

*Prof. Avv. Paolo Urbani*

## **"Città pubblica e rendita fondiaria"•**

Paolo Urbani  
Ordinario di Diritto Amministrativo

### *1. Il mutamento della rendita urbana*

Le questioni della rendita urbana non possono più essere affrontate nei termini tradizionali anche se i meccanismi di appropriazione di valore mantengono sostanzialmente inalterati i propri obiettivi.

Non vi è dubbio che le posizioni di rendita – ovvero quelle posizioni di vantaggio che il proprietario di un bene immobile acquisisce per il solo fatto di trovarsi in una particolare situazione territoriale – sono determinate, per la maggior parte, dalla disciplina di conformazione dei suoli e da quella edilizia che trovano nel comune il principale soggetto competente in materia.

La città contemporanea ha profondamente mutato i suoi connotati perché è cambiato quel rapporto tra economia e territorio che è sempre stato alla base dell'urbanesimo.

Fino a quando il rapporto economia–territorio è rimasto confinato all'interno degli interessi prevalentemente locali i piani regolatori – la cui vigenza su tutto il territorio nazionale è abbastanza recente datandola agli anni '80 – si sono limitati a prevedere un disegno ordinario degli interessi locali di tipo incrementale parametrando all'economia dei propri territori. Ma nel momento in cui in molte aree urbane hanno fatto ingresso interessi trasversali che i sociologi qualificano come "flussi"

---

• Relazione al **XXIV Convegno società italiana di scienza della politica Sezione: Amministrazione e Politiche Pubbliche Venezia settembre 2010.**

intendendosi quei fenomeni economici e sociali che nulla hanno a che fare con gli interessi locali ma che s'insediano sul territorio e ne sfruttano la trasformabilità a fini speculativi, ritraendone profitto da destinare altrove, la pressione degli interessi alieni ha rotto l'equilibrio economia-territorio divenendo il PRG il collettore di diverse istanze di trasformazione non più espressione degli interessi della collettività locale.

In questo convulso processo di riconversione delle funzioni urbane che per anni abbiamo visto svilupparsi in altri paesi (soprattutto negli Stati Uniti) e che molti ritenevano non applicabile alle nostre realtà, si sono innestati tali e tanti cambiamenti da rendere quasi inutile attestarsi ancora a ragionare sulla rendita marginale – ovvero quella che deriva dal progressivo ampliamento dei tessuti edilizi operato dal piano urbanistico – che per anni ha connotato l'espansione graduale della città man mano che venivano consumate le aree rese precedentemente edificabili. Gli urbanisti hanno coniato un termine assai incisivo parlando del piano regolatore come piano fondiario.

Dal momento in cui, la proprietà ha assunto rilievo non per il suo valore d'uso ma per il suo valore di scambio sono saltati tutti gli equilibri tradizionali della rendita per assumere connotati assai più inquietanti che potremmo definire della rendita differenziale e della rendita immobiliare pura.

Riservandoci di dare più in là una definizione di tali tipologie, va rilevato che nella cultura urbanistica e giuridica degli anni '90 – sulla spinta degli interessi economici e imprenditoriali che intravedono nell'edilizia una possibile canalizzazione degli investimenti dirottabili da quelli destinati alla produzione industriale che manifesta già rilevanti segnali di crisi – emerge la consapevolezza che parti del territorio urbano consolidato necessitano di una loro riconversione, di una *gentrification* ovvero di una rigenerazione che non si limiti al recupero delle preesistenze ma che comporti il completo

ripensamento urbanistico di quei territori. La crisi industriale ne è il presupposto poiché molti insediamenti produttivi situati in zone ormai centrali se hanno perso la loro funzione, tuttavia costituiscono, comunque, volumetrie esistenti da riconsiderare anche attraverso demolizione e ricostruzione ad altri fini (residenziali, commerciali, direzionali) così come molto del patrimonio pubblico (aree ferroviarie, ospedali, nosocomi, orfanotrofi, sedi di uffici pubblici) possono costituire altrettante occasioni di riconversione urbana. Il ripensamento delle funzioni urbane in questi territori particolarmente appetibile per la loro localizzazione in aree centrali già urbanizzate, porta alla previsione di strumenti urbanistici specifici – il programma integrato d'intervento (art.16 l.179/92) – che per i suoi contenuti misti<sup>1</sup> costituisce il primo esempio di superamento della tradizionale zonizzazione di cui al DM 1444/68 e la possibilità, prima esclusa, che anche se in contrasto con le prescrizioni del piano urbanistico i proprietari delle aree interessate possono proporre all'amministrazione ipotesi di riconversione in termini di funzioni, volumetrie e servizi. In caso di accoglimento della proposta, il comune procede alla variazione dello strumento urbanistico valutando quindi l'interesse pubblico alla riqualificazione delle aree in funzione del rilievo occupazionale che può generare e del miglioramento dei servizi pubblici realizzati.

La portata di questa innovazione non è stata percepita in tutta la sua eversività rispetto al sistema urbanistico vigente. Ma essa costituisce il primo “strappo” alla disciplina urbanistica a favore dell'introduzione di forme flessibili di pianificazione basate sulla cosiddetta urbanistica consensuale. In primo luogo perché sovverte il principio di pianificazione attribuito al potere pubblico, poiché ammette che l'iniziativa non sia più solo d'ufficio ma di parte, anche in presenza di contrasti della proposta

---

<sup>1</sup> Secondo l'interpretazione della Corte Cost. nella sent.393/94 chiamata a giudicare della costituzionalità delle disposizioni dell'art.16 della l.179/92.

con il piano vigente; in secondo luogo poiché ammette che le nuove prescrizioni urbanistiche da apporre alle aree *de qua* possano essere oggetto di co-determinazione pubblico-privato mentre è noto che l'urbanistica tradizionale ha come assunto principale che le scelte pubbliche sono autoritative e quindi unilaterali, in terzo luogo perché introduce lo strumento dell'accordo (art.11 della l.241/90) pubblico privato nella pianificazione urbanistica a "monte" delle scelte di piano e non a "valle" come accade nella pianificazione attuativa del prg di cui sono espressione le convenzioni urbanistiche. In quarto luogo, perché sulla base dell'accordo preliminare, parte integrante del piano attuativo in variante al prg, si legittima la fase di contrattazione tra potere pubblico e privati circa il miglior assetto urbanistico da assegnare all'area. In quinto luogo, perché derogando al procedimento di variazione degli strumenti urbanistici, si consente di applicare un procedimento accelerato – l'accordo di programma – in origine previsto solo per la localizzazione delle opere pubbliche d'interesse statale sul territorio degli enti locali. Le disposizioni, recepite nella quasi totalità delle leggi regionali costituiscono un primo adeguamento della disciplina alle esigenze del mercato immobiliare.

E' questo il tipico caso della rendita differenziale – ovvero di quel fenomeno per cui si assiste ad una valorizzazione degli immobili all'interno della città esistente dotati di vantaggi posizionali diversi tra loro e superiori a quelli marginali di cui abbiamo detto.

La questione non è solo urbanistica, ovvero la destinazione d'uso delle aree a fini edificatori, ma quella del mutamento di destinazione dei volumi edificatori che può assumere i caratteri della *mixité* non in base alle esigenze della pianificazione di quei territori ma in base alle esigenze del mercato da un lato, e dall'altro all'incontro o allo scambio tra interessi pubblici e interessi privati.

E qui bisogna registrare che in molti casi vi è un attardamento nell'analisi dei processi urbani, poiché molti

ragionano ancora su fatto che si è sempre ritenuto che la conformazione dei suoli – producendo effetti sulla proprietà – colpisca i singoli proprietari delle aree incise dalle prescrizioni urbanistiche. Tuttavia, è ormai assodato che quando parliamo di proprietà non ci si può più riferire solo ai singoli ma all’impresa sia quelle di costruzione sia quelle produttrici di beni e servizi. Il lento passaggio dalla proprietà all’impresa specie nell’ambito urbanistico pone al centro l’imprenditore, detentore spesso di aree la cui destinazione urbanistica condiziona la sua attività sul territorio, ma anche quella degli attori che negli immobili realizzati esplicano le loro specifiche attività (residenziali, di servizi, produttive). La questione urbanistica assume quindi valenza fortemente economica proprio perché la proprietà rileva non tanto per il suo valore d’uso ma soprattutto per il suo valore di scambio e la trasformabilità delle aree costituisce il presupposto di ogni intrapresa economica. Non è un caso che uno degli indici per misurare il PIL sia proprio quello del settore delle costruzioni (oltre che delle infrastrutture) ed il ciclo edilizio costituisca un indicatore importante per misurare le *performance* dell’economia nazionale. Ed è altresì noto che nei casi di crisi economica il rilancio del settore costituisca il più rapido fattore di riavvio degli investimenti e dei consumi.<sup>2</sup>

Né può sottacersi che alla proprietà/impresa si è imposta all’attenzione anche la proprietà/finanza attraverso la diffusione dei fondi immobiliari d’investimento nei quali il ruolo degli istituti finanziari non è più quello servente legato all’erogazione di mutui alle imprese o ai privati proprietari ma diventa quello di “attori delle trasformazioni immobiliari” specie dei beni pubblici che a

---

<sup>2</sup> Basterebbero questi dati per confermare l’assunto: tra il 1997/2006 la produzione edilizia residenziale è aumentata di circa il 40% ; i valori immobiliari sono aumentati del 63% nella media nazionale la crescita delle costruzioni è stata doppia (13,6%) rispetto a quella del PIL. Dal 1990 al 2005 si sono consumati nel nostro paese 3,7 milioni di ettari di superficie libera (17%), ovvero una espansione superiore a quella del Lazio e dell’Abruzzo.

vario titolo vengono immessi sul mercato e che costituiscono oggetto d'investimento al fine della garanzia di rendite finanziarie prodotte dai fondi. Il fenomeno sta assumendo particolare peso per la previsione che le risorse finanziarie dei fondi siano utilizzate anche per la realizzazione di alloggi destinati all'edilizia sociale,<sup>3</sup> ma soprattutto in considerazione della realizzazione di rilevanti interventi di rigenerazione urbana (imprese dismesse, aree ferroviarie, immobili pubblici ceduti alle amministrazioni locali a seguito del federalismo demaniale) che richiedono notevoli investimenti finanziari a lungo termine. Alle due fattispecie della rendita si affianca così la cosiddetta rendita pura derivante dall'intervento della finanza nel mercato immobiliare che considera il bene immobile non per le sue caratteristiche urbanistiche ma in quanto capace di offrire una rendita finanziaria. E qui vi è un dato su cui riflettere poiché paradossalmente sono i comuni che stimolano i processi di formazione della cosiddetta rendita finanziaria urbana poiché oggi sono direttamente coinvolti nel patrimonio dei fondi immobiliari.

La cessione di beni pubblici ai sensi dell'art.58 della l.133/2009 e l'acquisizione dei beni demaniali statali ai sensi della l.42/2009 di cui i fondi immobiliari sono i possibili gestori e dai quali i comuni devono ricavare anch'essi una rendita, rischia di contraddire tutte le politiche di cui diremo dirette ad abbattere la rendita urbana.

## *2. La pianificazione urbanistica e la cattura di valore della rendita urbana.*

---

<sup>3</sup> Vedi il piano nazionale per l'edilizia abitativa della l.133/08. Su questi temi rinvio a numero di Democrazia e Diritto n.1/2010 ed al P.Urbani *L'edilizia abitativa tra piano e mercato*. Vedi anche W.Tocci *L'insostenibile ascesa della rendita urbana* nella stessa Rivista.

Se questo è lo scenario che pervade soprattutto le grandi e medie città il problema che si è posto il legislatore nazionale a partire dalla l.10/77 è stato quello d'intervenire sulla rendita urbana prevedendo l'introduzione – come principio dell'ordinamento urbanistico – della partecipazione del privato agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, partecipazione relativa a tutte le trasformazioni che si effettuano sul territorio. Di qui l'introduzione delle tabelle parametriche per classi di comuni e l'introduzione di un contributo sul costo di costruzione.

Fu un grande intervento riformatore che aveva una ambizione più grande. Abbattere decisamente la rendita marginale attraverso la separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà in modo da attribuire in toto al comune il potere di concedere l'edificabilità dell'area.

Separazione poi non avvenuta causa l'interpretazione negativa della corte costituzionale sul punto (sent.5/1980). Cosa diceva la legge 10? Che non era più possibile prevedere che la città pubblica si realizzasse a spese della collettività senza che i proprietari delle aree beneficiati dall'edificabilità si facessero carico di qualche elemento di solidarietà rispetto agli interessi generali.

Tale elemento di solidarietà fu individuato nel concetto di oneri di costruzione diviso in costo di costruzione ed oneri di urbanizzazione.

Per motivi di equità e del rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa si ritenne che in base all'art.23 Cost. con legge regionale fossero fissati i relativi parametri di costo differenziato in base alle caratteristiche dei comuni delle zone etc.

Da quel momento fu sancito che il privato premiato dall'edificabilità dovesse concorrere al costo delle opere di urbanizzazione, secondario essendo il fatto della realizzazione diretta a scampo o del pagamento degli oneri al comune.

Fu una acquisizione netta di tale principio che per la verità era già presente negli accordi negoziali dell'art.28 l.u. ma a questo punto esteso a tutte le trasformazioni urbanistiche ovvero anche a quelle non soggette a piano attuativo negoziato ma realizzabili attraverso licenza diretta.

A distanza di più di trent'anni da quella riforma si può dire che la preoccupazione di quanti sostenevano che l'imposizione degli oneri di urbanizzazione e soprattutto della quota relativa al costo di costruzione si sarebbe rovesciata sugli acquirenti dei beni edilizi realizzati si è rivelata esatta perché il mercato si è adeguato progressivamente alle nuove condizioni del costruire, ed i prezzi delle abitazioni sono lievitati notevolmente. Ma si deve dire comunque che il calcolo degli oneri fissato dalle tabelle parametriche non più aggiornate da parte regionale ed applicate dai vari comuni consente al costruttore – impresa o proprietario – un lucro economico ancora molto alto rispetto ad altre intraprese economiche. Il settore dell'edilizia in breve è ancora un settore ove i margini di guadagno sono ancora molto alti.

Recenti indagini hanno messo in luce comunque che ove i costruttori paghino gli oneri di urbanizzazione e non realizzino direttamente le opere a scomputo (mediante convenzione) questi sono in grado di coprire solo il 60% dei costi di urbanizzazione connessi alle costruzioni realizzate.

Il tempo ha dimostrato, tuttavia, che la tecnica della zonizzazione, per definizione assai frammentata e disomogenea, e gli strumenti di attuazione del prg diretti o indiretti (attraverso cioè piani attuativi) non copre l'intero fabbisogno delle oo uu della città pubblica e che permangono ampi vuoti specie nei casi in cui il prg si limita alla sola garanzia degli standards urbanistici attraverso i vincoli urbanistici senza procedere all'esproprio delle aree ed alla conseguente realizzazione delle opere di urbanizzazione specie secondaria (i cosiddetti vincoli urbanistici).

Cosicché le città pubbliche sono cresciute a macchia di leopardo lasciando in moltissimi casi insoluto il problema della copertura delle opere di urbanizzazione generali dal punto di vista finanziario.

### *3. L'introduzione della perequazione e delle compensazioni urbanistiche*

In nodo della dotazione di infrastrutture e servizi per la città pubblica non è stato quindi risolto in modo sistematico, aggravato per di più dalla crisi fiscale dei comuni.

Di fronte a questa situazione si è affermata una corrente di pensiero mutuata dall'esperienza di altri paesi (Stati Uniti, Spagna) che si è mossa sulla base di un obiettivo: quello di introdurre nel piano urbanistico il principio della perequazione che in sostanza mira a redistribuire tra tutti i proprietari delle aree oggetto di trasformazione sia i vantaggi dell'edificazione sia gli oneri pubblici delle urbanizzazioni.

Corollario di questa impostazione è quella di superare la zonizzazione che di per se è discriminatoria.

In breve, se la zonizzazione parcellizza e quindi settorializza tra destinazioni d'uso e tra vocazioni edificatorie, la perequazione dovrebbe rendere indifferenti i proprietari rispetto alle scelte di pianificazione poiché comunque essi ricavano dalle aree di proprietà un quantum di vantaggi edificatori.

Se mi è permesso usare un'immagine in sostanza dalle camere stagne si passa ad un sistema di vasi comunicanti che permette quindi oltre al riconoscimento dell'edificabilità virtuale anche la circolazione di tale edificabilità su tutto il territorio trasformabile.

Non più proprietari premiati o sconfitti dal piano ma un sistema che tende alla composizione effettiva degli interessi tra proprietari ed all'abbattimento delle rendite di posizione o marginali. Qual è il vantaggio per la città

pubblica? E' quello di mettere in moto un meccanismo per cui la trasformazione urbana è ancorata necessariamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e della cessione delle aree relative man mano che gli ambiti di perequazione vanno in attuazione.

Tuttavia, se questa è la filosofia la sua applicazione sul territorio non è così facile.

Perequare ovvero rendere indifferenti i proprietari rispetto alle scelte di pianificazione? Che significa indifferenti? Significa che le scelte di pianificazione non discriminano tra proprietari? Sono cioè le proprietà trattate tutte nello stesso modo? E' proprio vero che si possa raggiungere una situazione di totale eguaglianza? E' evidente che ciò non è possibile per vari motivi che attengono a due profili essenziali: al fatto che la situazione territoriale delle varie proprietà è diversa per localizzazione, urbanizzazione etc. sia perché il potere di pianificazione comporta necessariamente una differenziazione del regime edificatorio rispetto alla soddisfazione dei numerosi interessi in campo. Residenziali, produttivi terziari, agricoli etc.

Quindi un primo punto: la perequazione allevia o riduce le sperequazioni tra la vocazione edificatoria delle diverse proprietà ma non le annulla. D'altronde anche nella perequazione delle retribuzioni salariali l'obiettivo è mitigare le differenze non di annullarle.

Il principio della perequazione non è quello di creare l'indifferenza tra proprietari rispetto alle scelte di pianificazione, ma quello di riconoscere ai proprietari un valore ai propri beni immobili commisurato alla tipologia, alla localizzazione, all'urbanizzazione alla classificazione delle aree rispetto al contesto territoriale nel quale si collocano. E' in breve un principio che riflette il merito delle aree che non può prescindere dalla loro natura.

Ma il vero obiettivo della perequazione è quello di superare la frammentazione della copertura degli oneri urbanizzativi da parte dei privati e creare un sistema generalizzato che crei una equazione del tipo trasformazione = città pubblica lì dove le trasformazioni non solo concorrono alla copertura degli oneri urbanizzativi ma li coprono interamente.

E' evidente che questo secondo obiettivo, raggiungibile solo nel caso della perequazione generalizzata, comporta un'analisi molto attenta del rapporto tra volumetrie concesse e contributi a carico dei privati.

Complicato perché nel meccanismo perequativo, che poi non è altro che quello delle convenzioni urbanistiche, il privato non solo si addossa la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ma cede anche le aree ove si localizzano tali opere.

Questo comporta una modifica profonda del meccanismo del piano regolatore che non può più limitarsi al piano disegnato ma lega strettamente le sue previsioni alla sua effettiva attuazione.

Si tratta di una delle più complesse operazioni legate sia al calcolo del fabbisogno delle opere pubbliche ma anche delle aree necessarie in modo che man mano che il piano viene attuato non si verifichino carenze nel calcolo del carico urbanistico che i privati devono sostenere.

Questo è uno dei motivi per cui il PRG in alcune regioni è corredato dal cosiddetto "piano dei servizi" che svolge una attività ricognitiva sui territori delle trasformazioni delle opere pubbliche necessarie senza tuttavia localizzare attraverso i vincoli urbanistici le aree destinate alla garanzia degli standards urbanistici sulle quali occorrerà realizzare le opere di urbanizzazione. La quota di aree da cedere e la quantità di oo.uu. da realizzare sarà oggetto di negozi, ovvero di piani attuativi negoziati.

Man mano che il prg viene attuato per ambiti di perequazione dovrebbe quindi aversi una corrispondenza tra volumetrie assentibili e opere pubbliche da realizzare comprensive della cessione delle aree relative.

Ma questo disegno ordinatorio, se fosse ancorato al calcolo degli oneri di urbanizzazione della l.10/77, sarebbe destinato a fallire per i motivi che abbiamo già detto.

#### *4. La rivincita della città pubblica: la cattura di valore della rendita urbana attraverso il contributo straordinario e l'avocazione delle volumetrie al comune.*

Si è assistito allora in molti piani urbanistici all'introduzione di meccanismi che in base alle esigenze motivate dal piano urbanistico prevedono che al privato cui è concessa l'edificabilità siano richiesti oneri esorbitanti rispetto a quelli della l.10/77 basati su un contributo straordinario espresso in termini monetari e sulla cessione al comune di una parte della volumetria premiale concessa.

In tal modo si raggiunge effettivamente la possibilità di coprire il fabbisogno di opere di urbanizzazione e nello stesso tempo si permette al comune di disporre di volumetrie da utilizzare per fini sociali. In quest'ultimo caso tali volumetrie serviranno per compensare i privati incisi dai vincoli urbanistici dei vecchi piani regolatori, volumetrie parametrate in rapporto all'indennizzo espropriativo che dovrebbe essere riconosciuto ai privati incisi in cambio della cessione gratuita dell'area, Tale volumetria dovrebbe essere poi spesa dai proprietari compensati in altre aree individuate dal piano urbanistico.

Con un colpo solo si otterrebbero due risultati. Eliminare i vincoli urbanistici esistenti attraverso le

compensazioni e ottenere un finanziamento straordinario per le opere di urbanizzazione.

Il giurista che s'interroghi sulla questione si pone alcuni problemi: è possibile imporre una prestazione patrimoniale non prevista dalla legge? Lo nega l'art.23 Cost. E' possibile avocare al comune in parte qua una volumetria concessa al privato? E' rispettato il principio di legalità dell'azione amministrativa?

Il Consiglio di stato<sup>4</sup> chiamato a giudicare della legittimità di tali previsioni nel piano regolatore di Roma si è espresso positivamente ragionando in questi termini. Il piano regolatore per le aree nelle quali sono previsti quei meccanismi opera in due modi. Nella fase "statica" attribuisce una edificabilità legata allo stato di fatto e di diritto del terreno mentre nella fase "dinamica" prevede una premialità edificatoria della quale rivendica una parte a favore del comune, e un contributo straordinario. La fase dinamica è affidata ad un accordo cui liberamente può accedere o meno il privato, ma se accede si vincola all'impegno.

In tal modo si risolverebbe il problema della mancanza di copertura legislativa della prestazione patrimoniale imposta e della cessione in parte qua della volumetria concessa perché questi sarebbero oggetto di libera determinazione del privato. In breve, in questo caso prevale il contratto e le regole del codice civile. A tacer d'altro, queste modalità di conformazione dei suoli avvalorano ancor più la tesi di una passaggio dalla proprietà all'impresa poiché qui si tratta di interi comparti di trasformazione, appannaggio di imprese di costruzione e non di singoli proprietari.

A questo deve aggiungersi che in base alla l.244/07 (legge finanziaria per il 2008) l'edilizia sociale è stata considerata come standard urbanistico (al pari del verde pubblico, dei parcheggi, dei servizi scolastici etc.) e questo ha comportato che i comuni possono in

---

<sup>4</sup> CdS Sez IV 13 7 2010 n.4542.

determinati ambiti prevedere meccanismi per i quali la realizzazione degli interventi privati è subordinata alla cessione di aree da destinare all'edilizia sociale o di una quota parte di alloggi realizzati per le medesime finalità.

Molti piani regolatori contengono queste disposizioni che testimoniano di una modificazione del regime della proprietà che si funzionalizza alle esigenze sociali a mente dell'art.42 cost.

Queste innovazioni alcune delle quali non hanno una copertura legislativa segnalano comunque un dato: quello della previsione di meccanismi diretti alla cattura di valore della rendita urbana.

Siamo assolutamente lontani da una generalizzazione dell'esperienza perequativa e redistributiva sul territorio nazionale, anzi si può dire che solo in minima parte i comuni stanno adottando tali tecniche di conformazione dei suoli, tuttavia si può dire che in qualche modo sembrano essere stati introdotti degli antidoti al dilagare della rendita immobiliare urbana.