

Il mercato dei diritti edificatori per la gestione dei piani urbanistici e territoriali

Ezio Micelli

Introduzione

Da diversi anni, economisti urbani, pianificatori e esperti delle discipline estimative si confrontano sulla possibilità di impiegare metodi e strumenti innovativi alla gestione dei piani. Il passaggio fondamentale è rappresentato dall'uso di soli strumenti autoritativi per la gestione dei piani urbani e territoriali a strumenti che impiegano le leve del mercato per ripristinare condizioni di efficiente allocazione delle risorse.

In particolare, in Italia da diversi anni si sono affermate esperienze di gestione dei piani basate sull'istituzione di mercati dei diritti edificatori. L'analisi dei cosiddetti piani perequativi consente una valutazione circa la possibilità di passare dalla teoria dei modelli economici alla effettiva prassi di governo del territorio, urbano e rurale. E' questo passaggio, non privo di rilevanti aspetti problematici, che il saggio intende indagare.

Nella prima parte, sono considerati alcuni aspetti teorici legati all'intervento pubblico nella pianificazione urbana. Nella seconda parte, sono invece indagate le principali esperienze di perequazione urbanistica sperimentate nel nostro paese. Nella terza parte, infine, viene presentato un bilancio critico dei casi di perequazione alla luce dei contributi forniti dalla teoria economica.

La pianificazione per la regolazione delle esternalità della città e del territorio

Territorio, esternalità e intervento pubblico

Da un punto di vista economico la pianificazione può essere considerata come una forma di regolazione delle esternalità che caratterizzano i sistemi urbani e territoriali (Chung, 1994; Ferraro, 1990, pp. 36 e ss.).

Lo *zoning*, inteso in questa sede come dispositivo di regolazione dell'uso dei suoli all'interno di un determinato ambito spaziale, rap-

presenta lo strumento attraverso cui la comunità fa fronte ai fallimenti del mercato rappresentati dalle esternalità generate dall'interazione fisica e spaziale tipica dei contesti territoriali.

Attraverso lo *zoning* vengono stabilite le destinazioni d'uso dei suoli e le forme del loro possibile sfruttamento. Attribuendo specifiche funzioni ai suoli si cerca di evitare che attività incompatibili si danneggino vicendevolmente e di integrare invece attività in grado di generare esternalità positive. Le regole per la trasformazione sono elaborate allo scopo di elevare la qualità urbana (quindi di generare esternalità positive) e ridurre al minimo le diseconomie esterne che potrebbero determinarsi in virtù dell'interazione fra attività non compatibili. Inoltre, lo *zoning* individua le aree destinate ad ospitare beni pubblici - a loro volta generatori di economie esterne -, quali le opere pubbliche e le attrezzature urbane che il mercato produrrebbe in modo subottimale oppure non produrrebbe affatto (Chung, 1994; pp. 78-79).

La regolazione delle forme di proprietà dei suoli e degli immobili stabilisce le regole di trasformazione degli immobili e prevede inoltre che alcuni suoli siano destinati a divenire sede di infrastrutture e attrezzature pubbliche. Merita di essere notato come nelle due attività, il soggetto pubblico cambi posizione rispetto agli agenti economici. Nel primo caso, esso regola le interazioni fra azioni di produzione e consumo di altri agenti economici. Nel secondo, invece, l'amministrazione è coinvolta direttamente nel processo di formazione delle esternalità: essa infatti stabilisce la realizzazione di interventi generatori di economie esterne attraverso la destinazione di aree a infrastrutture e attrezzature urbane.

Quest'ultimo passaggio è ben noto alla cultura urbanistica principalmente attraverso le categorie dell'economia classica. La pianificazione individua le aree destinate alla città pubblica e indica le opere e le attrezzature che verranno realizzate. Così facendo determina in prospettiva il valore dei suoli e degli immobili: in altri termini, determina la formazione di rendite differenziali legate ad una superiore qualità delle aree (Alonso, 1991; Camagni, 1992, pp. 279 e ss.).

Esternalità, beni pubblici e rendita indicano così gli fenomeni connessi che la pianificazione si propone di controllare attraverso norme, standard e vincoli (Stellin e Stanghellini, 1997, p. 49). In realtà, l'interpretazione economica dell'intervento pubblico permette di considerare come la pianificazione tradizionalmente intesa non rappresenti l'unica forma possibile di regolazione delle esternalità in ambito urbano e territoriale.

Oltre alla regolazione attraverso un approccio normativo diretto ("comando e controllo") - e quindi attraverso la determinazione di standard e norme -, le esternalità possono essere governate attraverso l'approccio degli incentivi fondati sul mercato. Attraverso l'intervento sui prezzi di mercato, è infatti possibile intervenire sulle inefficienze del mercato senza ricorrere a strumenti legislativi e normativi, con risultati che la letteratura scientifica ritiene di norma superiori (Turner, Pearce e Bateman, 1996, p. 188).

Ciò in ragione delle difficoltà che l'intervento pubblico incontra nella regolazione dei mercati: numerosi economisti hanno infatti messo in evidenza come al *market failure* rappresentato da esternalità e beni pubblici sia seguito un *non market failure*, legato alla inefficacia delle forme di governo fondate sull'approccio *command and control* (Petretto, 1987, pp. 159 e ss.; Wolf, 1987).

La debole efficacia della pianificazione territoriale può essere così imputata - almeno in parte - alla natura solo autoritativa degli strumenti di attuazione e gestione dei piani e alle sperequazioni palesi che essa induce. Risulta allora di un certo interesse mettere a punto strumenti di pianificazione innovativi - come la fiscalità immobiliare e l'istituzione di nuovi mercati - che non si sostituiscano al mercato, ma si limitino a intervenire su di esso (Lanotte e Rossi, 1995; Stellin e Stanghellini, 1997).

L'istituzione di mercati dei diritti per la gestione dei piani urbani e territoriali

L'istituzione di un mercato dei diritti edificatori per la gestione dei piani urbani e territoriali ha riscosso grande interesse in diversi paesi sviluppati¹.

L'argomentazione secondo cui l'istituzione di nuovi mercati dei diritti può sostituirsi a forme di intervento diretto da parte del soggetto pubblico è opera di Coase (1960). Il diritto di proprietà è il concetto chiave intorno a cui si sviluppa il suo ragionamento. Il Teorema di Coase afferma che, indipendentemente da chi detiene i diritti di proprietà, esiste una tendenza automatica ad avvicinarsi ad una soluzione socialmente ottimale mediante la contrattazione fra le parti. Le

1) La sezione tematica curata da Fusco Girard (1997) sulla rivista *Urbanistica* presenta i casi comparati di Italia, Spagna e Stati Uniti, con specifici approfondimenti relativi a casi di studio. Nell'ambito di una ricerca Ocse, Renard (1998) esamina le esperienze di Francia, Nuova Zelanda, Stati Uniti.

implicazioni per il decisore pubblico e per le politiche territoriali si rivelano di grande rilievo: se il teorema è corretto, infatti, non vi è più bisogno di una regolazione delle esternalità da parte dell'amministrazione pubblica, poiché il mercato ritrova autonomamente e automaticamente condizioni di equilibrio efficiente.

Lo scambio dei permessi ambientali rappresenta uno strumento analogo all'istituzione dei mercati dei diritti edificatori. Come nel caso del mercato dei diritti, il commercio dei permessi ambientali sfrutta il mercato stesso modificandone i segnali allo scopo di orientare le scelte degli agenti economici verso obiettivi socialmente condivisi (Turner, Pearce e Bateman, 1996, pp. 235 e ss.).

Il primo passo per l'istituzione di un commercio dei permessi ambientali consiste nella determinazione di un livello di permessi (per esempio, ad inquinare) da attribuire agli agenti economici. Una volta realizzata l'allocazione iniziale, gli agenti economici titolari dei permessi sono liberi di scambiare i propri diritti. Negli Stati Uniti, diverse politiche ambientali hanno adottato con successo lo strumento dei permessi negoziabili, assicurando consistenti benefici per le imprese senza aumenti degli agenti inquinanti (Gastaldo, 1992).

Gli strumenti basati sui mercati presi in esame non sono esenti da limiti e obiezioni. I limiti del teorema di Coase, peraltro riconosciuti dallo stesso autore, sono diversi. In particolare, l'istituzione di efficienti mercati dei diritti può non essere possibile per la rilevanza dei costi di transazione legati alla contrattazione fra le parti coinvolte oppure - più a monte - per la difficoltà ad individuare con precisione i soggetti che generano esternalità e coloro che invece le subiscono (Pearce e Turner, 1991, pp. 77 e ss.; Frank, 1992, pp. 659 e ss.).

Diverse obiezioni sono state mosse anche all'impiego dei permessi ambientali. Fra le più rilevanti, è possibile menzionare la legittimazione dell'uso improprio dell'ambiente (si può infatti comprare il diritto ad inquinare, ad esempio) e - di nuovo - gli elevati costi amministrativi che possono contraddistinguere la commercializzazione dei permessi.

Anche se le critiche ora illustrate condizionano significativamente l'efficacia di simili approcci, appare ugualmente stimolante la prospettiva di elevare la performance della pianificazione attraverso strumenti basati su comportamenti di mercato limitando l'impiego - per quanto possibile - di strumenti di comando e controllo. Non è un caso che alla Conferenza internazionale per l'ambiente svoltasi nel dicembre 1997 a Kyoto i permessi ambientali siano stati esplicitamente

indicati come strumenti per la gestione a scala internazionale dei gas di scarico collegati all'effetto serra².

Nell'ambito della pianificazione territoriale, la prospettiva appare di interesse anche in virtù dell'intensa sperimentazione che in questi anni si è concentrata in Italia e all'estero circa la possibilità di superare la tradizionale gestione dei suoli attraverso nuovi mercati dei diritti e dei permessi edificatori. Nel nostro paese, il metodo della perequazione urbanistica ha sviluppato il mercato dei diritti edificatori nell'ambito di piani urbanistici e territoriali con un'ampia gamma di applicazioni che variano dalla trasformazione delle aree urbane consolidate alla tutela del patrimonio ambientale³.

Perequazione, mercati dei diritti edificatori e gestioni dei piani in Italia

Le esperienze di perequazione sono ormai numerose nel nostro paese. Si è preferito effettuare un'analisi che ponesse in evidenza gli elementi comuni delle esperienze in corso. Di seguito, sono così presentati i principi di riferimento e le strategie che hanno guidato l'azione delle amministrazioni nella realizzazione dei *piani perequativi*, mentre in un secondo momento sono presi in esame i principali nodi problematici legati alla gestione dei mercati dei diritti edificatori.

I modelli e le strategie

I casi di perequazione nel nostro paese condividono un medesimo schema di riferimento. Nel quadro di una pianificazione di medio e lungo periodo, l'amministrazione locale individua le aree destinate alla trasformazione urbanistica. Esse sono esaminate sotto l'aspetto funzionale - lo stato di fatto - e sotto l'aspetto giuridico - le norme di piano esistenti.

2) Kyoto Protocol on Climate Change, United Nation, Framework Convention on Climate Change, 1-11 Dicembre 1997.

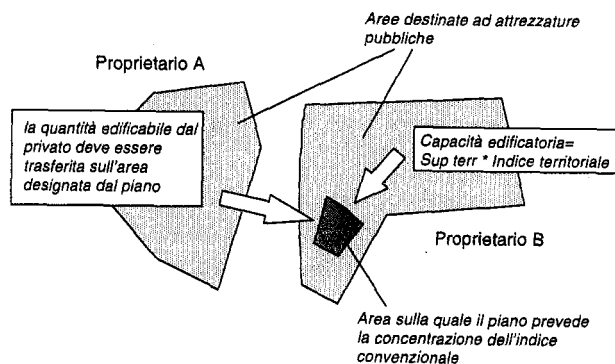
3) Sul tema esiste ormai un'importante produzione scientifica. Fra tutti, oltre alle rassegne già menzionate, cfr. Barbieri e Oliva (1995), Forte e Fusco Girard (1998), Micelli (1999), Pompei (1998) e Stanghellini (1993). Riguardo al caso statunitense, il più ricco sotto il profilo di esperienze già realizzate, cfr. i saggi di Hagman e Mischynski (1978) Jacobs (1994 e 1997), Johnston e Madison (1997) e Pruetz (1993),.

Sulla base delle caratteristiche individuate, le aree destinate a trasformazione urbanistica sono differentemente classificate. Ad ogni classe viene attribuito un indice di edificabilità che si applica indistintamente sia alle aree destinate ad usi privati sia a quelle destinate ad usi pubblici.

Ogni classe di aree viene quindi suddivisa in comparti, all'interno dei quali i proprietari negoziano i diritti edificatori di cui sono titolari.

I proprietari dei suoli destinati ad attrezzature collettive ed infrastrutture pubbliche sono titolari di diritti edificatori che possono essere impiegati solo sulle aree destinate dal Piano a edificazione privata. I proprietari di tali aree utilizzano i diritti volumetrici e "ospitano" i diritti di eventuali altri proprietari. Una volta sfruttati i diritti edificatori, i proprietari delle aree destinate alla città pubblica cedono le proprie aree all'amministrazione a prezzi agricoli oppure gratuitamente.

Figura 1. Schema di comparto urbanistico con più proprietari



Lo schema ora descritto mira a raggiungere più obiettivi simultaneamente. Prima di tutto, la proprietà dei suoli destinati a trasformazione urbanistica è trattata solo con riferimento alle loro caratteristiche di fatto e di diritto, indifferentemente rispetto alle scelte di piano. L'iniquità della zonizzazione è così mitigata attraverso una ripartizione del valore fondiario fra tutti i proprietari coinvolti nella trasformazione della città.

Inoltre, il principio perequativo pone la proprietà fondiaria in condizione di indifferenza rispetto alle scelte del pianificatore: nel momento in cui i proprietari ottengono lo stesso indice edificatorio - a prescindere dall'effettiva destinazione dei suoli - non sono più interessati a dirottare decisioni pubbliche verso interessi privati.

Infine, la perequazione consente all'amministrazione di acquisire a prezzi agricoli o nulli i suoli necessari alla collettività con l'accordo della proprietà, alla quale viene comunque riconosciuta una quota di valore immobiliare.

Questo schema generale ha trovato applicazione entro due diverse strategie. La prima prevede che il principio perequativo sia applicato a tutte le aree urbane destinate a trasformazione urbanistica. La perequazione diviene strumento pervasivo di regolazione dell'uso dei suoli della città, sia per ciò che attiene alle aree che il piano destina da agricole ad urbane, sia per le aree che invece sono oggetto di significative trasformazioni urbanistiche (ad esempio, le aree dismesse). Esempi di questo primo approccio, fra gli altri, sono i piani di Torino, Reggio Emilia, Piacenza, Casalecchio di Reno, Parma.

La seconda strategia prevede invece che il principio perequativo sia applicato solo ad una porzione delle aree di trasformazione e che ad esso venga attribuito un ruolo attuativo all'interno di specifici progetti o programmi. Dal momento che il principio perequativo trova applicazione solo per una quota delle aree destinate a trasformazione urbanistica, nell'ambito del piano convivono due regimi distinti: il regime tradizionale di *zoning* ed il regime perequativo relativamente ad una classe di suoli. L'esperienza più significativa di questo seconda strategia è rappresentata dal progetto di riqualificazione della Darsena di città di Ravenna e della contestuale realizzazione della "cintura verde" intorno alla città (Crocioni, 1998), ma sperimentazioni in questo senso sono attualmente in corso a Padova e a Venezia.

L'attribuzione e la commercializzazione dei diritti

In tutti i casi considerati, l'amministrazione ha attribuito i diritti edificatori solo a specifiche aree comprese nel piano. I diritti edificatori sono infatti attribuiti a tutti i suoli destinati a trasformazione urbanistica nel caso la perequazione sia impiegata pervasivamente all'interno del piano; sono invece distribuiti solo su una parte delle aree

destinate a trasformazione urbanistica nel caso l'amministrazione decida di impiegare la perequazione selettivamente, ovvero per gestire specifiche parti del piano. In entrambi i casi, è quindi l'amministrazione che stabilisce quali sono i suoli ai quali possono essere attribuiti i diritti edificatori.

I casi di studio quindi smentiscono i timori di coloro che considerano possibile che un simile approccio possa determinare la richiesta da parte di tutta la proprietà fondiaria di diritti edificatori, con una pericolosa attribuzione di volumetria ad aree che fino ad ora ne erano prive⁴.

Le aree coinvolte nel meccanismo perequativo sono quindi suddivise in classi. Ai suoli destinati alla trasformazione urbanistica viene infatti riconosciuto un diverso statuto in funzione delle diverse condizioni di fatto e di diritto dei suoli. Il proprietario di un suolo interno alla città edificata si trova in un posizione diversa - sotto il profilo economico - rispetto ad un proprietario di un'area che da agricola è destinata a divenire area urbana. Analogamente, un proprietario la cui area sia già stata destinata dal piano a suoli urbani (ad esempio a nuova edificazione) si trova in una situazione diversa - sotto il profilo giuridico - nei confronti di un proprietario di un'area - ad esempio - precedentemente vincolata.

Le amministrazioni riconoscono le diverse situazioni proprietarie incrociando le caratteristiche giuridiche ed economiche delle aree, salvaguardandone così i "diritti acquisiti". A questi criteri di base, se ne possono aggiungere altri legati a specifiche caratteristiche economiche delle aree oppure anche a obiettivi progettuali dell'amministrazione. A Piacenza, ad esempio, le aree dismesse di grande dimensione sono state differenziate rispetto a quelle di dimensioni minori tenendo conto dei ritorni complessivi legati alla valorizzazione dei suoli.

Mentre la classificazione dei suoli si limita a raggruppare suoli con caratteristiche analoghe, è l'attribuzione degli indici che stabilisce quanta superficie utile (o cubatura) potrà venire realizzata. Il passaggio è cruciale nella misura in cui il valore dei suoli è principalmente funzione della loro capacità edificatoria.

4) Querrien (1999) parla del "caractère dangereusement inflationniste qu'aurait la généralisation des transferts de droits de construire". Camagni (1999, pp. 163-165) solleva il problema del numero delle aree ammesse a ricevere i diritti edificatori, evidenziando le contraddizioni legate ad un'eccessiva dilatazione dei suoli urbani compresi nel meccanismo perequativo.

Tabella 1. Otto casi di perequazione a confronto: natura dell'intervento, numero delle classi di aree, tipologie di immobili compresi nelle classi, gli indici di edificabilità

Comune	Perequazione attuata	N. classi di suoli	Tipologie di immobili	Impiego di immobili volumetrico	Indici di edificabilità
Casalecchio di Reno	Si	2	Aree marginali interne alla città Territorio periurbano	No	0,23 mq/mq 0,115 mq/mq
Reggio Emilia	Si	3	Aree dismesse Insediamenti trasformati Cunei verdi	No	0,40 mq/mq 0,25 mq/mq 0,10 mq/mq
Piacenza	Si	6	Aree dismesse < 3 ha Aree dismesse > 3 ha Aree produttive Aree polifunzionali Aree militari Aree libere	No	0,50 mq/mq 0,35 mq/mq 0,30 mq/mq 0,30 mq/mq 0,25 mq/mq 0,10 mq/mq
Venezia	No	1	Aree di riqualificazione ambientale	Si	1,33 mc/mq
Padova	No	2	Aree dismesse del Pru Aree dismesse a densità edificatoria superiore	No	0,40 mq/mq 0,50 mq/mq
Ravenna	No	1	Aree della cintura verde	Si	0,10 mq/mq
Torino	Si	4	Zone urbane di trasformazione Le aree da trasformare per servizi I parchi urbani e fluviali Le aree a parco naturale della collina	No	0,70 mq/mq 0,23 mq/mq 0,05 mq/mq 0,03 mq/mq
Parma	Si	3	Aree interne al centro edificato Aree esterne al centro edificato Aree del centro edificate precedentemente vincolate	No	0,50 mq/mq 0,15 mq/mq 0,25 mq/mq

Sotto il profilo degli indici attribuiti, le esperienze in corso di attuazione consentono di mettere in evidenza alcuni punti di convergenza e altri di diversità. Le esperienze compiute in Emilia-Romagna mostrano come per i suoli che da agricoli divengono urbani la proprietà fondiaria e l'amministrazione hanno trovato un'intesa con indici territoriali intorno allo 0,1 mq/mq.

Valori più elevati riguardano invece le aree dismesse, le aree sottoutilizzate e in corso di progressivo abbandono. In virtù di diversi diritti acquisiti in termini di edificabilità, le aree comprese in queste classi possono raggiungere indici anche significativamente più elevati: a Reggio Emilia alle aree dismesse è stato attribuito l'indice 0,4 mq/mq, mentre a Piacenza per aree analoghe è stata raggiunta la densità edificatoria di 0,5 mq/mq.

La determinazione degli indici edificatori può risultare da una decisione unilaterale del Comune, oppure può essere esito di una concertazione - più o meno strutturata - fra l'amministrazione, le proprietà e le parti sociali interessate. A Parma, ad esempio, la determinazione degli indici e le forme possibili del loro impiego sono state

oggetto di una lunga fase di concertazione con la proprietà nella fase di elaborazione del piano regolatore, allo scopo dichiarato di massimizzare l'efficacia dello strumento.

Definiti gli aspetti generali, si tratta di dare effettiva attuazione al mercato dei diritti edificatori. Perché il meccanismo perequativo possa effettivamente entrare in funzione, i proprietari devono scambiare le volumetrie loro concesse nel quadro delle previsioni di intervento stabilite dal Comune.

A questo proposito, lo strumento maggiormente impiegato è rappresentato dalla *convenzione* fra proprietari compresi all'interno di un medesimo *comparto urbanistico*. Il caso di Ravenna al riguardo appare esemplare. L'accordo sul trasferimento dei diritti edificatori è stato articolato in due distinti livelli. Ad un livello più generale, l'amministrazione ha messo a punto una *convenzione tipo* che stabilisce i riferimenti essenziali per qualsiasi accordo fra amministrazione e privati. Sul piano dell'accordo per specifici progetti, i proprietari coinvolti stabiliscono in autonomia le forme concrete della negoziazione dei diritti edificatori entro la cornice fissata dalla *convenzione tipo*.

Nella maggior parte dei casi, il mercato dei diritti si presenta allo stato nascente e si manifesta nella forma di permuta fra suoli a cui l'amministrazione ha attribuito diverse destinazioni progettuali. Tuttavia, in alcune esperienze sembra affermarsi un autonomo mercato dei diritti edificatori. E' sempre il caso di Ravenna a fornire un esempio interessante. Recenti transazioni hanno riguardato aree destinate a divenire parco urbano e che sono state messe all'asta solo per i diritti edificatori che ad esse sono legati. Promotori e proprietari acquisiscono così diritti edificatori senza necessariamente impiegargli direttamente, aspettando invece interessanti occasioni di investimento nelle *receiving areas* - ovvero le aree destinate ad accogliere le i diritti edificatori - della Darsena di città. In queste transazioni i diritti edificatori si staccano dai suoli a cui originariamente erano legati e divengono *asset* immateriali che possono essere acquistati e compravenduti, come avviene nelle più significative esperienze statunitensi⁵.

5) Il caso più avanzato è rappresentato dalla banca dei diritti edificatori del parco dei Pinelands, nel New Jersey. Essa svolge due funzioni: da un lato fornisce il necessario quadro informativo agli operatori - proprietari e promotori - circa i valori dei diritti e le possibilità legate alla loro commercializzazione; d'altro lato, acquista diritti da parte di proprietari che si trovano nell'impossibilità di trovare un compratore e li vende a promotori e proprietari interessati ad aumentare le possibilità edificatorie dei loro lotti; sul caso dei Pinelands, cfr. Johnston e Madison (1997) e Micelli (1997).

La necessaria integrazione fra strumenti *command and control* e strumenti basati sul mercato

Mercati dei diritti e regole del piano

L'integrazione fra strumenti basati sul mercato e strumenti *command and control* è il tratto generale che contraddistingue i casi di perequazione in Italia. L'istituzione di mercati dei diritti non si pone mai l'obiettivo di sostituire gli strumenti tradizionali di attuazione del piano, bensì ha per obiettivo di integrarli per renderli più efficaci.

L'attribuzione dei diritti edificatori avviene infatti sulla base di una scelta di piano e la loro commercializzazione è comunque organizzata in modo significativo dalla mano pubblica. I diritti inoltre possono essere commercializzati solo all'interno di comparti e il loro impiego è comunque subordinato all'adesione rispetto a proposte progettuali fornite dalla amministrazione.

Ciò è coerente del resto con un'innovazione che parte da amministrazioni alla ricerca di strumenti in grado di assicurare superiori performance in termini di efficacia dei piani, e che non si pongono l'obiettivo di trasformare completamente la strumentazione a loro disposizione.

Fra i problemi principali affrontati dalle amministrazioni, vi è stata in primo luogo la resistenza dei proprietari a regolazioni delle forme d'uso dei suoli che comportassero una loro significativa riduzione del valore; in secondo luogo, le amministrazioni hanno dovuto recuperare parte delle esternalità positive generate dalla pianificazione allo scopo di finanziare la realizzazione del piano stesso. Se ben gestita, l'istituzione di un mercato dei diritti edificatori - limitato ai proprietari delle aree destinate a trasformazione urbanistica - consente di dare soluzione ai due problemi simultaneamente.

L'analisi dei casi italiani evidenzia come i mercati dei diritti siano rivolti alla regolazione di specifiche esternalità. E' possibile ipotizzare l'istituzione di nuovi mercati dei diritti non solo orientati alla gestione dei due nodi della gestione urbanistica prima evidenziati, ma anche rivolti alla gestione delle esternalità che sorgono dall'interazione fra consumatori e/o produttori nel territorio? L'analisi dei costi di transazione è cruciale per dare soluzione a tale quesito. In realtà, la negoziazione circa le esternalità legate alla forma e alle funzioni della città e del territorio riguardano un numero elevato di soggetti. Coerentemente con quanto previsto dallo stesso Coase (1959,

p. 26), in presenza di elevati costi di transazione e di numerosi fonti di esternalità "as a practical matter, the market may become too costly to operate. In these circumstances, it may be preferable to impose special regulations": il funzionamento dei mercati dei diritti non è allora assicurato e il ritorno a strumenti di comando e controllo rimane l'unica soluzione possibile.

I mercati dei diritti edificatori consentono di dare soluzione ad alcuni problemi rilevanti della gestione urbana - le iniquità legate alla zonizzazione, il recupero di quote del valore prodotto dalla mano pubblica e altrimenti destinato solo ad alcuni proprietari -, mentre lasciano ai tradizionali strumenti di comando e controllo la regolazione delle esternalità legate all'uso dei suoli - ad esempio, le destinazioni d'uso dei suoli e le densità edificatorie. Ipotizzare l'impiego di tale strumento per regolare altre esternalità potrebbe rivelarsi non corretto. E ciò per ragioni strutturali e non contingenti: gli elevati costi di transazione rendono razionale impiegare strumenti di comando e controllo. Con buona probabilità, l'eliminazione di ogni forma di norma e standard nella pianificazione urbana appartiene all'utopia di alcuni gruppi ultraliberali (Jacobs, 1997, p. 64), che peraltro supera le stesse posizioni di Coase (Chung, 1994, p. 92).

Ed è probabile invece che il successo di simili strumenti sia legato alla loro capacità di integrarsi con la tradizionale strumentazione urbanistica (Renard, 1999, p. 16). Il fallimento dell'esperienza torinese insegna come l'irrigidimento delle norme legate a forme e funzioni possa pesantemente condizionare il decollo del mercato dei diritti edificatori, fallendo sia sotto il profilo dell'equità - se i diritti edificatori non sono oggetto di transazione non c'è nemmeno compensazione per i suoli destinati ad infrastrutture e ad attrezzature pubbliche - che sotto quello dell'efficacia - la città pubblica e quella privata rimangono semplice previsione di piano.

La mano visibile dell'amministrazione e l'organizzazione del mercato dei diritti

La mano pubblica condiziona quindi significativamente la forma del mercato dei diritti edificatori. Le amministrazioni stabiliscono infatti a quali aree tali diritti edificatori sono attribuiti: nel caso della perequazione pervasiva, i diritti sono attribuiti a tutte le aree di espansione e/o trasformazione urbana, mentre nei casi di perequazione parziale i diritti sono legati solo a una quota di queste ultime. Inoltre,

è il soggetto pubblico che organizza la classificazione dei suoli e la successiva attribuzione degli indici edificatori.

Tuttavia, la presenza della mano visibile dell'amministrazione nella fase di allocazione dei diritti è comune alla maggior parte delle esperienze di mercati dei diritti e dei permessi ambientali. La distribuzione iniziale dei diritti edificatori presenta infatti significative analogie con la distribuzione iniziale dei permessi ambientali. Quando l'amministrazione distribuisce i permessi ambientali (ad esempio, i permessi di inquinare) di norma, procede ad un'allocazione iniziale dei permessi basata sui livelli di inquinamento registrati nel passato. La procedura è nota come *approccio storico* (*grandfathering* nella terminologia anglosassone): i diritti di inquinamento sono così legati ai livelli di inquinamento relativi al passato (Turner, Pearce e Bateman, 1996, pp. 235-236). Nella perequazione come nella gestione dei permessi ambientali, non esistono meccanismi automatici per l'allocazione iniziale dei diritti e l'amministrazione diviene necessariamente il soggetto che deve stabilirne le regole. E di norma, le regole ritenute più eque tengono conto dei "diritti acquisiti" nel passato dai soggetti a cui questi diritti o permessi vengono attribuiti.

Gli scambi dei diritti hanno assunto forme diverse. Da un lato, si può giungere a transazioni fondiariae di fatto gestite dall'amministrazione, che organizza e favorisce - ad esempio, attraverso un gioco di permuta - lo scambio fra aree private e pubbliche. In tal caso, il mercato dei diritti tende a scomparire a favore di una tecnica di ricomposizione fondiaria orientata ad accrescere equità ed efficacia del piano. D'altro lato, laddove gli operatori economici apprendono le nuove regole del gioco - e hanno fiducia in chi le ha promosse - è possibile che i diritti edificatori divengano oggetto di un mercato locale dotato di una propria autonomia. L'esempio riportato in precedenza di aste relative a diritti edificatori a Ravenna conferma la plausibilità di una simile ipotesi.

Gli scambi di diritti fra proprietari sono comunque sempre caratterizzati da rilevanti costi di transazione. Di norma, gli amministratori hanno ritenuto utile ridurre tali costi attraverso la diminuzione dei proprietari coinvolti nei comparti urbanistici, le unità territoriali minime soggette a trasformazioni urbanistiche. L'attivazione delle transazioni sembra così dipendere significativamente dalla bassa numerosità degli agenti economici coinvolti. Ciò tuttavia conduce alla possibile formazione di situazioni di monopoli e/o monopsoni tra i

proprietari interni al comparto che allontanano significativamente la possibilità che si formino dei veri e propri prezzi di mercato (Renard, 1999, p. 15; Jacobs, 1997, p. 63). Ancora una volta, l'amministrazione deve essere pronta ad intervenire, ad esempio attraverso una "banca" di appoggio, per acquistare i diritti edificatori e consentire ai proprietari di diritti di non subire eventuali situazioni di monopolio o monopsonio⁶.

L'istituzione di un mercato che in precedenza non esiste non appare quindi un'operazione senza rischi. Al contrario, essa richiede un importante sforzo di innovazione da parte delle amministrazioni che affidano l'attuazione dei propri piani a questo tipo di strumenti. Del resto, "sarebbe illusorio ritenere che [il mercato dei diritti edificatori] possa funzionare immediatamente in modo decentrato"⁷: è necessario uno sforzo di comunicazione e di pedagogia importante nella misura in cui la commercializzazione dei diritti edificatori non è affatto un'operazione scontata (Renard, 1999, p. 14).

L'investimento in formazione da parte delle amministrazioni nei confronti della proprietà immobiliare e degli operatori del settore insieme a specifici provvedimenti normativi - soprattutto in ambito fiscale - rappresentano un terreno di importante sperimentazione per la riduzione dei costi di transazione presenti nei mercati dei diritti, con risvolti importanti per il loro successo.

Conclusioni

La pianificazione interviene per regolare le numerose esternalità che caratterizzano la città e il territorio. A questo riguardo, constatata l'inefficacia degli strumenti autoritativi di comando e controllo, da qualche anno alcune amministrazioni per attuare e gestire piani urbanistici e territoriali hanno deciso di impiegare strumenti che intervengono nel mercato, orientando i comportamenti degli agenti verso obiettivi socialmente condivisi.

La perequazione urbanistica e il trasferimento dei diritti edificatori rappresentano strumenti innovativi di grande interesse in questa direzione. Dall'analisi delle principali esperienze realizzate nel

6) E' questo uno dei *basic requirements* stabiliti da Heeter (1975) per il successo dei mercati dei diritti edificatori.

7) Nostra traduzione.

nostro paese, emergono alcuni elementi di rilievo. In primo luogo, i mercati dei diritti edificatori non sostituiscono gli strumenti di comando e controllo, tradizionalmente impiegati nella pianificazione. In realtà, il successo dei nuovi mercati sembra dipendere significativamente dalla loro integrazione con questi ultimi.

Inoltre, i mercati dei diritti edificatori non si rivelano dispositivi automatici guidati da una mano invisibile: in modo analogo a quanto avviene in altri mercati dei diritti e dei permessi in campo ambientale, la *mano visibile* delle amministrazioni provvede a stabilire le regole del mercato e a promuoverne il funzionamento, riducendo per quanto possibile i costi di transazione. In modo forse paradossale, l'impiego di strumenti che intervengono nel mercato sembra avere bisogno di un importante investimento gestionale e amministrativo dal quale dipende il successo di tali iniziative.

Ricerche future potranno approfondire gli aspetti cruciali per il successo degli strumenti di governo basati sul mercato, soprattutto a partire dalle *best practice* che in questi ultimi anni alcuni comuni hanno saputo progettare e realizzare, con "una forte innovatività negli strumenti di piano al servizio di obiettivi insieme di efficacia e di equità" (Camagni, 1999, p. 169).

Riferimenti bibliografici

Alonso W. (1991) *A Theory of the Urban Land Rent*, in P. Cheshire e A. Evans (eds.), *Urban and Regional Economics*, Edward Elgar, Brookfield.

Barbieri C. A. e F. Oliva (1995) *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare*, *Urbanistica Quaderni*, n. 7.

Camagni R. (1992) *Economia urbana. Principi e modelli teorici*, Nis, Roma.

Camagni R. (1999) *Considerazioni sulla perequazione urbanistica: verso un modello percorribile e giudizioso*, in Lombardi P. e E. Micelli (a cura di) *Le misure del piano*, Angeli, Milano.

Chung L. (1994) "The economics of land-use zoning: a literature review and analysis of the work of Coase", *Town planning review*, vol. 65, n. 1.

Crocioni G. (1998) *Il progetto della darsena di città nel nuovo Prg di Ravenna: un primo bilancio critico*, relazione alla giornata di studio *La perequazione urbanistica: i temi e le esperienze*, 15 maggio 1998, Dipartimento di Urbanistica, Iuav, Venezia.

Coase R. (1959) "The Federal Communications Commission", *Journal of Law and Economics*, October.

Coase R. (1960) "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, October.

Dal Piaz A. e F. Forte (a cura di) (1995) *Piano urbanistico, interessi fondiari, regole perequative*, Clean, Napoli.

Ferraro G. (1990) *La città nell'incertezza e la retorica del piano*, Angeli, Milano

Forte F. e F. Fusco Girard (1998) *Valutazioni per lo sviluppo sostenibile e perequazione urbanistica*, Clean, Napoli.

Frank R. (1992) *Microeconomia. Comportamento razionale, mercato, istituzioni*, McGraw-Hill, Milano.

Fusco Girard L. (a cura di) (1997) "La perequazione urbanistica: le esperienze e le questioni", *Urbanistica*, 109.

Gastaldo S. (1992) "Les droits de polluer aux Etats Unis", *Economie et Statistique*, octobre-novembre.

Heeter D. (1975) "Six Basic Requirements for a Tdr System", in *Transferable Development Rights*, Pas Report n. 304, American Society for Planning Officials, Chicago IL.

Hagman D. e D. Mischynski (a cura di) (1978) *Windfalls for Wipeouts*, Planners Press, Chicago IL.

Jacobs H. (1994) *I programmi di trasferimento dei diritti volumetrici nell'esperienza statunitense*, in Boscacci F. e R. Camagni (a cura di) *Tra città e campagna: periurbanizzazione e politiche territoriali*, Il Mulino, Bologna.

- Jacobs H. (1997) "Programmi di trasferimento dei diritti edificatori in Usa: oggi e domani", *Urbanistica*, 109.
- Johnston R. e M. Madison (1997) "From Landmarks to Landscapes", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 63, 3.
- Lanotte H. e D. Rossi (1995) "Négociier les droits sur le sol", *Etudes foncières*, n. 68.
- Micelli E. (1997) "Il piano dei Pinelands nel New Jersey", *Urbanistica*, 109.
- Micelli E. (1999) "La perequazione urbanistica per le politiche dei suoli urbani: i modelli e le esperienze", *Estimo e territorio*, 4.
- Petretto A. (1987) *Manuale di economia pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Pearce D. e R. Kerry Turner (1991) *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna.
- Pompei S. (1998) *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano.
- Pruetz R. (1993) *Putting Trasfer of Development Rights to Work in California*, Solano Press Books, Point Arena, CA.
- Querrien M. (1999) "Pour en finir avec les transferts de droits de construire", *Etudes foncières*, 83.
- Renard V. (1998) *L'utilisation des permis négociables dans le domaine de la gestion des sols*, Atelier sur les systèmes de permis négociables nationaux pour la gestion de l'environnement: questions et défis, Direction de l'environnement, Ocde, Paris.
- Renard V. (1999) "Où en est le système des transferts de Cos?", *Etudes foncières*, 82.
- Stanghellini S. (a cura di) (1993) *Per la riforma urbanistica del regime immobiliare*, *Urbanistica Quaderni*, 13.
- Stellin G. e S. Stanghellini (1997) "Politiche di riqualificazione delle aree metropolitane: domande di valutazione e contributo delle discipline economico-estimative", *Genio rurale*, n. 7/8.
- Turner R. K., D. Pearce e I. Bateman (1996) *Economia ambientale*, Il Mulino, Bologna.
- Wolf C. (1987) "A Theory of Non-market Failure: Framework for Implementation Analysis", *Journal of Law and Economics*, October.