

Politiche di riqualificazione delle aree metropolitane: domanda di valutazione e contributo delle discipline economico-estimative¹

Giuseppe Stellin* - Stefano Stanghellini**

Premessa

Da tempo il tema delle aree metropolitane è oggetto di discussione in ambito sia politico che scientifico. Se però l'interesse politico dopo l'iniziale dibattito che ha seguito l'emanazione della legge 142/1990 è stato per lungo tempo assente², sul piano scientifico continua a ricevere numerosi consensi. Non a caso, a distanza di due anni, il CeSET - pur spostando l'ottica dallo sviluppo sostenibile alla riqualificazione - ripropone questo tema. L'interesse scientifico, del resto, risponde anche a precise istanze avanzate dalla società. Fortissimi sono infatti i richiami provenienti dal mondo produttivo che, nei confronti di questo nuovo soggetto istituzionale, ripone molte attese vedendo, in questo, la possibilità di risolvere alcuni spinosi problemi³.

Le ragioni dell'interesse del mondo scientifico e dell'inerzia di quello politico possono ricercarsi anche nella complessità di questo

* Prof. ordinario di Estimo nell'Università di Padova.

** Prof. associato di Estimo - IUAV - Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

1) Questo saggio, impostato e sviluppato unitariamente dai due autori, intreccia l'analisi con la proposta. Giuseppe Stellin si è occupato soprattutto della prima (par. 1, 2 e 3) e Stefano Stanghellini prevalentemente della seconda (par. 4). Gli autori ringraziano Ezio Micelli e Paolo Rosato per i preziosi suggerimenti ricevuti in fase di impostazione e di stesura.

2) Solo di recente infatti sono state proposte modifiche alla legge al fine di adeguare l'ordinamento esistente alle nuove esigenze delle autonomie locali. L'obiettivo è quello di far decollare le aree metropolitane privilegiando, in questo, l'apporto di Comuni e Province. In verità il problema viene affrontato, per lo più, sotto il profilo dell'"ingegneria istituzionale" subordinando, ad esempio, l'identificazione delle aree alle necessità di governo.

3) Ad esempio, qualche tempo fa la stampa ha dato un significativo rilievo all'opinione del presidente dell'Assolombarda secondo il quale i freni allo sviluppo regionale dipenderebbero, in primo luogo, "dalla mancanza di un'area metropolitana intesa come entità che sia in grado di gestire le trasformazioni in corso, pianificando e coordinando attività e progetti".

nuovo soggetto istituzionale i cui caratteri vengono solo abbozzati nel dettato legislativo. Tale complessità, unita ad una certa "conflittualità" sul piano istituzionale, sono le principali cause della mancata istituzione della città metropolitana.

Nell'ambito del tema generale, questo contributo affronta il problema della riqualificazione dell'assetto urbanistico ed ambientale delle aree metropolitane con riferimento alle politiche di intervento e, in particolare, alla domanda di valutazione che esse generano. Le riflessioni presentate al riguardo si basano quindi su una caratterizzazione dell'area metropolitana funzionale alla valutazione e seguono il noto approccio dell'economia pubblica.

Nella presente relazione verranno toccati, principalmente, quattro aspetti che possono essere così sintetizzati:

- a) una definizione di "area metropolitana" che risponda ad esigenze teoriche ed operative e sia funzionale all'evidenziazione della domanda di valutazione;
- b) l'esplicitazione delle ragioni che giustificano l'adozione di politiche pubbliche di riqualificazione e la natura multidimensionale di quest'ultime;
- c) la proposta di strumenti, coerenti con lo schema interpretativo assunto, funzionali all'attuazione di tali politiche;
- d) l'analisi della domanda di valutazione legata agli strumenti proposti.

1. L'area metropolitana come luogo dove si polarizzano i conflitti i conflitti d'uso e le esternalità

In assenza di una precisa identità territoriale, la comprensione dell'entità "area metropolitana" non è immediata (o non è generalmente condivisibile) in quanto associa l'idea di area (per sua natura vasta, diffusa e per certi versi indefinita) con quella di metropoli (normalmente dotata di una forte identità sia fisica che localizzativa). Il termine è usato infatti per identificare sia situazioni di conurbazione complessa, sia situazioni a forte interazione urbano-rurale, sia nuove situazioni non ancora definite⁴.

4) Nella realtà veneta, ad esempio, caratterizzata da un sistema territoriale policentrico e da un'economia diffusa ed articolata. Il riferimento all'area metropolitana viene visto come il logico superamento della tradizionale contrapposizione economica e socio-culturale fra città e campagna. In tale realtà, infatti, si è instaurato da tempo un sistema

Spostando l'ottica dalla città-metropoli all'area metropolitana, il connotato strutturale tende infatti a diluirsi a favore di quello funzionale. Ciò implica la ridefinizione delle caratteristiche di molte aree. Sarebbe possibile infatti vere, al limite, aree perfettamente rurali sotto il profilo paesaggistico ma decisamente urbane per caratteri gravitazionali, demografici e socio-economici⁵.

Il carattere indefinito e la multiformità delle situazioni territoriali hanno indotto gli studiosi a ricercare, prima di ogni altra cosa, profili concettuali più marcati. Infatti, solo così sembrava possibile poter ricondurre le realtà in esame ai modelli interpretativi e descrittivi conosciuti (ottima dimensione, ottima localizzazione, ecc.) Di qui il tentativo di definire le aree metropolitane, di cercarne una delimitazione o una loro articolazione. Facendo riferimento, tra la copiosa letteratura esistente⁶, a quella che si rifà più propriamente agli aspetti valutativi possiamo osservare come taluni abbiano sentito l'esigenza "ai fini di un esame di ricerca e di impostazione valutativa" di suddividere (o meglio classificare) l'area metropolitana riproponendo, pur in chiave più articolata, la contrapposizione rurale-urbano⁷. Altri ancora, nel tentativo di cogliere il profilo della sua complessità sono ricorsi ad una serie di definizioni di natura qualitativo-descrittiva⁸.

di relazioni profondamente integrate dal punto di vista funzionale che ha scardinato i ruoli precedentemente svolti dalle realtà urbane e da quelle rurali. Da questo punto di vista l'area metropolitana dovrebbe includere quindi, come avvenuto in molte proposte di ridefinizione degli ambiti di governo locale, anche le realtà rurali integrate con i poli urbani.

5) La genesi di queste aree non è inoltre spiegabile facendo riferimento alla mera sostituzione tra connotati urbani e rurali in quanto, spesso, le spiccate caratteristiche delle modalità di sviluppo hanno generato assetti assolutamente unici per profilo e funzione.

6) Fra i contributi più recenti meritano di essere segnalati: il capitolo "Evoluzione del sistema insediativo" nel *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, predisposto dal Ministero dei lavori pubblici in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani, Habitat II, Istanbul, 1996, e i saggi pubblicati in *Urbanistica*, n. 106/96, in presentazione della *Ricerca Itaten, forme del territorio italiano*.

7) Ugo Sorbi propone una divisione del territorio in: zona propriamente urbana; zona caratterizzata da prevalenza di insediamenti agricoli; zona intermedia (*Relazione introduttiva*, in Atti del XXIV Incontro di studio del Ce.S.E.T., Napoli 6-7 ottobre 1994, pagg. 11-14). Luigi Fusco Girard propone invece una partizione in: città storica; città consolidata; aree periferiche; centri urbani satelliti; aree miste urbano-rurali (*Le aree metropolitane tra sviluppo e destrutturazione*, in Atti del XXIV Incontro di studio, Napoli 6-7 ottobre 1994, pag. 18).

8) Vedi Fusco Girard, op. it. (pagg. 17-18).

Altri, infine⁹, con maggiori preoccupazioni operative, ne hanno visto la correlazione, ai fini di pianificazione, con l'area vasta.

L'approccio alla definizione delle aree metropolitane poggiante sull'individuazione di partizioni territoriali aventi maggiori livelli di omogeneità non consente però di cogliere, nella dovuta maniera, i rapporti di interdipendenza e di gerarchia esistenti tra le diverse componenti di questo nuovo soggetto istituzionale; rapporti del resto ben evidenziati anche nel disposto legislativo. D'altro canto, la traduzione sul piano operativo di caratteri, indubbiamente importanti, quali la conflittualità, le antitesi, le identità, la solidarietà o l'integrazione presenta non poche difficoltà. Per cogliere e rappresentare la vera identità dell'area metropolitana, il riferimento più appropriato sembra quindi essere alla sua natura sistemica¹⁰. Infatti, solo questa è capace di esprimere¹¹ "un insieme di relazioni tra grandezze, variabili, problemi, eventi, organizzazioni, flussi di comunicazioni".

Il riferimento alla natura relazionale delle aree metropolitane è indubbiamente utile per definire un percorso che consente, da un lato, di esplorare alcuni problemi di maggiore rilevanza e, dall'altro di identificare e qualificare il contributo delle discipline economico-estimative alle politiche di gestione e riqualificazione.

Facendo esplicito richiamo ai principi dell'economia pubblica, possiamo osservare che le aree metropolitane condividono tre caratteristiche principali:

- a) un'elevata "densità" delle attività antropiche di produzione e di consumo;
- b) una sostanziale scarsità di risorse naturali disponibili rispetto alla domanda (suolo in particolare);

9) F. Forte, *La pianificazione di area vasta quale strumento di una strategia di sviluppo sostenibile* in Atti del XXIV Incontro di studio, Napoli 6-7 ottobre 1994 (pagg. 109-142) e *La città metropolitana per lo sviluppo regionale*, Clean, Napoli, 1993.

10) L'area metropolitana viene anche definita come un sistema di sistemi (o sistema complesso) esito della connessione/sovrapposizione di una molteplicità di sottosistemi tra loro strettamente interdipendenti. Le reti tecnologiche della città materiale ed immateriale, le relazioni funzionali fra le parti, le logiche dello spazio costruito ed i rapporti di natura economica rappresentano alcune categorie di sottosistemi che assieme a molti altri delineano, interconnessi, l'area metropolitana.

11) S. Zoppi, *Le strategie di sviluppo delle aree metropolitane in una prospettiva di sostenibilità: lavoro e impresa sostenibile* in Atti del XXIV Incontro di studio del Ce.S.E.T., Napoli 6-7 ottobre 1994, pagg. 57-74.

c) la presenza di rilevanti esternalità (positive e negative) che interessano le attività di produzione e di consumo ivi presenti¹².

Le principali implicazioni - che, tra l'altro, legittimano e sostanziano l'azione pubblica di governo volta alla ricerca di un assetto nell'uso delle risorse il più possibile equo ed efficiente¹³ - sono riconducibili alle seguenti due categorie.

In primo luogo alla presenza di elevati conflitti nell'uso delle risorse naturali; tali conflitti possono riguardare beni di diversa natura: materiali o immateriali (come l'aria), mobili (come l'acqua) o immobili (come il suolo), privati o pubblici¹⁴. La possibilità di raggiungere autonomamente allocazioni eque ed efficienti dipende fortemente dalle caratteristiche economiche della risorsa stessa e sono maggiori per i beni privati (come i suoli dove il conflitto si concretizza nella formazione di rendite) mentre sono quasi nulli per i beni a consumo collettivo dove spesso è impossibile evitare rilevanti fenomeni di spreco.

Tali implicazioni sono riconducibili, in secondo luogo, alla presenza di esternalità quale conseguenza del fallimento del mercato. Tale presenza, come è a tutti noto, rende inefficiente (in senso paretiano) la posizione di equilibrio tra produzione e consumo raggiunta dal mercato poiché non tiene conto dei flussi di utilità e/o disutilità (connessi con il consumo e la produzione) che non sono regolati o regolabili dal mercato stesso¹⁵. E' questo un aspetto di fondamentale importanza nel governo delle aree metropolitane in

12) La definizione di esternalità è esclusiva quanto quella di area metropolitana. In questo contesto ci è sembrato ragionevole fare riferimento alla definizione proposta da Baumol e Oates.

13) Estendendo il concetto di equità reperibile in letteratura (vedi H. Varian, *Microeconomia*, Cafoscarina, Venezia, 193, p. 519), una politica è da considerarsi equa se determina modificazioni nel paniere di beni dei consumatori tali che nessun soggetto preferisce le modificazioni prodotte al paniere di beni di un altro al proprio. Parimenti una politica è efficiente se determina un vettore di beni tale da rendere impossibile l'aumento di uno qualsiasi senza determinare una riduzione di almeno un altro bene (Baumol e Oates).

14) Per una definizione di beni privati e beni pubblici vedi G. Brosio, *Economia e Finanza Pubblica*, Nuova Italia Scientifica, 1986, pag. 47.

15) L'equilibrio si dice Pareto-efficiente se non esiste un'allocazione (produzione e distribuzione) dei beni alternativa "tale che il livello di soddisfazione di tutti sia almeno altrettanto grande, e quello di taluno sia maggiore che nella prima" (vedi Varian, *op. cit.* p. 14).

ragione anche della particolare "concentrazione" dei fatti economici che rende ad amplificare gli effetti esterni.

Ampia è la gamma della esternalità presenti nelle aree metropolitane. Dovendone illustrare l'importanza e la pervasività pare utile ricondurre ad uno schema generale¹⁶ che le classifica in positive e negative; di produzione e di consumo; private e pubbliche; tecnologiche e pecuniarie. A titolo esemplificativo vengono riportati alcuni esempi sulla base della classificazione appena ricordata.

Le esternalità negative legate ad attività produttive (principalmente l'inquinamento ambientale e quello di origine industriale) sono state oggetto di numerosi approfondimenti¹⁷ ed hanno dato luogo ad una notevole mole di interventi di controllo e di regolamentazione¹⁸. Le esternalità positive da produzione nelle aree metropolitane (ad esempio i vantaggi derivanti dall'aggregazione e dalla presenza di attività complementari) sono le loro natura instabili in quanto nel momento in cui diventano evidenti si instaura un meccanismo di fusione e/o acquisizione che "confondono" il produttore dell'esternalità con il percettore.

Esternalità ed aree metropolitane

Tipo di effetto	Fonte	Natura dell'esternalità	
		Positiva	Negativa
Tecnologico	Produzione	Integrazione fra imprese	Inquinamenti da materiali di scarto dei processi produttivi
	Consumo	Vicinanza a beni storico-culturali e ambientali	Inquinamento Congestione
	Privata (esauribile)	Riciclaggio di materiali di scarto da parte di privati	Inquinamento da traffico Abbandono di rifiuti
	Tipo di fruizione	Pubblica (inesauribile)	Beni che migliorano l'ambiente urbano
Pecuniario		Rendite percepite da proprietari di fondi rustici periurbani	Aumento dei costi di fattori produttivi dovuto ad usi concorrenti

16) A questo proposito, vedi il contributo di Baumol e Oates.

17) Per una rassegna si rimanda ad alcuni recenti studi dell'OECD.

18) Le esternalità di produzione in relazione alle modalità di generazione possono distinguersi ulteriormente in puntuali e diffuse. le prime sono perfettamente identificabili per origine e causa (p.e. un scarico d una concertia) mentre le seconde sono dovute a comportamenti collettivi diffusi su aree vaste (p.e. lo scarico di piombo ed idrocarburi di parche e strade) e non possibile individuare e controllare ciascuna fonte.

Le esternalità che maggiormente caratterizzano le aree metropolitane sono quelle da consumo e possono essere sia di tipo positivo che negativo. Le esternalità negative sono essenzialmente riconducibili a fenomeni di congestione. Le esternalità positive da consumo sono invece riconducibili alla presenza di beni storico-architettonici ed ambientali privati la cui fruizione da parte dei titolari produce, in varia misura, benefici anche per altri.

Di particolare interesse è la distinzione fra esternalità a fruizione pubblica ed esternalità a fruizione privata. Le prime, a differenza delle seconde, non si esauriscono con l'uso. I benefici o i danni connessi con la presenza di un parco privato o di un'area dismessa, ad esempio, non si riducono in base al numero di persone coinvolte bensì aumentano con esso. Fra le esternalità a fruizione privata si possono ricordare i materiali di scarto delle attività di produzione e consumo (carta, vetro, plastica, vestiario, ecc.) che alimentano le attività economiche dedite al riutilizzo ed al riciclaggio.

Le esternalità si possono distinguere, infine, in tecnologiche e pecuniarie. La presenza di esternalità tecnologiche, come quelle considerate finora, comporta sempre una distorsione nell'allocazione delle risorse. Le esternalità pecuniarie¹⁹ invece non produrrebbero allocazioni distorte ma solo una redistribuzione dei profitti. Un esempio tipico di esternalità pecuniarie è la modificazione indotta nei prezzi dei terreni agricoli dall'andamento del mercato immobiliare urbano²⁰. Lo studio delle esternalità pecuniarie, quindi, aiuta anche a chiarire alcuni aspetti di un fenomeno complesso come la rendita, almeno per la parte ad esse riconducibile.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte si può tentare una definizione di area metropolitana anche, trascendendo l'aspetto geografico, si concentra sulla dimensione e sulla natura dei fenomeni che al suo interno si vogliono governare. Da questo punto di vista l'area metropolitana può essere intesa come un'area caratterizzata da un'ele-

19) Per esternalità pecuniaria si intende una modificazione del prezzo di un bene provocata dalla modificazione del prezzo di altri beni.

20) Se infatti si verifica un aumento della domanda di alloggi, aumento anche la domanda di suolo e, quindi, il suo prezzo. Gli acquirenti di terreni agricoli subiranno quindi un'esternalità negativa proporzionata alle aspettative di rendita futura dei venditori scontate all'attualità. In sostanza vi è un trasferimento di profitti dagli agricoltori (che debbono sborsare cifre più consistenti per acquistare i terreni) ai promotori immobiliari.

vata densità di attività antropiche (sia di produzione che di consumo), un'insufficiente dotazione di risorse naturali, una rilevante presenza di esternalità. alle stesse conclusioni, anche se non con riferimento alle aree metropolitane, arriva P.C. Palermo quando scrive: "E' chiaro che i luoghi e le forme del mutamento non possono esser generalmente circoscritti entro la rete dei confini istituzionali. Come insegna la più fertile analisi sociale-territoriale, ma anche la stessa analisi delle politiche pubbliche, l'ambito territoriale rilevante nel quale si dispiega un determinato processo sociale, oppure un processo sociale, oppure un processo di *policy*, difficilmente può essere stabilito a priori; di solito costituisce uno degli esiti dell'indagine"²¹.

Le politiche di governo delle aree metropolitane - ed in particolare quelle di riqualificazione - dovranno pertanto essere principalmente volte alla gestione dei conflitti d'uso delle risorse scarse ed al governo delle esternalità.

2. Le politiche pubbliche di riqualificazione delle aree metropolitane

Il fallimento del mercato e la rilevante presenza di esternalità comportano, per le aree metropolitane, una serie di ricadute negative e che investono diverse sue componenti. Basti pensare agli effetti sul piano sociale, sul piano urbanistico e sul piano economico. Ne sono un esempio, nell'ordine: a) i processi di emarginazione delle fasce sociali più deboli; b) lo spreco nell'uso del patrimonio fondiario ed edilizio; c) l'eccesso nel consumo delle risorse ambientali. Pressante è quindi la necessità di porre in atto politiche di riqualificazione, intese come un insieme di azioni pubbliche volte a (ri)attribuire qualità all'ambiente urbano.

Il concetto di qualità, contenuto nel sostantivo *riqualificazione*, è comunque carico di ambiguità e assai poco riducibile a un chiaro ed univoco significato. Per questo motivo si è ritenuto utile definire il valore da noi attribuito a tale termine.

La più recente letteratura prodotta in ambito estimativo offre contributi di valido aiuto. Secondo Fusco Girard²², il concetto di quali-

21) P.C. Palermo, "Problemi, orientamenti e sperimentazioni di una ricerca territoriale complessa", *Urbanistica*, 106/96.

22) L. Fusco Girard, *Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere della valutazione*, Angeli, 1993.

tà della città e del territorio conosce tre declinazioni. Infatti solo piani o progetti capaci di ridare qualità estetica all'ambiente antropizzato, di essere portatori di nuova ricchezza ed infine di tutelare i soggetti più deboli e più esposti al cambiamento economico e sociale, possono dirsi interpreti del concetto di qualità. Dall'interazione e dalla sintesi di queste tre dimensioni emerge la qualità complessiva dell'intervento pubblico.

Il nostro contributo recepisce sostanzialmente le posizioni di Fusco Girard e individua, coerentemente a esso, nella fusione delle dimensioni territoriali. Assai di rado, comunque le tre dimensioni della qualità si trovano rappresentate in eguale valenza nel progetto o nella politica di intervento anche perché le preoccupazioni di natura economica e sociale sono spesso più pressanti. Per tale motivo si è preferito, ai fini del presente lavoro, enfatizzare l'aspetto della qualità come sviluppo economico e come equità nella ripartizione delle risorse. Questi due caratteri della qualità, tra l'altro, possono essere ricondotti più facilmente alle categorie economiche che hanno guidato l'approccio sin qui seguito che sono l'efficienza e l'equità descritte da Pareto.

La natura multidimensionale del concetto di qualità ma, soprattutto, i legami esistenti, tra le sue diverse dimensioni, richiamano la necessità di porre in atto politiche di riqualificazione di tipo integrato. La crucialità di un approccio di sintesi è infatti indiscutibile, soprattutto alla luce delle attuali difficoltà a ricondurre, entro un quadro unitario, i diversi interventi che hanno per obiettivo la trasformazione della città e del territorio. Solo per fare un esempio, le politiche fondiarie spesso sganciate da quelle legate alla fiscalità immobiliare. Ciò che comunque è ancora più inquietante è la frequente contrapposizione fra piani territoriali e politiche di settore. Qui il contrasto è ancora più netto in ragione della difficoltà di far convivere strumenti che ambiscono a sintesi complessive (come il piano regolatore) con strumenti che traggono la loro legittimità dalla capacità di dare soluzione a problemi specifici.

In quest'ottica, quindi, la qualità delle politiche territoriali non dipende solo dalla bontà degli interventi posti in atto ma anche dalla capacità di ricercare opportune sintesi dei vari strumenti e delle iniziative entro strategie di intervento comuni. In altri termini, dal loro livello di integrazione. Perché tali sistemi siano possibili, è necessario però disporre di un insieme di riferimenti metodologici ed operativi comuni. Alcuni esempi in questa direzione sono già disponibili; basti

pensare ai programmi di riqualificazione urbana in fase di avanzata sperimentazione in molti comuni d'Italia²³. L'efficacia dei programmi di riqualificazione urbana potrebbe tuttavia essere di gran lunga maggiore se gli strumenti tradizionali utilizzati²⁴ e ai nuovi proposti²⁵ potesse aggiungersi quello fiscale. Come, più in generale, la gamma delle risorse attuabili potrebbe essere significativamente superiore se si potessero istituire nuovi mercati relativi all'uso di risorse pubbliche o private con valenza collettiva.

Quindi, facendo riferimento al concetto di area metropolitana e a quello di integrazione tra le politiche pubbliche, è possibile individuare due diverse tipologie di strumenti innovativi nel contesto italiano. La prima tipologia, fa riferimento agli strumenti finanziari e, in particolare, alla fiscalità immobiliare, la seconda, all'istituzione di nuovi mercati²⁶.

La possibilità che la pubblica amministrazione possa condizionare, con strumenti fiscali, i comportamenti dei soggetti economici al fine di raggiungere determinati obiettivi non rappresenta certa una novità per la scienza economica. Basti pensare al modello pigouviano dove lo Stato internalizza le esternalità attraverso l'imposizione di tasse e l'erogazione di sussidi.

23) Il concetto chiave che informa i programmi di riqualificazione urbana (legge 179/92), è quello dell'integrazione intesa, prima di tutto, come pluralità di funzioni e di destinazioni d'uso di soggetti e risorse. Il superamento della zonizzazione monofunzionale e l'integrazione della funzione residenziale con le attività produttive, terziarie e ricreative sono considerati i principi guida di un nuovo stile di pianificazione. L'integrazione riguarda anche le risorse tecniche e finanziarie necessarie per la realizzazione del programma. esse debbono necessariamente coinvolgere sia il soggetto privato che quello pubblico, superando così il modello gestionale tradizionale legato al solo intervento diretto della mano pubblica dove alla componente privata viene attribuito un ruolo subalterno. In sintesi, il legislatore ha cercato di innovare le formule di attuazione del piano assumendo la multifunzionalità come presupposto per raggiungere l'obiettivo della qualità degli interventi e affidando l'attuazione di questi ultimi ad intese fra pubblico e privato, coerentemente con gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza e di razionalizzazione della spesa pubblica.

24) Quali la concessione di incentivi finanziari pubblici, lo snellimento procedurale ecc.

25) In particolare la cessione di beni immobili pubblici in cambio della realizzazione di opere pubbliche.

26) Forti analogie con queste proposte presentano quelle avanzate per la qualificazione delle politiche in campo agro-forestale e per la valutazione delle scelte di politica ambientale, rispettivamente, da M. Merlo, "Dai vincoli al mercato strumenti adottati nelle politiche agro-forestali-ambientali", *Rivista di Politica agraria*, anno XIII - n. 6 1995, e di M. Polelli e G. Sali, *Strumenti per la valutazione delle scelte di politica ambientale nel quadro dello sviluppo sostenibile*, in Atti del XXIV Incontro di studio del Ce.S.E.T. Napoli 6-7 ottobre 1994 (pagg. 159-180).

Sotto il profilo teorico, lo strumento fiscale è in grado di ripristinare condizioni di efficienza allocativa nel caso in cui la presenza di esternalità negative conduca a condizioni subottimali nell'allocazione e nell'uso di risorse collettive. La tassa pigouviana diviene allora lo strumento che consente di riportare il sistema degli scambi a condizioni di ottimo economico. Secondo questo approccio, per esempio, il prolema dell'inquinamento provocato dalle attività produttive inquinanti trova soluzione, entro lo schema ormai consolidato dell'economia pubblica, nel pagamento di una tassa legata alla produzione inquinante, in modo tale che i costi sociali e i costi di produzione (comprensivi della tassa) si equivalgano. Le condizioni di efficienza economica sono così di nuovo ripristinate.

Di questo strumento sono noti i limiti. Fra essi, merita richiamare soprattutto due. Il primo è legato alle difficoltà operative esistenti nella stima dei costi sociali; il secondo agli esiti dell'impiego di questo strumento. Con particolare riferimento a questo secondo aspetto, vale la pena di ricordare che la fiscalità non mira a eliminare le diseconomie connesse a processi di produzione e consumo, bensì si pone l'obiettivo di internalizzarle nelle scelte individuali. In altre parole, lo strumento fiscale non elimina il problema, ma lo rende compatibile con l'obiettivo dell'ottimo economico. In diversi casi un simile approccio potrebbe rivelarsi discutibile dato che, spesso, risulta più desiderabile la completa eliminazione delle diseconomie esterne piuttosto che la loro riduzione. E' il caso, ad esempio, in cui vi sia incertezza circa gli effetti a lungo termine di una determinata forma di inquinamento.

Entro i limiti ora accennati, vanno comunque tenute presenti le potenzialità di questo strumento. La fiscalità, infatti, consente di pervenire a una più equa ripartizione delle risorse in contesti territoriali quali quelli delle aree metropolitane. Facendo riferimento all'attuale dibattito, un esempio appropriato è rappresentato dall'uso della fiscalità immobiliare locale come importante strumento per recuperare alla collettività di rendite immobiliari giudicate inique.

Più nuovo è, invece, lo strumento della creazione di nuovi mercati. Per questo motivo si ritiene opportuno approfondire gli aspetti teorici con riferimento al problema della riqualificazione delle aree metropolitane²⁷.

27) Vale la pena di sottolineare come la distinzione tra questi due strumentista riconducibile a due diverse correnti di pensiero che, originatesi dall'approccio neoclassico alla teoria economica, si sono sviluppate nell'affrontare il problema dell'efficiente allocazione delle risorse in presenza di esternalità di tipo tecnologico.

3. Quali potenzialità per le politiche pubbliche dalla creazione di nuovi mercati?

Esperienze di pianificazione territoriale più o meno recenti hanno palesemente dimostrato l'inefficacia, nel raggiungimento dell'ottimo sociale, delle politiche autoritative. La vecchia concezione dirigistica che prevedeva l'adeguamento dei comportamenti dei diversi soggetti economici - ed in ultima analisi dello stesso mercato alle scelte di piano si è rivelata spesso fallimentare. Come hanno avuto esiti incerti le soluzioni che, per ripristinare le condizioni di ottimo sociale, prevedevano la sostituzione del mercato con interventi diretti della mano pubblica. I primi ad esserne insoddisfatti sono gli amministratori e gli stessi pianificatori, tant'è che forte è l'istanza di una nuova "legge per il governo del territorio". In considerazione quindi dei limiti storicamente rilevati delle tradizioni politiche territoriali nel raggiungimento dell'ottimo sociale, un riferimento di grande interesse diviene l'istituzione di nuovi mercati.

Anche se, spesso, il mercato non è in rado di garantire l'ottima allocazione delle risorse (tant'è che al suo riconosciuto fallimento viene ricondotta la genesi delle esternalità) si può ugualmente ravvisare l'opportunità di porre in atto, nei suoi confronti, azioni di "indirizzo" che divengono alternative alle consuete modalità di intervento dell'operatore pubblico. La dimostrazione che l'istituzione di nuovi mercati può sostituirsi a forme di intervento diretto da parte dello Stato è opera di Coase²⁸. Il concetto chiave intorno a cui ruota il suo ragionamento è il "diritto di proprietà"²⁹. Le conclusioni del ragionamento di Coase possono esser così sintetizzate: se esiste la possibilità di instaurare una negoziazione, basata sulla compravendita dei diritti di proprietà della risorsa, tra un soggetto privato generatore di esternalità e un altro soggetto (individuo o attore collettivo), allora esiste una tendenza automatica a raggiungere la condizione di ottimosociale, a prescindere da chi possiede tali diritti. Se diamo

28) R. Coase, "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, n. 3, 1960, pp. 144-171.

29) In questo contesto il diritto di proprietà assume comunque un significato più ampio di quello tradizionalmente ad esso assegnato e può essere applicato a disparate categorie di beni economici, materiali ed immateriali, dato che fa specificatamente riferimento al loro diritto d'uso (ad es. il diritto di utilizzare la propria casa, oppure il diritto ad utilizzare una certa risorsa naturale, il diritto a non essere inquinato, ecc.).

ragione a Coase si riduce fortemente l'importanza dell'intervento da parte dello Stato poiché il mercato, opportunamente ridefinito nei suoi scambi, è in grado di garantire condizioni di efficienza allocativa.

I limiti di un tale ragionamento sono ben noti, come sono note le critiche mosse a tale approccio. Fra le tante vale la pena di ricordarne due. La prima sottolinea la fragilità delle ipotesi nel caso in cui il soggetto produttore di esternalità sia *price-maker* e non *price-taker* e, quindi, il mercato si discosti da condizioni di concorrenza perfetta. La seconda evidenzia che, nel caso in cui vi siano rilevanti costi di transazione che si riflettono sui bilanci individuali, non vi può essere vantaggio per i due agenti ad instaurare una negoziazione, sebbene questa sia in grado di condurre a una condizione di maggiore efficienza.

Anche se le critiche appena rilevate trovano un certo riscontro nella realtà dei fatti, appare ugualmente stimolante la prospettiva di migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse attribuendo precisi diritti di proprietà. Esempi concreti, è utile ricordarlo, esistono già a questo proposito. Da tempo, soprattutto negli Stati Uniti, si è proceduto infatti a sperimentare l'efficacia di un simile approccio. I casi più noti riguardano la cessione, tramite meccanismi d'asta, dei diritti d'uso su alcune risorse in presenza di un loro utilizzo sub-ottimale.

Una lettura più attenta dell'approccio del mercato dei diritti consente comunque di individuare ulteriori nuove prospettive. Grazie al significato più ampio attribuito da Coase al diritto di proprietà (che allarga il riferimento al diritto d'uso delle risorse) questo può essere esteso anche ai beni pubblici (quali ad esempio l'aria o l'acqua) ed attribuito anche a soggetti collettivi. In questo senso passi importanti sono stati mossi verso il consolidamento di nuovi diritti (alcuni parlano di diritti di terza generazione ed altri di diritti diffusi) legati alla fruizione dell'ambiente associata ad istanze quali un maggiore benessere ed una miglior qualità della vita. La concreta affermazione di questi diritti (ed è questa l'importante lezione di Coase) consente di escludere interventi di tipo autoritativo in quanto l'ottimo sociale può essere raggiunto attraverso processi negoziali in cui la mano pubblica funge, al limite, da soggetto mediatore con il ruolo di abbattere eventuali costi di transazione che costituiscono sempre un limite strutturale all'attivazione dei meccanismi di scambio.

Per le discipline che si interessano, a vario titolo, dei processi di trasformazione della città si aprono quindi interessanti prospettive.

poter affermare una nuova serie di diritti, intimamente associati da una cittadinanza di tipo nuovo³⁰ senza necessariamente ricorrere all'intervento diretto della mano pubblica (della quale è stata dimostrata l'inefficienza e l'inefficacia sul piano empirico oltre che su quello teorico³¹) costituisce una grande opportunità.

Ad una prima riflessione diverse sono le categorie di problemi che possono, sul piano operativo, trarre giovamento dall'istituzione del mercato dei diritti. Basti pensare, al riguardo, ai recenti tentativi di istituzionalizzare, a livello locale, i diritti edificatori associati alla proprietà fondiaria per risolvere in modo originale il problema del regime dei suoli.

4. Le valutazioni a supporto della fiscalità immobiliare e della creazione di nuovi mercati

Le politiche integrate di riqualificazione delle aree metropolitane, per la stessa natura multidimensionale del concetto di qualità, generano una domanda di valutazione molto vasta, la quale trova puntuale riscontro nella crescente tendenza a incorporare procedure valutative nel processo di elaborazione di strumenti di pianificazione territoriale e urbana³². Rispetto all'intera domanda di valutazione indotta, questo contributo si concentra sui due strumenti che, coerentemente con quadro interpretativo assunto, sono stati proposti. In particolare, l'istituzione di nuovi mercati dei diritti richiede che la "valutazione" aiuti a stabilire le regole generali indispensabili per il loro funzionamento. L'impiego dello strumento fiscale, a sua volta, necessita della "valutazione" per modificare l'attuale sistema al fine di renderlo funzionale alla realizzazione delle politiche integrate di riqualificazione. Al soddisfacimento della domanda di valutazione generata da questi due strumenti, le discipline economico-estimative recano un contributo tanto essenziale quanto specifico.

30) Il diritto sociale al benessere ambientale, ad esempio, è costitutivo della cittadinanza ed è evidentemente connesso ad un diritto di proprietà collettivo delle risorse naturali.

31) Si vedano, a tale proposito, le serrate argomentazioni sui fallimenti del non mercato.

32) Un'ampia esposizione ragionata delle varie famiglie di tecniche di valutazione impiegate nella elaborazione dei piani territoriali e urbani è contenuta in: S. Stanghellini (a cura di) *Valutazione e processo di piano*, Alinea, Firenze, 1996.

4.1. Valutazioni legate al mercato dei diritti

Per quanto attiene il mercato dei diritti, l'attuale dibattito sulla riforma urbanistica e in particolare sul regime giuridico dei beni immobili, sollecita le discipline economico-estimative a confrontarsi con l'istituzione di un nuovo mercato dei diritti edificatori.

Dopo l'insuccesso del tentativo riformatore di cui era portatrice la legge 10 del 1977, il dibattito urbanistico sul regime giuridico dei beni immobili urbani sta coltivando il "modello perequativo"³³. Questo modello prevede il riconoscimento della medesima edificabilità a tutti i suoli urbani nelle stesse condizioni di fatto e di diritto, e la sua utilizzazione aggregata in prestabiliti ambiti del comparto edificatorio, con conseguente cessione al comune delle aree depurate dall'edificabilità³⁴. In tal modo, il tema della formazione e dell'appropriazione della rendita urbana viene posto in termini innovativi, perché l'impostazione assunta è questa del suo governo e non più quella della sua esorcizzazione.

33) Al riguardo numerose occasioni di approfondimento e di riflessione sono state create dall'Inu. Di esse danno conto varie pubblicazioni, fra cui: S. Pompei e S. Stanghellini (a cura di) *Il regime dei suoli urbani*, Alinea, Firenze, 1991; S. Stanghellini (a cura di), *Per la riforma urbanistica del regime immobiliare*, Quaderni di urbanistica Informazioni, n. 13, Roma 1993, C.A. Barbieri e F. Oliva (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, Urbanistica Quaderni, 7, Inu Edizioni, Roma, 1995; P. Mantini e F. Oliva (a cura di), *La riforma urbanistica in Italia*, Pirola, Milano, 1996.

34) Più precisamente il modello prevede che, nelle aree soggette a trasformazione urbanistica, si applichino "indici di edificabilità territoriale differenziate per ampie classi di suoli, che si trovano nello stesso stato di fatto e di diritto, e relativi ad ambiti delimitati di dimensioni consistenti, comprendenti varie proprietà pubbliche e private (...). Gli indici di edificabilità (...) avranno la funzione di veri e propri indici di densità territoriale. essi dovranno tuttavia essere sufficientemente bassi per favorire assetti urbanistici compatibili e sostenibili anche sotto il profilo ecologico ed ambientale (...). Le volumetrie determinate dagli indici di edificabilità fondiaria ecologicamente compatibili (...) Gli ambiti di grande dimensione cui si applicano gli indici di edificabilità territoriale saranno da considerarsi comparti edificatori di cui all'art. 23 della legge 1150 del 1942. I singoli proprietari delle aree comprese nei comparti parteciperanno infatti pro quota, vale a dire proporzionalmente alle proprietà possedute, all'edificabilità complessiva del comparto, e concentrata dal disegno urbanistico del Prg e degli strumenti attuativi in cui il comparto sarà articolabile. Lo stesso rapporto proporzionale sarà applicato agli oneri di concessione ed alle cessioni per standard urbanistici, equiparando quindi le diverse proprietà potranno essere associati nella forma giuridica del consorzio (...) ovvero con altre forme giuridiche previste dal diritto pubblico" (Inu, "La pianificazione urbanistica", in Ministero dei lavori pubblici, *Atti della conferenza programmatica nazionale sulle politiche abitative*, Roma, 14-16 febbraio 1994, vol. 2 p. 256).

Il modello perequativo possiede importanti valenze. Infatti, sotto il profilo giuridico, dovrebbe risolvere l'annosa questione dei vincoli urbanistici; sotto quello urbanistico, è legato a una nuova impostazione del piano comunale e, sotto quello sociale, è volto a realizzare le attrezzature pubbliche mancanti. Ma gli viene riconosciuta anche una valenza ecologica laddove, ad esempio, consente di migliorare l'ambiente urbano attraverso una significativa ricostituzione della permeabilità dei suoli urbanizzati. La perequazione, dunque, riveste carattere multidimensionale, anche perchè cerca di coniugare le istanze dei proprietari fondiari direttamente coinvolti con quelle degli utenti della città, sia odierni che futuri.

In questa sede, tuttavia, preme evidenziare soprattutto la domanda di valutazione che il modello della perequazione urbanistica pone alle discipline economico-estimative e segnalare i contributi che esse stanno producendo. Alle discipline in parola, infatti, è stato affidato un compito di cruciale importanza, tanto nella classificazione dei suoli, che in quello della attribuzione dei diritti edificatori.

Nel primo caso, di fronte all'esigenza di distinguere in modo rigoroso le aree edificabili da quelle agricole (o non edificabili), è da attendersi un rinnovato interesse per metodologie di analisi basate sul concetto di costo opportunità quali, ad esempio, l'analisi di soglia³⁵.

In merito alla attribuzione dei diritti edificatori, invece, non sembra che la riflessione abbia ancora raggiunto uno stadio maturo. Infatti, mentre nelle zone di espansione urbana la conformazione edificatoria dei suoli può essere realizzata attraverso "regole generalizzate", alle quali il mercato immobiliare finisce con l'adattarsi, all'interno dei tessuti urbani parzialmente edificati la stessa cosa non si verifica altrettanto agevolmente. In questi ultimi, tra complessità del contesto e generalità della norma può esplodere una contraddizione difficilmente conciliabile.

L'equità legata alla parità di volume può essere infatti meramente formale e, per diventare sostanziale, è necessario che si qualifichi nella reale attuabilità del comparto edificatorio. In altri termini, l'entità dei diritti edificatori va verificata sotto il duplice profilo della congruenza con il riconoscimento della rendita consolidata nei prezzi di mercato e della convenienza imprenditoriale alla trasformazione.

35) In Italia questo metodo è stato introdotto dal noto saggio di B. Malisz. "L'analisi delle possibilità di sviluppo urbano", *Urbanistica*, n. 41, 1964.

La rilevanza della questione viene sottolineata dal numero e dall'interesse dei contributi economico-estimativi che sta stimolando. Infatti, nell'intento di ricercare per via empirica l'indice di edificabilità territoriale corrispondente all'equilibrio nel bilancio costi/ricavi dell'imprenditore/trasformatore, è stata proposta e sperimentata, in un concreto caso di studio, una procedura di simulazione e di aggiustamento progressivo³⁶. La sperimentazione condotta è stata pensata per la realizzazione di un progetto di trasformazione urbana con forti finalità di riqualificazione ambientale.

Più in generale, il *break even point*, comunemente utilizzato dalle imprese industriali per ricerche le quantità minime da produrre per raggiungere posizioni di pareggio (o per verificare soluzioni produttive alternative), pare opportuno per la sua capacità di adattare l'indice di edificabilità agli specifici contesti e rendere fattibile l'investimento immobiliare privato nella trasformazione del comparto edificatorio³⁷. Il medesimo modello, inoltre, può essere utilizzato dal governo locale per verificare la convenienza alla rinuncia parziale delle aree - lasciate ai privati in cambio della cessione gratuita delle aree residue - rispetto all'esproprio dell'intero comparto.

Oltre al modello perequativo appena visto assume un sicuro rilievo anche il cosiddetto modello economico "di equilibrio parziale", che cerca di perequare gli interessi dei soggetti coinvolti dall'intervento definendo sul piano economico la ripartizione funzionale delle aree nelle diverse destinazioni (pubbliche e private) e le compensazioni degli effetti esterni³⁸. In tal modo si viene ad applicare alla problematica urbanistica, una teoria quantitativa basata sul principio marginalista secondo cui l'impresa raggiunge l'equilibrio quanto il costo di sopraelevazione eguaglia la rendita marginale del terreno.

36) La sperimentazione che ha riguardato l'area ex Ilva di Bagnoli a Napoli, è documentata nel volume: A. Dal Piaz, F. Forte, *Piano urbanistico, interessi fondiari, regole perequative*, Clean edizioni, Napoli, 1995, nel paragrafo "L'indagine e la valutazione estimativa per la definizione degli indicatori perequativi nell'intensità dell'uso del suolo".

37) R. Curto, "Un approccio economico alla pianificazione", relazione presentata al seminario nazionale dell'Inu "Prospettive perequative per un nuovo regime degli immobili", Milano, 23 marzo 1995.

38) Il modello è descritto in: M. Simonotti, "Problemi estimativi dell'investimento immobiliare nelle aree metropolitane", in Aa. Vv., *Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? quali valutazioni?*, Atti del XXIV Incontro del Ceset, ottobre 1994.

Questo modello fa affidamento solo su grandezze economiche (prezzi e costi) ed esclude qualsiasi standard urbanistico. Esso presuppone che, nell'attuazione del comparto urbanistico, si verifichino condizioni competitive indotte non coinvolgano risorse ambientali e culturali e, quindi, possano essere valutate in termini esclusivamente finanziari. Sul piano operativo, si tratta di esprimere la convenienza dei soggetti privati ad effettuare l'investimento immobiliare prefigurato dal comparto edificatorio in presenza dell'alternativa dell'esproprio, considerata dalla pubblica amministrazione³⁹. "La condizione di concorrenza conduce a una posizione di ottimo allocativo e perequativo, nel senso che non spreca risorse, annulla le rendite economiche e si ispira al criterio paretiano di ottimo sociale"⁴⁰. Di conseguenza, il modello si propone di realizzare la perequazione sotto ottiche diverse: quella dei soggetti privati diretti e indiretti, quella delle diverse destinazioni delle aree in cui viene suddiviso il comparto, quella delle destinazioni delle aree in comparti diversi qualora si operi in condizioni competitive.

4.2 Valutazioni legate alla fiscalità immobiliare

Se le esternalità non possono essere internalizzate nei prezzi di mercato, il compito di regolarne gli effetti spetta ai piani territoriali e urbanistici, anche avvalendosi delle numerose tecniche che sono state proposte al fine di tenere conto degli effetti distributivi⁴¹. Quando, invece, il valore immobiliare cattura in misura sufficiente gli effetti esterni delle scelte e degli investimenti pubblici, allora è possibile stimarne l'entità e far sì che, attraverso il prelievo fiscale, la collettività possa riappropriarsi, in parte più o meno consistente, del beneficio privato che essa stessa ha generato.

39) Il modello si sviluppa a partire da un doppio bilancio e poggia su un sistema di equazioni.

40) M. Simonotti, "Problemi estimativi dell'investimento immobiliare nelle aree metropolitane", in *Lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane: quali strategie? quali valutazioni?* cit.

41) Fra le più note il *Planning Balance Sheet* (Pbs) e la *Community Impact Analysis* (Cia), entrambe proposte di Lichfield come sviluppo dell'analisi costi-benefici e poi da vari studiosi, assimilate ad analisi a criteri multipli Cfr. Aa. Vv. "La strategia integrata per la conservazione dei beni culturali", *Restauro*, nn. 53-54, 1981; A. Barbanente (a cura di), *Metodi di valutazione nella pianificazione urbana e territoriale. Teoria e casi di studio*, Atti del colloquio internazionale Capri-Napoli 1988, Cnr-Iris, Bari, 1989; A. Realfozo, *La valutazione nella pianificazione urbana e regionale*, cit.

Ciò nonostante, il contributo dello strumento non è stato ancora oggetto di adeguati approfondimenti.- In effetti, i prelievi fiscali riferiti al valore catastale degli immobili (sia quelli applicati in occasione dei passaggi di proprietà che quelli di natura patrimoniale) non sono mai stati collegati con le politiche urbane.

Tuttavia, l'odierno dibattito culturale richiama con forza la questione dell'insostituibilità della fiscalità immobiliare nella cattura del plusvalore prodotto dal piano urbanistico e dagli investimenti pubblici. La fondatezza di questa posizione, peraltro ampiamente acquisita in letteratura, è resa attuale da molti accadimenti e da significativi segnali di tendenza. Stanno infatti cadendo, uno dopo l'altro, tutti gli ostacoli che in passato avevano inficiato la funzione perequativa della fiscalità immobiliare, facendole preferire soluzioni alternative.

Al riguardo, prima di ogni altra cosa, va menzionata la tendenza riformatrice della finanza locale secondo il cosiddetto modello del "federalismo fiscale" che prevede la sostituzione del trasferimento ai comuni di risorse finanziarie statali con il prelievo operato direttamente a livello locale. Ciò consente la responsabilizzazione del governo locale sia sulla politica tributaria che sulla validità della spesa. In secondo luogo, va evidenziato l'orientamento della politica tributaria a spostare la *ratio* tributaria dalla capacità contributiva del soggetto beneficiario alla dimensione del beneficio ricevuto. Da ultimo, ma non certo in ordine di importanza, vanno ricordate le potenzialità delle tecnologie informatiche e il loro impiego nell'analisi dei fenomeni urbanistico-territoriali. non appare, al riguardo, lontana la disponibilità di un catasto dei terreni e dei fabbricati aggiornato e collegato ai sistemi informativi comunali (delle infrastrutture tecnologiche, dei servizi urbani, dei consumi idrici ed energetici privati, dei beni demaniali e patrimoniali, ecc.) e agli strumenti urbanistici⁴².

In sintonia con queste linee di tendenza, una visione patrimoniale della fiscalità, attualmente espressa dall'imposta comunale sugli immo-

42) La revisione generale del catasto, già in fase avanzata, porterà alla formazione di un catasto parametrico di unità immobiliari qualificate e misurate con criteri identici a quelli praticati dal mercato immobiliare. purtroppo su questa operazione di rilevantissima importanza scientifica, oltre che pratica, esistono solo documenti di lavoro e contributi di carattere divulgativo. A differenza del passato, il Ministero delle finanze, attraverso il proprio Dipartimento per il territorio, sta ricercando la collaborazione dei comuni per lo scambio reciproco di informazioni di carattere fiscale e urbanistico-territoriale. Al riguardo il crescente numero di convenzioni stipulate, è indicativo del processo in atto.

bili, rivestirebbe una particolare importanza per l'attuazione delle politiche urbane di riqualificazione se venisse riferita al valore patrimoniale anziché - come oggi avviene - a quello reddituale. Rispetto al valore reddituale, che può essere sottoposto alle distorsioni del mercato locativo, il valore patrimoniale è più reattivo agli effetti delle trasformazioni urbane, sia per le unità immobiliari direttamente interessate dalla trasformazione che per quelle indirettamente coinvolte.

Nuove acquisizioni sul piano della metodologia estimativa sembrano, al riguardo, capaci di misurare le rendite differenziali generate nei tessuti urbani dalle esternalità. Il criterio del prezzo edonimetrico, in particolare, consente di cogliere le variazioni al margine del valore immobiliare e di determinare il prezzo di mercato delle unità immobiliari risultante dalle loro caratteristiche qualitative⁴³. Anche se, nel breve periodo, la generalizzazione di questo approccio appare fortemente ostacolata dall'opacità del mercato immobiliare italiano e dalla contestuale assenza di adeguate banche dati, è plausibile attendersi, in un prossimo futuro, una progressiva attenuazione di questi vincoli.

Una volta completata la revisione generale e l'informazione del catasto, dovrebbe essere possibile aggiornare periodicamente la classificazione e il classamento delle unità immobiliari, allo scopo di adeguare sistematicamente la base imponibile. All'orizzonte, quindi, si sta profilando uno scenario operativo ben diverso da quello che, in passato, ha impedito il successo di misure quali il "contributo di miglioria"⁴⁴. un'ulteriore evoluzione della legislazione tributaria che preveda il conferimento ai Comuni della possibilità di graduare l'Ici

43) Secondo l'approccio dell'*hedonic price* gli immobili "sono apprezzati dai compratori e dai venditori in base all'utilità attribuita al complesso delle caratteristiche possedute. Le risorse pubbliche agiscono quindi sui pezzi degli immobili sotto forma di effetti esterni o di traboccamento". "L'*hedonic price* è un prezzo implicito, in quanto è riferito a una singola caratteristica ed è ottenuto dall'analisi dei prezzi di mercato (espliciti) delle risorse immobiliari: inoltre è un prezzo marginale in quanto esprime la variazione del prezzo totale al variare dell'ammontare della caratteristica" (M. Simonotti, "I prezzi marginali impliciti delle risorse immobiliari", in L.Fusco Girard (a cura di), *Estimo ed economia ambientale: le nuove frontiere nel campo della valutazione*, Angeli, Milano, 1993).

44) Già la Legge 2359 del 1885 sull'espropriazione per pubblica utilità prevedeva che le proprietà immobiliari beneficiarie dalle opere pubbliche contribuissero alla loro radiazione in ragione del plusvalore acquisito. Successivamente la Legge 246 del 1963 ha introdotto il contributo di miglioria per colpire il plusvalore degli immobili urbani derivante dall'esecuzione di opere pubbliche. Ma questa possibilità si è rivelata, alla prova dei fatti, inattuabile e i contributi di miglioria sono stati soppressi dal Dpr 463 del 1972 istitutivo dell'Invim.

per ambiti urbani, categorie di immobili, livello di uso o di non uso, oppure la reintroduzione del contributo di miglìoria (magari nella nuova veste di "contributo per l'innovazione urbana") potrebbe consentire la realizzazione di politiche urbane di natura perequativa.

Lo strumento fiscale, così rinnovato, potrebbe contribuire efficacemente alle politiche di riqualificazione delle aree metropolitane⁴⁵. Le esternalità potrebbero infatti essere stimate ed il maggior prelievo fiscale realizzabile potrebbe contribuire, anche se in misura parziale, al finanziamento delle opere pubbliche previste⁴⁶.

5. Conclusioni

La lettera della città e dell'area metropolitana operata sulla base delle categorie dell'economia pubblica (dove il concetto di esternalità e di fallimento del mercato diviene il principale presupposto per spiegare il fenomeno urbano) è senza dubbio fertile di risultati.

Sulla scorta di questa lettura, è stato possibile infatti ricercare forme di intervento volte a ripristinare condizioni di efficienza. Queste sono state indicate nella fiscalità e nel nuovo mercato dei diritti. Proprio con riferimento a questi strumenti, è stata esplicitata la domanda di valutazione indotta e sono stati delineati alcuni promettenti filoni di ricerca che nel nostro Paese si stanno aprendo per rispondere a tale domanda.

Con questo non si intende che le discipline economico-estimative siano un riferimento teorico e metodologico esaustivo per comprendere i fenomeni delle aree metropolitane e per poter quindi intervenire con l'obiettivo di migliorarne la qualità. E' invece nostra opinione che esse forniscano dei contributi teorici ed operativi particolarmente adatti ad affrontare alcuni rilevanti aspetti della riqualificazione delle aree metropolitane fra cui, in particolare, il problema della rendita e del regime immobiliare e quello delle risorse ambientali e della loro gestione.

45) Una problematica, questa, già considerata nel "modello di equilibrio parziale" proposto da Simonotti, al quale dianzi è stato fatto cenno.

46) L'utilità di questa opzione nell'ambito della problematica del coinvolgimento delle risorse private nel finanziamento di opere di interesse pubblico è discussa in: R. Camagni, "Nuove filosofie e nuovi strumenti di politica urbana", in Aa. Vv., *Milano città d'Europa. Progetti possibili, risorse attivabili*, ed. Segesta, Milano, 1994.