

## Piani urbanistici e mercato dei diritti edificatori \*

Giovanni Battista Ramello – Università del Piemonte Orientale

Anna Romano – Studio Legale Satta&Associati

La circolazione di diritti edificatori a titolo oneroso sta diventando una pratica estremamente diffusa in Italia: consentita da tempo dai piani regolatori di molti Comuni, trova un esplicito riconoscimento nelle leggi urbanistiche di numerose Regioni e, in epoca più recente, anche nella legislazione statale. Non mancano tuttavia le voci critiche che hanno rilevato in particolare come tale strumento possa determinare esiti assai diversi da quelli dichiarati.

Questa tecnica trae ispirazione dall'esperienza di altri paesi, in particolare degli Stati Uniti, dove la creazione di diritti edificatori commercializzabili è stata introdotta come strumento per compensare i proprietari di beni immobili delle limitazioni loro imposte attraverso l'attività di regolamentazione – ad es., per il vincolo di inedificabilità apposto sul terreno. In definitiva, essa rappresenta uno strumento per preservare le libertà individuali di cui la proprietà e il suo pieno godimento sono un'espressione: l'attribuzione di un *tradable permit* infatti da un lato ripristina la pienezza del diritto 'diminuito' dal regolatore; dall'altro consente la concreta attuazione del precetto, sancito dal quinto emendamento della Costituzione americana, di riconoscere una 'giusta compensazione' qualora le restrizioni regolatorie privino il titolare di una proprietà di tutta o parte del valore del bene.

Inoltre la creazione di diritti edificatori trasferibili a titolo oneroso offre un potenziale ausilio nel perseguimento dell'efficienza economica, in accordo con le indicazioni del premio Nobel Roland Coase secondo il quale il mercato, oltre a rappresentare una tecnologia di scambio, può essere inteso come un sistema di contenimento di effetti dannosi o di conseguenze indesiderate – le cosiddette "esternalità negative" - attraverso la creazione di diritti ben definiti in grado di incorporarle. Tale modello è stato ampiamente sperimentato in ambito ambientale per quanto riguarda quote di emissioni di gas inquinanti.

La creazione e lo scambio dei diritti consente infatti di ottenere un duplice beneficio: la definizione di una soglia specifica di esternalità (ad esempio un livello di emissione di anidride carbonica) e l'allocazione dei diritti di emissione, tramite la negoziazione spontanea, a chi li valuta di più, in accordo con il criterio economico di efficienza.

L'applicazione di tale modello alla materia urbanistica è prefigurabile nella misura in cui lo sviluppo urbanistico rappresenta un'attività produttrice di esternalità negative (volumetriche) che sotto il profilo dell'impatto ambientale incidono negativamente sulla disponibilità di suolo, percepito come risorsa scarsa.

Se quanto scritto sin ora illustrato è volto a indicare il ruolo che i *tradable permit* possono assumere nella strada verso l'efficienza, in Italia l'etichetta 'perequazione' rinvia ad un altro epifenomeno che dovrebbe caratterizzare tale tecnica, ovvero il perseguimento dell'equità. In effetti, il governo del territorio induce per un verso anche una sorta di 'inquinamento positivo', beneficiando quei proprietari che, senza alcun merito, vedono aumentare il valore del proprio

terreno quando reso edificabile. Per altro verso, ciò genera iniquità in quanto tutti gli altri proprietari, senza alcun demerito, non traggono alcun vantaggio dalla scelta di pianificazione ovvero ne risultano addirittura danneggiati allorché i propri fondi vengono resi inedificabili e non commerciabili per essere destinati ad ospitare infrastrutture o servizi pubblici.

L'attribuzione di diritti edificatori trasferibili assolve dunque una funzione perequativa nella misura in cui è destinata a distribuire i benefici di nuova edificabilità ad un più ampio gruppo di individui. Tale esito tuttavia dipende dall'adozione di specifiche tecniche ed ha comunque una portata limitata (ad es. esclude gli inquilini o i proprietari esterni al comparto perequativo), mentre può risultare compromesso dalla presenza di istituti ambigui, volti a perseguire tramite la valorizzazione economica dello *ius aedificandi* generato da un dato suolo, obiettivi assai diversi da equità ed efficienza.

In effetti in Italia, a fianco della perequazione vera e propria, figurano prescrizioni di piano che riconoscono incrementi di diritti e volumetria in cambio di denaro o altro. Queste soluzioni rappresentano un'interpretazione estesa del concetto di compensazione e sono nominalmente introdotte per incentivare il raggiungimento di obiettivi riconosciuti meritevoli dal pianificatore, legati, ad esempio, a finalità di carattere sociale o di valorizzazione ambientale. Nella pratica, tuttavia, vengono sovente utilizzate in maniera strumentale alle esigenze di trasformazione del tessuto urbano più che di tutela conservativa del suolo e, talora, a obiettivi di finanza pubblica, per rimpinguare le sempre più vuote casse comunali, come esemplificato dalle due recenti e contestate esperienze di pianificazione di Roma e Milano.

Complessivamente dunque l'esperienza italiana della perequazione urbanistica solleva dubbi di varia natura. Da un lato il perseguimento congiunto di equità ed efficienza appare problematico nella misura in cui i due obiettivi rimandano a criteri redistributivi distinti e per certi versi opposti: l'efficienza guarda alla società come a un *unicum* indistinto e sceglie la strada della produzione del maggiore valore complessivo senza riferimento alla ripartizione tra i suoi membri; l'equità viceversa guarda ai singoli membri della società e promuove una distribuzione delle risorse che preservi l'eguaglianza tra essi, senza occuparsi del risultato aggregato. Ed è ben noto inoltre che il mercato e la libera negoziazione tra le parti sono al più in grado di promuovere l'efficienza ma non l'equità.

Infine, la possibilità di dilatare la concessione di diritti introdotta nelle esperienze italiane citate non solo contraddice il meccanismo fondante del mercato à la Coase, l'individuazione di una soglia precisa di esternalità, pregiudicando ragionevolmente quindi gli obiettivi di efficienza; ma introduce in modo non dichiarato uno strumento per reintrodurre a livello locale la possibilità di battere moneta, sotto forma di diritti trasferibili. Complessivamente dunque la 'perequazione urbanistica' sembra prender la forma di espediente retorico per camuffare sotto obiettivi socialmente rilevanti, equità ed efficienza, interessi assai diversi. Come dicevano i latini: *pelle sub agnina latitat mens saepe lupina...*

\* La versione integrale sarà pubblicata sul numero 3/2011