato pubblico di:

- I. i costi relativi alla redazione di studi di fattibilità, progettazione, competenze particolari;
- II. la realizzazione delle opere di idoneizzazione dei suoli (bonifiche ambientali, ecc.);
- III. la ripartizione degli oneri per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e/o secondaria;
- IV. la cessione di aree o opere (anche appositamente acquisite dal mercato immobiliare);
- V. la ristrutturazione, il restauro o il riuso di opere pubbliche esistenti;
- VI. la costituzione di servitù e obblighi;
- VII. l'utilizzo misto normato (pubblico e privato) di spazi;
- VIII. la realizzazione di immobili, infrastrutture e attrezzature;
- IX. la riserva a determinate tipologie di utenti delle opere e/o applicazione di tariffe o canoni concordati (ad esempio la costruzione di alloggi a prezzo di vendita o canone di locazione convenzionato);
- X. le obbligazioni finanziarie;
- XI. la gestione di attrezzature, servizi o impianti;
- XII. il versamento alla PA di quota parte dei profitti ottenuti o di determinate somme di denaro;
- XIII. la massimizzazione delle esternalità positive generate dal progetto e/o la minimizzazione delle esternalità negative;

dal lato privato:



- I. la massimizzazione della variazione di rendita derivante dalla strumentazione urbanistica che può avvenire grazie a:
- l'inserimento di destinazioni d'uso più redditizie;
  - l'aumento delle superfici costruibili;
  - lo sfruttamento dei suoli più redditizi nell'area oggetto di intervento.

*«Il meccanismo di scambio negoziale, su cui l'equilibrio va costruito, prevede che il soggetto pubblico possa riconoscere al privato – promotore immobiliare, società mista pubblico-privato, consorzio di proprietari dei suoli, ecc. – i diritti edificatori sulle aree della trasformazione, in cambio del pagamento degli oneri di urbanizzazione e della cessione gratuita ad usi pubblici di suoli (superfici a strade, a standard urbanistici, ad attrezzature di interesse generale, ecc.), come pure in cambio di altre risorse o della realizzazione diretta di opere pubbliche» (Morano Pierluigi, 2007).*

La negoziazione non può che avere un presupposto quale la ricerca di un accordo tra la PA e l'operatore privato, nelle sue diverse sfaccettature, che rappresenti il migliore compromesso per entrambi gli attori.

Ognuna delle due parti, con un *«procedimento interattivo e incrementale»* (ibidem), partendo dalle condizioni di fatto, svolgendo le proprie considerazioni economiche, mette a disposizione da un lato un incremento del valore del prodotto ottenibile dalla trasformazione in termini di superfici (o volumi che dir si voglia) o di destinazioni d'uso, dall'altro la cessione di terreni, la realizzazione e la gestione di opere pubbliche.

## **8.2. La negoziazione e le riforme urbanistiche**

L'introduzione della pratica negoziale o consensuale ha messo in maggior evidenza le questioni che nel campo urbanistico impediscono una rapida messa a punto degli accordi: lo snellimento delle procedure, la possibilità di predisporre varianti ai Prg celermente, l'ottenimento di pareri, nullameno in tempi certi.

Tali innovazioni se da un lato *«introducono una maggiore flessibilità delle scelte urbanistiche, non mettono in discussione il principio dell'intervento regolatore pubblicistico di disciplina d'uso dei suoli propri del piano urbanistico»* (Urbani, 2000).

La PA di conseguenza, ha cercato di ridimensionare l'iter burocratico delle decisioni e le relative tempistiche burocratiche, introducendo una serie di nuovi strumenti.

L'Accordo di programma, ad esempio, consente la definizione di interventi e di opere dove servano i benestari di più soggetti pubblici (Comuni, Province, Regioni, amministrazioni statali, ecc.), assicurando il coordinamento delle azioni e la determinazioni dei tempi, delle modalità, dei finanziamenti e di altri adempimenti.

L'approvazione dell'accordo, inoltre, comporta automaticamente l'abrogazione di eventuali prescrizioni urbanistiche in contrasto, la dichiarazione implicita di pubblica utilità delle opere pubbliche previste per le quali sia disponibile il finanziamento, la sostituzione dei permessi di costruire.

Sono state introdotte poi dalle leggi n. 142 del 1990 e n. 127 del 1997 altre forme istituzionali come le intese istituzionali di programma per il

raggiungimento di obiettivi comuni tra più amministrazioni, contratti di programma come contratti negoziati tra la PA, grandi imprese, consorzi, rappresentanze di distretti industriali.

Non solo, le nuove legislazioni regionali, hanno rivisto i procedimenti di approvazione dei piani e delle relative varianti. Per citare un caso, si può fare riferimento all'evoluzione delle procedure avvenute in Toscana.

La legge regionale n. 5 del 1995, infatti, cambia radicalmente l'impostazione tradizionale dell'approvazione dei piani, procedendo ad una radicale semplificazione: viene annullata l'approvazione regionale ed affida ad ogni ente territoriale il compito di autoapprovarsi la strumentazione di pianificazione, dopo una serie di conferenze con gli altri enti (regione e provincia) e un processo partecipativo.

Successivamente la legge n. 1 del 2005 rafforza lo snellimento con gli accordi di pianificazione, mirando a strutturare una governace cooperativa, secondo criteri di collaborazione istituzionale tra enti che snelliscono i processi (De Luca, 2005).

Negli ultimi anni i tentativi di riforma sono stati molti: le proposte di legge Lupi "Principi fondamentali per il governo del territorio" approvata dalla Camera dei Deputati ma poi senza ulteriore proseguo, la proposta di legge Mantini Iannuzzi anch'essa denominata "Principi fondamentali per il governo del territorio", la proposta di legge Misuraca "Disposizioni concernenti gli strumenti di programmazione territoriale e urbanistica", le due proposte Sodano "Legge quadro in materia di governo del territorio" e "Principi fondamentali in materia di pianificazione del territorio e recepimento della direttiva 2001/42/CE" presentate e poi ritirate.

Nel 2006 è stata presentata la proposta Migliore "Riforma della legislazione urbanistica" e infine la proposta Mariani "Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare"<sup>5</sup>.

In mancanza di un quadro nazionale capace di recepire le istanze evolutive richieste dalla società, le regioni più sensibili a questi temi hanno provveduto ad inserire nelle loro leggi forti elementi innovativi e di discontinuità. Oggi le legislazioni regionali di seconda generazione lasciano ampio margine contrattuale ai comuni.

La legge del Veneto, ad esempio, richiama gli atti di programmazione negoziata nell'individuazione delle volumetrie o della loro ubicazione (art. 35). Così la proposta di legge dell'Ass.to all'urbanistica della regione Piemonte che stabilisce di gestire la perequazione attraverso specifici accordi economici con i privati per ottenere i suoli da destinarsi a servizi e a standard.

Esistono comunque anche controtendenze: la recente legge della provincia autonoma di Bolzano, invece, ha ridotto i limiti della negoziazione, stabilendo rigide regole per la suddivisione dei plus-valori originati nei piani di riqualificazione urbana, in modo perequato.

---

<sup>5</sup> vedi in merito gli articoli Rosario Manzo, *Governo del territorio: alcune considerazioni* e di Patrizia Colletta, *La proposta dell'Ulivo per il governo del territorio*, entrambi pubblicati in *Urbanistica Informazioni* n. 213, maggio-giugno, Inu Edizioni, Roma, 2007.

### **8.3. La negoziazione e il profitto del promotore**

Un progetto negoziato fornisce al promotore delle garanzie che permettono di introitare o quantomeno di ridurre i rischi di assicurare all'intervento quelli che la letteratura definisce sovraprofitto di congiuntura, sovraprofitto per innovazione commerciale, sovraprofitto per anticipazione sulla costruibilità.

Il sovraprofitto per congiuntura, secondo Franco Prizzon, «è la forma più evidente e probabilmente più ricorrente in periodo di boom dei prezzi immobiliari». (Prizzon, 1994).

Esso si ha nel caso che la congiuntura del mercato su cui agisce il promotore comporti un aumento dei prezzi o una riduzione del tempo di vendita dei prodotti, rispetto a quelli preventivati in fase di stima della fattibilità dell'intervento.

L'esposizione finanziaria del promotore è soggetto quindi ad una riduzione degli interessi per il capitale a debito e del tempo di rientro dell'investimento. Tali variazioni sono molto più sensibili nel caso di inversione da negativa a positiva del trend del mercato, ovvero quando si hanno importanti aumenti della domanda del bene.

Assumendo nel breve termine una curva dell'offerta dei beni immobili come rigida, i promotori che sono già detentori di terreni o hanno già in atto operazioni di trasformazione, si trovano ad incamerare un plus non previsto. Ecco perché, come vedremo, quando le trasformazioni urbane sono frutto di negoziazioni, basilari sono le clausole contrattuali della convenzione, al fine di tutelare la PA nel caso si verificano sovraprofitto esterni, che non dipendono dalle capacità del privato, ma dagli andamenti del mercato. Certo analoga importanza deve essere attribuita alle clausole anche nel caso, al contrario, si verifichi la diminuzione dei margini di profitto per andamenti congiunturali negativi.

Il confine diventa quindi critico: essendo i due attori portatori di diversi interessi, uno collettivo e uno privatistico, quanto è giusto addossare i rischi dell'operazione al solo imprenditore nel caso di recessione e quanto riconoscerli degli extraprofitto nel caso di congiunture particolarmente positive?

Il sovraprofitto per innovazione commerciale è legato alla capacità imprenditoriale e alle scelte effettuate dal promotore nello specifico segmento di mercato in cui si colloca l'investimento. Le scelte possono essere di vario tipo: localizzative, funzionali, progettuali, di marketing.

Le prime sono riconducibili ad interventi su terreni che godranno di esternalità particolarmente positive capaci di incrementare il valore del prodotto, ad esempio per una futura pedonalizzazione degli spazi contigui, per la costruzione di un parco, per l'imposizione di un futuro vincolo di inedificabilità (un esempio è Cortina d'Ampezo).

Le seconde sono relative alla realizzazione di destinazioni d'uso alle quali in quel particolare mercato corrisponde una maggiore appetibilità. L'aumento delle superfici a destinazione commerciale, rispetto alle residenze sono un chiaro esempio di tali politiche d'intervento; così anche la realizzazione di progetti particolarmente qualificati dal punto di vista ambientale o architettonico, portano ad un aumento dell'appetibilità del prodotto con maggiori rientri economici.

*«Spesso in questi casi si sono registrati fenomeni di collusione tra Amministratori pubblici preposti alle scelte urbanistiche ed operatori privati, fenomeni legalmente perseguibili e che non hanno (o che non dovrebbero avere) nulla a che fare con la promozione professionale. Al di là di simili comportamenti, esiste comunque un possibile approccio lecito al perseguimento di questa forma di sovrapprofitti, legato alla capacità del promotore di prevedere le direttrici di sviluppo di una città, precostituendosi, ad esempio, a parco terreni che potrebbe essere investito in futuro, almeno parzialmente, dallo sviluppo urbano. Questa strategia è praticata in genere solo dai promotori che agiscono con capitale patrimoniale data la lunga durata dell'immobilizzazione» (Prizzon, 1994).*

Il sovrapprofito per anticipazione sulla costruibilità, denominato anche rendita di attesa, si verifica quando il promotore acquista un terreno ad un prezzo dettato dall'uso agricolo, sapendo che tale destinazione muterà e che opere o infrastrutture pubbliche interesseranno la zona, rendendola più appetibile sul mercato immobiliare. Si tratta quindi, in ultima analisi, di valutare come l'azione pubblica caratterizzerà positivamente le caratteristiche estrinseche delle future costruzioni.

*«Si tratta di determinare forme di rapporto pubblico/privato in grado di stimolare processi di cooperazione reciproca, in una prospettiva di gioco a somma positiva nella quale diventa essenziale la chiarezza e la trasparenza delle "regole del gioco", affinché ogni soggetto possa avvantaggiarsi dell'instaurazione di condizioni di cooperazione...Poiché soggetti pubblici e soggetti privati sono portatori di obiettivi che non coincidono, ma da un certo punto in poi possono confliggere, il successo del rapporto pubblico/privato dipende dal grado con il quale ciascuno di essi riuscirà a massimizzare il perseguimento dei propri obiettivi nel quadro di regole chiare e trasparenti» (AA.VV., 1995).*

#### **8.4. Un esempio di formalizzazione dei criteri di negoziazione: Padova**

Il Comune di Padova, negli ultimi anni, ha dato iniziativa ad alcuni programmi complessi come il Pru di Via Annibale da Bassano e Via Sarpi, relativo alla costruzione di un nuovo cavalcaferrovia e alla creazione di un'ampia area a parco con edilizia sociale in prossimità della mura cittadine, e del Prusst "Arco di Giano", come completamento della tangenziale in prossimità del casello autostradale Padova Est.

A seguito del loro iter amministrativo di approvazione, il Comune di Padova ha evidenziato alcune lacune della legislazione regionale in materia di urbanistica negoziata.

Sono state infatti individuate due principali criticità all'applicazione della Legge regionale n. 23 del 1999 che prevede il raccordo degli interessi pubblici con quelli privati per la realizzazione di Programmi integrati di riqualificazione urbana Piru:

- I. la mancanza di precisi criteri per la rappresentazione economico-finanziaria del programma, salvo un generico riferimento al "piano finanziario" e alla "rappresentazione del programma in termini sintetici";

- II. la non indicazione di possibili modalità di quantificazione della soglia minima di benefici pubblici da ritenere ammissibile e conveniente, anche in relazione ai profitti privati.

Il Comune di Padova si è trovato a rispondere a numerose richieste effettuate da parte di privati per la realizzazione di trasformazioni urbane, secondo le modalità dei Piru ovvero in variante al Prg. Si trattava quindi di trovare una modalità che permettesse di evitare margini di aleatorietà nella valutazione delle proposte, non ricorrendo alla cosiddetta valutazione "caso per caso" in cui i margini della contrattazione non vengono definiti con chiarezza.

L'ente ha quindi deciso, nel 2003, la predisposizione di una guida con la consulenza di Paolo Rosato e Giuliano Marella che si pone "l'obiettivo di introdurre criteri di omogeneità, trasparenza ed equità nello stabilire, di concerto con il promotore privato, l'ammontare della contropartita a favore del soggetto pubblico. Tale contropartita si concretizza in una certa quantità e qualità di opere e servizi pubblici da realizzare con risorse private in aggiunta alla quantità minima di opere di urbanizzazione previste dagli strumenti attuativi".

La valutazione delle proposte avviene in due fasi:

- I. valutazione della compatibilità urbanistica (grado di necessità delle opere per la PA in base agli stanziamenti di bilancio e al programma triennale delle OO.PP., alle necessità espresse dal quartiere, al grado di miglioramento ambientale, sociale, urbanistico, viario);
- II. valutazione economica.

Le modalità di calcolo previste per la valutazione economica sono due a seconda della tipologia di intervento: una prima molto semplicistica, nel caso di trasformazioni contenute e con destinazioni d'uso ordinarie, prevede di considerare i costi e i ricavi in contemporanea; una seconda, da adottare per trasformazioni che contemplanono archi temporali lunghi e/o soluzioni e tipologie complesse, che si basa sull'allineamento temporale dei flussi di cassa.

La convenienza pubblica è così valutata:

$$Vop = \sum Vi$$

dove:

Vop è il valore totale delle opere;

Vi sono i valori dei servizi extrastandard pari alla somma del valore di costo di produzione dei beni privi di mercato (parcheggi pubblici, verde, piazze, ecc.), i valori di mercato dei beni aventi mercato (alloggi, ma comunque non superiori al prezzo di assegnazione dei Peep) e le accumulazioni iniziali dei costi in carico al privato (ad esempio manutenzione di opere o erogazione di servizi).

La convenienza privata invece:

$$Vcp = Tc - Ts$$

dove:

Vcp è il valore della convenienza privata;

Tc è il profitto realizzabile con la realizzazione del Piru;

Ts è il profitto realizzabile senza la realizzazione del Piru.

$$T = Rt - (Ca + Cc + St + On + Sg + I + Imp + Unp)$$

dove:

Rt sono i ricavi totali;

Ca è il valore di mercato dell'area o dell'immobile con la destinazione urbanistica ante variante;

Cc è di costo di costruzione delle opere;

St sono le spese tecniche di progettazione, direzione lavori, collaudo, ecc.;

On sono gli oneri relativi al permesso di costruire;

Sg sono le spese generali (creazione della società, amministrazione, piano di vendita, ecc.);

I sono gli interessi passivi;

Imp sono le imposte;

Unp è l'utile normale del promotore.

La prima modalità di stima avviene utilizzando i procedimenti sintetico/comparativi sia per la stima del valore di mercato delle superfici commerciali dell'esistente e dei prodotti edilizi e delle aree edificabili, sia dei costi di costruzione delle opere.

La valutazione del rapporto di convenienza tra i soggetti avviene con la determinazione di un indicatore sintetico denominato "Rapporto convenienza pubblico/convenienza privata - Rcpp" e di una soglia di accettabilità.

Tale soglia minima è stata fissata in 1,5, ovvero quando il plusvalore complessivo, corrispondente alla somma della convenienza pubblica e di quella privata al lordo delle imposte, viene assegnato in misura non inferiore al 60% al Comune e non superiore al 40% al privato.

La seconda modalità di calcolo per la convenienza privata si esplicita articolando una procedura finanziaria che prevede la quantificazione dei flussi di cassa e il loro livellamento cronologico, con il conseguente calcolo del Valore Attuale Netto VAN, per entrambe le opzioni di progetto ovvero con e senza l'approvazione del programma.

$$VAN = \sum(Ri - Ci)/(1+r)^n$$

dove:

Ri sono i ricavi all'anno n

Ci sono i costi all'anno n

r è saggio di sconto.

La convenienza pubblica viene calcolata come attualizzazione del valore di mercato e/o di costo delle opere pubbliche o servizi prodotti dal privato.

$$Vop = \sum Vi / (1+r)^n$$

dove:

Vop è il valore delle opere pubbliche o servizi

Vi è il valore di mercato o di costo

r è il saggio di sconto

Anche nel caso della procedura economico/finanziaria la soglia minima di accettabilità del progetto è 1,5, ovvero quando il plusvalore complessivo, corrispondente alla somma della convenienza pubblica e di quella privata al lordo delle imposte, viene assegnato in misura non inferiore al 60% al Comune e non superiore al 40% al privato.

Importante in entrambi i procedimenti è quantificare gli indici di edificabilità nel caso di opzione "zero" e di progetto.

Nel primo caso, per le aree a servizi non edificate, viene attribuito un indice perequativo relativo alla zona in cui insiste l'area. Nel caso di centri civici può essere attribuito un indice maggiore, pari a quello medio della zona circostante.

Nel caso di aree già edificate esso viene valutato in base all'esistente, ai vincoli di Prg e all'indice medio della zona circostante, mentre per le aree edificabili, ad esclusione delle zone di espansione, l'aumento dell'indice viene valutato in relazione ad obiettivi di riqualificazione sociale.

La guida alla valutazione considera anche i dati da cui partire per effettuare i calcoli: calcolo della superficie commerciale (pari ad un terzo della volumetria), dimensione minima e massima degli alloggi, obbligatorietà e modalità di computazione del posto auto, valore delle aree edificabili, valore di mercato massimo degli alloggi da cedere al comune definito in base al costo dell'edilizia convenzionata (1.030 euro/mq), di costo degli alloggi e modalità di aggiornamento (255 euro/mc nel 2003, comprensivo di costo di costruzione, spese tecniche, contributo di costruzione per il permesso di costruire, spese generali e oneri finanziari, esclusi area, oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e profitto ordinario del promotore), soglia del profitto in base alla dimensione dell'intervento.

## **8.5. La stima dei costi urbani**

I costi urbani sono legati all'insediamento di nuovi abitanti in zone di espansione o in aree dimesse da riqualificare, nonché al funzionamento (gestione e manutenzione) delle opere e all'erogazione di servizi. La loro stima è di fondamentale importanza in quanto è un dato necessario per effettuare qualsiasi valutazione, quale input nei bilanci delle trasformazioni urbane sia pubbliche, sia private.

### **8.5.1. Le opere di urbanizzazione**

L'art. 16 del Dpr 380 del 2001, Testo Unico dell'Edilizia, riprende l'ormai storicizzata suddivisione delle opere di urbanizzazione in primarie e secondarie (anche perché alle seconde sono legati i calcoli degli standard).

Tra le prime figurano: strade (comprehensive di percorsi pedonali e ciclabili), spazi di sosta e parcheggio (comprendivi delle aree di manovra) e delle opere a rete quali fognatura, rete di adduzione idrica e antincendio, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, rete telefonica, illuminazione pubblica, verde attrezzato.

Le opere di urbanizzazione secondaria corrispondono agli asili nido e alle scuole materne, alle scuole dell'obbligo, ai mercati di quartiere, agli uffici delle delegazioni comunali di quartiere, gli edifici di culto, gli impianti sportivi di quartiere, ai centri sociali, alle attrezzature culturali, sanitarie e alle aree verdi di quartiere.

Anche una catalogazione delle opere secondo altri criteri tecnici è utile per comprendere come alcune opere siano riferibili a singole trasformazioni urbane, di cui sono parte ineludibile perché propedeutiche all'edificazione, mentre altre svolgano funzioni riferibili ad un bacino più ampio; altre ancora fanno riferimento all'intero organismo urbano.

Esse sono infatti catalogabili in opere per la costruzione, opere per l'attrezzatura, opere per la manutenzione della città (Stanghellini, 1995).

Le prime riguardano l'urbanizzazione dei terreni (sistemazioni dei suoli, viabilità, sottoservizi, ecc.) mentre le seconde riguardano i servizi erogati per l'intero organismo urbano (istruzione, cultura, salute, carceri, ecc.); le ultime infine sono servizi necessari al funzionamento stesso della vita urbana (amministrazione, asporto rifiuti, polizia urbana, vigili del fuoco, ecc.).

Una classificazione che fa riferimento alla tipologia di opere, distingue invece le attrezzature in puntuali di primo tipo e puntuali di secondo tipo e infine a rete.

Le attrezzature puntuali di primo tipo sono quelle in cui ciascuna unità fornisce un'utilità indipendentemente dalle caratteristiche e dalle dimensioni dei centri (ad esempio le biblioteche, le scuole, gli asili, ecc.), di secondo tipo quando sono necessarie in diversa quantità in dipendenza dal rango della città (uffici comunali, attrezzature superiori, ecc.).

Le opere a rete infine, conferiscono idoneità tecnica agli insediamenti.

### **8.5.2. I costi insediativi**

Il costo insediativo, in ambito urbano, è la somma dei costi di acquisizione delle aree, dei costi di produzione delle opere di idoneizzazione del suolo, delle opere di urbanizzazione, degli edifici previsti dal piano.

I costi possono fare riferimento a due tipi di committenza differenti, rispetto ai quali trovano specifiche declinazioni. La committenza pubblica, come anticipato, agisce con finalità di tipo sociale, investendo risorse per costituire un capitale fisso che serve a garantire il funzionamento della città e l'erogazione di servizi.

La committenza privata, invece, se non agisce per soddisfare il bisogno individuale della casa, trova nel mercato immobiliare una forma di investimento di capitali, il cui tasso di rischio è accettabile.

Il costo insediativo, di solito parametrizzato sugli abitanti insediabili, nel primo caso si riduce in quanto una serie di voci vengono eliminate (oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, contributo sul costo di costruzione,



profitto del promotore) o che in passato potevano essere decurtate (costo di acquisizione delle aree).

La PA, infatti, prima delle recenti Sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007, poteva agendo nel nome e per conto della collettività poteva acquisire i suoli con la procedura dell'esproprio, che nel caso di aree edificabili, con la corresponsione di un indennizzo che era circa la metà del valore di mercato del bene.

Nel caso della promozione privata, in base ai principi estimativi, i costi devono essere riferiti ad un imprenditore puro e ordinario, ovvero il soggetto che effettua il solo coordinamento dei fattori della produzione e a cui compete quindi il mero profitto.

Ad egli inoltre fanno riferimento delle capacità imprenditoriali medie e l'ottenimento di un "profitto normale", ovvero anch'esso nella media.

La quantificazione dei costi ha come presupposto la conoscenza dello stato di fatto degli ambiti che vengono trasformati; i costi di idoneizzazione e di urbanizzazione sono i due macrocosti che compongono il costi insediativi (se si escludono i costi di acquisizione delle aree).

I costi di idoneizzazione fanno riferimento alla realizzazione di tutti quegli interventi necessari per portare il terreno ad una condizione idonea all'edificabilità: sistemazione morfologica e idrogeologica del suolo, bonifica da inquinanti, opere di difesa ed ingegneria ambientale, demolizione delle infrastrutture, delle superfetazioni e degli edifici incongrui con il progetto.

I costi di urbanizzazione invece fanno riferimento alla produzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria come elencate all'art. 16 del Dpr 380 del 2001, TU dell'Edilizia.

La letteratura estimativa offre numerosi studi che si sono occupati delle variabili che influenzano i costi urbani, relativi alla trasformazione e gestione del suolo urbanizzato, basandosi anche su dati empirici.

Tali analisi all'estero sono state utili anche per comprendere la dimensione ottimale delle città che specie all'estero sono state fondate nel dopoguerra (Thiysse, in Olanda, Malisz in Polonia e Gran Bretagna Kozlowski in Gran Bretagna, CERES e Lomax in Francia, Forte, Secchi, Bentivegna e Fattinanzi, Stanghellini in Italia).

Gli studi hanno investigato i costi di impianto e i costi di gestione e manutenzione, individuando le soglie ottimali di utilizzo, nonché le soglie minime a cui corrispondono costi di erogazione massimi e le soglie di saturazione alle quali corrisponde il numero massimo di utenze per determinati livelli di servizio.

Evidenze empiriche hanno messo in luce che la soglia ottimale di utilizzo di una struttura è di circa pari ai 2/3 delle sue potenzialità.

### **8.5.3. Tecniche di valutazione dei costi di produzione delle opere pubbliche insediative**

La pianificazione urbanistica è ormai assodato, non può più prescindere dalla valutazione delle risorse economico-finanziarie che sono necessarie alla realizzazione della trasformazione del territorio.

Le modalità estimative che permettono la valutazione nelle fasi di programmazione e di individuazione dello sviluppo urbano, corrispondono a

più tecniche anche differenti tra loro. Le principali applicazioni sono comunque riconducibili a:

- I. la stima dei costi di soglia
- II. la stima dei costi di insediamento.

Di seguito si ripercorreranno gli elementi essenziali di ogni modalità, facendo riferimento soprattutto alle loro applicazioni pratiche nel campo urbanistico.

#### *8.5.4. I costi di soglia*

Una metodologia di valutazione dei costi dell'espansione urbana è l'Analisi di Soglia.

L'analisi di soglia è uno strumento di ausilio alla pianificazione, in quanto permette di confrontare più opzioni insediative, grazie ai costi unitari che devono essere sostenuti nelle diverse aree in cui si può indirizzare lo sviluppo della città. L'analisi si propone come approfondimento estimativo delle scelte di pianificazione, non abbracciando comunque i benefici e i costi sociali connessi.

Essa parte dal presupposto che la città, nelle sue fasi di sviluppo trova degli ostacoli fisici legati alle caratteristiche geomorfologiche e topografiche del territorio, che si riflettono sui costi di insediamento degli abitanti. Le cosiddette invarianti territoriali come fiumi, dislivelli, montagne, siti vincolati, comportano un aumento di costi di urbanizzazione dei suoli.

Le soglie, relative alle variazioni dei costi unitari, come riporta la letteratura, possono essere di tre tipi: "a gradino", "a livello", "combinata" e per ottenere i corrispettivi costi totali, vanno aggregate ai costi normali, ovvero quei costi riferiti a condizioni geomorfologiche ordinarie.

Le soglie a gradino fanno riferimento ad investimenti infrastrutturali legati all'orografia o alla morfologia dei suoli (ponti, viadotti, spostamento tracciati stradali o ferroviari, ecc.) e si riflettono nei costi unitari, che pur mantenendo la proporzionalità con il numero di abitanti, evidenziano un salto legato ai costi delle specifiche opere.

Le soglie a livello, invece, modificano il rapporto, in quanto legate ad opere che porteranno ad una crescita dei costi per ogni abitante insediato. Tali costi sono legati a maggiori oneri per la gestione delle reti di erogazione dei servizi, alla sistemazione dei terreni, ecc.

La costruzione di nuove opere di urbanizzazione secondaria, come nuovi edifici pubblici (scuole, asili, impianti sportivi, ecc.), il loro utilizzo e gestione portano ad un iniziale incremento a gradino dei costi unitari ed a successivi maggiori oneri da ripartire in base agli abitanti. Si tratta quindi di una soglia combinata.

La teoria delle soglie permetta di analizzare e valutare i costi insediativi, inerenti le espansioni della città. La crescita urbana, infatti, comporta la realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie per legge, ma anche inevitabili costi per infrastrutturare l'armatura urbana.

Lo sviluppo di Varsavia, Zator, Podzartze in Polonia, di Malines in Belgio, di Gangemouth Falkirk e di Central Borders in Gran Bretagna sono stati concepiti in applicazione della teoria delle soglie e rappresentano le applicazioni più importanti di questa metodologia.

*«Attraverso il confronto tra curve di soglia relative a diverse ipotesi di sviluppo urbano, è possibile, quindi, identificare l'alternativa relativamente più economica a parità di standards ambientali allo scopo di perseguire una più razionale distribuzione sul territorio degli incrementi di popolazione».* (Orefice, 1997).

La progettazione della città e del capitale fisso sociale deve considerare i costi che la collettività deve sostenere sia per la sua realizzazione, sia per la sua gestione. La loro stima, infatti, legata alle diverse direttrici di sviluppo, può essere abbinata oltre che all'assetto proprietario, anche all'individuazione di possibili partners interessati all'operazione, in grado di fornire i capitali necessari o di assumersi l'onere della realizzazione e/o gestione di determinate opere.

Una tecnica di minimizzazione dei costi insediativi prevede l'abbinamento dei costi di urbanizzazione, con la "mappa dei valori", ovvero il valore degli immobili che vengono edificati, in modo da individuare le aree con la maggior differenza tra valori di mercato dei prodotti edilizi e i costi di urbanizzazione, e quindi la più consistente alea di profitto.

Nello stesso tempo, lo studio della capacità di servizio residuale delle reti e dei servizi esistenti, possono indirizzare la direzione dello sviluppo della città verso territori che abbisognano di un livello di investimento inferiore.

Le infrastrutture e le opere di urbanizzazione sia primarie, sia secondarie vengono infatti classificate in vari modi: una riguarda la loro utilità marginale rispetto agli abitanti. Si tratta quindi di effettuare in primis una mappatura dei livelli di utilizzo delle attrezzature esistenti, al fine di verificarne i livelli di carico e il possibile incremento di utilizzo, per poi valutarne l'uso fino alla soglia di capacità e/o il potenziamento.

*«Il raffronto tra i vari costi di soglia per unità insediativa associati alle varie alternative di sviluppo permette di esprimere un giudizio di convenienza comparato»* (ibidem).

Trattandosi di valutare opzioni di sviluppo di un intero organismo, le varie alternative riguardano l'espansione e la localizzazione e non ultima la dimensione ottimale delle strutture. *«L'analisi delle soglie è in grado di saldare l'analisi spaziale con l'analisi economica, ponendosi come un momento di sintesi parziale tra progettazione urbanistica e progettazione economica nel campo dello sviluppo urbano».* (Bentivegna, Fattinanzi 1975).

#### *8.5.5. La stima dei costi di insediamento*

La valutazione dei costi delle opere da realizzare è essenziale per determinare le spese da sostenere nella trasformazione urbana. Le modalità di stima dei costi a carico del promotore, sia pubblico che privato, variano in relazione al livello progettuale.

Nel caso di valutazioni legate agli studi di fattibilità è importante in primis stabilire il loro dimensionamento di massima, in base alle disposizioni di legge, sia nazionali che regionali, e successivamente procedere con l'applicazione alle quantità di costi unitari parametrici.

Si ottiene quindi la stima dei costi di costruzione delle opere a cui dovranno essere aggiunte le altre spese che il promotore deve sostenere

per ottenere l'intero ammontare dell'investimento, corrispondente al costo di produzione. Di seguito si analizzeranno le singole componenti e la loro quantificazione. Preme in questa sede richiamare come viene calcolato il costo di costruzione, in quanto il costo di produzione (senza considerare il valore del suolo) si può ottenere, in fase di valutazione di fattibilità, maggiorando il costo di costruzione delle altre voci di spesa per la produzione (l'incidenza delle spese è circa il 40% del costo di produzione).

Il procedimento utilizzato è di tipo sintetico-comparativo, verificato con dati reperiti presso fonti indirette (listini pubblici e pubblicazioni di settore, di enti ed osservatori).

*«Il procedimento sintetico di stima dei costi di urbanizzazione [...] si basa sul preventivo rilevamento di dati storici elementari di costo relativi alla produzione di opere del medesimo tipo, sulla classificazione dei dati secondo opportune analogie urbanistiche e sulla loro elaborazione mediante metodologia statistica» (Forte - de' Rossi, 1974).*

Il procedimento di sviluppo quindi analizzando i costi storici di costruzione riferiti ad un'unità tecnica di misura comune, scelta in base alla tipologia di opere.

Mentre nel caso di piani urbanistici i costi unitari degli insediamenti sono riferibili ad abitante insediato, nel caso di singole opere, se non è possibile costituire un campione di opere omogenee, l'attribuzione del valore di costo avviene ricorrendo alla scala dei prezzi storici noti.

Questa modalità assume come valore di stima quello relativo all'opera che maggiormente è simile per caratteristiche progettuali, materiali e tecniche di esecuzione.

I procedimenti sintetico-comparativi permettono quindi di delineare un ordine di grandezza del costo dell'opera, in relazione anche alle possibili alternative progettuali, con margini di approssimazione implicito nel livello progettuale.

E' importante sottolineare, comunque, che nelle valutazioni relative alla fattibilità economico-finanziaria di progetto e nella fase di programmazione dei lavori pubblici (Elenco Triennale e Piano Annuale delle opere pubbliche), definiscono nel primo caso i termini di negoziazione tra i soggetti coinvolti e nel secondo caso il budget di spesa che non può essere derogato, salvo i casi ammessi dalla legge.

*«Le esigenze di studio della fattibilità dei piani urbanistici corrispondono ad istanze di concretezza che, pur costituendo antiche acquisizioni di una certa parte della cultura urbanistica, non hanno, di fatto, fino a tempi recenti, alimentato gli approcci dei pianificatori, restando sostanzialmente avulse dal processo di formazione del piano.*

*Sono, oggi, esigenze universalmente riconosciute come non esclusive dei piani attuativi ma in appropriata misura estese ai piani di natura programmatoria. Queste esigenze sono tanto più pressanti quanto più l'analisi si orienta o si finalizza all'ipotesi di coinvolgimento del capitale privato, nella realizzazione-gestione di servizi d'interesse pubblico, com'è nelle prospettive del Project financing, che può assurgere a forma diffusa di finanziamento dei piani» (Realfonzo, 1985) e punto di partenza di qualsiasi forma di contrattazione legata alla trasformazione urbana.*

Un altro elemento da considerare è l'arco temporale di applicazione dei costi. Il campione deve essere costituito da costi relativamente recenti e

omogeneizzati dal punto di vista temporale e che si riferiscono ad un determinato contesto socio-economico. Il loro uso è quindi vincolato alle condizioni del mercato, alla stabilità dei prezzi e al livello inflattivo di quel periodo.

### **8.6. La nuova ottica della PA sulla questione delle opere pubbliche negli scambi negoziali**

Una rinnovata attenzione al tema della gestione delle opere realizzate è entrata prepotentemente alla ribalta nella definizione degli accordi negoziali tra la PA e i soggetti privati.

La questione è emersa a seguito dell'applicazione della perequazione che ha comportato in alcuni comuni, un forte incremento del patrimonio immobiliare sia in termini di suoli adibiti a parchi e verde pubblico, sia in opere pubbliche.

Questo fenomeno ha portato un indubbio beneficio alla collettività che ha finalmente potuto usufruire delle dotazioni minime previste per legge (nazionale e/o regionale). L'aumento della qualità degli spazi pubblici è dovuto, finalmente, a concrete politiche di sviluppo sostenibile in cui le risorse naturali esercitano un ruolo molto importante nell'equilibrio dei centri urbani.

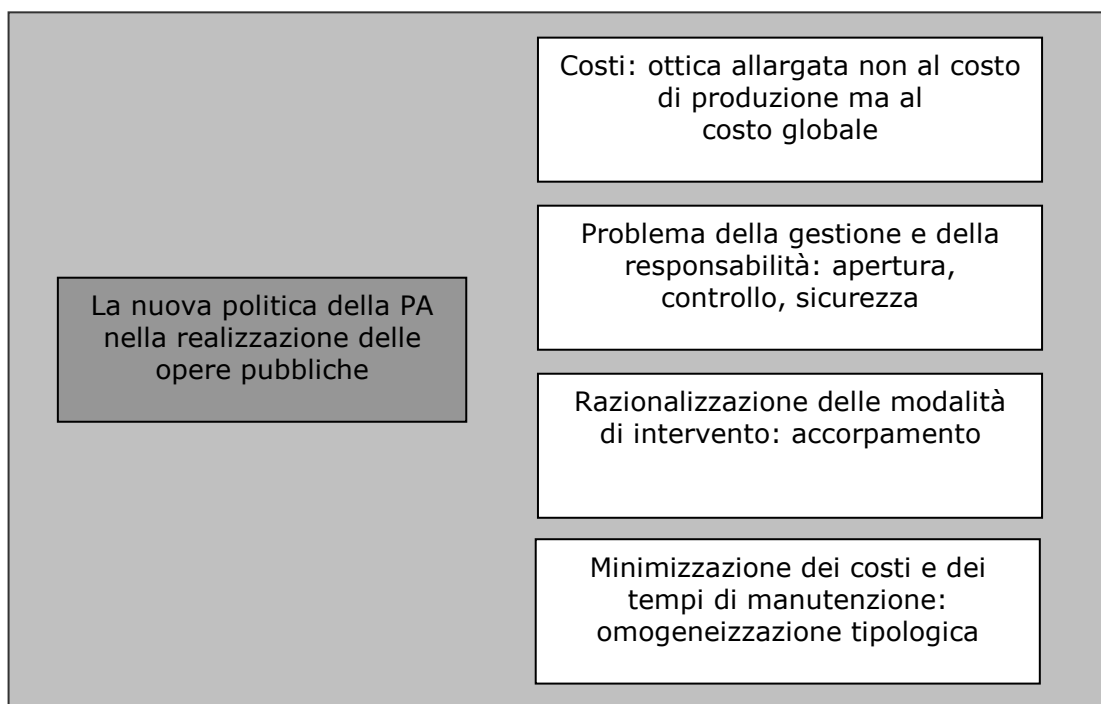
In alcuni casi i comuni (o altri enti territoriali come le province o le Soprintendenze) sono riusciti ad incamerare beni di pregio storico/architettonico come parchi di ville o edifici vincolati e ad aprire al pubblico spazi di rilevante valore, non solo economico.

Ne deriva che la PA, aumentato in modo considerevole il patrimonio da gestire, non sempre è in grado di intraprendere le politiche di apertura, controllo, gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria che tali beni necessitano.

Spesso per carenze di personale e di risorse, le amministrazioni si trovano in reali condizioni di sofferenza nella gestione logistica di un patrimonio spesso frammentato e diffuso nel territorio, con caratteristiche peculiari che richiedono costose e frequenti interventi da parte di soggetti competenti.

Ne consegue il sempre maggior diffondersi di abachi tipologici relativi agli elementi di arredo urbano (lampioni stradali, pavimentazioni, panchine, cestini, ecc.), con l'attuazione di politiche uniformanti rispetto a tali oggetti e addirittura, in alcuni casi, l'abbandono progettuale o la non messa in esercizio di strutture impegnative come fontane, impianti di irrigazione, pavimentazioni particolari.

La PA per razionalizzarne poi le modalità d'intervento, ha quindi imparato ad effettuare in primis politiche di concentrazione delle aree, cercando di associare tra loro aree pubbliche derivanti anche da comparti diversi,. Secondariamente, essa affronta la questione non restringendo l'ottica all'oggi, ma ampliando lo sguardo ai costi e alla gestione futura, in una visione legata al costo globale delle opere.



**Fig. 43 – I principali asset relativi alla politica di realizzazione delle opere pubbliche nella PA**

La PA impone quindi al privato che realizza gli interventi una serie di vincoli progettuali che vanno dall'ubicazione, alle tipologie, alle tecnologie e ai materiali da impiegare, alle polizze assicurative da sottoscrivere.

I capitolati prestazionali degli uffici tecnici della PA diventano quindi sempre più importanti, perché parte integrante nella contrattazione. Ai capitolati, infatti, sono allegati i listini prezzi delle opere pubbliche a cui fare riferimento nelle stime dei costi di costruzione e quindi di produzione delle opere.

Se il privato, quindi, aveva nella varietà progettuale una maggiore libertà rispetto alla preventivazione dei costi delle opere da cedere all'amministrazione, oggi egli si trova ad applicare prezzi già definiti dal soggetto con cui si trova a contrattare. Tale modalità rende riduce certamente riduce i margini di aleatorietà legati alla quantificazione degli importi che il l'operatore privato deve sostenere per realizzare ciò che infine negozia.

Aldo Norsa infatti, individua nelle sempre più ricorrenti forme di Ppp, una delle ragioni di trasparenza degli interventi privati nel mercato delle costruzioni, che solitamente non ne è caratterizzato, se non altro per la forte asimmetria informativa che l'imprenditore riesce ad avere nei rapporti del committente.

*«L'evoluzione della società verso gradi sempre maggiori di collaborazione (o se si vuole di commistione) tra pubblico e privato, con approcci noti con la sigla Ppp (partenariato pubblico-privato) ai quali appartengono quelli già citati di project financing, fanno sì che il valore di "equità" e della "trasparenza" si applicano sempre più anche agli interventi privati (che, nelle costruzioni, non lo sono mai del tutto non foss'altro che per la natura di "bene pubblico" del territorio sul quale insistono» (Norsa, 2005).*

Un recente elemento di criticità alla negoziazione si è avuto con il Nuovo Codice degli Appalti, il D. Legge n. 163 del 2006 a recepimento di una Direttiva europea, che stabilisce che sono realizzabili come opere a scomputo fino a cinque milioni di euro, solo le opere di urbanizzazione primaria.

Carlo Alberto Barbieri evidenzia l'elemento di non positiva novità introdotta nel campo dell'urbanistica in quanto *«la perequazione, specie se viene praticata, come vuole l'Inu, a bassa densità e con una grande cessione di terreni, comprensiva anche dei vecchi standard generali delle zone "F" (dal parco urbano o territoriale al poliambulatorio, alle scuole superiori, ecc.), è evidente l'importanza di poter realizzare a scomputo almeno parte di questo tipo di opere fondamentali per la qualità e le "prestazioni" della città pubblica, opere che certamente non sono rientranti fra le sole urbanizzazioni primarie»* (Carlo Alberto Barbieri, 2006).

Ne consegue un grave limite alle possibilità e alle capacità contrattuali del privato ed inoltre, non secondario, un'incertezza sulle tempistiche realizzative dell'intervento.

Il privato, in questo caso, si trova a fare i conti con la presenza, a volte ingombrante della PA (nelle sue molte articolazioni che vanno dal Comune titolare delle strade e dei sottoservizi, alle Aziende ex municipalizzate per i sottoservizi, alle Province per le scuole superiori, ecc.) con le tempistiche e d incertezze legate alla procedura degli appalti pubblici.

### **8.7. Il finanziamento delle opere pubbliche nei bilanci delle operazioni di trasformazione urbana**

I bilanci relativi alla valutazione della fattibilità economico-finanziaria delle trasformazioni urbane, devono computare tra le voci di costo, le somme necessarie alla realizzazione delle opere pubbliche contemplate nel piano.

In realtà, una prima valutazione che il developer deve effettuare riguarda la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione primaria, verso il pagamento degli oneri relativi al comune. Di norma il promotore preferisce optare per la progettazione e la cantierizzazione a suo carico delle opere, modalità che se da un lato non porta ad un risparmio consistente, permette dall'altro di svincolare l'urbanizzazione dei terreni dalle lungaggini burocratiche insite nel processo di un'opera pubblica. Quindi attenuazione del rischio legato della variabile tempo.

Secondariamente, il punto fondamentale di qualsiasi processo di negoziazione riguarda le opere extrastandard, capaci di supplire alle carenze infrastrutturali e di attrezzature pubbliche della zona e a volte dell'intero comune. Si tratta quindi di inserire tra i dati di ingresso - input - di una

valutazione di sostenibilità finanziaria in primis la cessione delle aree riservate a tali opere e secondariamente i costi delle opere. Entrambe possono essere caricate nel calcolo dell'operazione. Tali opere vengono definite di complemento e rientrano ormai usualmente nei rapporti negoziali tra la PA e i promotori privati, determinando l'equilibrio dell'intervento e spesso la volontà dei comuni di autorizzare l'operazione. Anzi, spesso, i comuni trovano in tali realizzazione la giustificazione di fronte all'opinione pubblica.

L'estimatore dovrà quindi verificare, come d'altronde effettua con i costi di idoneizzazione, che l'incidenza di tali opere rispetto al calcolo del valore dell'incidenza area, permetta di garantire dei risultati in linea con il mercato, a parità di profitto.

A rovescio fissato il valore di mercato dell'area o degli immobili oggetto di trasformazione, il valutatore può quantificare la variazione del profitto riservato al promotore e confrontarlo con una soglia di accettabilità prefissata. Si tratta quindi di verificare il valore dei terreni sia territoriale, sia fondiario. Si otterrà in primis il valore complessivo della valorizzazione dell'ambito, che viene ottenuto moltiplicando il valore di mercato dell'area per la superficie costruibile; un'altra verifica viene effettuata rispetto alla superficie territoriale dell'ambito depurata delle superfici dedicate alle opere di complemento.

Nello stesso tempo deve essere verificato anche il valore fondiario delle aree, ottenuto spalmando il valore sulle superfici riservate all'edificazione.

Si tratta di calibrare il calcolo anche rispetto alla superficie. La non verifica dei due dati estimativi che vengono valutati – incidenza dell'area e profitto del promotore – comporta l'inevitabile ridimensionamento del progetto. Si può procedere in due modi: con una riduzione delle opere di complemento, con una diminuzione del relativo peso parametrico nel bilancio della trasformazione, oppure con un ripensamento del progetto. Si può procedere con un aumento della superficie edificabile, ad una modifica delle tipologie o delle destinazioni d'uso che garantiscano una maggiore apprezzabilità nel mercato immobiliare.

## **8.8. Le modalità di valutazione degli investimenti**

La definizione dei costi insediativi e delle relative soglie, non esplicita il problema relativo alla valutazione dell'investimento delle risorse pubbliche e private, legate ad ogni trasformazione urbana.

Si illustrano di seguito quindi, le tecniche di valutazione che oltre a sottendere e ad essere presupposto di qualsiasi atto negoziale tra gli attori, servono a calibrare i relativi equilibri rapporti di forza

### **8.8.1. Le analisi costi-ricavi e costi-benefici**

L'azione pubblica è mirata ad efficienza, efficacia ed equità. Le metodologie valutative sono quindi di ausilio alla PA per scegliere l'allocazione migliore di risorse scarse quali il capitale che essa incamera grazie al prelievo fiscale e all'erogazione di servizi a pagamento.

Si analizzano a grandi linee le metodologie adottate nella valutazione dei progetti e degli investimenti pubblici, sottolineando comunque che



anche l'operatore privato fa ricorso a tali strumenti per effettuare o calibrare le scelte e le dimensioni di un progetto.

L'Analisi Costi-Ricavi è una tecnica che permette di comparare tra loro, dal punto di vista monetario, diverse alternative di investimento se si conosce l'orizzonte temporale in cui esse si sviluppano e l'entità dei flussi di cassa positivi e negativi.

Si tratta quindi di stimare e distribuire temporalmente i costi legati alla realizzazione (acquisizione dei suoli, costi di progettazione, di esecuzione, ecc.), manutenzione e gestione di un'opera e i ricavi ottenibili dalla vita utile del progetto.

Facendo riferimento ad un'opera pubblica bisogna considerare che le voci di ricavo quali la vendita dei beni prodotti e l'erogazione di tariffe all'utenza, spesso non corrispondono a valori e prezzi di mercato, ma cosiddetti "prezzi politici" amministrati.

La finalità, infatti, è di tipo sociale, cioè che non mira ad un equilibrio tra i costi e i ricavi, ma all'erogazione di servizi a prezzi convenzionali, accessibili a ceti sociali altrimenti esclusi in una logica di mercato..

I giudizi di convenienza possono essere espressi con diverse modalità:

I. calcolando il periodo di rientro del capitale investito, ovvero il tempo necessario per far rientrare i costi sostenuti:

$$\sum (R-C) = 0$$

II. calcolando il Valore attuale netto Van, ovvero come differenza tra i flussi di cassa scontati all'attualità:

$$\sum R / (1+r)^n - \sum C / (1+r)^n$$

III. calcolando il rapporto tra ricavi e costi:

$$[\sum R / (1+r)^n] / [\sum C / (1+r)^n]$$

IV. calcolando il Saggio di rendimento interno (Sri), ovvero il saggio che annulla il Van:

$$\sum (R-C) / (1+r)^n = 0$$

Mentre il primo criterio si esprime in merito alla redditività dell'operazione, ma solo sul tempo di esposizione dell'investimento, il secondo risulta utile per individuare la dimensione ottimale del progetto ma è condizionato dalla stima del saggio di attualizzazione, in relazione al rischio dell'investimento.

Il Sri, invece, è un indicatore della redditività del capitale investito, che deve essere confrontato con i saggi ottenibili da altri investimenti.

L'analisi costi-ricavi esprime una convenienza solo di tipo finanziario, ma non considera tutti i benefici e i costi di tipo sociale legati alle esternalità positive e negative del progetto, essenziali di un investimento pubblico che si rivolge al soddisfacimento di bisogni collettivi.

Questa modalità di valutazione è definita Analisi Costi-Benefici Acb.

Il calcolo delle voci quindi non è esteso ai soli fruitori del servizio - voci dirette - ma all'intera collettività - voci indirette - e non abbraccia solo i costi e i ricavi legati all'utilizzo dell'opera.

Essa deve contemplare, ad esempio, il miglioramento delle condizioni di vita, gli effetti redistributivi dell'aumento di reddito sulla collettività locale, la creazione di nuovi posti di lavoro, la sicurezza pubblica, le condizioni igienico-sanitarie, la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, dell'inquinamento, la tutela di beni storico-artistici, l'aumento di livello di acculturamento della società, l'attrattività turistica, il prestigio della città, ecc.

Tali voci non hanno riscontro nel mercato e quindi devono essere valutate in termini monetari facendo riferimento a prezzi ombra, misurando quanto ad esempio, i consumatori sarebbero disposti a pagare per un determinato bene.

Si sono quindi sviluppate molte tecniche di valutazione come, solo per citarne alcune, la stima del surplus del consumatore e la valutazione contingente (disponibilità a pagare e disponibilità ad accettare una compensazione).

Si deve inoltre considerare anche i cosiddetti costi opportunità, *«equivalenti ai sacrifici imposti alla collettività impiegando le limitate risorse disponibili per realizzare un determinato progetto anziché altri. Il costo opportunità rappresenta quindi l'aspetto negativo di qualsiasi spesa pubblica, in quanto, per realizzare un progetto, si rinuncia all'esecuzione di altre opere alternative. Il costo opportunità diminuisce quindi per gli investimenti che perseguono contemporaneamente due o più obiettivi»* (Forte - de' Rossi, 1974).

Si tratta quindi di una valutazione molto più ampia di una Acr, dalla quale gli investimenti e le scelte della PA non possono esulare, specie se alterano in modo definitivo un territorio o una società.

La creazione di partnership pubblico-private nei processi di trasformazione urbana deve essere vista infatti, in termini valutativi, in una duplice ottica.

Da un lato il soggetto privato utilizza strumenti valutativi come l'Acr, in grado di definire se un investimento è remunerativo e di confrontarlo con alternative reperibili nel mercato, anche in relazione ai capitali a sua disposizione.

L'Acr permette, infatti, anche di valutare più soluzioni progettuali calibrando il progetto per ottenere margini di profitto più ampi, nel rispetto dei vincoli assunti.

Il privato infatti, deve sempre ragionare in termini di paragone e quindi di costo opportunità. Si tratta quindi di valutare più opzioni di investimento e più opzioni progettuali, in un'ottica di aggiustamento dell'intervento per ottenere almeno i margini di profitto soglia. Il privato poi comparerà il Sri ottenibile con saggi di investimento di pari rischio ottenibili da alternative reperibili nel mercato.

Così il Van, pure se positivo, deve essere letto con attenzione, perché deve essere indagato se tra i costi computati nel calcolo è presente la voce relativa al profitto ordinario del promotore. In caso di Van positivo, quindi, l'investimento genera un rendimento superiore a quello medio, sempre

comunque da confrontare con quello che l'imprenditore si aspetta dall'operazione.

La valutazione della fattibilità economica dell'intervento, si evidenzia come essa dipenda essenzialmente da buone analisi di mercato (identificazione della domanda potenziale, dell'offerta già presente e dei suoi sviluppi e dei trend) del segmento immobiliare in cui si collocano i prodotti edilizi e i servizi che verranno erogati (ad esempio le tariffe dei parcheggi, i canoni convenzionali di affitto, ecc.).

Come si è visto le stime vengono effettuate ricorrendo a procedimenti sintetico-comparativi, facendo riferimento a fonti indirette e dirette, sia per quanto riguarda i valori di mercato delle aree e degli immobili, sia per quanto concerne i costi di costruzione e i costi di produzione.

Se l'analisi da economica diventa anche di tipo finanziario, allora occorre individuare anche le fonti di finanziamento e i rapporti tra il capitale proprio e il capitale a debito, i relativi interessi.

Altro elemento importante è la stima del saggio di sconto; considerando un saggio a rischio zero (risk free), esso verrà calibrato in relazione al rischio dell'investimento (premio) e al tasso di inflazione.

Dall'altro lato il pubblico, invece, deve considerare tutte le sfaccettature legate alla sua azione, sempre facendo riferimento ad obiettivi di efficienza, efficacia ed equità. La valutazione quindi diventa complessa e composita.

Per la PA, i criteri di scelta di un investimento pubblico e di allocazione di risorse scarse, sia esso effettuato in forma autonoma dalla PA, sia esso fatto in partnership con soggetti privati (ad esempio dopo una negoziazione), deve mirare in primis, certo, alla convenienza e quindi sono almeno al pareggio economico-finanziario, ma deve anche considerare i costi e i benefici indiretti conseguenti, non ultime le finalità politiche che essa intende perseguire.

L'Acb permette di monetizzare e di valutare in termini economici le externalità positive e negative dei progetti, quali le influenze sul paesaggio, i danni ambientali, l'inquinamento, ecc., ma spesso risulta insufficiente nell'individuazione dei benefici di tutti gli attori coinvolti.

I benefici e i costi indiretti devono essere soppesati in relazione alle politiche socio-economiche che gli amministratori hanno avuto il mandato di perseguire ed occorre verificare quanto essi collimino con i programmi di governo

Una valutazione più ampia si ottiene con l'analisi multicriterio Amc che permette di confrontare scelte alternative grazie ad indicatori sintetici (economici, sociali, fisico/spaziali, ambientali, culturali) e di ordinare i progetti, in relazione a costi e benefici che non sono monetizzabili e quindi disomogenei, in relazione anche alla qualità.

*«Dal punto di vista operativo, nell'Amc gli impatti rilevanti di ciascuna alternativa progettuale vengono trasformati in punteggi ponderati secondo l'importanza relativa che il decisore assegna a ciascun criterio e quindi aggregati secondo determinate regola operative [...] il rapido sviluppo dell'Amc ha portato ad un'enorme diversità di modelli e metodi che normalmente vengono presentati in maniera separata dando, l'impressione che ciascun approccio sia autonomo e completamente indipendente dagli*

*altri. Tuttavia [...] molti metodi possono essere ricondotti ad un'unica struttura formale» (Romano, 2002).*

L'Amc permette quindi di esprimere un giudizio che cattura elementi non esprimibili solo in termini monetari e di includere tutti i soggetti interessati – stakeholders.

### **8.9. Gli studi di fattibilità e le trasformazioni urbane**

Il ricorso a forme sempre più evolute di partenariato pubblico-privato, ha dato un ruolo fondamentale anche ad una verifica di carattere pre-progettuale relativamente non solo alla sostenibilità finanziaria dell'operazione, ma anche della fattibilità tecnica e procedurale, alla compatibilità ambientale, mirate alla valutazione se realizzare o no l'opera (cosiddetta opzione zero) e, se essa deve essere realizzata, su che soluzione prediligere.

Se dal punto di vista privato è quindi indispensabile confermare la fattibilità del progetto sotto questi punti di vista, nel caso del pubblico è fondamentale anche una verifica della convenienza economica e sociale, in cui vengano analizzati e soppesati anche i costi e i benefici sociali indiretti che le diverse opzioni di intervento arrecano alla collettività.

Infine l'analisi di rischio permette di valutare l'evoluzione dell'investimento, a seconda degli scenari che nel tempo possono venirsi a creare, a seguito della variazione di uno o più input di base.

Si tratta quindi di comprendere le ripercussioni che si verificano se alcuni elementi di incertezza, stimati preventivamente, vengano a modificarsi e di adottare le opportune misure compensative al progetto.

Nel caso di un intervento di trasformazione urbana alcuni elementi di rischio sono i prezzi di vendita dei prodotti edilizi, quantificati in base all'andamento del mercato al momento della stima in applicazione del principio estimativo della "permanenza delle condizioni", oppure il possibile disallineamento rispetto alla tempistica dell'ottenimento del permesso di costruire e/o dell'andamento del cantiere, oppure ancora delle dei ritardi rispetto alla cronologia stimate della vendita dei prodotti, oppure ancora, l'aumento dei costi di costruzione per cause di mercato esterne all'operazione, oppure infine, imprevisti di cantiere non prevedibili in fase di progettazione (ad esempio i rinvenimenti archeologici o le bonifiche belliche), ecc.

Tutti questi elementi sono entrati prepotentemente nella logica della PA con l'introduzione degli Studi di Fattibilità SdF con il Dm Lpp dell'8 ottobre 1998 relativo ai Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio Prusst, poi con la legge n. 144 del 1999 "Misure in materia di investimenti" e infine con la Guida dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, adottato nel 2001.

Nel caso di progetti di trasformazioni urbane che abbraccino ampie aree caratterizzate spesso da problematiche complesse come la presenza di un edificato da riqualificare o da demolire selettivamente o ancora di operazioni di bonifica o ancora di beni vincolati, gli studi di fattibilità permettono di verificare la concretizzazione degli obiettivi che i diversi attori si sono posti.

Si tratta quindi non solo di raccogliere le informazioni base urbanistiche, tecniche, normative, politiche, ma anche di utilizzarle per costruire un numero non vastissimo di alternative perché possano costituire un ausilio ai decisori.

Gli sdf permettono di ponderare gli scenari progettuali emersi dagli input e di valutare gli indicatori economici e finanziari conseguenti.

Come afferma la letteratura, gli Sdf sono strumenti endoformativi che permettono di ricalibrare le opzioni tecniche in relazione ai risultati economico-finanziari e di aggiustare in modo reiterativo le soluzioni, nel rispetto dei vincoli normativi, per individuare un risultato "di equilibrio".

Grande attenzione viene quindi riservata all'attendibilità dei dati emersi dalle indagini di mercato per stimare i valori dei prodotti edilizi, delle tariffe ottenibili dall'erogazione di servizi e dei costi di trasformazione, manutenzione e gestione delle opere.

Non solo; i differenti scenari di articolazione temporale dei costi e dei ricavi, possono condizionare i risultati, portando all'individuazione di stralci funzionali autonomi per la cantierizzazione, vendita e finanziamento. Spesso sono proprio le opere che permettono maggiori e più certe entrate le prime ad essere realizzate, per fornire liquidità al promotore.

Infine, il ruolo dei soggetti è condizionato non solo dalle attese di profitto, ma anche dalla loro reciproca posizione di forza nell'operazione: il promotore, i proprietari fondiari, i finanziatori, la PA possono avere posizioni dominanti per l'assommarsi di più ruoli (ad esempio promotore-proprietario o PA-proprietaria, ecc.) con finalità a volte conflittuali.

Se il promotore cerca di massimizzare il profitto ottenibile, il proprietario mira a cedere gli immobili al massimo prezzo, la PA mira ad ampliare i margini negoziali per incamerare la maggiore quantità/qualità di opere pubbliche o servizi. L'Analisi Costi-Ricavi è lo strumento che, stimati i costi, i ricavi e i tempi, individua in primis l'accettabilità del progetto e secondariamente i margini in cui intervenire con la negoziazione, ridimensionando di volta in volta il profitto/rendita/benefici pubblici. Non solo, anche nelle Stu la composizione societaria e il peso azionario dei soggetti che la compongono dipendono dalle valutazioni preliminari degli interessi in gioco nel raggiungimento dell'interesse generale che l'iniziativa deve perseguire.

### **8.9.1. Fattibilità tecnica ed urbanistica, amministrativa ed economico-finanziaria**

Si illustrano di seguito le valutazioni che vengono effettuate preliminarmente alle trasformazioni.

#### *8.9.2. La fattibilità tecnica ed urbanistica*

Gli input tecnici da considerare ai fini della valutazione sono:

- I. i vincoli normativi e le invarianti progettuali (beni storici, beni ambientali, vincoli naturali, fasce di rispetto, ecc.);
- II. le urbanizzazioni esistenti;
- III. le urbanizzazioni da realizzare;
- IV. le destinazioni d'uso esistenti e previste;

- V. le tipologie dei fabbricati;
- VI. le superfici e le cubature costruibili o recuperabili;
- VII. le superfici e cubature da dismettere;
- VIII. le opere da demolire;
- IX. gli oneri di urbanizzazione (verifica opere a scomputo) e il contributo sul costo di costruzione;
- X. la stima dei tempi necessari all'ottenimento del permesso di costruire.

La verifica urbanistica risulta quindi di diversa difficoltà a seconda della dimensione del progetto: mentre risulta immediata per interventi di piccole-medie dimensioni, quando l'intervento deve conformarsi alla strumentazione urbanistica vigente, più complessa risulta quando il progetto diventa causa di una modifica al piano.

Nel caso, ad esempio, di Piani Integrati di Intervento o di atti negoziali la valutazione economica-finanziaria legata agli Sdf è uno strumento che accompagna le scelte della PA e dei partner privati, per effettuare le scelte pianificatorie e adattare di conseguenza il piano vigente.

Come si è visto, esistono anche delle eccezioni, come nel caso della regione Veneto che, pur sussistendo la Sentenza della Corte Costituzionale del 1992, ha adattato l'approvazione dei Pii agli Accordi di programma che comporta l'approvazione implicita della relativa variante.

In ogni caso il progetto non può esulare da una valutazione dello stato di fatto e del contesto urbano in cui esso viene collocato: molto spesso, specie nelle zone dismesse o oggetto di recupero, il nuovo disegno urbano deve confrontarsi con vincoli architettonici (beni storici ed edifici vincolati, archeologia industriale, fabbricati degni di recupero o rifunzionalizzazione, ecc.) ed ambientali (vincoli di tutela e di inedificabilità, fasce di rispetto, paesaggio, ecc.).

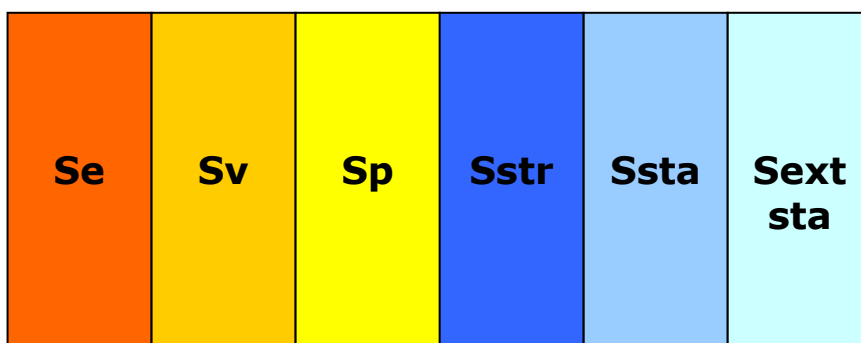
Non solo, alcune aree possono avere dei vincoli naturali che escludono delle superfici dalla possibilità edificatoria per diverse ragioni: l'assetto morfologico o geologico del terreno, la presenza di vincoli idrici, ecc. possono compromettere l'edificabilità; altri fattori possono derivare dalle attività umane come la vicinanza di sistemi industriali, discariche, ecc. Ne deriva che il progetto deve considerare queste invariabili.

Altro elemento fondamentale è la valutazione delle opere di urbanizzazione e delle infrastrutture esistenti: diventa importante verificare non solo il fabbisogno di nuove opere, ma anche il loro stato di obsolescenza e di vetustà nonché, come si è potuto constatare analizzando la teoria delle soglie, la loro capacità utilizzata e residua di fornire con efficienza il servizio.

La quantificazione delle cubature, delle superfici e delle destinazioni d'uso previste, è fondamentale in quanto da esse deriva il successivo calcolo degli abitanti teorici e delle superfici a standard da riservare per legge.

La normativa nazionale, infatti, dispone che il numero di abitanti insediabili si ottenga attribuendo a ciascun abitante 150 mc. Successivamente, determinato il numero di abitanti, possono essere calcolate le aree da destinare a standard, applicando il DM n. 1444 del 1968, già analizzato, e nel caso di nuovi insediamenti, le aree da destinare alla viabilità, solitamente poste pari al 10% della superficie territoriale.

Come afferma Pierlugi Morano, inoltre, «può accadere che la Pubblica Amministrazione intenda reperire sull'area da riqualificare – oltre che le superfici stradali e le aree per gli standard urbanistici generati con il nuovo insediamento – anche superfici aggiuntive destinate, ad esempio, a soddisfare il fabbisogno pregresso di standard di ambiti limitrofi o a realizzare attrezzature di interesse collettivo» (Morano, 1999).



**Fig. 44 - La suddivisione della superficie territoriale: Se – superficie edificabile – Sv – superficie a verde privato – Sp – superficie parcheggi privati – Sstr – superficie a strade – Ssta – superficie a standard – Sext – superficie extrastandard - (Fonte: Morano, 1999)**

Ne deriva che la Superficie o il volume edificabile Se è pari a quanto stabilito dal Prg e quindi solitamente pari alla Superficie territoriale per l'indice di edificabilità territoriale (che può essere espresso in mq/mq o mc/mq). La superficie fondiaria è la Superficie territoriale depurata delle superfici delle strade, degli standard e degli extrastandard.

### *8.9.3. La valutazione della fattibilità economica*

Le problematiche relative alle trasformazioni urbane si incrociano con le valutazioni necessarie per definire i singoli contributi dei soggetti che sono coinvolti nelle operazioni e le relative strategie di finanziamento.

In sostanza, come si è evidenziato, i soggetti coinvolti sono molteplici sia nel pubblico, sia nel privato: una volta definito il ruolo di ciascun attore, devono essere altresì chiare le modalità di finanziamento che essi intraprendono.

L'analisi finanziaria, sia per il pubblico, sia per il privato, è uno strumento fondamentale per individuare le strategie di attuazione e indirizzare le politiche che condizionano i rapporti reciproci.

L'analisi finanziaria permette di determinare le diverse opzioni possibili sulle quali possono convergere i vari interessi: mentre il pubblico esamina le differenti alternative progettuali, spesso proposte da vari soggetti privati, individuando i costi e i benefici ottenibili dalla gamma di soluzioni; i privati individuano le voci di costo e di ricavo necessarie per valutare la sostenibilità finanziaria dell'intervento.

Si tratta quindi di uno strumento che permette di individuare una prima opzione di equilibrio tra i vari obiettivi, che viene poi affinata con successive variazioni che gli attori propongono.

Quelle che Francesco Forte e Alessandro Dal Piaz hanno definito analisi finanziarie «*al margine*», ovvero per successivi incrementi/decrementi addizionali, come ad esempio dell'indice territoriale cui corrisponde l'equilibrio costi/ricavi per l'imprenditore/trasformatore<sup>6</sup>.

Mentre per il privato la valutazione è riconducibile ad un'analisi costi/ricavi, dove al variare di alcune voci di input (superfici da bonificare, volumi costruibili, attrezzature pubbliche, ecc.), corrispondono le relative voci di costo e di ricavo, più complicata è l'individuazione dell'interesse generale riconducibile alla PA.

I nuovi obiettivi di qualità urbana, legati a criteri di sostenibilità ambientale, inducono i tecnici pubblici e i politici, in quanto rappresentanti della collettività, a ritenere come prioritario il perseguimento dei più alti obiettivi di ordine economico, sociale ed ecologico/ambientale.

Come afferma Luigi Fusco Girard «*la qualità di un piano dipende dunque dalla sua capacità di promuovere la qualità del sito, il suo valore simbolico, le sue vocazioni specifiche, etc, in modo che possano a loro volta promuovere lo sviluppo.*

*La qualità del progetto/piano dipende insomma dalla capacità di sviluppare conservando gli elementi che compongono la qualità dell'ambiente e di conservare le risorse aventi qualità in modo da contribuire allo sviluppo economico e sociale»* (Fusco Girard, 1993).

Gli obiettivi che la PA intende perseguire, devono quindi mirare certamente al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario; la PA deve comunque porre al centro della sua azione le seguenti finalità:

- I. obiettivi di ordine economico, cioè di attivazione di sinergie positive tra l'intervento e lo sviluppo economico di zone contermini, aumento dei posti di lavoro, della redditività, ecc.;
- II. obiettivi di ordine etico, cioè di riduzione dei gap tra gli strati abbienti e meno abbienti della popolazione, giustizia sociale, ecc.;
- III. obiettivi di ordine ecologico-ambientale, cioè di tutela delle risorse naturali esistenti, di un loro sfruttamento razionale e ove possibile di un loro aumento.

Si tratta quindi di introdurre nella valutazione pubblica la consapevolezza che i piani e i progetti hanno come presupposto la valutazione economico-estimativa, che deve essere sorpassata per pervenire a valutazioni anche di tipo extramonetario, con l'individuazione del valore sociale complesso delle risorse.

La PA dovrà quindi elaborare strategie di valutazione che esulano ed integrano quelle monetarie per "catturare" la molteplicità dei valori che coesistono in un bene<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> AA.VV. *Napoli regole perequative per il riuso dello spazio urbano: il caso dell'area ex industriale occidentale di Napoli*, in Piano urbanistico: interessi fondiari, regole perequative, (a cura di Alessandro dal Piaz e Francesco Forte), 1995, Clean, Napoli.

<sup>7</sup> «Per conservare le risorse e nello stesso tempo promuovere uno sviluppo – cioè attivare uno sviluppo sostenibile – è necessario non solo considerare il valore economico delle risorse stesse, ma l'insieme di tutti i valori che coesistono in una medesima risorsa: la sua utilità, la



Di Nardi individua due tipologie di intervento pubblico: quelli che definisce a fecondità immediata, ovvero i cui riflessi sono immediatamente riscontrabili nel sistema economico rispetto a quelli le cui ripercussioni positive indotte nella capacità produttiva del sistema.

Gli investimenti pubblici, quindi, perseguono obiettivi diversi dalla massimizzazione dei ricavi. La scelta tra diverse opzioni: investimento diretto in più alternative progettuali, copartecipazione ad uno più investimenti privati, politiche di incentivazione di investimenti privati, delega al privato di diritti pubblici, devono essere valutate secondo un'ottica che esula dalla sola massimizzazione dei ricavi. Certo i piani economici-finanziari devono mirare alla loro sostenibilità, per garantire l'equilibrio dei bilanci (anche se in passato questo obiettivo era secondario e spesso disatteso), ma nello stesso tempo devono considerare l'incremento del reddito della popolazione, l'aumento dell'occupazione, l'attenuazione degli squilibri sociali, perseguire obiettivi ecologici e di sviluppo sostenibile.

#### *8.9.4. I bilanci delle trasformazioni urbane*

I bilanci delle trasformazioni urbane permettono di quantificare gli scenari progettuali. Gli strumenti estimativi che vengono usualmente utilizzati si basano sull'applicazione del valore di trasformazione per quanto riguarda la stima del valore dell'area e quindi dei diritti edificatori.

*«Oggi di fronte alla esigenza prioritaria di riqualificare i tessuti urbani degradati, si tende a raccordare in modo sempre più stretto la pianificazione urbanistica agli strumenti di natura finanziaria, allo scopo di sfruttare le potenzialità dei meccanismi di mercato. (Stanghellini, 1995) [...] Questa tendenza porta ad integrare nella pianificazione urbanistica apporti disciplinari propri delle scienze economiche e finanziarie. Lo scopo è quello di utilizzare i meccanismi di mercato per far sì che la rivalorizzazione immobiliare innescata dalla riqualificazione urbana si associ alla produzione di beni e servizi di elevata qualità collettiva (polifunzionalità degli insediamenti, prestazioni ecologiche, accessibilità, sicurezza, etc.), limitando quanto più possibile l'intervento pubblico diretto (Camagni, 1992). La perequazione urbanistica, il cui pregio sta appunto nell'associare la rivalorizzazione fondiaria alla produzione di beni e servizi pubblici, costituisce l'espressione più significativa di tale tendenza» (Stanghellini, 2001).*

La stima della convenienza economica del proprietario ad aderire al processo di trasformazione urbana, come prevista dal piano urbanistico, ovvero a quelle volumetrie e destinazioni d'uso consentite dalla

---

sua bellezza, la sua capacità di contribuire al valore simbolico di un sito, al miglioramento della vita, etc....Il riconoscimento delle difficoltà a stimare in termini monetari il valore indipendente dall'uso suggerisce di parlare di valore sociale complesso. Esso prende atto che le risorse possiedono un valore economico che è innanzitutto valore d'uso. Ma riconosce esplicitamente che questo valore economico non esprime tutte le valenze, che sono quelle artistiche, quelle formative, quelle sociali, quelle psicologiche, etc. Insomma, riconosce la necessità di un nuovo approccio che parta dal riconoscimento della pluralità di valori compresenti, e dalla necessità di tenerne adeguatamente conto nelle scelte» (Fusco Girad, 1993).

strumentazione di painificazione, viene calcolata applicando il criterio del valore di trasformazione (Forte - de' Rossi, 1974).

La stima del valore dell'area è relativo al bene strumentale suolo, e deve fare riferimento ad un processo di trasformazione condotto da un imprenditore ordinario, di medie capacità organizzative, capace di ottenere un profitto ordinario.

La formalizzazione matematica della trasformazione è così sintetizzabile:

$$Vt = (Vm - Ki - Kc - U1 - U2 - Cc - St - Of - P)$$

dove:

Vm: valore di mercato del prodotto edilizio ottenibile dalla trasformazione;

Ki: costo di idoneizzazione dei suoli;

Kc: costo di costruzione dei prodotti edilizi;

U1 e U2: oneri urbanizzazione primaria e secondaria;

Cc: contributo sul costo di costruzione;

St: spese tecniche;

Of: oneri finanziari;

P: profitto del promotore.

Ne deriva che il valore dell'area edificabile Va è così definibile:

$$Va = Vm - K id - Kc - U1 - U2 - Cc - St - On - P$$

dove:

Va è il valore dell'area edificabile oggetto di trasformazione.

Ne deriva che al promotore spetta il profitto che solitamente, viene stimato, secondo i principi dell'estimo, facendo riferimento a condizioni operative e a capacità manageriali ordinarie, viene quantificato pari a circa il 20% del valore di mercato dei prodotti edilizi.

Le voci inerenti i ricavi ed i costi della precedente espressione devono essere omogeneizzate temporalmente, perchè riferite nel periodo di analisi dell'intervento, che deve considerare i tempi di costruzione e di vendita dei prodotti. Diventa quindi essenziale la definizione della cronologia del cantiere con il Diagramma di Gantt e il Diagramma Tempi-Costi, due strumenti essenziali per comprendere la distribuzione e l'entità dei costi.

Il profitto del promotore può quindi essere così espresso:

$$P = (Vm - Va - Kt)/(1+r)^n$$

dove:

P è profitto del promotore;

Vm è il valore di mercato dei prodotti edilizi;

Va è il valore dall'area con la precedente destinazione urbanistica;

Kt sono i costi per la realizzazione del progetto;

r è il saggio di sconto all'attualità.

Una particolare attenzione deve essere riservata ai costi di idoneizzazione che il promotore deve sostenere per rendere i terreni idonei all'urbanizzazione ed effettuare quindi, le operazioni di demolizione dei fabbricati e delle opere di urbanizzazione che non devono essere recuperate, le opere di bonifica e di smaltimento dei materiali inquinanti.

La stima del valore dell'area edificabile, con il criterio del più probabile valore di trasformazione, coincide anche con la stima dei diritti edificatori che devono essere riconosciuti ai proprietari nel caso di un trasferimento dei diritti:

$$V_{dir\ ed.} = (V_m - K_i - K_c - U_1 - U_2 - C_c - S_t - O_f - P) - S_c$$

dove:

$V_{dir. ed}$  è il valore del diritto edificatorio;

$S_c$  sono le spese generali di commercializzazione e di trasferimento dei diritti (oneri finanziari, intermediazione, consulenze, rogito).

L'applicazione della perequazione con l'attribuzione di diritti edificatori in base allo stato di fatto e di diritto dei proprietari dei suoli, può condurre quindi a risultati differenti, aumentando o diminuendo il valore dei prodotti edilizi in relazione alla concentrazione delle volumetrie in aree più o meno appetibili e la previsione di determinate tipologie edilizie.

Un'articolazione del piano urbanistico in comparti costituiti da più subcomparti appartenenti a sub-mercati immobiliari differenti, può quindi permettere di articolare politiche di regolazione della rendita. La perequazione, quindi, deve individuare i differenti plus-valori attribuiti ai differenti proprietari, a parità di indici edificabili, in base alla localizzazione delle aree di "decollo" e delle aree di "atterraggio" e quindi, infine, delle differenti incidenze area nelle diverse zone urbane.

## **9. MODELLO VALUTATIVO**

### **9.1. La perequazione urbanistica, i bilanci di trasformazione e i crediti edilizi come strumenti combinati di politica urbana**

La perequazione urbanistica ha permesso di rendere efficacemente operativo ciò che la legge Bucalossi si era fin dall'origine prefissata, ovvero la possibile separazione se non giuridica, almeno fisica tra il diritto di proprietà e lo jus aedificandi.

Certo si tratta di una forzatura, ma il fatto che tutti i proprietari godano di pari diritti o subiscano le medesime imposizioni. La concentrazione dell'edificabilità, prima arroccata sui singoli terreni, ha di fatto dato il primo passo ad un cammino che ha condotto al superamento dell'indivisibilità fisica tra suolo e costruzione.

L'evoluzione è stata in primis il ricorso in modo più ampio a modalità compensative, la cessione dei diritti edificatori in altre aree e addirittura in altri tempi (un esempio è il Registro dei crediti edilizi), i trasferimenti di cubatura e infine un uso sempre più evoluto dei crediti edilizi.

Questi strumenti hanno permesso da un lato di rafforzare la possibilità di azione dei comuni, ma nello stesso tempo ha indotto i proprietari fondiari ad attivarsi per catturare la rendita del piano ma soprattutto la possibilità di negoziare con la PA le condizioni per uscire da situazioni croniche di stallo, legate a vincoli preordinati all'esproprio e alla loro reiterazione.

Non solo, *«la competizione tra ambiti urbanistici in corso di sviluppo rende più forte la posizione dell'amministrazione nei confronti della proprietà, agevolando il recupero del plusvalore legato alla trasformazione urbanistica»* (Micelli, 2006)

La questione della rendita può quindi finalmente essere rimessa in discussione: *«nell'ambito della città storica non è possibile eliminare del tutto il problema della rendita fondiaria, attraverso la sola attribuzione di un indice convenzionale di edificabilità, in quanto l'ICE è in grado di controllare la rendita assoluta, ma non quella differenziale»* (Mello, 2007).

I diritti edificatori possono quindi essere lo strumento capace di ridimensionare o catturare in parte la rendita relativa.

Come è stato illustrato nei paragrafi 6.7.1 e 6.7.2 le recenti proposte in fase di elaborazione per la gestione dei crediti edilizi nella città di Milano e in Veneto, rivelano i limiti di una procedura che escluda la localizzazione come elemento fondante dei differenziali di valore.

Proprio l'abbinamento tra una mappa dei valori dei prodotti immobiliari e di conseguenza dell'incidenza area sul valore dell'edificato e il trasferimento dei diritti edificatori, può diventare un mezzo del prelievo pubblico di una quota della rendita che viene generata, a parità di edificazione, su aree più prestigiose, oggi messe a disposizione dalla dismissione di molte attività produttive o di servizi ubicate in zone centrali della città.

Negli ultimi anni, infatti, ha assunto grande rilevanza il problema delle aree industriali dismesse, legate al loro abbandono a seguito della riorganizzazione degli assetti produttivi conseguenti alle modifiche delle filiere produttive.

Nuovi assetti normativi, l'evoluzione tecnologica, il mutamento dei sistemi di mercato, il cambiamento dei bisogni dei consumatori hanno prodotto la revisione dei sistemi industriali e di conseguenza della loro localizzazione.

In tabella 26 si riportano le estensioni delle aree dismesse nei principali paesi occidentali

<b>Paese</b>	<b>Estensione aree (in Ha)</b>
Belgio	9.000
Francia	20.000
Germania	128.000
Gran Bretagna	39.600
Italia	9.000
Olanda	11.000

**Tab. 26 - Le aree dismesse in alcuni paesi europei (fonte: Reho, Tonin, Trombetta, 2002)**

Tali aree trovano una serie di problematiche relativamente al loro inserimento nel mercato immobiliare legate alla loro dimensione, al loro assetto proprietario e ai costi di bonifica ambientale. Lo strumento del credito edilizio può quindi usufruirne come aree di "atterraggio" di pregio, le cui specifiche caratteristiche comportano un aumento dei valori immobiliari.

La conversione viceversa, nel caso di edificazione su aree meno appetibili dal mercato (aree periferiche o prive di buoni trasporti, lontane dalle vie di comunicazione o vicine a fonti di rumore, ecc.) diventa comunque indispensabile per garantire un equo trattamento dei privati, che del resto è il principio alla base della perequazione urbanistica.

### **9.2. La conversione dei crediti edilizi in diritti edificatori, rispetto alla mappa dei valori immobiliari urbani**

Il trasferimento dei diritti edificatori introdotta in numerose legislazioni regionali a compensazione della cessione dei suoli necessari quali sedimi di opere a standard o extrastandard e l'introduzione dei crediti edilizi quali strumento di gestione del piano, devono necessariamente rapportarsi con i valori messi in gioco.

Il valore di mercato di un prodotto edilizio dipende da una serie di fattori che la letteratura estimativa ha ricondotto come specchio di una serie di caratteristiche dell'immobile, oramai generalmente riconosciute in caratteristiche posizionali estrinseche, posizionali intrinseche, tecnologiche e produttive. Il mercato immobiliare di una città, rispecchia, nei suoi specifici segmenti, la variazione di valore che esse ripercuotono nei fabbricati.

Le prime, da cui dipende gran parte del valore dell'immobile, è riconducibile alla rendita differenziale, ovvero sono legate all'ubicazione nel contesto urbano, all'accessibilità, alla vicinanza a servizi e attrezzature collettive, alla dotazione infrastrutturale, alla qualità architettonica ed ambientale della zona.

Le seconde fanno riferimento alle peculiarità del fabbricato: panoramicità, orientamento, illuminazione, ariosità, assetto distributivo, qualità architettonica.

Le caratteristiche tecnologiche invece, considerano le soluzioni impiantistiche e le finiture, i materiali e le particolari dotazioni tecnologiche. Le ultime, infine, tengono conto di agevolazioni fiscali, redditività, eventuali regimi vincolistici e servitù, incidenza delle spese di manutenzione, ecc.

Orbene, come si è avuto modo di approfondire, il valore degli immobili, a parità di caratteristiche intrinseche, tecnologiche e produttive, rispecchia la rendita urbana, legata alla posizione del fabbricato. Procedimenti quali i prezzi edonici si fondano proprio nella valutazione dei prezzi marginali impliciti delle singole caratteristiche, conoscendo il valore i prezzi di mercato espliciti dei casi di compravendita. Essi sono detti marginali in quanto esprimono la variazione del prezzo totale al variare della singola caratteristica.

Come afferma Simonotti una delle finalità di stima dell'hedonic price è la misura monetaria del concorso delle caratteristiche sul prezzo: essi vengono stimati come differenza tra due prezzi di mercato ovvero del prezzo dell'immobile dotato di quella caratteristica e del prezzo dell'immobile privo.

Ne risulta che per le caratteristiche estrinseche *«gli effetti esterni (positivi e negativi) interessano il titolare della risorsa immobiliare, il quale riceve un beneficio senza sostenere alcun onere, o subisce un danno senza ricevere alcun compenso. Si tratta dunque di vantaggi e svantaggi che, eludendo il meccanismo allocativo del mercato, non trovano una contropartita sotto forma di contribuzione spontanea o di indennizzo»*. Ecco perché sempre Simonotti indica l'applicazione di tale metodo per le valutazioni differenziali relative ad esempio *«all'imposizione di vincoli parziali, ai partial interests, ai transferable development rights e ad alcuni diritti reali con contenuto economico concernenti gli immobili urbani»*. (Simonotti, 1993).

Certo i presupposti estimativi relativi alla stima dei due prezzi fanno riferimento alla teoria dell'ordinarietà e all'oggettività della valutazione, ma permettono a parità di destinazione d'uso, tipologia, ecc. di poter individuare la variazione di prezzo determinata da diverse ubicazioni nell'ambito urbano e quindi di quantificare l'influenza della rendita differenziale.

*«Tale metodo infatti può essere esteso direttamente alle rendite: la rilevazione (dei prezzi marginali), può riguardare anche le rendite oltre che i prezzi di mercato»* (ibidem).

Ne deriva che per ogni mercato immobiliare definibile come una città o un'area comprendente più comuni, si può procedere alla perimetrazione di ambiti omogenei dal punto di vista dei valori immobiliari ovvero definire quella che viene denominata Mappa dei valori.

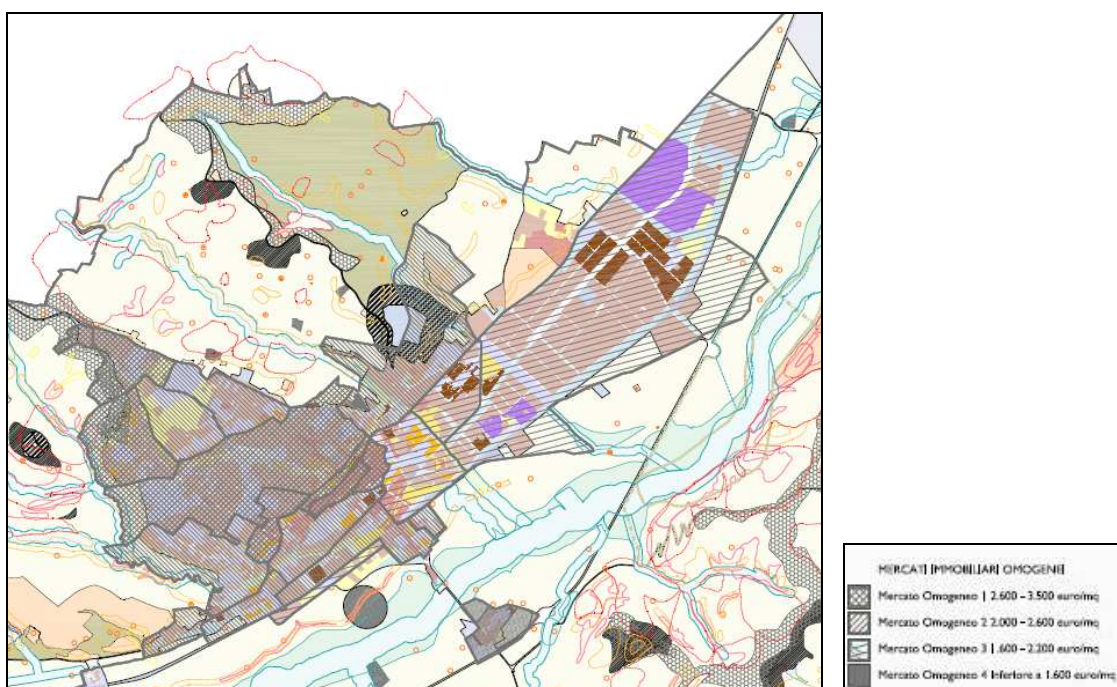
Ogni operazione di trasferimento di diritti edificatori si scontra quindi con la creazione di plus-valori o minus-valori dipendenti dall'ubicazione iniziale dell'intervento - area di "decollo" - e quella finale - area di "atterraggio" -. Qualsiasi operazione urbanistica di tipo impositivo o di tipo negoziato che venga attuata con spostamenti di cubature edificabili, deve

quindi rapportarsi e confrontarsi con i valori ex ante ed ex post alle scelte localizzative.

La conversione dei diritti edificatori è quindi un elemento fondamentale per attuare le misure del piano e la valutazione è quindi lo strumento essenziale da abbinare a tutte le diverse fasi della programmazione e della negoziazione per comprendere l'entità dei valori messi in gioco.

*«La conversione dei diritti edificatori si rende necessaria perché i suoli collocati in aree non omogenee, non solo producono una potenzialità edificatoria differente, a seconda dell'indice di edificabilità propria conferito a ogni zona, ma posseggono anche un valore di mercato diverso, a seconda che siano più o meno lontani dal centro o da zone urbanistiche di eccellenza e a seconda delle destinazioni funzionali delle varie zone di appartenenza.*

*Diventa allora indispensabile, per conferire alla previsione sul trasferimento ragionevolezza e logicità, stabilire tanti coefficienti di correzione quante siano le possibilità di trasferimento contemplate nel piano» (Sergio Perongini, 2005).*



**Fig. 45 - Esempio di mappa dei valori: la città di Jesi**

Tabella 1A - Calcolo del valore del unitario di riferimento per la monetizzazione degli standard per interventi di edilizia residenziale									
IDENTIFICAZIONE DEGLI AMBITI DI RIFERIMENTO PER LA MONETIZZAZIONE STANDARD		VALORE MEDIO EDIFICAZIONE euro/mq	INCIDENZA AREA		DENSITA' TERRITORIALE mq/mq	VALORE AREA DI MERCATO euro/mq	VALORE AREA DI ESPROPRIO euro/mq	COSTI PER PROCEDURA DI ESPROPRIO euro/mq	TOTALE COSTO DI ESPROPRIO euro/mq
ID CARTA DEI VALORI	ID ZONA TERRITORIALE OMOGENEA DA PRG		%	VALORE ASSOLUTO euro/mq					
MERCATO OMOGENEO 1	A1 (TE1, TR2.1, TR2.2)	2.900	30%	870	1,00	870	435	43,50	475,50
	A2 (standard A1)	2.900	30%	870	1,00	870	435	43,50	475,50
	B1 (TE2, TE3, TR5)	2.900	30%	870	0,50	435	218	21,75	239,25
	B2 (TT3)	2.900	30%	870	0,50	435	218	21,75	239,25
	B3 (TT2)	—	—	—	—	—	—	—	—
	B4 (standard B1)	2.900	30%	870	0,50	435	218	21,75	239,25
	C (TT1.1-7.10)	2.900	30%	870	0,05	52	26	2,61	28,71
	D (TT.1.8-9, M3.1)	—	—	—	—	—	—	—	—
	E1 (TR1)	2.900	30%	870	0,01	5	7,50	0,75	8,25
	E2 (TR2.3)	2.900	30%	870	0,01	5	7,50	0,75	8,25
	E3 (TR3)	2.900	30%	870	0,00	5	7,50	0,75	8,25
	E4 (TR4)	2.900	30%	870	0,00	5	7,50	0,75	8,25
	E5 (TR6)	2.900	30%	870	0,10	5	7,50	0,75	8,25
	F (S1.2)	2.900	30%	870	0,05	52	26	2,61	28,71
MERCATO OMOGENEO 2	A1 (TE1, TR2.1, TR2.2)	2.400	25%	600	1,00	600	300	30	330
	A2 (standard A1)	2.400	25%	600	1,00	600	300	30	330
	B1 (TE2, TE3, TR5)	2.400	25%	600	0,50	300	150	15	165
	B2 (TT3)	2.400	25%	600	0,50	300	150	15	165
	B3 (TT2)	2.400	25%	600	0,40	240	120	12	132
	B4 (standard B1)	2.400	25%	600	0,50	300	150	15	165
	C (TT1.1-7.10)	2.400	25%	600	0,05	36	18	2	20
	D (TT.1.8-9, M3.1)	—	—	—	—	—	—	—	—
	E1 (TR1)	2.400	25%	600	0,01	5	7,50	0,75	8,25
	E2 (TR2.3)	2.400	25%	600	0,01	5	7,50	0,75	8,25
	E3 (TR3)	2.400	25%	600	0,00	5	7,50	0,75	8,25
	E4 (TR4)	2.400	25%	600	0,00	5	7,50	0,75	8,25
	E5 (TR6)	2.400	25%	600	0,10	5	7,50	0,75	8,25
	F (S1.2)	2.400	25%	600	0,05	36	18	2	20
MERCATO OMOGENEO 3	A1 (TE1, TR2.1, TR2.2)	1.900	20%	380	1,00	380	190	19	209
	A2 (standard A1)	1.900	20%	380	1,00	380	190	19	209
	B1 (TE2, TE3, TR5)	1.900	20%	380	0,50	190	95	10	105
	B2 (TT3)	1.900	20%	380	0,50	190	95	10	105
	B3 (TT2)	1.900	20%	380	0,40	152	76	8	84
	B4 (standard B1)	1.900	20%	380	0,50	190	95	10	105
	C (TT1.1-7.10)	1.900	20%	380	0,05	23	11	1	13
	D (TT.1.8-9, M3.1)	—	—	—	—	—	—	—	—
	E1 (TR1)	1.900	20%	380	0,01	5	7,50	0,75	8,25
	E2 (TR2.3)	—	—	—	—	—	—	—	—
	E3 (TR3)	1.900	20%	380	0,00	5	7,50	0,75	8,25
	E4 (TR4)	1.900	20%	380	0,00	5	7,50	0,75	8,25
	E5 (TR6)	—	—	—	—	—	—	—	—
	F (S1.2)	1.900	20%	380	0,05	23	11	1	13
MERCATO OMOGENEO 4	A1 (TE1, TR2.1, TR2.2)	1.600	15%	240	1,00	240	120	12	132
	A2 (standard A1)	—	—	—	—	—	—	—	—
	B1 (TE2, TE3, TR5)	1.600	15%	240	0,50	120	60	6	66
	B2 (TT3)	—	—	—	—	—	—	—	—
	B3 (TT2)	—	—	—	—	—	—	—	—
	B4 (standard B1)	1.600	15%	240	0,50	120	60	6	66
	C (TT1.1-7.10)	1.600	15%	240	0,05	14	7	1	8
	D (TT.1.8-9, M3.1)	—	—	—	—	—	—	—	—
	E1 (TR1)	1.600	15%	240	0,01	5	7,50	0,75	8,25
	E2 (TR2.3)	—	—	—	—	—	—	—	—
	E3 (TR3)	1.600	15%	240	0,00	5	7,50	0,75	8,25
	E4 (TR4)	—	—	—	—	—	—	—	—
	E5 (TR6)	—	—	—	—	—	—	—	—
	F (S1.2)	—	—	—	—	—	—	—	—

**Tab. 27 – Calcolo del valore delle aree edificabili per mercati omogenei nel Comune di Jesi, ai fini della monetizzazione degli standard**

La tabella 28 illustra i valori di mercato delle aree edificabili delle diciassette principali città italiane, in relazione alle differenti ubicazioni – centro, semicentro e periferia -. Seppur riferiti ad una fonte indiretta quale è il Consulente immobiliare, esse presentano lo stato del mercato immobiliare italiano nel primo semestre del 2007 che vede oscillare i valori dei suoli edificabili dagli 8.160 euro/mq delle zone centrali di Milano, ai 1.254 del centro storico di Cagliari. I valori di Roma si attestano sui 6.600 euro/mq, mentre Torino, tra le grandi città risulta la meno cara con soli 1.900 euro/mq. Venezia con 5.100 euro/mq e Napoli con 4.675 euro/mq seguono Milano e Roma.

Ai fini del presente studio sono importanti anche altri dati, relativi ai differenziali che si hanno tra i valori di mercato delle aree centrali delle città e le aree semicentrali (colonna 4), tra le aree centrali e le aree periferiche (colonna 6) e tra le aree semicentrali e le aree periferiche (colonna 7).

Ebbene per Milano il primo differenziale è pari a 4.660 euro/mq, il secondo è pari a 6.600 euro/mq e il terzo è pari a 1.940 euro/mq; per



Roma i valori sono i seguenti: 2.700, 5.346 e 1.446 euro/mq. Se si fa riferimento a città di dimensioni medie si ottengono i seguenti differenziali: per Ancona 812, 828 e 236 euro/mq, per Padova 864, 1280 e 381 euro/mq.

Solo per citare un ultimo esempio a Venezia le differenze di valore si attestano sui seguenti importi: 2.025, 3660 e 585 euro/mq.

Si ottiene quindi, che per ogni metro quadrato di superficie commerciale edificato, la rendita ottenuta dai proprietari di suoli premiati dal piano con una potenzialità edificatoria, assume dei valori notevolmente diversi a seconda delle zone in cui è ubicato il terreno.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	<b>Centro</b>	<b>Semicentro</b>	<b>Diff.ziale</b>	<b>Periferia</b>	<b>Diff.ziale</b>	<b>Diff.ziale</b>
	(a)	(b)	(a) - (b)	(c)	(a) - (c)	(b) - (c)
Ancona	1.404,00	812,00	592,00	576,00	828,00	236,00
Bari	1.800,00	960,00	840,00	572,00	1.228,00	388,00
Bologna	2.860,00	1.800,00	1.060,00	990,00	1.870,00	810,00
Bolzano	1.760,00	930,00	830,00	600,00	1.160,00	330,00
Cagliari	1.254,00	810,00	444,00	385,00	869,00	425,00
Catania	1.440,00	624,00	816,00	380,00	1.060,00	244,00
Firenze	3.264,00	1.760,00	1.504,00	1.120,00	2.144,00	640,00
Genova	2.750,00	1.254,00	1.496,00	621,00	2.129,00	633,00
Milano	8.160,00	3.500,00	4.660,00	1.560,00	6.600,00	1.940,00
Napoli	4.675,00	1.800,00	2.875,00	750,00	3.925,00	1.050,00
Padova	1.763,00	864,00	899,00	483,00	1.280,00	381,00
Palermo	1.280,00	675,00	605,00	440,00	840,00	235,00
Roma	6.600,00	2.700,00	3.900,00	1.254,00	5.346,00	1.446,00
Torino	1.900,00	864,00	1.036,00	520,00	1.380,00	344,00
Trieste	1.200,00	625,00	575,00	400,00	800,00	225,00
Venezia	5.100,00	2.025,00	3.075,00	1.440,00	3.660,00	585,00
Verona	2.300,00	825,00	1.475,00	440,00	1.860,00	385,00

**Tab. 28 - I differenziali dei valori delle aree edificabili nella principali città italiane in funzione della zona di ubicazione a parità di destinazione d'uso residenziale (nostra elaborazione su dati del Consulente immobiliare giugno 2007)**

Come affermano Forte e de' Rossi «è evidente pertanto che il valore della posizione urbana, della quale il suolo rappresenta l'estrinsecazione, dominicale o mercantile, dipende dalla rendita attualizzata». E ancora «le variabili socio-economiche ed urbanistiche agenti sul valore unitario delle aree urbane possono esprimersi con la seguente relazione:

$$V = f(P, Y, Dr, Cu, M, Ic)/f(Kc, Ku, R, i)$$

Nella quale i simboli assumono il seguente significato:  
*P* = dimensione demografica dell'insediamento;

$Y$  = reddito medio annuo;  
 $D_r$  = domanda abitativa reale;  
 $C_u$  = grado di urbanizzazione e di idoneità delle caratteristiche posizionali ed insediative dello spazio esterno;  
 $M$  = caratteristiche morfologiche dell'insediamento limitative dell'offerta;  
 $I_c$  = indice di fabbricazione imposto dalla pianificazione urbanistica;  
 $K_c$  = costi di costruzione del prodotto edilizio;  
 $K_u$  = costi di urbanizzazione e sistemazione del suolo;  
 $R$  = rischi dell'investimento;  
 $i$  = tasso di rendimento dell'investimento immobiliare urbano» (Forte, de' Rossi, 1974).

Ne deriva che il valore di mercato di un suolo edificabile dipende da una serie di variabili che in alcuni casi possono, per mercati omogenei quale può essere quello di una città, essere considerati costanti.

La dimensione demografica, il reddito medio annuo (si presume che i terreni siano liberi da funzioni preesistenti o comunque dismesse) la domanda abitativa (tranne nel caso di tipologie molto selettive), i costi di costruzione del prodotto edilizio e i costi di urbanizzazione e di sistemazione del suolo (se si considera una edificazione di tipo ordinario), non variano da zona a zona della città.

Considerando che i rischi e il tasso di rendimento dell'investimento, a parità di esposizione finanziaria (in questo caso si può sempre fare riferimento ad un imprenditore ordinario) dipendono essenzialmente dalla scala e dalle destinazioni d'uso dell'intervento, ne deriva che il valore dipende essenzialmente dalle variabili  $C_u$ ,  $M$  e  $I_c$ .

Nel presupposto, inoltre, che il piano, in una logica perequativa, attribuisca a tutti i proprietari la medesima potenzialità edificatoria, ne deriva che le variabili determinanti sono il grado di urbanizzazione e di idoneità delle caratteristiche posizionali ed insediative dello spazio esterno e le caratteristiche morfologiche dell'insediamento limitative l'offerta.

Una mappa dei valori di una città, alla fine, rappresenta quindi, a parità di diritti edificatori, l'estrinsicazione di queste due caratteristiche.

Ciò, infatti, viene esplicitato nei valori indicati in tabella 28, dove i valori dei suoli edificabili nei centri storici e semicentrali rispecchiano la migliore infrastrutturazione, disponibilità di servizi e qualità ambientale, e quindi la maggiore appetibilità nel mercato.

### **9.3. Il trasferimento dei diritti edificatori come modalità di prelievo della rendita relativa**

Da quanto esposto nel precedente paragrafo, si evince che i proprietari di suoli edificabili, a parità di diritti edificabili e di destinazioni d'uso dei suoli, attribuiti dal piano, se ubicati in zone differenti della città, godono di rendite differenziali fortemente differenziate, con un range che a Milano abbiamo visto può raggiungere i 6.600 euro/mq.

Ampliando l'ottica, si può quindi asserire, che il fine ultimo della perequazione, che è il pari trattamento dei proprietari per stato di fatto e di diritto, come asserito in precedenza, cerca di attenuare la rendita

differenziale, attribuendo il medesimo indice edificatorio a proprietari che hanno suoli con caratteristiche posizionali-insediative diversificate e quindi diversi riscontri nel mercato.

Proprio questo elemento permette di ragionare sull'abbinamento trasferimento dei diritti edificatori-differenziale di rendita. Un comparto perequativo, concentrando l'edificazione in una parte dell'ambito o dei sub-ambiti, può comportare l'attenuazione della rendita differenziale dei proprietari dei suoli che godevano di caratteristiche posizionali migliori e al contrario aumentare quella dei proprietari di terreni ubicati in contesti meno appetibili nel mercato.

Alla fine, quindi, alcuni proprietari potrebbero trovare delle penalizzazioni e altri al contrario dei vantaggi, sempre in un'ottica di che tende ad annullare le variazioni della rendita differenziale tra i differenti suoli di un comparto. Tale situazione è comunque, in realtà, difficilmente riscontrabile operativamente, perché gli urbanisti, solitamente, riescono ad individuare ambiti di dimensioni tali da rendere omogenei i valori dei suoli.

Altrettanto però accade nel caso di trasferimenti di cubatura a distanza, quando le aree di "decollo" e le aree di "atterraggio", com'è previsto nelle leggi regionali o delle province autonome (si faccia ad esempio riferimento a quella del Trentino), sono molto distanti tra loro e appartengono a zone differenti della città e quindi a segmenti del mercato immobiliare diversi.

Il fenomeno si può riscontrare anche nel caso di comparti perequativi costituiti da più sub-comparti non omogenei. Una pianificazione attenta alla rendita dovrebbe quindi abbinare, in fase di delineamento del piano, la definizione dei perimetri dei comparti perequativi con quelli della Mappa dei valori immobiliari urbani.

In tal caso le possibilità sono duplici: non considerare la rendita differenziale come un fattore incidente nelle scelte di pianificazione o, viceversa, cercare di sfruttare i differenziali di valore che i trasferimenti di cubatura provocano.

Nel primo caso l'adesione dei proprietari diventa difficile: essi preferiranno optare per una linea di attesa e quindi di inerzia, il piano diventa di difficile concretizzazione e le scelte rimangono "sulla carta". Il secondo caso, può a sua volta trovare due declinazioni: il trasferimento dei diritti in aree di isovalore o l'applicazione di coefficienti correttivi in funzione della nuova ubicazione. La conversione dei diritti edificatori diventa quindi essenziale.

Si riportano, di seguito, le simulazioni relative al trasferimento dei diritti edificatori in due città di grandi dimensioni come Roma e Milano e due di medie dimensioni come Ancona e Padova. Le simulazioni riguardano il trasferimento di 1 mq di superficie utile lorda, di quella corrispondente ad un appartamento di medie dimensioni - 80 mq - e di quella corrispondente ad un piccolo condominio di 6 appartamenti.

Il trasferimento dei diritti edificatori, supposti originati da processi negoziali, comporterà un plusvalore generato dall'operazione di trasformazione urbana che verrà ripartito tra il privato e il comune.

Al fine della ripartizione dei plus-valori, si ritiene opportuno prendere a riferimento quanto stabilito dal Comune di Padova, attribuendo il 60% al Comune e il 40% al privato (che comunque deve contare anche sul relativo

aumento di profitto calcolato come percentuale sul valore di mercato del prodotto edilizio).

Ne deriva che il Comune oltre ad incamerare i suoli destinati a servizi, liberati dai diritti edificatori, può introitare come risorse per il finanziamento di opere pubbliche il 60% del plusvalore o chiedere al promotore la realizzazione di un analogo importo in opere pubbliche.

<b>Roma</b>	<b>pubblico (60%)</b>	<b>privato (40%)</b>	<b>totale</b>
<b>da zona periferica a zona semicentrale</b>			
a mq	867,60	578,40	1.446,00
1 appartamento (80 mq)	69.408,00	46.272,00	115.680,00
1 condominio di 6 appartamenti	416.448,00	277.632,00	694.080,00
<b>da zona periferica a zona centrale</b>			
a mq	3.207,60	2.138,40	5.346,00
1 appartamento (80 mq)	256.608,00	171.072,00	427.680,00
1 condominio di 6 appartamenti	1.539.648,00	1.026.432,00	2.566.080,00
<b>da zona semicentrale a zona centrale</b>			
a mq	1.620,00	1.080,00	2.700,00
1 appartamento (80 mq)	129.600,00	86.400,00	216.000,00
1 condominio di 6 appartamenti	777.600,00	518.400,00	1.296.000,00

<b>Milano</b>	<b>pubblico (60%)</b>	<b>privato (40%)</b>	<b>totale</b>
<b>da zona periferica a zona semicentrale</b>			
a mq da zona periferica a semicentrale	1.164,00	776,00	1.940,00
1 appartamento (80 mq)	93.120,00	62.080,00	155.200,00
1 condominio di 6 appartamenti	558.720,00	372.480,00	931.200,00
<b>da zona periferica a zona centrale</b>			
a mq da zona periferica a centrale	3.960,00	2.640,00	6.600,00
1 appartamento (80 mq)	316.800,00	211.200,00	528.000,00
1 condominio di 6 appartamenti	1.900.800,00	1.267.200,00	3.168.000,00
<b>da zona semicentrale a zona centrale</b>			
a mq da zona semicentrale a centrale	2.796,00	1.864,00	4.660,00
1 appartamento (80 mq)	223.680,00	149.120,00	372.800,00
1 condominio di 6 appartamenti	1.342.080,00	894.720,00	2.236.800,00

**Tabb. 29, 30 - Simulazione dei differenziali di rendita originati per il trasferimento di un diritto edificatorio da una zona ad un'altra a parità di destinazione d'uso residenziale corrispondente a 1 mq di Sul, a un appartamento (dimensione di 80 mq di Sul) e ad un condominio (di 6 appartamenti), in due città di grandi dimensioni - Roma e Milano -.**

<b>Ancona</b>	<b>pubblico (60%)</b>	<b>privato (40%)</b>	<b>totale</b>
<b>da zona periferica a zona semicentrale</b>			
a mq	141,60	94,40	236,00
1 appartamento (80 mq)	11.328,00	7.552,00	18.880,00
1 condominio di 6 appartamenti	67.968,00	45.312,00	113.280,00
<b>da zona periferica a zona centrale</b>			
a mq	496,80	331,20	828,00
1 appartamento (80 mq)	39.744,00	26.496,00	66.240,00
1 condominio di 6 appartamenti	238.464,00	158.976,00	397.440,00
<b>da zona periferica a zona centrale</b>			
a mq	355,20	236,80	592,00
1 appartamento (80 mq)	28.416,00	18.944,00	47.360,00
1 condominio di 6 appartamenti	170.496,00	113.664,00	284.160,00
<b>Padova</b>			
	<b>pubblico (60%)</b>	<b>privato (40%)</b>	<b>totale</b>
<b>da zona periferica a zona semicentrale</b>			
a mq	228,60	152,40	381,00
1 appartamento (80 mq)	18.288,00	12.192,00	30.480,00
1 condominio di 6 appartamenti	109.728,00	73.152,00	182.880,00
<b>da zona periferica a zona centrale</b>			
a mq	768,00	512,00	1.280,00
1 appartamento (80 mq)	61.440,00	40.960,00	102.400,00
1 condominio di 6 appartamenti	368.640,00	245.760,00	614.400,00
<b>da zona periferica a zona centrale</b>			
a mq	539,40	359,60	899,00
1 appartamento (80 mq)	43.152,00	28.768,00	71.920,00
1 condominio di 6 appartamenti	258.912,00	172.608,00	431.520,00

**Tabb. 31,32 - Simulazione dei differenziali di rendita originati per il trasferimento di un diritto edificatorio da una zona ad un'altra a parità di destinazione d'uso residenziale corrispondente a 1 mq di Sul, a un appartamento (dimensione di 80 mq di Sul) e ad un condominio (di 6 appartamenti), in due città di medie dimensioni - Ancona e Padova -.**

#### **9.4. Un caso applicativo: i crediti edilizi per l'acquisizione delle aree destinate a parco pubblico a Padova**

L'area del "Parco del Basso Isonzo" è costituita da un insieme di aree agricole poste nelle immediate vicinanze del centro storico della città, tra il nodo viario del Bassanello (dove confluiscono le direttrici sud verso Monselice e Conselve) e l'aeroporto militare, recentemente convertito ad usi civili. L'area è rimasta ineditata pur confinando con i quartieri della Sacra Famiglia e Paltana, perché vicino al fiume. Essa rappresenta una delle poche zone agricole rimaste nel territorio del comune e comunque l'unica a diretto contatto con il centro.

Il Prg originario di Padova, redatto da Piccinato, prevedeva la sottolineatura dell'assetto stellare che caratterizza la città, basato su una serie di arterie che si diramano dalle mura cinquecentesche, verso il territorio circostante. Tra gli edificati circostanti le radiali, il piano prevedeva una serie di aree agricole tutelate e di superfici a verde pubblico. L'area del Basso Isonzo è una delle zone superstiti che le varianti generali del 1983 e del 2001 hanno deciso di destinare ad ambito perequativo.

Il Comune, per acquisire i suoli da destinare a parco, concede ai privati i diritti edificatori da concentrare in determinate aree e la costruzione di una nuova strada con l'installazione di attrezzature sportive.

*«Le dotazioni pubbliche di Padova sono inferiori a quelle minime fissate dal vecchio decreto del 1968, quando l'Italia aveva standard abitativi e livelli di ricchezza assai inferiori a quelli attuali. Se per raggiungere quello che in quasi quarant'anni non è stato raggiunto, l'unico strumento effettivamente disponibile è la perequazione, non ci si può trincerare dietro a soluzioni vincolistiche, inefficaci e precarie, o dietro a impraticabili ipotesi espropriative, che fra l'altro, dati gli attuali valori delle indennità rappresenterebbero uno scandaloso riconoscimento della rendita ai proprietari. Occorre quindi utilizzare al meglio questo strumento, proponendo quindi indici perequativi tali da non scoraggiare la cessione gratuita compensativa ma, al contempo, da non determinare pesi insediativi insostenibili per i tessuti urbani circostanti e la città in generale. Ma non mi pare proprio che l'esperienza di Padova corra questo rischio»* (Oliva, 2007).

Tale politica ha dato adito a molte critiche, specie da chi si oppone ad ulteriore edificazione in aree dalla forte valenza ambientale e paesaggistica, prefigurando uno spezzettamento del parco, analogamente a quanto avvenuto recentemente in un'altra area analoga destinata all'espansione del Parco Iris.

Proprio a questo caso fa riferimento Sergio Lironi sulla questione della lievitazione della rendita legata anche alla perequazione interrogandosi *«su quanto aumenteranno i costi d'esproprio delle residue aree destinate a verde pubblico, pur previste dalla Variante di PRG, proprio a seguito della destinazione a perequazione urbanistica delle aree limitrofe (le stime effettuate da qualificati periti incaricati dal Comitato Iris per le aree di via Canestrini attestano, dopo l'approvazione della Variante, un incremento del valore di ben sette volte superiore rispetto a quello iniziale)»* (Lironi, 2007).

I fautori della conservazione integrale delle aree a destinazione agricola e a parco urbano, d'altro canto, hanno più volte chiamato in causa, anche sulla stampa locale, il ricorso ai crediti edilizi, chiedendo il

trasferimento delle superfici edificabili generate dall'applicazione della perequazione urbanistica, in altre aree meno delicate dal punto di vista ambientale.

Lironi, infatti, pone la seguente questione: c'è da «chiederci se non vi siano strumenti alternativi (quali quelli della "perequazione ad arcipelago" o dei "crediti edilizi") che consentano quantomeno di salvaguardare i "cunei verdi" (Basso Isonzo, Iris, Terranegra, Guizza, via Pelosa, Mortise,...) che Piccinato nel piano del 1954 indicava quali strumenti essenziali per contrastare la crescita a macchia d'olio della città. Le prime lottizzazioni perequative approvate dall'Amministrazione ed i primi progetti presentati per le aree di via Canestrini e del Basso Isonzo dovrebbero far suonare un campanello d'allarme. Là dove si sarebbe dovuto dar vita a dei veri e propri parchi urbani, la localizzazione del nuovo edificato concesso ai privati, così come le necessarie nuove strade ed infrastrutture di servizio, trasformano di fatto il verde pubblico in un insieme incoerente di giardini o strisce di verde, spesso ad evidente prevalente uso dei nuovi condomini. Ma è realmente di questo che ha bisogno la nostra città?» (ibidem).

Il Comune ha sempre replicato opponendo la difficile praticabilità di uno scenario di questo tipo, per la mancanza di aree pubbliche in cui far atterrare le cubature.

Come si è avuto modo di vedere in paragrafo 5.8, le proprietà comunali sono pari solo allo 0,36% del territorio e per lo più sono edificate, a conferma che della pratica impossibilità da parte della PA di intervenire con politiche fondiarie attive. Risulta quindi difficilmente praticabile uno scenario di spostamento dei diritti in aree di proprietà comunale.

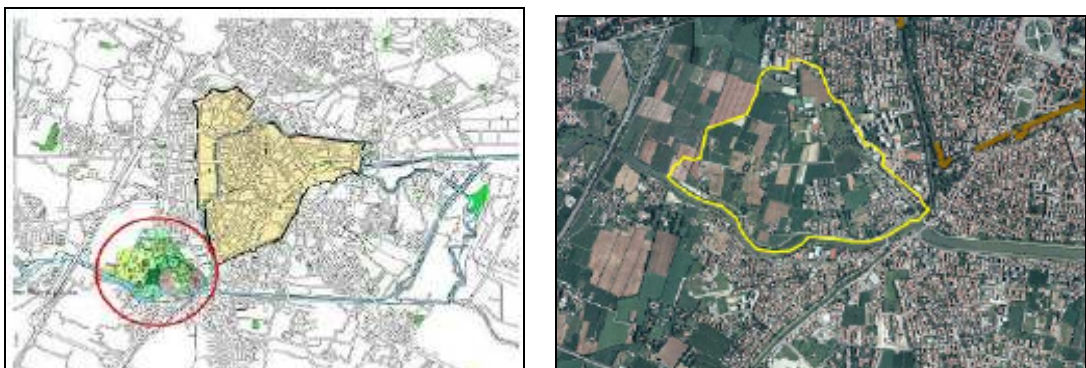
Nello stesso tempo quasi tutte le aree da acquisire alla mano pubblica con la perequazione urbanistica sono, nel rispetto della filosofia che ne è alla base, destinate a verde data la grave carenza di superfici a parco nella città. Non è quindi percorribile lo spostamento in aree di futura acquisizione.

Ne deriva quindi, la constatazione pratica di come lo strumento dei crediti edilizi si scontri, nella fase attuativa, con la carenza di un patrimonio fondiario pubblico in grado da fungere come area di atterraggio delle cubature.

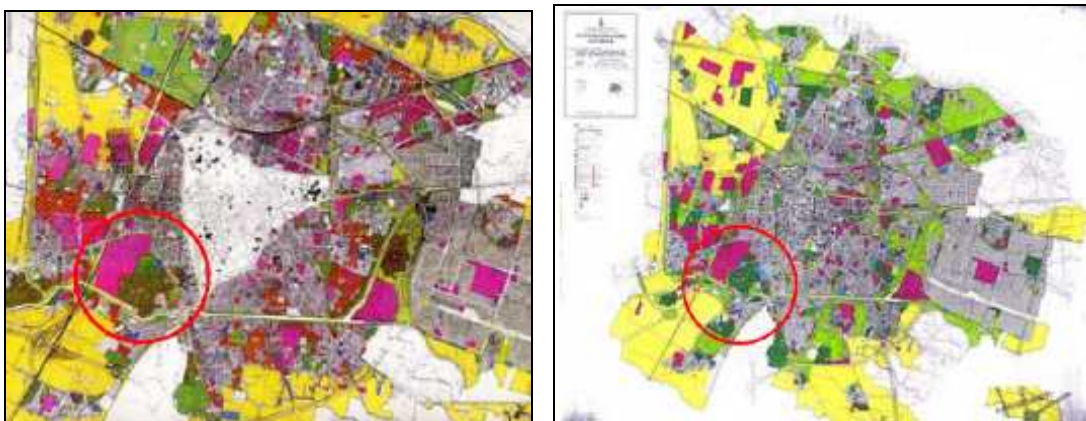
La perequazione ha la finalità di acquisire in "modo indolore" i suoli da destinare a supplire alla carenza standard, soprattutto di aree verdi, adottando indici il più possibile bassi, in relazione ad uno sviluppo sostenibile della città. Questo fatto comporta che i comparti perequativi difficilmente siano in grado di ospitare cubature in atterraggio e quindi per liberare altre aree da tutelare, come nel caso in esame.

La mancanza di un patrimonio fondiario pubblico come in Francia, limita quindi giocoforza il trasferimento delle cubature necessarie per "svuotare" dall'edificabilità, aree di alto valore ambientale.

Nel caso in esame si tratta quindi, in sostanza, di individuare delle vaste superfici inedificate di cui il Comune potrebbe disporre, che possano ospitare le cubature generate dal comparto del "Parco del Basso Isonzo".



Figg. 46, 47 - Padova. L'ubicazione del previsto "Parco Isonzo"



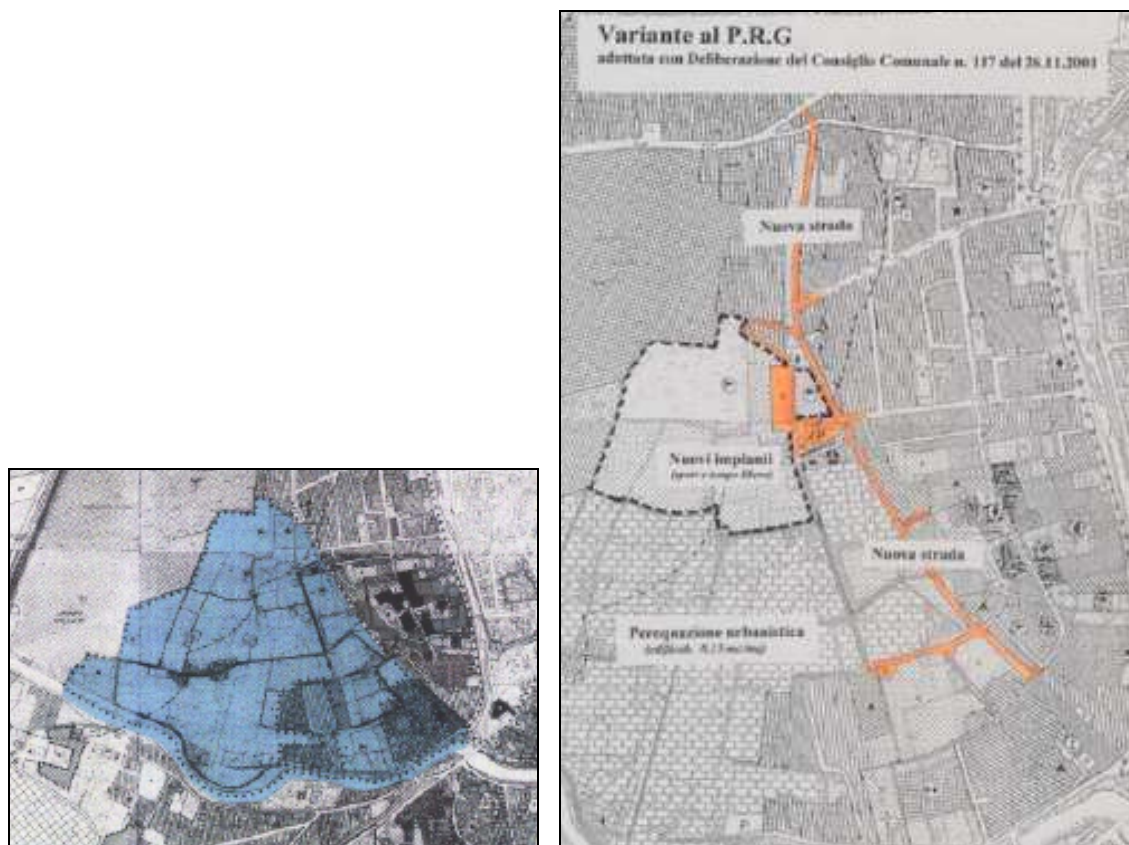
Figg. 48, 49 - Il Prg di Padova. Le varianti del 1983 e del 2001

PADOVA		Veneto				
Città	Valore di riferimento		In base allo stato attuale		Da riammontare	
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
Castello Sottilo	3.570	4.404	3.450	3.150	1.973	2.340
Città Giustiniana	3.920	3.344	3.400	2.400	1.733	2.060
Sacra Famiglia	2.340	2.590	1.920	2.040	1.270	1.620
Santeramo Ligure	2.400	2.700	1.750	2.000	1.100	1.400
Santa Rita	2.340	2.430	1.790	2.040	1.250	1.300
Madonna Pellegrina	2.240	2.540	1.730	1.990	1.220	1.430
Santa Cristina	2.790	3.130	1.890	2.250	1.530	1.910
Portofino	2.200	2.400	1.790	2.020	1.270	1.400
Arcoletto	1.700	1.930	1.330	1.540	960	1.150
Quarto	1.890	2.090	1.460	1.650	1.060	1.240
Palazzo	1.790	2.020	1.420	1.620	1.070	1.230
Brusegana	1.800	2.100	1.470	1.640	1.070	1.230
Chiesanuova	1.730	1.900	1.380	1.540	1.000	1.100
Mantova	1.540	1.710	1.170	1.400	800	1.020
Montebelluna	1.480	1.660	1.250	1.400	880	1.030

PADOVA		Veneto				
Città	Valore di riferimento		In base allo stato attuale		Da riammontare	
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
Castello Sottilo	3.570	4.400	2.660	2.120	1.973	2.340
Città Giustiniana	3.920	3.340	2.400	2.440	1.733	2.060
Sacra Famiglia	2.340	2.590	1.850	2.040	1.270	1.620
Santeramo Ligure	2.400	2.700	1.770	2.010	1.110	1.400
Santa Rita	2.340	2.430	1.790	2.040	1.250	1.500
Madonna Pellegrina	2.240	2.540	1.730	1.990	1.220	1.430
Santa Cristina	2.790	3.130	2.080	2.370	1.530	1.910
Portofino	2.200	2.400	1.790	2.020	1.270	1.400
Arcoletto	1.700	1.930	1.330	1.540	960	1.150
Quarto	1.840	1.990	1.460	1.650	1.060	1.240
Palazzo	1.790	2.020	1.420	1.620	1.070	1.230
Brusegana	1.800	2.100	1.470	1.640	1.070	1.230
Chiesanuova	1.730	1.900	1.380	1.540	1.000	1.100
Mantova	1.540	1.710	1.170	1.400	800	1.020
Montebelluna	1.480	1.660	1.250	1.400	880	1.030

Figg. 60, 51 - I valori immobiliari nella zona "Basso Isonzo" (riconducibili alle zone Sacra Famiglia e Brusegana) e nella zona Chiesanuova ubicazione dell'ex Caserma Brentelle





**Figg. 52, 53 - Padova, confronto tra le previsioni del Piano Piccinato della Variante del 2001 per l'ambito perequativo del "Isonzo"**

A tal fine si simula il trasferimento dei diritti edificatori in tre diverse aree della città: la prima è di proprietà comunale ed è stata dismessa dalla funzione di foro boario, la seconda e la terza sono di proprietà dell'Agazia del Demanio.

Come si è avuto modo di sottolineare nel corso del presente scritto, il comma 263 della legge finanziaria 2007 ha sancito il passaggio di un numero consistente di immobili della Difesa non più necessari per usi militari, nel patrimonio immobiliare dello Stato e ha attribuito all'Agazia del Demanio la competenza per la loro gestione e valorizzazione.

Il Piano di valorizzazione approvato con Accordo di programma dal Ministro dell'Economia «determinerà i criteri, i tempi, le modalità di attuazione, le destinazioni d'uso, l'entità di attribuzione agli enti territoriali di quota parte del plusvalore da realizzare, nonché ogni altro elemento significativo per l'attuazione del programma.

*Ai fini del reggiungimento della fattibilità economica di ciascun programma possono essere definite modalità di perequazione, compensazione e premialità urbanistiche, regolate d'intesa con la Regione, ove non sia previsto dalla legislazione regionale».*

La valorizzazione avrà durata 50 anni e prevederà destinazioni d'uso in linea con i fabbisogni del contesto urbano e sociale in cui le aree sono ubicate e comunque in accordo con gli enti locali.

A Padova i beni oggetto di cessione sono:

- I. la ex Caserma Brentelle in Via Chiesanuova – zona Chiesanuova;
- II. la ex Caserma Prandina in Corso Milano – centro storico.

La simulazione prevede, quindi, i seguenti tre casi:

Caso 1 – Il trasferimento dei diritti edificatori e la loro conversione nell'area dell'ex Foro Boario di Corso Australia;

Caso 2 – Il trasferimento dei diritti edificatori nella sede dell'ex Caserma militare delle Brentelle – Zona Chiesanuova;

Caso 3 – Il trasferimento dei diritti edificatori nella sede dell'ex Caserma militare Prandina in Corso Milano – Centro storico.

Di seguito si effettueranno le relative stime.



**Fig. 54 - La simulazione del trasferimento dei diritti edificatori dal comparto perequativo del Parco "Basso Isonzo" a tre diverse aree - ex Foro Boario di Corso Australia, ex Caserma Prandina di Corso Milano, ex Caserma Brentelle a Chiesanuova**

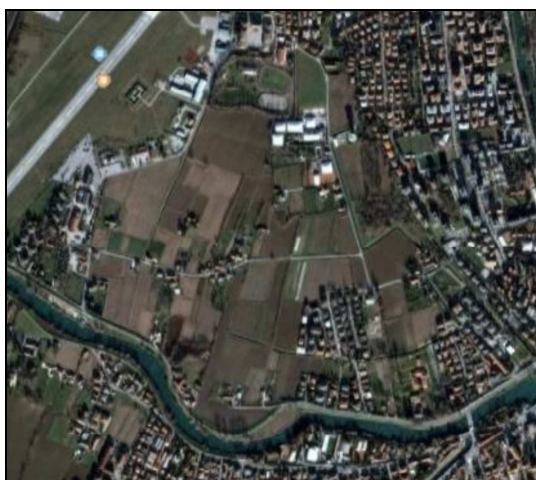
Il comparto perequativo della zona Isonzo prevede l'applicazione della cd. perequazione urbanistica ambientale. Il comparto ha una superficie di 563.000 mq che comporterà l'edificazione di circa 84.850 mc. Supponendo un'altezza di interpiano di 3,00 metri, l'edificabilità corrisponde a circa 28.283 mq, corrispondenti a circa 210-280 alloggi, ovvero a circa 750 abitanti insediabili.

Il Prg prevede la costruzione con destinazione d'uso residenziale, con la concentrazione in alcune aree all'interno del comparto; in cambio il Comune otterrà circa il 60% dei suoli.

La valutazione dell'area comporta la stima dei ricavi ritraibili dai privati, ovvero dal proprietario dei suoli e dal promotore edilizio; nel caso che il promotore abbia acquisito l'area edificabile, esso sarà pari alla seguente somma:

*V mercato dell'area edificabile + Profitto del promotore*

La stima del valore di mercato dell'area avviene applicando il criterio del valore di trasformazione, mentre il profitto del promotore dell'operazione è stimato in modo sintetico pari al 20% del valore di mercato dei prodotti edilizi ottenibili. Tali stime hanno come presupposti estimativi che il processo di trasformazione immobiliare e l'imprenditore che lo promuove siano ordinari.



**Fig. 55 - L'area del comparto perequativo "Basso Isonzo"**

Le indagini di mercato effettuate per lo specifico segmento immobiliare residenziale nell'area in esame, presso fonti indirette e presso fonti dirette, portano ad individuare quale valore di mercato delle abitazioni in piccoli condomini, in zona Basso Isonzo, quello di circa 2.000 euro/mq. L'incidenza area è stimabile in circa il 23% del valore di mercato dell'immobile.

Ne deriva che il valore dell'area edificabile  $V_a$  è pari a:  
 $V_a = 0,23 \cdot 2.000 \cdot 28.283 = 13.010.180$  euro.

Il profitto del promotore  $P$ , pari al 20% del valore di mercato, è così quantificabile:

$P = 0,20 \cdot 2.000 \cdot 28.283 = 11.313.200$  euro

Ne deriva che il totale dei ricavi T che il promotore privato ottiene dal processo edilizio è pari a:

$$T = Va + P = 13.010.180 + 11.313.200 = 24.323.380 \text{ euro, pari a } 860,00 \text{ euro/mq.}$$

Una volta stimati i ricavi ritraibili dal promotore immobiliare, si suppone il trasferimento dell'edificabilità assegnata al comparto dagli indici perequativi, in altre aree libere o da riqualificare, al fine di ottenere la cessione di tutte le aree al Comune, affinché esse siano poi interamente adibite e comprese nel parco urbano e agrario del Basso Isonzo.

#### *Caso 1 - Trasferimento nell'area ex Foro Boario di Corso Australia.*

L'area dell'ex Foro Boario di Corso Australia è una vasta area pianeggiante di proprietà comunale ubicata nei pressi dell'anello della tangenziale, in corrispondenza del cavalcaferrovia della statale che conduce a Vicenza. E' prossima anche alla linea ferroviaria per Bologna ed è attualmente occupata da una serie di edifici dimessi che erano destinati a foro boario.



**Fig. 56 - L'area dell'ex Foro Boario di Corso Australia**

La trasformazione dell'area è auspicabile in quanto da molti decenni inutilizzata, pur se occupata da edifici di rilevante dimensione.

Indagini di mercato permettono di valutare che il valore di mercato dell'edificato con destinazione d'uso residenziale nella zona è pari a circa 1.800 euro/mq, mentre l'incidenza area sul valore degli immobili rimane invariata rispetto all'area "Basso Isonzo".

Ne deriva che il Valore dell'area edificabile Va, a parità di edificazione è:

$$Va = 0,23 \cdot 1.800 \cdot 28.283 = 11.709.162 \text{ euro}$$

Il profitto del promotore P è pari al 20% del Valore di mercato:

$$P = 0,20 \cdot 1.800 \cdot 28.283 = 10.181.880 \text{ euro}$$

Il totale dei ricavi del promotore privato T è pari a:

$$T = Va + P = 11.709.162 + 10.181.880 = 21.891.042 \text{ euro, pari a } 774 \text{ euro/mq}$$

La differenza, a parità di edificabilità, tra il valore dell'ex Foro Boario di Corso Australia e quella dell'area Isonzo e quella quindi pari a - 2.432.338 euro.

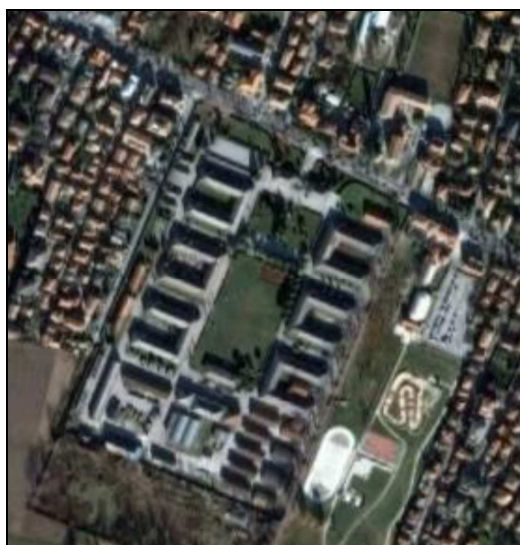
Ne deriva che per garantire al promotore privato i medesimi introiti, dovrà essere concessa maggiore edificabilità pari a:

$$2.432.338 = 0,43 (1.800 \cdot x) = 3.142,56 \text{ mq, ovvero l'11\% in più.}$$

*Caso 2 - Trasferimento nell'area ex caserma Brentelle di proprietà del Demanio, nell'ambito di Progetto Paese.*

Si suppone lo spostamento dell'intera edificabilità dell'ambito perequativo del Parco del Basso Isonzo nell'ambito della ex Caserma Brentelle, che ha una superficie pari a circa 149.300 mq, attualmente occupato da una serie di attrezzature militari dismesse. Ne deriva un indice di edificabilità territoriale pari a 0,19 mq/mq, corrispondente a circa 0,57 mc/mq, nell'ipotesi di un'altezza interpiano di 3,00 metri.

Indagini di mercato presso fonti indirette e dirette, permettono di affermare che il valore di mercato dell'edificato residenziale nella zona Chiesanuova è pari a circa 2.000 euro/mq, mentre il valore degli affitti al lordo delle spese spettanti al proprietario è quantificabile in circa 8,00 euro/mq.



**Fig. 57 - L'area della ex Caserma Brentelle**

Ulteriori indagini di mercato permettono di asserire che le spese a carico del proprietario nel caso di locazione (imposte, sfitti e inesigibilità, amministrazione, assicurazione, quota di reintegrazione e spese di manutenzione) sono pari al 50%. Ne consegue che il reddito netto  $R_n$  è pari a 4,00 euro/mq.

Poiché la durata della concessione sarà pari a 50 anni, ne consegue che la valutazione all'attualità dell'investimento privato dovrà essere effettuata come stima del valore del diritto di superficie, che coincide con la capitalizzazione dei redditi ordinari ritraibili dagli immobili.

La stima del diritto del superficario, infatti, fa riferimento al più probabile reddito annuo ricavabile dall'immobile per la durata della concessione, e fa quindi riferimento alla seguente formula:

$$Vds = R_n \cdot (q^n - 1)/(i \cdot q^n)$$

dove:

$Vds$  è il valore del diritto del superficario;

$R_n$  è il reddito netto ritraibile dall'immobile;

$n$  è la durata in anni del diritto di superficie;

$i$  è il saggio di sconto medio e ordinario con riferimento al caso concreto.

Nello specifico si precisa che il saggio deve fare riferimento a quello di investimenti di pari durata e rischio ed è così stimabile (Fiedler - Janda, 1993):

$$i = if + \mu + \pi$$

dove:

$if$  è il saggio corrispondente ad investimento a rischio nullo;

$\mu$  è la quota legata allo specifico rischio dell'investimento;

$\pi$  è la quota legata alla neutralizzazione dell'impatto inflattivo.

Per lo specifico caso in esame, preso a riferimento un tasso  $if$  riferito ai titoli di stato, si può assumere, viste le destinazioni d'uso dell'intervento, nonché i rendimenti di investimenti analoghi, un saggio pari a al 4,00%. Un saggio di tale tipo viene confermato anche dalla ridotta rischiosità dell'operazione per la forte presenza della partnership pubblica.

Si ottiene quindi:

$$Vds = a \cdot (q^n - 1)/(i \cdot q^n) =$$

$$= (4,0 \cdot 12) \cdot (1,04^{50} - 1)/0,04 \cdot 1,04^{50} = 1.031,14 \text{ euro/mq}$$

L'area comprende comunque una serie di edifici dismessi per una cubatura di circa 7.200 mc che dovranno essere demoliti.

Progetti simili mostrano un costo da sostenere pari a circa 10,00 euro/mc con un costo totale all'attualità pari a 72.000 euro, corrispondente a 2,55 euro/mq.

Ne deriva che il valore unitario dell'edificabilità è pari a:  
 $1.031,24 - 2,55 = 1.028,59$  euro/mq

Il valore dell'intera area è quindi:  $1.028,59 \cdot 28.283 = 29.091.611$  euro.

La differenza tra il valore dell'area Isonzo e quella dell'ex Caserma Brentelle è pari a:

$$29.091.611 - 24.323.380 = 4.768.231 \text{ euro}$$

Supponendo che il progetto di valorizzazione secondo la "concessione lunga" di Progetto Paese, suddivida il plusvalore generato dall'intervento, assegnando il 50% allo Stato, in quanto proprietario dei suoli, e il 50% al Comune, in quanto partner dell'operazione di trasformazione, ne deriva che a quest'ultimo spetterebbero 14.545.806 euro, pari a 14.142 mq di edificabilità residenziale.

Si può quindi supporre che il Comune intenda usufruire della sua quota, per cedere l'edificabilità ai soggetti privati proprietari delle aree del comparto Isonzo, prevedendo lo "svuotamento" di tale comparto dall'edificabilità e la sua riallocazione nell'area in esame.

Ne consegue che si deve procedere alla conversione dei diritti edificatori, garantendo al promotore privato i medesimi ricavi, come somma del valore delle aree edificabili originarie e del profitto ordinario del processo edilizio. Nel contempo allo Stato, quale partner dell'operazione, deve essere garantito il 50% dei ricavi.

Ne risulta che il plusvalore minimo dell'operazione deve essere pari al doppio di quello ricavabile del comparto perequativo Isonzo, ovvero a  $24.323.380 \text{ euro} \cdot 2 = 48.646.760$  euro.

L'edificabilità risultante Ed min è quindi pari a:

$$\text{Ed min} = (1.031,24 - 72.000/x) \cdot x = 48.646.760, \text{ ovvero pari a } 47.243 \text{ mq}$$

$$\text{Var ed} = 47.243 - 28.283 = 18.960 \text{ mq, pari al } 67\% \text{ in più.}$$

Il nuovo indice di edificabilità territoriale sarà quindi pari a 0,32 mq/mq, pari a 0,95 mc/mq.

Nel caso in cui il Comune voglia intervenire con incentivi ai privati proprietari dei suoli del comparto Basso Isonzo, al fine della loro adesione all'operazione, si può ricorrere ad incentivi quali un premio di edificabilità o lo scomputo degli oneri di urbanizzazione.

*Caso 3 - Trasferimento nell'area ex caserma Prandina di Corso Milano di proprietà del Demanio, nell'ambito di Progetto Paese.*

Un'ulteriore ipotesi è quella relativa allo spostamento dell'intera edificabilità dell'ambito perequativo del Parco dell'Isonzo nell'ambito della ex

Caserma Prandina ubicata in Corso Milano, in un'area militare dismessa presso il Centro storico. Essa è accessibile da una delle principali arterie del Centro della città ed è prossima alle mura cinquecentesche e a Porta Savonarola, antica via di accesso della strada che porta a Vicenza.

L'area ha una superficie pari a circa 31.200 mq; ne deriva un indice di edificabilità territoriale pari a 0,91 mq/mq che corrisponde, supponendo un'altezza interpiano di 3,00 metri, a 2,72 mc/mq.

Il valore di mercato dell'edificato residenziale nella zona Corso Milano, con destinazione d'uso residenziale, è pari a circa 4.200 euro/mq, mentre il valore degli affitti al lordo delle spese spettanti al proprietario è quantificabile in circa 15,00 euro/mq.

Supponendo, analogamente al caso della ex Caserma Brentelle, le spese pari al 50%, ne deriva che il reddito netto  $R_n$  è pari a 7,50 €/mq.

Poiché la durata della concessione sarà di 50 anni, ne consegue che la valutazione all'attualità dell'investimento privato, dovrà essere effettuata come stima del valore del diritto di superficie, che coincide con la capitalizzazione dei redditi ordinari ritraibili dagli immobili.



**Fig. 58 - L'area dell'ex Caserma Prandina**

$$\begin{aligned} V_{ds} &= a \cdot (q^n - 1) / (i \cdot q^n) = \\ &= (7,50 \cdot 12) \cdot (1,04^{50} - 1) / 0,04 \cdot 1,04^{50} = 1.933,40 \text{ euro/mq} \end{aligned}$$

Ne deriva che il valore dell'intera area è  $1.933,40 \cdot 28.283 = 54.682.235$  euro.

Supponendo che il progetto di valorizzazione preveda sempre la suddivisione del plusvalore generato dall'intervento, assegnando il 50% allo Stato e il 50% all'ente locale, ne deriva che al Comune spettano 27.341.176 euro.

Nell'ipotesi della cessione dei diritti edificatori spettante al Comune ai privati proprietari dei suoli del comparto perequativo Isonzo, si ha che la differenza tra il valore delle due area è pari a:



$$27.341.176 - 24.323.380 = 3.017.796 \text{ euro}$$

Ne deriva che è possibile procedere ad una riduzione dei diritti edificatori pari a:

$$1.933,40 \cdot x = 3.017.796 = 1.560,89 \text{ mq}$$

L'edificabilità spettante al Comune pertanto si può ridurre passando da 14.141,50 mq a 12.580,61 mq, e quella complessiva dell'area da 28.283 mq a 26.722,11 mq.

In alternativa, qualora il Comune intenda affidare l'intera edificabilità ai privati, esso può chiedere che i 3.017.796 euro siano destinati alla realizzazione di opere pubbliche, con modalità negoziali e concertative. Al fine della concretizzazione dell'operazione, il Comune può concedere la ripartizione del plusvalore, come definito dal regolamento di ripartizione tra il pubblico e il privato, nel caso di negoziazione, in quote pari al 60% al pubblico e il 40% al privato.

Ne deriva un premio di cubatura pari al 40% del plusvalore ovvero di 1.207.118 euro al privato e di 1.810.678 euro da destinare al finanziamento dei lavori pubblici.

Il Comune riesce quindi a reperire una serie di risorse da destinare ad opere pubbliche, la cui scelta sulle infrastrutture o sulle attrezzature da realizzare può avvenire secondo le priorità previste nel Programma triennale delle OOpp o secondo nuove modalità quali ad esempio la scelta su un elenco di lavori che rientrano nei fabbisogni della PA, come sperimentato con il Menù delle opere pubbliche nel Comune di Montesilvano.

### **9.5. Interrelazioni con il piano triennale e annuale delle opere pubbliche**

La normativa sui LLPP ha cercato di razionalizzare le modalità di intervento della PA: da un lato, per garantire il finanziamento, ha legato la realizzazione delle opere pubbliche al bilancio dell'ente previa la verifica della fattibilità economica, dall'altro ha imposto una verifica tecnico/amministrativa per le procedure espropriative necessarie per il reperimento delle aree.

Il DLgs 267/2000, nel caso degli enti locali, stabilisce che entro il 31 dicembre il Consiglio Comunale deliberi il Bilancio di Previsione per l'anno successivo, osservando il principio del pareggio finanziario; al bilancio annuale è allegato un bilancio pluriennale con durata pari a quello della regione.

Al bilancio viene allegato il programma triennale e l'elenco annuale di lavori (artt. 128 TU, 14 Legge, 13 Dpr 554/99) da realizzare nello stesso anno. Il piano triennale redatto secondo schemi tipo pubblicati dal Ministero (schede 3, 4, 5, 6) indica il codice dell'intervento, la tipologia, le problematiche, la stima dei costi e i tempi di attuazione, la stima del costo complessivo e la relativa copertura finanziaria nonché l'andamento delle spese nel triennio, la stima dei tempi, gli adempimenti amministrativi, la tempistica di collaudo. La scelta delle opere da inserire avviene in base ai bisogni/obiettivi/priorità, ma la criticità più rilevante consiste nella disgiunzione dal piano urbanistico.

Innanzitutto, oltre ad esservi una discrepanza temporale tra il Piano operativo, di durata quinquennale, e il Programma triennale non vi è una forte relazione tra i due strumenti, necessaria per il corretto sviluppo della città. Proprio questo è l'elemento cruciale che invece non viene affrontato: un raccordo forte tra il piano urbanistico e la programmazione dei LLPP, non solo per eliminare il disallineamento cronologico tra i due documenti, ma soprattutto per definire quando e come attuare le scelte del piano sono indispensabili per non lasciare solo sulla carta gli obiettivi da raggiungere.

Il Piano operativo solitamente scarseggia nel precisare input infrastrutturali e di attrezzature, fermandosi alla sola individuazione delle aree, all'apposizione del vincolo, alla definizione del fabbisogno e alla definizione dei parametri edilizi (volumetria massima, superficie coperta, altezze, ecc.), non indagando l'aspetto economico ovvero le risorse necessarie, il loro reperimento, le eventuali fonti di finanziamento.

Il Programma triennale dal canto suo, avendo un'ottica più limitata, punta soprattutto alla conservazione del patrimonio esistente, alla sua manutenzione, ma spesso non affronta la questione dello sviluppo delle aree insediative e della riqualificazione dei tessuti edilizi esistenti, rincorrendo certe volte le scelte effettuate dalla pianificazione, soprattutto se condotte, come spesso accadeva, con varianti parziali al piano.

Sarebbe quindi importante, invece, che il Piano operativo definisse le risorse economiche necessarie alla realizzazione delle opere pubbliche previste, anche come base imprescindibile per successive negoziazioni con i soggetti privati.

La definizione delle infrastrutture e delle attrezzature indispensabili alla realizzazione del piano, e delle relative risorse necessarie, dovrebbe essere il limite che la PA pone alla negoziazione con i promotori privati, e dal quale partire nella definizione delle attrezzature e delle infrastrutture che con trasparenza possono rientrare in un processo di contrattazione.

Il Programma triennale, o almeno una sua parte, quindi, dovrebbe costituire una parte integrante del Piano operativo con cui dovrebbe interfacciarsi ed essere il braccio valutativo-operativo, ma anche precisare le opere pubbliche che possono trovare finanziamento nell'ambito dello sviluppo e della riqualificazione private.

La programmazione oggi riguarda investimenti di importo superiore a 100.000 euro. L'inserimento nell'elenco annuale di interventi inferiori a 1.000.000 euro necessita lo Studio di fattibilità; quelli di importo superiore la progettazione preliminare. Un intervento non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo con un autonomo piano finanziario e non può utilizzare risorse disponibili all'atto di approvazione del bilancio. Si tratta quindi innanzitutto di correlare il Piano triennale al piano urbanistico e nello stesso tempo di individuare nell'Elenco annuale le opere che possono trovare fonte di finanziamento nell'ambito dello sviluppo negoziato degli interventi di trasformazione urbana. Il plus-valore generato per il trasferimento dei diritti edificatori negoziato in aree di pregio o per il loro cambiamento di destinazione d'uso, possono rientrare come fonte di finanziamento delle opere pubbliche previste nel Piano operativo e dal Piano triennale. Il TU dei LLPP prevede che le opere finanziate con capitali privati siano prioritarie rispetto alle altre, ma vincola l'inserimento di nuove opere ad un finanziamento autonomo e indipendente dalle risorse messe in gioco

nella programmazione. La rigidità del piano, quindi difficilmente si può coniugare con la flessibilità insita nella negoziazione, ecco perché la definizione di opere "imprescindibili" e di opere "derivanti dalla negoziazione" sarebbe opportuna, come opportuno la possibilità da parte di comuni di poter affidare ai privati opere previste inizialmente da realizzare con risorse interamente pubbliche o dal pubblico.

Questo permetterebbe anche di evitare il fatto che nella programmazione dei LLPP «*la quantificazione economico-temporale non può che risultare fortemente condizionata dalle ragioni di mera quadratura matematica dei conti, proprie della fase di redazione del Documento preliminare di avvio alla progettazione (Dpp), ovvero delle linee guida del progetto*» (Norsa, 2005).

## **CONSIDERAZIONI FINALI**

La recente riflessione sull'urbanistica ha portato ad evidenziare le principali criticità della sua applicazione "tradizionale":

- I. l'indeterminatezza temporale delle trasformazioni urbane pubbliche (reiterazione di vincoli espropriativi) e privati (nuova legge Provincia di Trento);
- II. la mancanza di risorse economiche per la concretizzazione di politiche di sviluppo;
- III. il trattamento disparitario dei proprietari fondiari;
- IV. l'inadeguatezza degli oneri urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione come strumenti capaci di catturare il plusvalore generato dall'azione pubblica;
- V. il disordine tipologico e architettonico derivante dai singoli interventi privati non coordinati.

La città inoltre, non è più in una fase di espansione, ma si trova oggi in una caratterizzata dal "riciclo del territorio in una strategia di sviluppo", basata sulla riqualificazione urbana e paesaggistica e sulla revisione dei tessuti urbani. In quest'ottica la vera sfida è quella di *«sviluppare la città utilizzando prevalentemente le sue aree urbanizzate, operare per la trasformazione radicale delle periferie grazie all'utilizzo degli spazi ingombri di complessi non più in uso»* (Roma, 2003).

In un momento in cui si vuole mettere fine alla crescita indiscriminata della città, le Amministrazioni pubbliche puntano sulla riqualificazione e sulla trasformazione qualitativa: risanamento conservativo dei centri storici, ristrutturazione delle periferie costruite nell'ultimo mezzo secolo, tutela delle aree agricole e di pregio ambientale.

In quest'ottica il coinvolgimento delle aree dismesse diventa un perno essenziale del nuovo disegno funzionale della città, dall'altro il riordino paesaggistico può diventare un ulteriore grimaldello che permette il ridisegno della città secondo un coerente piano pubblico, su singole iniziative private.

La rottamazione di edifici fatiscenti o incongrui, infatti, è ormai un termine diventato usuale in letteratura, mentre la perequazione tipologica e funzionale sono ormai strumenti operativi ben collaudati per operare trasformazioni nella città consolidata.

La perequazione urbanistica nelle periferie dissocia fisicamente lo jus aedificandi dal suolo e ha permesso l'introduzione di nuovi strumenti di governo dell'edificabilità come la compensazione, il trasferimento di cubatura, i crediti edilizi: ciò permette l'acquisizione senza spesa dei suoli necessari alla città pubblica e alle carenze urbanistiche.

Questi strumenti permettono di condurre politiche che incidono sul valore del prodotto edilizio, in quanto si ripercuotono sulle caratteristiche posizionali estrinseche ed intrinseche (ad esempio la destinazione d'uso).

I nuovi meccanismi di governo dei crediti edilizi in via di introduzione o in fase di studio, precedentemente analizzati come la Borsa Immobiliare di Milano o la Società Sviluppo SpA della Regione Veneto, gestiscono

fisicamente il disegno del suolo, ma non affrontano e risolvono la questione della rendita che rimane ancora ancorata e legata all'iniziativa privata.

Ne deriva che una prima criticità rilevabile: i diritti edificatori non possono essere scorporati dalla localizzazione e dalla destinazione d'uso e conseguentemente dalla rendita che generano.

I diritti edificatori devono essere convertiti in base alla Mappa dei valori della città, ovvero all'apprezzabilità del mercato immobiliare e nello stesso tempo devono considerare la diversa entità dei costi insediativi, legati alla realizzazione delle opere di urbanizzazioni o alla utilizzazione di quelle esistenti, in considerazione della loro capacità residua.

*«Può ritenersi di origine differenziale la rendita conseguente ad una suscettività insediativa generata dalla presenza di opere urbanizzative la cui capacità d'uso non è stata esaurita. Tali aspetti appaiono rilevanti nell'analisi di soglia. In sintesi la rendita delle aree urbane è essenzialmente da rapportarsi al crescere dei bisogni collettivi»* (Dal Piaz, Forte, 1995).

La conversione può quindi portare ad un loro ridimensionamento, nel caso la rendita e il profitto del promotore aumentino o diminuiscano per la maggiore redditività della nuova ubicazione.

La prima fattispecie può quindi diventare una modalità che coadiuva le politiche ecologico/ambientali e di sostenibilità dei piani urbanistici, riducendo le volumetrie edificabili a parità di valori e di profitti ottenibili.

La conversione, come detto, può portare anche ad un aumento della volumetria (nel caso la rendita e il profitto del promotore diminuiscano per la minore redditività della nuova ubicazione).

In tal caso si può intervenire con la destinazione d'uso, la qualità del costruito o la dotazione infrastrutturale, in ogni caso con tecniche negoziali.

Nel caso di aumento della rendita e del profitto del promotore conseguenti dall'aumento del valore di mercato degli immobili derivante dalla trasformazione urbana, si può procedere senza convertire i diritti.

Si può quindi ipotizzare di procedere nei seguenti modi:

- I. il plusvalore generato può essere oggetto di negoziazione con il promotore privato, proponendo una ripartizione 60%-40% (l'ipotesi del Comune di Padova) dell'aumento della rendita e lasciando al soggetto privato l'intero aumento di profitto;
- II. il plusvalore generato può essere completamente incamerato dal Comune. Esso può essere quantificato, caso per caso, con opportuni strumenti valutativi quali l'Acr, oppure parametrizzato con coefficienti. Al promotore rimarrà l'incremento del profitto.
- III. il Comune può decidere di lasciare il plusvalore al privato, in cambio della realizzazione di alcune opere pubbliche previste nel piano triennale (vedi il Menù delle OOpp del Comune di Montesilvano).

Se il modello permette di prospettare un governo pubblico della rendita urbana differenziale, difficile è l'individuazione di una modalità di gestione.

Oggi le differenti impostazioni pratiche individuate sono:

i comparti perequativi discontinui;

la libera commercializzazione solo in determinate aree di trasformazione;

la libera commercializzazione a livello comunale (Milano);

la libera commercializzazione a livello intercomunale e regionale (Regione Veneto).

La criticità più rilevante è comunque l'allocazione dei crediti nel territorio che deriva dall'esiguità dei patrimoni fondiari pubblici.

I comuni italiani, a differenza di quelli francesi, in conseguenza del diverso quadro normativo urbanistico, non possono comportarsi come soggetti attivi del mercato immobiliare.

Le droit de préemption ha permesso la costituzione di cospicue riserve fondiarie che permettono alla PA oltre all'incameramento della rendita, anche di regolare il mercato immobiliare.

*«L'acquisizione delle aree da parte dell'ente locale deve quindi correlare alla politica sociale; ma per questioni posizionali, non è in grado di influenzare la formazione di ulteriori rendite nelle aree urbanizzate già consolidate»* (Dal Piaz, Forte, 1995) e ancora *«l'ente territoriale attuando una politica di estesa acquisizione di are, può regolare i tempi di immissione nel mercato di aree urbanizzate, e quindi del prodotto edilizio; impedendo il manifestarsi dello squilibrio tra offerta e domanda, che sollecita l'evolversi della rendita [...] E' palese l'attualità di una tale linea operativa»* (ibidem).

Il funzionamento del trasferimento dei diritti edificatori e dei crediti edilizi, in Italia è quindi lasciato al mercato: entrambe le soluzioni a tutt'oggi prospettate e precedentemente analizzate - Milano e Regione Veneto - ricorrono infatti a strumenti che escludono il comune, quale principale artefice della rendita differenziale, da un'azione attiva nel mercato.

Anche nel secondo caso, quello relativo alla Società Scambi SpA, che rientra in Veneto Sviluppo di cui la Regione è azionista di maggioranza, la regolazione delle modalità di gestione del trasferimento dei crediti, estranea agli enti locali dal processo di distribuzione delle cubature e quindi dalla creazione di differenziali di rendita dovuti alla diversa provenienza e allocazione dei diritti.

Certo in Veneto i comuni devono individuare i suoli nei quali far "atterrare" le edificazioni, ma non sono coinvolti al momento della transazione tra privati e all'atto del loro trasferimento.

Per un buon funzionamento del credito edilizio come strumento di gestione del piano, non limitato solo allo svuotamento e al riempimento di aree dall'edificato nell'ambito di un disegno urbano, ma ampliato alla regolazione del mercato immobiliare e soprattutto della rendita, si tratterebbe di introdurre specifici elementi normativi calibrati sulle nuove potenzialità che esso può assumere.

In primis, la possibilità da parte dei comuni di poter accedere alla proprietà di aree inedificate o dismesse con il diritto di prelazione, al fine di costituire un patrimonio fondiario su cui alloggiare i diritti edificatori. Progetto Paese è un primo passo effettuato nella direzione di rendere disponibili suoli preziosi, in quanto per lo più ubicati nei centri cittadini, ma ha come elemento di criticità la durata cinquantennale della concessione, che specie per le destinazioni d'uso residenziali, diventa un freno all'investimento di promotori privati. Quella che la letteratura definisce la "concessione lunga" si presta più ad ospitare attività di tipo commerciale o

terziario o comunque di servizio (parcheggi, spazi museali, ecc.) in quanto in grado di ripagare in tempi ridotti l'investimento.

Una seconda alternativa è costituita dalla perequazione tipologica o dall'alloggiamento dei diritti edificatori in altri comparti perequativi "di atterraggio" definiti dal piano, in grado di ospitare le cubature provenienti dai crediti edilizi.

Si tratta quindi di affrontare la complicata questione dell'indennizzo dei proprietari ospitanti con meccanismi premiali, quali possono essere i premi di cubatura, delle destinazioni d'uso più redditizie o, infine, degli sconti sugli oneri urbanizzativi; il tutto legato ad una logica di riqualificazione urbana e al ridisegno dei tessuti degradati e disomogenei.

Come afferma Vittorio Gregotti i «*limiti dello sviluppo fisico del costruito in rapporto alla disponibilità finita e storicizzata del territorio [...] mette in discussione la tensione verso l'espansione, ed i modi stessi dei tipi di trasformazione che hanno caratterizzato per secoli l'architettura europea. Questa disponibilità finita dovrebbe significare oggi soprattutto la prospettiva di ritrasformazione del costruito e dell'infrastrutturato e la ricostruzione critica del territorio e della città (il costruire nel costruito) anziché la sua espansione*» (Gregotti, 1999).

La sostituzione edilizia recentemente denominata "rottamazione" (Audis, 2007) viene incontro a queste esigenze: «*per assonanza con la vicenda che ha riguardato gli autoveicoli vetusti e altamente inquinanti, la cui sostituzione è stata sollecitata addossando alla collettività alcuni oneri economici, attraverso il conferimento di sgravi fiscali. In astratto, nella città consolidata, possono essere previsti i seguenti tipi di intervento: 1) interventi di sostituzione edilizia, con demolizione e ricostruzione in sito; 2) interventi di mera demolizione, previa espropriazione dell'area e dei fabbricati [...] Per sollecitare i proprietari di questi immobili a compiere gli interventi di demolizione e di ricostruzione, in sede di pianificazione possono utilizzarsi le tecniche perequative. In queste ipotesi, la tecnica perequativa consisterà nel conferire una capacità edificatoria premiale per chi operi in tal senso, con l'implementazione dei diritti edificatori*».



**Figg. 59,60,61,62 - Esempio di un tessuto urbano con forti differenze tipologiche e dimensionali e di scarso pregio architettonico/ambientale e costruttivo**

In realtà esperienze analoghe di sostituzione integrali di porzioni di città non sono nuove specie negli Stati Uniti e in Francia: «*i processi agglomerativi giocano un ruolo importante nella realizzazione del Programma nazionale di riqualificazione urbana, contenuto nella cosiddetta Legge Borloo – dal nome dell’allora Ministro della Coesione Sociale – approvata il 1 agosto 2003, che prevede per il periodo 2004-2013 la demolizione e ricostruzione di 250.000 alloggi di edilizia sociale in affitto, la ristrutturazione di altri 400.000 alloggi di edilizia sociale già esistenti e la realizzazione di nuove strutture pubbliche nei quartieri oggetto degli interventi*» (Coppola, 2007).

Aldo Loris Rossi evidenzia l’attuale situazione edilizia italiana: «*il caotico sviluppo ha determinato una grave distruzione: ai margini delle città, di ampie estensioni di terreni agricoli trasformati in squallide periferie; lungo le coste, di grandi fasce di spiagge demaniali invase da pretenziose, miserevoli villette o, nel migliore dei casi, riminizzate; lungo i percorsi della viabilità automobilistica nazionale, di aree di elevato valore paesaggistico, deturpate da invadenti centri commerciali, supermercati, cimiteri di auto in disuso, ecc., mentre i siti di interesse naturalistico, storico o archeologico calamitavano ogni genere di speculazione edilizia. In particolare più degli 8.000 Km di coste italiane è oggetto di edificazione intensiva, ogni anno 50 mila ettari di aree libere vengono sottratti all’agricoltura e occupati da*



*infrastrutture varie e costruzioni di ogni genere [...] Ormai il degrado ambientale, il dissesto idrogeologico e l'inquinamento assumono proporzioni allarmanti giacché non si riesce ad intervenire adeguatamente sulle cause che li generano. E ancora: sebbene la popolazione sia invariata da almeno un quindicenni, si è continuato a costruire case di abitazione; infatti: nell'ultimo mezzo secolo - ricorda A. Cederna 1989 - i vani residenziali sono passati da 35 a 105 milioni. Oggi, dopo oltre un decennio, si calcola che vi siano in Italia 115 milioni di vani; pertanto in 60 anni ne sono stati edificati circa 80 milioni, cioè quasi due volte e mezzo i vani pre-bellici sopravvissuti dopo 30 secoli di vita delle città italiane, che possiamo definire di interesse storico. La stragrande maggioranza di tale edilizia post-bellica è priva di qualità, spesso costruita in fretta e in modo abusivo, con materiali scadenti, senza seguire norme tecniche elementari (specialmente negli anni '40, '50, '60), non antisismica, ad alta pericolosità; infatti, periodicamente collassa anche senza indizi premonitori, come nei recenti casi di Roma e Foggia. In particolare, tra il 1982 e il 1998 su 4.935.000 nuove costruzioni, ben 995 mila, cioè la quinta erano abusive! Intanto, ripetuti condoni hanno legittimato questa vera e propria spazzatura edilizia che nessuna manutenzione straordinaria potrebbe rendere accettabile. Oggi, l'Italia, sovraurbanizzata e con un notevole parte di edilizia abusiva a rischio, ha una disponibilità media di due vani per abitante, mentre si riscontrano cinque milioni di alloggi vuoti corrispondenti a 20 milioni di vani residenziali: un numero pari agli abitanti della Grecia e dell'Ungheria messi insieme!».*

	Prima del 1919	Dal 1919 al 1945	Dal 1946 al 1961	Dal 1962 al 1971	Dopo il 1972	Totale
Torino	51.409	72.846	136.137	114.067	51.604	426.063
Milano	67.517	131.398	204.860	150.498	78.399	632.672
Genova	74.243	56.743	85.987	61.056	26.599	304.628
Venezia	32.457	11.928	32.169	27.671	22.722	126.947
Trieste	28.466	14.557	23.954	24.638	19.635	111.250
Bologna	27.674	28.889	68.001	39.123	30.865	194.552
Firenze	42.464	32.533	40.577	34.630	20.403	170.607
Roma	65.143	133.011	325.821	307.656	318.916	1.150.547
Napoli	84.257	46.589	87.103	82.644	61.061	361.654
Bari	7.979	15.046	28.565	36.204	43.615	131.409
Palermo	19.815	31.949	50.631	69.508	97.366	269.269
Messina	5.978	24.405	17.832	23.278	41.223	112.716
Catania	13.680	19.395	29.249	36.582	39.871	138.777
Cagliari	4.700	5.352	17.667	19.546	23.123	70.388
<b>Totale 14 città</b>	<b>525.782</b>	<b>624.641</b>	<b>1.148.553</b>	<b>1.027.101</b>	<b>875.402</b>	<b>4.201.479</b>
<b>ITALIA</b>	<b>3.893.567</b>	<b>2.704.969</b>	<b>4.333.882</b>	<b>5.707.383</b>	<b>10.629.079</b>	<b>27.268.880</b>

**Tab. 33 - Numero di abitazioni per epoca di costruzione del patrimonio edilizio nelle principali città italiane (Fonte: Della Puppa - Cresme su dati Istat)**

	Prima del 1919	Dal 1919 al 1945	Dal 1946 al 1961	Dal 1962 al 1971	Dopo il 1972	Totale
Torino	12,1	17,1	32,0	26,8	12,1	100,0
Milano	10,7	20,8	32,4	23,8	12,4	100,0
Genova	24,4	18,6	28,2	20,0	8,7	100,0
Venezia	25,6	9,4	25,3	21,8	17,9	100,0
Trieste	25,6	13,1	21,5	22,1	17,6	100,0
Bologna	14,2	14,8	35,0	20,1	15,9	100,0
Firenze	24,9	19,1	23,8	20,3	12,0	100,0
Roma	5,7	11,6	28,3	26,7	27,7	100,0
Napoli	23,3	12,9	24,1	22,9	16,9	100,0
Bari	6,1	11,4	21,7	27,6	33,2	100,0
Palermo	7,4	11,9	18,8	25,8	36,2	100,0
Messina	5,3	21,7	15,8	20,7	36,6	100,0
Catania	9,9	14,0	21,1	26,4	28,7	100,0
Cagliari	6,7	7,6	25,1	27,8	32,9	100,0
<b>Totale 14 città</b>	<b>12,5</b>	<b>14,9</b>	<b>27,3</b>	<b>24,4</b>	<b>20,8</b>	<b>100,0</b>
<b>ITALIA</b>	<b>14,3</b>	<b>9,9</b>	<b>15,9</b>	<b>20,9</b>	<b>39,0</b>	<b>100,0</b>

**Tab. 34 - Numero di abitazioni per epoca di costruzione in percentuale del patrimonio edilizio nelle principali città italiane (Fonte: Della Puppa - Cresme su dati Istat)**

	Stato di conservazione				Totale
	Ottimo	Buono	Mediocre	Pessimo	
Prima del 1919	321.515	1.008.058	696.571	124.115	2.150.259
Dal 1919 al 1945	179.837	680.810	460.821	62.347	1.383.815
Dal 1946 al 1961	262.252	919.050	440.821	37.706	1.659.829
Dal 1962 al 1971	421.296	1.189.107	339.915	17.639	1.967.957
Dal 1972 al 1981	581.533	1.165.793	225.835	10.045	1.983.206
Dal 1982 al 1991	542.007	653.865	90.195	4.435	1.290.502
Dopo il 1991	566.397	199.656	23.320	1.654	791.027
<b>Totale</b>	<b>2.874.837</b>	<b>5.816.339</b>	<b>2.277.478</b>	<b>257.941</b>	<b>11.226.595</b>

**Tab. 35 - Abitazioni per epoca di costruzione e stato di manutenzione in Italia (Fonte: Della Puppa - Cresme su dati Istat)**

	Stato di conservazione				Totale
	Ottimo	Buono	Mediocre	Pessimo	
Prima del 1919	2,9	9,0	6,2	1,1	19,2
Dal 1919 al 1945	1,6	6,1	4,1	0,6	12,3
Dal 1946 al 1961	2,3	8,2	3,9	0,3	14,8
Dal 1962 al 1971	3,8	10,6	3,0	0,2	17,5
Dal 1972 al 1981	5,2	10,4	2,0	0,1	17,7
Dal 1982 al 1991	4,8	5,8	0,8	0,0	11,5
Dopo il 1991	5,0	1,8	0,2	0,0	7,0
<b>Totale</b>	<b>25,6</b>	<b>51,8</b>	<b>20,3</b>	<b>2,3</b>	<b>100,0</b>

**Tab. 36 - Abitazioni per epoca di costruzione e stato di manutenzione in percentuale in Italia (Fonte: Della Puppa - Cresme su dati Istat)**

Se quindi il patrimonio edilizio privato in Italia rappresenta una criticità per le città e il loro equilibrio, esso può essere anche un'opportunità per procedere ad un ridisegno dell'assetto urbano. Una politica pubblica in tal senso, vista l'improponibilità di procedere in modo forzoso, deve obbligatoriamente confrontarsi con diritti e rendite acquisite.

Il coinvolgimento dei privati in un tale processo non può quindi avvenire in modo forzoso; solo una politica di incentivi e premialità (come effettuato dal Piano paesaggistico della Sardegna), può attivare un processo virtuoso di rimessa in discussione del tessuto edilizio esistente. Nello stesso tempo la possibilità di procedere ad un riordino dell'edificato con la rottamazione di fabbricati obsolescenti e vetusti, può permettere di pensare all'ubicazione dei volumi derivanti da crediti edilizi.

I privati proprietari di suoli edificati, i cui immobili possono essere oggetto di interventi di rottamazione, devono essere quindi stimolati sia a provvedere alla sostituzione edilizia, sia ad ospitare i diritti edificatori provenienti da zone che il comune vuole acquisire e liberare dalle volumetrie, per destinarli ad ospitare attrezzature sociali in grado di limitare il deficit di standard della città.

Si tratta quindi di individuare dei meccanismi premiali, in analogia a quanto effettuato per esempio con interventi virtuosi dal punto di vista energetico in Lombardia, per i privati che offrono la disponibilità ad ospitare le cubature di altri soggetti, il tutto in un'ottica di demolizione e riqualificazione dell'esistente che deve contemperare esigenze di sviluppo sostenibile e di riordino del patrimonio immobiliare.

La perequazione tipologica, ad esempio, rappresenta una modalità di intervento sul costruito, ovvero un'ottica che può portare alla densificazione dell'esistente, secondo un progetto di città coerente e predefinito a cui i privati devono omologarsi. In tal modo i singoli privati, incentivati da meccanismi premiali, possono procedere alla rottamazione di tutto o parte del loro edificio e alla sua ricostruzione secondo le prescrizioni di un piano di riqualificazione. Nello stesso tempo essi possono ospitare una quota di edificazione di altri privati ottenendo un incentivo quale un premio di cubatura (che deve computare anche i costi di demolizione e ricostruzione dell'edificio esistente), lo scomputo degli oneri di urbanizzazione, il cambio di destinazione d'uso di parte delle superfici verso funzioni maggiormente appetibili.

Il trasferimento dei diritti edificatori deve comunque tener conto dei differenti valori messi in gioco, ovvero si deve procedere alla loro conversione a seconda che i valori di mercato ottenibili siano più o meno lontani dal centro o da zone urbanistiche di eccellenza e a seconda delle destinazioni funzionali delle varie zone di origine e destinazione.

Dall'altro lato, al fine di incentivare i privati alla rottamazione dei loro fabbricati, il comune può pubblicare dei bandi per la formazione dei comparti di perequazione tipologica con la disponibilità all'atterraggio di crediti edilizi.

Il bando quindi deve essere rivolto a due tipologie di soggetti:

- i privati disposti a rottamare gli edifici e ad ospitare i diritti edificatori di altre aree;
- i privati disposti ad ottenere diritti edificatori in cambio della cessione di aree.

Il bando, in analogia a quanto effettuato dal Comune di Parma ai fini della formazione del Poc per l'ottenimento di crediti edilizi, dovrebbe consentire la raccolta delle domande di partecipazione alla rottamazione da parte dei proprietari degli immobili compresi in appositi ambiti urbani..

Il bando deve essere quindi rivolto ad ambiti di completamento residenziale o ad ambiti di riqualificazione, deve attuare interventi di nuova urbanizzazione e di sostituzione o riqualificazione in continuità con il tessuto consolidato, mirati al miglioramento della qualità urbana e della sostenibilità ambientale.

Fasi di Bando pubblico per la raccolta delle domande di partecipazione ai comparti di ridisegno urbano.

Prima fase

*Raccolta delle manifestazioni di interesse.*

I soggetti interessati agli interventi di rottamazione edilizia e ad ospitare i diritti edificatori derivanti da altre aree dovrebbero presentare una manifestazione di interesse

*Istruttoria delle manifestazioni di interesse*

La valutazione delle manifestazioni di interesse da parte di una specifica Commissione, dovrebbe essere effettuata sulla base dei seguenti criteri: coerenza con le previsioni del piano urbanistico e del piano di riqualificazione.

Seconda fase

*Invito dei soggetti selezionati a presentare specifica proposta unilaterale di accordo*

I soggetti risultati idonei dovrebbero essere invitati a formulare specifica proposta unilaterale di accordo.

*Presentazione delle proposte unilaterali di accordo*

I soggetti invitati dovrebbero specificare gli oneri a carico del proponente e eventuali opere a favore del Comune e la quantità di diritti edificatori che possono essere ospitati.

*Istruttoria delle proposte*

*Comunicazione degli esiti*

*Sottoscrizione degli accordi*

Gli accordi relativi agli interventi dovrebbero essere sottoscritti con una convenzione.

Un secondo bando calibrato per le aree cedenti i diritti edificatori dovrebbe comprendere le seguenti fasi:

Prima fase

*Raccolta delle manifestazioni di interesse*

I soggetti interessati agli interventi devono presentare la loro manifestazione di interesse

*Istruttoria delle manifestazioni di interesse*

La valutazione delle manifestazioni di interesse da parte di una specifica Commissione, dovrebbe essere effettuata, analogamente al caso

di Parma, sulla base di una serie di criteri quali ad esempio la coerenza con le previsioni del piano, l'incremento, la valorizzazione e la riqualificazione del patrimonio pubblico in termini di opere da cedere al Comune, il miglioramento e il contenimento dell'impatto ambientale e paesaggistico, le ricadute positive sul contesto socio-economico, ecc.

#### Seconda fase

*Invito dei soggetti selezionati a presentare specifica proposta unilaterale di accordo*

I soggetti risultati idonei dovrebbero essere invitati a formulare specifica proposta unilaterale di accordo.

*Presentazione delle proposte unilaterali di accordo*

I soggetti invitati dovrebbero specificare gli oneri a carico del proponente e le opere a favore del Comune

*Istruttoria delle proposte*

L'Amministrazione Comunale, verificati i requisiti dei soggetti proponenti, dovrebbe valutare le proposte

*Comunicazione degli esiti*

*Sottoscrizione degli accordi*

Gli accordi relativi agli interventi dovrebbero essere sottoscritti mediante convenzione, che conterrebbe la quantificazione delle sanzioni nel caso di inosservanza da parte del privato dell'accordo e l'ammontare delle garanzie fidejussorie.

Una tale fattispecie di procedura non può prescindere dal momento valutativo che deve accompagnare la procedura, sia nella stima dell'entità dei diritti edificatori che devono essere riconosciuti ai privati e quindi nella loro conversione rispetto alla "mappa dei valori" urbana e ai costi insediativi. Nello stesso tempo la conversione dei diritti può essere uno strumento adatto ad introitare i differenziali di rendita. I diritti, se mantenuti quantitativamente invariati ed accolti in lotti soggetti a rottamazione che fanno aumentare il valore di mercato del prodotto edilizio, possono portare, come visto nei precedenti paragrafi, ad un aumento dell'incidenza area e del profitto. In una logica di collaborazione negoziale costruttiva tra privati e comune e di incentivazione allo sviluppo del piano urbanistico, tali incrementi possono essere suddivisi in quote (come, nell'esempio di Padova, 60% al pubblico e 40% al privato) da destinarsi al finanziamento delle opere pubbliche necessarie alla collettività e ad uno sviluppo sostenibile della città. Si tratta quindi di esplorare una modalità di gestione del piano che motivi i privati a condurre politiche virtuose di sostituzione edilizia e alla cessione delle aree necessarie ai servizi e alle attrezzature urbane, in un'ottica di regole chiare e trasparenti.

L'estimo e la valutazione sono strumenti imprescindibili per cogliere l'opportunità di intervenire con processi virtuosi di riqualificazione di vaste aree della città, che altrimenti saremmo costretti a lasciare come eredità ai posteri, con tutta la loro serie di problemi irrisolti, non per ultimo la loro bruttezza. Il privato e il pubblico potrebbero finalmente chiudere con l'era delle imposizioni e degli scontri, e collaborare alla creazione di una nuova città, dove i ruoli sono definiti in modo chiaro, come del resto le modalità di ripartizione dei benefici.

## **Bibliografia**

- AA.VV. (2005), *Estimo ed esercizio professionale*, Cleup SC, Padova
- AA.VV. (1989), *Tecnologia delle costruzioni*, Volume III, Le Monnier, Firenze
- AA.VV. (1990) (a cura di), *Pubblico e privato. Cooperazione finanziaria ed organizzativa fra privati ed enti locali nelle aree urbane*, Franco Angeli, Milano
- AA.VV. (1978), *Il Barone Haussmann. Prefetto della Senna 1853-1870*, Il Saggiatore, Milano
- Agenzia del Demanio (2007), *Valore Paese: il progetto di valorizzazione del patrimonio immobiliare dello stato*, Ufficio Stampa dell'Agenzia del Demanio, Roma
- Alpa Guido, Bessone Mario, Fusaro Andrea, *Proprietà edilizia, diritto urbanistico e facoltà di edificare. Una antologia di orientamenti*, in [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it).
- Bandarin Francesco (1989), *Le politiche dei suoi urbani*, Casa Città Territorio, Roma
- Bardini Paolo (2002), *I numeri, i diritti acquisiti e la compensazione*, atti del Convegno "La qualità della città: dove va l'urbanistica in Italia?", Roma
- Benevolo Leonardo (1974), *Corso di disegno*, Volume II, "L'arte e la città antica", Laterza, Roma-Bari
- Benevolo Leonardo (1974), *Corso di disegno*, Volume V, "L'arte e la città contemporanea", Laterza, Roma-Bari
- Bentivegna Vincenzo, Fattinanzi Enrico (1981), *Introduzione ai costi urbani*, Cedam, Padova
- Bardini Paolo (2000), *Il giubileo senza città. L'urbanistica romana negli anni del liberismo*, Editori Riuniti, Roma
- Bernoulli Hans (2006), *La città e il suolo urbano*, Corte del Fontego Editore, Venezia
- Biagini Aldo, Comoglio Guglielmo, Trebeschi Sergio (1990), *Il patrimonio degli enti pubblici: i terreni. Una indagine conoscitiva*, Il Mulino, Bologna
- Bolocan Goldstein Matteo (1997), *Urbanistica come regolazione locale. Nuovi sindaci, esperienze e stili di governo*, Dunod, Milano
- Camagni Roberto (1998), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carrocci, Roma
- Campos Venuti Giuseppe (2007) *Dopo mezzo secolo una proposta riformista per il governo del territorio*, Urbanistica Informazioni n. 213, maggio-giugno, Inu Edizioni, Roma
- Campos Venuti (2007) *Dieci temi per la nuova legge di principi*, Urbanistica Dossier n. 93, INU Edizioni, Roma
- Comune di Bologna (2007), *Aree ferroviarie e militari: per la riqualificazione di Bologna*, Bologna
- Comune di Padova - Settore Pianificazione Urbanistica, *Urbanistica "negoziata-concertata". Criteri di valutazione*, aprile 2003,
- Comune di Tenna, *Relazione illustrativa Prg di Tenna*, 2006

Colletta Patrizia (2007) *La proposta dell'Ulivo per il governo del territorio*, Urbanistica Informazioni n. 213, maggio-giugno, Inu Edizioni, Roma

Copiello Sergio (2005) *Valutazione economico finanziaria negli studi di fattibilità per la costituzione di Società di Trasformazione Urbana*, Tesi di Dottorato di Ricerca in Estimo ed Economia Territoriale all'Università degli Studi di Padova, relatore Prof. Stefano Stanghellini, Padova

Curti Fausto (1999) (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli Editore, Dogana (Repubblica di San Marino)

Curti Fausto (2006), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina Edizioni, Roma

D'Alfonso Giovanni (2000), *L'economia immobiliare nelle trasformazioni urbanistiche*, Aracne

Dal Piaz Alessandro, Forte Francesco (1995) (a cura di), *Piano Urbanistico: interessi fondiari, regole perequative*, Clean, Napoli

De Carlo Giancarlo (1995) *Nelle città del mondo*, Marsilio Editori, Venezia

De Carli Marcello (2007) (a cura di), *Strumenti per il governo del territorio. Perequazione urbanistica e Borsa dei diritti edificatori*, Franco Angeli, Milano

Della Puppa Federico – Cresme, *La città da rottamare: dimensioni, quantità, tipologie*, [www.audis.it/doc/abstract%20Creseme.pdf](http://www.audis.it/doc/abstract%20Creseme.pdf)

De Luca Giuseppe (2005), *Il procedimento di formalizzazione del piano nel "modello Toscana"*, Urbanistica Dossier n. 78, settembre 2005, Inu Edizioni, Roma

Dragotto Marina, Gargiulo Carmela (2003) (a cura di), *Aree dismesse e città. Esperienze di metodo, effetti di qualità*. Audis-Franco Angeli, Milano

Edilizia e Territorio n. 11, 2007, Il Sole 24 Ore, Milano

Falco Luigi (1999), *Attualità ed efficacia degli standard. Trent'anni dopo...Tornare a ragionare sugli standard*. Urbanistica Dossier n. 21, Inu Edizioni, Roma

Fiale Aldo (2004), *Compendio di Diritto Urbanistico, IV Edizione*, Edizioni Simone, Pozzuoli (Napoli)

Fielder L.E., Janda M.D. (1993), *The elements of a real estate investor's aspirated rate of return*, in *Real Estate Review*, vol 23, n. 1

Florio Massimo (2001), *La valutazione degli investimenti pubblici*, Volume I "Principi e metodi di analisi", Franco Angeli, Milano

Foderini Diego (2007) *Perequazione urbanistica avanti ma piano*, Consulente immobiliare n. 787

Folin Marino (1984), *Forme della produzione di case: lineamenti di ricerca comparata*, Archivio di Studi urbani e regionali n. 20, Roma

Forte Carlo, de' Rossi Baldo (1974), *Principi di economia ed estimo*, Etaslibri, Milano

Forte Carlo (1968) *Elementi di estimo urbano*, Etas Kompass, Roma

Fossa Ida (2004), *Parigi apre le porte alla banlieu*, L'architetto italiano, anno I, n. 4, ottobre-novembre, Mancosu Editore, Roma

Fracanzani Marcello Maria (2005), *Il credito edilizio nella L.r. n. 11/04: Emissione di carta moneta?* Comunicazione tenuta al Convegno "La

perequazione urbanistica nella legislazione statale e regionale veneta", Cortina d'Ampezzo 1-2 luglio 2005

Frigo Angelo (2005), *Perequazione, credito edilizio, compensazione nella riforma urbanistica veneta*, in Urbanistica Dossier n. 76, a cura di Francesca Piazza e Fernando Lucato, Esperienze venete di perequazione urbanistica, Inu Edizioni

Fusco Girad Luigi (1993) (a cura di), *Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere nel campo della valutazione. Studi in onore di Carlo Forte*, FrancoAngeli, Milano

Gabellini Patrizia (1999), *Tecniche urbanistiche*, Carrocci Editore, Roma

Gabellini Patrizia (2005), Cornice e senso del lavoro per Jesi, in Urbanistica n. 128, settembre-dicembre 2005, Inu Edizioni, Roma

Galuzzi Paolo, Vitillo Piergiorgio (1999), *Schema strutturale urbanistico e ambientale della città di Padova*, Urbanistica '99 - Le Monografie di Galileo, Padova

Garau Giorgio (1991), *Processi di convenzionamento della pianificazione delle aree urbane da riqualificare*, Paesaggio urbano n. 8/1991, Maggioli Editore, Milano

Gaiamo Carolina (2007), *Pianificare cooperando*, Urbanistica Informazioni 211, Roma, gennaio-febbraio, Inu Edizioni

Golinelli Piero (2007), *Cooperazione e copianificazione*, Urbanistica Informazioni 211, Roma, gennaio-febbraio, Inu Edizioni

Grassi Stefano (2005), *Reiterazione dei vincoli urbanistici e obbligo di indennizzo*, L'architetto italiano, anno II, n. 9, agosto-settembre, Mancosu Editore, Roma

Gregotti Vittorio (1999), *Identità e crisi dell'architettura europea*, Einaudi, Torino, 1999

Ingallina Patrizia (2004), *Il progetto urbano. Dall'esperienza francese alla realtà italiana*, Franco Angeli, Milano

Ischia Paola (2006), *Perequazione a confronto. La legislazione trentina ed i casi italiani*, Sentieri urbani n. 6, Inu Trentino, Trento

Lironi Sergio, (2007), *Varianti di Prg, vincoli urbanistici e sistema del verde*, in Ecopolis, 7 febbraio 2007

Lombardi Patrizia, Micelli Ezio (1998), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*, Studi urbani regionali, Roma

Lombardini Siro (1967), *La programmazione, idee, esperienze, problemi*, Etas, Torino

Lodovici Samek E., Bernareggi G.M. (1986), *Pubblico e privato. Cooperazione finanziaria ed organizzativa fra privati ed enti locali nelle aree urbane*, Franco Angeli, Roma

Rossi Aldo (1995), *L'architettura della città*, Città Studi Edizioni, Torino

Salomone Luca, *Breve introduzione alla disciplina urbanistica: Piano regolatore generale e regolamento edilizio*, Diritto.it.

Manzo Rosario (2007) *Governo del territorio: alcune considerazioni*, Urbanistica Informazioni n. 213, maggio-giugno, Inu Edizioni, Roma

Massera Alberto (2004), *Il Partenariato Pubblico-Privato e il diritto europeo degli appalti*, [www.iisa.it/documenti](http://www.iisa.it/documenti)

Mello Daniela (2007) *Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico*, Alinea Editrice, Firenze



Micelli Ezio (2004), *Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio Editori, Venezia

Micelli Ezio (2007), *Indice perequativo e progetto di città*, Urbanistica Informazioni n. 213, maggio-giugno, Inu Edizioni, Roma

Micelli Ezio (2007), *Indici edificatori per gestire piani e progetti: opportunità e limiti di un'innovazione controversa*, in Scienze Regionali, Volume 6 n. 1/2007, Franco Angeli, Milano

Michieli Igino (1991), *Corso di Estimo*, Calderini, Bologna

Morano Pierluigi (1999), *Un modello di perequazione urbanistico estimativo*, Edizioni Graffiti, Napoli

Morano Pierluigi (2007), *La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*, Alinea Editrice, Firenze

Nonni Ennio (2004), *Strategie urbanistiche innovative*, L'Ufficio Tecnico, n.5 anno XXVI, maggio 2004, Maggioli Editore

Oliva Federico (2007), *Le varianti Prg e l'acquisizione delle aree ad uso pubblico*, il Gazzettino, 1 febbraio 2007

Norsa Aldo (2005) (a cura di), *La gestione del costruire. Tra progetto, processo e contratto*. Franco Angeli, Milano

Pagano Fortunato (2004), *Perequare a qual fine?*, in Urbanistica Informazioni n. 197 settembre-ottobre 2004, Inu Edizioni, Roma

Politecnico di Milano Dipartimento di Architettura e Pianificazione – Università Bocconi di Milano (2006), *Dynamic Guide for the Management of Urban Regeneration Processes*, Progetto CoURBIT – Complex Urban Investment Tools, Azione 3.1

Pompei Stefano (1997) (a cura di), *Piano regolatore e perequazione nella gestione dei suoli*, in Stanghellini Stefano *Valutare per la trasformazione urbana*, Istituto Universitario di Architettura di Venezia – Satura, Venezia

Pompei Stefano (2004), *Esperienze di perequazione*, in Urbanistica Informazioni n. 197 settembre-ottobre 2004, Inu Edizioni, Roma

Pompei Stefano, *1964-2004 il lungo viaggio verso la perequazione urbanistica*, pubblicata in [www.perequazioneurbanistica.it](http://www.perequazioneurbanistica.it)

Prizzon Franco (2001) *Gli investimenti immobiliari. Analisi di mercato e valutazione economico-finanziaria degli interventi*, Celid, Torino

Prizzon Franco (1994), *Gli investimenti immobiliari. Analisi dei potenziali di mercato e valutazione economico-finanziaria degli interventi*, Torino.

Realfonzo Almerico (1994) *Teoria e metodo dell'estimo urbano*, La Nuova Italia Scientifica, Roma

Reho Matelda, Tonin Stefania, Trombetta Francesco (2002), *La promozione della bonifica ambientale nelle aree industriali dismesse* in Gajo Paolo

Salomone Luca, *Breve introduzione alla disciplina urbanistica: Piano regolatore generale e regolamento edilizio*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

Salzano Edoardo (2004), *La legislazione urbanistica delle regioni nei testi legislativi dell'ultimo decennio*, [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it)

Scianca Giorgio (2006), *Città da rottamare o da recuperare. Aree degradate: opportunità per migliorare la qualità urbana*, in ItaliaOggi, 15 novembre

Seassaro Loredana (1998), *Stili e contenuti delle recenti leggi urbanistiche regionali*, Urbanistica Dossier n. 14, maggio-giugno 1998, Inu Edizioni, Roma

Secchi Bernardo (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari

Senn Lanfranco (1990), *La cooperazione pubblico-privata nel finanziamento dello sviluppo urbano*, in Samek Lodovici Emilio e Bernareggi Gian Maria, *Pubblico e privato. Cooperazione finanziaria ed organizzativa fra privati ed enti locali nelle aree urbane*. Franco Angeli, Milano

Stanghellini Stefano (1994), *I costi di riurbanizzazione*, Franco Angeli, Milano

Stanghellini Stefano, *La riqualificazione urbana fra leggi di mercato ed esigenze sociali*, in [www.casaqualità.it](http://www.casaqualità.it)

Stanghellini Stefano (2000) (a cura di), *La valutazione degli investimenti sul territorio*, Ce.S.E.T., Venezia

Stanghellini Stefano (2001), *La riqualificazione urbana tra leggi di mercato ed esigenze sociali*, Consorzio nazionale CasaQualità S.c.a.r.l.

Stanghellini Stefano (2004), *Il plafond perequativo nel Prg di Catania*, in *Urbanistica Informazioni* n. 197 settembre-ottobre 2004, Inu Edizioni, Roma

Stanghellini Stefano (2005), *Perequazione urbanistica in Veneto: una retrospettiva rivolta al futuro*, in *Urbanistica Dossier* n. 76, a cura di Francesca Piazza e Fernando Lucato, *Esperienze venete di perequazione urbanistica*, Inu Edizioni

Unità Tecnica Finanza di Progetto CIPE – Ministero dell'Economia e delle Finanze (2004) *Ppp per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*, Roma

Vecchietti Sandra (2004), *Perequazione urbanistica: modelli e applicazioni*, in *Urbanistica Informazioni* n. 197 settembre-ottobre 2004, Inu Edizioni, Roma

Zevi Bruno (1995), *Controstoria dell'architettura in Italia. Rinascimento - Manierismo*, Newton, Roma

### **Bibliografia specifica per l'urbanistica francese**

AA.VV. (1989), *Lottissement et divisions foncieres*, Paris

Allard Laurence (direction) (2006), *Spécial Immobilier*, Le Point, n. 1779, octobre 2006, Paris

Bourdin Alain (2005), *Le partenariat public-privé et la production de la ville*, in *Le partenariat public-privé et le gouvernement future*, L'Harmattan Gret, sous la direction de Ali Sedjari, Rabat

Coppola Alessandro (2007), *Pierlafitte-sur Seine: demolire in banlieue*, *Urbanistica Informazioni* 214, Roma, luglio-agosto, INU Edizioni

Crédit Local de France (2000), *SEM mode d'emploi*, Fédération nationale des sociétés d'économie mixte, Paris

Drouet D., Garnot J. (2007), *Bonus de COS: Quelles perspectives d'application à la rénovation et la construction durable?*, Prebat, Paris

Duclos Denis (1973), *Propriété fonciere et processus d'urbanisation*, Csu.

Granger Véronique (1998), *La Maîtrise d'Ovrage et l'exercice de programmation: modalités d'organisation et d'assistance*, Ministère de

l'Équipement, des Transports et du Logement Plan Urbanisme Construction Architecture, Paris

Landot Eric, Landot Yann (2005), *La guide du financement de l'urbanisme, de la voirie et de réseaux*, Tech.Cités, Paris

Lavedan Pierre, Plouin Renée, Hugueney Jeanne, Auzelle Robert (1978), *Il Barone Haussmann Prefetto della Senna 1853-1870*, Il Saggiatore, Milano

Lenoir Noelle (1977), *Notes et études documentales. Le reserves foncieres*, La documentation Francaise, Paris

Mairie de Paris – Urbanisme (2006), *Plan Local d'Urbanisme de Pari*, Paris

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction des Affaires Economiques et Internationales (2000), *Financement des infrastructures et des services collectifs*, Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées, Paris

Morand-Deville (2006), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Paris

Val de Seine Aménagement (2006), *Ile Seguin Rives de Seine. Demain c'est maintenant*, Paris

Val de Seine Aménagement (2006), *Operation Seguin – Rives de Seine*, Presentation Decembre 2006