

La città del riuso
Strumenti di gestione e valutazione

Ezio Micelli
Università IUAV di Venezia

Bologna, 19.X.2016

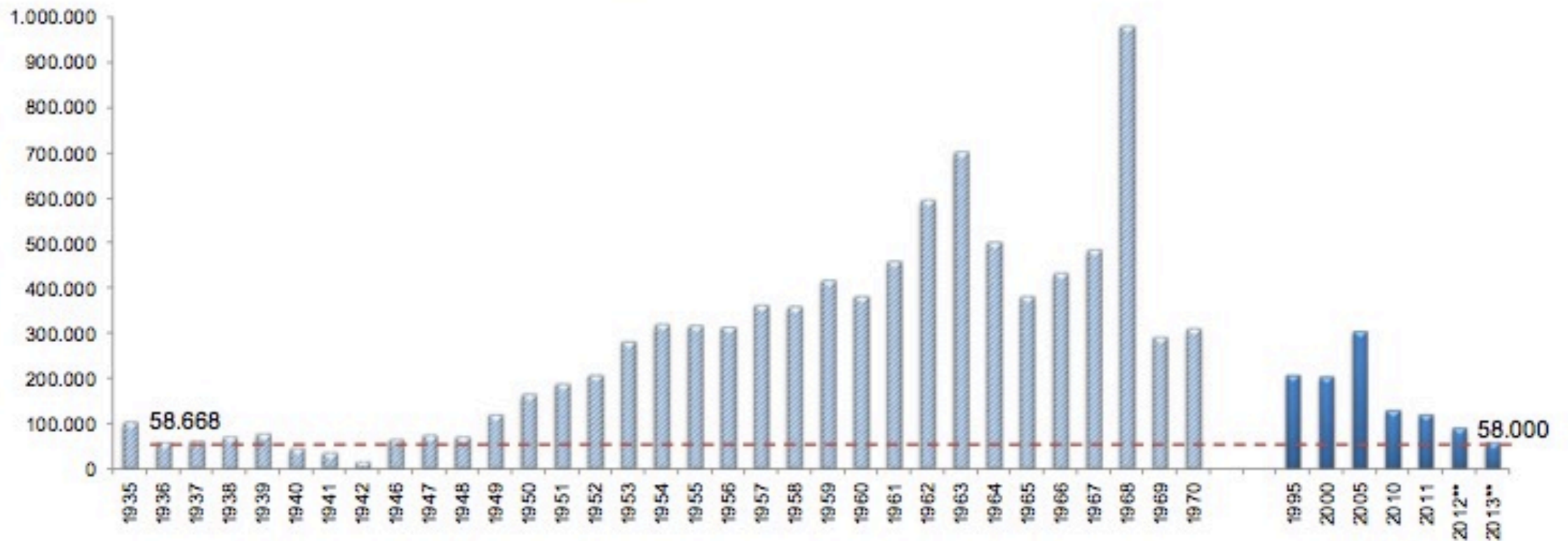
I temi dell'intervento

- 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**
- Il quarto considera gli **strumenti valutativi** da impiegare
- Il quinto considera il ruolo delle **politiche patrimoniali**

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 popolazione residente in Italia: i residenti con cittadinanza e gli stranieri

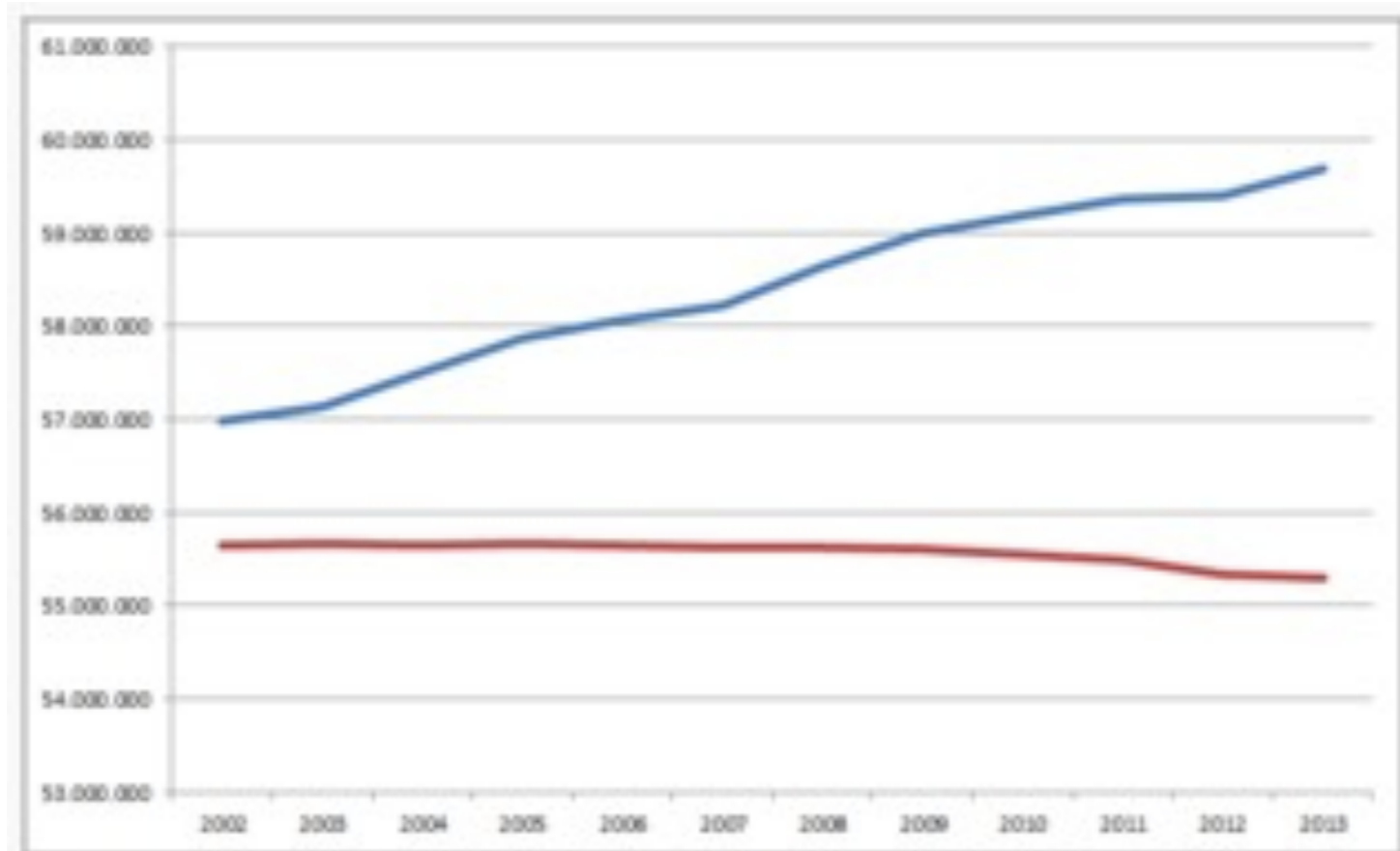
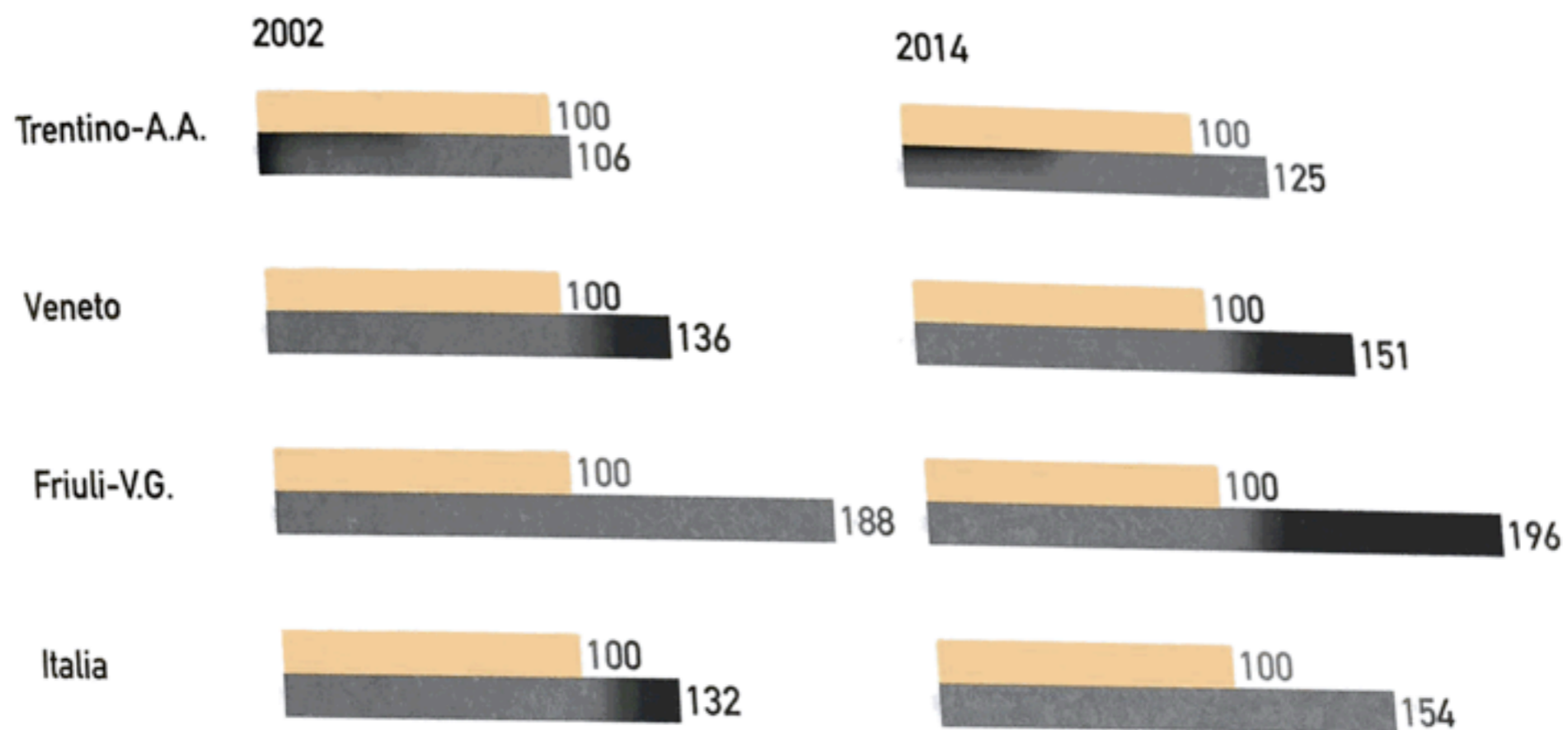


Grafico della popolazione residente in Italia tra il 2001 ed il 2010. La linea blu indica il totale della popolazione residente, la linea rossa i residenti con cittadinanza italiana. Risulta evidente la crescita della componente straniera.

Gli indici di vecchiaia e le prospettive demografiche: il caso del NE



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
Italia	3,87	4,10	4,34	4,50	4,75	5,00	5,19	5,27	5,50	5,59	5,53	5,43
<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
Italia	3,35	3,34	3,34	3,45	3,60	3,60	3,39	3,36	3,36	3,39	3,17	3,43
<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
Italia	0,52	0,54	0,57	0,60	0,65	0,69	0,73	0,74	0,78	0,81	0,80	0,81
<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
Italia	6,71	6,90	7,11	7,34	7,70	7,91	7,85	7,90	8,09	8,17	7,89	8,04

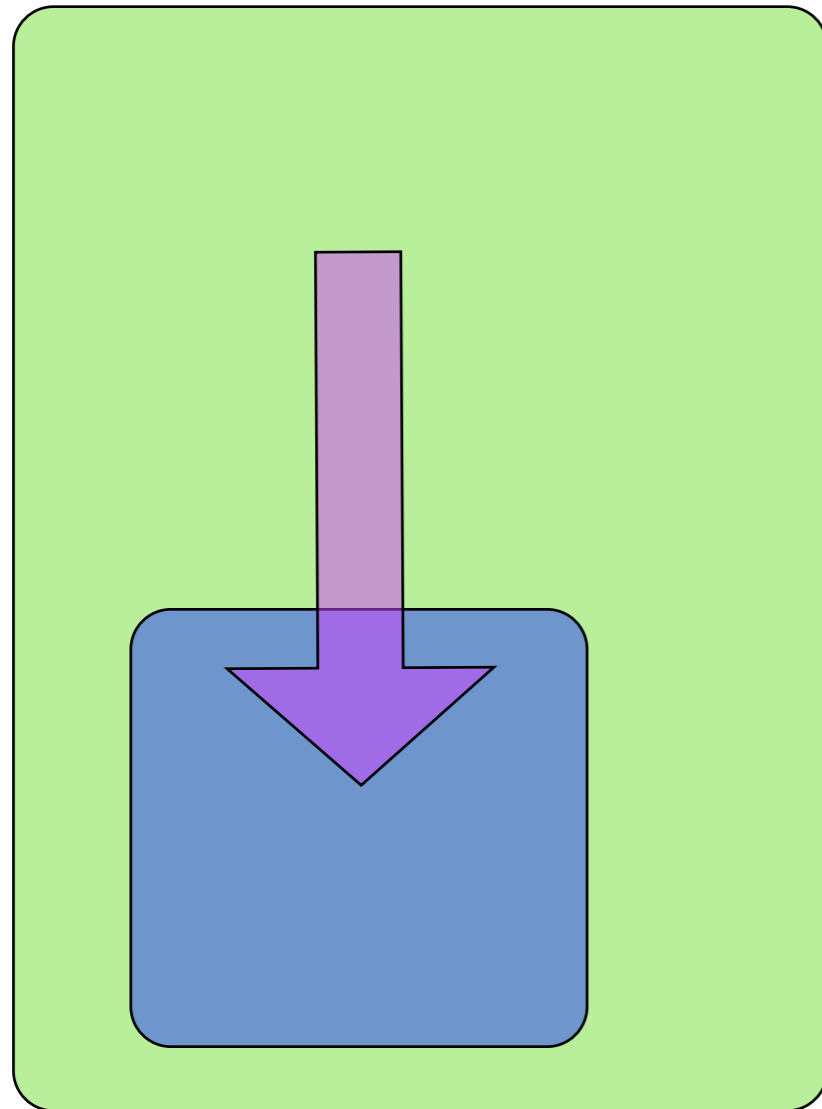
Fonte: OCSE.

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

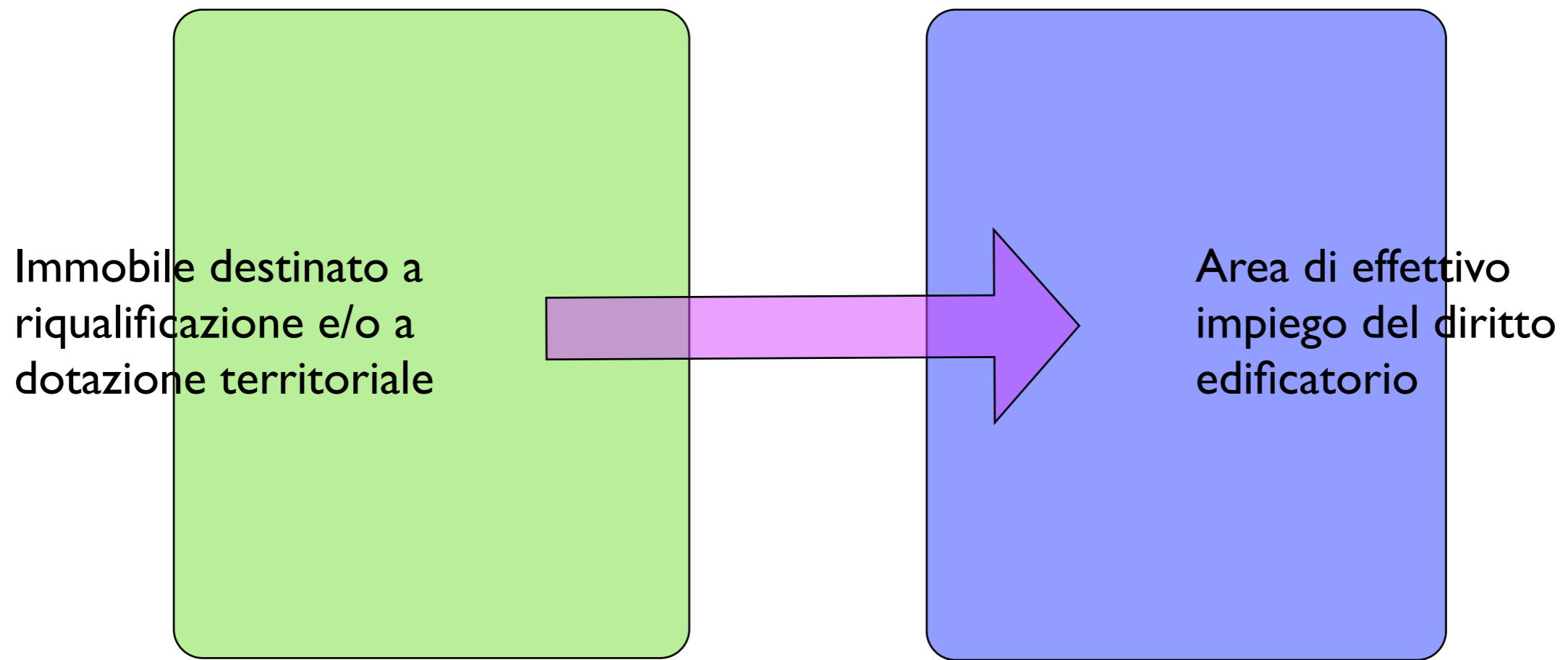
- **L'amministrazione comunale** può cedere ai privati:
 - L'attribuzione di indici edificatori e destinazioni d'uso favorevoli allo sviluppo immobiliare privato
- I **privati** possono cedere, dopo le aree a standard di legge e gli oneri concessori dovuti:
 - **aree** in eccedenza rispetto a quelle 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. Strumenti di impiego generalizzato, 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 crediti in valore fisso

- La complessità del governo dei crediti edilizi 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 credito è determinato in valore fisso possono essere diverse
 - una ipotesi con **impiego parzialmente liberalizzato** dei crediti prevede comunque da parte dell'amministrazione l'individuazione di un certo numero di aree di possibile atterraggio dei crediti, con soglie volumetriche ben definite
 - un impiego **sostanzialmente liberalizzato** prevede invece una sostanziale libertà di impiego dei crediti su aree di completamento e di trasformazioni

L'incertezza dei valori

- **Il valore del credito 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 credito si forma in ragione delle caratteristiche del mercato immobiliare dell'area di concentrazione edificatoria
- **Se le aree sono molteplici**, allora si pone il problema delle preferenze del proprietario del credito

Crediti e diritti: una semplificazione attraverso gli accordi

- La **complessità e 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**

4. Gli strumenti valutativi: metodologie e casi di stima

Gli strumenti di stima

- Il **plus-valore degli immobili (aree e/o edifici)** **corrisponde all'incremento del loro valore di mercato** in conseguenza delle **potenzialità edificatorie** e delle **destinazioni d'uso** attribuite
- E' determinato dalla **differenza tra il valore di mercato degli immobili conseguente alla trasformazione urbanistica e il loro valore iniziale**
- Il valore *prima* della trasformazione urbanistica e quello relativo al bene *dopo* la trasformazione stessa possono essere determinati **per via sintetico-comparativa** oppure **tramite procedimento analitico**

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 (cd *d* ter)

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

Il modello di valutazione per via analitica

- Formalmente, il valore di mercato per effetto della trasformazione è ottenuto dalla formula riportata di seguito

$$V_t = \sum_{i=0}^n \frac{(V_i - C_i)}{q^i}$$

- In essa:
 - V_i è il valore di mercato dei beni prodotti
 - C_i è il costo dei costi necessari alla trasformazione
 - $1/q^i$ rappresenta il coefficiente di anticipazione che consente l'attualizzazione di benefici e costi

	Superficie (mq)	Vm unitario (€/mq)	Vm (€)	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno
Ricavi								
Residenziale	1.944	2.480	4.820.239			723.036	2.892.144	1.205.060
Direzionale	2.217	1.897	4.205.651			630.848	2.523.390	1.051.413
<i>articolazione ricavi</i>						15%	60%	25%
Totale Ricavi	9.025.890					1.353.883	5.415.534	2.256.472
Costo costruzione								
CC residenziale	1.944	1.126	2.188.674		1.094.337	1.094.337		
CC direzionale	2.217	1.045	2.316.569		1.158.285	1.158.285		
<i>articolazione costi</i>					50%	50%		
Totale costi costruzione	4.505.243				2.252.621	2.252.621		
Opere urbanizzazione								
Aree verdi pubbliche	243	32	7.775			7.775		
Parcheggi pubblici	170	44	7.483		3.742	3.742		
Spazi pubblici verdi e pavimentati (urb. Primaria comm)	985	57	56.159			56.159		
parcheggi commerciale	985	44	43.351		43.351			
Strada lungo ferrovia	CME		200.825		200.825			
Op.urb. Secondaria realizzate	502	57	28.640		22.912	5.728		
<i>articolazione costi</i>								
Totale opere di urbanizzazione	344.234				270.830	73.404		
Oneri concessori								
On. Urbanizz. Prim.		a scomputo						
On. Urbanizz. Sec. residenza (mc) 1,1% del CC tabellare	5.624	8,66	53.574		26.787	26.787		
On. Urbanizz. Sec. Comm - direz. 1,32% del CC tabellare	2.217	13,27	38.831		19.415	19.415		
On. Urbanizz. Sec. Direz. Commerciale	567	280	118.485		59.242	59.242		
Contr. Costo Costr. Residenza		5%	22.808		11.404	11.404		
Contr. Costo Costr. Commerciale/Dir < 400mq	1.108	5%	39.430		19.715	19.715		
Contr. Costo Costr. Commerciale/Dir > 400mq	1.108	6%	47.316		23.658	23.658		
<i>articolazione costi</i>					50%	50%		
Totale Oneri	320.443				160.221	160.221		
Altre spese								
Spese Tecniche	8% cc		387.958	232.775	77.592	38.796	38.796	
<i>articolazione costi</i>				60%	20%	10%	10%	
Imprevisti	5% cc		242.474		121.237	121.237		
<i>articolazione costi</i>					50%	50%		
Sp. Commercializz.	2% ricavi		180.518			27.078	108.311	45.129
<i>articolazione costi</i>						15%	60%	25%
Profitto	15% sui ricavi		1.353.883			203.083	812.330	338.471
<i>articolazione costi</i>						15%	60%	25%
Totale altri costi	2.164.833			232.775	198.829	390.193	959.437	383.600
Saldi netti				-232.775 -	2.882.502 -	1.522.556	4.456.097	1.872.872
Saggio attualizzazione (BTP 5 anni 02/12)	2,72%							
(1+r)^periodo				1,0272	1,0551	1,0838	1,1133	1,1436
Coefficiente attualizz.				0,9735	0,9477	0,9226	0,8982	0,8744
Saldi netti attualizzati				- 226.611 -	2.731.867 -	1.404.780	4.002.530	1.637.695
Valore dell'area	1.276.968	102 mc	307 mq					


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

**5. Il patrimonio e lo sviluppo delle città:
dall'estrazione di rendita alla creazione di
valore collettivo**

Estrarre flussi finanziari o creare valore per la città?

- Dopo la lunga fase di estrazione del valore da patrimonio non strategico, è utile **ripensare il ruolo dei beni della comunità**
- Da possibile **fonte di risorse finanziarie a dispositivi che abilitano l'azione collettiva**
- Si tratta di superare l'idea del patrimonio per risorse finanziarie aggiuntive e di immaginarne l'utilizzo nella forma di *bene comune* a disposizione delle iniziative della città



**Processi di valorizzazione
immobiliare dal basso
Casa Bossi a Novara**

L'esperienza di Parigi: il patrimonio per lo sviluppo innovativo della città