

# **Riuso delle città e strumenti di gestione delle trasformazioni urbane**

Ezio Micelli

Dipartimento Architettura Costruzione e Conservazione  
Università IUAV di Venezia

Bologna, 7.II.2018

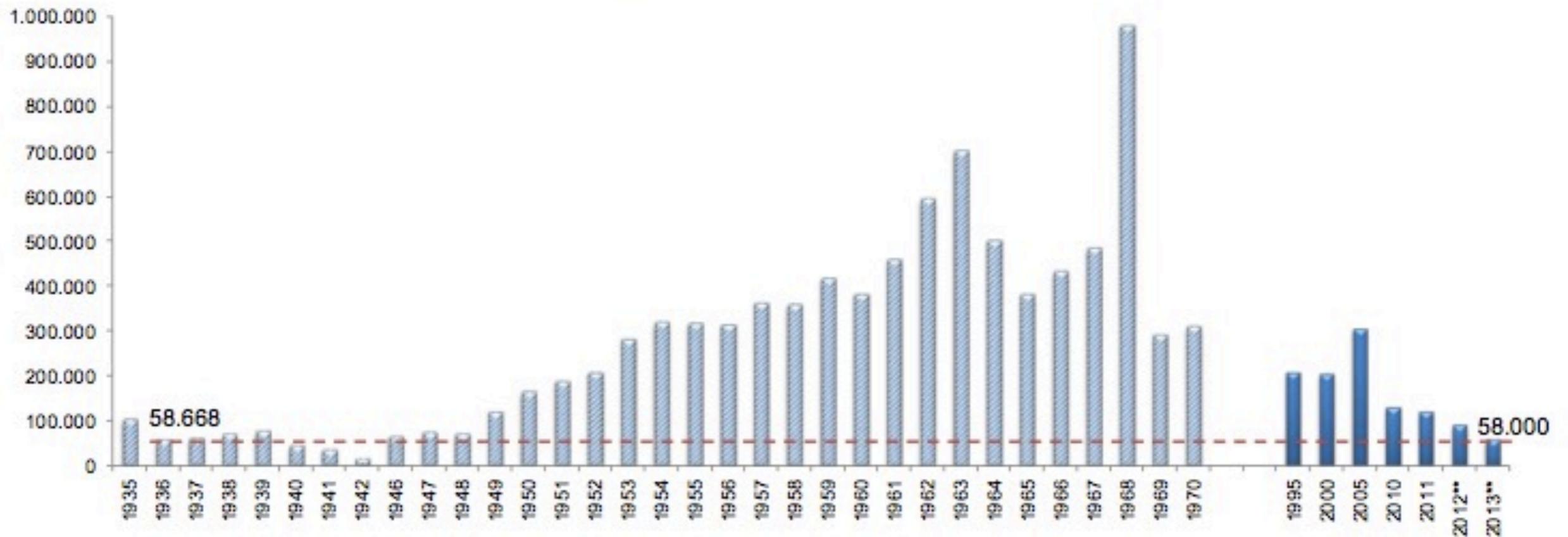
# I temi dell'intervento

- L'intervento tratta degli **strumenti di gestione e di valutazione** dei piani urbanistici nella nuova fase economica che le nostre città attraversano
- Il primo tema affrontato riguarda **le nuove condizioni dell'economia immobiliare**
- Il secondo e il terzo riguardano le prospettive degli **strumenti di gestione dei piani**

# **I. *La nuova normalità delle* trasformazioni urbane**

## I dati sui permessi di costruire: la serie storica di lungo periodo

**ABITAZIONI (nuove e ampliamenti)\***  
Progettate e Permessi di costruire - numero



## L'evoluzione della ricchezza in Italia e in Europa

### Il Pil italiano sale fino al 2006 poi la discesa

Prendendo l'anno 2000 come base 100 ecco come è variato il prodotto interno lordo in valore assoluto a prezzi costanti

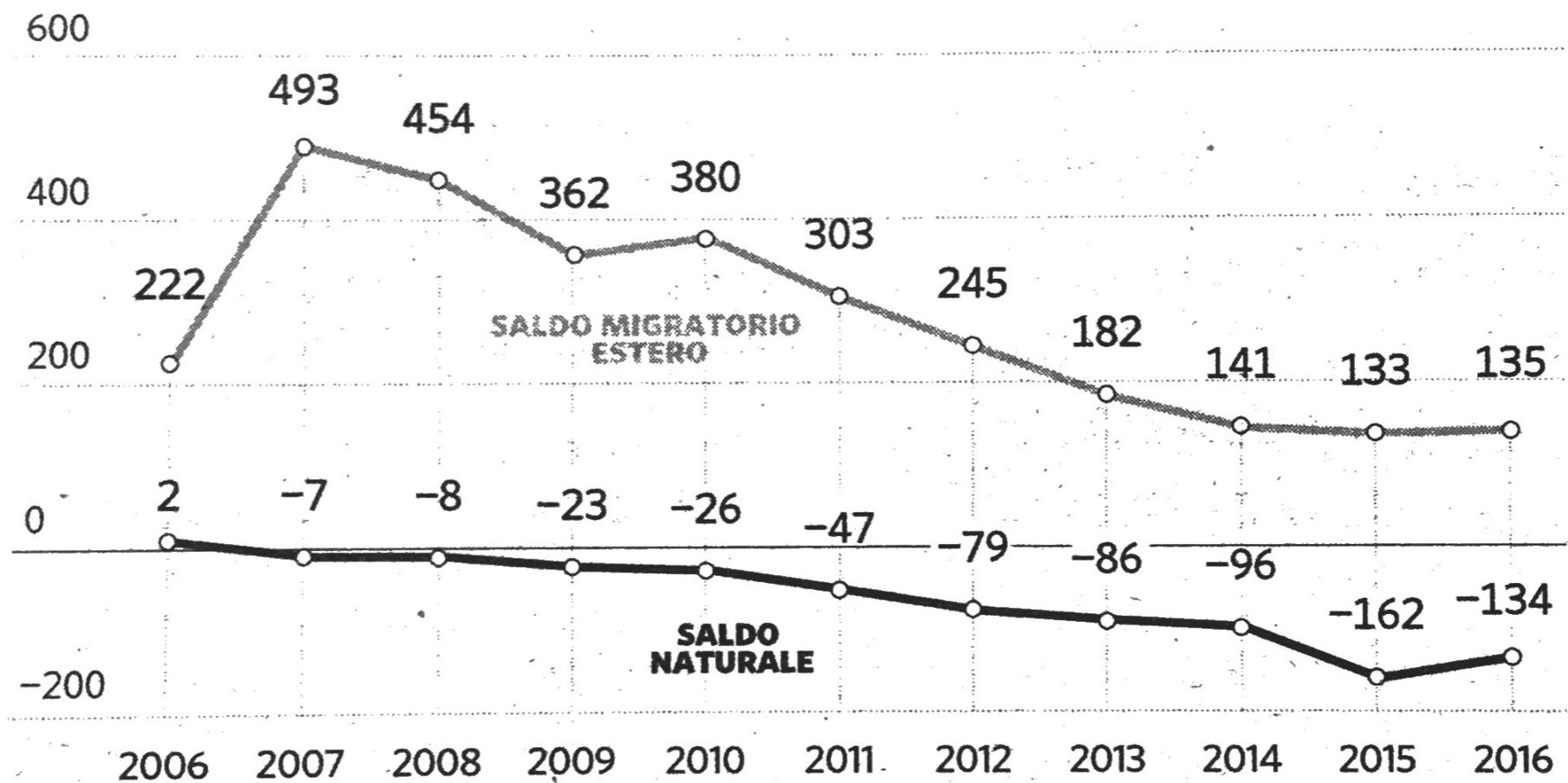


Source: [Fmi](#).

# La demografia italiana tra il 2006 e il 2016

## La dinamica demografica

Saldo naturale e saldo migratorio estero in Italia, anni 2006-2016. In migliaia



FONTE: elaborazione su dati Istat

# Ripartire dal patrimonio: la ricchezza privata delle famiglie italiane

## La ricchezza delle famiglie: un confronto internazionale (\*) (\*\*)

(valori in rapporto al reddito disponibile)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Attività reali</i>												
Usa	2,38	2,48	2,58	2,78	3,04	2,95	2,68	2,26	2,16	2,07	1,97	2,04
Canada	2,93	3,06	3,26	3,30	3,46	3,61	3,71	3,64	3,74	3,79	3,85	3,91
Giappone	4,38	4,21	4,08	3,95	3,89	3,94	4,00	3,95	3,83	3,73	3,64	3,60
Germania	3,85	3,92	3,93	3,97	3,97	4,00	4,15	4,18	4,29	4,27	4,29	4,37
Francia	3,60	3,85	4,26	4,78	5,38	5,72	5,87	5,64	5,45	5,83	6,02	5,94
Regno Unito	3,47	4,05	4,30	4,64	4,63	4,88	5,21	4,56	4,56	4,60	4,53	4,51
<b>Italia</b>	<b>3,87</b>	<b>4,10</b>	<b>4,34</b>	<b>4,50</b>	<b>4,75</b>	<b>5,00</b>	<b>5,19</b>	<b>5,27</b>	<b>5,50</b>	<b>5,59</b>	<b>5,53</b>	<b>5,43</b>
<i>Attività finanziarie</i>												
Usa	4,37	4,04	4,40	4,72	4,91	5,10	5,13	4,24	4,51	4,79	4,67	4,86
Canada	3,95	3,67	3,85	3,94	4,29	4,42	4,48	3,85	4,20	4,41	4,36	4,53
Giappone	4,77	4,91	5,13	5,19	5,51	5,54	5,38	5,10	5,25	5,27	5,23	5,42
Germania	2,68	2,62	2,73	2,80	2,90	2,86	2,98	2,79	2,92	2,95	2,87	2,95
Francia	2,67	2,59	2,70	2,77	2,92	3,08	3,09	2,83	3,05	3,16	3,11	3,24
Regno Unito	4,39	3,92	4,09	4,22	4,61	4,76	4,79	4,12	4,47	4,49	4,40	4,41
<b>Italia</b>	<b>3,35</b>	<b>3,34</b>	<b>3,34</b>	<b>3,45</b>	<b>3,60</b>	<b>3,60</b>	<b>3,39</b>	<b>3,36</b>	<b>3,36</b>	<b>3,39</b>	<b>3,17</b>	<b>3,43</b>
<i>Passività finanziarie</i>												
Usa	1,03	1,08	1,16	1,22	1,29	1,34	1,37	1,30	1,28	1,23	1,15	1,11
Canada	1,10	1,14	1,19	1,25	1,32	1,35	1,43	1,49	1,58	1,60	1,63	1,65
Giappone	1,36	1,34	1,34	1,34	1,34	1,35	1,29	1,29	1,28	1,27	1,24	1,23
Germania	1,14	1,14	1,13	1,11	1,08	1,06	1,03	0,99	1,00	0,97	0,95	0,93
Francia	0,70	0,71	0,74	0,77	0,83	0,88	0,92	0,92	0,99	1,05	1,06	1,06
Regno Unito	1,22	1,34	1,45	1,57	1,61	1,72	1,80	1,75	1,68	1,60	1,56	1,51
<b>Italia</b>	<b>0,52</b>	<b>0,54</b>	<b>0,57</b>	<b>0,60</b>	<b>0,65</b>	<b>0,69</b>	<b>0,73</b>	<b>0,74</b>	<b>0,78</b>	<b>0,81</b>	<b>0,80</b>	<b>0,81</b>
<i>Ricchezza netta</i>												
Usa	5,72	5,44	5,82	6,28	6,65	6,71	6,45	5,20	5,39	5,63	5,49	5,79
Canada	5,78	5,59	5,91	5,99	6,43	6,68	6,75	6,00	6,36	6,60	6,58	6,79
Giappone	7,79	7,78	7,88	7,80	8,06	8,13	8,09	7,77	7,79	7,72	7,63	7,78
Germania	5,39	5,40	5,54	5,65	5,79	5,80	6,10	5,98	6,21	6,25	6,22	6,38
Francia	5,57	5,72	6,23	6,79	7,48	7,92	8,04	7,55	7,51	7,94	8,07	8,11
Regno Unito	6,64	6,63	6,94	7,29	7,63	7,92	8,20	6,93	7,34	7,49	7,36	7,41
<b>Italia</b>	<b>6,71</b>	<b>6,90</b>	<b>7,11</b>	<b>7,34</b>	<b>7,70</b>	<b>7,91</b>	<b>7,85</b>	<b>7,90</b>	<b>8,09</b>	<b>8,17</b>	<b>7,89</b>	<b>8,04</b>

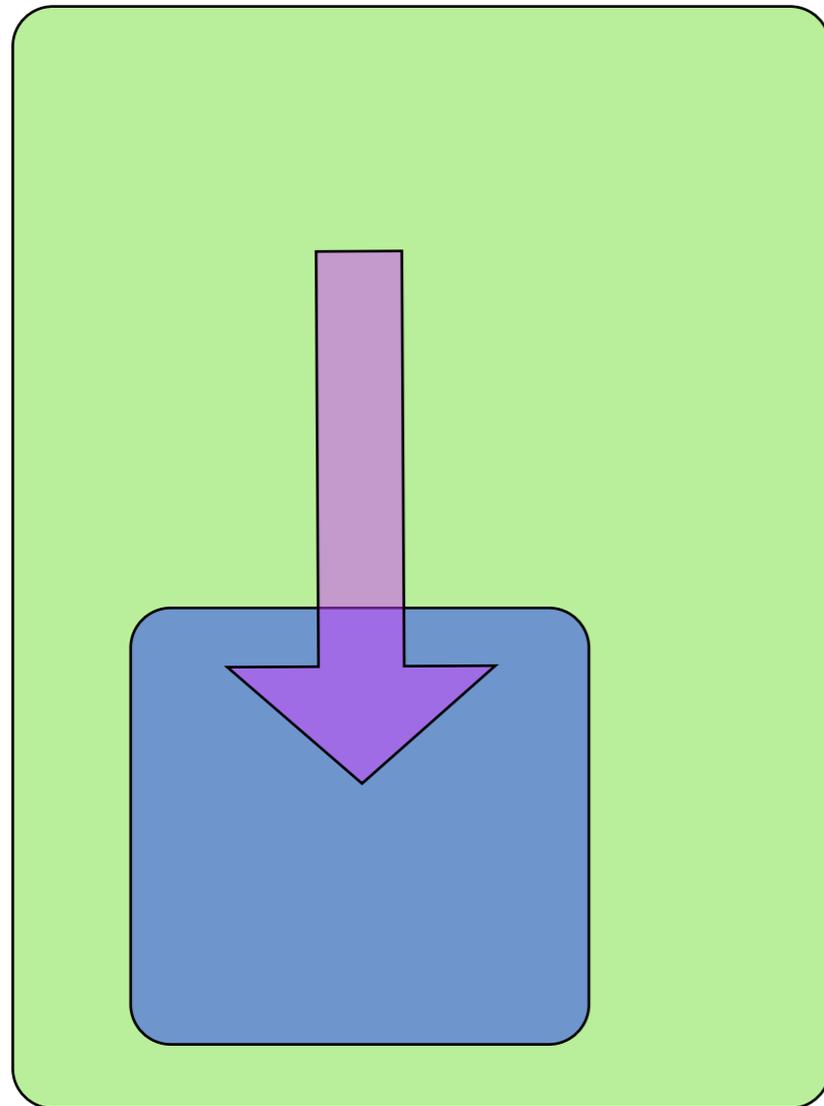
Fonte: OCSE.

## **2. Perequazione e accordi: perchè alla fine vincono i secondi**

# Il principio perequativo

- A tutti i proprietari di suoli interessati dalla trasformazione urbanistica viene attribuito **uno stesso indice edificatorio**
- I proprietari possono sfruttare tale potenzialità edificatoria seguendo **le indicazioni dell'amministrazione**
- Una volta sfruttata la potenzialità edificatoria, **le aree destinate a impieghi collettivi sono cedute** all'amministrazione

# La perequazione urbanistica per la costruzione della città pubblica



Le aree in blu sono le aree di concentrazione edificatoria.

Le aree in verde devono essere cedute all'amministrazione come standard di legge e aree per servizi

# Gli effetti economici della perequazione

- L'effetto **perequativo**: il plusvalore delle aree - la variazione di rendita - viene equamente distribuita tra tutti i proprietari di suoli interessati dalla trasformazione urbana
- Una **equità limitata** solo alle proprietà interessate ai processi di trasformazione della città, non un'equità assoluta delle proprietà immobiliari
- L'effetto **redistributivo**: l'amministrazione non sostiene oneri finanziari per l'acquisizione delle aree necessarie allo sviluppo della città pubblica
- La perequazione può essere considerata uno **strumento di cofinanziamento** delle attrezzature collettive

# Gli accordi con i privati nelle leggi regionali

- Gli accordi con i privati consentono **una partnership pubblico/privato** in sede di formazione dei piani, e quindi sia del piano strutturale che di quello operativo
- Vi sono, rispetto al ruolo dei privati in seno alle scelte di pianificazione, **posizioni culturali e amministrative** diverse:
  - i privati possono **partecipare allo sviluppo dei contenuti del piano urbanistico**
  - i privati devono **limitarsi ad articolare e a sviluppare con risorse che l'amministrazione non ha le scelte decise dalla amministrazione**

# Il valore economico in gioco

- L'accordo mette in gioco **un valore economico-finanziario finito** di cui si deve tenere debitamente conto nel negoziato
- E' possibile dimostrare come il valore complessivamente messo in gioco dall'accordo equivalga alla **variazione di valore legata alla decisione di valorizzazione urbanistica**
- Tale valore, determinato dalle scelte di pianificazione, deve poi essere **ripartito tra l'amministrazione e i privati**

# I contenuti dello scambio

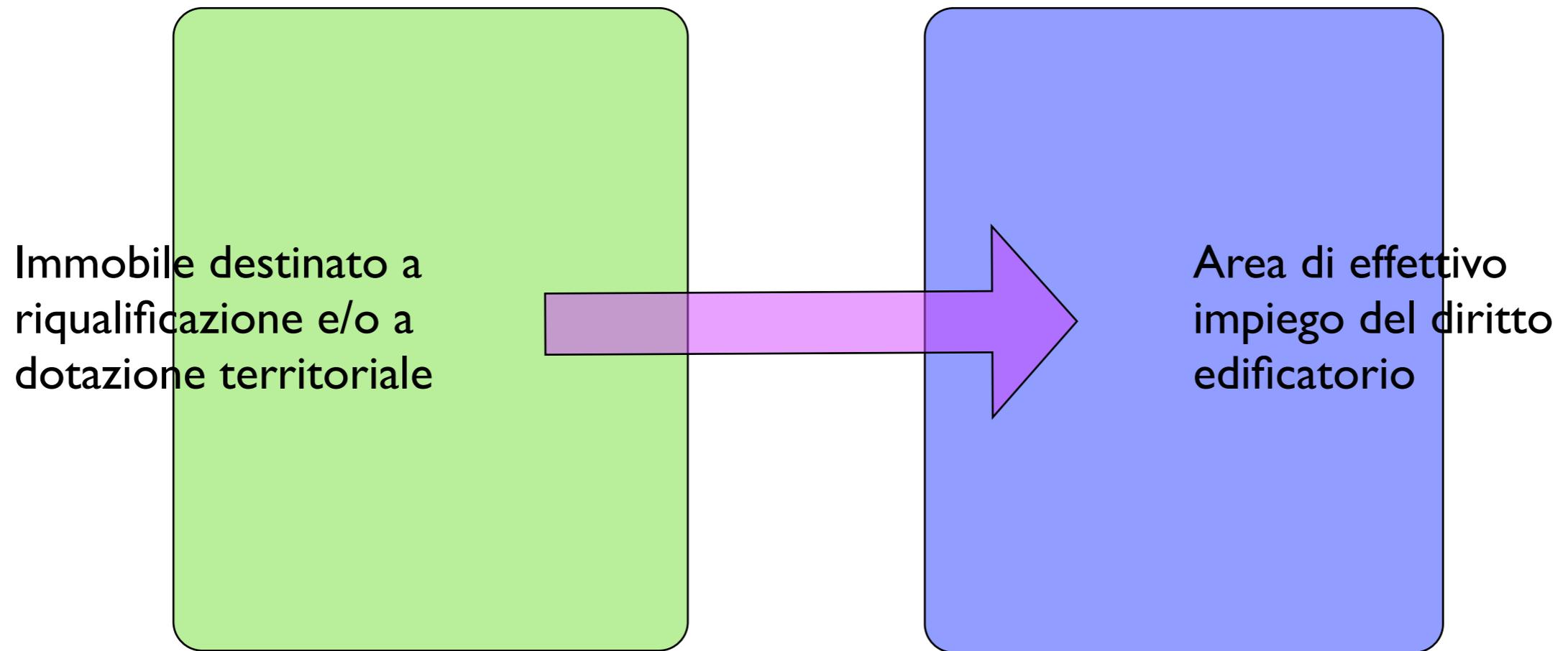
- **L'amministrazione comunale** può cedere ai privati:
  - L'attribuzione di indici edificatori e destinazioni d'uso favorevoli allo sviluppo immobiliare privato
- I **privati** possono cedere, dopo le aree a standard di legge e gli oneri concessori dovuti:
  - **aree** in eccedenza rispetto a quelle a standard
  - **opere** di valore eccedente rispetto agli oneri concessori
  - **servizi** di natura collettiva

# Una stessa ratio economica, una diversa operatività

- La ratio economica della perequazione urbanistica e degli accordi è la medesima: **entrambi gli strumenti prelevano quote di rendita fondiaria esito di decisioni amministrative**
- La flessibilità degli accordi permette di conseguire **risultati più articolati** con benefici di natura diversa che eccedono la sola acquisizione di beni immobili
- Sotto il profilo operativo, la **perequazione è sempre di più uno strumento subordinato alla formulazione di accordi**

**3. I diritti edificatori e la  
compensazione: strumenti di impiego  
generalizzato o strumenti di nicchia?**

# Crediti e compensazione



Il credito sorto su quest'area  
deve essere sfruttato  
trasferendolo su altra area

# Il trasferimento dei diritti nel PSC di Ravenna



- Aree che trasferiscono i diritti edificatori
- Aree che ricevono i diritti edificatori

# Gli aspetti gestionali del modello dei diritti in valore fisso

- La complessità del governo dei diritti edificatori è legata al **controllo urbanistico delle trasformazioni** a fronte di una sostanziale o parziale liberalizzazione del loro utilizzo
- Le **formule gestionali** in cui l'ammontare del diritto è determinato in valore fisso possono essere diverse
  - una ipotesi con **impiego vincolato** dei diritti prevede comunque da parte dell'amministrazione l'individuazione di un delle aree di possibile atterraggio dei crediti, con soglie volumetriche ben definite
  - un **impiego liberalizzato** prevede invece una sostanziale libertà di impiego dei diritti su aree di completamento e di trasformazioni

# L'incertezza dei valori

- **Il valore del diritto è funzione del valore dei suoli ove esso può essere sfruttato**
- La proprietà cercherà di **massimizzare sempre la rendita**
- **Se l'area di possibile impiego è unica**, il valore del diritto si forma in ragione delle caratteristiche del mercato immobiliare dell'area di concentrazione edificatoria
- **Se le aree sono molteplici**, allora si pone il problema dei valori, potenzialmente anche molto variabili, legati alla commercializzazione o all'impiego dei diritti

# Crediti e diritti: una semplificazione attraverso gli accordi

- La **variabilità dei valori rende impegnativo per le amministrazioni l'impiego di questi strumenti**
- **L'appetibilità dei crediti/diritti è peraltro molto scesa** in una fase in cui il potenziale volumetrico è sovrabbondante e non scarso come un tempo
- Anche in questo caso le formule di concreta operatività impiegano i diritti come **dispositivo di compensazione della proprietà che cede immobili per la città pubblica entro accordi pubblico/privato che rendono chiaro il valore dei diritti/immobili in gioco**

# **Note allegata**

Ezio Micelli, DACC | IUAV | Bo, 7.II.2018

# **Gli accordi nelle leggi urbanistiche regionali**

L.r. Emilia Romagna 20/2000 art. 18 Accordi con i privati **(sostituiti commi 1 e 2, modificati commi 3 e 4 da art. 24 L.R. 6 luglio 2009 n. 6)**

- **1. Gli enti locali possono concludere accordi con i soggetti privati**, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di parità di trattamento degli operatori, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati, per assumere in tali strumenti previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione.

# Varianti urbanistiche, varianti edilizie

- Art. 14 (L) - Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici
  - I-bis. Per gli interventi di **ristrutturazione edilizia**, attuati anche in aree industriali dismesse, **è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico**, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione
- Art. 16 (L) - Contributo per il rilascio del permesso di costruire
  - 4. L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione: **d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso.** Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

# Modelli operativi basati su mappe di valori e procedimenti speditivi

- La stima per procedimento sintetico-comparativo può essere effettuata anche attraverso **procedimenti speditivi** basati sulla preventiva ricognizione dei valori immobiliari che qualificano le diverse parti della città
- In molte città, la realizzazione di **mappe dei valori**, funzionali anche alla determinazione delle basi imponibili in sede fiscale, permettono all'amministrazione e ai privati procedimenti rapidi e trasparenti
- Il meccanismo è particolarmente funzionale nel caso di procedimenti di non particolare rilevanza, quali quelli ad esempio promossi attraverso il **permesso di costruire in deroga** per ragioni di interesse pubblico

# Stime dei valori di riferimenti grazie a modelli *Discounted Cash Flow*

- Stime più complesse, in ragione del rango e/o della natura dei beni in gioco, possono essere utilmente fondate su **procedimenti analitici** basati sul valore di trasformazione e sui **modelli capaci di scontare i flussi di cassa** di pertinenza della proprietà e del developer
- L'impiego di procedimenti analitici di stima del valore di mercato dei beni successivamente alla decisione amministrativa permette una **ricostruzione dettagliata del valore e delle sue componenti**
- Costi e ricavi dell'iniziativa ammessa sono restituiti in modo esplicito e permettono **una discussione trasparente** sul percorso di formazione del valore immobiliare

# La ripartizione del plusvalore: la decisione tecnica e politica sulle aliquote

- Alcune amministrazioni hanno proceduto a normare attraverso documenti guida le **procedure di ripartizione del capital gain** normalmente associato alla variazione degli strumenti urbanistici
- Nella maggior parte dei casi più significativi, il plusvalore immobiliare determinato dalle scelte di piano è ripartito **per oltre la metà in favore dell'amministrazione comunale**
- In generale, sulla base delle più significative **esperienze internazionali**, il contributo eccedente gli oneri dovuti per legge deve permettere il finanziamento di tutti gli interventi pubblici legati al progetto urbano