

IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Materiali



PEREQUAZIONE URBANISTICA

Sebastiano Carbonara

IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Materiali

Introduzione

La riforma urbanistica regionale ha rivoluzionato nei contenuti e nel metodo la pianificazione del territorio lombardo.

L'obbligo imposto ai Comuni di dotarsi di un Piano di Governo del Territorio, in sostituzione del Piano Regolatore Generale previsto dalla precedente legislazione implica una rivisitazione delle scelte urbanistiche di tutti gli Enti locali.

244 Comuni che disegnano negli stessi tempi il loro futuro rappresentano:

- un'occasione storica per modernizzare il rapporto fra cittadini, imprese e territorio,
- un'opportunità strategica per rispondere in maniera diversa dal passato e soprattutto coordinata alla domanda di servizi, spazi, infrastrutture,
- una sfida fondamentale per coniugare l'esigenza dello sviluppo e la necessità della sostenibilità.

La nuova pianificazione ha l'obbligo di confrontarsi ed inserirsi nello scenario del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale con la possibilità di contribuire ad un disegno territoriale più ampio, a suo tempo condiviso.

La contemporaneità della nuova pianificazione urbanistica prevista dalla Regione garantisce la possibilità di raggiungere l'obiettivo della compatibilità delle scelte non solo con il disegno provinciale ma anche con i piani dei Comuni contermini e dello stesso ambito territoriale.

I Piani di Governo del Territorio subiranno le inevitabili incertezze portate dalla novità combinate con le difficoltà di realizzare uno strumento urbanistico così diverso dal passato e molto più articolato; dovranno risolvere le ambiguità (e forse l'inadeguatezza) di alcune parti della legge; saranno costretti a confrontarsi con la complessità di un Piano che vuole contemporaneamente disciplinare usi del suolo e servizi, economia ed urbanistica; infine dovranno superare le difficoltà

di un progetto che deve contestualmente affrontare la domanda presente ed il progetto futuro, per di più con minori poteri di quanti ne attribuiva il vecchio PRG.

I nuovi Piani di Governo del Territorio si rivolgono ad un territorio altamente antropizzato, dove la sostenibilità costituisce un problema e dove le risorse territoriali disponibili sono scarse; d'altra parte devono tentare di colmare alcuni pesanti deficit infrastrutturali ma anche di servizi e, in alcune aree, di spazi per la produzione e la residenza.

Per di più gli Enti Locali, per lo stato della finanza e del debito pubblico, possono contare su risorse economiche sempre più scarse e sono spesso costretti a "vendere" il territorio per sopravvivere.

Sono minacce reali sulle quali bisogna lavorare per trasformarle in opportunità:

- pianificare insieme o in maniera coordinata consente di risparmiare territorio e comunque di non creare conflitti fra gli usi del suolo;
- erogare servizi con bacino di utenza sovra comunale consente di conseguire economie di scala e/o migliorare la qualità;
- specializzare alcune funzioni al servizio di un consorzio di comuni ne permette una redistribuzione dei costi e un livello più alto di prestazioni;
- la scarsità di risorse può favorire il riuso, con benefici per la conservazione del territorio destinato all'agricoltura e con positivi risultati sulla sostenibilità ambientale e sull'assetto dell'urbanizzato che soffre di troppi immobili dismessi.

Su questi temi Confindustria Bergamo è impegnata. Ha strutturato un rapporto sistematico con diversi Comuni fornendo supporti tecnici alle scelte di Piano.

Lo scorso anno ha pubblicato una base dati analitica su tutti gli ambiti della Provincia finalizzata ad evidenziare per ciascuno di essi le vocazioni, i punti di debolezza e le opportunità.

Quest'anno l'attenzione si è concentrata su alcuni aspetti tecnici della predisposizione del Piano di Governo del Territorio che, senza alcuna pretesa di completezza ed esaustività, forniscono

spunti di metodo su come affrontare alcune delle novità della nuova pianificazione.

Coerentemente con queste premesse, i criteri che orientano i singoli contributi sono:

- la centralità della domanda dei cittadini e delle imprese,
- la scelta della sostenibilità e, con essa, la valutazione del costo ambientale delle scelte di Piano,
- l'esigenza di utilizzare il meno possibile il territorio non urbanizzato,
- i rischi delle dinamiche demografiche – positive o negative – troppo intense,
- gli effetti della pianificazione sulla già grave crisi della mobilità,
- il ruolo del mercato come fattore di attuazione del PGT,
- l'attenzione al costo ed al valore economico della pianificazione.

Gino Zambaiti

Vice Presidente Confindustria Bergamo

Sono stati predisposti i seguenti materiali:

Il contesto

- Il Sistema Informativo Territoriale
- Il paesaggio

Informazioni sulle scelte localizzative

- Il sistema dei servizi
- La domanda di mobilità
- L'offerta di mobilità

I sistemi di gestione

- La perequazione urbanistica
- La certificazione ambientale

L'analisi delle compatibilità

- La Valutazione Ambientale Strategica
- L'analisi del bilancio del Comune: dalla contabilità finanziaria ad un metodo economico strategico

PEREQUAZIONE URBANISTICA

Sebastiano Carbonara

Premessa

Il verbo perequare, da cui deriva il sostantivo *perequazione*, non è frequentemente utilizzato nel linguaggio comune in quanto termine proprio del lessico amministrativo; ciò nulla toglie alla forza del principio sotteso che richiama il concetto di uguaglianza poiché relativo a *qualcosa che necessita di essere ripartito più equamente*.

Più spesso utilizzato con riferimento a taluni interventi di natura tributaria e/o salariale, da tempo viene associato anche alle pratiche urbanistiche. Da qui una successiva osservazione: come nasce il legame tra l'idea di una distribuzione maggiormente equilibrata ed i processi di espansione e trasformazione della città? e soprattutto che cosa ripartire più equamente?

La redazione degli strumenti urbanistici comunali di carattere generale così come previsti ed attuati nell'Italia repubblicana, ha avuto momento decisivo di esercizio dell'attività di governo del territorio nell'attribuzione delle diverse destinazioni d'uso ai suoli e nell'assegnazione di volumetrie edificabili alle singole superfici.

Questa attività apparentemente semplice e lineare non è mai stata priva di effetti a forte impatto economico, comportando rilevanti problemi di giustizia distributiva attraverso la compressione ovvero l'esaltazione dei diritti edificatori connessi alla proprietà fondiaria.

La costruzione del quadro previsto nelle norme tecniche di attuazione dei piani tradizionali, genera infatti due categorie di suoli¹ e quindi di rispettivi proprietari; si tratta evidentemente di

¹ Il riferimento è qui circoscritto ai suoli direttamente chiamati ad usi urbani; in termini più generali andrebbe considerata almeno un'altra categoria rappresentata dai terreni agricoli.

una generalizzazione che risponde comunque all'esigenza di chiarire un concetto ben preciso.

La prima categoria è rappresentata da quei suoli che si vedono riconoscere dal piano destinazioni edificatorie, con l'attribuzione di volumetrie anche consistenti delle quali i proprietari possono disporre pienamente, in regime di libera contrattazione.

La seconda categoria comprende le superfici fondiarie destinate a servizi e infrastrutture di carattere collettivo, come tali suscettibili di essere acquisite dalla mano pubblica attraverso procedure di esproprio.

E' evidente il differente trattamento che caratterizza le due situazioni, particolarmente stridente allorquando non sussistano sostanziali differenze localizzative e qualitative fra le due categorie di suoli.

La perequazione urbanistica si pone l'obiettivo di andare oltre questa distinzione e di distribuire più equamente i diritti edificatori, *di superare la discriminatorietà degli effetti della zonizzazione*², cercando di determinare la sostanziale indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di piano a quel punto, almeno in parte, svincolate dalle ricadute difformi delle rendite.

Sul piano concettuale l'approccio perequativo rappresenta un atto di pre-urbanistica, che non comporta condizionamenti rilevanti sulle scelte e l'elaborazione del disegno urbano, ma ne attribuisce tuttavia maggiore trasparenza e carica democratica.

Ridurre il ricorso all'esproprio

In realtà, la soluzione dei problemi di giustizia distributiva, pur rappresentando un tema cardine della perequazione urbanistica non ne costituisce obiettivo unico, giacché altre finalità comunque importanti ad esso si affiancano e si intrecciano.

² Cfr. Urbani (2002).

Prima fra tutte la possibilità di limitare notevolmente, sino eventualmente ad escluderlo, il ricorso agli espropri, superando così uno degli ostacoli più difficili con i quali l'urbanistica italiana della seconda metà del '900 ha dovuto confrontarsi, spesso con esiti negativi.

Quella delle espropriazioni per causa di pubblica utilità è notoriamente una materia estremamente delicata, in quanto terreno di confronto-scontro tra lo Stato ed il singolo cittadino *costretto* ad una vendita forzosa. L'esperienza del passato ci dice che i termini della questione non sono stati quasi mai legati al riconoscimento dell'evento espropriativo come socialmente utile e quindi in qualche modo ineluttabile, quanto ai criteri seguiti per la determinazione delle relative indennità e al rapporto esistente tra questi ed i contenuti attributivi del diritto di proprietà, in particolare per quanto riguarda i suoli edificatori.

Utilizzando questa chiave di lettura è possibile distinguere, nella storia italiana post-unitaria, fasi più o meno lunghe, scandite da differenti riferimenti normativi.

Il primo periodo riconduce al lontano 1865 ed in qualche modo si prolunga per buona parte del '900, sino ai primi anni '70, durante il quale le norme relative alla determinazione degli indennizzi si mossero su due linee: quella della legge fondamentale³ che riconosceva all'espropriato l'intero valore di mercato del suolo e quella della cosiddetta legge di Napoli che ne modificava i criteri di calcolo in ragione di motivazioni contingenti, introducendo il criterio della semisomma⁴.

La legge urbanistica del 1942, ottimisticamente, ne prevedeva un largo ricorso per la realizzazione della componente urbana pubblica: *lo strumento fondamentale che doveva garantire l'operatività del piano era dunque l'esproprio per pubblica utilità, insieme alla partecipazione dei privati ai "comparti*

³ Legge del 25 giugno 1865, n.2359, "Disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità".

⁴ La semisomma del valore di mercato degli immobili e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio consentì di definire degli indennizzi più elevati rispetto al meccanismo di calcolo previsto dalla legge fondamentale: nel mentre il primo termine risultava estremamente contenuto per le condizioni di degrado in cui versavano gli immobili, non così era per il loro prezzo d'uso, date le condizioni di estremo affollamento.

edificatori” di cui all’art. 23...tutte le aree interessate dalle trasformazioni urbanistiche erano soggette ad esproprio, seppure con le modalità previste dalla vecchia legge del 1865⁵.

Il secondo periodo cominciò in realtà intorno agli anni '60 e coincise con l'inizio della fase di espansione delle città; periodo storico caratterizzato da un notevolissimo sviluppo dell'attività edilizia, durante il quale si manifestarono in maniera sempre più intensa i fenomeni di rendita urbana, tali da innalzare oltre ogni sostenibile limite l'onerosità per le Amministrazioni pubbliche degli espropri indennizzati a valori di mercato. Dal dibattito politico-culturale che ne scaturì prevalse la posizione di chi sosteneva che il fenomeno delle rendite andava limitato, non solo perché premiava immeritatamente i proprietari i cui suoli risultavano valorizzati dall'azione della stessa mano pubblica, ma anche perché incompatibili con i processi di infrastrutturazione urbana. In sostanza si riteneva che la realizzazione di programmi pubblici, di scuole, di ospedali, di strade, non potesse essere messa in pericolo da valori dei suoli che lo stesso sviluppo della città aveva contribuito ad elevare. Si affermò così il principio che gli espropri dei suoli edificatori andavano indennizzati sulla base dei valori agricoli. Recepito in maniera indiretta già nella legge 167 del 1962, il principio fu formalizzato alcuni anni più tardi dalla legge 865 del 1971, successivamente integrata dalla cosiddetta legge Bucalossi (L. 10/77)⁶.

Tale realtà legislativa corrispondeva, quindi, ad una nuova definizione dei diritti attribuiti alla proprietà, che portò ad istituire, proprio con la legge Bucalossi, la concessione edilizia, attraverso la quale si affermava implicitamente che il diritto di edificare non è insito alla proprietà, ma viene concesso dallo

⁵ Cfr. Oliva (1995).

⁶ I criteri di indennizzo previsti si basavano su una preliminare perimetrazione del centro edificato, estremamente rigida in verità, distinta dalla restante parte del territorio definita tout court agricola. Si può sinteticamente considerare che in entrambe le zone delimitate, il valore di partenza era rappresentato da quello agricolo, “ritoccato” attraverso opportuni coefficienti per i suoli ricadenti all'interno del centro edificato e maggiorato in caso di cessione volontaria.

Stato e come tale risulta oneroso.

La situazione creatasi innescò un contenzioso di vastissima portata, considerati gli enormi interessi in gioco a fronte di indennizzi oggettivamente irrisori rispetto ai reali valori di mercato.

Le motivazioni all'origine dell'impianto normativo all'epoca disegnato possono ancora oggi essere condivise ed apprezzate in linea di principio; tuttavia restava ed è rimasto irrisolto il problema della disparità di trattamento riservato ai proprietari dei suoli chiamati ad usi urbani, particolarmente penalizzante per coloro i quali subiscono l'esproprio, a fronte dei rilevanti vantaggi riservati a chi ne è esentato. Colui il quale viene colpito dall'esproprio non solo subisce la costrizione di dovere cedere il proprio suolo, non solo viene forzato ad accettare un prezzo che non è quello di mercato, ma determina anche verosimilmente nella gran parte dei casi, un incremento di valore dei suoli e/o degli edifici limitrofi di cui i rispettivi proprietari possono godere inopinatamente, data la scarsissima incidenza degli interventi correttivi sin qui previsti. Una accettabile disciplina giuridica in materia dovrebbe invece confrontare e regolare all'interno di un'organica e contestuale sistematizzazione, le differenti utilità che si vengono a generare dai rapporti che l'Amministrazione dello Stato può instaurare con la proprietà fondiaria.

Anche di questo si curò la Corte Costituzionale nella sentenza n. 5 del 1980, allorquando con riferimento alla efficacia degli oneri di concessione come strumento di perequazione, così si esprime: *La disparità di trattamento non può essere ragionevolmente giustificata con riferimento agli oneri che accompagnano la concessione di edificare, i quali dovrebbero servire a perequare le due situazioni. Come è stato già osservato in dottrina è quanto mai difficile che il sistema adottato riesca ad impedire la traslazione degli oneri stessi a carico degli acquirenti delle unità immobiliari costruite affrancandone così il costruttore.*⁷

⁷ Corte Costituzionale, sentenza 25 gennaio 1980 n. 5.

I primi anni '80 rappresentarono quindi un periodo di grande incertezza rispetto alla materia, che divenne chiara in tutta la sua problematicità nel 1985, allorquando una sentenza della Corte di Cassazione in sezioni riunite ribadì che le aree edificabili andavano espropriate secondo i criteri della L. 2359/1865, vale a dire a valore di mercato.

Si determinò così una situazione del tutto incompatibile con qualsiasi strategia di organizzazione territoriale, rendendo estremamente gravosa la posizione debitoria degli Enti pubblici nei confronti dei proprietari delle aree espropriate; stime di quegli anni indicavano in 20.000 miliardi di lire l'esposizione del solo Comune di Milano.

Nel 1992 una soluzione, per altro non priva di aspetti controversi⁸, fu comunque trovata attraverso l'art. 5 bis della L. 11 luglio 1992 n. 333, che riprendeva il criterio della semisomma dalla legge di Napoli, seppure mutandone il secondo termine, successivamente ribadito nel Testo Unico del 2001 (Dpr 327/2001).

Nell'ottobre scorso una nuova sentenza della Corte Costituzionale⁹, ponendo in discussione precedenti assunzioni della stessa Corte in ragione del rispetto degli obblighi internazionali, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del criterio della semisomma¹⁰. Si è in altri termini ripiombati nella situazione di vuoto legislativo del passato, con i prevedibili esiti negativi che ciò comporterà.

Ci sarà tempo e modo di approfondire i contenuti di questa sentenza che, si può affermare sin d'ora, non sembra comunque

⁸ Cfr Carbonara S., "Indennità di esproprio: l'ultima "trovata" legislativa", in *Genio Rurale* n. 1, 1993.

⁹ Sentenza Corte Costituzionale 22 ottobre 2007 n. 348.

¹⁰ L'illegittimità costituzionale riguarda l'art. 5-bis, commi 1 e 2, del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 ed in via consequenziale l'art. 37, commi 1 e 2, del DPR 8 giugno 2001, n. 327. Con successiva sentenza 349/2007, è stato dichiarato illegittimo anche il comma 7-bis introdotto dall'art. 3 comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

richiamare il concetto di “reintegrazione totale” del patrimonio, quanto piuttosto definire un range all’interno del quale individuare l’indennità, compreso fra il 100% ed il 50% effettivo del valore venale. Tra questi riferimenti dovrà evidentemente orientarsi in futuro il legislatore.

In ogni caso, la controversa evoluzione dei criteri indennitari nel nostro Paese, così come le ultime novità intervenute, i rilevanti condizionamenti che ne sono scaturiti nell’esercizio della pratica urbanistica, l’incertezza degli esiti e gli effetti a volte devastanti che essa ha avuto sulla forma e sulla qualità urbana, suggeriscono di prendere in seria considerazione il ricorso a dispositivi perequativi nell’elaborazione dei piani, relegando le possibilità di utilizzazione dell’esproprio a specifiche e circoscritte situazioni.

D’altro canto non si spiegherebbe altrimenti l’atteggiamento di non poche Amministrazioni comunali che a partire dai primi anni ’90 hanno cominciato a cimentarsi con piani perequativi, pur in assenza di una normativa sia nazionale (che continua a mancare), sia di livello regionale (in molti casi poi sopraggiunta).

Gli altri obiettivi della perequazione

L’elemento in grado di consentire il superamento dell’esproprio è rappresentato dalla individuazione e perimetrazione di comparti, ciascuno dei quali rappresenta una superficie urbana di dimensioni variabili (ovvero una sommatoria di aree non contigue ma unitariamente definite in comparto), all’interno della quale tutti i proprietari ricevono il medesimo trattamento in termini di volumetrie assegnate, in relazione alla quota parte di suolo apportata. Ciò evidentemente non significa che la trasformazione della superficie del comparto resti ad esclusivo appannaggio dei soggetti privati, poiché il disegno urbano resta di competenza del soggetto pubblico che indica gli ambiti in cui i detentori dei diritti edificatori potranno utilmente spendere le volumetrie acquisite.

Al netto quindi della superficie del comparto in cui si concentra

l'edificazione privata, se ne rende così disponibile la restante, acquisita (a costo zero, ovvero a valori agricoli) dall'Amministrazione comunale che provvederà alla successiva trasformazione infrastrutturale ed edilizia secondo le finalità che le sono proprie: *mentre l'onere dell'attuazione e della realizzazione di gran parte delle attrezzature tocca agli operatori privati, restano a carico degli operatori pubblici gli oneri della parte rimanente delle attrezzature e infrastrutture*¹¹.

Possono a questo punto essere evidenziati altri obiettivi che la perequazione urbanistica consente di raggiungere: ridurre significativamente i costi di realizzazione della città pubblica a partire dalla costituzione di un patrimonio fondiario che entra nella disponibilità dell'Amministrazione comunale; rendere più facilmente realizzabili le previsioni contenute nel piano non più soggettive alle incognite determinate dalle procedure di esproprio; prescindere dalla necessità di imporre vincoli di inedificabilità escludendo di conseguenza anche l'onerosità connessa alla loro eventuale reiterazione; indurre un maggiore coinvolgimento dei privati nelle scelte urbanistiche; in definitiva facilitare l'affermazione delle politiche pubbliche, riducendone la conflittualità che ad esse sovente si accompagna.

Pur in presenza di un'ampia gamma di esperienze nelle quali l'approccio perequativo è stato sperimentato in Italia attraverso percorsi conoscitivi ed operativi legati alle specificità delle situazioni locali, è possibile tuttavia rappresentarne una sistematizzazione sul piano procedurale. Pompei ne ha evidenziato con efficacia i passaggi fondamentali, come ripreso da Stanghellini¹²:

- individuazione dell'ambito territoriale da sottoporre a trasformazione attraverso le regole perequative;
- analisi e valutazione delle caratteristiche urbanistiche e giuridiche dei suoli;
- attribuzione a ciascuna delle classi individuate del medesimo indice di edificabilità;

¹¹ Cfr. Stanghellini S. (2003).

¹² Cfr. Pompei S. (1998) e Stanghellini S. (2003).

- definizione dei comparti ed eventualmente di sub-comparti all'interno dei quali vanno definite le superfici di concentrazione delle volumetrie attribuite ai privati e quelle invece destinate alle attrezzature ed ai servizi di pubblico interesse.

Rispetto all'ambito di applicazione si è ormai consolidata la distinzione tra il modello che propone un'applicazione generalizzata della perequazione, nel senso di un'estensione delle sue regole a tutte le aree di trasformazione e di espansione previste dallo strumento urbanistico; e quello che invece ne considera un uso parziale, circoscritto ad aree ritenute di importanza strategica per lo sviluppo della città, nel qual caso si trovano a convivere due regimi distinti: *il regime tradizionale di zoning e di apposizione dei vincoli a cui segue l'espropriazione... ed il regime perequativo*¹³.

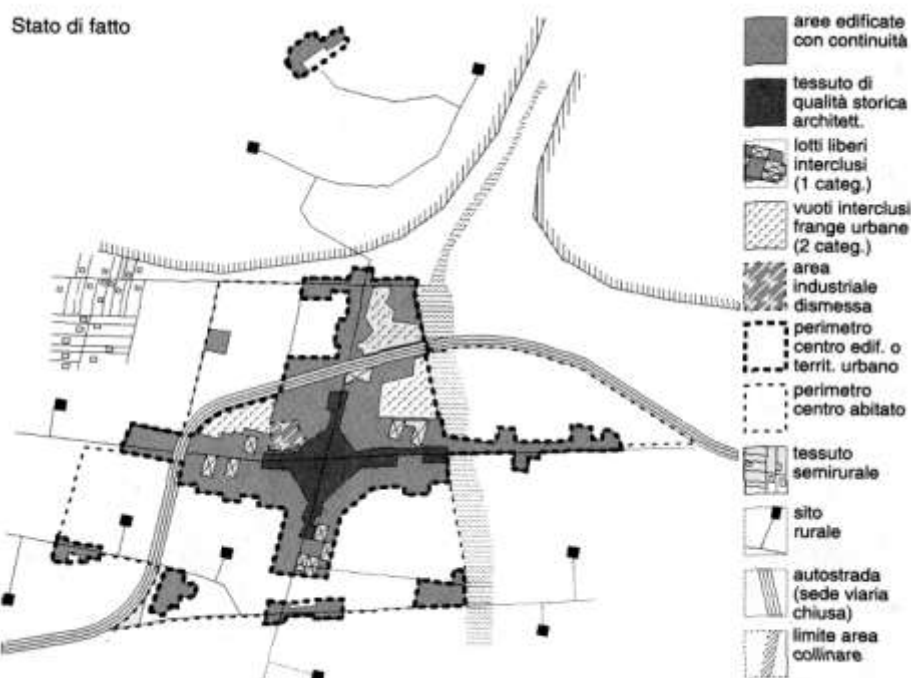
Le esperienze riconducibili al primo modello pongono in primo piano quelle condotte da Stefano Pompei, studioso rigoroso e fedele interprete di questo approccio, redattore di piani che in qualche modo rappresentano casi esemplari, come per esempio quello di Casalecchio di Reno in provincia di Bologna. Più di ogni altra considerazione valgono gli esiti che questo piano ha prodotto: approvato nel 1992 risultava quasi completamente esaurito cinque anni più tardi a conferma dell'efficacia dell'impianto di regole elaborato. Non vanno tuttavia trascurate le circostanze specifiche che ne hanno favorito l'affermazione; prima fra tutte il determinarsi di una condivisione dei principi perequativi tra soggetto politico, proprietà ed operatori privati, così come l'azione di un apparato tecnico-amministrativo fortemente motivato e consapevole del suo ruolo di regolazione.

Le forme di perequazione parziale, invece, caratterizzano piani per i quali si prevede un meccanismo attuativo misto: all'interno di un impianto sostanzialmente elaborato secondo schemi di tipo tradizionale, si introducono regole perequative da applicare in ambiti circoscritti, in ragione di obiettivi specifici quali.../

¹³ Cfr. Micelli E. (2004).

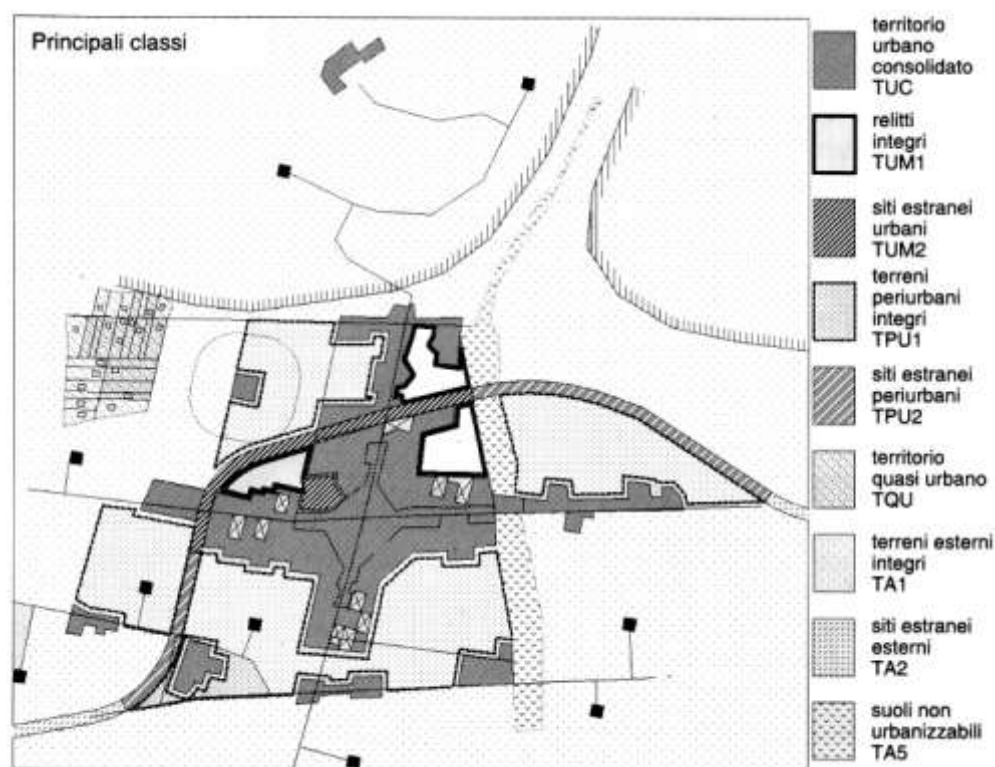
perseguimento della qualità ecologica, una maggiore attenzione agli aspetti della qualità della forma insediativa, l'attenzione ad una componente specifica del sistema economico locale, ecc¹⁴.

La seconda fase richiama la necessità di procedere alla classificazione del territorio in considerazione dello *stato di fatto* e di *diritto* in cui vengono a trovarsi i suoli, il che attiene sostanzialmente alla verifica del livello di urbanizzazione esistente, ma anche alla natura ed alla morfologia dei luoghi, nonché alla configurazione edificatoria ad essi attribuita dai precedenti strumenti urbanistici. Si persegue così l'obiettivo di riconoscere i diritti edificatori sulla base delle caratteristiche intrinseche ed estrinseche dei suoli, dalle quali è possibile partire per connaturarne la potenziale destinazione economica, principio ineludibile secondo la Corte Costituzionale in materia di regime dei suoli e per questo presente nella normativa espropriativa allorché si impone la valutazione delle *possibilità legali ed effettive di edificazione* delle aree. Nel caso della perequazione generalizzata, gli esiti di questo processo analitico portano ad una completa classificazione del territorio comunale.



¹⁴ Cfr. Fabietti V. (2004).

Un esempio di descrizione del territorio tratto da: Pompei S., *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, 1998



La terza fase ruota intorno ad uno dei più rilevanti problemi di scelta che i dispositivi della perequazione impongono, vale a dire la determinazione dell'indice edificatorio da riconoscere a ciascuna delle classi individuate (i cui suoli risultano caratterizzati dalla medesima potenzialità), la cui natura attiene - come detto - ad aspetti tecnico-urbanistici e giuridici, ma il cui livello non può prescindere dai margini di operatività consentiti agli investitori privati: *nel comparto di trasformazione il soggetto privato...si trova...dinnanzi a un problema di scelta economica e di analisi dei costi volto a verificare la redditività dell'investimento immobiliare configurato dal comparto*¹⁵. Nasce cioè l'esigenza di valutare se l'indice definito consenta – ed in che misura - una reale convenienza economica per i privati. Trascurare questo aspetto può comportare rischi di insuccesso, compromettendo la piena realizzazione delle previsioni di piano.

¹⁵ Cfr. Curto R., Simonotti M., (1995).

Tale verifica di fattibilità risulta a maggior ragione necessaria allorché venga previsto il trasferimento di volumi da aree non contigue a quella di ricezione. È il caso, ad esempio, del PRG di Torino che ha previsto un meccanismo di questo tipo per acquisire le superfici da destinare a *parco urbano e fluviale* e a *parco collinare*. In proposito è stato evidenziato¹⁶ come l'opportunità offerta dal piano in alternativa all'esproprio sia stata poco utilizzata, interessando una minima percentuale dei circa 540.000 mq di superficie lorda di pavimento (slp) potenzialmente generati dalle destinazioni a parco. Le ragioni di tale esito non vengono ricondotte *all'inadeguatezza dei meccanismi normativi* (per altre situazioni previste dal piano applicati con successo)...*ma proprio nella carenza di condizioni di fattibilità economica* per cui l'indice di 0,05 mq/mq assegnato, date le condizioni del mercato locale, generava un valore unitario di quelle aree addirittura inferiore a quello di esproprio.

Il quesito valutativo che viene a configurarsi attiene quindi alla determinazione della convenienza economica da parte degli operatori privati nell'operazione di acquisizione dei diritti edificatori, nella trasformazione delle aree preposte e nella vendita delle relative produzioni edilizie.

In ragione dei tempi più o meno lunghi che possono caratterizzare tali interventi è consigliabile fare riferimento a indicatori di redditività che tengano conto della variabile temporale, quali il valore attuale netto, il rapporto ricavi costi attualizzato, il saggio di rendimento interno, il tempo di ritorno del capitale.

L'utilizzazione di tali indicatori prevede che il processo valutativo si sviluppi, per ciascuna ipotesi di indice volumetrico presa in considerazione, attraverso tre momenti fondamentali: definizione dell'orizzonte temporale necessario per il completamento del ciclo progettuale a partire dall'acquisizione del suolo sino alla vendita delle superfici edificate; stima dei costi e dei ricavi; scelta del più opportuno saggio di attualizzazione.

¹⁶ Cfr. De Cristofaro L, Prizzon F, (2002).

Le verifiche economiche consentono quindi di calibrare l'assegnazione dell'indice edificatorio in base alla situazione che caratterizza il mercato immobiliare locale. E' chiaro, in ogni caso, che la decisione finale conserva forti connotati di natura politica, all'interno di due opzioni di riferimento: *indici elevati facilitano l'accordo tra il comune e la proprietà fondiaria ma appesantiscono il carico urbanistico che il sistema urbano deve sostenere*¹⁷, indici più contenuti possono incidere positivamente sulla qualità urbana e rafforzare gli aspetti sociali del piano, ma rendere altresì poco disponibile o addirittura indisponibile la proprietà fondiaria ad attuare la trasformazione. Si configura quindi la necessità di giungere ad una decisione che contemperi convenienze pubbliche e private attraverso forme di concertazione che trovano tanto più ampia legittimazione quanto più chiaro e trasparente risulta il quadro delle regole di cui si dota l'Amministrazione comunale.

La quarta fase porta alla definizione delle aree di concentrazione dei volumi privati e di quelle destinate a finalità pubbliche; essa apre la strada al momento più pienamente progettuale del piano, in cui gli effetti potenzialmente positivi dell'approccio perequativo sulla qualità urbanistico-ambientale dovrebbero trovare conferma ed espressione.

Quello brevemente descritto può essere considerato una sorta di schema di riferimento, suscettibile di essere interpretato, modificato, adattato in base a specifiche istanze tecnico-politiche, così da generare una serie di possibili varianti.

Tra le più interessanti vi è quella di individuare un comparto di trasformazione urbana che diventa ambito di concentrazione delle volumetrie edilizie generate anche da aree poste al di fuori di esso, per le quali motivazioni strettamente legate alla particolare natura dei luoghi ed alla presenza di valori paesaggistico-ambientali, suggeriscono di salvaguardarne l'integrità, senza per questo disconoscere i diritti che comunque attengono alla proprietà di suoli ritenuti evidentemente importanti per il perseguimento di obiettivi di qualità urbana.

¹⁷ Cfr. Stanghellini S. (2003).

Un simile approccio è stato utilizzato, come già accennato, nel PRG di Torino per le aree a parco, ma anche nel caso di Ravenna dove il piano ha previsto interventi di natura perequativa soltanto nel caso dell'area dismessa della *Darsena*, la cui riqualificazione è stata colta anche come opportunità per la realizzazione di una cintura verde, secondo un meccanismo di trasferimento dei diritti edificatori espressi dai suoli dell'istituendo parco urbano, all'interno dell'ex area portuale. Tutto sommato si inserisce in questo alveo anche l'esperienza applicativa di seguito descritta, scaturita dalla necessità di salvaguardare l'integrità di ambiti agricoli di particolare significato ambientale e paesaggistico.

In questi casi è quasi come se si correlassero - sul piano delle sole procedure attuative - i destini di due o più progetti urbani, per altro verso dotati di proprie specificità seppure all'interno della visione unitaria che il piano deve comunque esprimere.

Differente appare il caso del piano di Reggio Emilia, nel quale gli obiettivi di riordino *urbanistico-ecologico* a partire dall'analisi delle *ricadute ambientali della dimensione urbana in continua crescita... del verde nella città in termini ecologici... degli insediamenti* e delle *infrastrutture di maggiore pericolosità ambientale*¹⁸, sono perseguiti attraverso un *meccanismo di integrazione funzionale* che anche per le aree destinate a parco considera la realizzazione di comparti in cui sono previste pur limitate superfici di concentrazione dei volumi espresse dai suoli interessati da tale destinazione.

Alcune delle questioni problematiche

Dalla sintetica esposizione sin qui svolta, l'applicazione del principio perequativo potrebbe apparire fin troppo lineare e priva di ostacoli; così non è sia in relazione alla complessità delle situazioni di contesto che possono presentarsi (non ultima la eccessiva frammentazione della proprietà all'interno del comparto), sia in ragione dell'assenza di un quadro normativo di

¹⁸ Cfr. Campos Venuti G. (1992).

riferimento nazionale, il che genera non poche incognite circa la legittimità di alcune scelte proprie degli approcci perequativi.

Rispetto a quest'ultimo punto Urbani ha più volte manifestato l'idea per cui una perequazione generalizzata condizioni in termini rilevanti il diritto di proprietà: *il problema che si pone è relativo alla compatibilità tra la perequazione e il principio di legalità che informa la pianificazione urbanistica*¹⁹. L'accento viene posto sul potere discrezionale che in materia di pianificazione le Amministrazioni detengono, che trova limiti invalicabili nel quadro normativo vigente che è ancora oggi rappresentato dalla legge fondamentale del '42.

Meno esposto a censure di legittimità, anche sulla base di alcune sentenze della giustizia amministrativa, sembrerebbe invece il modello di perequazione parziale attuato in ambiti preventivamente individuati nello strumento urbanistico, proprio perché riconducibile all'attuale schema legislativo.

Resta da chiarire se la presenza di leggi regionali che prevedano l'applicazione dei principi perequativi possa e in che modo superare l'ostacolo dovuto all'assenza di norme di livello nazionale.

Altro rilevante aspetto posto in luce è quello del mercato dei diritti edificatori; un importante effetto indotto dall'introduzione delle pratiche perequative nell'attuazione del piano è infatti il passaggio dal *mercato dei suoli* a quello dei *diritti edificatori*; ciò comporta il chiarimento di alcune questioni che attengono alla configurazione giuridica che questi ultimi assumono (quella di *beni immateriali*), ma anche di stabilire quali siano le procedure che riguardano la loro trascrizione ed i relativi trasferimenti.

Quelli enunciati sono solo alcuni dei nodi problematici emersi in questi anni dalle numerose esperienze che hanno provato a

¹⁹ In Urbani P. "I problemi giuridici della perequazione urbanistica", saggio presente nel volume in corso di stampa Carbonara S., Torre C, (a cura di) *Urbanistica e perequazione: dai principi all'attuazione. Pratiche di compensazione e di valutazione nei piani*, Franco Angeli, Milano.

declinare i principi della perequazione urbanistica. Sarebbe forse possibile stilare un elenco articolato ed esaustivo per provare a trovarne le necessarie soluzioni. In ogni caso emergerebbe chiara l'urgenza di una legge organica di riforma della legge urbanistica che ne rendesse meno incerta l'applicazione anche perché *illudersi che l'acquisizione pubblica di tutte le aree interessate alla trasformazione possa servire oggi a garantire i principi di uguaglianza e di perequazione nell'attuazione dei piani urbanistici, non è realistico politicamente, né serio scientificamente. Perché tanto le aree costruite da recuperare, quanto quelle inedificate da utilizzare ex novo, non sono agricole, ma già urbane e presentano elevati valori...di esproprio...che...richiederebbero finanziamenti di dimensioni inaccessibili*²⁰.

Un'esperienza particolare di perequazione²¹

L'esperienza di cui si dà conto è stata sviluppata all'interno del piano urbanistico di un piccolo comune collinare abruzzese, collocato a ridosso del Parco Nazionale del Gran Sasso Monti della Laga²².

Si tratta di un centro di limitata dimensione demografica, dotato di risorse ambientali di grande pregio e sottoposto, anche per la relativa vicinanza alla linea di costa, a recenti pressioni insediative, prevalentemente di seconde case: la domanda di residenzialità turistica espressa dalla fascia costiera abruzzese, che in passato si è esercitata prevalentemente sulla riviera, si

²⁰ Cfr. Campos Venuti G. (1995).

²¹ Il caso è stato sviluppato a partire dall'esperienza di elaborazione del nuovo strumento urbanistico del Comune di Montebello di Bertona, in provincia di Pescara, al quale l'autore del testo ha partecipato in qualità di consulente per gli aspetti valutativi e per le aree agricole. Il modello di perequazione elaborato è frutto della comune riflessione con il Prof. Valter Fabietti, docente di Urbanistica nella Fac. Di Architettura di Pescara, coordinatore del gruppo di lavoro.

²² Il territorio di Montebello ricade in parte nel Parco nazionale del Gran Sasso-Monti della Laga, comprende la riserva naturale del lago di Penne e presenta inoltre zone archeologiche di grandissimo pregio,

rivolge oggi verso le aree interne di elevato valore ambientale, soprattutto per l'accessibilità che alcune di queste presentano, determinando effetti ad alto impatto negativo sugli equilibri ecologici e, più in generale, sul paesaggio extraurbano.

Tale nuova condizione della domanda insediativa pone alla pianificazione urbanistica interrogativi di non facile soluzione, che intrecciano questioni che mal si prestano ad un inquadramento unitario: la salvaguardia dei valori paesaggistico-ambientali, le trasformazioni immobiliari, i nuovi modi di vivere e di abitare.

La via operativa sperimentata si inserisce nel solco di questi problemi e si ispira ai principi perequativi, seppure reinterpretati in ragione degli obiettivi suggeriti dal caso specifico.

Particolare dell'esperienza è il tentativo di utilizzare la logica perequativa per la tutela delle aree agricole, in particolare delle aree agricole che hanno spiccata rilevanza ambientale.

Due finalità complementari ne sono all'origine: la prima ha teso alla tutela del paesaggio in relazione alle condizioni di contesto, allo *stato di fatto*; la seconda ha cercato di conciliare le istanze di salvaguardia paesaggistica con il dettato del sistema normativo abruzzese, il cui impianto rende estremamente facile l'uso diffuso a fini residenziali delle aree agricole. Soltanto nelle situazioni che ripropongono esigenze di tale natura è ipotizzabile tal quale l'uso del modello proposto, per le ragioni che si avrà modo di dedurre dalla sua descrizione.

Pur in presenza di una proposta che ha un carattere decisamente sperimentale – da verificare con attenzione sul piano dell'impostazione procedurale oltre che degli esiti – è tuttavia possibile riscontrare alcuni elementi comuni agli approcci perequativi sino ad oggi utilizzati in Italia: il ricorso al comparto quale riferimento territoriale determinante; l'uniformità di trattamento dei proprietari dei suoli coinvolti; l'obiettivo di costituire un patrimonio di aree pubbliche senza gravare sulle finanze comunali e di ridurre il ricorso all'esproprio; la possibilità di realizzare politiche pubbliche

(verde, spazi collettivi, attrezzature) a costi minori.

Tale approccio risulta finalizzato, nello specifico, al raggiungimento di due obiettivi prioritari: salvaguardare le zone agricole di pregio ambientale da trasformazioni estranee all'attuale stato dei luoghi²³; conciliare i diritti della collettività in merito alla conservazione del paesaggio agrario con i diritti dei proprietari dei suoli agricoli, ai quali le leggi regionali riconoscono prerogative edificatorie.

La proposta si articola su due livelli: il primo si basa sulla rilocalizzazione all'interno dei comparti perequativi dei volumi generati dall'indice di edificabilità riconosciuto ai suoli agricoli; il secondo prevede la possibilità per l'Amministrazione comunale di acquisire – fermo restando la disponibilità degli attuali proprietari – la nuda proprietà degli stessi suoli agricoli, attraverso l'istituto dell'usufrutto. L'aspetto di particolare rilevanza che deve essere sottolineato è che il soggetto pubblico acquisisce la nuda proprietà del suolo al prezzo di mercato, pagandone il corrispettivo non in moneta ma sotto forma di ulteriore volumetria edificabile.

Il primo livello, quindi, si inserisce pienamente nello schema classico della logica perequativa, attraverso il riconoscimento dei volumi edificatori espressi dai suoli senza diversificare il trattamento tra i diversi proprietari, prevedendone la

²³ La necessità di intervenire in questa direzione è stata suggerita se non imposta dalle dinamiche che hanno caratterizzato in questo comune le trasformazioni del territorio rurale. In proposito si deve considerare che secondo i dati dell'ultimo Censimento Generale dell'Agricoltura, la superficie destinata all'attività agricola risulta di poco superiore a 1.500 ettari, pari al 71 % circa dell'intero territorio comunale. Tale dato si presta ad una duplice lettura: per un verso, può essere interpretato come espressione del "peso" che ancora oggi l'attività primaria esercita nella gestione e nella trasformazione del territorio di Montebello; per altro evidenza che nel corso degli anni si è verificata una progressiva "erosione" della superficie agricola totale, così rilevante da far crescere il peso delle aree extragricole sino all'attuale valore del 30%, del tutto "inatteso" in Comune di alta collina, con una popolazione di 1.100 abitanti, che non ha conosciuto nei decenni passati intensi processi economici legati al turismo e/o allo sviluppo delle attività industriali ed artigianali.

realizzazione all'interno dei comparti perequativi individuati nello strumento urbanistico generale. Pertanto, in presenza di un terreno agricolo avente una superficie pari a 10.000 mq, a cui fosse attribuito un indice di edificabilità 0,01 mc/mq²⁴, la corrispondente volumetria realizzabile (mc 100) verrebbe localizzata all'interno del comparto di livello urbano.

Il riferimento alla superficie fondiaria minima di diecimila metri quadri non è casuale, poiché la normativa regionale abruzzese considera l'ettaro come disponibilità minima per avere accesso alla residenza in zona E; tale prescrizione, pur rappresentando soltanto il limite inferiore considerato dalla legge, è stata applicata tal quale nella quasi totalità dei piani urbanistici comunali abruzzesi.

Ma un altro elemento rende più pregnante e significativa la simulazione ipotizzata, conferendole un elevato grado di verosimiglianza, vale a dire la dimensione media delle aziende abruzzesi che nelle zone di pianura e di bassa collina è frequentemente intorno ad un ettaro, così come nella realtà comunale analizzata.

Se allora il problema delle trasformazioni edificatorie in zona E non si pone per i proprietari che dispongono di superfici agricole inferiori al lotto minimo, per tutti gli altri in grado di avere accesso al permesso di costruire è possibile ipotizzare, nella situazione maggiormente ricorrente, la possibilità di edificare una superficie lorda di pavimento da realizzare nel comparto perequativo uguale o di poco superiore a mq 33. La circostanza potrebbe risultare penalizzante ai fini della più ampia adesione volontaria al meccanismo proposto, in considerazione del contesto socio-economico, demografico e culturale che caratterizza i piccoli comuni della collina abruzzese, laddove cioè le forme dell'abitare tendono ad escludere spazi eccessivamente limitati. In altri termini, 33 mq di superficie coperta potrebbero risultare scarsamente "appetibili" per i potenziali destinatari.

Il secondo livello si fa carico di considerare anche questa

²⁴ Negli strumenti urbanistici comunali, tale indice edificatorio è spesso associato alle zone E che evidenziano caratteri territoriali distintivi.

circostanza insieme ad altre. Infatti, se il semplice trasferimento dei volumi risolve la questione del mantenimento dell'integrità delle aree agricole, non consente di affrontare una serie di altri aspetti pure decisivi per rendere fattibile la proposta.

Sebbene già in parte citati, vale la pena di richiamarli.

La zona agricola per cui è stato pensato l'approccio perequativo di cui si discute rappresenta una sorta di *enclave* tra due aree protette. Da qui l'iniziativa di costituire in questa parte del territorio comunale un demanio di suoli, a garanzia futura della preservazione delle condizioni attuali, ma anche nella prospettiva di orientarne in futuro la gestione a servizio delle stesse aree a parco, per esempio promuovendo la nascita di aziende multifunzionali rivolte all'offerta di servizi agro-ambientali, eventualmente gestite da cooperative di giovani del posto.

La fattibilità dell'operazione di per sé semplice e chiaramente delineata, troverebbe tuttavia un primo non trascurabile fattore limitante nella disponibilità finanziaria necessaria laddove si facesse ricorso a libere compravendite, senza peraltro alcuna garanzia circa la volontaria cessione delle aree al Comune da parte degli attuali proprietari.

Meno proponibile appare il ricorso a procedure espropriative, ugualmente onerose per l'Amministrazione comunale e comunque da evitare per il carico di conflittualità che sovente ad esse si accompagna, soprattutto nelle piccole comunità, come quella del Comune in questione.

Ciò evidentemente ha imposto l'elaborazione di una soluzione che consentisse l'acquisizione dei suoli alla mano pubblica senza impegni espliciti di bilancio.

Inoltre, come già in parte accennato, si è dovuto affrontare il problema dell'adesione volontaria da parte dei proprietari dei suoli agricoli, rendendo il più interessante possibile la proposta. La volumetria potenzialmente utilizzabile di mc. 100, se può risultare interessante in una grande o media città italiana, suscita minore attenzione in un comune di poco più di mille

abitanti.

Un ulteriore elemento che si è dovuto considerare, riguarda la necessità di procedere all'acquisizione dei suoli differita nel tempo. Non è pensabile che in tempi eccessivamente brevi l'Amministrazione comunale si trovi a gestire una superficie agricola anche soltanto di 50 ettari, senza una dettagliato e condiviso progetto di gestione delle aree.

In altri termini, allo stato delle cose, è come se a fronte di un'idea interessante, con prospettive ampie di realizzazione, ma con tutte le incognite legate alla mancanza di esperienze pregresse ed alle scarse risorse finanziarie e gestionali di un piccolo comune, fosse comunque necessario un tempo di "decantazione" dell'idea ed una riflessione più attenta e consapevole circa le soluzioni più utili ed efficaci.

In presenza di tutti questi fattori condizionanti, la proposta che è parsa maggiormente fattibile è stata quella di ricorrere all'istituto dell'usufrutto.

Come è noto, esso è normato dal Codice Civile (Titolo V, Libro III) dagli artt. 978 – 1026. Prevede due figure di riferimento: l'*usufruttuario* che utilizza il bene potendone fruire di tutte le utilità economiche che è in grado di dispiegare, con l'unico obbligo di non mutarne la destinazione economica; il *nudo proprietario*, che eserciterà il suo diritto di pieno proprietario soltanto al termine della durata dell'usufrutto che, per le persone fisiche, nell'ipotesi più estrema coincide con la durata della vita dell'usufruttuario.

Nel caso di cui si tratta, l'ipotesi elaborata prevede che gli attuali proprietari cedano al Comune la nuda proprietà dei loro suoli, riservandosi il diritto di usufrutto *vita natural durante*.

Tale prospettiva consente di fruire di due vantaggi non trascurabili. Il primo attiene al minor prezzo di mercato che caratterizza i beni immobili allorquando sono gravati da usufrutto, per cui l'Amministrazione comunale non solo raggiunge l'obiettivo di assicurarsi la disponibilità dei suoli in maniera differita nel tempo, ma anche di acquisirli ad un prezzo

minore. Il secondo beneficio attiene ad un aspetto di carattere socio-culturale che non è trascurabile nelle piccole comunità di tradizione rurale e che potremmo definire “trauma da distacco”, vale a dire la difficoltà di separarsi da un suolo agricolo al quale, molto spesso, sono legate storie e tradizioni familiari. Da questo punto di vista, la garanzia del possesso del bene per tutta la vita che lo status di usufruttuario consente, rappresenta un fattore di sicuro impatto positivo.

Si tratta, allora, di determinare il valore di mercato della nuda proprietà dei suoli, attraverso una delle procedure classiche e consolidate della disciplina estimativa²⁵ il che, tuttavia, non esaurisce l’iter della proposta.

Infatti occorre elaborare un procedimento che consenta di convertire il valore monetario della nuda proprietà in volumetria edificabile e quindi in superficie lorda di pavimento. In altri termini, il quesito che si pone è legato alla determinazione del vantaggio economico di cui fruirebbero i proprietari dei suoli agricoli per ogni mq di diritto edificatorio acquisito. Esso si concretizza e si limita al *valore dell’area ed all’utile che spetta al promotore immobiliare* di un qualsiasi processo edilizio che abbia come obiettivo la vendita dei beni prodotti. Per quanto riguarda invece tutte le altre voci che concorrono a definire il concetto di costo totale della produzione edilizia, vale a dire *onorari e spese tecniche, oneri concessori, costo di costruzione, interesse sul capitale finanziario*, non andranno computate poiché in ogni caso dovranno essere sostenute dai destinatari dei diritti edificatori.

²⁵ Per la determinazione del valore della nuda proprietà (V_{np}), la manualistica estimativa suggerisce due possibili procedure: la prima impone la determinazione del valore di mercato del bene (V_m) ed del valore del diritto di usufrutto (V_u), per cui si avrebbe $V_{np} = V_m - V_u$; la seconda considera il valore di mercato del bene, ipotizzato privo di usufrutto, attualizzato degli n anni di durata probabile del diritto reale di godimento, $V_{np} = V_m \times 1/q^n$, in cui $1/q^n$ rappresenta il coefficiente di anticipazione a sconto composto discontinuo annuo relativo agli n anni di durata residua dell’usufrutto.

Determinazione della Slp da cedere a compensazione del valore della nuda proprietà

Il valore del suolo espresso per mq di Slp dipenderà sia dall'indice di fabbricabilità fondiaria (iff) assegnato dallo strumento urbanistico all'area di ricezione dei volumi, sia ovviamente dal relativo valore di mercato. Infatti, il rapporto tra l'altezza virtuale di ml 3 e l'iff consentirà di definire i mq di suolo edificatorio necessari alla realizzazione di un mq Slp; essi andranno moltiplicati per il valore di mercato espresso per unità di superficie.

Il valore attribuibile all'utile del promotore immobiliare può essere ragionevolmente stimato intorno al 10% del valore di mercato della superficie residenziale.

Si giunge così a definire la seguente equazione:

$$VE = (3/iff) \cdot Vm_{se} + 10\% Vm_{ir}$$

VE = vantaggio economico espresso per ogni mq edificabile

Vm_{se} = valore di mercato unitario dell'area di ricezione dei volumi

Vm_{ir} = valore di mercato unitario immobili residenziali

La somma dei due fattori esprime il vantaggio economico attribuito al privato per ogni mq di superficie lorda di pavimento assegnata all'interno del comparto perequativo.

Una volta determinato il vantaggio economico per ogni mq di Slp, è possibile determinare i mq complessivi da cedere a compensazione della nuda proprietà del suolo agricolo attraverso il semplice rapporto:

$$Dec = Vnp / VE$$

Dec = diritti edificatori espressi in mq

Vnp = valore stimato della nuda proprietà

VE = vantaggio economico espresso per ogni mq edificabile

Una necessaria postilla al ragionamento sviluppato, prevede anche l'ipotesi di escludere l'utile del promotore immobiliare dalla determinazione del vantaggio economico unitario, così da contemplare anche l'ipotesi che il proprietario-usufruttuario che ha aderito all'iniziativa, possa cedere a terzi i suoi diritti edificatori.

Una semplice simulazione del meccanismo ipotizzato al caso concreto, può meglio chiarirne il significato e la portata.

Il quadro che segue riporta i parametri ed i valori di riferimento necessari all'elaborazione del modello:

superficie suolo agricolo: mq 10.000;
valore di mercato stimato seminativo asciutto: €/ha 6.500;
aspettativa di vita statistica del proprietario attuale del suolo: 15 anni;
saggio: 2%

attraverso i quali è possibile stimare il valore della nuda proprietà:

$$V_{np} = € 6.500 \cdot 1/(1,02)^{15} = € 4.830$$

Si pone la necessità di stabilire i mq di Slp da cedere a compensazione del valore stimato.

In presenza di parametri urbanistici e valori di mercato come quelli riportati in basso:

<i>iff</i> aree di "atterraggio" dei volumi all'interno del comparto: 1 mc/mq
valore di mercato unitario del suolo edificatorio: €/mq 30
valore di mercato degli immobili residenziali: €/mq 500

si definisce il vantaggio economico unitario e quindi i mq che compensano il valore della nuda proprietà:

$$VE = (3/1) \cdot € 30 + € 500 \cdot 0,1 = €/mq 140$$

$$Dec = € 4.830 : €/mq 140 = mq 34,5$$

A tale superficie andrà sommata quella generata dall'applicazione dell'indice 0,01 mc/mq (così come previsto nel primo livello del modello), per giungere alla determinazione di una superficie complessiva di mq 67,8 edificabili:

1° livello	superficie edificabile generata dall'indice di edificabilità in zona E mc/mq 0,01 applicato alla superficie di mq 10.000	mq 33,3
2° livello	superficie edificabile generata dalla cessione della nuda proprietà	mq 34,5
	Superficie totale edificabile	mq 67,8

Conclusioni al caso presentato

A margine della trattazione svolta, alcune considerazioni conclusive appaiono necessarie.

Una prima riflessione attiene alla natura particolarmente “premiata” della procedura proposta. E’ indubbio che il doppio livello attraverso cui si giunge alla determinazione dei volumi edificatori rappresenti un consistente vantaggio per i proprietari: non solo utilizzano i diritti edificatori riconosciuti dalla vigente normativa regionale prevista per le zone E, ma ne ricavano ulteriori attraverso la cessione della nuda proprietà, per altro compensata a valore di mercato senza alcun conto della già espressa capacità edificatoria; tutto questo nel pieno godimento del bene suolo agricolo garantito dall’usufrutto. Tali favorevoli condizioni potrebbero ragionevolmente essere intese come l’elargizione di un doppio e immotivato riconoscimento da parte dell’Amministrazione pubblica.

In alternativa, per esempio, si potrebbe ipotizzare l’immediata acquisizione della nuda proprietà con la sola contropartita prevista in questo caso, senza procedere alla cessione dei volumi generati dall’indice edificatorio. La scelta sarebbe teoricamente possibile, ma non garantirebbe il risultato atteso. Si riproporrebbe la questione già espressa del limitato interesse per l’acquisizione di diritti edificatori non particolarmente rilevanti se riferiti ad ambiti urbani (soltanto mq 34,5 nell’esempio esposto). Con molta probabilità continuerebbe ad essere preferito ed esercitato il diritto di piena proprietà con la relativa possibilità di edificare in zona E.

Occorre allora interpretare lo schema proposto considerando in prima istanza l’obiettivo di fondo che si vuole perseguire e l’urgenza di raggiungerlo, vale a dire la necessità di tutelare dalle trasformazioni edilizie una parte di grande pregio ambientale e paesaggistico del territorio rurale; in seconda battuta associare ad esso le soluzioni praticabili per raggiungerlo che, sostanzialmente, possono ridursi a due: incentivare l’adesione volontaria dei proprietari secondo le modalità previste nella proposta perequativa; ovvero praticare la scelta delle libere

compravendite e quindi degli espropri per quei proprietari comunque restii alla cessione dei suoli.

Non sfuggiranno i differenti livelli di fattibilità delle due scelte, soprattutto sul piano finanziario, tenendo presente che nel caso di procedure espropriative, - in specifiche ma pur frequenti situazioni - le relative indennità potrebbero triplicare i valori prossimi a quello di mercato dei suoli agricoli²⁶.

Resta in ogni caso aperta un'ulteriore questione, legata alla realizzazione di manufatti connessi alla conduzione del fondo (i cosiddetti annessi agricoli); secondo la vigente legge regionale tali manufatti possono essere realizzati anche indipendentemente dalla presenza di edifici con destinazione residenziale e ne viene consentita una superficie utile corrispondente ad *un indice max di mq 0,015/mq fino ad un massimo di 300 metri quadri. Per tali interventi il fondo deve avere una consistenza di almeno 3000 mq*²⁷.

Anche da questo punto di vista l'applicazione della procedura così come prevista potrebbe risultare efficace poiché se la sommatoria dei volumi attraverso i due livelli di determinazione aumenta le possibilità di adesione volontaria, l'istituto dell'usufrutto ed il relativo contratto²⁸ che ne è alla base dovrebbe prevedere espressamente la rinuncia all'esercizio di tale ulteriore e accessorio diritto edificatorio.

²⁶ Il riferimento è alla figura del proprietario coltivatore diretto che, in caso di cessione volontaria, ha diritto a triplicare il Valore Agricolo Medio posto a base del calcolo indennitario.

²⁷ Legge Regione Abruzzo n. 12 del 1999.

²⁸ L'acquisizione del diritto di usufrutto può determinarsi non solo per atto tra vivi, ma anche per testamento o per usucapione.

Bibliografia

Barbieri C.A., Oliva F. (a cura di), "Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica", *Urbanistica-Quaderni* n. 7, Inu Edizioni, 1995.

Carbonara S., "Il DDL sul regime dei suoli: una simulazione concreta", in *Genio Rurale* n. 12, 1991.

Carbonara S., Furlani A., (a cura di), dossier "Testo unico sugli espropri per pubblica utilità", in *Estimo e territorio* n. 6, 2002.

Campos Venuti G., "Sperimentazione interdisciplinare fra urbanistica ed ecologia", *Genio Rurale* n. 12, 1992.

Campos Venuti G., "Il preliminare del Prg di Reggio Emilia", in *Urbanistica* n. 103, 1995.

Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1999.

Curto R., Simonotti M., "Le implicazioni economico-valutative della nuova legge urbanistica", in *Urbanistica-Quaderni* n. 7, 1995.

De Cristofaro L., Prizzon F., "Le aree a parco: una perequazione difficile", in *Urbanistica Informazioni*, n. 184, 2002.

Fabietti V., "Best practices per l'intervento sulle figure insediative. La perequazione come strumento di intervento", in Avarello P. et al., *Il territorio di San Marino. Indirizzi per un paesaggio in trasformazione*, INU edizioni, 2004.

Forte F., *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000.

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

Fusco Girard L., Nijkamp P., *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Angeli, Milano, 1997.

INU, XXI Congresso, *La nuova legge urbanistica, i principi e le regole*, Bologna, 1995.

Mantini P., Oliva F., (a cura di) *La riforma urbanistica in Italia*, Pirola, Milano, 1996.

Micelli E., *Perequazione urbanistica*, Marsilio Editori, Venezia, 2004.

Morano P., *Un modello di perequazione urbanistico-estimativo*, Materiali INU-Graffiti, Napoli, 1998.

Oliva F., "Regole perequative per la riforma del piano", in *Urbanistica-Quaderni* n. 7, Atena, Roma, 1995.

Pompei S., *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano, 1998.

Pompei S., Stanghellini S., *Il regime dei suoli urbani*, Alinea, Firenze, (1991).

Stanghellini S. (a cura di), "Per la riforma urbanistica del regime immobiliare: contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica", *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n. 13, 1993.

Stanghellini S., "La perequazione nel piano regolatore di Catania", in *Urbanistica* n. 122, 2003.

Urbani P., *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

Urbani P., "Aspetti giuridici della perequazione", in *Urbanistica Informazioni* n. 184, 2002.

Stellin. G., Stanghellini S., "Politiche di riqualificazione delle aree metropolitane: domande di valutazione e contributo delle discipline economico-estimative", in *Genio Rurale*, n. 7-8, 1997.