

Regione Emilia-Romagna

**Perequazione, piano e mercato. I nuovi
strumenti di gestione dei piani urbanistici tra
opportunità e contraddizioni**

Ezio Micelli

Università Iuav di Venezia
Ex Convento delle Terese
Dorsoduro, 2206
30123 Venezia

ezio.micelli@iuav.it

Ottobre 2016

Introduzione

La perequazione urbanistica rappresenta un caso di successo nella cultura e nella prassi dell'urbanistica italiana. Elaborata in sede scientifica e culturale - centrale è stato il ruolo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica nella sua promozione (INU, 1995; 1998) - essa si è progressivamente imposta nei piani urbanistici del Paese così come nelle leggi di riforma urbanistica promosse dalle Regioni.

Il successo della perequazione si è affermato soprattutto per effetto delle sperimentazioni degli enti locali, alla ricerca di nuovi strumenti per superare l'inefficacia di quelli previsti dalla legge fondamentale del 1942 (Urbani, 2011, pp. 21-42). Solo successivamente le esperienze degli enti locali sono state riprese dai legislatori regionali che hanno trasformato l'attività dei comuni in un caposaldo della propria azione riformatrice.

Un simile successo non poteva non determinare contraddizioni e aspetti problematici. Proprio perché la perequazione raggruppa esperienze e sperimentazioni promosse da enti locali senza una forte guida regionale e in assenza di norme nazionali di riferimento - da tempo auspiccate, ma costantemente differite (Oliva, 2008) -, non stupisce oggi considerare esperienze differenziate che evidenziano aspetti critici dalla cui soluzione dipende la piena valorizzazione dei nuovi strumenti.

Sulle metodologie e sulle tecniche della perequazione in piani e progetti la letteratura è abbondante e significativa sia con riferimento a esperienze nazionali

che internazionali.¹ Più che ritornare su temi ampiamente consolidati, risulta utile affrontare i nodi e le contraddizioni di una famiglia di strumenti che oggi, proprio in ragione della loro crescente diffusione, hanno bisogno di essere resi intelleggibili nelle loro finalità, nella metodologia di applicazione e nelle relazioni che intrattengono con lo stesso piano urbanistico.

Il saggio affronta cinque temi ancora controversi relativi al rapporto tra perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici. Il primo paragrafo considera la possibilità di un impiego pervasivo della perequazione, generalizzandone l'impiego a tutti i suoli urbani; il tema è stato oggetto da tempo di ampia trattazione (Micelli, 2011; Pompei, 1998), ma le recenti vicende del Piano di governo del territorio (PGT) milanese hanno riportato in auge il tema della applicazione della perequazione e del trasferimento dei diritti edificatori a tutte le aree della città con ipotesi che meritano di essere affrontate e chiarite (Camagni, 2012; Camagni *et alii*, 2014; De Carli *et alii*, 2011).

Il secondo considera un aspetto della metodologia perequativa oggetto di un vivace dibattito. Ancora una volta, il confronto sul PGT milanese ha riproposto il

¹ Il saggio costituisce uno degli esiti della ricerca di rilevanza nazionale (PRIN) "Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale" (coordinatore scientifico prof. Paolo Urbani) di cui l'autore è stato parte dirigendo l'unità locale dal titolo "Sistemi perequativi e compensativi. Aspetti economici".

Rispetto ai modelli e alle esperienze nazionali, se il riferimento a Pompei (1998) appare d'obbligo per una lettura del rapporto tra piano e strumenti attuativi entro una prospettiva squisitamente urbanistica, la ricerca ha poi intrapreso numerosi percorsi anche a carattere interdisciplinare, cercando una sintesi tra aspetti urbanistici, economici e giuridici. Tra le ricerche che affrontano il tema con le categorie del diritto, cfr. Bartolini, Maltoni (2009), Boscolo (2010), Urbani (2007; 2011). Con riguardo al rapporto tra piano, economia e valutazione, cfr. Curti (1999), Fusco Girard (1997), Forte e Fusco Girard (1998) e Micelli (2004, 2011) e, con un'ampia rassegna di casi, cfr. Carbonara, Torre (2008) e Mattia, Oppio e Pandolfi (2010). Per una lettura delle esperienze internazionali, centrate principalmente sul tema della trasferibilità dei diritti edificatori nell'ambito di formule innovative di pianificazione, tra gli altri, cfr. Brinkley e Machemer (2013), Johnston e Madison (1997), Pruetz (2003), Renard (2007) e Walls e McConnell (2007). Con un taglio critico sui risultati operativi dei programmi di TDR e sulle relazioni di questi ultimi con gli altri strumenti di pianificazione, cfr. Linkous e Chapin (2014).

tema dell'indice unico contrapposto alla più tradizionale articolazione per classi proprietarie, considerata un caposaldo della corretta applicazione del principio perequativo nella prassi dei piani (Camagni, 1999; Pompei, 1998). Il tema non ha solo un rilievo tecnico, bensì solleva questioni di carattere più generale, come ha più volte evidenziato Moroni (2007; 2012).

Il successo della perequazione e la sua progressiva diffusione rendono necessario un confronto con altri strumenti di grande impiego, quali in particolare gli accordi di partnership tra pubblico e privato. Se *l'urbanistica negoziale* (Urbani, 2007, p. 131) impiega strumenti apparentemente diversi, è altresì possibile dimostrare come, sotto il profilo economico, accordi e perequazione condividano una stessa medesima *ratio* economica (Micelli, 2011). Del resto, alcuni piani come quello di Roma trattano organicamente l'argomento, pur con difficoltà giuridiche non minori,² a conferma della necessità di una visione unitaria delle tecniche di co-finanziamento della città pubblica grazie a equi prelievi del valore fondiario.

Il quarto paragrafo considera le possibili contraddizioni in termini di efficacia e di equità laddove si debba considerare non solo la scala municipale, ma anche quella metropolitana e sovracomunale in generale, l'unica che peraltro rifletta correttamente la struttura territoriale del Paese (Calafati, 2009). La crescente diffusione della perequazione urbanistica rende urgente una riflessione sulle forme di coordinamento di simili strumenti ad una scala che ecceda quella comunale - nella prospettiva di una perequazione territoriale da anni invocata (Bruzzo, 2005) - pena il manifestarsi di meccanismi di iniquità legati a disparità di trattamento non più all'interno del singolo comune, bensì in aree più ampie accomunate da medesime caratteristiche sociali ed economiche.

Infine, l'ultimo paragrafo esamina gli effetti di retroazione tra il piano urbanistico e i suoi strumenti: soprattutto nelle esperienze centrate sull'impiego dei diritti edificatori, la perequazione mette in discussione la forma stessa del piano con esiti aperti rispetto alle forme tradizionali con cui quest'ultimo è concepito. Di nuovo, l'impiego di diritti edificatori e perequazione può dare vita, almeno in

² Sul tema, ampio è stato il dibattito determinato dalle sentenze - di segno opposto - del TAR e del Consiglio di Stato in merito alle norme del PRG di Roma sul controverso *contributo straordinario*; in particolare, cfr. Corrado (2010) e Urbani (2010).

potenza, a forme originali di governo dello sviluppo urbano in cui il libero comportamento degli agenti economici determina scelte non più esclusivamente governate dalla decisione amministrativa (Moroni, 2007; 2012).

I cinque temi selezionati riguardano la relazione tra le tecniche e i piani, nella convinzione che una simile relazione non abbia in alcun modo solo un carattere strumentale, ma incida sui valori e sulla natura stessa delle forme di pianificazione, alterandone in potenza i tratti costitutivi. Se altri studi considerano aspetti tecnici funzionali alla operatività degli strumenti di nuova generazione,³ l'attenzione è invece posta, in questa sede, su temi di carattere interdisciplinare la cui rilevanza è apparsa in tutta evidenza nelle più recenti e qualificate esperienze - ne siano prova i casi del Piano regolatore generale di Roma e il PGT di Milano - a dimostrazione del loro necessario approfondimento.

1. I limiti spaziali ed economici della perequazione

Nel più recente dibattito, i limiti di applicazione e di operatività dei nuovi strumenti di gestione dei piani basati sul principio della perequazione urbanistica sono stati al centro di un vivace confronto. Espressioni come perequazione *parziale*, *generalizzata* o anche *illimitata* (Camagni, 2012; De Carli, 2007, in particolare pp. 78-81; De Carli *et alii*, 2011) sono entrate nel lessico del dibattito tecnico e culturale rendendo necessaria una riflessione sull'efficacia della perequazione estesa a tutta la città.

È utile riprendere il tema dalle fondamenta. La perequazione urbanistica nasce per dare simultaneamente superiore efficacia ed equità ai piani. L'urbanistica alla metà degli anni '90 prende atto che la sequenza giuridico-amministrativa a cui è

³ Tra gli studi mirati all'indagine di dimensioni peculiari della perequazione, cfr., tra gli altri, di particolare rilievo, l'approfondimento circa la natura giuridica dei diritti edificatori, al centro di un serrato dibattito tra giuristi (Bartolini, 2007; Gambaro, 2010) oppure quelli centrati sul tema del valore del potenziale edificatorio nella prospettiva dell'efficacia delle soluzioni pianificatorie (Morano, 2007).

affidata la parte pubblica dei piani urbanistici è sostanzialmente inapplicabile.⁴ Prima l'apposizione dei vincoli, poi l'esproprio e quindi lo sviluppo delle opere e delle attrezzature: si tratta di un processo che nemmeno le più determinate e capaci tra le amministrazioni locali sono in grado di promuovere con efficacia (Boscolo, 2010).

La discontinuità ipotizzata con la perequazione consiste nell'attribuzione di un potenziale edificatorio a tutti i proprietari dei suoli destinati a trasformazione urbanistica. Non più due categorie - i beneficiari dei plusvalori legati alla valorizzazione dei suoli, i futuri proprietari destinati all'essere espropriati - ma una sola: tutti i proprietari sono destinati a disporre di una quota dell'edificabilità, senza distinzioni tra aree destinate alle dotazioni pubbliche e quelle invece destinate allo sviluppo privato. La distribuzione del plusvalore non è più appannaggio di alcune proprietà, ma di tutte: la soluzione permette di organizzare processi *consensuali* (Urbani, 2000) che conducono allo sviluppo del piano senza le contrapposizioni e le iniquità costitutive degli strumenti urbanistici tradizionali.

Le prime esperienze di perequazione evidenziano una contrapposizione tra *perequazione generalizzata* e *perequazione parziale*. La differenza risiede nella diversa scelta che alcune amministrazioni promuovono a seconda di un utilizzo sistematico del nuovo strumento per tutte le aree di trasformazione urbanistica ovvero di un impiego invece selettivo e puntuale, riservato ad una quota delle aree soggette a trasformazione urbanistica.

La generalizzazione della perequazione è stata poi ipotizzata ben oltre le aree di trasformazione urbanistica. Tutta la città, senza limiti di sorta, potrebbe essere oggetto di una perequazione "senza confini" con effetti di rilievo sull'equità e sulla sostenibilità del piano (Camagni, 2012).

Un'altra ipotesi, distinta sotto il profilo logico ed operativo, è stata affiancata alla perequazione "senza confini". Essa riguarda la possibilità di una maggiore indipendenza e mobilità del potenziale di edificazione rispetto alle aree che lo hanno generato. Se l'edificabilità può essere oggetto di un'ampia scelta di

⁴ È chiaro, scrive Mantini (2008, p. 53), che, nell'attuazione del piano nelle forme tradizionali, "il diritto ha perduto il primato dell'effettività, anche ove persistano i caratteri tradizionali della giuridicità e dell'imperatività degli atti".

effettivi impieghi, allora è possibile immaginare diritti edificatori o crediti edilizi liberamente impiegabili senza che il piano ne preveda meccanicamente le aree di effettivo sviluppo.⁵

La perequazione estesa a tutta la città, soprattutto se unita alla possibilità di impiegare liberamente il potenziale di edificazione, può certamente avere il suo fascino evocativo. Ma semplicemente non fa i conti con la natura dello strumento: l'impiego della perequazione urbanistica riguarda le aree della città in trasformazione, mentre quelle destinate a uso agricolo e quelle della città consolidata sono eventualmente sono oggetto di altre forme di perequazione.

Se non c'è trasformazione urbanistica (perché, ad esempio, lo strumento urbanistico è a crescita zero e prevede solo trasformazioni edilizie), il problema delle cessioni di aree a titolo gratuito in favore della comunità semplicemente non si pone. Non ha luogo lo scambio tra edificabilità e suoli per la comunità che è la ratio stessa della perequazione. Intrinsecamente legata alla trasformazione *urbanistica* dei suoli, essa non serve perché viene meno il suo fine ultimo: la perequazione non può dunque operare *senza confini* per ragioni strutturali e non congiunturali (Micelli, 2004; 2011).

Immaginare la modifica in radice della perequazione, ipotizzandone una applicazione confini e limitazioni appare incongruo con la sua intrinseca natura. La perequazione resta funzionale all'acquisizione delle aree della città pubblica per mezzo di una diversa (e più equa) distribuzione della stessa edificabilità e dunque del valore fondiario determinato dal piano.

Del resto, lo stesso PGT milanese - citato tra le esperienze di perequazione senza limitazioni di sorta - prevedeva una perequazione sostanzialmente

⁵ Il modello è quello del trasferimento dei diritti mutuato dalle esperienze del *transfer of development rights* statunitensi - fra gli altri, cfr. Brinkley e Machemer (2013), Pruetz (2003); Pruetz e Pruetz (2007), Walls e McConnell (2007), Linkous e Chapin (2014) e, in forma meno significativa, del *transfer du COS* francese cfr. Lanotte e Rossi (1995) e Renard (1999; 2007). Una sintesi del tema, nella prospettiva di un impiego di analoghi strumenti nelle città italiane, è promossa anche da Stanghellini (2007) e con un taglio critico rispetto ad alcune sperimentazioni nazionali di utilizzo *esteso* dei diritti edificatori, cfr. Gibelli (2014). Per un'analisi giuridica circa la possibilità di promuovere all'interno del nostro ordinamento formule attuative di questa natura, cfr. Maltoni (2012).

confinata agli ambiti governati dal Documento di piano e dal Piano dei servizi con la facoltà, ove possibile, di estenderne l'applicazione al Piano delle regole per il recupero delle parti sottoutilizzate della città esistente suscettibili di densificazione, anch'esse comunque sottoposte al governo urbanistico per mezzo di piani urbanistici attuativi o strumenti analoghi.⁶

Altri sono eventualmente gli strumenti che possono utilmente essere impiegati per promuovere la trasformazione delle parti consolidate della città esistente. Accordi e premialità - si veda il caso dei bonus edificatori nell'*energy planning* (Zanon e Verones, 2013) - sembrano essere assai più coerenti con la guida delle trasformazioni *edilizie* (e non *urbanistiche*) della città esistente.

Ancora, altri sono gli strumenti che consentono una perequazione dei prelievi di valore più incisiva tra le proprietà interessate da processi di valorizzazione. La sinergia tra perequazione e strumenti di tassazione ordinaria e straordinaria (tra gli altri: IMU su suoli e immobili, oneri dovuti nella fase dello sviluppo urbanistico ed edilizio, prelievi addizionali richiesti dall'amministrazione in sede di convenzione urbanistica) rappresenta un tema che meriterebbe un maggiore approfondimento per giungere a un modello coerente di prelievo delle rendite fondiarie e immobiliari (Micelli, 1997; Oliva, 2008, p. 17).

Perequazione e diritti operano dunque in funzione di obiettivi ben definiti: acquisire gli immobili funzionali allo sviluppo delle parti pubbliche del piano. Limiti e opportunità del loro impiego si misurano sulla capacità di recuperare i suoli destinati alla comunità. E l'impiego di tale strumento al di fuori dei processi di trasformazione urbanistica, nelle aree agricole o nelle aree già consolidate, appare non fondato.

La perequazione e i diritti sono strumenti importanti nell'ambito per il quale sono stati elaborati e promossi: consentono di recuperare i suoli, ad esempio, per le dotazioni ambientali, per l'istruzione e per tutte le attrezzature collettive che una città intende promuovere; e consentono di superare la relazione duale con la

⁶ Con una posizione critica sull'impiego della perequazione nella prima versione del PGT di Milano, cfr. Camagni (2011a; 2012) e De Carli *et alii* (2011). Più aperti alle opportunità offerte da un sistema di perequazione diffusa in cui, con diversi gradi di libertà, i diritti edificatori possano circolare liberamente, cfr. le posizioni di Boscolo (2011) e Moroni (2012).

proprietà immobiliare che ha rappresentato per decenni un freno allo sviluppo dei piani urbanistici minandone l'equità e l'efficacia.

2. I paradossi dell'indice unico

Se il principio perequativo, nella sua generalità, può essere considerato condiviso, meno lo sono le sue forme di applicazione. Nel dibattito si sono opposte visioni diverse: chi ha sostenuto che il passaggio del principio perequativo dalla teoria alla prassi necessita la declinazione dell'indice edificatorio in funzione delle diverse situazioni proprietarie; chi, invece, ha evidenziato l'opportunità di semplificare il processo attuativo con un indice unico valido per tutte le proprietà interessate.

Il tema è noto sin dalle prime formulazioni della perequazione stessa. Le aree oggetto di trasformazione urbanistica possono presentare delle significative differenze e non è apparso corretto sotto il profilo dell'equità un loro trattamento omologo, a differenza di quanto invece è avvenuto in alcune operazioni antesignane e, in particolare, con l'esperienza francese del *plafond legale de densité* (Pompei, 1998). Le aree soggette a trasformazione urbanistica devono quindi prima di tutto essere distinte sotto il profilo delle loro caratteristiche di fatto e di diritto. A tale fase di classificazione, ne segue una seconda in cui a ciascuna classe viene attribuito un insieme peculiare di regole e, tra queste, l'indice perequativo il cui valore appare determinante per la valorizzazione dei suoli e dunque per la sostenibilità economico-amministrativa del piano (Camagni, 1999; Micelli, 2004; 2011; Pompei, 1998).

Nella proposta di Pompei (1998), la classificazione deriva da caratteristiche oggettive dei suoli urbani, mentre l'indice perequativo sostanzialmente *precede* - e non *segue* - qualsivoglia operazione progettuale: si tratta della perequazione *a priori* in cui il contenuto di edificabilità precede l'azione programmatica della

amministrazione.⁷ Lo scopo dichiarato è stato quello di trovare una via ad un regime dei suoli senza ricorrere all'esproprio generalizzato delle aree o ad altre soluzioni – quali quelle dello scorporo dello *ius edificandi* rispetto al diritto di proprietà – da promuovere senza leggi riformatrici in tema di urbanistica e di diritto di proprietà.

La ricerca ha tuttavia evidenziato il limite strutturale della perequazione *a priori*: il tentativo di un regime dei suoli affidato alle amministrazioni locali appare quantomeno fragile sotto il profilo giuridico e altri sono stati i percorsi in particolare per la determinazione degli indici perequativi.⁸ Se le classi possono derivare da una lettura più o meno approfondita delle caratteristiche giuridiche e fattuali che distinguono gli ambiti interessati dalla trasformazione urbana, la determinazione degli indici perequativi non può che derivare, *a posteriori*, dal progetto di città che una amministrazione intende promuovere (Micelli, 2004).

Anche sulla scorta del vivace dibattito sul PGT milanese, Moroni (2007; 2012) ha in diverse occasioni sostenuto la necessità di eliminare la fase di classificazione e di promuovere un indice unico da applicarsi a tutte le aree di trasformazione urbana. L'equità – è questa la tesi sostenuta – non si raggiunge affatto promuovendo indici diversi – esito di scelte discrezionali di dubbia validità – ma si persegue attribuendo a tutti i proprietari una stessa dotazione iniziale di diritti da impiegarsi secondo quanto stabilito dall'amministrazione.

La scelta dell'uguaglianza dell'indice non conduce necessariamente ad un'equa e giusta valorizzazione delle proprietà, intesa come la distribuzione dei benefici su cui una cittadinanza potrebbe convenire decidendo dietro a un *velo di*

⁷ Rileva Urbani (2011, p. 158) come la perequazione *a priori* comporti lo sdoppiamento del processo di formazione della volontà politica dell'amministrazione: "prima la classificazione dei suoli trasformabili e l'attribuzione di un indice edificabile convenzionale, poi l'effettiva conformazione dei suoli espressa attraverso il carico edificatorio attribuito dal piano".

⁸ E' stato osservato come con la perequazione *a priori* si procederebbe ad "attribuire, a prescindere dal piano, un diritto edificatorio meramente convenzionale alle aree considerate (...), operazione estranea al concetto di conformazione dei beni attraverso la valutazione tipica del procedimento pianificatorio", che invece "sembra perseguire aprioristicamente il diverso scopo della mera distribuzione dei valori" (Urbani, 2003).

ignoranza (Rawls, 2008). Poniamo il caso in cui l'intero potenziale edificatorio venga attribuito, senza distinzione alcuna, a tutti i suoli interessati da trasformazioni urbanistiche. L'indice perequativo si ottiene dal rapporto tra il volume del dimensionamento per i metri quadri delle aree di espansione o trasformazione. Il beneficio della proprietà dipende dal valore delle aree di impiego effettivo del potenziale di edificazione e non da quello delle aree che hanno generato quest'ultimo. Possiamo assumere, per semplicità, che le aree di massimo pregio possano accogliere tutto il potenziale di edificazione previsto dal piano con un valore finale del potenziale eguale per tutti.

All'uguaglianza del valore finale del potenziale di edificazione non corrisponde in alcun modo un analogo processo di valorizzazione dei suoli interessati dalle scelte di piano. È possibile intuire come il *capital gain* sia di gran lunga superiore per le aree che da agricole divengono urbane, mentre si riduce in ragione della crescente qualità (sotto il profilo delle caratteristiche giuridiche e fattuali) delle aree di riconversione urbana. Con le parole dell'economia classica (Camagni, 2011, pp. 183-218), la rendita assoluta propria dei terreni marginali che vengono inclusi nel perimetro urbano è nettamente più significativa, in termini relativi, rispetto alle rendite differenziali di cui beneficiari sono le proprietà già interne al perimetro urbano.

Alcune simulazioni restituiscono l'ampiezza delle valorizzazioni relative: per valori tipici delle medie città italiane la valorizzazione può essere facilmente di 4/5 volte più significativa per le aree agricole rispetto a quelle urbane. Che ciò abbia a che vedere con il principio di equità appare discutibile, soprattutto in ragione del fatto che la proprietà che meno ha concorso allo sviluppo della città appare la massima beneficiaria del valore determinato per effetto delle scelte dell'amministrazione.

Un secondo aspetto critico dell'indice unico è legato alla sua efficacia. Un caso rende evidente il problema. Si consideri un piano che privilegi l'acquisizione di importanti aree periurbane funzionali alla riqualificazione ambientale della città. A parità di dimensionamento (ovvero del numero di metri cubi o metri quadri che complessivamente sono messi in gioco dall'amministrazione per uno sviluppo armonico e sostenibile della città), al crescere delle aree di trasformazione urbana diminuisce conseguentemente l'indice perequativo.

Indici relativamente bassi hanno per effetto la determinazione di *capital gain* potenzialmente molto modesti quando non nulli. Per aree precedentemente destinate all'uso agricolo, plusvalori anche molto modesti possono determinare valorizzazioni adeguate ad attivare l'adesione della proprietà alle scelte del piano. Per le aree più centrali per le quali le aspettative di valorizzazione sono superiori, un indice unico di entità limitata semplicemente arresta lo sviluppo del piano poiché determina inadeguate condizioni di valorizzazione delle proprietà.

Il tema della diversa valorizzazione relativa determina dunque non solo questioni di giustizia distributiva, ma anche, potenzialmente, il venir meno di qualsivoglia incentivo economico alla trasformazione urbanistica dell'area, con l'effetto paradossale di rendere di nuovo necessaria l'acquisizione forzata degli immobili per dare attuazione ai processi auspicati dalle scelte dell'amministrazione. L'esproprio, dichiarato residuale sotto il profilo programmatico, ritorna necessario per l'inefficacia dello strumento che dovrebbe sostituirlo.

Ragioni di equità e di efficacia rendono necessario il ricorso a forme di classificazione e di diversificazione degli indici. Il tema non è dunque l'eliminazione delle tradizionali fasi di classificazione e di attribuzione degli indici, quanto una loro più rigorosa e puntuale precisazione, aspetto a volte trascurato nella redazione degli strumenti urbanistici (Boscolo, 2010, pp. 119-120), quando non palesemente omissivo.

Il rischio è rappresentato da modelli di perequazione che determinano un'equità di trattamento all'interno di ogni classe (o peggio ancora: all'interno di ogni singolo comparto) senza un percorso logico che determini simultaneamente le condizioni di giustizia distributiva e di sostenibilità economica, entro la cornice del progetto di città da cui deriva, in ultima istanza, la funzione conformativa della proprietà.

3. La necessaria coerenza tra gli strumenti di co-finanziamento della città pubblica

La perequazione non è il solo strumento con il quale la cultura urbanistica del nostro Paese ha inteso ammodernare le tecniche per l'attuazione dei piani.

Concomitante con lo sforzo di ideare una nuova sequenza attuativa capace di lasciarsi alle spalle i limiti strutturali dell'esproprio per pubblica utilità, il legislatore - prima nazionale, poi regionale - ha proposto il superamento di una logica tradizionalmente di opposizione tra amministrazione e privati e ha proposto agli enti locali i programmi complessi, a cui hanno fatto seguito le formule più varie di partnership tra amministrazione e privati nella prospettiva dell'affermazione di modelli *consensuali* di trasformazione della città (Curti, 2007; Stanghellini, 2012; Urbani, 2007; 2011, pp. 202-220).

La legge nazionale 179/92, successivamente declinata secondo la volontà dei legislatori regionali, ha conosciuto un successo importante. Ha aperto la strada a processi negoziali in urbanistica che possono essere sviluppati sotto il profilo amministrativo secondo una pluralità di istituti giuridici. È il caso degli accordi con i privati, normati da leggi regionali per istituzionalizzare una dialettica altrimenti sempre delicata se considerata nella prospettiva delle norme urbanistiche tradizionali.⁹ È il caso degli accordi di programma a rilevanza urbanistica e territoriale e quindi in grado di definire non solo scelte di carattere collettivo, ma anche variazioni del potenziale di edificazione delle aree private allo scopo di rendere fattibili investimenti altrimenti irrealizzabili. È il caso, ancora, dei *project financing* spuri nei quali la possibilità di disporre di quote di edificabilità aggiuntive rispetto a quelle previste dal piano consente di raggiungere adeguati livelli di redditività per l'operatore che realizza e gestisce opere e interventi di interesse pubblico (Micelli, 2011, pp. 202-216; Urbani, 2007, pp. 149-153).

Al di là delle molteplici sigle impiegate e dei procedimenti amministrativi in cui si inseriscono, l'ampio ventaglio di strumenti variamente denominati condivide, sotto il profilo economico, una medesima logica: il plusvalore che si forma per effetto delle decisioni dell'amministrazione deve essere oggetto di ripartizione tra proprietà e amministrazione e deve consentire il co-finanziamento delle dotazioni

⁹ Si considerino, ad esempio, le possibilità introdotte dal legislatore regionali - anche di diverso orientamento politico e culturale - di produrre atti di pianificazione di concerto con le parti private; al riguardo, cfr. l'articolo 18 della LR 20/2000 della Regione Emilia e l'articolo 6 della LR 11/2004 della Regione Veneto. Per un confronto sulle modalità di impiego dei nuovi istituti dei *programmi complessi* e di formule analoghe sotto il profilo giuridico ed economico, cfr. Curti (2007) e Urbani (2007, pp. 142-148).

territoriali altrimenti a carico esclusivo del soggetto pubblico. In questo modo, si affermano nel nostro Paese tecniche di recupero del valore da anni impiegate in altri paesi europei e negli Stati Uniti per mezzo di prelievi che hanno luogo nella fase dello sviluppo immobiliare e sono esiti del negoziato tra *developer* e pubblica amministrazione (Curti, 1999; Nelson *et alii*, 2008).

La perequazione preleva quote di rendita nella forma di aree aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente acquisite dall'amministrazione con gli standard urbanistici per effetto di una più equa e meno aleatoria valorizzazione dei suoli destinati a trasformazione urbanistica. Gli accordi prelevano quote di plusvalore che si forma per effetto delle decisioni amministrative che assicurano alla proprietà una più significativa valorizzazione immobiliare (Micelli, 2011).

La logica economica delle due famiglie di strumenti - quelli fondati sulla perequazione e quelli promossi sulla base del partenariato - è dunque coerente: in una prospettiva di superiore efficienza allocativa, l'amministrazione ha la facoltà di riappropriarsi di parte del valore che genera per effetto delle decisioni in merito all'edificabilità e alle destinazioni funzionali delle aree, con l'effetto di recuperare quota parte della rendita immobiliare tradizionalmente appannaggio dei privati (Camagni, 1999).

Se è possibile dimostrare come i due strumenti condividano una stessa logica economica, non necessariamente essi risultano impiegati armonicamente nella pianificazione comunale. Anzi, l'esperienza evidenzia che le contraddizioni nell'impiego dei nuovi strumenti di gestione dei piani si moltiplicano e ciò anche per la debole capacità delle stesse amministrazioni di una coerente concettualizzazione dei meccanismi di prelievo del valore.

Prelievi importanti di plusvalore possono essere imposti dall'amministrazione nella stipula di accordi con i privati, mentre la perequazione, nell'attuazione dello stesso piano, può limitarsi al recupero di un limitato capitale fondiario in aggiunta rispetto alle aree già dovute per legge. La stessa amministrazione può dunque operare in modo incoerente rispetto a scelte che condividono uno stesso quadro programmatico. Incoerenza che si traduce, sotto il profilo operativo, in prelievi che non rispondono al criterio dell'equità (proprietari in posizioni simili subiscono prelievi differenziati) e a quello dell'efficienza (il prelievo non serve al co-

finanziamento delle dotazioni territoriali, quanto al mero finanziamento dell'ente locale).

Ancora, con la perequazione il patto in merito alle regole di prelievo del valore è stabilito con il piano una volta per tutte, pur con le molteplici formule di allocazione del potenziale di edificazione in seno alle aree private; al contrario, gli accordi possono variare nel tempo per dimensione, funzioni e ampiezza del prelievo. Se con la perequazione l'amministrazione può comprimere l'edificabilità sostenendo la centralità delle aree pubbliche per lo sviluppo della città, può invece, nel tempo, accordare volumetria magari con prelievi contenuti e in contraddizione rispetto al piano e ai suoi contenuti. La perequazione è comunque ancorata in atti di pianificazione di cui possiamo ipotizzare la stabilità nel tempo, mentre gli accordi - in ragione della loro natura contrattuale, precisamente riferita ad un determinato progetto - possono mutare nel tempo modificando in modo più o meno significativo i presupposti e i criteri operativi dell'amministrazione.

L'assenza di organicità tra le azioni promosse con i diversi strumenti non deve peraltro stupire. Molta parte della cultura urbanistica ha opposto i programmi complessi e le sue molteplici derivazioni alla perequazione urbanistica. I primi utili a scardinare il piano (di cui si assume la sostanziale inadeguatezza a governare i cambiamenti della città contemporanea), la seconda capace invece di rilanciare la pianificazione anche nella sua forma più tradizionale superando i limiti di un regime dei suoli ritenuto inconciliabile con l'attuazione dei piani.

La difficile sintesi tra le due famiglie di strumenti - certamente possibile, come dimostrano alcune importanti esperienze europee (Nespolo, 2012) - è dunque ancorata nelle vicende della cultura e della tecnica urbanistica del nostro Paese. Ciò rende complesso promuovere una sintesi che sotto il profilo economico appare coerente rispetto alla natura stessa dei diversi strumenti. Che tuttavia non può che essere recuperata a partire dal senso ultimo degli strumenti in discussione: riappropriarsi di quota parte del valore che l'amministrazione determina con le decisioni in materia urbanistica, internalizzare le esternalità positive formatesi per effetto di scelte collettive nella prospettiva di una superiore efficienza allocativa (Camagni, 1999; 2011, p. 200; Micelli, 2002).

Ciò determina la necessità di regole che consentano un coerente impiego, nel tempo e tra piani anche di natura diversa, di strumenti comunque contraddistinti

da un medesimo impianto economico: accordi puntuali e piani perequativi devono trovare elementi comuni che permettano di sostanzare gli obiettivi di equità di trattamento della proprietà e di prelievo del plusvalore per le dotazioni territoriali, nel quadro di scelte di fondo (si prenda, ad esempio, il dimensionamento del piano e l'ammontare dei diritti edificatori in circolazione) la cui stabilità è essenziale per la credibilità stessa dell'azione amministrativa.

In assenza di un quadro organico di azioni fondate su premesse coerenti e stabili nel tempo, le amministrazioni sono esposte al rischio di negare nell'azione le premesse di equità e di efficienza allocativa a fondamento dei nuovi strumenti di gestione del piano e di trasformare questi ultimi in leve di prelievo parafiscale con l'effetto di ripristinare condizioni di sperequazione e di iniquità di trattamento, esito di una discrezionalità pronta a trasformarsi in arbitrio.¹⁰

4. Oltre i municipi. La perequazione alla prova della diffusione territoriale

Perequazione e diritti edificatori sono stati elaborati e testati alla scala municipale. L'amministrazione comunale è sempre stata protagonista dell'innovazione, anticipando l'iniziativa legislativa delle regioni e azzardando

¹⁰ Sul punto, si veda anche la posizione di Moroni (2012) radicalmente avversa all'impiego degli strumenti di partenariato in quanto esercizio sistematico del diverso trattamento delle proprietà, mentre forme (autenticamente liberali) del piano non possono in alcun modo esimersi dalla ricerca di regole certe e uguali per tutti i proprietari.

soluzioni gestionali la cui sostenibilità sotto il profilo giuridico è stata sovente oggetto di verifica da parte del giudice amministrativo.¹¹

Ciò non è avvenuto casualmente. I nuovi strumenti di gestione dei piani assumono come premessa la prerogativa della conformazione dei suoli. In altri termini, la forza del comune risiede nella possibilità di attribuire edificabilità - e quindi valore, rendita - a fronte di trasformazioni del territorio di cui si assume il valore collettivo. Senza una simile prerogativa, nessuno degli strumenti descritti in precedenza può essere promosso. Non sorprende quindi uno sforzo intrapreso quasi esclusivamente alla scala comunale, l'unica in cui può avere luogo la concertazione tra amministrazione e privati circa la ripartizione del valore generato dal piano urbanistico.

La diffusione dei nuovi strumenti di attuazione dei piani rende tuttavia la scala municipale inadeguata a sostanziare alcuni dei valori sottesi alle innovazioni esaminate. Consideriamo alcuni esempi che evidenziano l'importanza del tema. La perequazione urbanistica segue regole fissate alla scala municipale. Rari sono i casi anche di mere forme di coordinamento con i comuni limitrofi o di regole condivise ad una scala provinciale o regionale, o comunque alla scala di formazioni territoriali comunque più ampie, pur nella consapevolezza che "in Italia non ci sono più le città ma sistemi urbani nei quali le città storiche si sono dissolte" (Calafati, 2009, p. 3).

Con lo sviluppo sistematico della perequazione, le regole di ogni comune si giustappongono senza alcuna necessaria coerenza tra loro. La classificazione può essere effettuata secondo logiche difformi tra comuni limitrofi. In comuni

¹¹ Le leggi regionali di riforma urbanistica hanno *seguito*, e non *preceduto*, le esperienze municipali di perequazione. Esempio è il caso dell'Emilia Romagna la cui legge di riforma urbanistica data dell'anno 2000, successivo non solo alle sperimentazioni, tra le altre, di Casalecchio di Reno, di Ravenna e di Reggio Emilia (Pompei, 1998; Fusco Girard, 1997), ma anche alla sentenza del TAR Emilia Romagna del 1999 che ha svolto un ruolo decisivo di legittimazione della perequazione sotto il profilo giuridico e amministrativo (Urbani, 2011, pp. 171-181). Al legislatore regionale va invece riconosciuto il coraggio di promuovere istituti innovativi ancor prima di qualsiasi sperimentazione locale: è il caso dei *crediti edilizi* della LR 11/04 della Regione Veneto e dei *diritti edificatori* previsti dalla LR 12/05 della Regione Lombardia.

contermini, indici perequativi differenti possono essere attribuiti ad aree con analoghe caratteristiche di fatto e di diritto. Forme di valorizzazione dei suoli anche molto diverse possono risultare evidenti proprio nel momento in cui la maggior parte dei comuni impiega la perequazione come strumento privilegiato di acquisizione dei suoli necessari alla città.

Lo scarto tra intenzioni perequative ed esiti non privi di contraddizioni è soprattutto evidente nelle grandi aree metropolitane e nelle strutture urbane a carattere diffuso in cui, a fronte di una sostanziale unicità dell'ambito urbano e dell'interdipendenza tra le dinamiche di sviluppo del comune capoluogo e dei comuni di cintura, le regole perequative possono risultare anche profondamente differenziate pur di fatto governando fenomeni territoriali dotati di una evidente organicità.

Le sperequazioni che potenzialmente si formano per effetto della diffusione sempre più ampia degli strumenti fondati sul principio perequativo sono legate alla scala municipale alla quale questi strumenti sono stati sperimentati e sviluppati. Lo stesso può avvenire nell'ambito degli accordi tra amministrazione e privati, anch'essi irriducibilmente collegati alla dimensione comunale entro la quale ha luogo lo scambio stesso. I criteri di determinazione dei valori, le forme di ripartizione del plusvalore, la natura delle prestazioni richieste a *developer* e proprietari possono variare significativamente da comune a comune con risultati che destano perplessità non solo sotto il profilo dell'equità, ma anche, più complessivamente, sulle forme di governo del territorio.

Forme di coordinamento degli strumenti innovativi a scala metropolitana e regionale possono determinare condizioni di maggiore equità e di superiore equilibrio nelle forme di sviluppo territoriale. Il ruolo della regione e delle province - e ora, in una prospettiva non più remota, delle costituende città metropolitane - è centrale nella predisposizione di strumenti che si rivelino coerenti con gli obiettivi di perequazione territoriale di scala più vasta.¹²

¹² Non casualmente la Regione Emilia Romagna, che da anni sul proprio territorio conosce ampie e significative sperimentazioni sul tema della perequazione urbanistica, ha investito sul tema della perequazione territoriale promuovendone lo sviluppo nei piani di carattere provinciale; sul tema, cfr. gli studi di Bruzzo (2005), Bruzzo e Zimmer (2006) e Guaragno (2008).

Il compito delle regioni consiste in una più precisa specificazione di istituti spesso normati in poche righe la cui sinteticità consente le più ampie interpretazioni con esiti che evidenziano il moltiplicarsi di regimi giuridici della proprietà dai profili contraddittori. È solo il caso di ricordare come per alcuni enti locali la perequazione non rappresenti più solo uno strumento per l'attuazione di piani e progetti, quanto uno strumento di prelievo fiscale addizionale grazie al quale sostenere una finanza locale spesso in grave difficoltà.

Province e città metropolitane possono intraprendere azioni di *governance* nei confronti dei comuni allo scopo di promuovere un quadro organico di tutti gli strumenti di gestione dei piani, come è avvenuto in alcuni piani territoriali di coordinamento a carattere provinciale. È il caso ad esempio del piano provinciale di Bologna che - pur orientato prevalentemente alla perequazione territoriale delle aree produttive e alle attrezzature di area vasta (Guaragno, 2008) - promuove l'armonizzazione degli indici a scala provinciale o del piano provinciale di Lecco che riprende in modo simile le tecniche della perequazione e dei diritti edificatori promuovendone l'armonizzazione a scala provinciale.

Non si tratta evidentemente di esautorare gli enti locali delle prerogative che la legge attribuisce ai comuni, ma di promuovere un'azione di coordinamento che permetta scelte coerenti a una scala territoriale più ampia del singolo municipio di decisioni che assumono a proprio fondamento un più efficiente e più equo trattamento della proprietà fondiaria.

5. Nuovi strumenti per nuovi piani

Lo sviluppo dei nuovi dispositivi di attuazione del piano non solo rivela possibili contraddizioni di natura tecnica ed economica, ma mette anche in luce relazioni inedite con la forma stessa del piano urbanistico. Alla luce di una disamina più approfondita degli effetti di retroazione tra il piano e i suoi strumenti di attuazione, le amministrazioni locali possono indagare e approfondire l'evoluzione della natura della attività stessa di pianificazione con esiti di grande rilievo.

Il caso dei diritti edificatori, evoluzione della perequazione nelle sue formule più tradizionali e consolidate, è emblematico (Chiodelli, 2013; Camagni *et alii*, 2014;

Moroni, 2014). I nuovi strumenti di attuazione del piano possono consentire formule di attuazione del piano così come lo abbiamo tradizionalmente concepito. Tuttavia, come esplicitamente proposto nella prima formulazione dell'esperienza del PGT milanese, i diritti edificatori possono promuovere la trasformazione del piano stesso. Se il piano perequativo non smette di prevedere i luoghi e le forme della concentrazione del potenziale di edificazione, pur con forme contraddistinte da diversa flessibilità,¹³ la prima versione del piano urbanistico milanese consentiva invece una ampia libertà di trasferimento dei diritti edificatori, spostando in favore del mercato la decisione in merito al più efficiente impiego del potenziale di edificazione. Nelle maglie di infrastrutture e dotazioni territoriali decise dall'amministrazione, sono quindi gli investitori *profit* e del terzo settore a decidere quando e dove impiegare le volumetrie decise dal piano, nel rispetto di alcune regole geometriche a tutela in particolare della qualità dello spazio pubblico.

Con il trasferimento di diritti tra aree non preventivamente individuate dallo strumento urbanistico, il piano non determina più forma e funzioni di ciascuna area di trasformazione. Smette in questo modo di *pianificare* e si limita a *regolare* le forme di impiego del potenziale edificatorio attribuito allo scopo di compensare le proprietà accettando le combinazioni progettuali esito dell'incontro di domanda e offerta, di *developers* e proprietà.¹⁴

¹³ Mentre nei primi piani perequativi lo zoning permaneva nelle sue forme tradizionali e la perequazione consentiva semplicemente di superare l'ostacolo della decadenza dei vincoli e dell'inefficacia dell'esproprio (Pompei, 1998), in esperienze più recenti, come nel caso del piano di Reggio Emilia, si è assistito a forme di flessibilizzazione della parte attuativa del piano - per quanto rigorosamente controllata dalla amministrazione locale - che si sono rivelate pienamente coerenti con l'impiego della perequazione (Campeol, 2008).

¹⁴ Si noti la radicale differenza tra una concezione della perequazione e dei diritti come "strumento del progetto per la città e per la rigenerazione urbana" (Galuzzi, Vitillo, 2008, p. 36) e l'ipotesi di una perequazione *senza piano*, sottesa all'idea di un *codice urbano* (Moroni, 2012), che permette - entro regole certe e stabili nel tempo - agli agenti economici di promuovere la città che ritengono preferibile.

La soluzione gestionale altera dunque la natura del piano e ne modifica le caratteristiche costitutive. Con il trasferimento del potenziale di edificazione, il piano pone le premesse per una gamma di città possibili, la cui forma può essere immaginata solo per via *probabilistica* in ragione delle caratteristiche della proprietà e del mercato immobiliare.

Lo stato finale dei luoghi non è dunque più al centro delle preoccupazioni del pianificatore. Sono infatti i valori del mercato immobiliare - a loro volta funzione dell'accessibilità e della qualità delle dotazioni territoriali - e l'eventuale presenza di costi di transazione a determinare il modo di distribuzione dei diritti sui suoli e dunque l'effettiva densità e forma delle trasformazioni urbane.¹⁵

Se il piano perequativo ha assunto tradizionalmente il valore dell'equità come fondante delle scelte urbanistiche, la flessibilità perseguita per mezzo dei diritti edificatori e la possibilità di una più ampia scelta di utilizzo del potenziale di edificazione determina una importante attenuazione del valore dell'equità a beneficio di quello della libertà e della efficacia del piano stesso. Si tratta di una trasformazione non minore, con risvolti di non poco conto anche sotto il profilo amministrativo, di cui però in questa sede merita sottolineare soprattutto gli aspetti valoriali che sottendono l'azione degli enti locali.¹⁶

Sarebbe tuttavia errato ritenere l'impiego di simili strumenti come l'antitesi stessa della pianificazione urbanistica: quest'ultima infatti si concentra nella scelta delle aree destinate alla trasformazione urbanistica, nella individuazione del quadro infrastrutturale e delle dotazioni territoriali e nella definizione delle norme generali - mirate non solo alla gestione dei diritti edificatori, ma anche alla produzione di trasformazioni di qualità sotto l'aspetto compositivo come sotto quello tecnologico ed energetico - grazie a cui possono prendere forma le iniziative di sviluppo immobiliare promosse dal settore privato. Il piano dunque permane, mutando tuttavia radicalmente forma e contenuti.

¹⁵ Per una lettura in contraddittorio sui rischi di una finanziarizzazione dell'economia immobiliare legata all'impiego senza controllo dei diritti edificatori nell'ambito dei piani urbanistici, cfr. Camagni (2014).

¹⁶ Sul tema delle possibili sperequazioni in un regime di libera commercializzazione dei diritti edificatori, cfr. Camagni (2012) e Micelli (2011).

Con una scelta di questa natura, la pianificazione assume la prospettiva che Coase (1960) ha tracciato per dare soluzione ad altri *fallimenti di mercato*: un mercato dei diritti può efficacemente dare soluzione a limiti strutturali del libero mercato sostituendo ai tradizionali meccanismi di tipo regolativo - *command and control* - altri e più efficienti dispositivi di regolazione basati su mercati di nuova concezione.¹⁷

Lo stesso Coase (1960) aiuta anche a meglio precisare i limiti di una simile via che sostituisce alla regolazione per mezzo di norme vincolanti il mercato dei diritti edificatori. Tra le ipotesi a fondamento della possibilità di promuovere un mercato dei diritti capace di una superiore efficienza nella gestione dei fallimenti di mercato, lo studioso ha sempre posto con chiarezza l'ipotesi secondo cui i costi di transazione non possono essere di rilievo. Ora, il mercato immobiliare per la sua forma specifica - basti pensare alla pubblicità degli atti e alla fiscalità - impone costi di transazione che appaiono significativi e che sono destinati a restare tali anche in presenza di innovazioni in materia fiscale (quali ad esempio la diminuzione delle imposte a seguito delle compravendite di beni o diritti) o normative (si consideri la possibilità di forme di pubblicità meno vincolanti e onerose rispetto a quelle dei tradizionali beni immobili).

Ancora, pur in presenza di una significativa flessibilità delle norme urbanistiche in tema di allocazione dei diritti edificatori, le norme di carattere generale - basti pensare alle disposizioni del DM 1444/68 in merito alle distanze tra gli edifici - oppure quelle di rango particolare - ad esempio in merito ai vincoli paesaggistici - determinano limitazioni sostanziali alla libertà di utilizzo dei diritti.

L'ipotesi dunque di una *derugulation* compiuta sul fronte dello sviluppo delle parti private della città per effetto della libera circolazione dei diritti edificatori deve essere valutata con attenzione: la realtà dei vincoli che gravano sui mercati reali per effetto della natura stessa del mercato immobiliare e per effetto delle molteplici fonti di regolazione comunque incidenti sulle possibilità di

¹⁷ Peraltro la prospettiva di impiegare strumenti *market based* in sostituzione, o a complemento, dei tradizionali strumenti *command and control* non riguarda solo le forme dello sviluppo edificatorio, ma anche altri aspetti delle politiche urbane: sul tema, ad esempio, del rapporto tra *planning* e politiche energetiche fondate su meccanismi premiali, cfr. Zanon e Verones (2013).

trasformazione dell'ambiente urbano portano a considerare con estrema cautela l'ipotesi di un mercato dei diritti che si sostituisce alle tradizionali formule di pianificazione della città.¹⁸

Più plausibile dunque ipotizzare forme di liberalizzazione di piani non più interessati a predire lo stato finale di luoghi pubblici e privati, a disegnare la forma della città pubblica e di quella privata, quanto invece tesi ad assicurare un più elevato grado di libertà dell'azione di proprietari e developer nell'ipotesi di più efficienti soluzioni di sviluppo delle opportunità messe in campo dall'amministrazione, entro coordinate generali la cui elaborazione e il cui coordinamento attuativo sono destinati a restare prerogativa dell'ente locale.

6. Conclusioni

La perequazione urbanistica rientra a pieno titolo tra gli strumenti che consentono l'attuazione di piani e progetti. La sua diffusione territoriale, la sua articolazione in strumenti sempre più differenziati e complessi, le relazioni che essa intrattiene con altri strumenti di gestione dei piani costituiscono elementi di un successo che tuttavia non risulta esente da contraddizioni. Il saggio ne ha considerate alcune oggi al centro del dibattito, che tuttavia non esauriscono le delicate questioni che le nuove modalità di gestione di piani e progetti determinano.

Un ulteriore tema di future ricerche, più ampio e generale, riguarda invece la capacità della perequazione di operare in un contesto di mercato quale quello attuale, destinato con tutta probabilità a non conoscere, a breve e medio termine, valori e scambi in aumento. Si tratta di verificare se la perequazione e gli strumenti che da essa derivano possono essere utilmente impiegati laddove non vi sia la possibilità di ripartire rendite poiché il mercato immobiliare, stretto da una crisi dai tratti strutturali e non più congiunturali, non sembra più interessato alla *moneta urbanistica*, a nuove possibilità di edificazione.

¹⁸ Sulla impossibilità di una completa sostituzione di un mercato dei diritti alle forme di regolazione tradizionale, e sulle necessarie forme di integrazione tra strumenti *market based* e *command and control* cfr., tra gli altri, Renard (2007), Walls e McConnell (2007).

La perequazione, in altri termini, come la maggior parte degli strumenti di regolazione dello sviluppo della città, assume la crescita per poter dispiegare i propri effetti; ipotizza un valore (una variazione di rendita) da dividere su cui promuovere una coalizione di soggetti economici il cui accordo è essenziale per lo sviluppo delle parti pubbliche e delle parti private della città. In assenza di un valore a fondamento del consenso è lecito dubitare che simili strumenti - al pari degli accordi tra amministrazione e privati e dei *project financing* a carattere spurio - possano accordare agli enti locali i risultati attesi.

Di nuovo, le ricerche in questo senso non potranno limitare il proprio campo di indagine all'ambito delle tecniche urbanistiche, ma dovranno aprirsi alle relazioni che queste ultime intrattengono con il mercato, con le preferenze collettive e le strategie dell'offerta, con le scelte del piano e la capacità di quest'ultimo di rappresentare un credibile quadro di sviluppo per la città di cui è espressione.

7. Riferimenti bibliografici

- Bartolini A. (2007) Profili giuridici del cosiddetto credito di volumetria, *Rivista giuridica di urbanistica*, 3, pp. 302-315
- Bartolini A., Maltoni A. (a cura di) (2009) *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Editoriale Scientifica: Napoli
- Boscolo E. (2010), Le perequazioni e le compensazioni, *Rivista giuridica di urbanistica*, 104, pp. 104-157
- Boscolo E. (2011) *Un'alternativa al modello toscano: la perequazione diffusa e la circolazione dei diritti volumetrici*, in Cartei G. F., Amante, E. (a cura di), *Perequazione e compensazione nel governo del territorio della Toscana*, Editoriale scientifica: Milano, pp. 19-44
- Brinkley M., Machemer P. (2013) *Using Transfer of Development Rights as a Market Based Approach in Land Use Management*, in White S., Kotval Z. (eds.), *Financing Economic Development in the 21st Century*, M. E. Sharpe: Armonk (NY), pp. 106-123
- Bruzzo A. (2005) *Perequazione territoriale e compensazione finanziaria. Le opportunità dell'associazionismo a livello sovra- comunale: il caso dell'Emilia-Romagna e della Provincia di Bologna*, in F. Adobati, A. Oliveri, L. Tamini (a cura di), *Commercio e politiche territoriali: 4 temi emergenti*, Bergamo: University Press, Edizioni Sestante, pp.37-46
- Bruzzo A., Zimmer E.K. (2006) *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, CLUEB: Bologna
- Calafati A. (2009) *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli: Roma

- Camagni R. (1999) *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, in Curti F. (a cura di), cit., pp. 321-342
- Camagni R. (2011) *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci: Roma
- Camagni R. (2011a) L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano, *EyesReg*, Vol.1, 1, Maggio, <http://www.eyesreg.it/2011/1/%E2%80%99uso-improprio-della-perequazione-urbanistica-il-caso-del-pgt-di-milano/>
- Camagni R. (2012) La nuova perequazione urbanistica "sconfinata": uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto), *Edilizia e territorio*, 30 agosto, <http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/nuova-perequazione-urbanistica-sconfinata-210015.php>
- Camagni R. (2014) Perequazione urbanistica "estesa", rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l'equità e la qualità territoriale, *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, 2, pp. 29-44
- Camagni R., Micelli E., Moroni S. (2014) Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa? Introduzione, *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, 2, pp. 5-8
- Campeol A. (2008) *Reggio Emilia. La perequazione urbanistica: ragioni e metodiche applicate*, in Galuzzo P., Vitillo P. (a cura di) *Rigenerare le città. la perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli: Rimini, pp. 154-163
- Carbonara S., Torre C. (a cura di) (2008) *Urbanistica e perequazione: dai principi all'attuazione*, Angeli: Milano
- Chiodelli F. (2013), Il trasferimento dei diritti edificatori: spunti di riflessione da un seminario, *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, 12, 2, pp. 129-136
- Coase R. (1960) The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, October, pp. 1-44
- Corrado R. (a cura di) (2010) *L'urbanistica italiana dopo le sentenze del TAR sul PRG di Roma*, Gangemi: Roma
- Curti F. (a cura di) (1999) *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli: Rimini
- Curti F. (2007) *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina: Roma
- De Carli M. (a cura di) (2007) *Strumenti per il governo del territorio*, OSMI-Borsa Immobiliare Angeli: Milano
- De Carli M., Fiorese G., Oliva F., Solero E. (a cura di) (2011) *PGT di Milano. Rifare, conservare o correggere?*, Maggioli: Rimini
- Forte F., Fusco Girard L. (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, pp. 51-90
- Galuzzi P., Vitillo P. (2008) *Il progetto della perequazione compensativa*, in Galuzzo P., Vitillo P. (a cura di) *Rigenerare le città. la perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli: Rimini, pp. 23-51
- Gambaro A. (2010) Compensazione urbanistica e mercato dei diritti edificatori. Alcuni prolegomeni, *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, pp. 3-12
- Gibelli M. C. (2014) La perequazione urbanistica "estesa": una anomalia nel panorama internazionale, *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, 2, pp. 45-58
- Guaragno G. (2008) *La perequazione territoriale nel PTCP di Bologna*, in Carbonara S., Torre, C. (a cura di), cit., pp. 119-128

- INU (1995) *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, supplemento a *Urbanistica Informazioni*, 141
- INU (1998) *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*, supplemento a *Urbanistica Informazioni*, 157
- Johnston R., Madison M. (1997) From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights, *Journal of the American Planning Association*, 63(3), pp. 365-378
- Lanotte H., Rossi D. (1995) Négocier les droits sur le sol, *Etudes foncières*, 68, pp. 19-26
- Linkous E., Chapin T. (2014) TDR Program Performance in Florida, *Journal of the American Planning Association*, 80:3, pp. 253-267
- Maltoni A. (2012) Il trasferimento dei diritti edificatori: profili pubblicistici, *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 3, pp. 532-574
- Mantini P. (2008) *Dall'espropriazione alla perequazione: elementi di crisi e di scenario per il giurista del territorio*, in Galuzzo P., Vitillo P. (a cura di) *Rigenerare le città. la perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli: Rimini, pp. 53-69
- Mattia S., Oppio A., Pandolfi A. (2010) *Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia, Vol. I - Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria*, Angeli: Milano
- Micelli E. (1997) Gli strumenti della perequazione, *Archivio di studi urbani e regionali*, 58
- Micelli E. (2002) Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy, *Urban Studies*, 39 (1), pp. 141-154
- Micelli E. (2004) *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio: Venezia
- Micelli E. (2011) *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio: Venezia
- Morano P. (2007) *La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*, Alinea: Firenze
- Moroni S. (2007) *La città del liberalismo attivo*, Cittàstudi: Milano
- Moroni S. (2012) *La città responsabile*, Carocci: Roma
- Moroni S. (2014) Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione, *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, 2, pp. 59-72
- Nelson A., Bowles L., Juergensmeyer J., Nicholas J. (2008) *A Guide to Impact Fees and Housing Affordability*, Islandpress: Washington
- Nespolo L. (2012) *Rigenerazione urbana e recupero del plusvalore fondiario. Le esperienze di Barcellona e Monaco di Baviera*, IRPET: Firenze
- Oliva F. (2008) *Perequazione, riforma urbanistica, "legge di principi" e nuovo piano*, in Galuzzo P., Vitillo P. (a cura di) *Rigenerare le città. la perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli: Rimini, pp. 9-22
- Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli: Milano
- Pruetz R. (2003) *Beyond takings and givings: saving natural areas, farmland, and historic landmarks with transfer of development rights and density transfer charges*, Arje Press: Marina Del Rey (CA)
- Pruetz P., Pruetz E. (2007) Transfer of Development Rights Turns 40, *Planning & Environmental Law*, June, 59:6, pp. 3-11
- Renard V. (1999) OÙ en est le système des transferts de COS?, *Etudes foncières*, 82, pp. 8-16
- Renard V. (2007) Property rights and the 'transfer of development rights': Questions of efficiency and equity, *Town planning review*, 78 (1), pp. 41-60

- Stanghellini S. (2007) *Piani urbanistici, proprietà del suolo e mercato immobiliare: considerazioni sul governo del territorio negli Stati Uniti d'America. Il transfert of development rights negli Usa*, in De Carli M. (a cura di) *cit.*, pp. 47-49
- Rawls J. (2008) *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli:Milano
- Stanghellini S. (a cura di) (2012) *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani*, DEI: Roma
- Urbani P. (2000) *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri: Torino
- Urbani P. (2003) *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi*, *Pausania*, www.pausania.it
- Urbani P. (2007) *Territorio e poteri emergenti. La politica di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli: Torino
- Urbani P. (2010) *Sistemi di pianificazione urbanistica perequativa e principio di legalità dell'azione amministrativa dopo le decisioni del Consiglio di Stato*, www.giustamm.it
- Urbani P. (2011) *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri: Torino
- Walls M., McConnell V. (2007) *Transfer of Development Rights in U.S. Communities: Evaluating Program Design, Implementation, and Outcomes*, Resources for the Future: Washington (DC)
- Zanon B., Verones S. (2013) *Climate change, urban energy and planning practices: Italian experiences of innovation in land management tools*, *Land Use Policy*, 32, pp. 343-355