

12. RENDITA, ONERI E USI DEL SUOLO: UNA PROSPETTIVA DI EQUITÀ TERRITORIALE

1. *Perché è necessaria una nuova perequazione?*

La perequazione urbanistica è stata per molti anni, in particolare prima della crisi immobiliare, lo strumento privilegiato per la redistribuzione dei plusvalori e delle rendite generati dai processi di trasformazione urbana. Dopo la troppo lunga stagione delle riforme (a volte mancate, spesso parziali) degli anni Sessanta e Settanta, la perequazione è sembrata rappresentare l'insperato e tardivo traguardo di un più equo processo di pianificazione, fino ad allora fortemente sbilanciato tra pochi privati percettori di benefici e una vasta platea di soggetti pubblici e collettivi sempre all'inseguimento di risorse e servizi. Alla base della perequazione la volontà di perseguire una maggiore equità tra i soggetti coinvolti (pubblici e privati) e una più efficiente allocazione delle risorse che potesse, non secondariamente, alleggerire il piano urbanistico e le sue scelte dalle pressioni della proprietà immobiliare.

Agendo in termini redistributivi la perequazione è stata tanto più incisiva ed efficace quanto più risultavano ampie le differenze tra chi era chiamato a cedere e chi, al contrario, beneficiava di quanto ceduto, tra le aree centrali ricche di rendite differenziali e dotate di servizi e le aree più periferiche e marginali nelle quali con più difficoltà poteva realizzarsi l'infrastruttura pubblica. La perequazione ha dunque ben operato nelle stagioni di diffusa espansione immobiliare, quando anche nei piccoli e medi centri urbani potevano rilevarsi interventi trasformativi di dimensione e valore tali da poter sostenere una commisurata corresponsione pubblica di aree e di opere.

Negli ultimi vent'anni tuttavia, il quadro entro il quale era stata messa a punto la perequazione urbanistica ha subito profonde e strutturali modifiche. La crisi immobiliare, i pro-

cessi di polarizzazione insediativa, la progressiva riduzione della capacità di spesa delle amministrazioni locali hanno delineato situazioni assai diversificate rispetto al contesto economico-territoriale, definendo una sempre più marcata dicotomia: da una parte i grandi poli metropolitani che continuano a crescere e che, anche grazie alla perequazione, riescono a dotarsi di servizi pubblici che polarizzano ulteriormente il loro ruolo e la loro attrattività territoriale; dall'altra i piccoli e medi centri che non solo stentano a legare all'intervento privato – sempre più sporadico e di ridotte dimensioni – la realizzazione dei servizi necessari, ma faticano anche a individuare le risorse per gestire quanto già realizzato in passato. Una condizione che ha assottigliato le differenze alla scala municipale, dove agisce tipicamente la perequazione, facendo invece emergere con sempre più forza i differenziali territoriali e metropolitani, quelli tra poche metropoli in crescita e una vastissima parte del paese che rischia di perdere il proprio presidio territoriale.

È in questo contesto che la perequazione urbanistica, fino ad oggi incardinata alla pianificazione comunale, rischia di perdere la capacità di intercettare risorse e sostanziare un progetto di città più efficiente (sotto il profilo dell'allocazione delle risorse) e più ricco ed equo sotto il profilo delle dotazioni territoriali.

2. Ragioni e forme di una perequazione territoriale

Le proposte qui formulate hanno lo scopo di estendere l'azione della perequazione oltre i confini municipali, andando a intercettare le inefficienze e le disparità originate non più alla scala urbana e municipale ma a quella metropolitana e territoriale.

In termini di efficienza allocativa, esse intendono riconnettere la polarizzazione urbana con gli effetti e le esternalità negative che quest'ultima produce nei territori periferici. In termini di equità le proposte perseguono lo scopo di fornire, per ogni condizione territoriale, livelli accettabili di dotazioni pubbliche e di accesso alle reti informative e infrastruttu-

rali. Mirano in sostanza a mitigare i processi che collocano servizi, infrastrutture e dotazioni pubbliche laddove queste sono già fortemente e naturalmente accentrate, cercando al contrario di consolidare e sviluppare quelle dotazioni che consentano il mantenimento di un sistema insediativo policentrico e differenziato.

Il principale limite nella costruzione delle proposte è, come già detto, la struttura municipale della pianificazione che lega lo scambio di aree e di volumi – così come pure il trasferimento dei diritti edificatori – entro i confini del comune. Superare questo limite implica individuare nuovi «patti istituzionali» che leghino insieme le trasformazioni in grado di produrre plusvalori con gli interventi pubblici nelle aree dove l'intervento privato non può sostenerli.

Un primo passo dovrebbe dunque essere una nuova perimetrazione dei territori soggetti a perequazione, differenziando le aree in cui si formano plusvalori, e dunque gli oneri perequativi, da quelle in cui ricadono i benefici della cattura della rendita, che possono trovarsi a distanza dalle prime proprio per intercettare più efficacemente le condizioni di disparità. Un sistema che potrebbe essere costruito con i dati del mercato immobiliare, già in possesso dell'Agenzia delle Entrate, e con i dati relativi alle dotazioni di standard pubblici, queste ultime sempre più diffusamente disponibili nei sistemi di informazione geografica e statistica dei comuni. Nei fatti una mappatura delle disparità economiche – e delle rendite che di queste sono riflesso – legate allo sviluppo urbano. Entro questa prospettiva, si possono definire tre principali linee d'azione.

3. La perequazione per la ri-urbanizzazione

Una prima proposta potrebbe riferirsi alla forma di corresponsione. Tipicamente la perequazione urbanistica ha operato attraverso la cessione di aree per incrementare i demani pubblici o attraverso la realizzazione di opere di interesse pubblico. Questa modalità è evidentemente legata alla vicinanza del soggetto attuatore rispetto alla cessione o

all'opera da realizzare e con più difficoltà si presta ad essere attuata in ambiti discontinui. Il suo limite dimensionale può essere individuato nella scala metropolitana oltre la quale tale forma risulta di più difficile implementazione.

Nei casi di perequazione territoriale più ampia, alla scala provinciale o regionale, è opportuno ragionare in termini di perequazione monetaria, intervenendo dunque con extra-oneri da cedere alle aree di «atterraggio perequativo» con specifiche finalità di infrastrutturazione. Le forme di cattura dei plusvalori sarebbero in entrambi i casi quelle già utilizzate e ampiamente rodiate, attivabili nel momento di rilascio dei titoli abilitativi.

In sintesi, una prima direttrice di azione può essere ricondotta alle forme classiche della perequazione, intervenendo principalmente sul disegno degli ambiti entro i quali essa opera.

Nei contesti metropolitani (*de jure* ma soprattutto in quelli *de facto*), dove sono manifesti divari tra centro e periferia e tra poli e cinture, è possibile redistribuire i valori definendo all'interno dei piani strategici ambiti perequativi intercomunali. Ciò consentirebbe la redistribuzione su una scala più ampia e in contesti economicamente disomogenei, sia attraverso la perequazione con oneri monetari, sia attraverso quella con opere, in particolare ammettendo la realizzazione di urbanizzazioni secondarie di interesse collettivo al di fuori del perimetro comunale entro il quale sono attuati gli interventi edilizi.

Nei territori periferici e ultra-periferici, dove non è riscontrabile la presenza (alla scala comunale e provinciale) di poli capaci di trainare e infrastrutturare le aree più marginali, è ipotizzabile un sistema di redistribuzione basato su trasferimenti monetari acquisibili come extra-oneri (sulla scorta del contributo straordinario introdotto nel 2014 con gli artt. 14 e 16 del d.p.r. 380/2001) da trasferire alle aree periferiche mediante un fondo destinato al miglioramento e al mantenimento dei servizi pubblici. In particolare, quota parte dei plusvalori catturati attraverso l'istituto del contributo straordinario potrebbero concorrere a un fondo di carattere provinciale o regionale destinato alla riurbaniz-

zazione di località, site in ambiti marginali, nell'ambito di progetti selezionati. Le regioni potrebbero altresì finanziare simili fondi attraverso norme che prevedano il trasferimento di quote dei prelievi ottenuti grazie a istituti giuridici di carattere regionale (ad es. gli accordi pubblico/privato previsti dall'art. 6 della l.r. 11/2004 della Regione Veneto).

4. *Concentrare gli standard, orientare gli oneri all'investimento*

In secondo luogo, alcuni effetti di carattere perequativo-territoriale potrebbero essere perseguiti attraverso una rinnovata gestione del combinato tra oneri di urbanizzazione e standard urbanistici, dispositivi che hanno superato rispettivamente i 50 e i 40 anni di vigenza e che sono in alcune loro parti disallineati rispetto alle attuali condizioni e necessità di infrastrutturazione pubblica. Entrambi scontano, come la perequazione, un forte legame con la scala municipale entro la quale sono obbligati a operare, producendo così esiti a volte paradossali.

Due in particolari sono le problematiche diffusamente riscontrabili. La prima è che laddove le trasformazioni urbanistiche sono molto piccole e sporadiche le dotazioni di standard, in termini di superficie, e gli oneri, in termini monetari, non consentono la realizzazione di interventi compiuti e funzionali ma di frammenti urbani, di veri e propri relitti. Dove gli interventi sono più numerosi producono al contrario una duplicazione di dotazioni pubbliche, dato che ogni intervento è chiamato a realizzare la sua quota di standard pubblici. In entrambi i casi queste dotazioni rimarranno a carico delle amministrazioni comunali anche se queste non hanno le capacità finanziarie per la loro gestione.

Il secondo aspetto problematico è l'applicazione generalizzata degli standard: sia nelle aree metropolitane sia nelle aree periferiche e interne, la dotazione di standard fissata dal d.m. 1444/1968 rimane sostanzialmente la stessa e dunque è possibile che alcune delle funzioni previste siano prive di un'effettiva domanda; è il caso ad esempio di molte

aree destinate a verde pubblico o a parcheggio realizzate ai margini dei centri minori e di fatto rimaste inutilizzate. Per contro, nelle aree metropolitane, le stesse dotazioni sono spesso largamente sottodimensionate, risultando necessario il ricorso a extra-standard.

Più in generale, questo meccanismo ha prodotto una polverizzazione delle dotazioni pubbliche, realizzate con l'intento di servire ogni singolo quartiere e intervento, ma oggi immerse in una realtà nella quale la loro domanda è mobile e si distribuisce in un più vasto territorio. Si pensi all'utilizzo del verde pubblico, che risulta oggi polarizzato sui parchi più grandi e attrezzati verso i quali gli utenti si spostano dalle diverse parti della città, o ai servizi sportivi (piscine, campi da gioco) che nelle aree interne diventano poli di riferimento per territori molto ampi. Anche in questo caso modifiche nei dispositivi attuativi potrebbero rappresentare passi in avanti verso un loro più efficiente ed equo utilizzo.

Più in generale, è il tema della stessa monetizzazione degli oneri a essere oggetto di una revisione entro una prospettiva intercomunale e di area vasta. La monetizzazione degli oneri potrebbe essere destinata non solo e non tanto a finanziare generiche poste di bilancio degli enti locali, quanto fondi specifici per il finanziamento degli attrezzamenti di città e territori alle prese con strutturali deficit di dotazioni, quindi non solo prerogativa dei grandi poli metropolitani, ma anche di molte aree marginali lasciate senza alcuna risorsa. In altre parole le città, in particolare quelle già correttamente dotate sotto il profilo degli standard, invece di acquisire risorse da destinare alla spesa corrente, dovrebbero destinare le risorse degli oneri a fondi intercomunali dedicati alla spesa in conto capitale di rilievo territoriale. Chi scrive è perfettamente consapevole della difficoltà non solo amministrativa, ma anche politica, di sottrarre a comuni risorse spesso essenziali per il funzionamento della macchina amministrativa, ma è altresì vero che il riorientamento della spesa verso l'investimento in risorse territoriali a scapito della crescita della spesa corrente appare essenziale per una superiore giustizia spaziale e per una più maggiore equità intergenerazionale.

5. *Crediti edilizi e riqualificazione di città e paesaggio*

Un'ultima proposta riguarda la possibilità di un ulteriore istituto innovativo utilizzato in particolare nelle Regioni Lombardia e Veneto, i diritti edificatori e i crediti edilizi. Allo scopo di promuovere politiche pienamente coerenti con gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di sviluppo dei territori, la scelta possibile potrebbe essere quella di accordare nuove possibilità edificatorie solo a condizione di acquisire tali potenzialità facendosi carico di ambiti dimessi e abbandonati restituendoli alla comunità nella forma di nuove aree destinate a usi pubblici e collettivi. In altri termini, chi promuove lo sviluppo dovrà acquistare i diritti edificatori acquisendo edifici o aree oggi generatori di esternalità negative facendosi carico di un progetto di riqualificazione ambientale e sociale. Il percorso è stato di recente intrapreso dalla Regione Veneto e, anche se i risultati non consentono oggi un bilancio sugli esiti delle normative applicate, è certo che soluzioni di questa natura possono consentire di scaricare l'onere della riqualificazione ambientale sugli sviluppatori dando nuova sostanza al concetto stesso di oneri di (ri)urbanizzazione in un contesto in cui il tema del riuso e della rigenerazione sono ormai i termini chiave per lo sviluppo degli effettivi contenuti della città pubblica.

Riferimenti bibliografici

- Camagni, R.
2014 *Perequazione urbanistica «estesa», rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l'equità e la qualità territoriale*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», 2, pp. 29-44.
- Micelli, E.
2011 *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Venezia, Marsilio.
- Rusci, S.
2018 *La rigenerazione della rendita. Teorie e metodi per la rigenerazione urbana attraverso la rendita differenziale*, Milano, Mimesis.

Urbani, P.
2011 *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri.