

LA PEREQUAZIONE URBANISTICA PER L'ATTUAZIONE INNOVATIVA DI PIANI E PROGETTI

Ezio Micelli*

Abstract

Lo strumento della perequazione appare uno dei più importanti dispositivi di politica fondiaria a disposizione dei Comuni nella gestione di piani e progetti. Lo scritto esamina il principio perequativo e le sue possibili declinazioni nell'ambito delle strategie di trasformazione urbana. Esamina inoltre le modalità attraverso cui il principio si cala nella prassi attraverso la determinazione delle classi perequative, l'attribuzione degli indici e la gestione dei comparti perequativi. Lo scritto termina con una disamina degli aspetti ancora controversi nella gestione di piani e progetti perequativi.

Parole chiave: Perequazione urbanistica, politiche fondiarie, redistribuzione della rendita fondiaria

* Ricercatore di Estimo - Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

1. Introduzione

L'agenda delle amministrazioni locali - in Italia come in Europa - contiene spesso obiettivi che impongono l'acquisizione di importanti patrimoni immobiliari: la riqualificazione di aree dismesse, la dotazione di importanti attrezzature urbane per dare qualità alle città delle città rappresentano sfide che le città devono affrontare gestendo in modo innovativo il tema delle politiche fondiari.

L'esproprio a prezzi convenzionali e l'acquisizione delle aree nel libero mercato appaiono strategie poco credibili. L'elevata conflittualità, gli alti costi amministrativi, il rischio e la responsabilità insita nel procedimento coattivo motivano la scarsa propensione degli enti locali ad acquisire aree attraverso l'esproprio. All'opposto, riconoscere integralmente la rendita fondiaria alla proprietà comprando aree a prezzi di mercato non appare equo - una parte importante del valore dei suoli è legata proprio all'intervento pubblico - oltre a rappresentare un'opzione spesso finanziariamente insostenibile¹.

L'innovazione è un atto "contro natura" al quale amministrazioni e imprese si dedicano solo se costrette da vincoli esterni². Non è un caso quindi che nuove forme di acquisizione degli immobili siano sperimentate nel momento in cui l'esproprio e l'acquisizione a valori di mercato si rivelano entrambi poco compatibili con i vincoli delle amministrazioni locali. Mutuata da alcune esperienze straniere³, la perequazione urbanistica rappresenta lo strumento per uscire da un'*impasse* altrimenti destinata a condizionare pesantemente l'operatività della pianificazione urbana.

Nei primi anni '90 la perequazione urbanistica era oggetto di convegni accademici e di limitate esperienze amministrative. Nel corso del decennio l'interesse scientifico e tecnico-professionale verso questo strumento è grandemente cresciuto, anche per merito dell'Istituto Nazionale di Urbanistica che considera la perequazione elemento qualificante della riforma urbanistica nazionale⁴.

¹ Sulla base dell'articolo 5 bis della legge 359/92, il valore di esproprio di un terreno rappresenta all'incirca la metà del suo valore di mercato: si tratta spesso di un valore comunque non sostenibile per un'amministrazione comunale soprattutto qualora si applichi ad ampie porzioni di suolo; in generale, sulla crisi dell'istituto dell'esproprio in Italia, cfr. Oliva (1998).

² Sul tema dell'adozione dell'innovazione da parte delle organizzazioni, cfr. Porter (1990).

³ Pur con significative differenze, politiche di acquisizione dei suoli tramite il trasferimento dei diritti sono state sperimentate in Francia e Nuova Zelanda (Renard, 1998), in Spagna (Garcia-Bellido, 1997), negli Stati Uniti (Hagman e Misczynski, 1978; Johnston e Madison, 1997; Jacobs, 1994 e 1997; Pruetz 1996).

⁴ Promosse in particolare dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, diverse ricerche e pubblicazioni hanno affrontato il tema della perequazione, sviluppandone di volta in volta le implicazioni teoriche, il rapporto con altri saperi e discipline, l'effettiva ricadute sul governo del territorio. Fra questi: Barbieri (1998), Barbieri e Oliva (1995), Dal Piaz e Forte (1995),

Nel frattempo, numerosi comuni di media e grande dimensione hanno deciso di impiegare la perequazione urbanistica per l'attuazione dei loro piani regolatori generali⁵. Sulla base di questi casi è possibile effettuare un salto di qualità nell'analisi, dotandola delle esperienze necessarie a verificare - e falsificare - le ipotesi relative alla sua efficacia e operatività nella pianificazione e nella gestione delle città.

2. La perequazione : il principio base e le strategie di applicazione

Le politiche fondiarie che si ispirano alla perequazione urbanistica condividono un medesimo principio di riferimento, che tuttavia può trovare declinazione entro diverse strategie.

I casi di pianificazione attuata attraverso la perequazione urbanistica condividono uno schema di riferimento comune. Nel quadro di una pianificazione di medio e lungo periodo (nel Piano regolatore generale oppure nel Piano strutturale) il comune individua le aree destinate alla trasformazione urbanistica, di cui viene considerato lo stato di fatto - la destinazione funzionale, il livello di infrastrutturazione - e lo stato di diritto - le norme di piano esistenti.

In base alle loro caratteristiche, le aree destinate a trasformazione urbanistica sono differentemente classificate. Ad ogni classe viene attribuito un indice di edificabilità, assegnato indistintamente alle aree destinate ad usi privati e a quelle ad usi pubblici.

Ogni classe di aree viene quindi suddivisa in comparti, al cui interno i proprietari si devono accordare per sfruttare le volumetrie loro attribuite.

I proprietari dei suoli destinati ad attrezzature collettive ed infrastrutture pubbliche, in base al principio perequativo, sono titolari di diritti edificatori che possono essere impiegati solo sulle aree che il Piano indica a edificazione privata. I proprietari dei suoli destinati a residenza o ad attività economiche impiegano i diritti volumetrici sulle aree di loro proprietà e "ospitano" i diritti di eventuali altri proprietari. Una volta sfruttati gli indici edificatori, i proprietari delle aree che verranno impiegate per realizzare attrezzature collettive cedono le proprie aree all'amministrazione gratuitamente oppure a prezzi agricoli (cfr. figura 1).

Forte e Fusco Girard (1998), Fusco Girard (1997), Morano (1998), Pompei (1998), Stanghellini (1993), Stanghellini e Stellin (1996).

⁵ E' il caso fra gli altri, delle città di Catania, Cesena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Torino.

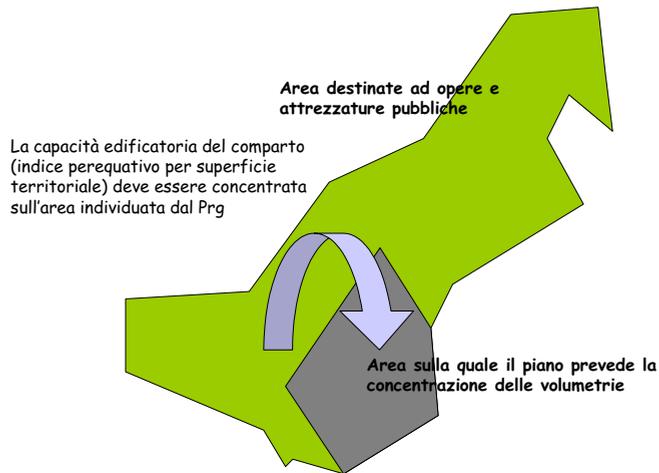


Figura 1 - Schema di comparto urbanistico

Lo schema descritto consente di raggiungere più obiettivi simultaneamente. Prima di tutto assicura all'amministrazione la possibilità 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 rendita fondiaria. Inoltre, il principio perequativo pone la proprietà fondiaria in condizione di indifferenza rispetto alle scelte del pianificatore: se i proprietari sono titolari dello stesso indice edificatorio a prescindere dall'effettiva destinazione dei suoli in loro possesso, non sono più interessati a dirottare decisioni pubbliche verso interessi privati.

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 urbane 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, Parma.

La seconda strategia prevede invece che il principio perequativo sia applicato solo ad una quota delle aree di trasformazione e che ad esso venga attribuito un ruolo attuativo all'interno di uno specifico progetto previsto dal piano. 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* e di apposizione degli eventuali vincoli ed il regime perequativo relativamente ad una specifica classe di suoli. Il caso più significativo di questo secondo modo di impiegare la perequazione urbanistica è rappresentato dal progetto di riqualificazione della Darsena di città di Ravenna e della contestuale realizzazione della "cintura

verde” intorno alla città, ma altre interessanti applicazioni sono in corso di realizzazione a Modena, Padova e Venezia.

La prima strategia può essere definita di *perequazione generalizzata dei suoli destinati a trasformazione urbana*. Essa applica il principio in modo pervasivo e lo rende il dispositivo di riferimento nell’ambito dell’attuazione del piano. Nel secondo caso, la perequazione urbanistica diviene più propriamente strumento di *compensazione fondiaria*, con cui l’amministrazione salvaguarda - almeno parzialmente - gli interessi di quella parte della proprietà a cui il piano non consente uno sfruttamento economicamente vantaggioso dei suoli.

3. Le forme di applicazione del principio nella prassi

Alcuni passaggi debbono essere rispettati perché il principio perequativo divenga effettivo strumento di politica fondiaria: il primo è legato al riconoscimento della disomogenità dei suoli urbani sotto il profilo economico e giuridico e quindi alla loro classificazione; il secondo concerne l’attribuzione dei diritti edificatori alle diverse classi di suoli individuate. Due casi - Cesena e Ravenna - consentono di valutare l’operatività dello strumento non solo in relazione alla fase di progettazione del dispositivo, ma anche rispetto a quella della sua gestione.

4. La ripartizione dei suoli in classi omogenee

La perequazione si applica solo ad una quota di proprietà immobiliari: le aree destinate a trasformazione urbanistica.

Questa classe di suoli può essere definita sulla base di criteri urbanistici ed economici. Secondo i primi, un’area di trasformazione urbanistica è un’area destinata a mutare complessivamente sotto il profilo funzionale e morfologico sulla base delle indicazioni normative e progettuali degli strumenti urbanistici, ai diversi livelli di dettaglio. Si tratta delle aree che da agricole divengono urbane e delle aree urbane che da aree “dismesse” ritornano alla città con un nuovo disegno e con nuove funzioni.

Da un punto di vista economico, le aree di trasformazione urbanistica hanno un valore di mercato funzione delle nuove possibili destinazioni d’uso e dei progetti previsti. In altre parole, il valore di mercato riflette una *rendita d’attesa* legata all’evoluzione delle norme relative all’uso del suolo e a futuri interventi urbanistici e architettonici. La rendita d’attesa è di natura assoluta nel caso si tratti di un’area che da agricola è destinata a divenire area urbana; è di natura differenziale nel caso si tratti di un’area già urbana che muta forma e destinazione d’uso⁶.

Gli strumenti urbanistici stabiliscono funzioni d’uso, densità territoriali e fondiarie, prevedono attrezzature urbane e infrastrutture in grado di elevare o

⁶ Sulla differenza fra rendita assoluta e differenziale, cfr. Alonso (1991) e Camagni (1992).

diminuire la qualità delle aree. Così facendo, danno forma al mercato immobiliare trasformando aspettative in diritti ad edificare.

E' questo passaggio che la perequazione cerca di governare in modo equo, attribuendo a tutte le proprietà interessate dal processo di trasformazione urbanistica della città una stessa edificabilità - e quindi un analogo valore -, a prescindere dalla destinazione pubblica o privata dei suoli.

Il passaggio dall'affermazione di principio (tutti i proprietari coinvolti nella trasformazione urbana devono essere trattati in modo equo) alla prassi di governo (a tutti i proprietari nelle stesse condizioni deve essere attribuito uno stesso indice edificatorio) non appare meccanico.

All'estremo, i casi possibili sono due. Le aree destinate alla trasformazione urbana presentano caratteristiche sostanzialmente analoghe sotto il profilo giuridico ed economico. Si presentano destinate dal piano alla stessa funzione e possiedono caratteristiche di accessibilità e di qualità ambientale analoghe: il mercato attribuirebbe ad esse analoghi valori. Al contrario, le aree possono presentarsi in modo affatto disomogeneo, sotto il profilo delle norme che ne regolano l'uso e sotto il profilo delle qualità che ne determinano il valore.

Nel primo caso, la soluzione al problema dell'equo trattamento della proprietà fondiaria è semplice. Esiste una sola grande classe di suoli - le aree destinate alla trasformazione urbanistica - e ad essa è possibile attribuire un medesimo indice edificatorio. Nel secondo caso, la parità di trattamento rappresenta un risultato meno facile da raggiungere. Le proprietà sono tutte diverse e non è corretto riconoscere a tutte la stessa capacità edificatoria. All'estremo, riconoscendo sistematicamente le differenze giuridiche ed economiche di ogni proprietà immobiliare destinata alla trasformazione urbanistica, ad ogni area potrebbe corrispondere una classe.

Le esperienze di perequazione non hanno mai dovuto affrontare la complessità di questa seconda evenienza, ma neppure hanno trovato città semplici come ipotizzato nel primo caso.

Per stabilire quale capacità edificatoria deve essere attribuita ad ogni proprietà, tecnici ed amministrazioni hanno elaborato criteri e metodologie per giungere a classificazioni dei suoli capaci di garantire l'equo trattamento della proprietà.

Il percorso più seguito per giungere alla classificazione del territorio comunale precede le scelte di piano e si basa sulla descrizione delle caratteristiche dello stato di fatto e di diritto dei suoli. Le aree della nuova città - le aree del territorio periurbano, secondo la definizione di Pompei (1998) - circondano la città edificata e sono destinate a trasformarsi da parte del territorio extraurbano in parte di città: sono le aree a cui il piano attribuisce l'edificabilità più contenuta. Nel perimetro del territorio urbano consolidato, sono tuttavia presenti aree funzionalmente e morfologicamente obsolete destinate alla trasformazione urbanistica: esse vengono ricomprese in una classe contraddistinta da maggiore capacità edificatoria.

A queste prime due classi se ne possono aggiungere altre in funzione delle peculiari caratteristiche di ogni città. In alcuni casi, ragioni di ordine giuridico hanno rappresentato la premessa per ulteriori articolazioni del sistema delle classi. Ad esempio, si è tenuto conto del fatto che alcune aree del territorio periurbano erano già state destinate dal piano ad usi urbani. Il riconoscimento di “diritti acquisiti” ha portato a diversificare le classi riconoscendo alle aree riconfermate ad usi urbani una superiore edificabilità.

In altri casi, ragioni di natura economica hanno portato a diversificare le classi e gli indici: 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. Classificazioni più o meno articolate consentono di tendere alla parità di trattamento delle proprietà immobiliari coinvolte nelle trasformazioni urbanistiche della città.

5. L'attribuzione dei diritti edificatori

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 e che quindi determina il valore delle aree.

Il valore dei suoli è principalmente funzione dell'edificabilità che viene loro attribuita: l'attribuzione degli indici rappresenta quindi un passaggio di cruciale importanza per l'operatività del dispositivo. Indici elevati assicurano un più rapido accordo con la proprietà fondiaria, ma consentono di recuperare minori aree per la collettività. Al contrario, indici più contenuti permettono al comune di raggiungere importanti risultati in termini di patrimonio fondiario, ma richiedono una più delicata trattativa con i proprietari coinvolti.

Da un punto di vista empirico (cfr. tabella 1), 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 ha accettato indici intorno allo 0,1 mq/mq. A Piacenza, Reggio Emilia, Ravenna questo indice di edificabilità ha innescato un processo di cooperazione fra la proprietà e l'amministrazione, assicurando all'ente locale l'acquisizione di importanti riserve fondiarie.

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 stato raggiunto la densità edificatoria di 0,5 mq/mq.

Comune	Perequazione generalizzata	Numero di classi di suoli	La denominazione delle classi	Indici di edificabilità
Casalecchio di Reno (BO)	Si	2	Aree marginali interne alla città Territorio periurbano	0,23 mq/mq 0,115 mq/mq
Reggio Emilia	Si	3	Aree dismesse Insediamenti trasformati Cunei verdi	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	0,50 mq/mq 0,35 mq/mq 0,30 mq/mq 0,30 mq/mq 0,25 mq/mq 0,10 mq/mq
Ravenna	No	1	Aree della cintura verde	0,10 mq/mq
Torino	Si	4	Zone urbane di trasformazione Aree da trasformare per servizi Parchi urbani e fluviali Aree a parco naturale della collina	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	0,50 mq/mq 0,15 mq/mq 0,25 mq/mq
Padova	No	1	Aree di riqualificazione urbana	0,44 mq/mq
Thiene (VI)	No	2	Aree totalmente vincolate dal precedente Prg Aree parzialmente vincolate dal precedente Prg	0,30 mq/mq 0,35 mq/mq
Cesena	Si	6	Aree ad alto valore ambientale Aree di espansione precedentemente a standard Aree di espansione precedentemente agricole Aree di espansione precedentemente destinate a nuova residenza Aree di riqualificazione a media densità territoriale Aree di riqualificazione a elevata densità territoriale	0,03 mq/mq 0,10 mq/mq 0,12 mq/mq 0,20 mq/mq 0,40 mq/mq 0,60 mq/mq
La Spezia	Si	6	Aree dismesse/dismettibili < 2ha Aree dismesse/dismettibili > 2ha Aree costruite Aree libere Aree produttive con presenza di funzioni residenziali e terziarie Aree produttive	0,50 mq/mq 0,35 mq/mq 0,25 mq/mq 0,15 mq/mq 0,20 mq/mq 0,30 mq/mq
Schio (VI)	Si	4	Aree di elevato valore ambientale Aree di espansione della città Aree di espansione e servizi riconfermate Aree di ristrutturazione urbana	0,08 mq/mq 0,12 mq/mq 0,18 mq/mq 0,40 mq/mq
Venezia (S. Erasmo)	No	1	Sottozona C2 S	0,35 mq/mq

I valori devono tuttavia essere assunti con cautela. L'attribuzione degli indici rappresenta un'operazione per la quale non è possibile fornire semplici formule operative da applicare meccanicamente in ogni città.

A questo proposito, la letteratura si è spesso espressa impiegando categorie della più grande genericità: si è contrapposta una perequazione "verso l'alto" - che riconosce alla proprietà indici relativamente elevati - ad una perequazione "verso il basso" che, al contrario, comprime l'edificabilità verso valori molto contenuti.

L'ipotesi sottesa a categorie di questo tipo riflette ancora le posizioni del dibattito culturale degli anni dello sviluppo urbano: indici contenuti rappresentano lo strumento per comprimere la rendita e per acquisire il maggior quantitativo di suoli possibile, indici elevati significano un cedimento di fronte agli interessi della proprietà.

Il problema della determinazione degli indici può essere considerato in un'ottica più corretta se si prende atto della natura *strumentale* della perequazione urbanistica. In altri termini, quest'ultima consente di realizzare con maggiore equità - senza disparità di trattamento della proprietà con caratteristiche analoghe - e con maggiore consenso il progetto di città che una comunità ha deciso di promuovere. Indici molto bassi si rivelano appropriati qualora l'amministrazione si proponga di indirizzare la città verso modelli insediativi a bassa densità, con ampie dotazioni di aree verdi e di servizi. Indici più elevati saranno corretti qualora l'amministrazione intenda raggiungere tessuti più densi, come può essere il caso per le classi delle aree più centrali.

La legittimità degli indici edificatori attribuiti alle classi trova il proprio fondamento non tanto sulla capacità di recuperare la maggior quantità di suoli possibili, quanto invece su di un progetto di città che implicitamente impone un'articolazione fra attori pubblici e privati dei plusvalori generati dal piano urbanistico.

Il tema della legittimità del piano rinvia anche alle modalità attraverso le quali l'amministrazione giunge a stabilire gli indici da attribuire alle classi. La loro determinazione può essere esito di una decisione unilaterale dell'amministrazione imposta alla proprietà. Tuttavia, nelle esperienze più mature (è il caso del nuovo Prg di Parma) essa sancisce un accordo fra amministrazione pubblica e proprietà immobiliare sulle forme di socializzazione di parte della rendita fondiaria⁷.

E' in questo tipo di esperienze che si consuma la frattura con la logica e gli strumenti della cultura urbanistica tradizionale. Senza ricorrere a strumenti

⁷ La perequazione non può che essere considerato *uno* degli strumenti grazie ai quali il soggetto pubblico recupera parte delle plusvalenze immobiliari che ha generato attraverso il piano e le opere di urbanizzazione. La fiscalità immobiliare, in particolar modo, deve essere considerata complementare alla perequazione urbanistica nel prelievo di quote di rendita urbana. Sul tema cfr. Micelli (1997).

autoritativi, la mano pubblica recupera i suoli di cui ha bisogno per realizzare i progetti presenti nel piano urbanistico, perché il processo di trasformazione urbana si riveli un gioco a “somma positiva” per coloro che vi partecipano.

Due casi illustrano di seguito come il principio perequativo si è tradotto in strumento di attuazione del piano. Essi condividono un aspetto importante: si tratta probabilmente delle due esperienze di perequazione più significative se si considera lo stato di attuazione del dispositivo perequativo. Ben diversa è invece la filosofia alla base dei due casi: se a Torino la perequazione è lo strumento principe per l’attuazione del nuovo Piano regolatore, a Ravenna la perequazione è lo strumento impiegato per attuare due specifici progetti.

6. Due casi: Cesena e Ravenna

Nel 1998 il Comune di Cesena ha intrapreso la realizzazione del nuovo Piano Strutturale della città. Fra le scelte di fondo decise dall’Amministrazione comunale nel quadro della pianificazione di lungo periodo, vi è stata anche la decisione di rinunciare ai tradizionali strumenti di acquisizione delle aree destinate ad attrezzature collettive e di puntare alla gestione di un mercato dei diritti edificatori – la perequazione urbanistica – in grado di ridurre i costi delle aree a carico dell’amministrazione e il conflitto fra pubblico e privato nella realizzazione delle attrezzature collettive.

La scelta iniziale è stata di considerare la perequazione come lo strumento da applicare a tutte le aree di trasformazione urbanistica. Ad eccezione delle aree già in corso di trasformazione, l’Amministrazione comunale ha stabilito che la politica di acquisizione delle aree doveva privilegiare questo nuovo strumento operativo.

La trasformazione urbanistica riguardava aree assai diverse, e l’Amministrazione ha ritenuto corretto differenziare le diverse posizioni proprietarie. Allo scopo di dare trasparenza al processo di differenziazione del trattamento delle proprietà interessate, si è ritenuto utile distinguere i suoli destinati a trasformazione urbanistica in funzione delle loro caratteristiche economiche e giuridiche. Sotto il profilo operativo, l’amministrazione ha organizzato il processo di classificazione delle aree grazie a tre criteri: la destinazione d’uso del piano urbanistico allora vigente, l’effettivo uso dell’area al momento della redazione del piano e le intenzioni progettuali di massima emerse nel corso della redazione del Piano strutturale.

Sulla base di tali criteri, l’amministrazione di Cesena ha distinto le aree della trasformazione urbanistica in sei classi: 1) le aree caratterizzate da elevato valore ambientale; 2) le aree della nuova città; 3) le aree di espansione residenziale nuovamente destinate a funzioni urbane; 4) le aree di espansione per infrastrutture pubbliche nuovamente destinate a funzioni urbane; 5) le aree della riqualificazione urbana e 6) le aree della riqualificazione ad alta densità insediativa.

Il metodo impiegato per la determinazione degli indici perequativi ha assunto come punto di riferimento ineludibile il progetto di città che l'Amministrazione comunale intende promuovere nel corso dei prossimi anni attraverso il Piano strutturale. Le caratteristiche delle diverse aree di trasformazione confrontate con le simulazioni progettuali hanno condotto alla attribuzione di diverse capacità di edificazione: la classe di suoli caratterizzata da elevata rilevanza ambientale è destinata a ricevere una capacità edificatoria estremamente contenuta: 0,03 mq/mq. Alle aree della nuova espansione viene attribuito un indice 0,08 mq/mq, mentre ai suoli già destinati dal Piano a divenire città viene attribuito un indice 0,12 mq/mq. Alle aree della riqualificazione urbana vengono attribuiti due indici diversi in funzione delle due sottoclassi individuate. Alla classe delle nuove della riqualificazione viene attribuito un indice 0,4 mq/mq, mentre per le aree ad elevata densità territoriale il Piano strutturale prevede un indice di 0,6 mq/mq.

La gestione del meccanismo attuativo prevede la suddivisione di ogni classe in comparti. Nella scelta della dimensione del comparto, l'amministrazione procede minimizzando i costi di transazione attesi. In altri termini, ogni comparto rappresenta un'unità omogenea sotto il profilo progettuale e contiene un numero quanto più limitato possibile di proprietari. All'interno del comparto, i diritti edificatori sono ceduti dai proprietari delle sending areas e acquisiti dai proprietari delle receiving areas: nella maggior parte dei casi, questo schema si riduce ad una transazione di grande semplicità fra due-tre proprietari. Lungi dal confidare sul ruolo di una mano invisibile, l'amministrazione svolge una funzione di raccordo e informazione fra i proprietari che cedono e che acquisiscono diritti volumetrici, allo scopo di rendere chiaro il meccanismo di distribuzione dei diritti edificatori e della loro compravendita. Nei comparti la cui realizzazione è più avanzata – come nel quadro della realizzazione del parco dell'Ippodromo – , è possibile affermare che la chiave del successo di simili operazioni è proprio dovuta al ruolo svolto dalla Amministrazione nel quadro dell'effettiva commercializzazione dei diritti edificatori da parte dei proprietari coinvolti.

A differenza di Cesena, il Piano regolatore di Ravenna del 1993⁸ non affida la sua intera attuazione al dispositivo perequativo, ma solo alcuni suoi ambiti strategici. Due obiettivi spiegano l'impiego della perequazione: il primo è l'acquisizione dei suoli della "cintura verde" a prezzi agricoli o nulli, il secondo è l'effettiva attuazione del progetto della Darsena.

A tutte le aree della cintura verde è stato così attribuito un indice di edificabilità contenuto: 0,1 mq/mq di superficie utile, ridotto a 0,033 mq/mq nel caso di aree comprese nelle zone di rispetto stradale o ferroviario.

⁸ Per un'analisi del rapporto fra piani, progetto e perequazione, cfr. Comune di Ravenna (1997).

La superficie utile edificabile delle aree della cintura non può però essere utilizzata su tali aree, ma deve essere trasferita nei comparti del progetto di riqualificazione della Darsena. Le aree della cintura verde, una volta ceduti i diritti edificatori, vengono acquisite dal Comune gratuitamente oppure a valori agricoli.

Per la disponibilità ad accogliere le superfici utili maturate nelle aree della cintura e/o per la cessione di aree destinate a edilizia residenziale pubblica, ai proprietari dei suoli della Darsena viene attribuito uno specifico “premio” fondiario: all’indice di base si aggiunge infatti una quota supplementare di superficie edificabile eguale al 15% della superficie normalmente attribuita.

Per sostenere finanziariamente il progetto strategico della Darsena, l’amministrazione comunale ha richiesto e ottenuto l’accesso ai fondi per i Piani di riqualificazione urbana gestiti dal Ministero dei Lavori Pubblici.

Sin dal momento della formulazione del Piano di riqualificazione urbana, le 22 proprietà coinvolte nelle due fasi iniziali hanno dovuto vincolare la loro partecipazione al progetto sulla base di condizioni stabilite dall’amministrazione e sancite in specifici *atti unilaterali d’obbligo*. Con tali atti la proprietà accetta di dare attuazione al progetto della Darsena accogliendo le volumetrie provenienti dalla cintura verde, oppure destinando parte delle proprie aree a interventi di edilizia residenziale pubblica.

L’attuazione del progetto di ciascun comparto prevede la stipula di una convenzione - sviluppata sulla base di una convenzione tipo a cui si riferiscono tutti gli operatori coinvolti - fra il Comune e i proprietari, in cui vengono specificate le precise condizioni di cooperazione fra pubblico e privato.

Il meccanismo compensativo trasferisce 33.000 mq di superficie utile dalle aree della cintura verde, mentre la cessione di suoli destinati a edilizia residenziale pubblica consentirà la realizzazione di ulteriori 30.000 mq di Su.

Il trasferimento dei diritti edificatori ha dato prova sino ad ora di essere accolto favorevolmente da parte degli operatori immobiliari e dei proprietari fondiari.

Il Comune di Ravenna ha già attivato le prime convenzioni. In particolare, a breve termine, dovrebbero essere acquisiti i primi 10 ettari di suolo necessari alla realizzazione del Parco Teodorico che, insieme al parco Baroni e al parco Cesarea, costituiscono i poli del nuovo sistema del verde urbano.

7. Conclusioni. La delicata gestione della perequazione

I due casi di studio risultano emblematici - in positivo e in negativo - dei limiti e delle potenzialità della perequazione nella pianificazione urbana. Essi evidenziano come l’operatività dello strumento, e quindi la sua capacità a perseguire efficacemente gli obiettivi prima evidenziati, dipenda non solo dalle modalità della sua progettazione, quanto soprattutto dalla sua gestione nel tempo.

Perché lo strumento perequativo possa divenire riferimento per l'attuazione dei piani, alcuni nodi devono essere sciolti. Ne discutiamo alcuni che emergono con nettezza dai casi esaminati.

Il primo riguarda il rapporto fra la perequazione e le altre regole insediative. Il caso di Torino evidenzia come la perequazione non può essere correttamente messa a punto prescindendo dalle regole insediative e dalla loro coerenza con la domanda di mercato. Nel capoluogo piemontese l'indice, da solo, si rivela inedeguato a guidare i comportamenti dei promotori. Altrettanto importanti per il buon funzionamento del dispositivo risultano la flessibilità nelle destinazioni d'uso, le forme di ripartizione fra superficie a standard e superficie fondiaria, le regole che concorrono alla qualità ecologica degli insediamenti, la coerenza delle tipologie immobiliari con la domanda di mercato. Più in generale, senza alcuna pretesa di autosufficienza, le regole della perequazione devono integrarsi con le altre regole che determinano la forma e i caratteri della trasformazione urbanistica.

Il secondo nodo riguarda l'effettiva operatività dei trasferimenti dei suoli fra pubblico e privato e, soprattutto, fra privati. Nel caso più proprietari privati debbano accordarsi per trasferire l'edificabilità sull'area di un unico proprietario, i costi di transazione possono risultare tali da inficiare il meccanismo perequativo⁹. Il proprietario di un'area destinata a servizi deve essere in grado di trovare una proprietà su cui realizzare i volumi che il piano gli ha attribuito: il costo dell'accordo fra privati può essere tale da impedire, di fatto, la perequazione stessa.

Grande attenzione deve essere riposta sul disegno e sui meccanismi di funzionamento dei gruppi di proprietà chiamati ad accordarsi: i comparti perequativi. E' probabile che si rivelino necessari interventi del legislatore volti a facilitare gli accordi fra proprietari con misure specifiche, come ad esempio la detassazione delle transazioni fra proprietari di un medesimo comparto. Le amministrazioni potrebbero dal canto loro utilizzare bonus di densità ai proprietari che danno attuazione ai progetti previsti dal piano, come del resto è avvenuto a Ravenna.

Il terzo nodo concerne una possibile strategia di attesa della proprietà nei confronti delle scelte del piano. Un proprietario potrebbe non essere soddisfatto della quantità edificatoria assegnatagli e considerare vantaggiosa una strategia di attesa. La mancata decisione di investimento del settore privato impedisce all'amministrazione di acquisire le aree necessarie alla realizzazione delle attrezzature pubbliche: il rischio è di un parziale arresto nell'attuazione del piano, come sta accadendo a Torino. L'efficacia del meccanismo perequativo dipenderà

⁹ Il problema dei costi di transazione è del resto comune a tutti i mercati dei diritti istituiti allo scopo di gestire in forma innovativa lo sfruttamento di beni pubblici. Per un'introduzione al tema a partire dall'articolo seminale di Coase (1960), con particolare riguardo ai mercati dei diritti per la gestione delle risorse ambientali, cfr. Pearce e Turner (1991).

allora dalla capacità di impiego di strumenti complementari o alternativi. A fronte di strategie contraddittorie con l'attuazione del piano, l'amministrazione può, ad esempio, decidere di espropriare le aree necessarie per l'attuazione del comparto.

Più in generale, le soluzioni ai problemi attuativi sembrano poter essere trovate nell'impiego dell'intera gamma degli strumenti messi a punto in questi ultimi anni per l'attuazione di piani e progetti: società a capitale misto, concertazioni locali per progetti, *land banking*¹⁰. Del resto, alcune significative esperienze di piani/progetti attuati grazie al principio perequativo hanno beneficiato del simultaneo impiego di più strumenti. La *cintura verde* di Ravenna è stata realizzata coniugando i benefici della perequazione parziale e dello strumento del programma integrato, e l'avvio di alcuni comparti a Torino si deve alla stessa ragione.

In altri termini, la scelta del metodo perequativo non deve e non può essere intesa come scelta esclusiva, a rischio di inficiarne l'operatività. Essa invece individua un dispositivo prioritario, al quale devono essere selettivamente affiancati gli altri strumenti attuativi in funzione delle caratteristiche del problema affrontato. Se l'evocazione della complessità dei problemi urbani non risponde solo a esigenze di retorica, non può che essere questa la via per perseguire gli obiettivi di equità e di efficacia sottesi al governo della città.

¹⁰ Per una rassegna degli strumenti di regolazione dei mercati fondiari urbani impiegati nei paesi sviluppati, cfr. Bandarin (1989), Ocde (1992) e Renard e Comby (1992).

Riferimenti bibliografici

- Alonso W. (1991) *A Theory of the Urban Land Rent*, in P. Cheshire e A. Evans, *Urban and Regional Economics*, Edward Elgar, Brookfield
- Bandarin F. (1989) *Le politiche dei suoli urbani*, Edizioni del lavoro, Roma
- Barbieri C. A. (1998) “La perequazione urbanistica: quattro ragioni per la riforma”, *Urbanistica informazioni*, 157
- Barbieri C. A. e F. Oliva (1995) *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare*, *Urbanistica Quaderni*, 7
- Camagni R. (1992) *Economia urbana. Principi e modelli teorici*, Nis, Roma
- Camagni R. (1995) *Trasformazione urbana ed equità: riflessioni di un economista sulla proposta di nuova legge urbanistica*, in Barbieri e Oliva, cit.
- Coase R. (1960) “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, October
- Comby J. e V. Renard (1996) *Les politiques foncières*, Puf, Paris
- Comune di Ravenna (1997) *Programma di riqualificazione urbana della Darsena di città*, *Urbanistica Quaderni*, 13, Inuedizioni, Roma
- 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
- Forte F. e F. Fusco Girard (1998) *Valutazioni per lo sviluppo sostenibile e perequazione urbanistica*, Clean, Napoli
- Fusco Girard L. (a cura di) (1997) “La perequazione urbanistica: le esperienze e le questioni”, *Urbanistica*, 109
- Hagman D. e D. Misczynski (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 e Camagni, cit.
- 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) “Négocier les droits sur le sol”, *Etudes foncières*, 68.
- Micelli E. (1997) “Gli strumenti della perequazione”, *Archivio di studi urbani e regionali*, 55
- Morano P. (1998) *Un modello di perequazione urbanistico estimativo*, Graffiti, Napoli
- Ocde (1992) *Les marchés fonciers urbains: quelles politiques pour les années 90?*, Ocde, Paris
- Oliva F. (1998) “La crisi dell'esproprio”, *Urbanistica Informazioni*, 157

- Pearce D. W. e K. R. Turner (1991) *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna
- Pompei S. (1998) *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano
- Porter M. (1990) "Il vantaggio competitivo delle nazioni", *Harvard Espansione*, 48
- Pruetz R. (1996) *Putting Transfer of Development Rights to Work in California*, Solano Press Books, Point Arena CA
- 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
- Stanghellini S. (a cura di) (1993) *Per la riforma urbanistica del regime immobiliare*, *Urbanistica Quaderni*, 13
- Stanghellini S. e G. Stellin (1996) Politiche di riqualificazione delle aree metropolitane: domande di valutazione e contributo delle discipline economico-estimative, Atti del XXVI incontro Ceset, Aula Magna dell'Università di Milano, 17-18 ottobre, Milano