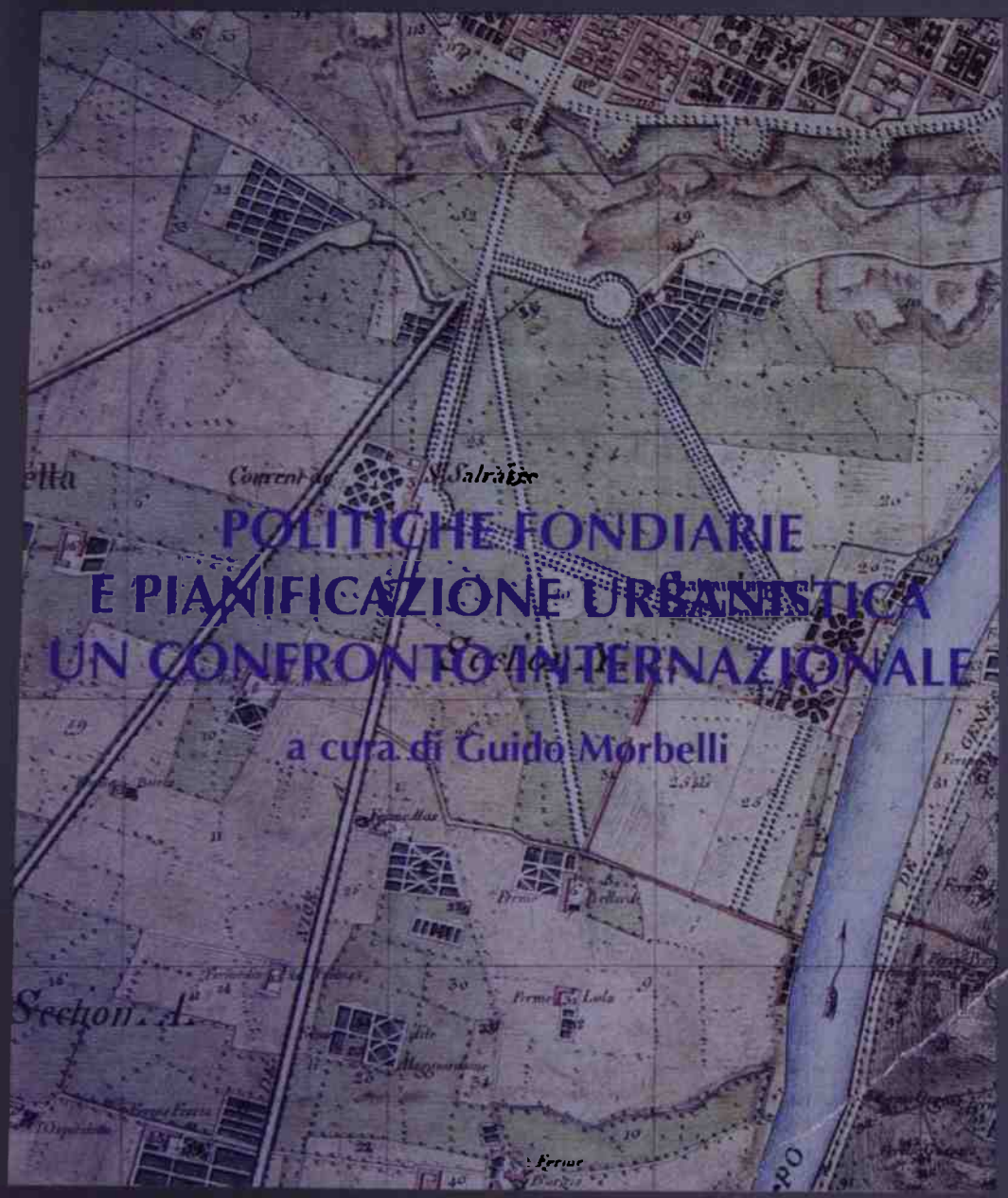


POLITICHE FONDIARIE E PIANIFICAZIONE URBANISTICA UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

a cura di Guido Morbelli

ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

FEBBRAIO
178

GUIDO MORBELLI (a cura di)

ATTI DEL COLLOQUIO

POLITICHE FONDIARIE E PIANIFICAZIONE URBANISTICA
UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

(TORINO, 12-13 FEBBRAIO 1999)

DIT

IRES PIEMONTE

ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.
Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.
Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:
- *la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- *l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- *rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- *ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- *ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti.*

© 2001 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18
10125 Torino
Tel. 011.66.66.411, fax 011.66.96.012

Iscrizione al Registro tipografi ed editori n. 1699, con autorizzazione della Prefettura di Torino del 20/05/1997

ISBN 88-87276-32-3

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

INDICE

Presentazione (*Guido Morbelli*) p. 1

Schede nazionali
Italia p. 3
Gran Bretagna p. 8
Francia p. 14
Spagna p. 19

Parte I p. 27
Introduzione (*Guido Morbelli*) p. 33
Riferimenti bibliografici p. 41
Indennizzo e miglioria in Gran Bretagna: passato e presente (*Nathaniel Lichfield*) p. 43
1. Obiettivo dello scritto p. 43
2. Le origini p. 43
3. Storia dei tentativi di introdurre la tassazione dei valori fondiari in Gran Bretagna p. 47
4. Uno sguardo retrospettivo ai tre maggiori tentativi del Partito Laburista p. 60
5. La situazione attuale dell'indennizzo e della miglioria p. 63
6. L'ideologia politica p. 65
Riferimenti bibliografici p. 71

Parte II p. 93

Questione fondiaria, indennizzi, tetto massimo di densità e trasferimento dei diritti edilizi in Francia e altrove (*Vincent Renard*) p. 93

Parte III p. 141

La perequazione del plusvalore urbanistico del suolo in Spagna: una forma legalizzata di speculazione (*Javier Garcia-Bellido*) p. 144

1. Tre semplici domande che fanno le differenze in urbanistica p. 144
2. Un tentativo di categorizzazione dei fondamenti di alcuni modelli urbanistici p. 146
3. Il modello concorrenziale della Valencia: un'esperienza originale nell'Europa della competitività p. 179

Riferimenti bibliografici p. 183

Gli strumenti per le politiche fondiarie in Italia e in Europa: analogie e differenze (*Stefano Stanghellini*) p. 199

1. La gamma degli strumenti: uno sguardo d'insieme p. 199
2. Una questione cruciale: la scarsa trasparenza dei mercati immobiliari p. 202
3. La riforma del catasto p. 203
4. Le prospettive aperte dalla nuova fiscalità immobiliare p. 205

Riferimenti bibliografici p. 206

Conclusioni (*Guido Morbelli*) p. 209

Riferimenti bibliografici p. 232

Il tema della regolazione dei valori fondiari nell'ambito della pianificazione urbanistica è tradizionalmente al centro di dibattiti e polemiche che investono i diversi livelli delle pubbliche amministrazioni non solo italiane: la conciliazione dei diritti dei proprietari di fondi urbani con le esigenze della comunità, rappresentata dai pubblici decisori, in materia di assetto urbano è argomento spinoso, con forti implicazioni economiche, territoriali e ambientali.

Di certo la legislazione del nostro Paese si è spesso distinta per un approccio poco pragmatico ed eccessivamente ideologico al problema. Un confronto con le esperienze di altri Paesi europei (Francia, Gran Bretagna e Spagna) può quindi fornire ulteriori elementi di stimolo e dibattito.

Il patrocinio dell'IRES a questo seminario ha dunque un duplice significato: da un lato ha reso possibile lo svolgimento di un evento di elevato livello culturale, con la partecipazione di insigni studiosi italiani e stranieri; dall'altro, pubblicandone gli atti, permette ora la circolazione delle idee che vi sono state espresse, fornendo – e questo rientra nelle funzioni proprie dell'Istituto – un utile strumento per esperti del settore e per i legislatori.

Avv. Mario Santoro
Presidente dell'IRES Piemonte

Il decisore pubblico, e quella particolare emanazione della sua sovranità sul territorio che si incarna nel piano urbanistico, si trova nella maggior parte dei casi di fronte alle medesime esigenze: da un lato progettare e implementare efficaci politiche di controllo della rendita fondiaria, cui sono attribuite dalla pianificazione d'uso dei suoli quote di plusvalore non derivate da meriti produttivi (l'"incremento non guadagnato" postulato già da Stuart Mill), capaci di rendere i proprietari indifferenti rispetto alle decisioni di pianificazione e garantire loro l'uguaglianza dei titoli di proprietà; dall'altro applicare meccanismi di tassazione che siano capaci di garantire agli enti locali un livello sufficiente di investimenti per attuare le politiche di trasformazione, espansione e riqualificazione preferite.

I contributi che hanno dato vita a queste giornate di incontri organizzate dall'IRES Piemonte, dal Dipartimento Interateneo del Territorio del Politecnico di Torino e dall'Assessorato all'Urbanistica - Pianificazione Territoriale dell'Area Metropolitana ed Edilizia residenziale (PET) coordinate dal professor Guido Morbelli, si sono rivolti all'analisi storico-critica e interpretativa della complessa fenomenologia che il problema del controllo dei valori fondiari nelle aree urbane assume al variare delle aree geografiche e della congiuntura storica.

I casi francese, inglese e spagnolo sono stati ampiamente documentati all'interno delle stimolanti comunicazioni degli intervenuti. Il professor Nathaniel Lichfield ha descritto le potenzialità e i limiti delle

politiche urbanistiche messe in atto dai governi, rispettivamente, laburista e conservatore, i pregi e limiti delle politiche di prelievo sulla rendita fondiaria immeritata contenuti nelle politiche indicate dal rapporto Uthwatt, della nazionalizzazione dei diritti edificatori, tuttora vigente, e ha analizzato gli effetti di lungo termine della legislazione sull'indennizzo e sulla miglioria; il prof. Vincent Renard ha analizzato, con dovizia storico-interpretativa e attraverso un'impostazione socioeconomica di largo respiro, le politiche francesi concernenti il regime dei suoli e le politiche che hanno reso operante la concertazione tra pubblico e privato per sostenere l'espansione edilizia mentre il prof. Javier Garcia-Bellido, attraverso un efficace quadro analitico, ha reso evidenti i successi e i limiti delle politiche attualmente in uso in Spagna per il controllo della proprietà fondiaria, ovvero la rilottizzazione e la perequazione urbanistica.

Il caso italiano è stato oggetto dell'insieme di tutti gli interventi dei partecipanti al convegno, dall'intervento iniziale del prof. Morbelli fino alle illuminanti descrizioni da parte del prof. Stanghellini dei più recenti sviluppi in materia di fiscalità fondiaria e immobiliare.

Le esperienze maturate nelle diverse nazioni a seguito dell'applicazione di determinate politiche fondiarie sono portatrici di un significativo arricchimento, costituendo tipologie diverse di risposte ai medesimi problemi che, se attentamente studiate, possono contribuire all'elaborazione di proposte innovative per le politiche urbanistiche.

Tutti gli interventi, e il dibattito contrappuntisticamente generato a partire dalle suggestioni in essi contenute, si sono rivolti verso un insieme di problemi che, per il territorio europeo nel suo complesso, e in maniera più che significativa per il nostro paese, costituiscono una sfida esiziale per tutte le politiche di controllo della proprietà fondiaria e per le politiche di progetto contenute nei piani urbanistici: da un lato la volatilità dei mercati, lo sgonfiarsi della bolla speculativa degli anni ottanta e quindi l'irripetibilità di interventi che demandavano alle forze del mercato i contributi espansivi e insieme infrastrutturali caratterizzati da qualità e durata, l'impossibilità di determinare con precisione i valori assunti dai prezzi delle componenti principali dei mercati immobiliari e fondiari in mercati non perfettamente concorrenziali, la diffici-

le equazione tra governo di un territorio verso cui non è più possibile intervenire per mezzo di un approccio di tipo espansivo, ma ormai quasi esclusivamente attraverso interventi di riqualificazione e trasformazione qualitativa, dall'altro la difficile esperienza del governo degli interessi in conflitto all'interno dei complessi tentativi di coordinamento delle esigenze di dotazione infrastrutturale dei territori; da ultimo, ma non meno importante, le risorse di immaginazione strategica imposta ai pianificatori dalle necessità analitiche e operative connesse all'applicazione di strumenti quali la Valutazione di Impatto Ambientale, le ecotasse e quell'insieme di interessi imprenditoriali privati capaci, nell'opera di trasformazione, di modificare in maniera più o meno rilevante gli assetti di un territorio dal punto di vista ambientale.

Le innovazioni giuridiche e i principi ispiratori contenuti nel nuovo approccio urbanistico delineato dai contributi dei relatori e degli intervenuti[1], sembrano essere pienamente incluse nella filosofia di fondo di alcune delle più recenti leggi urbanistiche regionali: uso massiccio dell'integrazione negoziata di azione pubblica e impresa privata, principi di fiscalità di tipo incentivante e non punitiva nei confronti della proprietà fondiaria, strumenti e moduli flessibili di perequazione urbanistica per conciliare le necessità di fornitura di beni pubblici con le necessità delle imprese costruttrici e della proprietà privata, approccio sistemico ai vincoli che l'ambiente e la sostenibilità degli insediamenti residenziali e produttivi pongono agli estensori dei piani regolatori.

Se l'operazione di controllo della proprietà fondiaria e le esigenze di pianificazione derivano la loro autorità dall'essere al servizio delle esigenze della collettività, le articolazioni progettuali devono ricevere in fase di elaborazione e implementazione la massima attenzione da parte di tutti gli attori che, istituzionalmente e per finalità scientifiche, si rivolgono alla raccolta, elaborazione, interpretazione e analisi dei dati tradizionalmente utilizzati dalle scienze urbanistiche e territoriali e allo studio dei diversi approcci alla tassazione immobiliare e fondiaria affinché l'opinione pubblica sia coinvolta in maniera adeguata nel confronto sui

[1] A questo proposito si vedano le comunicazioni e il dialogo tra i professori Camagni, Roscelli e Gambino e le stimolanti osservazioni dei professori Barbieri e di Forte.

frutti di questa ricerca, il precipuo fine di quest'ultima essendo l'analisi degli effetti delle decisioni pubbliche nei confronti del territorio e della vita associata che su di esso trova le forme per esplicarsi.

Possiamo qui solo accennare alla complessa gestione dei saperi che sono in gioco in quella che è una delle più sofisticate forme di estensione e contemporanea limitazione del diritto di proprietà che va sotto il nome di perequazione urbanistica, come istituto introdotto per finalità equitative e fiscali. Si vuole limitare l'alea della lotteria del godimento non meritato del plusvalore annesso ai fondi e insieme favorire una netta presa di responsabilità da parte dei privati negli oneri di urbanizzazione: il supporto migliore all'attività di progettazione urbanistica è costituito dal poter disporre, nel momento in cui si decide di entrare in una negoziazione finalizzata alla fornitura congiunta di beni pubblici a seguito di un'azione di espansione e/o trasformazione immobiliare, di tutte le conoscenze di contesto, sociali ed economiche, pertinenti all'ambito territoriale in cui verrà effettuato l'intervento, capaci di supportare adeguatamente ipotesi di simulazione sugli effetti diretti e indiretti dell'intervento.

Se il territorio come spazio fisico e culturale è quel particolare e originale bene pubblico regolato normativamente in maniera quasi esclusiva dalle leggi urbanistiche regionali, e se è vero che esso assume storicamente lo statuto di bene pubblico anche e soprattutto a seguito di incessanti trasformazioni subite da parte dell'uomo, segue con evidenza che la mobilitazione di saperi di tipo socioeconomico connotati storicamente e territorialmente rimane il canale privilegiato per raggiungere esiti soddisfacenti nella valutazione degli interventi che, seguendo le parole di Garcia-Bellido, rientrano in quella stabile attività che è il "governo sociale dello spazio".

L'IRES, per la parte che ad esso compete e attraverso la multidisciplinarietà che ne caratterizza l'attività, mette a disposizione il proprio impegno in questa direzione e intende farsene coerente e continuativo carico, insieme al Politecnico di Torino.

Il nostro Istituto ha voluto riunire insieme questi contributi in un singolo volume, rispettando l'articolazione degli interventi così come si sono susseguiti lungo le due giornate di colloquio, cercando di restare

fedeli allo spirito di spontanea sollecitazione al dibattito che ha animato le due giornate di studio e che speriamo non sia andato perduto o irrigidito in formule accademiche.

Le scienze urbanistiche e la programmazione territoriale rappresentano settori in cui il nostro Istituto desidera portare lo spirito del confronto interdisciplinare, insieme allo stimolo a perseguire la ricerca di spazi non episodici di produzione scientifica relativamente ai temi complessi del governo del territorio e della programmazione dello sviluppo urbanistico, proprio nel momento in cui si avvia a composizione la frattura tra i desiderata di una compiuta autonomia delle regioni e degli enti locali in campo urbanistico e le concrete possibilità in termini di potestà legislativa e risorse autonome in capo agli enti locali.

Dott. Marcello La Rosa
Direttore dell'IRES Piemonte

Presentazione

Il problema del controllo dei valori fondiari nelle aree urbane, riconducibile a grandi linee a quello di ridurre il cosiddetto "incremento non guadagnato" (come lo definì Stuart Mill nel 1848) alla quota minima accettabile dal mercato e all'altro, a esso congruente, di garantire una ragionevole indifferenza dei proprietari fondiari urbani rispetto alle scelte urbanistiche, è da almeno mezzo secolo sull'agenda politica delle nazioni più sviluppate.

È stato oggetto d'innumerevoli scritti e svariati tentativi di soluzione, destinati quasi regolarmente all'insuccesso.

Fra le nazioni che si sono particolarmente distinte nella formulazione di proposte e nella loro applicazione pratica, mediante leggi e concreti atti amministrativi, possono collocarsi prima di tutto la Gran Bretagna, il cui tentativo più radicale e organico risale al 1947, quindi la Francia con una legge del 1975 e infine la Spagna, con un provvedimento di riforma varato nel 1990.

Sono probabilmente queste le esperienze dalle quali si possono trarre gli ammaestramenti più efficaci. Certamente anche i Paesi Bassi e gli Stati scandinavi sono da annoverare fra quelli più avanzati sotto il profilo urbanistico, ma si sono orientati da tempo più sul calmieramento dei valori fondiari, mediante la creazione di robusti demani municipali

che sul prelievo del plusvalore fondiario: con la parziale eccezione della legge finanziaria danese inquadrata nella riforma urbanistica del 1969, che tassò consistentemente *una tantum* il plusvalore generato all'epoca dall'attribuzione di un uso urbano ad una quantità di terreni rurali ritenuta congrua per il fabbisogno nazionale futuro.

Una comparazione dei vari sistemi con una miglior specificazione dei loro vantaggi e svantaggi, quale può derivare solo dall'analisi di esperienze consolidate, può tornare assai utile nell'attuale vicenda italiana, quando pare che il tema del controllo urbanistico dei valori fondiari urbani stia tornando d'attualità.

Abbiamo pertanto richiesto, con esito positivo, a tre insigni studiosi dell'argomento, di esprimere una loro valutazione critica su tali esperienze nazionali, partecipando ad un colloquio intitolato appunto "Politiche fondiarie e pianificazione urbanistica: un confronto internazionale". L'IRES Piemonte ha apprezzato la nostra proposta ed ha assicurato il necessario appoggio organizzativo e finanziario.

Il seminario si è svolto il 12 e il 13 febbraio 1999 presso la Facoltà di Architettura di Torino ed è stato strutturato in tre parti, la prima delle quali dedicata al caso britannico, la seconda al caso francese e la terza a quello spagnolo. Alle relazioni ufficiali di Nathaniel Lichfield, Vincent Renard e Javier Garcia-Bellido è seguito un proficuo e vivace dibattito.

Sono quindi lieto di presentare in questo volume, pubblicato grazie al fattivo sostegno dell'IRES Piemonte, la trascrizione degli atti del colloquio stesso.

Desidero infine ringraziare calorosamente il dottor Marcello La Rosa, direttore dell'IRES, per il suo appoggio a questo importante evento culturale e il professor Riccardo Bedrone per il notevole aiuto dato alla sua complessa fase organizzativa prima, durante e dopo la manifestazione.

Guido Morbelli, marzo 2001

Schede nazionali

Italia

L'esordio delle normative in questo settore può essere fatto risalire, come in varie altre nazioni europee, all'inizio del secolo.

Il modello fu quasi certamente quello della *Wertzuwachsteuer* promossa dal borgomastro di Francoforte Franz Adickes nel 1904. Questa tassa si applicava sulle aree edificabili all'atto della vendita oppure ogni 15-20 anni, con aliquote variabili dal 3% al 25% dell'incremento di valore a seconda del suo periodo di "maturazione", allo scopo di accelerare il processo di urbanizzazione e di incrementare l'offerta di terreni edificabili, calmierandone così i valori.

La tassa fu poi applicata da molte altre città tedesche. Nel 1910 fu estesa anche alla Svizzera e al Belgio e nel 1911 fu imposta a tutto il territorio del Reich.

Giovanni Giolitti pensò di far adottare dal suo governo un provvedimento del genere per tre scopi principali: fermare la speculazione immobiliare nella capitale, assicurare un nuovo cespite alle sue finanze municipali e promuovere la costruzione di alloggi popolari.

Una prima legge, approvata nel 1903, aveva previsto che venissero tassati, secondo un'aliquota annua dell'1%, tutti quei terreni che potes-

sero essere considerati come edificabili per il solo fatto di giacere ad una certa distanza da una strada. La legge non precisava se dovesse essere considerato come imponibile il valore *capitale* del terreno (vale a dire il prezzo al quale poteva essere ipoteticamente venduto) oppure il suo *incremento* di valore, da agricolo a urbano; la scelta era demandata ai singoli comuni.

In corrispondenza con l'elaborazione del nuovo piano regolatore di Roma, Giolitti fece approvare nel 1907 un nuovo provvedimento in materia caratterizzato da alcune modificazioni significative. Venivano classificati come edificabili solo i terreni considerati tali dal piano regolatore (attribuendo dunque a quest'ultimo un importante valore giuridico con 70 anni di anticipo sulla "legge Bucalossi"); il valore dei terreni doveva essere denunciato dagli stessi proprietari (che però potevano anche essere espropriati al valore dichiarato); l'aliquota era innalzata al 3% del valore capitale e infine la metà dei proventi veniva devoluta al neonato IACP romano.

La legge era estensibile ad altre città.

Il suo meccanismo fiscale fu severamente criticato soprattutto da Luigi Einaudi, fautore nella tassazione dell'incremento di valore anziché del valore capitale delle aree. La legge fu comunque prima disapplicata a seguito della successiva sconfitta elettorale del sindaco Nathan (suo strenuo fautore) e dell'insorgere di un ampio contenzioso tributario, quindi abrogata nel 1923.

La tassazione dell'"incremento non guadagnato" ricomparve nel "Testo unico sulla finanza locale" del 1931, sotto due forme: il "contributo di miglioria generica" e il "contributo di miglioria specifica".

Il primo era esigibile proprio in forza di un generico incremento di valore provocato dallo sviluppo urbano, il secondo poteva essere imposto solo in occasione della realizzazione di opere infrastrutturali chiaramente identificabili, che valorizzassero inconfutabilmente alcuni appezzamenti ben riconoscibili. Queste forme d'imposta locale di carattere facoltativo, oltre ad essere di rara applicazione, non costituirono mai una consistente fonte di gettito per le finanze comunali né rappresentarono, anche per via delle blande aliquote, una seria forma di prelievo del plusvalore fondiario urbano.

I "contributi di miglioria" cedettero il posto, nel 1963, ad una più incisiva forma di tassazione dell'incremento di valore delle aree edificabili, introdotta soprattutto (secondo un principio analogo a quello del secondo provvedimento giolittiano per Roma) per finanziare l'acquisizione municipale di aree per l'edilizia economica e popolare: la legge naufragò ben presto sullo scoglio di un'eccezione di incostituzionalità dell'imposta provocata dalla retroattività dell'applicazione della stessa a coloro che avessero alienato i propri appezzamenti nel decennio precedente.

I tentativi italiani di recupero del plusvalore fondiario sono proseguiti con l'istituzione, nel 1972, di un'"Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili" (INVIM), che colpiva però indistintamente i terreni e i fabbricati attraverso aliquote che sarebbero state ancora piuttosto modeste se non fosse intervenuta l'inflazione a stravolgerle, tanto da provocarne otto anni dopo – sempre a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale – una completa revisione.

L'INVIM ha cessato di essere applicata nel 1992 contestualmente all'istituzione di un'"Imposta comunale sugli immobili" (ICI) riscossa annualmente e basata sul reddito catastale opportunamente rivalutato, che è lecito supporre comprenda anche il valore del terreno sul quale insiste l'edificio. L'imposta stessa è oggi applicata sui valori maturati entro il 1992 e cesserà di esistere nel 2002.

Infine, nel 1977 fu imposto, dalla legge contenente "Norme sull'edificabilità dei suoli", un contributo sul costo di costruzione degli edifici nuovi, fissato poi per quelli residenziali con l'applicazione di un'aliquota oscillante fra il 5% e il 10%, che nelle intenzioni del legislatore doveva appunto colpire soprattutto il plusvalore fondiario.

Nel 1963 si era per altro tentato anche di venire radicalmente a capo del problema della disponibilità dei suoli a fini pubblici e dell'indifferenza dei proprietari privati rispetto alle indicazioni urbanistiche.

Il disegno di legge urbanistica dell'onorevole Sullo prevedeva infatti l'esproprio generalizzato di tutte le aree edificabili site all'interno dei piani esecutivi (calcolando l'indennità di espropriazione in modo diverso a seconda che si trattasse di aree che avessero o meno una destinazione urbana prima del piano regolatore), la notevole semplificazione

della stessa procedura di esproprio e la riutilizzazione delle aree espropriate cedendole in proprietà agli enti pubblici, oppure in diritto di superficie ai privati tramite asta pubblica. Sconfessato Sullo dal suo stesso partito alla vigilia delle elezioni politiche, il progetto fu ben presto abbandonato e la questione si trascinò penosamente fino all'approvazione, nel 1967, della "legge-ponte" urbanistica.

Questa prevedeva l'obbligatorietà di "standard urbanistici" in sede di stesura di piani regolatori generali comunali e la conseguente revisione di quelli vigenti. Gli standard furono precisati mediante decreto-legge l'anno successivo. Variavano a seconda delle "zone territoriali omogenee" dei piani, aree agricole e industriali escluse, da un minimo di circa 9 ad un massimo di 18 mq per abitante, ai quali potevano essere aggiunti 17,5 mq per abitante nelle aree per servizi di tipo metropolitano, come i grandi parchi urbani (15 mq/ab.)

La rapida sottrazione di migliaia di ettari al mercato dei suoli urbani provocò un contenzioso collegato soprattutto all'inserimento dei vincoli urbanistici per usi pubblici in un quadro atemporale come quello dei piani regolatori vigenti. La Corte Costituzionale, chiamata in causa nel 1968, dichiarò il sistema incostituzionale abrogando coerentemente taluni vincoli della legge urbanistica nazionale nel 1942.

Nello stesso anno un'altra legge, successivamente confermata da varie sentenze della Suprema Corte, fissò a cinque anni la durata massima dei vincoli. Il legislatore tergiversò a lungo prorogando i vincoli per due volte, fino a che la legge "sull'edificabilità dei suoli" del 1977 non abolì la loro durata indeterminata istituendo i "programmi pluriennali d'attuazione" dei piani e tentò, allo stesso tempo, di separare il diritto di proprietà da quello di edificazione (una forte eredità del diritto romano).

La questione dei vincoli urbanistici per usi pubblici si inasprì nel 1971, quando una nuova legge "sulla casa" reintrodusse un sistema di indennizzi per esproprio che comprimeva radicalmente i relativi valori fondiari, ancorandoli sostanzialmente a quelli agricoli. L'"incremento non guadagnato" veniva quasi abbattuto, ma il "doppio mercato" fiorito dopo il decreto sugli standard era ulteriormente incentivato.

Dopo un rinnovato contenzioso, la Corte Costituzionale abrogò il sistema nel 1980, ripristinando di fatto il libero mercato. Dopo un

periodo di sostanziale disinteresse (e di proposte morte sul nascere) il problema dei delicati rapporti fra mercato fondiario e urbanistica fu ancora affrontato nel 1990 col disegno di legge ispirato dal senatore Cutrera. A grandi linee, esso contemplava la classificazione del territorio comunale in aree "edificabili" o "non edificabili" e attribuiva, ispirandosi al *plafond légal de densité* introdotto in Francia nel 1975, alle aree edificabili un indice di fabbricazione convenzionale.

Questa edificabilità convenzionale *ope legis* diventava un diritto riconosciuto alla proprietà del suolo. Per le aree destinate a interventi pubblici essa assumeva la funzione di parametro utile alla determinazione degli indennizzi per esproprio, mentre l'incremento di valore provocato dallo strumento urbanistico sui suoli lasciati al mercato privato doveva essere prelevato dalla mano pubblica mediante il neoistituito "contributo sulla maggiore utilizzazione edificatoria" consistente in un'aliquota compresa fra il 50% e il 70% della differenza tra il valore di mercato e l'indennità di espropriazione, ambedue fissate con un sistema di parametri e coefficienti predeterminati.

Il sistema del *plafond* caldeggiato dalla proposta Cutrera, oltre a calcare la scena italiana dopo il fiasco subito su quella francese, fu soggetto a varie critiche anche per via delle oggettive disparità di trattamento fra comuni metropolitani e non e del rischio di promuovere nelle aree con indice inferiore a quello convenzionale, e pertanto non tassabili, una crescita incontrollabile dell'edificazione a bassa densità, notoriamente divoratrice di spazio.

Sciolto il Parlamento e decaduto pertanto il progetto Cutrera, si ricadde nel vuoto legislativo prodotto dalla sentenza 5/1980 della Corte Costituzionale. Il governo Amato si vide pertanto costretto a metterci nel 1992 la solita pezza, cioè il meccanismo d'indennizzo previsto dalla ormai più che centenaria "legge di Napoli" del 1885, che permetteva di espropriare le aree edificabili a metà del loro valore di mercato.

Le proposte successive sono state tutte all'insegna della "perequazione", questa volta d'ispirazione spagnola, sulla scia del buon esito di tale sistema in molti comuni governati generalmente da maggioranze di sinistra, in particolare nell'Emilia-Romagna. La perequazione "all'italiana" si fonderebbe essenzialmente su due principi: la possibilità di rea-

lizzare trasformazioni urbanistiche del territorio solo in cambio di un'adeguata dotazione di suolo pubblico o di usi pubblici (aree verdi, infrastrutture, servizi) e l'equa ripartizione dei gravami imposti dal conferimento di tale dotazione da parte dei vari proprietari fondiari.

Tecnicamente, la perequazione urbanistica si eserciterebbe mediante "comparti" (distretti, ambiti), con l'attribuzione degli obiettivi dell'intervento a tutti i proprietari degli immobili in essi compresi, ripartendo equamente vantaggi e svantaggi degli interventi previsti: i primi in termini di valorizzazione immobiliare e rimunerazione degli investimenti, i secondi in termini di cessione gratuita delle aree da destinarsi a usi pubblici, servizi e infrastrutture.

Il testo unificato per la riforma urbanistica sottoposto all'esame del Parlamento rende esplicito il principio della perequazione urbanistica – peraltro già affermato in giurisprudenza e da alcune leggi regionali – e ne disciplina l'operatività nell'ambito del comparto.

Guido Morbelli

Gran Bretagna

La vicenda britannica è probabilmente la più ricca e interessante del contesto europeo.

La legge "edilizia e urbanistica" del 1909 aveva già conferito alle amministrazioni locali inglesi la facoltà di applicare, sull'aumento di valore dei suoli compresi in un piano urbanistico, un'imposta del 50% (aliquota che venne elevata al 75% nel 1932). Nonostante l'apparente severità della tassazione del *betterment*, l'imposta fu applicata – fra il 1909 e il 1939 – solo in tre casi e, naturalmente, il gettito fu del tutto risibile.

Nel periodo fra le due guerre, e in modo particolare negli anni successivi alla crisi del '29, iniziò a maturare la convinzione dell'importanza della pianificazione fisica nei confronti dell'assetto economico complessivo. Durante il periodo bellico furono condotte sull'intera questione importanti inchieste parlamentari, una delle quali si occupò a

fondo del problema dei valori fondiari e dei suoi rapporti con la pianificazione urbanistica.

Il rapporto finale dello Expert Committee on Compensation and Betterment presieduto dal giudice Uthwatt, e meglio noto per l'appunto come "Rapporto Uthwatt", fu presentato al Parlamento inglese nel 1942. A conclusione di una lunga e dettagliata analisi del problema fondiario, proponeva tre ordini di provvedimenti, a seconda che i terreni potessero essere considerati già urbanizzati oppure no; nel secondo caso sussistevano ancora importanti differenze qualora fosse stata garantita o meno ai singoli lotti la possibilità di edificare.

Sui terreni urbanizzati si sarebbe dovuta applicare un'imposta quinquennale sugli incrementi di valore, adottando per esempio un'aliquota del 75%. Per quanto riguardava invece i terreni edificabili, si raccomandava che venissero nazionalizzati i loro "diritti di sfruttamento urbanistico" (*development rights*) già maturati. Qualora i lotti non fossero stati "assolutamente maturi" per l'edificazione, dovevano essere acquisiti al "valore d'uso esistente" (agricolo, in pratica) e riaffittati al valore di mercato, recuperandone così il plusvalore.

Se invece i loro proprietari fossero stati titolari di un permesso di costruzione, l'esproprio era a valore di mercato, ma l'indennizzo sarebbe avvenuto al valore posseduto dai lotti nel 1939.

Nel 1947 il governo laburista presieduto da Clement Attlee varò un'importante legge urbanistica che incorporava provvedimenti di natura fondiaria largamente ispirati al Rapporto Uthwatt.

Le sue nuove misure non tracciavano però distinzioni fra terreni urbanizzati o meno e introducevano la nazionalizzazione di tutti i diritti di sfruttamento urbanistico dei suoli, esclusi i cosiddetti "diritti d'uso esistenti". La ricostruzione di un edificio, il suo frazionamento per ogni piano e il suo ampliamento fino al 10% erano i principali diritti e appartengono ancora oggi ai rispettivi proprietari, così com'è stato mantenuto fermo il principio della titolarità della Corona di tutti i diritti di sfruttamento dei suoli: di conseguenza nessun cittadino britannico può pretendere un indennizzo in caso di rifiuto di un permesso di sfruttamento urbanistico. Una volta nazionalizzati i diritti di sfruttamento urbanistico dei suoli (che costarono circa 300 milioni di sterline in tito-

li di Stato, mentre l'ammontare globale delle richieste fu pari a circa 400 milioni) gli espropri sarebbero avvenuti a valore agricolo, e non si sarebbe pagato alcun altro indennizzo collegabile a decisioni di carattere urbanistico. Non sarebbe stato permesso alcuno sfruttamento del suolo senza l'autorizzazione dell'autorità locale.

La legge del 1947 introdusse due cambiamenti rilevanti: innanzitutto, mentre le precedenti norme circa la concessione o meno del permesso di modificare l'uso del suolo erano dettate da un piano che aveva di fatto il valore di una legge locale, ora si poteva modificare quell'uso solo dietro il rilascio di un permesso urbanistico specifico; inoltre, mentre prima i diritti di sfruttamento del suolo erano garantiti al proprietario fondiario dal piano locale, dopo il 1947 questi non era più titolare di alcun diritto fino a quando esso non gli venisse garantito da un permesso urbanistico (*planning permit*), eccezion fatta per il ripristino di edifici esistenti.

Se qualche privato avesse desiderato sfruttare un lotto di terreno avrebbe dovuto pagare, contestualmente al rilascio della *planning permission*, un contributo (*development charge*) del 100% sull'incremento di valore dall'uso "esistente" (agricolo) a quello urbano. In tal modo i terreni avrebbero dovuto essere acquistati o venduti al "valore d'uso".

L'aspetto finanziario-fondiario della nuova legge urbanistica funzionò, in pratica, poco e male.

Da una parte infatti c'erano i proprietari delle aree edificabili i cui diritti di sfruttamento urbanistico erano stati nazionalizzati e che pertanto non potevano più ricavarne alcun reddito; dall'altra i costruttori erano disposti a pagare sottobanco un extra ai proprietari (oltre alla tassa corrisposta allo Stato) pur di poter costruire alloggi i cui prezzi, data la scarsità dell'offerta provocata dalle stesse restrizioni introdotte dalla legge, stavano andando alle stelle.

Traendo partito dalla sua scarsa efficienza e dalla conseguente situazione di ristagno del settore edilizio privato, i conservatori abrogarono nel 1953 il *development charge* facendo però insorgere un doppio mercato fra terreni soggetti a esproprio e terreni "liberi"; per assicurare l'equità di trattamento dei proprietari fondiari reintrodussero allora completamente, nel 1959, l'indennizzo a valore di mercato. Di conseguenza

alcune amministrazioni locali, per garantire la realizzazione delle varie attrezzature sociali – edilizia popolare compresa – previste dai piani, dovettero affrontare oneri esorbitanti.

I Laburisti ritornarono nel 1967 alla carica sul problema dell'*unearned increment* varando un provvedimento radicalmente diverso rispetto a quello di vent'anni prima.

Abbandonato il principio della nazionalizzazione e dell'esproprio generalizzato dei suoli edificabili, introdussero un sistema di tassazione del plusvalore maturato fra due successive compravendite, che doveva essere gestito da una commissione fondiaria (*Land Commission*), la quale poteva anche espropriare i lotti che si rivelassero via via necessari per la realizzazione dei programmi delle amministrazioni locali.

Il tasso iniziale dell'imposta era del 40%, ma poteva essere progressivamente innalzato fino al 60%. Era stato reintrodotto, di fatto, il *development charge*. Non ci fu tempo per verificare adeguatamente la bontà del nuovo sistema poiché Commissione e tassa furono abrogate nel 1970 da un nuovo governo *Tory*: a quell'epoca era finita nelle casse della *Land Commission* una somma (46 milioni di sterline) pari solo alla metà del gettito previsto.

Nel dicembre del 1973 il governo conservatore annunciò la propria intenzione di modificare profondamente la tassa sui guadagni capitali derivanti dalla vendita di beni immobili che avessero goduto di un incremento di valore reale o potenziale, oppure di un edificio non residenziale che venisse affittato per la prima volta, dopo esser stato interessato da una "trasformazione materiale". Toccò al successivo governo laburista di varare tale provvedimento, intendendolo però come una misura transitoria in attesa di un provvedimento più radicale. Il terzo, e per ora ultimo, tentativo fu effettuato tra il 1975 e il 1976 con una coppia di leggi.

Si trattava di una sorta di mediazione tra la legge del '47 e quella del '67: della prima assorbiva i principi dell'esproprio generalizzato (se pure assai selettivo) e a valore d'uso (ma non prima di 10 anni); della seconda il concetto di tassazione (continua) all'atto dei trasferimenti di proprietà.

L'obbiettivo di tali provvedimenti era duplice: consentire alla mano pubblica la facoltà di controllare lo sviluppo urbano secondo le neces-

sità e priorità via via individuate adottando un modello di pianificazione "positiva" e fare incamerare dalla "comunità", al di là della normale tassazione, l'incremento di valore che essa stessa aveva originato.

Il primo obiettivo doveva essere raggiunto mediante il *Community Land Act* (legge sui suoli comunitari) del 1975, il secondo mediante il *Development Land Tax Act* (legge sull'imposta sulle aree edificabili) del 1976, che rimpiazzava la tassa sui guadagni da sfruttamento urbanistico proposta dai conservatori nel 1973 e introdotta dagli stessi laburisti nel 1974.

L'obbiettivo a lungo termine (fra i 10 e i 20 anni) comune alle due leggi era quello di garantire la titolarità dei diritti di sfruttamento urbanistico alle varie amministrazioni locali (e non più allo Stato) attuando una forma di esproprio non generalizzato ma limitato a settori strategici. A quell'epoca le amministrazioni competenti per territorio avrebbero dovuto essere in grado di espropriare i terreni in questione al "valore d'uso corrente" (agricolo) e riaffittarli a valore di mercato agli operatori immobiliari interessati; solo i terreni per uso residenziale avrebbero potuto essere ceduti in piena proprietà.

Si poteva procedere in modo amichevole o mediante espropriazione. Nel secondo caso, l'amministrazione pagava il valore di mercato, depurato della *Development Land Tax* (DLT); poteva poi affittarlo per 99 anni o venderlo ad un operatore immobiliare al nuovo valore di mercato, incamerando così il plusvalore maturato nel frattempo. Il 40% delle somme introitate in tal modo andava allo Stato, il 30% era destinato ad un fondo globale di perequazione fra le varie amministrazioni, il restante 30% veniva trattenuto dall'amministrazione locale stessa per essere eventualmente trasferito ai suoi vari altri settori di intervento. Qualsiasi privato che vendesse, affittasse o sfruttasse a fini urbanistici un proprio terreno era soggetto al pagamento della DLT, che in questo caso veniva però versata direttamente alla tesoreria dello Stato.

Il saggio dell'imposta era stato fissato inizialmente al 67-80% della plusvalenza, ma avrebbe dovuto essere elevato progressivamente fino al 100%: raggiunta questa vetta che avrebbe cancellato, come nel 1947, l'"incremento non guadagnato", l'imposta sarebbe stata abolita per dar luogo ad un mercato basato sul solo "valore d'uso". Fra gli scopi della

legge c'era comunque anche quello di incrementare l'offerta di aree edificabili forzando la riluttanza dei proprietari fondiari, e di responsabilizzare più direttamente le amministrazioni locali nella gestione del processo di urbanizzazione.

Nel 1979, col governo Thatcher, le norme relative ai "terreni comunitari" furono prontamente revocate e nel 1980 fu varata una nuova "legge fondiaria e urbanistica del governo locale" (*Local Government Planning and Land Act*). Evento del tutto straordinario nella politica fondiaria britannica del dopoguerra, la DLT fu mantenuta dal governo di Margaret Thatcher: fu abrogata nel 1985 solo a causa del suo modestissimo gettito.

Dopo una parentesi decennale, si era dunque ritornati ancora una volta al libero mercato. Inoltre, in una congiuntura economica molto favorevole, i proprietari fondiari realizzarono alti profitti senza corrispondere nulla in cambio fino a quando, in ossequio al senso comune, non si rimediò con le norme sul *Planning Gain* (1983) e sulle *Planning Obligation* (1991), permettendo di tassare quei proprietari che beneficiassero largamente della realizzazione di nuove infrastrutture.

Il governo Thatcher si concentrò piuttosto sul problema del *planning blight* (il declino di intere aree vincolate a usi pubblici mai realizzati), già oggetto di studi da parte dei Laburisti. Un'indagine condotta dal *Department of the Environment* nel corso del 1982 aveva infatti rilevato che c'erano in Inghilterra circa 46.000 ettari di suoli vincolati ma non sfruttati. La legge del 1980 impose dunque a tutte le amministrazioni locali di informare il *Department of Environment* circa l'entità dei suoli di proprietà pubblica inutilizzati o sottoutilizzati, onde sottoporli all'attenzione dei potenziali acquirenti e degli operatori immobiliari. Il ministro competente poteva ordinarne la vendita qualora ritenesse che fossero trattenuti irragionevolmente dal settore pubblico.

L'ultimo provvedimento adottato dal governo Thatcher è stato il *Planning and Compensation Act* del 1991. Il Titolo III emendava il codice dell'indennizzo e il Titolo IV le procedure espropriative.

Guido Morbelli

Francia

I provvedimenti legislativi ancora oggi determinanti, riferiti al regime dei suoli, sono la *Loi d'orientation foncière* del 1967 e la *Loi foncière* del 1975.

La prima nacque per l'esigenza di modificare metodologie e forme di intervento inerenti lo sviluppo urbano e in particolare la dotazione infrastrutturale delle aree edificabili, con l'obiettivo di rendere disponibili modalità di attuazione e di gestione più realistiche, dinamiche, efficaci, all'insegna di una maggiore concertazione fra settore pubblico e privato. La legge introdusse gli *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU) e i *Plan d'occupation du sol* (POS), che sono gli strumenti urbanistici tuttora vigenti. I parametri quantitativi dell'edificazione venivano espressi dal *Coéfficient d'occupation du sol* (COS) fissato dal POS, il quale, oltre a limitare le densità costruite, poteva consentire di esprimere una buona valutazione del fabbisogno delle attrezzature e dei sedimi pubblici necessari, combinandone l'effetto con altri fattori quali l'apprezzamento della zona, la distanza dal centro attrattivo e la consistenza dell'offerta fondiaria.

Malgrado il suo carattere prescrittivo, il COS non era un parametro totalmente rigido; il legislatore aveva infatti previsto la possibilità di superarlo per ragioni di coerenza ambientale. Tale superamento era ammesso previo pagamento di una tassa "di densità eccessiva" (*taxe de densité excessive*); il suo importo, da versarsi al comune, equivaleva al valore del terreno supplementare che avrebbe consentito di rispettare il COS. Questo dispositivo non era comunque molto diffuso all'epoca dell'introduzione della successiva legge del 1975.

Quest'ultima, di natura più strettamente fondiaria, si proponeva di fornire alle collettività locali maggiori poteri e più efficaci strumenti per agire sul mercato fondiario e immobiliare. L'innovazione principale fu l'istituzione di un tetto massimo di densità edificatoria, il PLD (*plafond légal de densité*) tramite il quale si intendevano raggiungere tre obiettivi fondamentali: evitare un eccessivo aumento delle volumetrie urbane, fornire agli organismi pubblici le risorse necessarie per acquistare terreni destinati a servizi sociali e a edilizia popolare e, infine, contenere l'aumento dei valori fondiari a lungo termine.

A questi obiettivi immediati si aggiunse un ulteriore e ambizioso proposito: valorizzare il patrimonio storico, inducendone il mantenimento piuttosto che la sostituzione. La legge conferì inoltre ai comuni francesi un vasto potere di prelazione in quanto, sulla parte urbana del territorio da essi individuata, potevano sostituirsi agli altri acquirenti in occasione della vendita di un terreno o di un edificio.

L'applicazione del PLD – il rapporto tra la superficie sviluppata di solaio e la superficie del terreno – poggia su un principio molto semplice: quando il COS lo supera, il proprietario di un terreno edificabile dovrà corrispondere la differenza tra i due coefficienti e cioè il valore (di mercato) del terreno la cui acquisizione sarebbe stata necessaria per soddisfare l'eccedenza di densità. Nel 1975 il PLD era pari a 1 per tutto il territorio francese (con esclusione delle ricostruzioni e dell'edilizia sociale) tranne che a Parigi, dove era stato fissato a 1,5 per il maggior addensamento delle costruzioni preesistenti.

Dal 1982 sono invece state apportate modifiche, sia come conseguenza del decentramento amministrativo, che ha trasferito ai comuni le competenze in materia di regolazione degli usi dei suoli, sia per i difetti che gli venivano contestati, come la limitazione del diritto di proprietà e la difficoltà di stima dei valori dei terreni. Sono state via via approvate numerose disposizioni che hanno ridefinito i destinatari e l'impiego delle risorse raccolte e i termini di pagamento, e contemplato la possibilità di elevare localmente il tetto ammesso. Molte amministrazioni ne approfittarono, fino ai limiti massimi consentiti (da 1 a 2 e fino a 3 per Parigi) con un conseguente netto calo delle superfici tassate e del rendimento finanziario, causa il forte avvicinamento del PLD ai limiti del COS. Nel 1986, infine, con un'inversione dell'automatico procedimento originario, il dispositivo è stato soppresso di diritto salvo che i comuni decidano esplicitamente di conservarlo: ma già nel 1988 solo il 6% del totale lo utilizzava ancora.

L'istituzione del PLD sembra essersi dimostrata una riforma parziale e tardiva, perché è avvenuta quando i grandi interventi ad elevata densità non erano più così frequenti e anche perché i POS cominciavano a diffondersi, risultando efficaci nel controllo degli usi del suolo. Anche dal punto di vista economico il PLD viene giudicato insoddisfa-

cente: risorsa fluttuante e comunque limitata, non avrebbe permesso l'attuazione di politiche coerenti e continuative concernenti le riserve fondiarie e l'edilizia popolare. Il meccanismo ha così perduto una buona parte del suo significato originario: invece di favorire la socializzazione parziale del diritto di costruire e il pari trattamento dei proprietari in caso di esproprio, è diventato uno strumento locale di portata essenzialmente finanziaria.

La legislazione francese, in ogni caso, offre un insieme di opportunità tecniche e amministrative sperimentate per il controllo della parte del processo costituente il delicato passaggio dal momento pianificatorio a quello attuativo, separati a livello di strumentazione urbanistica. Alla prima fase attengono gli strumenti generali e alla seconda procedure e strumenti di esecuzione, che a loro volta possono essere schematicamente suddivisi in due categorie: gli interventi semplici e fisiologici alla crescita urbana e quelli più complessi per cui è prevista una vera e propria iniziativa preordinata (*action foncière*), sviluppata grazie agli strumenti specifici della politica fondiaria (ZIF e ZAD) e a quelli propri della gestione operativa degli interventi (ZUP e ZAC).

L'*action foncière* è dunque un'azione attiva prevista dalla legislazione francese, indirizzata al controllo delle trasformazioni del suolo nelle parti del territorio che presentano maggiori difficoltà. Può essere utilizzata per l'acquisizione preventiva di terreni e immobili giudicati di interesse generale oppure per l'"armamento" di aree urbane reputate importanti all'interno delle strategie di assetto del territorio e si esplica tramite prescrizioni, documenti, piani e procedure di intervento che mettono in moto una macchina operativa di grande portata, volta com'è a garantire allo stesso tempo gli interessi generali della collettività insieme a quelli altrettanto importanti dei singoli cittadini. Viene praticata ricorrendo alle *Zones d'intervention foncière* (ZIF) e alle *Zones d'aménagement differé* (ZAD), veri e propri strumenti di natura urbanistica tramite i quali i comuni possono dotarsi, con anticipo rispetto ai programmi insediativi, delle aree e degli immobili necessari per consentire e per favorire gli interventi ritenuti prioritari.

Le ZIF, istituite nel 1975, circoscrivono ambiti urbani al cui interno i comuni dotati di POS possono esercitare il diritto di prelazione sulla

cessione onerosa di terreni o immobili, previa comunicazione obbligatoria a carico dei proprietari. Il comune, a sua volta, deve avvalersene, pena il decadimento del diritto, entro due mesi dalla comunicazione e corrispondere il prezzo (di mercato) richiesto entro dieci mesi. In caso contrario, il diritto viene sospeso per cinque anni. Con procedimento simile erano state in passato utilizzate le ZAD, risalenti al 1962, soprattutto per avviare operazioni di trasformazione a grande scala, con regole però più rigide: nessuna deroga, obbligo per l'amministrazione di acquisire gli immobili in caso di richiesta del proprietario, validità per 14 anni della perimetrazione.

Esistono però altri meccanismi di acquisizione delle aree, imperniati sugli strumenti tecnico-amministrativi cui si fa ricorso nella prassi urbanistica corrente per ZUP all'urbanizzazione o alla riurbanizzazione dei suoli urbani: si tratta delle ZUP (*Zones à urbaniser en priorité*), ormai abbandonate, delle ZAC (*Zones d'aménagement concerté*), che costituiscono invece lo strumento principale e più utilizzato nell'attuale urbanistica operativa e, infine, delle lottizzazioni (*lotissements*).

Molto impiegate negli anni sessanta e concepite per contrastare le spinte speculative generate dal processo di espansione urbana, le ZUP erano strumenti a disposizione del soggetto – spesso una società ad economia mista – promotore di interventi residenziali e infrastrutturali che richiedessero, per la loro portata, una dichiarazione di pubblica utilità e consistenti sovvenzioni pubbliche. Il loro declino si deve ad una gestione forzatamente centralizzata, e quindi lunga, complicata e poco flessibile.

Le ZAC, infine, assimilabili più ad un'operazione concertata d'intervento complesso che ad un semplice strumento urbanistico, sono considerate la procedura più moderna – peraltro non esente da critiche sulla discrezionalità dei compromessi raggiunti tra consistenza degli interventi privati ammessi e dotazione di attrezzature pubbliche – impiegata in Francia per dare vita alle grandi trasformazioni territoriali, in virtù di un'autonomia procedurale e una valenza giuridica che consente loro di sostituirsi ai POS o di anticiparne le indicazioni. Ciò che le ha rese particolarmente incisive è stata comunque l'adattabilità a numerosi problemi: fondiari (con immediata acquisizione delle aree

necessarie), normativi, funzionali, economico-finanziari e soprattutto operativi, in virtù delle differenti modalità di esecuzione che hanno reso disponibili.

È soltanto dal 1953, però, in considerazione dell'evidente penuria di terreni necessari per rispondere ai bisogni della crescita urbana, che l'espropriazione è stata correlata alla pianificazione urbanistica, consentendo ai rappresentanti della collettività non solo di utilizzarla per costituire, previo indennizzo del proprietario, riserve fondiarie per realizzare opere di pubblica utilità, ma anche di alienare successivamente i suoli acquisiti e urbanizzati; e, nell'ambito dei soggetti attivi nei processi di pianificazione urbanistica, estendendo la categoria dei titolari diretti del diritto di espropriazione anche alle società ad economia mista (SEM) impegnate in opere di trasformazione del territorio e introducendo fra titolari e beneficiari del diritto una distinzione che ne autorizza appunto la cessione a utilizzatori o costruttori, sovente privati, dopo la realizzazione del procedimento di esproprio.

In ogni caso l'*urbanisme operationel* francese non è un semplice cambiamento di scala della programmazione e delle previsioni urbanistiche, ma viene concepito e sfruttato come una vera e propria occasione di confronto fra tutti i soggetti che generalmente sono interessati alle operazioni da condurre a termine. E, almeno nelle aree urbane più importanti, lo sviluppo concertato e l'economia mista hanno svolto un ruolo molto significativo nella realizzazione dei programmi.

Nel compimento di ogni programma, almeno nelle fasi iniziali, il sempre necessario ricorso al credito è in genere assicurato dalla finanza pubblica e comporta l'intervento di organismi statali ad hoc. Ma, oltre a questi finanziamenti, vi è una parte di risorse destinate ad assicurare il buon andamento delle operazioni di sviluppo urbano – e in generale l'attuazione delle previsioni di pianificazione urbanistica – rappresentata dalle contribuzioni private che gravano sull'attività costruttiva.

Queste contribuzioni provengono in primo luogo dall'imposizione locale per l'infrastrutturazione *Taxe locale d'équipement* (TLE), istituita con la legge fondiaria del 1967, che sostituisce la precedente partecipazione dei promotori alle spese per servizi pubblici e infrastrutture. Viene incamerata dai comuni in caso di nuove costruzioni, di ricostru-

zioni o di ampliamento di edifici esistenti di qualsiasi natura, con esclusione dei servizi pubblici, delle opere interne ad una ZAC o di un intervento HLM, ma la sua riscossione può avvenire a pieno titolo solo nei comuni provvisti di POS o di altro strumento urbanistico generale. Una volta percepita, il comune è tenuto a utilizzarla per la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie; in tal modo il suo intervento è garantito, anche in quei casi in cui gli oneri conseguenti risultino più consistenti dello stesso tributo ricevuto.

Un'altra parte degli introiti sull'attività edificatoria è legata all'applicazione della deroga a norme urbanistiche: si tratta del tributo versato dai promotori per il superamento motivato del coefficiente di occupazione del suolo (previsto nel POS) e del limite legale di densità, in genere finalizzato a rafforzare la capacità di spesa del comune – cui viene corrisposta la tassa – in interventi pubblici quali: la realizzazione di spazi verdi, l'acquisizione fondiaria per servizi pubblici e abitazioni sociali o, nell'ambito delle ZIF e delle ZAD, gli investimenti o le sovvenzioni per il risanamento di edifici vincolati o compresi all'interno di programmi di rinnovo urbano. La tassa non viene percepita sia nel caso in cui il superamento del COS sia imposto dagli stessi strumenti urbanistici, sia quando si operi il cosiddetto "trasferimento": ad esempio, quando i proprietari confinanti al terreno considerato accettino di ridurre la capacità edificatoria loro attribuita di una quantità equivalente al superamento consentito.

Riccardo Bedrone

Spagna

La pianificazione è concepita con grande rigore, dal momento che l'azione fondiaria richiede che sia superata una serie di tappe rappresentate da altrettanti piani urbanistici: un sistema "a cascata" introdotto però solo nel 1956 e che prevedeva una loro articolazione rigorosamente cronologica e gerarchica, a seconda della funzione svolta all'interno dell'assetto generale, dividendoli in tipi o categorie fondamentali.

Si trattava di un vero e proprio rovesciamento della situazione precedente, dal momento che l'urbanistica iniziava a concepirsi come attività pubblica superiore, rivolta a contenere gli interessi dei proprietari, mentre il piano tendeva a divenire lo strumento necessario e vincolante per determinare e orientare il futuro della città, anche se il sistema di pianificazione allora definito si rivelò poi decisamente sovradotato ed eccessivamente rigido, soprattutto a fronte dei sempre più evidenti sintomi di cambiamento dell'assetto territoriale e dell'impetuosa trasformazione delle città, nel passaggio dalla crescita disordinata e caotica affidata alle decisioni di pochi gruppi finanziario-immobiliari ad una attività più selettiva e lucrativa.

Negli anni Sessanta si trattava soprattutto di urbanizzare massicciamente aree rurali per far fronte alla crescente domanda di alloggi popolari; con il ritorno alla democrazia il problema divenne interno alla città, in un mercato in cui le tensioni venivano generate dai prezzi elevatissimi degli immobili nelle zone centrali, luogo privilegiato di insediamento della classe medio-alta, alla ricerca di residenze di pregio e di servizi rari. La riforma della *Ley sobre régimen del suelo y ordenaciòn urbana* del 1975 va vista come uno dei primi atti della transizione spagnola e ne costituisce anzi una peculiarità: ma la trattazione in un unico testo delle questioni relative al regime dei suoli e alla pianificazione urbanistica era infatti più che giustificata, dal momento che il legame tra la rendita fondiaria e gli strumenti per regolarla era ormai divenuto un caso emblematico.

L'aspetto innovativo si deve al fatto che il regime dei suoli perde il suo autonomo ed esplicito riconoscimento derivante da un diritto di edificazione successivamente regolato dagli strumenti urbanistici; al contrario, è la pianificazione urbanistica a determinarlo con le sue previsioni, riconoscendo o meno la virtualità edificatoria delle aree. La riforma del 1975 rimanda ogni decisione relativa al regime giuridico dei suoli alle scelte di piano e in particolare introduce un'operazione, obbligatoria per il piano generale (PGM), chiamata *Clasificación del suelo*; in base ad essa, il suolo può essere definito urbano, urbanizzabile (programmato e non programmato) e non urbanizzabile. Questa suddivisione si propone da un lato di aumentare l'offerta dei suoli urbanizza-

bili al fine di controllare le spinte speculative e quindi i prezzi, dall'altro di mettere a disposizione delle amministrazioni pubbliche quei dispositivi che consentano loro di dotarsi di patrimoni fondiari, senza dover ricorrere all'esproprio o all'acquisto sul libero mercato.

L'individuazione di un più corretto equilibrio tra i vantaggi derivanti alla proprietà privata dai diritti edificatori in precedenza riconosciuti dai piani (necessariamente elevati nelle grandi aree urbane) e gli oneri di urbanizzazione che si percepivano (generalmente modesti), costituisce un altro punto focale della legge: la ricerca di una maggior partecipazione privata al processo di urbanizzazione delle aree urbane viene affrontata con una serie di modifiche che tendono soprattutto a consentire con i PGM una programmazione "aperta", ovvero attenta sia all'immediato che alle previsioni di medio e lungo termine.

Questa è una delle innovazioni più interessanti e "anticipatrici" della legislazione e della pratica urbanistica spagnola, dal momento che gli avvenimenti e le situazioni impreviste nello sviluppo urbano non vengono rifiutate a priori, quanto piuttosto "incorporate" nel piano attraverso una diversificazione nel tempo delle sue previsioni e quindi una differente classificazione delle aree, non solo e non più in dipendenza delle loro caratteristiche funzionali ma della più o meno rapida immissione nel processo di urbanizzazione. Il concetto di sviluppo "programmabile" o "non programmabile" (ma allo stesso tempo potenzialmente trasformabile) costituisce l'essenza del tentativo di superamento di quell'uniformità di tutto il territorio urbano, che consegue ad un'identica capacità previsionale e impositiva delle norme. Quest'ultimo cessa di essere considerato un insieme unico e viene invece scisso – sulla base di strategie differenti – in categorie differenti di aree, che richiedono approfondimenti differenziati sotto il profilo informativo e organizzativo, essendo collocate nel disegno pianificatorio in posizioni diverse e con tempi di attuazione scaglionati.

Anche l'impostazione del nuovo ordinamento vigente si rivela tuttavia insufficiente per l'eccessivo permissivismo verso la proprietà fondiaria, pur chiamata in prima persona a realizzare l'urbanizzazione insieme all'edificazione. Questo aspetto costituisce il vero limite all'impostazione di avanguardia dei primi piani degli anni ottanta, insieme al

loro ridotto campo di applicazione, circoscritto al solo ambito comunale anche quando si mostrava evidente il processo di consolidamento delle conurbazioni metropolitane.

Il ripensamento critico indusse ad emanare, nel 1990, la legge di *Reforma del regimen urbanistico y valoraciòn del suelo* che, nell'ambito delle competenze costituzionali dello Stato, si proponeva di modificare il regime in vigore al fine di estendere equamente diritti e doveri a tutti i proprietari dei suoli interessati dall'attività costruttiva e dal processo di urbanizzazione, subordinando le loro iniziative all'acquisizione graduale delle facoltà urbanistiche, che implicano obblighi e imposizioni. Con l'adempimento di tali obblighi nei termini stabiliti, da un lato i proprietari potevano procedere all'edificazione, dall'altro l'amministrazione pubblica si sarebbe garantita l'incremento del patrimonio comunale dei suoli nella misura sufficiente per incidere sulla regolamentazione del mercato immobiliare o per riservare parti del suolo urbanizzabile alla costruzione di abitazioni pubbliche.

In linea generale, la nuova legge riprende quelli che da sempre sono gli obiettivi critici del controllo dello sviluppo territoriale spagnolo: limitare il più possibile i fenomeni speculativi, garantendo tuttavia una presenza attiva dei proprietari immobiliari nella costruzione della città e assicurare alle amministrazioni municipali le risorse, sia finanziarie che fondiarie, necessarie per poter effettuare un controllo adeguato sul mercato immobiliare e far fronte alle pressanti richieste di abitazioni sociali.

Alcuni aspetti, tuttavia, non sembrano del tutto risolti e segnano la nuova fase pianificatoria. Innanzitutto, si pone il problema della sua costituzionalità: la scarsa chiarezza di interpretazione e di applicazione emerge dalla constatazione che, senza che la competenza esclusiva dello Stato per regolare il regime dei suoli sia messa in discussione, si verifica tuttavia una sua intromissione nelle competenze urbanistiche definite dalla Costituzione come proprie e a loro volta esclusive delle comunità autonome.

In secondo luogo, l'adeguamento degli interventi alle esigenze legislative del nuovo sistema diventa problematico. Non per nulla era parso ragionevole, per non correre il rischio di una paralisi nell'attuazione dei

piani in vigore, evitare un processo di applicazione immediata e obbligatoria della stessa e consentire invece un adattamento graduale, senza forzature, delle nuove disposizioni in sede di revisione di programmi esistenti o di approvazione di nuovi strumenti, al fine di garantire agli enti locali un intervento non contraddittorio nella regolamentazione del mercato immobiliare. Della legge sono state invece rimarcate la complessità e la rigidezza, dovute proprio al fatto di non prevedere una gradualità di attuazione nello spazio e nel tempo. I costi, infine, comportano serie difficoltà per la sua applicazione perché mettono in evidenza i limiti di intervento delle municipalità, dovuti essenzialmente alla scarsità dei loro mezzi finanziari e del dinamismo che la gestione urbanistica richiede – doti proprie invece dei promotori privati – costituendo ulteriori freni alla sua completa applicazione.

Inoltre, la severità nell'applicazione dei termini legali per il compimento dei doveri urbanistici da parte dei proprietari può portare ad effetti contrari a quelli perseguiti nel settore immobiliare, determinando gravi difficoltà per il finanziamento delle opere di urbanizzazione e per la stessa attività costruttiva: considerata l'incertezza dei diritti inerenti la proprietà, in perenne divenire, diventa arduo ottenere facilitazioni creditizie o qualsiasi altro mezzo di finanziamento esterno. La difficoltà consiste essenzialmente nel fatto che né l'acquirente, né il proprietario possono sapere con certezza quale sarà il reale valore economico o patrimoniale del bene (terreno o edificio) sul quale deve ricadere la garanzia. Questo porta all'impossibilità, da parte soprattutto dei piccoli e medi proprietari di suolo, di disporre delle risorse economiche sufficienti a portare a termine gli interventi pubblici e privati previsti.

Emerge infine una preoccupazione, di ordine più politico che urbanistico, consistente nella mancanza di un controllo adeguato sulle misure legali che possono consentire da parte dei pubblici poteri una massiccia acquisizione fondiaria (attraverso espropri forzosi, vendita forzosa, acquisizione del rendimento urbanistico, cessione addizionale dei terreni, ecc.) che porterebbe ad una progressiva municipalizzazione del suolo, in misura tale da escludere o marginalizzare l'iniziativa privata.

In ogni caso, l'originalità del diritto dei suoli spagnolo sta nella ricerca della giustizia distributiva e nello sforzo di recupero alla comu-

nità dei plusvalori urbanistici, almeno di quelli originati dagli spazi urbanizzabili. Non per nulla le disposizioni giuridiche emanate a tal fine sono dovute in gran parte alla grave mancanza di risorse delle amministrazioni locali.

In teoria, tutte le azioni di controllo dovrebbero essere condotte in aree omogenee (i perimetri o "poligoni di attuazione"); nei fatti tuttavia la situazione differisce tra spazio urbano e spazio urbanizzabile: perché è solo in quest'ultimo che possono effettivamente e concretamente dispiegarsi le tre procedure utilizzabili per condurre a termine l'urbanizzazione (l'espropriazione, la compensazione e la cooperazione).

Nel primo caso l'amministrazione espropria la totalità dei suoli compresi nel perimetro ed esegue essa stessa i lavori (oppure espropria a favore di un privato incaricato di eseguirli); nella compensazione operano i soli proprietari riuniti in consorzio, che eseguono e finanziano i lavori (e si tratta dell'ipotesi più ricorrente); nella cooperazione, infine, l'amministrazione li esegue a spese dei proprietari, in regime di diritto comune.

La compensazione e la cooperazione impongono non solo di finanziare il 90% dei costi di urbanizzazione, ma anche di cedere gratuitamente alla municipalità i terreni per le attrezzature pubbliche. D'altra parte, è assicurata ai proprietari una totale uguaglianza: cancellata l'iniziale divisione catastale, ciascuno si vede attribuire particelle costruibili (o diritti di costruzione) proporzionati all'apporto iniziale, indipendentemente dalla destinazione effettiva dei lotti originari.

Il piano regolatore fissa per ciascun settore delimitato un profitto medio (e un profitto urbanistico ottenuto moltiplicandolo per la superficie del settore) che definisce il profitto globale ricavabile dal processo di urbanizzazione. L'importo è ottenuto ponderando l'indice edificatorio del settore con una serie di indicatori (usi consentiti, intensità degli usi, localizzazione, ecc.) più o meno numerosi in funzione della loro riconoscibile redditività. Alla situazione più redditizia possibile del settore è attribuito il valore 1, tutti gli altri saranno proporzionalmente inferiori. Una volta calcolato il profitto medio per settore programmato si potrà calcolare il profitto medio di tutto il SUP, poi si confronterà il profitto medio di ciascun settore con quello medio di tutti gli spazi

urbanizzabili programmati: se c'è eccedenza di profitto i proprietari fondiari del settore dovranno cedere gratuitamente l'equivalente dell'eccedenza in particelle costruibili (o diritti) alla municipalità. Al contrario, se il settore è in credito, i suoi oneri (cessione gratuita di terreno per servizi, finanziamento dei costi di urbanizzazione, cessione gratuita del 10% del profitto medio) saranno proporzionalmente ridotti, la differenza essendo posta a carico della municipalità.

Il profitto medio permette anche di calcolare un carico supplementare per i proprietari di ogni perimetro, ma così si giunge ad una situazione in cui il 35-40% della superficie di ogni perimetro deve esser gratuitamente ceduto alla municipalità (e anche più se il settore gode ancora di un'eccedenza di profitto).

Riccardo Bedrone

Parte I

Venerdì 12 febbraio, mattina (moderatore: *Guido Morbelli*)

Morbelli Riassumo innanzitutto le ragioni per le quali ci troviamo oggi qui, anche se non siamo moltissimi a causa di una serie di episodi concomitanti come il Carnevale, l'influenza e una seduta straordinaria del Consiglio Regionale che ha impedito a molti funzionari di intervenire. Siete tutti al corrente della discussione oggi in atto sulla futura, ipotetica legge sui suoli, della quale sono stati depositati alla Camera molti progetti, che coprono tutto l'arco politico. C'è anche, sul piano culturale, un progetto promosso dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, che ha ripreso la metodologia della perequazione dei volumi oggi abbastanza in voga.

In questo contesto, caratterizzato da una situazione un po' confusa che si trascina in Italia da trent'anni, abbiamo pensato di valutare opportunamente alcune esperienze consolidate, condotte in altre nazioni europee, nel merito del controllo dei valori fondiari e del riequilibrio fra le posizioni proprietarie. Proprio per questa ragione abbiamo chiesto ad alcune personalità straniere molto note ai cultori dell'urbanistica di venire a esporci i pro e i contro dei vari casi.

Hanno acconsentito molto gentilmente il professor Nathaniel Lichfield, professore emerito di Economia della pianificazione ambientale dell'Università di Londra, che è anche stato presidente di un'istituzione di grande rilievo in Gran Bretagna come il *Royal Town Planning Institute*, che ci parlerà del caso britannico; il professor Vincent Renard, direttore di ricerca del *Centre National de la Recherche Scientifique* di Parigi, che ci intratterrà oggi pomeriggio sul caso francese; il professor Javier Garcia-Bellido, vicedirettore generale della Direzione generale urbanistica del *Ministerio del Fomento* di Madrid nonché professore all'Università Carlos III di Madrid, che esporrà domani mattina il caso spagnolo.
La nostra richiesta è stata accolta con grande favore dall'IRES grazie soprattutto alla sensibilità del suo direttore dottor La Rosa, che ha accettato con grande entusiasmo l'idea, facendosi anche interprete della necessità di un patrocinio che ha ottenuto sia – e questo va sottolineato – attingendo direttamente ai fondi dell'IRES, sia da parte della Regione. Ringraziamo dunque la Presidente dell'IRES, dottoressa Casiraghi e gli assessori regionali competenti – che però, come ho detto poc'anzi, sono impegnati in questo *tour de force* in Regione – per questo generoso contributo. Avremo come ospiti nel corso del colloquio: il professor Stanghellini, presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, il professor Camagni, che è stato capo del Dipartimento per le aree urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il professor Forte, uno dei massimi esperti italiani della questione. Avevano risposto al nostro appello, ma saranno purtroppo assenti a causa dei virus stagionali, il professor Vincenzo Caianiello, già presidente della Corte Costituzionale e il professor Italo Magnani, uno dei più noti studiosi delle questioni di economia urbana; il professor Gabrielli, che oltre ad essere professore all'Università di Genova è anche assessore all'Urbanistica del comune di Genova, è stato invece convocato d'urgenza dal suo sindaco proprio oggi.
Darei ora la parola alla professoressa Vera Comoli, preside della nostra Facoltà di Architettura, che è stata incaricata di rappresentare il Magnifico Rettore Rodolfo Zich; è venuta molto cortesemente ad ascoltare cose che forse sono un po' lontane dai suoi interessi

accademici, centrati sulla storia dell'architettura e della città, in particolare di quella di Torino. Certamente Torino è stata teatro, nel Seicento, di un importante precedente in materia di recupero dei valori fondiari, ai tempi del suo ampliamento verso est sull'asse della via di Po: c'erano però un'autorità indiscussa che perseguiva un disegno preciso, una visione sperimentata e consolidata della città e un progetto urbanistico ben definito. Con l'avvento dell'era industriale e del conseguente urbanesimo le cose si sono invece terribilmente complicate. Penso ora che la dottoressa Casiraghi, presidente dell'IRES, vorrà dire due parole.

CASIRAGHI Vorrei a mia volta ringraziare il Politecnico e l'Università di Torino, con il loro Dipartimento Interateneo Territorio, per averci proposto questa iniziativa. Devo dire che, per quanto riguarda l'Istituto da me rappresentato, c'è ovviamente un interesse per questo tipo di disciplina, che possiede una valenza d'impatto sul territorio non solo dal punto di vista fisico, ma anche da quello economico, che credo non sfugga a nessuno.

Devo anche dire che, specialmente per quanto riguarda le aree urbane e in particolare la città di Torino, è sicuramente una componente che non viene oggi considerata, a mio parere, in maniera abbastanza organica rispetto alle ipotesi e alle valutazioni sullo sviluppo della città, mentre è una componente di grande rilevanza in un'area come quella torinese. Credo in un approccio più sistematico e più organico a questa materia, avvalendosi anche delle esperienze condotte all'estero, dove probabilmente c'è stato più pragmatismo su questo tipo di questione: non nascondiamoci che da noi essa ha avuto per molti anni, e continua ad avere come testimonia la nostra legislazione, un approccio molto "ideologico".

In questa fase nella quale si cerca di esaminare i problemi sotto un altro profilo, credo dunque che siano molto importanti alcuni esempi più pragmatici. Abbiamo accolto con favore quest'iniziativa, proprio perché si tratta di un tassello che bisogna certamente tenere in considerazione anche dal punto di vista di una valutazione socioeconomica più completa del territorio; devo aggiungere che l'integra-

zione, che viene garantita dall'apporto dell'Università alle nostre competenze e ai nostri studi, è sicuramente molto utile dal momento che non avevamo finora un filone di ricerca specifico su questo argomento, ma uno di carattere più statistico e ricognitivo sull'uso del territorio, dunque meno propositivo.

Non voglio dilungarmi, perché gli interventi di merito saranno sicuramente più interessanti, ma credo comunque che la collaborazione portata avanti in quest'occasione si debba poi tradurre – e come presidente dell'Istituto posso offrirne la disponibilità proprio perché ci sono queste esperienze – nella pubblicazione degli atti di queste giornate. Credo infatti che l'utilità di occasioni come questa, se si vuole davvero suscitare e ampliare il dibattito – visto che in questi casi si raggiunge un numero abbastanza ristretto di persone – sia invece costituita soprattutto dalla possibilità di fare poi circolare le idee che vi sono state espresse. Abbiamo collane molto affini come tipo d'argomenti, delle quali possiamo disporre tranquillamente. Credo quindi che la logica conclusione di queste giornate sia una pubblicazione.

Vi ringrazio ancora. Purtroppo in questi due giorni ho le ore piuttosto impegnate, ma sono riuscita ugualmente a leggere quanto era già stato prodotto finora; leggerò poi quanto sarà stato prodotto durante il convegno e vi aiuterò sicuramente a proseguire per questa strada. Vi faccio ancora i miei complimenti per il vostro sforzo organizzativo.

COMOLI Il mio è un saluto di circostanza, ma molto convinto di fronte all'eccellenza della manifestazione. Il nostro Magnifico Rettore professor Rodolfo Zich è a Roma, come vi è stato anticipato, e mi ha pregato di fare gli onori di casa. Li faccio molto volentieri proprio in questo ambito di lavoro sostenuto dal Dipartimento Interateneo Territorio, che funge qui da riferimento del Politecnico e dell'Università; ritengo anche molto importante il riferimento costruttivo dell'IRES, della Regione e degli altri enti territoriali per la discussione approfondita a livello internazionale sul tema, che riguarda il rapporto tra pianificazione urbanistica territoriale e politiche fondiarie.

È vero, come dice il mio amico Guido Morbelli, che io sono distante da questi problemi perché faccio di mestiere lo storico, però mi occupo di storia dell'urbanistica e ho evidentemente potuto notare la presenza delle stesse tematiche anche nel passato, in altri ambiti e in altri contesti.
Leggerò anche molto volentieri gli atti del convegno e cercherò di approfondire la mia conoscenza della questione, perché la trasversalità delle discipline ci porta veramente a cercare di contestualizzare meglio, anche nel tempo, i riferimenti che ognuno di noi ha per le proprie competenze disciplinari.
Il Politecnico di Torino è sempre molto onorato di potere ospitare manifestazioni di alto livello come questa, un livello – come ho detto prima – di eccellenza e che permette di penetrare nel vivo di problemi autentici, che toccano molto da vicino quanto si sta facendo nella società. Credo perciò che sarà fondamentale rendersi conto dei risultati dei lavori svolti attraverso la tempestiva pubblicazione degli atti. Oltre ai ringraziamenti agli enti e alle istituzioni che hanno accettato di venire qui al Politecnico, formulo dunque un augurio sincero per il buon andamento dei lavori e un saluto molto cordiale.

Guido Morbelli

INTRODUZIONE

Il problema di un'efficace normativa fondiaria collegata con la legislazione urbanistica è stato affrontato in Europa, soprattutto nei Paesi più industrializzati, da circa un secolo. Tralasciando il decreto imperiale *sur les rues de Paris*, utilizzato dal barone Haussmann, e le visioni di Ildefonso Cerdà, è proprio a cavallo del Novecento che si collocano le prime esperienze atte a fornire alle amministrazioni interessate gli strumenti utili a intervenire nel mercato fondiario a fini calmieratori (perseguendo soprattutto politiche tendenti a favorire l'accesso all'abitazione dei ceti produttivi più bassi) ed equitativi (mediante il recupero del milliano "incremento non guadagnato").

La *Woningwet* olandese è infatti del 1901, la *Wertzuwachssteuer* tedesca promossa dal borgomastro di Francoforte Franz Adickes è del 1904, la costituzione dell'immenso demanio fondiario municipale di Stoccolma iniziò nello stesso anno, la seconda legge Giolitti per Roma è del 1907, l'*Housing, Town-planning etc. Act* britannico è del 1909.

A queste norme e a questi atti amministrativi ne seguirono altri, spesso alternandosi col mutare dei governi, come dimostra il caso britannico che verrà trattato questa mattina. Da queste esperienze, spesso tumultuose, si può trarre qualche utile indicazione per il futuro, sempre naturalmente che lo si desideri; in particolare in Italia, dove la pratica, ritenuta scientificamente feconda, del "tentativo ed errore" condotta meditando comodamente sulle esperienze altrui avrebbe probabilmente evitato trent'anni di frustrazioni.

Non voglio, per ora, entrare nel merito del buon funzionamento di questo o quell'apparato normativo. Quello che mi sento di affermare è che ancora oggi conserva pressoché intatta la sua validità concettuale la magistrale indagine sul problema dell'indennizzo e della miglioria condotta nel 1942 per il Parlamento inglese dalla commissione ministeriale di esperti presieduta dal giudice Augustus Andrewes Uthwatt. Fu scarsamente divulgata, o quanto meno apprezzata, nei circoli urbanistici italiani, e ho buone ragioni di ritenere che molti colleghi sarebbero piut-

tosto stupiti di notare quante delle opinioni oggi correnti siano state anticipate di almeno mezzo secolo da questo rapporto, del quale riassumo gli aspetti salienti.

Nell'ambito di una visione economica di riconoscibile ispirazione marshalliana, il problema dell'indennizzo, e quindi per analogia tutta la questione fondiaria, risiedeva sostanzialmente nel fatto che "la pianificazione, che è diretta ad assicurare il miglior uso possibile del suolo a fini sociali, cerca di operare all'interno di un sistema fondiario nel quale viene attribuito al suolo stesso un valore di sfruttamento urbanistico che dipende dalla prospettiva di un suo uso proficuo" (*Ministry of Works and Planning*, 1942, par. 37).

Si trattava del cosiddetto "valore d'attesa", che si estendeva su di un'area assai più vasta di quella strettamente necessaria all'urbanizzazione. La pianificazione urbanistica non riduceva l'ammontare complessivo dei valori fondiari, ma li ridistribuiva qua e là mediante l'azzonamento e i vincoli per servizi sociali, diminuendoli o aumentandoli a seconda dei vantaggi e degli svantaggi relativi.

La lievitazione del valore del terreno provocata dalla probabilità di un suo uso più remunerativo veniva chiamata "valore fluttuante" (*floating value*), il trasferimento del valore da un lotto all'altro indotto dalle destinazioni d'uso sancite dai piani "valore migrante" (*shifting value*). L'azione della sola pianificazione urbanistica produceva dunque quello che oggi chiamiamo "gioco a somma zero": aggiungeva da una parte e sottraeva dall'altra, e viceversa. I suoli furono classificati dalla commissione Uthwatt come "urbanizzati" e "non urbanizzati".

Il Rapporto raccomandò la nazionalizzazione dei diritti di sfruttamento urbanistico dei terreni non urbanizzati. Il suolo destinato ad un futuro sfruttamento urbanistico poteva essere quindi espropriato al suo "valore d'uso esistente" e riaffittato a valore di mercato, recuperando in tal modo l'incremento di valore o "miglioria" (*betterment*). I suoli edificabili "assolutamente maturi" per la trasformazione (*dead ripe for development*) sarebbero stati acquistati a valore di mercato, commisurando però l'indennità espropriativa al valore posseduto nel 1939, in modo da scoraggiare la speculazione. Ai suoli già urbanizzati si sarebbe dovuto imporre un sistema fiscale, adottando per esempio un'aliquota del 75%, capace di incamera-

re periodicamente gli aumenti dei valori di posizione e di trasferirli pertanto alla collettività mano a mano che si formassero.

Senza voler accampare pretese di originalità nel merito di un argomento che è stato oggetto degli esercizi di tanti ingegni così a lungo qua e là per l'Europa, tenterei di sintetizzare quelle che appaiono oggi come le caratteristiche desiderabili e realizzabili di una normativa fondiaria per l'urbanistica adatta alla città contemporanea:

a) garantire la possibilità di disporre, nel luogo giusto e al momento giusto, dei terreni occorrenti per le esigenze sociali, siano esse abitazioni o servizi;
b) favorire la costruzione di alloggi e servizi sociali nella quantità adatta e ad un costo ragionevole;
c) recuperare una quota consistente del plusvalore fondiario, trattando equamente i proprietari rispetto alla legge e rendendoli indifferenti rispetto alle decisioni di carattere urbanistico;
d) ridurre al minimo le capacità discrezionali dei poteri pubblici, evitando il più possibile patteggiamenti e contrattazioni fra amministratori, funzionari e privati;
e) assumere un atteggiamento realistico nei confronti dell'apparato amministrativo pubblico, in particolare di quello locale, e delle sue possibilità finanziarie.

Tutte queste caratteristiche possono coesistere? Temo di no. La specializzazione funzionale dei terreni urbani, sancita dalla tecnica canonica dell'azzonamento, conduce infatti a differenziare fortemente il valore di suoli anche contigui, e così pure la fornitura di servizi urbani pregiati (come i parchi e le stazioni della metropolitana). L'esproprio generalizzato a valore di mercato porta le amministrazioni pubbliche alla bancarotta. L'esproprio selettivo a prezzo politico porta al doppio mercato e a comportamenti iniqui nei confronti dei proprietari. L'attribuzione di forti oneri economici, in termini monetari e volumetrici, ai proprietari dei terreni urbanizzabili porta a favorire quelli degli immobili inseriti nel tessuto esistente, e così via.

Il politico e il legislatore si trovano dunque sempre di fronte a dilemmi sostanzialmente riconducibili al fatto che il settore immobiliare è solo

una componente di una più ampia economia di mercato (di beni, di servizi, di risorse finanziarie, di prestazioni intellettuali, ecc.) che ha pesanti riflessi sui suoi risvolti economici e pertanto sul suo sistema di prezzi.

Ciò mi porterebbe a concludere che quel giardino dell'Eden non esiste e che ci si debba pertanto accontentare di una normativa "accettabile" o "decorosa": la meno iniqua, costosa e complicata fra le molte possibili. O, forse, di diversi strumenti giuridici di carattere fondiario, utilizzabili secondo varie combinazioni a seconda dei casi.

Ritornando al ventaglio delle esperienze europee, così vario a causa delle diverse tradizioni giuridiche (basta pensare alla *common law* e al diritto romano), dei diversi modelli urbanizzativi (la densità territoriale complessiva di Londra è circa un quinto di quella di Parigi, la funzione strutturante delle ferrovie metropolitane di Copenaghen e di Stoccolma non ha paragoni validi in Europa) e delle diverse modalità d'accesso al bene abitazione (i prezzi degli alloggi di Stoccolma sono molto inferiori a quelli di Roma, grazie ad un'incidenza del prezzo del suolo che nei quartieri nuovi, tutti realizzati da cooperative, è dell'1% circa) mi pare che, scartando le soluzioni del *land banking*, oggi improponibili su larga scala in Italia, i modelli emersi nel dopoguerra siano sostanzialmente riconducibili a tre.

Uno è quello fiscale-ridistributivo, che – a grandi linee – preleva il plusvalore fondiario generato dal processo di crescita della città e dalle scelte urbanistiche per farlo rifluire in demani fondiari pubblici o in servizi pubblici areali, ossia il modello britannico. Un altro è quello che si fonda sull'attribuzione legale generalizzata di una edificabilità standard e sul pagamento e commercializzazione del *surplus*, ed è il modello francese. Un altro ancora, l'esperienza nazionale più recente, si fonda sull'attribuzione, da parte del piano regolatore, di edificabilità variabili da città a città e da zona a zona, ma trasferibili e commerciabili, in particolare dalle aree a servizi a quelle per l'edilizia privata, allo scopo precipuo di garantire la distribuzione più uniforme possibile dei servizi pubblici areali e il minimo impegno finanziario delle amministrazioni locali: il modello spagnolo.

Se le cinque caratteristiche ideali di una buona normativa fondiaria che ho proposto prima sono condivise, è interessante comprendere se e

in quale misura siano state o siano soddisfatte dalle normative britanniche, francesi e spagnole.

Il *Community Land Act* e la *Development Land Tax* sono veramente riusciti, prima dell'era Thatcher, a raffreddare il mercato fondiario e ad assemblare demani fondiari municipali? E cosa è successo dopo? Il *plafond légal de densité*, tanto lodato a suo tempo da molti nostri urbanisti che avevano sostenuto a spada tratta la proposta di legge Cutrera-Pagani imperniata su di esso, ha permesso di redigere buoni piani regolatori e ha davvero generato maggiore equità nel gioco immobiliare? La *reparcelación* e l'*aprovechamiento urbanistico tipo* hanno veramente garantito l'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di piano, compatibilmente con l'abbattimento dei valori fondiari? A queste e altre domande attendiamo risposte dai nostri amici e colleghi d'oltralpe.

Siamo ben felici di avere creato un'occasione di dibattito scientifico ad alto livello, fra studiosi e amministratori di qualificazione superiore, allo scopo di trarne indicazioni utili per la tanto auspicata riforma della gestione dell'assetto urbano del nostro Paese, nel suo triplice aspetto fondiario-immobiliare, fiscale e urbanistico.

Poichè si parlerà inevitabilmente dell'ingarbugliata situazione italiana, alla cui soluzione questo colloquio potrebbe apportare qualche contributo, è il caso che spenda qualche parola sulla metodologia oggi in voga, nota con la formula magica di "perequazione dei volumi", di importazione iberica.

Mi limito a qualche accenno, sia per un ospitale dovere di brevità, sia perchè non la conosco a fondo, essendomi limitato finora a tenermi aggiornato.

Occorre però una breve premessa, che sintetizza all'estremo alcune ipotesi economiche circa il funzionamento del "sistema città" avanzate più dettagliatamente altrove (Morbelli, 1985, pp. 35-36), cercando di coordinare vari contributi teorici al problema. Avvaloravo allora l'idea che: il prezzo del suolo rappresentasse in ogni istante la capitalizzazione dei vantaggi periodici e monetizzabili derivanti da una data localizzazione; che il valore incorporato dai suoli fosse essenzialmente un valore sociale, suddivisibile equamente fra i diversi attori economici e per semplicità accreditabile al comune come rappresentante istituzionale

della comunità locale e pertanto come massimo titolare naturale e legittimo di quella ricchezza; che i valori fondiari fossero generalmente decrescenti dal centro alla periferia, nonchè riconducibili ai loro usi futuri più probabili e alla rimunerazione di questi; che la pianificazione urbanistica alterasse la cosiddetta configurazione "naturale" dei valori, in ossequio a scelte tecniche miranti ad un assetto urbano complessivamente più ordinato ed efficiente; che il valore sociale incorporato nei suoli urbani potesse e dovesse ritornare alla collettività, istituzionalmente rappresentata; che, nella valutazione dei sacrifici da imporre ai vari cittadini allo scopo di realizzare servizi pubblici areali, questi dovessero essere equamente ripartiti; infine, che il valore della superficie commerciabile degli edifici già esistenti incorporasse una quota del valore del suolo.

Ora la perequazione dei volumi, se l'ho ben compresa, s'inserisce nel quadro d'ipotesi che ho testé esposto realizzando essenzialmente, fra i proprietari fondiari che versino più o meno nelle stesse condizioni economiche, compensazioni dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dallo sviluppo della città previsto dal piano. Una prima obiezione riguarda allora la perequazione non tanto fra i proprietari fondiari appartenenti, per così dire e semplificando all'estremo, alle medesime corone della città e localizzati pertanto su fasce anulari, quanto fra quelli appartenenti ai suoi settori circolari e localizzati lungo fasce diametrali.

Se si vuole che la perequazione sia un gioco a somma zero, occorre allora trovare il modo di trasferire sui proprietari più sfavoriti (quelli esterni) i vantaggi goduti da quelli più interni, ai quali sembra pacifico conferire densità, e pertanto prospettive economiche, maggiori; senza contare che si pone anche il problema, bene individuato da Camagni (Camagni, 1995, p. 52) della perequazione nei casi di urbanizzazione diffusa, e quindi anche fra di essa e l'urbanizzazione compatta.

Quest'immagine del modello ideale e astratto di sviluppo della città per anelli concentrici, che mi sembra comunque il modello di riferimento del sistema perequativo, mi fa anche sorgere il dubbio che la "perequazione dei volumi" non possa funzionare troppo quando la pianificazione scelga forme di sviluppo che si distacchino radicalmente da esso; tanto per menzionare un eccellente episodio dell'urbanistica con-

temporanea, come avrebbe funzionato applicandola al *Finger Plan* di Copenhagen?

Un'altra obiezione riguarda la netta discriminazione fra le aree urbanizzabili e quelle già urbanizzate: infatti, in linea di massima l'andamento dei valori fondiari segue il classico modello "a campana", mentre il tessuto edilizio è distribuito piuttosto omogeneamente presentandosi poi con un "fronte", anche se spesso sfrangiato, verso la campagna. Ma allora, i proprietari degli edifici appartenenti all'area interna urbanizzata con chi scambiano i vantaggi del maggior valore, indubbiamente riflesso sul valore della superficie di pavimento, del suolo sul quale insistono i loro edifici?

Tutte queste considerazioni mi portano a ribadire che occorra affiancare alla perequazione un opportuno sistema fiscale di recupero *continuo* della rendita fondiaria, utile a realizzare quel "gioco a somma zero" che aveva proposto pionieristicamente il già citato Rapporto Uthwatt e che permetterebbe – *inter alia* – di risolvere il severo aspetto finanziario dell'indennizzo dei vincoli urbanistici. Occorre infatti sottolineare – e qui la strada degli urbanisti si divide da quella degli scienziati delle finanze – che per avere efficacia urbanistica il prelievo periodico di valore al quale ho testé accennato dovrebbe avere la caratteristica di un *contributo* e non di una *tassa*. Non preleverebbe infatti una quota del *reddito* dei vari proprietari interessati, e tanto meno della loro *ricchezza*, bensì della *riverberazione* di una produzione collettiva di ricchezza (la città moderna), che si è posata temporaneamente su certi lotti di terreno.

Di tasse sugli immobili ce ne sono già troppe. Qui si aprirebbe un discorso assai più ampio, che prima o poi occorrerà comunque affrontare se vogliamo veramente diventare un Paese moderno, di riassetto complessivo della fiscalità immobiliare allo scopo di ridare fiato all'edilizia e di separare radicalmente la tassazione (sacrosanta) delle *rendite* da quella dei *profitti* del settore immobiliare, che dev'essere invece indirizzata a incentivare lo spirito d'intrapresa e a premiare il lavoro produttivo, tanto materiale quanto intellettuale.

Mi preme poi sottolineare con piacere la resurrezione, sotto le nuove spoglie delle aree di trasformazione urbanistica previste dalla bozza di riforma dell'INU presentata a Torino nel 1995, della figura del

comparto edificatorio già prevista dall'art. 870 c.c. e caldeggiato da Astengo fin dal lontano 1955, la cui lunga e misteriosa eclissi può forse essere spiegata con la "percezione di tipo punitivo di tale strumento" menzionata da Pierluigi Mantini (Mantini, 1995, p. 32), il quale peraltro ha proposto anche interessanti misure ad incentivo della sua adozione: riduzione della maggioranza necessaria a istituirlo, "premio di consorzio" e diminuzione dell'aliquota fiscale sul plusvalore realizzato (Mantini, 1995, p. 34).

Siamo tutti a conoscenza dell'esistenza di varie proposte sul tappeto. Il vecchio armamentario ideologico che aveva fatto imboccare il vicolo cieco della proposta utopistico-radicale dell'esproprio generalizzato, degli indennizzi a valore agricolo e della sacralità dei vincoli urbanistici, che ha ingessato l'urbanistica italiana per trent'anni, sembra definitivamente alle nostre spalle. Pare che finalmente si sia smesso di dedicare tante energie intellettuali ad un problema giuridico proclive all'astrazione come quello della separazione del diritto di proprietà da quello dell'utilizzazione del suolo per scopi diversi da quelli suggeriti da madre natura. Sta forse dischiudendosi un orizzonte urbanistico nel quale si coniugheranno i principi elaborati dal pensiero urbanistico europeo col pragmatismo e col realismo politico e amministrativo.

"Voilà mes idées sur cette question, plus importante que l'on ne veut le croire, puisque s'accoutumant à jouer avec la propriété, on la viole, et qu'il en resoulte des abus révoltants qui mécontentent l'opinion publique" diceva Napoleone a proposito dell'espropriazione per pubblica utilità nella nota di Schoenbrunn del 29 settembre 1809, intesa a districare la matassa del contenzioso fomentato dalla *Loi sur le dessechement des marais* del 1807; e non si può non riconoscergli una buona dose di saggezza politica. D'altra parte il Legislatore della nostra Assemblea Costituente del 1946 non si è troppo discostato, varando il nuovo stato sociale, da quella linea.

La formulazione ambigua e compromissoria dell'art. 42, che ha lasciato affermare a varie scuole di giuristi tutto e il contrario di tutto sulla "proprietà privata", sui suoi "limiti", sulla sua "funzione sociale" (2° comma) e sull'"indennizzo" (3° comma), e la legiferazione successiva, nonchè le arcinote sentenze abrogative della Corte Costituzionale,

hanno indotto ad esempio Stefano Rodotà a constatare che "i giudici costituzionali hanno compiuto operazioni interpretative diverse, tutte convergenti verso un obiettivo di politica del diritto che, sinteticamente, è lecito identificare con un complessivo rafforzamento della tutela proprietaria" (Rodotà, 1981, p. 122), in barba ad una "funzione sociale" che, per usare un gentile eufemismo, non è mai stata troppo chiarita. Lo stesso Rodotà ricordava nel suo commento il tono ironico col quale il futuro secondo Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, aveva notato che l'Assemblea Costituente era "propensa a introdurre nei testi legislativi parole le quali non hanno un significato preciso" avviandosi in realtà a formulare "auguri, che in avvenire si riesca a scoprire il significato delle parole che oggi non conosce".

Anche un Paese di tradizione controriformista come il nostro sembra oggi investito dai salutari zefiri provenienti dal resto dell'Europa. Può darsi, anche se per la mia generazione lo scetticismo è d'obbligo, che il terzo millennio vedrà un'Italia un po' diversa.

Mi auguro che il vasto mondo dell'urbanistica faccia la sua parte e non perda la buona occasione.

Darei la parola, a questo punto, al professor Lichfield, che ha preparato uno scritto appositamente per questo colloquio.

Riferimenti bibliografici

CAMAGNI R.,
1995 *Trasformazione urbana ed equità: riflessioni di un economista sulla proposta di nuova legge urbanistica*, in BARBIERI C. A., OLIVA F. (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*. Roma: INU.

MANTINI P. L.,
1995 *La perequazione degli immobili nella proposta di riforma dell'INU. Profili giuridici*, in BARBIERI C. A., OLIVA F. (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*. Roma: INU.

MINISTRY OF PUBLIC WORKS AND PLANNING,
1942 *Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment*. London: HMSO, in MORBELLI G., *Politica fondiaria e controllo urbanistico in Gran Bretagna*. Torino: CLUT, 1981, traduzione italiana parziale.

MORBELLI G.,
1985 *Suoli, urbanistica e finanza locale: armonia irrealizzabile?*, in MORBELLI G., *Urbanistica e valori fondiari: verso una nuova legge sui suoli?* Torino: CELID.

RODOTÀ S.,
1981 *Art. 42*, in BRANCA M. (a cura di), *Commentario della Costituzione*. Bologna.

Nathaniel Lichfield

INDENNIZZO E MIGLIORIA IN GRAN BRETAGNA: PASSATO E PRESENTE
(traduzione di Guido Morbelli)

1. Obiettivo dello scritto

Come recita la frase d'apertura della scheda sulla Gran Bretagna preparata per questo colloquio, "l'esperienza britannica è probabilmente la più ricca e interessante del contesto europeo". Definisce molto bene l'esperienza passata, in particolare quella fra la seconda guerra mondiale e gli anni Settanta; quella successiva appare invece assai uggiosa quando venga messa a confronto con una tradizione tanto ricca. Per interpretare il presente è però necessario, come spesso accade, comprendere come l'assetto attuale sia emerso dal passato. Mi occuperò quindi di entrambi.

La mia fonte principale a tale scopo è uno studio sull'argomento che Owen Connellan e io stiamo conducendo per il Lincoln Institute for Land Policy di Cambridge, Massachusetts. Il nostro primo rapporto è stato pubblicato col titolo *Land Value Taxation for the Benefit of the Community in Britain: History, Achievements and Prospects* (Lichfield - Connellan, 1997). Il secondo è in via di completamento, col titolo *Land Value Taxation for the Benefit of the Community in Britain: Proposals for Legislation and Practice* (Lichfield - Connellan, 1999). Il campo d'indagine di questi rapporti è più ampio dell'oggetto di questo scritto (l'indennizzo e la miglioria). Le ragioni di questa dilatazione degli orizzonti possono essere individuate nella storia del problema, che passerò ora a illustrare brevemente.

2. Le origini

In Gran Bretagna il suolo è stato tassato per secoli (Graham, 1986), a partire dalla Tassa generale sulla proprietà immobiliare introdotta nel

1601 col *Poor Relief Act*, il cui gettito è oggi la fonte principale delle entrate del governo locale in sostituzione del provvedimento originario, volto ad assistere coloro che oggi sarebbero chiamati i "socialmente esclusi". Il suolo è attualmente una voce della tassa sul reddito, dell'imposta sulle società, della tassa sui guadagni capitali, della tassa di successione, della tassa di bollo e dell'imposta sul valore aggiunto: tutte a beneficio del governo centrale. In questo intervallo di tempo, la tassazione dei valori fondiari in sé e per sé è stata introdotta più di recente. Ha assunto due forme, che mi accingo ora a descrivere.

La tassazione del valore del suolo

La teoria a favore della tassazione dei valori fondiari è antica e ben nota (Lichfield - Connellan, 1997, app. I.2). È stata accolta generalmente con favore perché il suolo è, fra le molte a disposizione dell'uomo, una risorsa unica. Le ragioni principali sono due.

La prima: le qualità originarie del suolo inteso come materia prima (cioè non "modificato" dall'uomo) sono state date da Dio o dalla Natura (a seconda delle convinzioni personali) e non richiedono risorse create dall'uomo (a parte le modificazioni necessarie per renderlo utilizzabile). La seconda ragione deriva da questo assunto: il suolo costituisce, generalmente parlando, un'offerta fissa (a parte le bonifiche, ecc.); è fisso sotto il profilo localizzativo (di modo che ogni sito ha caratteristiche uniche) e può ancora essere modificato per una varietà di scopi (Lichfield - Darin-Drabkin, 1988, cap. 1).

Basandosi su queste caratteristiche, gli economisti classici e neoclassici successivi (per esempio Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Alfred Marshall, C. A. Pigou, Henry George) hanno proposto la tassazione della rendita fondiaria sulla base dell'ipotesi che si trattasse di un "reddito non guadagnato" venuto a esistere non tanto grazie al proprietario in quanto tale, quanto grazie all'attività della comunità in senso generale; per tale ragione la tassa non avrebbe ridotto l'offerta di beni e servizi, provocando un aumento dei prezzi come molte altre tasse. Ragionamenti simili e anche più stringenti furono esposti da economisti contemporanei, quali Prest e Mason Gaffney (Brown, 1997). In realtà, essi ritenevano che la teoria non solo giustifi-

casse la tesi di una tassa speciale sul suolo, ma che contribuisse anche notevolmente a risolvere i problemi economici dell'epoca.

Fra i teorici classici dell'economia emerge il nome di Henry George, grande fautore della tassazione del valore del suolo. Anche se come economista fu un autodidatta, il suo significativo contributo alla teoria economica, nonostante le formidabili critiche inflittegli (Marx, Marshall, Keynes) è stato autorevolmente riconosciuto (Schumpeter, 1954, pp. 864-65). I semi che sparse, promuovendo la sua panacea della tassazione del valore del suolo come tassa unica, sostitutiva di qualsiasi altra forma di tassazione, hanno prodotto frutti copiosi (George, 1870). Ispirò i primi Fabiani (il serbatoio del pensiero socialista) in Gran Bretagna nell'ultima decade dell'Ottocento (Bernard Shaw, H. G. Wells, Sidney e Beatrice Webb); influenzò le politiche di tassazione del suolo dei successivi governi tanto liberali quanto laburisti; generò una progenie di seguaci (i Georgisti) che sono ancor oggi suoi ferventi propagandisti.

A distanza di un secolo, i discepoli di Henry George che fanno parte di varie società e fondazioni sparse qua e là per il mondo stanno ancora seguendo i precetti sulla tassazione del suolo dettati dal loro fondatore e sostenendo perfino la tassazione del 100% della rendita fondiaria come principio dottrinario e politico fondamentale. Così facendo, essi non riecheggiavano semplicemente il principio originale della tassa, ma ne affermavano la fondamentale rilevanza e ragguardevolezza per il mondo contemporaneo (Harrison et al., 1998; Tideman et al., 1994). Varie associazioni stanno diffondendo questo messaggio in Gran Bretagna. Quella di maggior spicco è il Comitato unitario per la tassazione dei valori fondiari fondato nel 1907 e operante sotto il nome di Centre for the Incentive Taxation (noto ora come Henry George Foundation); il suo giornale "Land and Liberty" ha celebrato il proprio centenario nel 1994. Altri gruppi attivi sono la *Land Value Taxation Campaign*, il *Land Policy Council* e il *Land Reform* in Scozia.

Furono principalmente gli economisti a ispirare in Gran Bretagna un secolo di sforzi volti a imporre la tassazione del valore del suolo (Lichfield - Connellan, 1997, app. I.1, ripresa dalla Commissione d'inchiesta Simes, 1952). Questi sforzi si materializzarono nei rapporti di varie commissioni reali, in vari *Private Bills*, *Government Bills* e

Government Statutes, successivamente abrogati. In termini politici essi ispirarono il governo liberale del 1906-10 e lasciarono il loro segno sul Partito Liberale e sul successivo Partito Democratico Liberale, nonché su di un governo laburista prebellico e su tre postbellici. Ma, soprattutto a causa dell'abrogazione della legislazione laburista operata dai conservatori, il Paese è oggi privo di qualsiasi sistema atto a trasferire una parte degli aumenti di valore del suolo alla comunità, eccezion fatta per l'imposizione generica, per esempio sui guadagni capitali o sulla successione.

L'urbanistica

I semi gettati dal governo liberale del 1906-10 furono sparsi contemporaneamente su di un altro campo allora emergente: l'urbanistica. Dalle variegate fonti delle riforme sociali e politiche del diciannovesimo secolo emersero in Gran Bretagna i tentativi iniziali nella direzione di un'urbanistica istituzionale, che mirasse a consolidare le riforme vittoriane e a farle fiorire nell'arena urbanistica (Ashworth, 1954). Nella legge fondativa *Housing, Town Planning etc. Act* del 1909 fu introdotto il concetto di miglioria (*betterment*): ovvero, laddove i valori fondiari fossero aumentati grazie a progetti urbanistici (*development*), la comunità aveva il diritto, appellandosi alle leggi urbanistiche, di rivendicare la corresponsione di un contributo di miglioria da parte dei proprietari che ne avessero tratto benefici.

Questo particolare filone legislativo perseverò nei tentativi di recupero della miglioria nel corso del ventesimo secolo. Dapprima influenzò i piani urbanistici precedenti alla seconda guerra mondiale mediante le leggi del 1909, del 1925 e del 1932. Questi tentativi assunsero altre forme mediante i cambiamenti rivoluzionari introdotti nella legge urbanistica del 1947 grazie alla quale – e a quelle successive – ha preso corpo e sostanza l'urbanistica postbellica (Cullingworth - Nadin, 1994). Ma l'approccio ispirato dalla pianificazione alla questione dei benefici collettivi fu diverso dalla tassazione fondiaria in sé e per sé.

Esso fu rafforzato dalle proposte rivoluzionarie sul recupero della miglioria alimentate dalla Commissione Uthwatt del 1942 (ECCB, 1942). Basandosi sulle sue raccomandazioni, senza peraltro seguirle completa-

mente, il governo laburista postbellico nazionalizzò, mediante la legge urbanistica del 1947, tutti i diritti di sfruttamento urbanistico del Paese maturati al 1948 e adottò misure per indennizzare i proprietari della perdita di quei diritti attingendo da una somma globale di 300 milioni di sterline, più gli interessi. Lo schema fu revocato dai conservatori nel 1951.

Tuttavia, fatto assai significativo per la pianificazione successiva, essi continuarono a garantire allo Stato la proprietà dei diritti di sfruttamento urbanistico, che vige ancora oggi.

Due successivi governi laburisti reintrodussero i principi del recupero della miglioria a vantaggio della collettività in due progetti assai diversi da quelli della legge del 1947 (il *Land Commission Act* del 1967 e il *Community Land Act* del 1975, insieme col *Development Charge Act* del 1976). Essi furono ancora una volta revocati immediatamente dalle successive amministrazioni conservatrici. L'unica mossa in materia di queste ultime fu quella di presentare nel 1973 una proposta di tassazione dei profitti generati dallo sfruttamento dei suoli che fu resa operativa nel 1974, per un breve periodo, da un governo laburista (Lichfield - Connellan, 1977). Le fece seguito una lunga pausa degli sforzi intrapresi in campo urbanistico nel ventesimo secolo al fine d'imporre il recupero della miglioria per la collettività.

3. Storia dei tentativi di introdurre la tassazione dei valori fondiari in Gran Bretagna

Tassazione del valore di posizione

A partire dalla più augusta delle inchieste istituzionali, nota in Gran Bretagna come Commissione reale, i primi tentativi di introdurre la tassazione del valore di posizione (*site value rating*) risalgono ad un rapporto sul problema dell'abitazione delle classi lavoratrici del 1885. La più importante argomentazione a suo favore era che tale forma di tassazione avrebbe incrementato la disponibilità di aree edificabili grazie alla riduzione del loro prezzo. Fu l'antesignano di un gran numero di tentativi condotti durante il secolo successivo, che non hanno prodotto alla fine alcun risultato pratico. La questione fu sintetizzata nel Rap-

porto di una Commissione d'inchiesta presieduta da Erskine Simes nel 1952-54 e istituita per:

"Considerare e riferire circa la praticabilità e la desiderabilità di far fronte a parte delle spese locali mediante una tassa addizionale sul valore dei siti, tenuto conto delle misure previste dalla legge urbanistica e di vari altri fattori".

Nel suo rapporto, la commissione descrisse abbastanza dettagliatamente la storia degli eventi rilevanti in tema di valori fondiari, riassumendola nel suo allegato 1. Le conclusioni della Commissione Simes (relazione di maggioranza) riflettevano la forza delle varie argomentazioni a favore della tassazione dei valori fondiari, ma affermavano che:

"Siamo tuttavia dell'opinione che questo problema storico e le relative testimonianze circa la sua importanza [...] non siano rilevanti agli effetti della situazione attuale della Gran Bretagna".

Il motivo principale di tale affermazione era l'entrata in vigore della legge urbanistica del 1947, che prevedeva l'applicazione di un'imposta del 100% sul primo sfruttamento urbanistico e rendeva pertanto superflua la tassa sul valore del sito. Tuttavia, nonostante l'abbandono della tassa sullo sfruttamento urbanistico poco dopo la pubblicazione del Rapporto della Commissione, l'impatto delle nuove circostanze non fu assorbito successivamente. Come dimostra l'allegato I, non ci fu una successiva legislazione sull'argomento, per quanto siano state presentate in Parlamento varie proposte di legge in materia.

Allo scopo di esporre una rassegna di questa esperienza riporto ora alcuni estratti del nostro lavoro del 1997 (Lichfield - Connellan), dove abbiamo proposto un'interpretazione personale della vicenda.

Che cosa ha funzionato?

1) La concentrazione dell'attenzione sui valori fondiari come obiettivo legittimamente perseguibile, che diversamente sarebbe sfuggito alle misure fiscali.

2) La concentrazione dell'attenzione sulla questione morale di una tassazione più equa – un sentimento di ingiustizia che richiedeva un'azione fiscale positiva, che mirasse a ottenere una qualche ridistribuzione dei valori creati dalla società nel suo complesso.
3) La concentrazione dell'attenzione su principi economici e fiscali "solidi" (ad esempio mediante una tassa sulla rendita) che invadessero e distorcessero il meno possibile l'economia.
4) La concentrazione dell'attenzione sui proprietari fondiari, considerandoli i reali beneficiari dell'aumento dei valori fondiari, piuttosto che sui locatari.
5) La concentrazione dell'attenzione sulla tassazione dei valori fondiari di base, invece che sulla penalizzazione degli investimenti derivante dalla tassazione degli edifici e delle trasformazioni dei suoli.
6) La concentrazione dell'attenzione sul suolo visto come fattore della produzione e su un suo più efficiente utilizzo, invece di accettare gli indugi dei proprietari nell'adeguarsi al risveglio del mercato edilizio.
7) La concentrazione dell'attenzione sulla dimostrazione della possibilità pratica della tassazione del suolo; il duplice esperimento estimativo condotto da H. M. Wilks a Whitstable nel 1963 e nel 1973 dimostrò che né il processo di valutazione né l'identificazione delle proprietà costituivano un problema intrattabile.
8) La concentrazione dell'attenzione sui disegni di legge, grazie ad una serie di proposte di legge parlamentari consecutive che culminarono nel *London Rating (Site Values) Bill* elaborato dal *London County Council* nel 1938, che può costituire un ottimo precedente per qualsiasi legislazione futura.
9) La concentrazione dell'attenzione sulla soluzione delle difficoltà tecniche manifestatesi in precedenza circa la "sacralità dei contratti", nella misura in cui essa influenzasse la pressione della tassazione fondiaria. Per esempio, il *Valuating and Rating Act* scozzese del 1956 prevedeva l'abolizione delle tasse sulla proprietà in Scozia e la parallela riduzione delle enfiteusi esistenti senza alcuna rovinosa conseguenza giuridica, morale o pratica (Prest, 1982, p. 143).

Che cosa non ha funzionato?

1) Gran parte delle proposte erano frammentarie e selettive (vedi la scheda sulle proposte di legge nell'appendice I.1 del nostro volume) ed erano ispirate più da sforzi individuali o unilaterali che da politiche coordinate.
2) A corollario del punto precedente, mancava una strategia complessiva nazionale per l'applicazione universale della tassazione a tutti i valori fondiari nel Regno Unito.
3) Gran parte delle proposte avanzate dalle amministrazioni locali erano indirizzate a spese locali nell'ambito dei rispettivi confini amministrativi. Alcune delle proposte di legge di singoli parlamentari furono concepite come misure perseguibili a livello locale, per quanto altre proposte prevedessero interventi di carattere nazionale.
4) Mancava un coordinamento legislativo basato su una ragion d'essere chiaramente definita. Le due proposte governative convertite in legge nel 1910 e nel 1931, erano state originariamente concepite come misure fiscali di carattere nazionale a vantaggio del Tesoro. Sotto la pressione delle autorità locali parve però che, qualora le leggi fossero diventate veramente operative, una certa quota del gettito fiscale sarebbe andata a vantaggio delle risorse locali.
5) In termini pratici, lo scoglio principale fu la percezione della complessità delle norme, che provocò ad esempio il collasso della legge del 1910 (per applicare la quale si dovevano accertare quattro diversi tipi di valori, occorreva valutare le migliorie, le tasse erano applicate in modo parziale e irregolare e l'intero provvedimento era complicato e ingestibile).
6) In termini politici, una mancanza di volontà politica a fronte della considerevole opposizione esercitata da parte dei proprietari e dai loro consulenti professionali scompigliò l'operatività della legislazione stessa e la messa in opera di tutte le proposte di legge avanzate da singoli parlamentari e dalle amministrazioni locali.
7) L'imposta sui valori fondiari fu vista soprattutto come supplementare a quelle già esistenti, o come un loro parziale sostituto. Mancava un netto trasferimento sui proprietari del peso dell'imposta fondiaria, a beneficio degli inquilini.

8) La questione dell'imposta fondiaria volta a raccogliere entrate fiscali s'intrecciò con quella dell'imposta di miglioria fino alla legge urbanistica del 1947. La relazione di maggioranza della Commissione Simes (1952) la usò come motivazione principale per raccomandare di non perseguire una tassazione dei valori fondiari fine a se stessa. Ma, come verrà sottolineato più avanti, la successiva abolizione delle imposte di miglioria nel 1953 la rese impraticabile.

L'urbanistica

Mentre ci occupiamo in questo convegno dell'indennizzo e della miglioria secondo le leggi urbanistiche (vedi sopra) occorre registrare che il problema affrontato da queste leggi ha antiche fondamenta. Da una parte c'è la *legislazione sull'indennizzo*, che provvede a proteggere gli interessi privati qualora si desideri appropriarsi dei suoli nell'interesse pubblico; dall'altra c'è la *legislazione sulla miglioria* che affonda le sue radici nel medioevo. Il suo principio è il seguente:

"Le persone che traggano beneficio da una spesa pubblica dovrebbero contribuire a tale spesa per l'ammontare dell'incremento di valore della loro proprietà e ciò non soltanto qualora la miglioria realizzata dall'autorità pubblica abbia lo scopo di conferire un beneficio a tale proprietà, ma anche qualora il beneficio goduto sia puramente accidentale perché la relativa spesa perseguiva uno scopo totalmente diverso" (Clark, 1965).

Nella legislazione urbanistica le due questioni erano viste come interrelate. Tentativi importanti in questa direzione sono rintracciabili nello *Housing and Town Planning etc. Act* del 1909, nel *Town Planning Act* del 1925 e nel *Town and Country Planning Act* del 1932 (Parker, 1952). Tali misure furono ritenute inadeguate proprio all'inizio della seconda guerra mondiale, nel rapporto della Commissione Barlow del 1940, che affermava:

"Le difficoltà incontrate dalle autorità urbanistiche nell'applicazione del sistema d'indennizzo e miglioria oggi in vigore sono tali da mettere in serie difficoltà il progresso della pianificazione in tutto il Paese".

Per valutare la portata della questione, la commissione raccomandò al governo di nominare un gruppo di esperti, i quali avrebbero esaminato le importanti implicazioni politiche e finanziarie del problema dell'indennizzo e della miglioria (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 131). Ciò condusse alla nomina della Commissione Uthwatt, che presentò nel 1942 il suo classico rapporto sull'argomento (ECCB, 1942), il fondamento della legislazione varata dopo la guerra dal governo laburista.

Basandosi sui principi del Rapporto Uthwatt, il governo laburista postbellico varò il *Town and Country Planning Act* del 1947, che nazionalizzò i diritti di sfruttamento urbanistico. A parte alcune piccole eccezioni, non era permessa alcuna operazione di trasformazione del suolo senza l'assenso dell'autorità urbanistica locale. In caso di rifiuto non sarebbe stato pagato alcun indennizzo, a parte una gamma limitata di casi speciali. Se invece il permesso fosse stato accordato, ogni conseguente incremento di valore del suolo avrebbe dovuto essere soggetto ad un'imposta sulla sua trasformazione (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 107). Il proprietario del terreno aveva diritto a mantenere l'uso corrente del suolo, di modo che qualsiasi interferenza dello Stato col medesimo avrebbe condotto alla corresponsione di un indennizzo (Mac Auslan, 1984, p. 84).

La miglioria poteva essere incamerata sotto le spoglie di un'imposta sulla trasformazione del suolo solo qualora il valore del suolo fosse stato incrementato dal rilascio di una concessione (Mc Auslan, 1984, p. 78); in altre parole, era concepita come "qualsiasi aumento del valore del suolo (edifici inclusi) che derivi da un'azione del governo centrale o locale tanto positiva, per esempio l'esecuzione di lavori pubblici o di migliorie, quanto negativa, per esempio l'imposizione di restrizioni su di un altro terreno" (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 107). L'imposta sulla trasformazione del suolo corrispondeva in tal modo all'incremento di valore complessivo conseguente al permesso di sfruttarlo, riducendo l'incentivo a utilizzarlo, dal momento che il relativo utile veniva, in teoria, incamerato completamente (Mc Auslan, 1984, p. 78).

La legge urbanistica del 1947 introdusse due cambiamenti importanti. Il primo era che, mentre in precedenza le regole relative al rilascio dei permessi erano stabilite da un piano che era di fatto una legge

locale su una certa area, la legge del 1947 permetteva di trasformare il suolo solo dietro il rilascio di un permesso urbanistico specifico. Il secondo era che, laddove in precedenza il proprietario fondiario vedesse i propri diritti di trasformazione del suolo (*development rights*) garantiti dal piano locale, dopo il 1947 egli non possedeva più alcun diritto finché non gli fosse concesso dall'autorità competente, a parte il caso di "ripristino" di edifici già esistenti (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 137).

La legge del 1947 non rispose alle attese. I terreni vennero offerti in grande quantità e, peggio ancora, acquistati a prezzi che includevano il valore pieno della trasformazione, anche se gli operatori immobiliari dovevano pagare un'imposta sulla trasformazione che ammontava al 100% dell'incremento di valore del suolo conseguente alla sua trasformazione (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 10). Ciò era largamente imputabile alle severe restrizioni edilizie: le licenze erano molto scarse e gli operatori immobiliari capaci di garantirsele erano disposti a pagare il suolo profumatamente pur di costruire (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 108). Gli acquirenti diversi dagli operatori immobiliari si trovarono spesso costretti a pagare il suolo più del suo valore corrente, che secondo logica era tutto quel che essi avrebbero dovuto pagare (Mc Ausland, 1984, p. 78).

Per ovviare a questi problemi, al *Central Land Board* erano stati attribuiti poteri di acquisizione forzosa al prezzo "corretto". Questo potere fu utilizzato per favorire l'offerta di suoli al prezzo connesso all'uso corrente, ma anche come ammonimento nei confronti dei proprietari fondiari in generale. La seconda opzione fu utilizzata solo quando un proprietario avesse effettivamente offerto in vendita il proprio terreno ad un prezzo superiore al valore d'uso esistente (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 108).

Quanto più stretto fosse il controllo urbanistico, tanto più ampia la differenza fra i valori relativi agli usi correnti e i valori di mercato. Come conseguenza della legge del 1947, i proprietari che erano stati forzati a vendere i loro terreni alle amministrazioni pubbliche ai valori d'uso correnti si consideravano trattati assai male in confronto a quelli che erano stati capaci di venderli a prezzi superiori, dovuti in parte ai vincoli urbanistici imposti su altri siti (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 109).

Lo smantellamento del sistema: le leggi del 1953, 1954 e 1959

Il nuovo governo conservatore (1951) affrontò la questione mediante una serie di misure incorporate nelle leggi urbanistiche del 1953 e del 1954. Una di queste comportava l'abolizione dell'imposta sulla trasformazione urbanistica e la chiusura del *Central Land Board*. L'abolizione dell'imposta provocò la speculazione sui terreni. Fino a quando i proprietari potevano attendersi di incamerare solo il valore d'uso esistente non c'erano molte ragioni di acquistare terreni per trattenerli in attesa dell'aumento del loro prezzo. Quando però i valori di mercato furono restituiti ai proprietari fondiari, emerse nuovamente la prospettiva di un profitto speculativo (Parker, 1965, p. 67).

Con le nuove misure, fu anche estinto il fondo di 300 milioni di sterline. Invece di ricevere l'indennizzo per i diritti di sfruttamento urbanistico perduti nel 1947 e pagati ratealmente attingendo da quel fondo, il proprietario doveva ora esser pagato facendo riferimento al valore di mercato maturato sul suo terreno al 1948, ma solo qualora il danno economico dipendesse realmente dal rifiuto della concessione. L'autorità locale veniva resa responsabile del pagamento di tale indennizzo nei casi in cui la richiesta riguardasse un sito che doveva essere acquistato forzosamente. Negli altri casi la responsabilità era del governo centrale (Parker, 1965, p. 66).

I proprietari che vendevano i loro terreni privatamente sul mercato erano ora messi in una posizione di privilegio a fronte dei proprietari i cui terreni erano soggetti all'espropriazione (Parker, 1965, p. 67). I primi ricevevano tutto il valore di mercato del proprio terreno, trattenendone il valore di sfruttamento. I secondi ricevevano invece solo il valore d'uso esistente poiché i loro diritti di sfruttamento appartenevano allo Stato. Questa situazione fu affrontata dalla legge del 1959, che ristabilì il prezzo di mercato come base dell'indennizzo per l'acquisizione forzosa (Parker, 1965, p. 67). Un proprietario poteva così ottenere lo stesso prezzo per il suo terreno senza tenere conto, almeno in teoria, del fatto che egli lo avesse venduto ad un privato o ad un'amministrazione pubblica. Acquistare terreni divenne improvvisamente un'operazione estremamente costosa per le amministrazioni pubbliche (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 110).

Il Land Commission Act *del 1967*

Il governo laburista del 1964 compì un altro tentativo, assai diverso, per assicurare che una parte sostanziale del valore di sfruttamento urbanistico creato dalla comunità ritornasse alla comunità stessa e che diminuisse il costo dei suoli utili agli scopi essenziali delle amministrazioni locali. Allo scopo di perseguire questi indirizzi politici, fu creata una commissione fondiaria col mandato di acquistare i terreni adatti alle trasformazioni urbanistiche, in modo da rafforzare i poteri delle amministrazioni locali e da facilitare la realizzazione di piani urbanistici razionali. Le fu conferito il compito di assemblare i terreni e di stabilire gli usi del suolo; doveva insomma gestire, cedere o sfruttare in prima persona i suoli stessi, oppure accordarsi con gli imprenditori pubblici o privati. Fu dunque istituita un'agenzia pubblica allo scopo di operare in concorrenza con le amministrazioni locali nel determinare dove e come il terreno dovesse essere usato (Mc Auslan, 1984, p. 78).

La commissione fondiaria introdusse un'imposta sulla miglioria uguale ad una quota del valore di sfruttamento urbanistico su tutti i terreni venduti tanto sul mercato libero, incamerandola sotto forma di tassa, quanto alla commissione stessa, deducendola dal prezzo pagato. La sua aliquota fu fissata inizialmente al 40% per incoraggiare le prime vendite, ma sarebbe poi cresciuta progressivamente (Mc Auslan, 1984, p. 78). Questa "imposta sulla miglioria" era infatti la reincarnazione della "tassa sullo sfruttamento urbanistico" (*development charge*), limitata ora al 40% perché si convenne che il 100% fissato dalla legge del 1947 avesse contribuito non poco a giustificare la revoca delle sue misure finanziarie. Il *Land Commission Act* fu abrogato nel 1971 dal governo conservatore (Mc Auslan, 1984, p. 78).

La tassa sui guadagni da trasformazione urbanistica

Il 17 dicembre 1973 il Cancelliere dello Scacchiere del governo conservatore annunciò, in occasione di un bilancio di emergenza, che il governo proponeva di varare una legislazione volta a modificare la base sulla quale veniva elevata una tassa sui guadagni capitali "sostanziali" derivanti dalla cessione di terreni o edifici che possedessero un valore di trasformazione anche potenziale. Annunciò anche che tale legislazio-

ne avrebbe preso provvedimenti perché venisse applicata una tassa qualora un edificio non residenziale fosse affittato per la prima volta dopo una "trasformazione materiale".

Si verificò tuttavia, dopo le elezioni politiche del 28 febbraio 1974, un cambiamento di governo e toccò ad un nuovo cancelliere laburista di tagliare un vestito legislativo per tali proposte. Ciò fu interpretato dal governo come una semplice misura interlocutoria, capace di colmare il vuoto normativo fino all'adozione di una misura più lungimirante (Prest, 1981, p. 96). Tali limitate misure di tassazione delle trasformazioni urbanistiche furono pertanto sostituite, dopo il 1° agosto 1976, dalla più organica *Development Land Tax* del 1976.

Lo schema dei "suoli comunitari"

Il governo laburista del 1974 ritornò alla carica. Varò il suo progetto sui suoli comunitari in due fasi. La prima fu il *Community Land Act* del 1975, che fornì ampi poteri di acquisizione forzosa, la seconda fu il *Development Land Tax Act* del 1976, che provvide a tassare i valori di sfruttamento urbanistico. Doveva essere una conquista in termini di "pianificazione positiva" e di "restituzione dei valori di sfruttamento alla comunità" (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 114).

Lo schema dei terreni comunitari differiva dai tentativi precedenti per due aspetti. Il primo era che i provvedimenti che si occupavano della tassazione o del prelievo della miglioria erano separati da quelli relativi all'acquisizione pubblica del diritto di sfruttamento del suolo. Il secondo era che le amministrazioni locali (e nel Galles l'autorità gallese sui suoli) diventarono i veicoli dell'esercizio del potere rispetto a tale funzione in luogo del governo centrale (Mc Auslan, 1984, p. 79). Il maggior potere conferito alle amministrazioni locali venne anche concepito come un passo avanti nella direzione di una pianificazione più positiva (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 4).

Gli obiettivi del progetto dei suoli comunitari possono essere distinti in due: mettere in grado la comunità di controllare la trasformazione urbanistica dei suoli secondo le sue necessità e priorità, e restituire alla comunità l'incremento di valore dei suoli provocato dalla sua azione. Il primo obiettivo nasceva dalle difficoltà di realizzare una "pianificazio-

ne positiva" ora che la caduta – in gran parte anche se non del tutto – delle misure finanziarie introdotte dalla legge del 1947 significava un ritorno alla "pianificazione negativa". Il secondo obiettivo derivava, in seguito all'abrogazione del *Land Commission Act*, dall'assenza di qualsiasi mezzo specifico di conferire una certa parte di tale incremento alla mano pubblica altrimenti che mediante la tassazione generica (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 169). In armonia con tali obiettivi, le intenzioni del progetto furono identificate come il passaggio per le mani delle amministrazioni locali di tutti i terreni destinati all'urbanizzazione e al rinnovo nel Paese e nel conferimento alla mano pubblica di tutti gli aumenti dei valori fondiari provocati da tali sfruttamenti urbanistici (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 4).

Per quanto riguarda l'acquisizione dei suoli, secondo il *Community Land Act* un'amministrazione locale poteva acquistare terreni per uno sfruttamento privatistico tanto mediante esproprio quanto mediante accordo bonario. Se concedeva il permesso per uno "sfruttamento rilevante" poteva optare per acquistare il terreno e rivenderlo in seguito. L'amministrazione poteva cedere i suoli ai privati mediante enfiteusi fissate generalmente a 99 anni. La scelta dell'operatore immobiliare al quale l'amministrazione locale affittava il suolo era influenzata da "diritti di negoziazione preventiva". Gli sfruttamenti esentati dallo schema dei suoli comunitari includevano uno sfruttamento autorizzato mediante un *General Development Order*, nonché uno sfruttamento per uso agricolo e forestale (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 171).

L'acquisto di terreni sarebbe stato finanziato mediante prestiti e tutti i loro costi, come pure i costi di gestione e di urbanizzazione dei suoli, sarebbero stati coperti dai proventi della vendita dei terreni (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 173). Sarebbe inoltre stato possibile trasferire fondi dai "conti dei suoli comunitari" ad altri settori delle amministrazioni locali solo qualora l'operazione fosse stata completamente vantaggiosa. Ciò valeva tuttavia solo per il 30% del maggior valore. Il 40% doveva esser pagato al governo centrale; il resto sarebbe stato pagato prelevandolo da un fondo dal quale sarebbero stati attinti stanziamenti dedicati alle amministrazioni locali i cui bilanci relativi ai suoli comunitari fossero in passivo (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 174).

Secondo il *Development Land Tax Act* del 1976, i profitti da sfruttamento urbanistico erano calcolati come differenza fra il valore di mercato (il provento netto della cessione) e il valore dell'uso corrente, oppure il costo dell'acquisizione del suolo con opportune maggiorazioni (scegliendo il più alto dei due). La tassa sarebbe stata pagata al momento dell'effettiva utilizzazione del suolo, oppure quando il suolo fosse venduto o affittato (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 174).

Ci si attendeva che lo schema dei suoli comunitari mutasse alcuni aspetti del processo edilizio governato dal settore privato. Il primo aspetto era il timore dei proprietari fondiari di immettere i loro suoli sul mercato immobiliare, paventando il rischio sia di esserne espropriati sia di essere tassati. Il secondo era la riluttanza e l'incapacità degli operatori immobiliari ad assumersi gli oneri e i rischi comportati dalle grandi operazioni edilizie nel nuovo clima economico, nonché la riluttanza delle istituzioni finanziarie a mettere a disposizione i loro fondi nella particolare congiuntura dell'epoca (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 181).

Si attendevano, oltre ai cambiamenti previsti, anche altri risultati. In primo luogo, lo schema avrebbe modificato il tipo di piani elaborati: ora tenevano molto più conto degli aspetti immobiliari del processo edilizio, dal momento che le amministrazioni locali vi giocavano un ruolo più importante. In secondo luogo, sarebbe stata superata la distribuzione a mosaico della proprietà fondiaria. In terzo luogo, ci sarebbe stato un maggiore coordinamento fra il settore pubblico e quello privato durante la fase di preparazione dei piani, cosicché questi ultimi sarebbero stati più realistici e fattibili (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980, p. 183).

Il sistema, come quelli che l'avevano preceduto, ebbe poche possibilità di esser messo alla prova. Il clima economico che caratterizzò i primi due anni della sua operatività avrebbe potuto a stento esser peggiore, e la successiva crisi della finanza pubblica aprì la strada ad un controllo centrale che la limitò severamente (Cullingworth - Nadin, 1994, p. 143). Lo schema dei suoli comunitari fu abolito dal governo Thatcher nel 1979.

La situazione attuale dell'indennizzo e della miglioria

Le tre misure adottate nel dopoguerra in Gran Bretagna da altrettante amministrazioni laburiste circa la tassazione del maggior valore di trasformazione urbanistica sono state tutte abrogate dalle successive amministrazioni conservatrici. È rimasta tuttavia intatta un'importante e decisiva caratteristica della legge del 1947: la proprietà di tutti i diritti di sfruttamento immobiliare dei suoli continua ad appartenere alla Corona. Nonostante gli emendamenti legislativi portati dai successivi governi, questi diritti non furono mai alienati né restituiti ai proprietari immobiliari. Di conseguenza non c'è più un "problema dell'indennizzo" che costituisca il rovescio della medaglia della miglioria. Se viene negata una domanda di concessione urbanistica oppure viene accordata a certe condizioni, non può essere accettato alcun reclamo per la perdita dei diritti di sfruttamento del suolo. Come afferma succintamente Prest (1981, p. 189): "Almeno una cosa ci appare chiara nella nebbia: la questione dell'indennizzo per il rifiuto di una concessione urbanistica può esser considerata davvero morta e sepolta".

Ciò acquista tuttavia un'ulteriore importanza, al di là della soluzione del problema dell'indennizzo. Qualsiasi obiezione da parte dei proprietari fondiari, per esempio, ad una tassa supplementare sulla miglioria, com'era stato proposto dal Rapporto Uthwatt (ECCB, 1942, pp. 135-54) sui diritti di sfruttamento che essi non possiedono ma dei quali tuttavia godono, costituirebbe a stento un caso credibile per la Court of Equity.

A causa della revoca del terzo tentativo dei laburisti di recuperare la quota comunitaria dell'aumento dei valori fondiari, nonché dell'assenza di qualsiasi tassa sulla trasformazione dei suoli che potesse contribuirvi, si manifestò una seria anomalia. Da una parte l'economia andava a gonfie vele, cosicché i valori fondiari crescevano significativamente a beneficio dei proprietari fondiari/operatori immobiliari; dall'altra, alle amministrazioni locali veniva a mancare l'appoggio finanziario del governo centrale, anche perché le loro spese erano cresciute. Quest'anomalia sollecitò una risposta di buon senso, consistente nell'istituzione del *Planning Gain* e delle *Planning Obligations* (DOE, 1983; 1991). I diritti di trasformazione urbanistica, ancora nelle mani dello Stato, erano concessi a

livello locale senza applicare l'imposta per il rilascio delle concessioni urbanistiche, che valevano molto per i proprietari/imprenditori, ansiosi di ottenerle per catturare l'incremento dei valori fondiari implicito nel loro rilascio. Ne conseguì un certo mercanteggiamento. Scegliendo quella via, le amministrazioni locali mettevano sotto pressione i proprietari/imprenditori per indurli a contribuire al costo delle infrastrutture (stimato talora con grande approssimazione), connesso alla trasformazione per la quale era stata richiesta la concessione e che diversamente sarebbe ricaduto sulle risorse finanziarie del governo locale, duramente provate a quell'epoca.

In termini economici, quel prelievo poteva esser chiamato da una parte una tassa sul valore del suolo oppure, dall'altra, il recupero di un beneficio economico appartenente alla comunità. In senso stretto, non era però né l'uno né l'altro. Era un trasferimento dell'onere del finanziamento dell'infrastrutturazione dal settore pubblico a quello dei proprietari/imprenditori. Come dovesse esser diviso esattamente fra i due dipendeva molto, nella contrattazione fondiaria preliminare allo sfruttamento stesso, dal diverso potere contrattuale del proprietario del suolo in quanto venditore e dell'operatore immobiliare in quanto acquirente.

4. Uno sguardo retrospettivo ai tre maggiori tentativi del Partito Laburista

Seguiamo ora lo stesso approccio di prima, proponendo opinioni personali in merito alle esperienze dei tre maggiori tentativi del Partito Laburista (Lichfield - Connellan, 1997, pp. 42-44).

Che cosa ha funzionato?

Affrontiamo ciascuno dei tre episodi a turno.

Il risarcimento

- Dopo l'individuazione del problema da parte della commissione Barlow (RCDIP, 1940), la Commissione Uthwatt preparò lo scena-

rio col suo classico rapporto sull'indennizzo e la miglioria, che garantì un'ottima piattaforma per la legislazione e la pratica del dopoguerra.

- Basandosi su tale piattaforma, tre successivi governi laburisti fecero tentativi assai diversi di affrontare i problemi del risarcimento della comunità.
- Infine, e nonostante una certa opposizione, l'industria edilizia accettò largamente la tesi secondo la quale occorresse restituire alla comunità una certa quota del plusvalore maturato dai suoli.
- Ciò consentì di accumulare una grande esperienza su quanto dovesse o meno esser fatto.
- Una conseguenza stabile di tutta l'operazione fu l'accettazione del principio che la comunità non dovesse pagare alcun indennizzo per le diminuzioni di valore dei suoli provocate dal rifiuto di una concessione.

Le infrastrutture

- C'è stata in pratica una decisa traslazione del costo delle infrastrutture dalla comunità ai proprietari/imprenditori.

Il guadagno da operazioni urbanistiche

- È stata accettata in senso generale la logica del procedimento, ma le riserve circa la sua pratica e le sue applicazioni sono ancora numerose.

Che cosa non ha funzionato?

Il gioco della politica

- Ciascuna delle avventure dei tre governi laburisti fu contrastata prima dai Conservatori dai banchi dell'opposizione, poi smantellata/revocata non appena se ne presentasse l'opportunità e prima che se ne potessero stirare le pieghe. Inoltre, i Conservatori non avevano alcuna alternativa ragionevole ai sistemi appena abrogati. Non ci fu dunque la possibilità di emendare alcuna delle tre iniziative alla luce dell'esperienza compiuta.

- Tutti e tre i tentativi dei governi laburisti furono laboriosi e complicati. Essi richiedevano pertanto molto tempo, che però non gli fu mai concesso prima della loro revoca.
- Questa mancanza di una vera e propria esperienza fu resa più critica dal continuo passaggio dei governi laburisti a nuove impostazioni, cosicché essi stessi non riuscirono mai a offrire in seguito l'opportunità di migliorare il sistema che era stato rigettato la volta precedente.
- Tutta questa frammentazione fu aggravata dalle effettive carenze degli schemi, che furono puntualmente registrate dai loro vari commentatori e che vengono ora riassunte nel paragrafo che segue.

I difetti degli schemi adottati dai governi laburisti

- La legge urbanistica del 1947 fallì perché, mentre da un lato permetteva al mercato di funzionare, dall'altro eliminava, con l'imposta del 100% sulle trasformazioni dei suoli, qualsiasi incentivo a costruire (TCPA, 1947, p. 42, citato da Cox, 1984, p. 82; Blundell, 1993, p. 5).
- Secondo la legge del 1947 gli aumenti di valore provocati da ragioni diverse dalle costruzioni o dalle ricostruzioni rimanevano nelle mani dei proprietari fondiari. In pratica, la maggior parte degli incrementi di valore erano di questo genere e pertanto non potevano essere restituiti alla comunità (Blundell, 1993, p. 12).
- Sia la legge del 1947 sia la legge della commissione fondiaria del 1967 incoraggiavano la speculazione, dando ai proprietari la speranza che il valore dei loro terreni aumentasse senza che essi potessero esser soggetti all'imposta sulla trasformazione urbanistica (Blundell, 1993, pp. 7-8)
- I benefici finanziari derivanti dall'incameramento delle imposte da trasformazione urbanistica in applicazione della legge del 1947 furono scoraggianti. Al 1952:

  "la somma complessiva incassata con l'imposta sulle trasformazioni urbanistiche nei tre anni e mezzo che trascorsero dal 'giorno stabilito' era di circa 8,6 milioni di sterline, più altri 4,9 milioni scontati dal fondo dell'indennizzo. Il gettito prodotto dall'imposta fu tra-

scurabile, ma il disincentivo alle trasformazioni fu massiccio" (Douglas, 1976, p. 214).

- In modo affatto simile, la commissione fondiaria istituita nel 1967 fallì completamente nell'impresa di raccogliere il gettito previsto dell'imposta: quando ci si attendeva che incassasse 80 milioni di sterline nel suo primo anno, essa raccolse di fatto solo 15 milioni, più 32 milioni l'anno successivo (1969-70). Aveva acquistato forzosamente la risibile quantità di 2.207 acri di suolo e ne aveva venduti 913 (TCPA, 1997, p. 29, citato da Cox, 1984, p. 151)
- Il *Community Land Act* del 1975 si trovò in difficoltà dopo che i tagli alle spese governative del dicembre 1976 ridussero la capacità di finanziamento delle amministrazioni locali di 70 milioni di sterline, i quali a loro volta fecero diminuire gli acquisti di terreni a causa dei problemi di cassa (Blundell, 1993, p. 12).
- Alla fin fine il *Community Land Act* fu un fiasco, dal momento che nell'aprile 1979 il conto dei suoli comunitari continuava a mantenersi passivo al ritmo di 33 milioni di sterline l'anno (TCPA, 1997, p. 31, citato da Cox, 1984, p. 187).
- I problemi principali del *Community Land Act* erano dovuti al fatto che il governo non lasciava assumere nuovo personale; c'erano conflitti fra il personale delle sezioni urbanistica, finanziaria ed estimativa; i provvedimenti circa le enfiteusi di 99 anni erano difficili da varare in quanto le istituzioni finanziatrici le preferivano di 125 anni; c'era un deliberato congelamento dell'offerta di suoli da parte dei proprietari fondiari; quasi il 98% dei suoli potenzialmente interessati erano esentati dal provvedimento poiché facevano già parte di banche di suolo costituite da enti istituzionali e da costruttori; c'era anche una recessione edilizia, a testimonianza del fatto che i terreni esentati non venivano utilizzati secondo le previsioni del governo (TCPA, 1997, p. 31, citato da Cox, 1984, pp. 187-91).

5. La situazione attuale dell'indennizzo e della miglioria

Conclusa questa rassegna dei maggiori tentativi compiuti in Gran Bretagna circa la tassazione dei valori fondiari a beneficio della colletti-

vità nel corso di un secolo, e constatato il loro fallimento (con qualche buona ragione), vediamo ora di sintetizzare ciò che rimane dell'indennizzo e della miglioria ai giorni nostri.

L'indennizzo

I provvedimenti della legge urbanistica del 1947 sono i grandi sopravvissuti. La proprietà dei diritti di sfruttamento garantita da quella legge resta in gran parte la stessa: sopravvisse alle leggi smantellatrici passate dai conservatori nel 1953, 1954 e 1959. Sopravvisse anche all'era del governo Thatcher del 1979-81, nonostante la privatizzazione di tante attività di proprietà pubblica. Quei diritti sono ancora oggi separati dal valore del titolo di proprietà, che attribuisce tuttora ai proprietari il suo valore d'uso corrente. Essi sono sempre posseduti dalla Corona, di modo che il rifiuto dell'indennizzo per il diniego di una concessione urbanistica, o l'imposizione di condizioni insoddisfacenti, è sempre valido. Questa nazionalizzazione dei diritti di sfruttamento urbanistico è un aspetto sostanziale del sistema urbanistico britannico del dopoguerra.

Il finanziamento privato delle infrastrutture

Il sistema descritto, per mezzo del quale c'è una traslazione dei tradizionali gravami del costo delle infrastrutture dalle tasche del pubblico a quelle del privato, va ancora avanti. Occorre soprattutto notare a questo punto l'introduzione del principio "paga chi inquina" oppure "paga l'utente" in relazione all'inquinamento ambientale provocato dal suolo.

L'accordo sui diritti/doveri urbanistici

Si tratta di un sistema contrattuale volto a integrare l'urbanistica istituzionale mediante accordi volontari fra l'operatore immobiliare e l'autorità urbanistica (*planning gain/obligation agreement*). Grazie ad esso l'operatore si impegna a versare un contributo, in moneta o in natura, per i costi di infrastrutturazione relativi alla sua operazione, che diversamente ricadrebbero sulla comunità locale. Anche se è praticato tuttora, il sistema non ha avuto un funzionamento tranquillo ed è stato, ed è tuttora, oggetto di continue critiche a causa tanto dell'incertezza

del suo impatto sulle operazioni immobiliari, quanto della sua riduzione, in molti casi, a nulla più di un mercanteggiamento. Come tale, è costantemente in corso di revisione (Rosslyn Research, Healey, ecc.). Com'è stato indicato prima, la tassa sui guadagni capitali è stata un aspetto permanente della tassazione generale, inclusa quella sui suoli. Com'è stato accennato prima, fu introdotto un particolare sistema di tassazione dei suoli da parte del Partito Conservatore nel 1973, denominato "Tassa sui guadagni da trasformazione urbanistica/Tassa sui suoli urbanizzati" (*Development Gains Tax/Development Land Tax*): fu l'unico aspetto del sistema di tassazione dei valori fondiari a essere condiviso tanto dal governo conservatore quanto da quello laburista, che lo conservò quando fu nuovamente insediato nel 1964.

Tirando le somme, al di là delle potentissime misure relative all'indennizzo che sono tuttora vigenti senza minacce preoccupanti, le attuali misure in materia di miglioria sono davvero inconsistenti.

6. L'ideologia politica

La precedente illustrazione del quadro sempre mutevole della tassazione dei valori fondiari, con le sue varie sfaccettature, ha mostrato che l'ideologia politica dei principali partiti britannici vi ha giocato una parte significativa.

La *Fabian Society,* il serbatoio del pensiero socialista, i cui pionieri furono influenzati da Henry George negli anni Novanta del secolo scorso, aveva proposto una tassa sul valore del suolo e la sua influenza si era fatta sentire senz'alcun dubbio nei tentativi di introdurre tale tema nella legge finanziaria del 1931, presentata da un governo laburista appena insediato. E può ancora sostenerla, dal momento che ha istituito una commissione d'inchiesta sulla tassazione che si occuperà anche di valori fondiari.

Furono però i Liberali, un partito potente quando i Laburisti a malapena esistevano, che gettarono il loro peso politico sulla tassazione del valore dei siti (*site value rating*) prevista nella legge finanziaria del 1910 e sulle misure circa l'indennizzo e la miglioria contenute nella legge urbanistica del 1909.

L'influenza politica del Partito Liberale sulla politica fondiaria svanì, come il partito stesso. Fu il Partito Conservatore che fece approvare le leggi urbanistiche del 1925 e del 1932, con le loro misure sull'indennizzo e la miglioria.

I Laburisti salirono al potere dopo la seconda guerra mondiale, introducendo a quell'epoca le loro leggi più importanti. Si dovrebbe soggiungere che i semi di questa e anche dell'altra legislazione urbanistica postbellica erano stati gettati durante il governo di coalizione presieduto da Winston Churchill.

Gli anni 1948-90 furono testimoni delle alterne vicende dianzi descritte. Fece loro seguito il periodo di declino che ha caratterizzato gli anni della Thatcher, eccezion fatta per la significativa sopravvivenza della proprietà statale dei diritti di trasformazione del suolo. La palla è ora nel campo del nuovo governo laburista del 1997, che sembra destinato a regnare almeno 10 anni. È durante questo periodo che saranno svelati ideologia e scopo di quel partito in materia di indennizzo e miglioria. Oggi le prospettive non sono chiare. Il partito ha certamente sposato l'economia mista, ma rigetta tanto fermamente le politiche del "vecchio" laburismo da essere incerto se raccogliere davvero il testimone. Non ci sono finora segnali in tal senso.

Ma è il Partito Liberale, sotto la sua nuova denominazione di "democratici liberali", che è cresciuto d'importanza. Anche se non ha ancora adottato una posizione ufficiale forte sui temi dell'indennizzo e della miglioria, si manifesta nel partito una certa pressione in tal senso. C'è inoltre un altro forte concorrente, il Partito dei Nazionalisti Scozzesi, che stanno acquistando potere in Scozia sull'onda della devoluzione dei poteri, concessa dai "nuovi laburisti", da Westminster all'Assemblea scozzese. Lottando per l'indipendenza e rifiutandosi pertanto di accettare l'Assemblea scozzese, essi vogliono il potere per cambiare la stessa struttura fiscale, inclusa la tassazione dei valori fondiari.

Insomma, l'influenza dell'ideologia dei partiti sulla legislazione è una realtà accettata. Forse però si fa particolarmente sentire nella questione fondiaria.

Che cosa si può dire oggi, che cosa rimane in materia di miglioria e d'indennizzo? Nel primo caso tutto quanto è stato fatto è stato gettato

alle ortiche, ma sono sopravvissuti aspetti rilevanti della questione dell'indennizzo.

La cosa degna di maggiore attenzione è che il governo Thatcher, che ha privatizzato praticamente tutto, non ha privatizzato i diritti di sfruttamento urbanistico, che appartengono sempre alla nazione.

Ebbene, la forza del sistema di pianificazione urbanistica vigente in Gran Bretagna sta proprio qui: nel fatto che si accetti finalmente senza riserve che i diritti di sfruttamento urbanistico appartengano allo Stato. Le autorità locali possono quindi concedere il diritto di sfruttamento urbanistico a chi lo desideri, ma in forma limitata: si può rispondere sì o no, oppure sì a certe condizioni.

Il fatto che negli anni Sessanta e Settanta non s'incamerassero le migliorie, e che pertanto i terreni si potessero comprare e vendere ai prezzi di mercato mentre i diritti di sfruttamento urbanistico restavano nazionalizzati, ha fatto accumulare ad alcuni proprietari fondiari vere e proprie fortune economiche.

Il governo Thatcher schiacciava le autorità locali con un controllo severissimo, ai limiti dell'assurdo, tendendo contemporaneamente a favorire un mercato assolutamente libero. Tutti erano liberi di fare tutto, tranne i governi locali che erano sopraffatti dal governo centrale: non possedevano più un'autonomia di spesa e chi spendeva più del dovuto non andava certo in prigione, ma era soggetto a multe.

Quest'anomalia ha dato origine all'istituzione di ciò che noi chiamiamo *planning gain* e *planning obligation*, cioè i profitti generati dalla pianificazione e i doveri nei confronti della pianificazione urbanistica. In pratica, l'idea è questa: se il settore pubblico finanzia la costruzione di strade, oppure d'impianti fognari, ci sarà qualcuno che trae un certo profitto dallo sviluppo urbano e dallo sfruttamento del terreno. Secondo noi questo non va: non siamo d'accordo e vogliamo costruire un sistema, in forza del quale tanto il proprietario del terreno quanto chi ne realizzi lo sfruttamento urbanistico condividano gli investimenti necessari.

Non si tratta del concetto di miglioria in senso stretto, quanto di pensare piuttosto all'aumento del valore del suolo attribuibile proprio alle migliorie apportategli dal settore pubblico, imponendo quello che

in America chiamano *impact fee*, cioè il costo che un privato deve sostenere per pagare le infrastrutture che valorizzeranno il suo fondo: le strade come i sistemi fognari. Nessuna abitazione può essere costruita dove queste infrastrutture non esistano, perciò l'idea del settore pubblico è che il proprietario, dal momento che quelle infrastrutture fanno lievitare il valore del tuo terreno, debba sostenerne i costi.

Nel sistema urbanistico britannico una caratteristica sempre più saliente è la valutazione dell'impatto ambientale, nonostante che sia stata frapposta da parte degli urbanisti qualche resistenza iniziale. Anche il governo ha cercato d'opporre resistenza all'introduzione di queste valutazioni, che erano emanazioni di Bruxelles, benché costituiscano ormai una parte integrante del sistema e abbiano un'importanza sempre maggiore.

Per rafforzare l'idea di un maggior controllo sull'ambiente e sull'inquinamento si è introdotto allora il principio dell'ecotassazione, che è e sarà sempre più diffusa in Europa, ed è anch'essa un'emanazione delle direttive di Bruxelles. Il concetto che le è sotteso è ancora una volta che si provveda a tassare chi inquina: dovunque si verifichi un episodio d'inquinamento, s'impone una tassa a chi l'abbia provocato.

Si può anche trovare una stretta correlazione tra l'imposta sul valore fondiario e l'ecotassa, proprio perché si rileva come un terreno possa essere fonte d'inquinamento nel caso in cui vi s'impianti uno stabilimento che può inquinare il suolo, l'aria o l'acqua.

Sto arrivando alla mia conclusione, che riguarda in particolare l'ideologia politica. Ho inserito questo argomento perché il professor Morbelli mi ha detto, discutendo con me i possibili contenuti del colloquio, che in Italia si tratta di un problema di ordine politico; questo punto di vista mi ha colpito molto, perché è un problema politico anche da noi.

Vorrei porre a questo punto una domanda a tutti voi: c'è qualcuno che possa spiegare il concetto di fattibilità politica? Nonostante che da noi ci sia attualmente un governo laburista, la situazione è ugualmente molto difficile.

Di una cosa siamo certissimi ed è che i laburisti attuali si oppongono a tutto ciò che ha fatto quello che essi chiamano l'"Old Labour", il

vecchio Partito Laburista. Non desiderano ripetere ciò che è stato fatto in precedenza: questa è una certezza.

Sempre pensando a cosa siano in realtà i "New Labour", non siamo ancora riusciti a capire che cosa ci sia di veramente nuovo nel loro programma: qualcosa è chiaro, qualcos'altro lo è assai meno. Non riusciamo, ad esempio, a capire che cos'abbiano in mente a proposito della questione fondiaria.

Un'altra cosa che sappiamo è che essi seguono con grande interesse, come ha fatto il presidente Clinton, i cosiddetti *focus group*, i gruppi focalizzati: sono gruppi sociali che essi tengono d'occhio, ascoltano e interpellano sui vari argomenti. L'idea è di non dar loro fastidio. Perché? Perché tengono ai loro voti. L'obiettivo sembra buono poiché, secondo le intenzioni di Blair, il Partito Laburista non dovrà rimanere al governo solo per un mandato, vale a dire per cinque anni, ma per dieci anni. Non bisogna dunque disturbare assolutamente questi *focus group*.

Non sappiamo ancora che cosa pensino di fare in merito alla questione della tassazione dei valori fondiari. Non cercheranno sicuramente di attaccare la proprietà, e con essa i proprietari fondiari. L'idea di tassare al 100% i plusvalori fondiari provocherebbe il dissesto della proprietà immobiliare e comporterebbe il generale abbandono del settore della proprietà fondiaria: quest'ultima infatti non garantirebbe più alcun beneficio, ma solo svantaggi economici.

Nonostante le proposte molto pragmatiche che si possono avanzare, cerchiamo di non parlare troppo a voce alta. Anche se alcune idee di Blair – come abolire la Camera dei Lord e concedere l'autonomia alla Scozia e al Galles – sono radicali, sono tutte proposte che possono essere realizzate, anche se non sappiamo se e come. Non siamo altrettanto sicuri che si possano approvare nuove leggi sugli indennizzi e le migliorie.

L'idea che va ora per la maggiore è quella di introdurre il principio dell'imposta sul valore fondiario in modo gentile, sotto tono, affinché esso, quand'anche venga accettato, non sia poi abrogato e cancellato in qualche modo da un altro governo conservatore.

Un elemento ulteriore di questo quadro è quello rappresentato dalla Scozia. Gli scozzesi avranno molto presto la loro Assemblea, quindi anche il potere. La terra è una questione che suscita negli scozzesi gran-

di emozioni e grandi sentimenti: tocca le loro corde più profonde molto più di quanto non possa accadere con gli inglesi, proprio perché hanno dovuto subire per ben 300 anni il controllo dell'Inghilterra. Il problema del suolo fa dunque parte integrante della loro ideologia politica.

Possiamo aggiungere che hanno un partito nazionalista molto forte, più o meno quanto il Partito Laburista. Gli aderenti a questo partito hanno comunque idee molto chiare in fatto d'intenzioni politiche: vogliono raggiungere l'indipendenza e non fare più parte del Regno Unito, ma diventare come la Repubblica irlandese e avere pertanto un rapporto diretto con Bruxelles e con le altre nazioni. Ciò comporta ovviamente che abbiano un leader altrettanto determinato e che le loro future politiche s'ispirino a queste ideologie.

Forse, ma è solo un forse, il Partito Laburista dovrà venire incontro alle esigenze dichiarate del più importante partito della Scozia; per quanto riguarda le politiche urbanistiche e le politiche fondiarie c'è invece un grande punto interrogativo.

Ci sarà forse un cambiamento, generalmente molto sentito, che riguarderà il concetto stesso di imposizione fiscale. Si auspica il passaggio da un sistema fiscale che colpisce chi produce ricchezza in generale, nel quale chiunque produca ricchezza viene tassato, ad un sistema che colpisca piuttosto chi non crea ricchezza: ad esempio con le ecotasse. Gli inquinatori distruggono infatti la ricchezza invece di crearla: inquinando, distruggono la ricchezza dei mari, dei fiumi, e così via. Sono loro che dovrebbero essere tassati, mentre bisognerebbe levare quest'onere fiscale dalle spalle di tutti coloro – dai capitalisti agli operatori di borsa – che creano comunque valore. Forse, e dico forse, i "New Labour" potrebbero prendere atto di questo cambiamento e di quanto possa esserci di buono. Potrebbero ad esempio imporre maggiori oneri fiscali ai proprietari fondiari e attribuire pertanto un valore tassabile all'incremento non guadagnato.

Eccomi arrivato all'ultimo concetto. Secondo me, i "Nuovi Laburisti" al governo hanno oggi grandi possibilità di fare ciò che vogliono perché dispongono di una vastissima maggioranza. I conservatori sono in crisi e può darsi che non ritornino al potere per molto tempo; i liberali, che sono comunque sostenitori della tassa sul valore fondiario, stanno riemergen-

do ma non sono ancora abbastanza forti. Il governo laburista ha dunque ottime probabilità di realizzare il suo programma. Naturalmente il grande interrogativo è se voglia davvero farlo, e se in questa sala c'è qualcuno che abbia qualche consiglio da darmi quanto all'ideologia da seguire e alla realizzabilità politica della cosa, sarei ben lieto di accettarlo.

Riferimenti bibliografici

BLUNDELL V. H.,
1993 *Essays in Land Economics*. London: Economic and Social Science Research Association.

BROWN H. J. (a cura di),
1997 *Land Use and Taxation: Applying the Insight of Henry George*. Cambridge, Ma.: Lincoln Institute of Land Policy.

COX A.,
1984 *Adversary Politics and the Land: The Conflict over Land and Property Policy in Post-War Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

CULLINGWORTH J. B., NADIN V.,
1994 *Town and Country Planning in Britain*. London: Routledge.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT,
1983 *Circular No. 22/83, Planning Gain*. London: HMSO.
1991 *Circular 16/91, Planning Obligations*. London: HMSO.

DOUGLAS R.,
1976 *Land Taxation*. London: Sweet and Maxwell.

GEORGE H.,
1979 *Progress and Poverty* (1879). New York: Robert Schankelbach Foundation, centenary edition.

GRAHAM M.,
1986 *Land Taxation*. London: Sweet and Maxwell.

HARRISON F. (a cura di),
1998 *The Losses of Nations*. London: Othila Press.

LICHFIELD N., CONNELLAN O.,
1997 *Land Value Taxation in Britain for the Benefit of the Community: History, Achievements and Prospects*. Cambridge, Ma.: The Lincoln Institute.
1999 *Land Value Taxation in Britain for the Benefit of the Community: Proposals and Legislation*. Cambridge, Ma.: The Lincoln Institute.

LICHFIELD N., DARIN-DRABKIN H.,
1980 *Land Policy in Planning*. London: George Allen and Unwin.

PARKER H. R.,
1965 *The History of Compensation and Betterment Since 1900*, in HALL P. (a cura di), *Land Values (The Report of the Proceedings of a Colloquium Held in London on March 13/14 1965, Under the Auspices of the Acton Society Trust)*. London: Sweet and Maxwell, pp. 53-72.

PREST A. R.,
1981 *The Taxation of Urban Land*. Manchester: Manchester University Press.

SCHUMPETER J. A.,
1954 *History of Economic Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

SIMES COMMITTEE,
1952 *The Rating of Site Values*. London: HMSO.

UTHWATT A. (LORD JUSTICE),
1942 *Expert Committee on Compensation and Betterment: Final Report*. London: HMSO.

WILKS H. M.,
1964 *The Rating of Site Values: Report of a Pilot Survey at Whitstable*. London: Rating and Valuating Association.
1974 *The Rating of Site Values: Update of Report of Pilot Survey at Whitstable*. London: Land Institute.
1975 *Some Reflections on the Second Valuation of Whitstable*. London: Land and Liberty Press Ltd.

MORBELLI Dobbiamo essere molto grati al professor Lichfield per questa magistrale sintesi su cent'anni di storia dei tentativi di recupero dell'*unearned increment* in Gran Bretagna. E anche del fatto che abbia aggiunto nuove considerazioni alla sua preziosa relazione scritta, che è ora a nostra disposizione: in particolare sulla questione delle ecotasse, che non mancherà di suscitare un certo dibattito. Confesso che per me il suo vivace e interessante aggiornamento sulla situazione politica inglese è stata una gradita sorpresa.
La parola va ora al professor Roscelli, che ha preparato un intervento.

ROSCELLI Vorrei toccare un solo aspetto dei problemi che sono stati messi in discussione e in particolare svolgere qualche riflessione sulla fattibilità delle trasformazioni urbane, stimolato anche dall'intervento dell'amico professor Lichfield su una serie di aspetti di carattere più operativo. D'altra parte sarebbe impossibile competere con lui sulla definizione dei quadri teorici generali!
La tesi del mio intervento è questa: mentre sembrano acquisiti gli orientamenti verso politiche di trasformazione urbana per progetti, e verso forme di coinvolgimento e di concertazione tra i vari soggetti e gli autori degli interventi sia di parte pubblica sia di parte privata, assai più sfumati appaiono i modi attraverso i quali si valutano – da un lato – la fattibilità e – dall'altro – gli effetti di quanto viene previsto sulla carta dagli strumenti urbanistici e dalle loro norme di attuazione. La questione è rilevante sia per i problemi di equità distributiva degli eventuali vantaggi che possono derivare dalla valorizzazione immobiliare degli interventi, sia per la loro effettiva realizzabilità in termini concreti.
In ogni caso si pone il problema di come affrontare i vari aspetti della perequazione.
Un altro elemento da sottolineare riguarda le coerenze tra le scelte urbanistiche ipotizzate in un piano (che danno luogo a specifiche destinazioni d'uso nel quadro delle diverse vocazioni del territorio) e le prevedibili esigenze di sviluppo socioeconomico della città o di ambiti territoriali vasti, a partire dalla reale potenzialità del mercato immobiliare locale e dall'effettiva entità e solvibilità della domanda.

In altri termini, la fattibilità degli interventi di riqualificazione dipende molto spesso dai vantaggi che si riescono a distribuire in un tempo determinato e dal loro equilibrio spaziale. L'apprezzamento di questi vantaggi e il loro grado di diffusione sono ormai decisivi in quasi tutte le circostanze per la loro realizzazione.
Il riferimento, che molti metodi di valutazione fanno al funzionamento di un mercato ideale quale quello descritto dalla teoria dell'equilibrio economico generale, si presenta sotto la forma di un congegno capace di ottimizzare il comportamento e le scelte di molti attori dello scambio. Il dibattito sulla validità dei modelli interpretativi di tipo formale del mercato, inteso come luogo di formazione dei prezzi, ha però da tempo dimostrato che non si è in grado di risolvere compiutamente tutte le segmentazioni e tutte le turbolenze che lo stesso mercato spesso evidenzia.
Nella situazione attuale sembra piuttosto consolidarsi il fatto che siamo di fronte a mercati diversificati, intrecciati tra di loro, molto condizionati dalla mano pubblica, imperfetti. È questo un tema che riguarda l'essenza delle valutazioni monetarie, come sa bene il professor Lichfield: si manifesta anche in questo caso una difficoltà a definire un contesto di rendimento affidabile e dai comportamenti prevedibili. Si pensi appunto alle modificazioni che possono prodursi in mercati interessati da interventi di vasta scala: per esempio nelle periferie metropolitane, nei centri storici, nelle grandi aree urbane e perfino nei comuni minori, quando essi siano caratterizzati da forti preesistenze architettoniche e ambientali.
Di fronte a tali difficoltà si dovrebbe prendere atto che il mercato non è in grado di regolare in modo univoco la produzione e l'uso di beni collettivi. Vi sono casi in cui non sembra possibile, a meno di compiere delle distorsioni sulla realtà, estendere il mercato al punto tale da fare diventare interni gli effetti esterni. La critica alla definizione del prezzo desunto da simulazioni, nel momento in cui si possono riconoscere imperfezioni tali da rendere discontinuo il funzionamento del mercato o dei sottomercati locali, assume un peso di rilievo tale da porre in seria discussione i metodi abitualmente usati per interpretarne il comportamento, ad esempio a proposito della

definizione dei cosiddetti "prezzi ombra", nelle procedure di analisi costi e benefici, ormai usate correntemente nella valutazione dei beni pubblici, nell'intento di definire la convenienza pubblica dell'intervento.
L'analisi costi-benefici o procedure simili possono conseguire anche risultati positivi e accettabili, come ha fatto il professor Lichfield usando le tecniche del *planning balance sheet* e della *community impact evaluation*, a patto che si definiscano univocamente una serie di parametri, come può esser fatto per la determinazione dei saggi di rendimento e di una serie di effetti indotti a livello intersettoriale, attraverso norme oppure sulla base di un codice procedurale: codice prefissato che dev'essere valido per tutta la pubblica amministrazione, naturalmente per tipologie di beni omogenei, proprio per fissare dei dati di ingresso e quindi per impedire che i risultati finali siano manipolabili.
Problemi analoghi, rimanendo nell'ambito delle valutazioni di convenienza economica – questa volta però in ambito privatistico – si pongono nello sviluppo delle analisi di costi e ricavi. In particolare, quando si tratti di prefissare soglie di rischio, ad esempio attraverso la definizione di opportuni tassi di rendimento e così via.
In ogni caso, una volta definite le variabili fondamentali a partire dalle componenti che concorrono a fissare la soglia di accettabilità degli interventi, appare preferibile ricorrere, soprattutto nella predisposizione di strumenti urbanistici per le aree di espansione e di trasformazione, a simulazioni economico-finanziarie degli investimenti risolte, per così dire, secondo tecniche usate correntemente in ambito privatistico come l'analisi dei costi e dei ricavi.
Vengo adesso a qualche caso concreto. Questo insieme di problemi, al di là della discussione che si è sviluppata negli ultimi dieci anni tra varie esperienze nazionali e internazionali, ha trovato momenti di sperimentazione che però presentano soluzioni diverse tra di loro. Alcune di queste esperienze, inoltre, lasciano almeno in parte irrisolti gli aspetti più propriamente inerenti la valutazione di fattibilità. Prendiamo ad esempio il cosiddetto "Nuovo piano regolatore generale" di Torino. Esso è ambivalente se lo si esamina dal lato della fat-

tibilità economica. Da una parte si evidenziano infatti aspetti affrontati in modo nuovo e anche interessante, mentre dall'altra si prospettano soluzioni tradizionali senza verifiche sulla effettiva realizzabilità degli interventi previsti. Certamente positiva appare la scelta di evitare per quanto possibile il ricorso all'esproprio per l'acquisizione delle aree necessarie ai servizi pubblici, prevedendone la cessione contestualmente all'intervento di trasformazione.
È parimenti interessante l'individuazione di "comprensori di atterraggio" della cubatura prodotta da altre aree, che si verrebbero ad acquisire per servizi, incentivandone il trasferimento al comune. Assai più problematica però, anche se certamente innovativa, appare la scelta di individuare diritti edificatori all'interno delle zone di trasformazione, anche delle aree già di proprietà pubblica, con la conseguente valorizzazione di questi diritti provenienti da aree di proprietà pubblica e offerti sul mercato. Meno convincente è la scelta di definire un indice di cubatura identico per tutte le aree di trasformazione (in realtà distribuite in modo assai eterogeneo sul territorio comunale) in zone che hanno prodotto storicamente valori immobiliari assai differenziati. In questo modo, nelle aree situate più favorevolmente, l'indice consente un'operazione conveniente. All'opposto, nelle aree periferiche o marginali, l'indice a volte non favorisce la realizzabilità dell'intervento perché non consente un saldo positivo dell'operazione.
La perequazione proposta in questo caso – cioè l'indice uguale per tutto il territorio – è del tutto formale. In definitiva, si è scelto di "normare" le trasformazioni, senza tenere conto dei valori immobiliari esistenti, come se il territorio urbano fosse livellato uniformemente in termini di prezzi dei suoli edificabili. Un altro punto discutibile riguarda l'individuazione delle aree industriali di trasformazione, la quale viene effettuata più che su di un'effettiva propensione alla trasformazione dei siti ex industriali, dei vuoti urbani e delle aree con edifici degradati, su di un'idea di risistemazione progettuale della città, inserendo quindi anche aree che sono occupate da industrie attive, oppure con una effettiva possibilità di realizzazione dell'intervento proposto pressoché nulla.

Deboli risultano poi, sempre dal punto di vista della fattibilità economica, alcune altre scelte più minute, relative alla gestione concreta delle trasformazioni previste dallo strumento urbanistico, come ad esempio la previsione in numerose aree di trasformazione di parcheggi pubblici interrati i quali, oltre al costo di realizzazione, comportano evidenti e oggettive difficoltà di gestione da parte dell'amministrazione pubblica. In generale, dunque, la perequazione prospetta sostanzialmente due possibili sbocchi operativi. Il primo ha tutte le caratteristiche di un provvedimento di natura fiscale, efficace come potenziale regolatore della rendita urbana, ma con il forte limite di essere definito come una specie di "a priori", disgiunto dai reali processi di trasformazione. Il secondo sbocco prevede invece di operare attraverso simulazioni di fattibilità economica, più aderenti alle ipotesi di trasformazione (com'è stato proposto nei programmi di riqualificazione urbana e nei progetti integrati previsti dalla legislazione urbanistica regionale).
Ho presente in questo caso gli interventi nella regione Sardegna che richiedono, nel programma di trasformazione o nel progetto di riqualificazione urbana, un'analisi di fattibilità economica che punti a ricercare un equilibrio tra le convenienze pubbliche e private nell'ambito di ipotesi di trasformazione che tengano conto del mercato immobiliare. Tali ipotesi devono assicurare un adeguato livello di redditività dell'investimento, con un saldo positivo per tutti gli attori in gioco, attraverso la definizione di opportuni tassi di rendimento per tutti i promotori. In questo modo potrebbero essere individuati, all'interno delle norme tecniche di attuazione, i meccanismi normativi atti a regolare l'edificazione nelle aree di trasformazione individuate dagli strumenti urbanistici.
Sul piano pratico le decisioni di investimento da parte di un operatore privato in un dato progetto immobiliare o di trasformazione, e quindi la sua fattibilità, dipendono sostanzialmente dai risultati delle previsioni economico finanziarie e dalle attese di redditività connesse con l'investimento.
Non ho qui il tempo – e neanche credo che sia il caso – di entrare nei dettagli dei modi tecnici con i quali si potrebbe operare; posso

però affermare che, anche nelle sperimentazioni concrete, questo modo di operare risulta affidabile perché esistono gli strumenti tecnici, dedotti sostanzialmente dalle analisi finanziarie e in particolare dalle analisi costi-ricavi del tipo *discount*, *Cash Flow Analysis* e altre, che effettivamente consentono di compiere una verifica di fattibilità.

MORBELLI Credo che l'amico Riccardo ci abbia detto cose di grande rilievo, arricchendo il nostro convegno con un contributo originale: d'altra parte da un ottimo estimatore come lui non c'era da attendersi nulla di meno. Non so se il professor Lichfield vorrà aggiungere qualcosa. Salutiamo intanto l'arrivo di un vecchio amico come il professor Mazza, già direttore del nostro Dipartimento nonché Preside di questa Facoltà. Mi pare poi che il professor Gambino volesse dirci qualche cosa.

GAMBINO Vorrei porre due domande al professor Lichfield, partendo da quegli accenni molto interessanti che ha sviluppato a braccio poco fa, al di là di quello che era scritto nella sua relazione. Mi riferisco precisamente a quegli accenni alla questione ambientale e a come essa interferisca coi problemi del regime fondiario. La constatazione dalla quale vorrei partire è la stessa che è stata proposta dal professor Lichfield quando ha osservato che una delle tre grandi linee d'azione tuttora aperte in Gran Bretagna, cioè quella del trasferimento degli oneri relativi alle infrastrutture (che potremmo definire più in generale degli oneri di urbanizzazione) a carico degli operatori immobiliari, dovrebbe e potrebbe dilatarsi ai costi ambientali. Credo che la dilatazione del concetto secondo il quale "l'inquinatore paga" vada in quella direzione, che raccoglie ormai grandi consensi a livello europeo, ovvero di internalizzare il più possibile i costi ambientali. Ora, mi pare che lo stesso professor Lichfield abbia chiarito che questa linea d'azione, sebbene sia oramai ritenuta concordemente indispensabile, non sia però sufficiente. Gli accenni che ho fatto vanno nella direzione di mostrare quanto dovrebbe ampliarsi la considerazione delle problematiche ambientali in sede di valutazione. Vorrei rivolgere ora una domanda di

carattere generale e un'altra più specifica al professor Lichfield, partendo proprio da questa constatazione.
La domanda di carattere generale è se egli non ritenga che la considerazione dei rischi e dei problemi ambientali debba e possa comportare una revisione radicale dei tre concetti sui quali si è intrattenuto, vale a dire quello di *compensation* o di risarcimento, quello di *betterment* o di miglioria, e quello dei *planning gains*. Più precisamente sono curioso di sapere se in Gran Bretagna, a proposito di risarcimenti, il rifiuto di un'autorizzazione (noi la chiameremmo concessione) oppure l'imposizione di vincoli e limitazioni volte ad assicurare non già uno sviluppo, come nella prima applicazione della "filosofia" del risarcimento, ma ad evitare che si aggravino determinate condizioni ambientali, ovvero a far sì che queste condizioni migliorino, possa essere attualmente esente dall'obbligo del risarcimento. Cioè se si possa considerare non solo, come dice uno degli autori da lui citati, "morta e sepolta la possibilità di chiedere risarcimento per il rifiuto di una autorizzazione a edificare", ma se si possano richiedere risarcimenti per limitazioni introdotte a fini di riequilibrio o di difesa ambientale.
La seconda domanda è simmetrica a questa, cioè se, e quanto, sia possibile precorrere oggi in Gran Bretagna quegli sviluppi di cui lui ci ha parlato, relativi al *linkage* tra la *land value tax* e la *eco-tax*: precorrere gli sviluppi auspicabili sui quali, se ho capito bene, è centrato il suo lavoro più recente, nel senso di sottoporre a tassazione chi provochi aggravamenti delle condizioni ambientali, chi scarichi sulla collettività costi ambientali oppure, inversamente, su chi benefici di miglioramenti ambientali prodotti dalla collettività.
Questo secondo aspetto del problema può essere di enorme rilevanza in rapporto ad esempio alle politiche dei parchi, che normalmente fanno sì che all'interno delle aree protette si producano penalizzazioni e sacrifici per i proprietari dei suoli e viceversa si creino rilevanti aumenti di valore per le aree site nelle loro immediate adiacenze.

LICHFIELD Per quanto riguarda la sua prima, breve domanda la risposta è: no, non c'è risarcimento in caso di rifiuto, naturalmente perché la

Corona, e dunque lo Stato, è titolare dei diritti di sfruttamento edilizio, ragion per cui quando si richiede una concessione la risposta può essere sì o no, oppure sì a certe condizioni. Naturalmente nella maggioranza dei casi vengono poste condizioni che comportano costi per gli operatori immobiliari. In caso di diniego dell'autorizzazione l'unica cosa possibile, dal momento che non si può chiedere un risarcimento, è di interporre appello al ministero competente sostenendo che il rifiuto è ingiustificato e d'interessare le autorità locali affinché siano almeno rimosse certe condizioni o venga comunque ripristinata la possibilità di effettuare certi interventi.
La seconda domanda riguardava appunto il collegamento esistente fra l'imposta sul valore fondiario e l'ecotassa. Bene, questo è un problema che non è stato ancora trattato nel libro citato poc'anzi perché non siamo ancora pervenuti a conclusioni significative. Abbiamo esposto il problema, lo abbiamo descritto, ma non abbiamo trovato per il momento molte risposte.
Il principio esiste certamente ed è stato sollevato da James Robertson nel corso di una conferenza che riguardava sempre l'imposta sui valori fondiari. Abbiamo ritenuto tutti insieme che si trattasse senz'altro di un argomento di notevole importanza e abbiamo cercato di esplorare a fondo la questione, ma la cosa si è rivelata più difficile del previsto. Perché è difficile trovare la soluzione? Prima di tutto perché i suoi termini non sono ancora chiari, poi perché gli operatori del settore delle ecoimposte hanno il loro punto di vista: la situazione attuale è dunque assai complicata. Si tende in effetti a dire: "tutto ciò che inquina dev'essere tassato, se c'è ad esempio una nuova discarica dobbiamo tassarla. In realtà, al di là del fatto e dell'idea dell'imposizione fiscale, essa non è ancora sostenuta da una vera e propria strategia".
Un altro principio molto chiaro è che non si può controllare direttamente l'inquinamento ambientale; occorre forse collegare strettamente il controllo dell'ambiente con quello dello sviluppo urbanistico, ma in Inghilterra ciò non si è ancora verificato. Abbiamo un ministero che si occupa dell'ambiente e della pianificazione urbana e tiene la situazione sotto controllo. Nell'insieme però, nonostante

che il governo dica *piecing or placing*, cioè "lavoriamo insieme, cerchiamo di mettere insieme le idee e le strutture per poter giungere al consenso", da noi queste buone intenzioni non sono state ancora messe in pratica.
Il governo, dicevo, non sta agendo in modo coordinato. Ad esempio, quando è stata approvata nel 1982 la direttiva europea sull'ambiente, il governo britannico le ha opposto resistenza per cinque anni, poi naturalmente si è dovuto adeguare. Sosteneva che non si avvertiva l'esigenza di applicare quella direttiva in quanto esistevano già buoni piani urbanistici e una legge specifica. Avevano in parte ragione, perché non esiste in Inghilterra un urbanista che non tenga conto dell'ambiente: fa parte del suo DNA. Il governo rifiutava però di riconoscere che la questione ambientale, che negli anni Quaranta poteva essere considerata più attinente al tempo libero e all'amenità dei luoghi, si fosse pesantemente trasformata in qualcosa di ben diverso da prima.
Si può allora soggiungere che, con la nuova generazione di piani, vengono condotte senza alcun dubbio le valutazioni d'impatto ambientale su tutti i progetti più importanti. Allo stesso tempo, anche le norme di legge sono molto sensibili al problema; in ogni caso, quando e comunque si decida di attuare un intervento, occorre considerare opportunamente le informazioni relative all'ambiente e all'impatto su di esso. Si deve, è un *must*.
Sappiamo comunque che la questione ambientale è tenuta ben presente, ma non esiste alcuna guida né indicazione precisa circa le modalità di trattamento delle informazioni su di essa. Per esempio, per quanto riguarda le ricerche che mia moglie e io stiamo conducendo, suggeriamo in alcune delle nostre pubblicazioni, oppure nelle consulenze sull'impatto di certi interventi urbanistici sulle comunità, le modalità da seguire. Si considerano certamente l'impatto ambientale e le varie questioni a esso connesse, che sono ovviamente costituite da elementi e da obiettivi misurabili come il rumore, l'inquinamento, l'impatto del traffico e quant'altro: tutto questo non è però di alcuna particolare utilità per gli urbanisti, in quanto si deve poi tenere conto soprattutto delle esigenze dei citta-

dini. Si dovrebbero dunque esaminare e valutare accuratamente gli effetti dell'impatto sulle persone interessate.
Tutto quanto riguarda la legislazione ambientale dovrebbe essere pertanto tradotto in termini d'impatto sulle persone. La domanda da porsi è allora: quale sarà l'impatto, quale la ricaduta sulla qualità della vita delle persone? Quello che noi chiamiamo *community impact* cerca dunque di rispondere a questa domanda.

MORBELLI Mi pareva che il professor Barbieri volesse intervenire nel dibattito.

BARBIERI Desidero porre una domanda (semplice nella formulazione, non so nella risposta) al professor Lichfield e sottolineare due aspetti su alcune delle questioni che sono state discusse finora.
La domanda è volta a conoscere l'opinione personale del professor Lichfield rispetto al quadro che ci ha presentato della situazione inglese (fatto, com'era prevedibile anche nel suo Paese, di luci e di ombre e di strumenti, come quello della "tassa ecologica", non ancora completamente sviluppati). La domanda riguarda però anche la sua opinione di studioso, questa volta rispetto ad un modello diverso da quello inglese e cioè quello italiano. Il modello inglese ha risolto (o cercato di farlo) una questione che in Italia è stata vissuta come dirimente del regime degli immobili: la separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà. Nel suo Paese, tale nodo è stato affrontato e praticato con pragmatismo ed esistono concretamente alcuni risultati dell'affermazione di questo principio. Una conseguenza rilevante è, ad esempio, che in Inghilterra il problema del vincolo della non edificabilità (come particolare esercizio del potere del diritto di proprietà), non decade dopo cinque anni e non è da indennizzare. Già da solo questo elemento interessa molto il caso italiano. Ma come si può operare in un Paese come l'Italia (non è l'unico fra quelli industrializzati) che non ha separato (e non credo che lo farà) il diritto di edificare dal diritto di proprietà?
A seguito di questa domanda, provo ora a schematizzare anche due considerazioni.

Sia nell'introduzione del professor Morbelli che nell'intervento del professor Roscelli è stato fatto riferimento ad un percorso e ad una strategia per dare soluzioni, in Italia, al problema dei vincoli e dell'acquisizione delle aree a fini pubblici, mediante la cosiddetta "perequazione urbanistica".
La prima considerazione è che in Italia esiste effettivamente una certa convergenza sia nella diffusa sperimentazione in corso a livello locale, sia nel tentativo di concepire una sistematizzazione normativa (a livello di legge) per la perequazione urbanistica.
Ritengo che ciò debba essere collocato in una situazione molto diversa da quella inglese rispetto alla separazione del diritto di edificare da quello di proprietà. Se tale separazione fosse avvenuta, quasi certamente non si porrebbe il problema della perequazione nei termini in cui essa è oggi in discussione nel nostro Paese. Si potrebbe semmai affrontare un problema di "perequazione economica", un tentativo di rendere i percettori di ricchezza, esito delle trasformazioni urbane, più uguali fra loro, o qualcosa di questo genere (ammesso che tutto questo abbia davvero un senso sotto i profili economico e urbanistico).
La perequazione urbanistica sembra in grado di perseguire positivamente una relativa indifferenza della proprietà immobiliare nei confronti delle scelte del piano urbanistico; indifferenza non "assoluta" ma "relativa" in quanto non va ritenuto necessario riferirla tanto alla scelta di fondo generale del piano, laddove esso distingue fra l'insieme delle aree già urbanizzate/da urbanizzare da un lato, e non urbanizzate/da non urbanizzare (territorio agricolo, natural-ambientale, ecc.) dall'altro, quanto da ricercare o garantire nel primo insieme (cioè il territorio urbano da trasformare/conservare). Più precisamente, è all'interno della trasformazione urbana che è necessario che il piano compia le sue scelte ed esprima le sue regole, producendo esiti equivalenti all'interno delle parti di territorio che si trasformano; potendo così meglio procedere nel perseguimento di interessi generali e in soluzioni progettuali al riparo sia dalle pressioni degli interessi (ed evitando che situazioni simili siano trattate dal piano in modo anche radicalmente differente), sia dal rischio di una più o

meno vistosa negazione di un diritto di par condicio rispetto alla legge (in questo caso il piano). Tutto questo non costituisce evidentemente una "perequazione economica" in senso proprio, riguardante in particolare i diversi valori del mercato immobiliare, ma, appunto, una perequazione di tipo urbanistico.
Quindi il problema si pone (e così ha, senza possibilità di alcun dubbio, più volte stabilito la Corte Costituzionale) nei confronti di coloro che dovranno cedere un terreno (e pertanto non lo potranno edificare) perché è stato destinato dal piano all'edificazione da parte di qualcun altro o alla non edificazione a favore della realizzazione della "città pubblica" (quella dei diritti di cittadinanza, del verde, ecc.). Di fronte a questa disparità di trattamento, in Inghilterra l'indennizzo, la *compensation*, è congiunto ad una manovra di tipo fiscale. In Italia il problema è stato visto certamente più dal punto di vista dell'indennizzo del bene espropriato e della disparità di trattamento, ma molto poco (a meno di risalire all'inizio del Novecento, come ricordava Morbelli) dal punto di vista del prelievo fiscale su una particolare produzione di ricchezza. Quello della tassazione è un problema che rimane e va affrontato in modo moderno ed efficace nel nostro Paese; per quanto riguarda la questione della separazione del diritto di edificare da quello di proprietà, la perequazione urbanistica sembra avere la capacità di affrontare questo problema in modo pragmatico (forse minimalista), ma probabilmente nell'unico modo efficace. Il terreno che serve per la città pubblica insieme a quello che è consentito dal piano che venga trasformato per finalità di uso o di scambio, è, per così dire, "integrato" dalla perequazione: chiunque faccia un intervento di trasformazione urbanistica cede gratuitamente una parte del terreno di proprietà per la costruzione della città pubblica. Ciò non costituisce un vincolo da indennizzare perché è semplicemente una forma distributiva e regolativa che concentra su una parte della proprietà un diritto edificatorio che il piano ha attribuito all'intera proprietà. Sulla parte su cui non è consentita l'edificazione (che però è stata solo trasferita e concentrata sull'altra parte) si libera il terreno da cedere, e ciò vale per tutte le trasformazioni, dunque senza disparità di trattamento.

Non tratto qui della critica alla perequazione urbanistica che sottolinea il rischio che la città pubblica sia realizzata "residualmente", quindi soltanto a valle degli interventi privati e delle loro convenienze; tale questione può essere comunque affrontata con il piano, mediante la programmazione, dal governo locale e con i suoi progetti e politiche che, consapevolmente, l'affrontino. Si pone però un altro problema, quello della partecipazione o meno della città che non si trasforma, che si conserva (quella consolidata e della "manutenzione" urbana), alla costruzione della città pubblica. È infatti evidente che la perequazione urbanistica riguarda soprattutto la città che si trasforma.
È questo un tema tutt'altro che marginale in Italia, dove la città che si conserva è parte così rilevante della questione urbana e tuttavia, in questo campo, il dibattito in questo Paese è incerto e meno presente. La mia opinione è che probabilmente sia necessario rivedere in modo moderno uno strumento (o inventarne uno nuovo) come il "contributo di miglioria" (peraltro in Inghilterra ancora attuale ed efficace). Uno strumento soppresso forse troppo affrettatamente in Italia.
La città che esiste e che trae vantaggi sia dagli investimenti pubblici che da quelli privati (quelli che hanno costruito una rilevante parte della città pubblica come esito della perequazione, ad esempio) dovrebbe contribuire attraverso una sorta di tassa quale potrebbe appunto essere il riformato e riconcepito contributo di miglioria. Evidentemente si tratta di uno strumento che si configura come una tassa che va ben studiata nella sua natura tecnico-giuridica e nel suo campo di applicazione efficace. Potrebbe, ad esempio, essere una parte dell'Imposta comunale sugli immobili (ICI) oppure un contributo connesso con qualunque tipo d'intervento-investimento fatto nella città che si conserva (ma in questo caso potrebbe disincentivare la stessa "manutenzione" della città).
Quando le aree cedute attraverso la perequazione urbanistica non sono sufficienti, quando il nuovo "contributo di miglioria" non basta o quando vi sono necessità prioritarie, si dovrà naturalmente poter ricorrere all'esproprio, che dovrebbe risultare residuale rispetto ai due strumenti "ordinari" della perequazione e del contributo-tassa.

Il problema non nuovo dell'esproprio riguarda il *quantum* di indennizzo di quell'immobile. Per non reintrodurre una disparità di trattamento che si è appena cercato di eliminare, ritengo che non si possa che fare riferimento al valore di mercato. Prescindo dalla questione "storica" ed "etica" di considerare se ciò sia giusto o meno e mi chiedo, nel frattempo, se ciò sia un problema economicamente sopportabile dai governi locali. Penso che la risposta possa essere affermativa, perché il ricorso all'esproprio (anche a valore di mercato) dovrebbe essere un fatto residuale e motivato. Potrebbe anche essere concepito un canale di acquisizione di risorse economiche (una quota del contributo di miglioria, una parte degli esiti della "perequazione urbanistica") per costituire una sorta di "fondo" che consentisse, quando necessario, di avere le risorse per espropriare un terreno dove serve e dove non si può praticare la perequazione urbanistica. È possibile, evidentemente (attraverso un provvedimento legislativo com'è oggi nel caso italiano), introdurre correttivi che attenuino e comprimano l'indennizzo per l'espropriazione di un immobile rispetto al puro valore di mercato; tuttavia il riferimento ad esso legittima (e richiede) una corrispondente possibilità di tassazione del plusvalore (probabilmente rendendo così più astratta la questione di principio dell'indennizzo di una rendita che si è incrementata senza investimento da parte del suo percettore).

La seconda considerazione che svolgo, e con la quale concludo, riguarda il dibattito che si è sviluppato con Lichfield sul tema della cosiddetta "tassa ecologica". Credo di avere capito (ed è la mia opinione) che la tassa ecologica debba essere più assimilata ad un "onere di urbanizzazione" (o di impatto) che non ad una tassa sulla rendita. Sono due concetti che dovrebbero essere tenuti separati in quanto riferiti a questioni difficilmente integrabili.

Chi costruisce deve pagare analiticamente il "carico urbanistico" o l'impatto dell'intervento. Sottolineo il fatto che ciò debba essere più analitico che "sintetico" e avere natura di "tassa". Non mi sembra, infatti, accettabile (porto al limite il ragionamento) il principio secondo il quale in cambio di una tassa consento, ad esempio, di inquinare (peraltro in Italia un'impostazione di questo genere tra-

sformerebbe molto rapidamente tale tassa in semplice e appetibile "entrata" del bilancio dell'ente locale).
Un approccio analitico richiede una forma di valutazione d'impatto più "ordinario" rispetto a quella richiesta per legge in Italia. Si apre un campo di elaborazione tecnica molto interessante e nuovo che potrebbe portare a "valutazioni di impatto tipo" da applicare a categorie di interventi di media-piccola dimensione che possano consentire la formulazione di "tabelle sintetiche" da predisporre a livello dei comuni e alle quali riferire oneri di impatto (più che una tassa ecologica) da applicare alle concessioni edilizie. Preferisco un approccio di questo genere perché resto concettualmente preoccupato del rischio che possa avere successo lo slogan (anche di agevole presa nell'opinione pubblica) "se inquini, allora paghi"; è troppo facile infatti (in un Paese come il nostro) sostituire questo slogan con l'altro "inquini? basta che paghi"!

LICHFIELD Per quanto riguarda la sua prima domanda credo che ci sia davvero uno stretto collegamento tra l'ecotassa e il secondo elemento che lei ha ricordato, quello sottolineato da James Robertson. L'idea generale è però che si tratti di un campo tutto da esplorare, perché la situazione è ancora confusa; in ogni caso, Connellan e io l'avevamo inserita in un capitolo del nostro libro come una futura ipotesi di ricerca. Per quanto riguarda la seconda domanda, il modello della Gran Bretagna circa i diritti di proprietà e i diritti di sfruttamento edilizio è molto solido. Si parla di *floating and shifting values*. Il concetto è questo: quando una qualsiasi proprietà che si possa godere, coltivare e tenere viene tolta dalle mani del suo proprietario si tratta di un vero e proprio furto, ma il diritto del suo sfruttamento edilizio va davvero conservato nelle mani dello Stato perché si tratta di un valore che riguarda tutta la città. Quando si pianifica una città si pensa: qui tra dieci o vent'anni ci saranno negozi, strade e quant'altro; se si permette di valorizzare un certo terreno, non si può invece fare la stessa cosa da un'altra parte della città. Il futuro della città è un po' come tirare ai dadi: è un gioco, un azzardo. In ogni caso, se devo esprimere un concetto generale, direi piut-

tosto che il futuro di una città sta nelle mani della comunità e degli urbanisti.
Dopo avere ascoltato le osservazioni del professor Barbieri, vorrei esporre altre considerazioni di carattere generale.
In effetti, piaccia o non piaccia, criticata oppure no, l'idea è che la comunità debba poter beneficiare di una guida sicura, che dev'essere fornita da un piano urbanistico e da un sistema di pianificazione urbana sostenuto da leggi adatte. Se questo sistema di pianificazione urbana non esiste può succedere quello che succede in Italia, dove ci sono molti piani ma dove in realtà il piano regolatore non è generalmente rispettato. Bisogna che ci sia davvero coerenza tra le leggi e le previsioni dei piani urbanistici.
Concordo con alcune delle critiche al sistema britannico, perché ciò che manca è uno stretto controllo del territorio, anche se abbiamo piani urbanistici quasi perfetti e molto vincolanti. Gli urbanisti devono inoltre cercare di esercitare maggiormente questo controllo sul territorio, essere più vicini alla gente. Dobbiamo inoltre considerare un altro elemento: nei piani regolatori l'aspetto economico deve pesare di più, perché il mercato fa sentire la potenza degli aspetti economici, mentre essi non costituiscono sempre una parte integrante dei piani urbanistici. Si tratta di un tema molto vasto, che ci porterebbe via un'altra giornata di lavoro e che può ben costituire l'oggetto di un'altra conferenza.
Facendo un passo indietro, l'elemento economico dev'essere miscelato bene con gli altri elementi di un piano. Notiamo ad esempio che negli USA non sempre questo si verifica: si può anche avere una pianificazione urbanistica solida, ma spesso il piano economico non è altrettanto solido o è addirittura l'opposto.
Io penso che la pianificazione urbanistica sia fondamentale. È vero, dobbiamo fare sì che la nostra comunità sia guidata da una pianificazione corretta, che però sia valutata bene sotto il profilo economico. Il mio primo libro, che fra l'altro ho scritto quarant'anni fa come tesi di dottorato, s'intitolava *L'economia della pianificazione dello sviluppo*. Ero indeciso se chiamarlo *L'economia della pianificazione* oppure *dello sviluppo*. Ho scelto infine di dargli il titolo *L'economia*

dello sviluppo pianificato perché è grazie ad esso che si possono valutare gli elementi del mercato senza arrivare però agli eccessi compiuti da sindaci che lasciano costruire qualsiasi cosa, pur di ricavarne qualche vantaggio economico per le casse municipali.
La pianificazione, quello sviluppo pianificato che noi sosteniamo pensando specialmente alle nostre comunità, deve mirare all'interesse del pubblico, anche se non sempre gli interessi pubblici sono nitidi. Chiunque di noi si alzasse in questa sala potrebbe illustrarci le sue motivazioni, la sua interpretazione, la sua definizione degli interessi pubblici. In ogni caso è assolutamente necessaria una qualche forma di pianificazione perché, per esempio, se si facesse avanti qualcuno che proponesse a qualche autorità pubblica la costruzione di un casinò o di un particolare tipo d'edificio, ed essa decidesse di negargli l'autorizzazione a costruire, occorrerebbe pur sempre discuterne. Potrebbe esserci, ad esempio, un economista disposto a considerare il caso e a offrire il suo consiglio.
Il piano regolatore adottato da una comunità persegue il suo interesse e gli interessi pubblici perché è fatto generalmente in modo serio, è democratico, ha consentito a tutti di avere voce in capitolo e di partecipare alla sua elaborazione discutendone e approvandone ogni aspetto.
Naturalmente, se si volesse tenere conto dei suoi aspetti economici, occorrerebbe condurre un'analisi costi-benefici dei vari interventi previsti, la quale, una volta che si fosse ponderato tutto, potrebbe essere in grado di spiegare alla comunità che i benefici erano maggiori.

MORBELLI Volevo solo fare una precisazione in merito all'intervento di Lallo Barbieri, sottolineando un punto che ritengo di una certa importanza. I contributi di miglioria furono aboliti nel 1963 per istituire la tassa sull'incremento di valore delle aree fabbricabili, che ebbe poi uno dei molti "incidenti costituzionali" che hanno afflitto questo particolare settore e che poi, anche in seguito ad esso, fu sostituita nel 1972 dall'INVIM. Questa fu la successione cronologica delle leggi. Per quanto riguarda la questione specifica, sono perso-

nalmente favorevole a ripristinare qualcosa che assomigli proprio ai contributi di miglioria, che costituisca insomma una qualche forma di prelievo della rendita. Per me è improprio chiamarlo "tassa", perché una tassa è o sul reddito o sulla ricchezza, mentre bisogna sottolineare il fatto che si tratta di un *contributo*, mediante il quale la mano pubblica si riprende una quota ragionevole della ricchezza che essa stessa ha creato e che è andata a beneficio di alcuni soggetti privati o assimilabili a privati, senza alcun loro merito specifico.
Ciò non fa naturalmente alcuna differenza per chi lo paga. Se un ente pubblico si rivolge ad un privato dicendogli: "Devi darci dieci milioni, però ricordati bene che non è una tassa ma un contributo", possiamo immaginarci quanto costui sia fiero e felice di pagare un contributo e non una tassa. È però molto importante, sotto il profilo concettuale, che sia ben chiaro che gli si toglie qualcosa che non gli appartiene, perché il plusvalore è stato creato dalla comunità e non da lui. Non deve invece essere riversato genericamente nei forzieri del Ministero delle Finanze, a far mucchio con gli altri proventi di natura fiscale. Sostengo infatti che si debba trattare di una partita chiusa e che non si debbano usare quei denari per pagare l'Esercito, i professori universitari (non troppo) e per ripianare il debito delle Ferrovie dello Stato o della RAI, ma per "risarcire", sempre secondo quote ragionevoli, coloro che siano risultati perdenti nel gioco grande e complesso del piano urbanistico.

Parte II

Venerdì 12 febbraio, pomeriggio (moderatore: *Roberto Gambino*)

Vincent Renard

QUESTIONE FONDIARIA, INDENNIZZI, TETTO MASSIMO DI DENSITÀ E TRASFERIMENTO DEI DIRITTI EDILIZI IN FRANCIA E ALTROVE

Vorrei innanzi tutto ringraziare l'Ires e il professor Morbelli che mi ha gentilmente invitato qui, per parlarvi di un argomento che mi sta a cuore da molto tempo.

Il problema che ci si poneva a quell'epoca era quello della neutralità dei piani urbanistici rispetto al valore dei suoli. Si tratta quindi di un problema sul quale ho lavorato a lungo e del quale mi colpiscono molto le differenze tra i vari Paesi, gli approcci dei vari sistemi di pianificazione urbana e i concetti che li contraddistinguono.

D'altra parte, nonostante che io vi parli in francese, mi permetterete di utilizzare la terminologia inglese, che sovente evoca concetti simili anche se non identici. Non potrò fare la stessa cosa coi termini italiani e credo a tal proposito che sia particolarmente importante un lavoro volto al chiarimento dei concetti nelle varie lingue.

Mi propongo di affrontare quattro punti principali. Il primo punto è volto a chiarire la questione fondiaria, il prezzo dei terreni, il funzionamento dei mercati fondiari e i collegamenti tra piano regolatore e mercato.

Il secondo è un punto di carattere storico. Il termine "storico" non è appropriato; passerò in realtà a illustrare una breve sintesi del problema in Francia: quello dell'indennizzo delle servitù – azzonamento compreso – e del prezzo del suolo e di come questi due elementi siano stati armonizzati.

Parlerò poi di due strumenti applicati da noi, che sono ancora in vigore e dei quali si parla molto. Il primo è il tetto di densità legale, *plafond légal de densité* o tetto massimo di edificabilità, uno strumento normativo che è stato introdotto in Francia nel 1975. Se n'è parlato in Italia ed è appena stato introdotto in Brasile.

Il secondo strumento sta riguadagnando un certa notorietà in tutto il mondo: si tratta della trasferibilità delle concessioni edilizie, il cosiddetto *transfer of development rights*. Consiste in pratica nella possibilità di trasferire altrove le concessioni che il piano attribuisce ad un certo lotto di terreno. Citerò a tale proposito gli USA e la Francia, proponendovi la mia personale valutazione.

Concluderò esponendovi delle recenti evoluzioni di questo strumento urbanistico in Europa Occidentale e in Nordamerica, dove mi pare che si stia rimettendo in questione un certo modo di porre il problema al quale eravamo abituati in un periodo di forte crescita.

Una volta si trattava di dividere una torta, oggi si tratta piuttosto di riempire un buco. Mi perdonerete un approccio così semplicistico, ma ne riparlerò quando verrò ad affrontare il quarto punto del mio intervento.

Occorre ora qualche chiarimento sulla questione fondiaria e ciò mi sollecita a raccontarvi due aneddoti.

Incomincio dal primo. Debbo premettere che sono un economista di formazione econometrica e che ho iniziato a lavorare come statistico dei prezzi dei terreni. Un bel giorno scoprii che esisteva vicino a Parigi un terreno non edificabile, boschivo e senza alcun interesse; vidi che era stato venduto a 40 dollari il metro quadrato, un prezzo davvero consi-

derevole per quel tipo di terreno. I casi della vita mi permisero di venire a sapere che questo terreno apparteneva ad un uomo politico: aveva anche ottenuto una concessione edilizia assai improbabile, in una stupenda piazza del centro di Parigi. Come vedete, siamo capaci anche noi di fare cose discutibili. Questo fatto ha rimesso in questione la mia capacità di statistico perché confermava che il prezzo di un terreno fosse una sintesi complicata di una realtà sociale multiforme e che pertanto non chiarisse sempre tutto.

Il secondo episodio rende testimonianza dei cambiamenti ai quali stiamo assistendo in tutto il mondo.

Mi reco molto spesso in Polonia. La prima volta fu nel 1989, dunque alla fine del governo Jaruzelski, ai tempi delle tavole rotonde con Solidarnosc. Là ebbi modo di intervistare la responsabile dei piani regolatori di Varsavia: si presentava come una donna di potere e tutti i piani della città erano appesi alle pareti del suo ufficio. Mi spiegò come sarebbe cambiata Varsavia e mi disse che la principale responsabile delle decisioni era lei.

Tornai a Varsavia nel 1992 e conversai di nuovo con questa signora. Aveva cambiato ufficio con uno più piccolo, che non si presentava bene come allora, e mi pareva triste. Mi disse che continuava a occuparsi dei piani ma che non aveva alcun interlocutore e che alla fine i suoi piani non venivano mai realizzati. In breve, era quasi prossima alla disperazione.

Ritornai ancora a Varsavia nel 1995 e incontrai sempre la stessa persona: questa volta era elegantissima, in un ufficio moderno, dotato di e-mail, con un telefonino che squillava sempre. Mi disse che ormai non si occupava più dei piani regolatori ma che era diventata la responsabile degli investimenti esteri a Varsavia. Proseguì dicendomi che i progetti venivano sempre approvati e che certamente non erano i pianificatori a impedire di attrarre gli investitori.

Forse esagero un po', ma questo episodio di Varsavia potrebbe riprodursi identicamente a Parigi o a Barcellona, non oso dire a Torino: l'evoluzione che s'è verificata in questi anni propone in termini radicalmente nuovi le questioni della perequazione, dell'indennizzo, dell'azzonamento e dei valori fondiari.

La seconda osservazione che vorrei fare per chiarire alcuni concetti riguarda la non oggettività del prezzo del terreno. Tutti i grandi teorici dell'economia che conosciamo hanno però rivolto sempre le loro attenzioni al terreno agricolo, al quale si può applicare un ragionamento economico semplice: se il terreno produce, tanto per fare un esempio, 80 quintali di grano all'ettaro, se ne può calcolare il valore economico.

Ne approfitto per dirvi che Marx non ha mai parlato di terreni urbani. Nella sua corrispondenza con Engels si trovano lettere molto divertenti, nelle quali Marx afferma di non riuscire a comprendere la questione fondiaria urbana perché i terreni non contengono il valore prodotto dal lavoro e tuttavia costano molto. Chiede quindi a Engels di fargli sapere come sia possibile risolvere una questione tanto complicata.

È interessante notare che Henry George, Léon Walras e Karl Marx hanno scritto praticamente tutti nello stesso periodo. Il prezzo dei terreni era il risultato di un'alchimia complicata tra ubicazione e regola del diritto, quando quest'ultima era promulgata da un potere politico. Era la confluenza di questi fattori assai complessi a determinare il prezzo del terreno in un dato momento. Non esiste alcuna realtà precisa: le riviste che tentano di spiegare il fenomeno e che forniscono modelli per la valutazione del prezzo dei terreni non sono degne di molta attenzione, perché un determinato suolo non ha un prezzo se non nel giorno in cui è oggetto di transazione: cambiando le regole cambierà anche il prezzo del suolo.

Scordiamoci dunque il pio desiderio di voler creare modelli del prezzo del suolo, perché si tratta di una pura astrazione. Questo fatto ci induce a prendere in esame il problema dell'imposta patrimoniale: com'è possibile valutare un terreno quando cambiano le condizioni di contorno? Il problema patrimoniale fa infatti emergere un problema fondamentale per l'argomento di cui trattiamo.

Il terzo punto di carattere concettuale riguarda tre categorie di obiettivi che rischiamo talora di confondere. Il primo riguarda i finanziamenti delle opere pubbliche. La città per funzionare ha bisogno di strade e reti di servizi, ma chi paga per queste infrastrutture? Si tratta di un problema rilevante. In Italia esistono ad esempio tecniche particola-

ri, come quelle che fanno capo al rilascio della concessione edilizia: si tratta di un problema chiaro, che si sovrappone a quello del recupero del plusvalore.

In tema d'arricchimento senza giusta causa, è interessante il caso del Tribunale di Berna. Il cantone svizzero di Basilea città è infatti il cantone chiave in materia di urbanistica. Vi è stato costruito di recente uno svincolo autostradale che ha notevolmente facilitato la circolazione e gli amministratori locali sono riusciti a ottenere i relativi finanziamenti ricorrendo al contributo sul plusvalore: una tecnica che consente di catturare l'aumento di valore di un bene provocato dalla costruzione di una determinata infrastruttura. Nel caso di Basilea città gli aumenti di valore erano così marcati che si era riusciti a recuperare più del doppio del costo totale dell'intera infrastruttura. Uno dei proprietari interessati è però partito all'attacco: si è rivolto al Tribunale Federale di Berna e ha vinto la causa. Il Tribunale ha dichiarato infatti che in quel caso si era ricorsi ad una tecnica di finanziamento e non già ad una tecnica di recupero del plusvalore.

Potrei raccontarvi altri episodi di fallimenti che si sono verificati in Francia quando si sono mescolate queste due tecniche, che fanno certamente parte della stessa realtà ma che è importante separare per comprenderle meglio.

Negli USA uno *special assessment* (valutazione speciale) è diverso dalla *capital gain taxation* (l'imposta sulle plusvalenze).

Vi è un terzo obiettivo che si sovrappone agli altri: quello dell'equità o della perequazione. Quando si redige un piano regolatore si distribuiscono infatti plusvalenze e minusvalenze e la tecnica della perequazione consiste nel reintrodurre il principio giuridico dell'equità tra i proprietari fondiari. Il mio commento, in questo caso, è che non si possono raggiungere i tre obiettivi insieme: occorre indicare le priorità e non sarà sicuramente lo stesso strumento a farli raggiungere.

L'ultimo punto atto a chiarire i concetti fin dalle loro radici è infine la nozione di proprietà, ovvero il diritto di proprietà.

Si potrebbe organizzare un'intera conferenza su questa forma del diritto; mi pare però che dietro a questo argomento vi sia un fattore rilevante di ordine antropologico ed è la nostra mentalità, ovvero il

modo secondo il quale un proprietario terriero concepisce la sua proprietà. Su questo piano l'Inghilterra, gli USA, la Francia, il Giappone e la Colombia hanno mentalità completamente diverse. L'atteggiamento mentale rispetto alla concezione della proprietà è infatti molto diverso nei diversi luoghi.

Ne approfitto per dirvi che non sono particolarmente fiero di un nostro prodotto d'esportazione, cioè il codice civile francese, detto "codice napoleonico", perché con esso abbiamo esportato un'idea assolutista della proprietà, ovvero la proprietà con l'*usus, fructus et abusus*, che comprende tutto ciò che si trova sopra e sotto un terreno, anche se all'epoca lo *jus aedificandi* non costituiva ancora un problema. In Francia il proprietario fondiario considera un buon diritto quello di costruire sulla sua proprietà. Condividiamo questa mentalità con la Spagna e, credo, anche con l'Italia. Detto che non sono così fiero di questo nostro prodotto d'esportazione, vorrei raccontarvi un altro aneddoto.

Si tratta della nascita del movimento dei proprietari fondiari giapponesi della città di Tokyo, quando s'era deciso di costruire la metropolitana. I proprietari si ribellarono infatti all'idea di una rete sotterranea, appellandosi proprio ai principi del codice napoleonico, in base al quale si è proprietari del sottosuolo fino al centro della Terra.

Questo movimento è stato così potente che la metropolitana di Tokyo è stata costruita sopra le grandi vie di comunicazione, ad esempio sopra i grandi viali, perché erano spazi pubblici. Si sono poi praticati alcuni cambiamenti di rotta, ma si trattava comunque dell'effetto perverso di una concezione assoluta del diritto di proprietà, che si contrapponeva al concetto, più innovativo, di separare alcuni attributi del diritto dalla proprietà considerata nel suo complesso.

Vorrei tracciare ora una rapida retrospettiva della storia della pianificazione urbana in Francia e del ruolo che vi ha giocato l'ingiustizia fondiaria, ovvero l'effetto dell'azzonamento sul prezzo del terreno.

Non sto a raccontare la storia dell'anteguerra perché a quel tempo eravamo un po' in ritardo, essendo stata votata una buona legge urbanistica, di fatto mai applicata, solo nel 1919. Quanto all'argomento del quale stiamo trattando, vorrei invece parlare di un episodio importante, che risale al 1935.

Negli anni Trenta, in seguito ad una pressione urbanizzativa molto forte, specialmente nella regione parigina, si manifestò un consistente fenomeno di lottizzazione, che in seguito sarebbe stato chiamato "lottizzazione viziata" (*lotissement défectueux*). Si trattava semplicemente di un frazionamento in lotti, la cosiddetta *land parcellation*: era il proprietario stesso a suddividere la sua grande proprietà e a vendere lotti dei suoi terreni assolutamente privi d'infrastrutture. Questa procedura godette purtroppo di un grande successo perché era molto meno impegnativa di un frazionamento vero e proprio.

Un urbanista che ha avuto un ruolo importante nell'urbanistica francese, Prost, era stato incaricato all'epoca di realizzare il primo schema urbanistico della regione dell'Ile de France. Anche se non ce n'è pervenuto un resoconto preciso, è subito divampata una rivolta dei proprietari terrieri, un po' come nel caso del Giappone. Bisogna considerare a questo proposito il fatto che i proprietari fondiari francesi sono dotati di un notevole potere: ho assistito per due volte a discussioni su problemi urbanistici nel nostro Parlamento e in quelle occasioni ho potuto notare il loro enorme peso – interiorizzato dai nostri parlamentari – nel dibattito. Quando il piano Prost ha fatto della pianificazione urbana vera e propria, che prevedeva la protezione delle aree verdi e assi di sviluppo preferenziali, questo movimento è riuscito ad appellarsi ad un decreto legge sulle servitù fondiarie che ha compromesso quelle scelte urbanistiche.

Sottolineo questo fatto perché, in Francia, i professori di diritto evocano costantemente il principio messo in pratica nel 1935, che è stato il primo riconoscimento giuridico dell'azzonamento grazie ad un decreto che affermava che i vincoli urbanistici non comportavano la corresponsione di alcun indennizzo anche se facevano perdere valore ad un terreno. Tale principio costituisce ancora oggi una delle linee guida del nostro sistema urbanistico, anche se il suo rigore comporta talora il ricorso a forme di mitigazione.

La Francia ha assunto in materia una posizione estrema, quella di non indennizzare le servitù, ad eccezione di pochissimi casi. Oggi in Europa (non so se avvenga in Italia, ma è all'ordine del giorno in Francia) s'è assistito invece alla nascita di un movimento, che negli USA è

stato battezzato *Movement of Private Property Rights* (MPPR): il movimento per i diritti della proprietà privata.

Quel movimento faceva parte del programma repubblicano *Contract for America*, secondo il quale qualsiasi legge facesse perdere più di un tanto per cento di valore al terreno dava diritto all'indennizzo. Si potrà poi approfondire quella che viene definita la giurisprudenza del *taking*, il quinto emendamento della Costituzione americana: voglio però sottolineare che oggi questa regola dell'indennizzo pressoché sistematico, che rappresenta quasi l'opposto della regola francese, è un fattore bloccante e inibitorio per il legislatore.

D'altra parte, gli americani sono affatto iper-regolamentati. Sono dotati di un numero inverosimile di leggi che regolano il rilascio delle concessioni edilizie: in California ad esempio sono necessarie ben sei autorizzazioni.

Voglio semplicemente aggiungere che, anche se Bob Dole non è stato eletto, questo movimento rappresenta una corrente politica importante negli USA. Molti Stati americani hanno infatti votato leggi in tal senso, che hanno affermato il principio secondo il quale, se il piano regolatore fa scendere il prezzo di una proprietà di più del 25%, è possibile presentare un'istanza al Tribunale. Negli USA tutti hanno un avvocato e sono persuasi di vincere questo tipo di causa presso la Suprema Corte Federale.

Il movimento è oggi molto importante negli USA ed è il risultato ultimo della prassi del diritto di proprietà: si tratta della sua definizione giuridica e della sua attuazione.

La Francia ha assunto nel dopoguerra un comportamento di stampo sovietico, in quanto lo Stato centrale ha soffocato tutto in modo molto giacobino. È anche vero che la Francia ha subito moltissime distruzioni belliche, che i danni sono stati ingenti e che lo Stato si è quindi organizzato in modo molto potente; per quanto riguarda l'oggetto della nostra conversazione non è infatti accaduto nulla fino al 1960, poiché era lo Stato che decideva come ristrutturarsi anche finanziariamente e nominava direttamente gli architetti che dovevano occuparsi delle città. La questione del prezzo dei terreni non era mai presa in considerazione.

Lo Stato espropriava i terreni raggruppandoli mediante un organismo un po' curioso che si chiamava *Caisse des Dépots et Consignations* (cassa depositi e prestiti) che ha attrezzato completamente il territorio dotandolo di reti infrastrutturali primarie. Non esisteva un mercato fondiario: lo Stato produceva i terreni da costruire, li attrezzava e costituiva anche le società ad economia mista nelle quali le collettività pubbliche avevano la maggioranza, giocando pertanto un ruolo chiave nel processo di ricostruzione.

Come andavano allora le cose durante gli anni Sessanta? Quegli anni furono un vero e proprio laboratorio sulla questione che stiamo affrontando oggi. I primi dispositivi di legge del 1961 e del 1962 prevedevano oneri da esigere al momento del rilascio della concessione edilizia, in funzione del diritto acquisito con il piano regolatore.

Si trattava di un'imposta tesa a regolarizzare i valori fondiari, applicata secondo un criterio prima superficiale e poi volumetrico: comunque fosse, non ha mai funzionato. Se pensiamo a cimiteri di testi legislativi, ebbene in Francia abbondano; se lo desiderate, potrei dunque indicarvi testi che non sono mai stati efficaci: ne possediamo interi archivi.

A metà degli anni Sessanta si verificarono due fatti. Da un lato l'attività della promozione immobiliare privata non esisteva, anche se c'erano certamente dei privati che costruivano per conto proprio, ma erano lo Stato e le società ad economia mista a fare la parte del leone. La promozione immobiliare moderna, come la conosciamo oggi, è apparsa solo negli anni Sessanta. In quegli anni la regione parigina presentava infatti un tasso di crescita simile a quello della città di San Paolo (Brasile) di oggi: il 3-4% all'anno. Con una pressione di sviluppo così forte, i valori fondiari erano quadruplicati, presentando una dinamica abbastanza costante per sette od otto anni: un fatto che consentiva di ignorare il problema del plusvalore e di porre una serie di regole che non permettevano che emergesse.

Sono generalmente piuttosto critico rispetto al sistema francese, ma credo che la politica delle *villes nouvelles*, nelle quali il terreno entrava nel processo d'urbanizzazione a prezzi che non hanno mai superato i 25 franchi al metro quadrato, sia stata una delle soluzioni applicate in modo coerente rispetto a quell'epoca.

Pensando alle persone coinvolte nei suoi processi, quando si parla di urbanistica non si può mai spiegarne un aspetto singolo. Ad esempio, il generale De Gaulle chiese una volta di sorvolare la regione parigina in elicottero con un suo uomo di fiducia, Paul Delouvrier. La sorvolarono per alcune ore, poi il generale si rivolse a Delouvrier dicendogli: "Vi nomino responsabile dei piani regolatori: mettete ordine in questo bordello" (*sic*). Disse ancora: "Non ci sono soldi ma, caro Delouvrier, voi li avrete". Come vedete, nel contesto francese occorreva dunque una fortissima volontà politica per arrivare a creare un istituto di credito fondiario pubblico.

Si è ammesso il diritto d'espropriazione e tutto ciò che ha poi condotto a realizzare le "città nuove", partendo da una materia prima che ha condotto successivamente ad un'economia di mercato.

Il nocciolo del nostro argomento è però di sapere se il terreno debba rientrare nel meccanismo dell'economia di mercato, oppure vada considerato a parte.

Si tratta di una storia vecchia; direi che una sconfitta subita in Francia a metà degli anni Settanta ha riguardato l'applicazione di una legge, quella di "orientamento fondiario", della quale vorrei citare i tre principi centrali. La legge del 1967 si applica ancora nella sua parte essenziale, anche se i nostri deputati non se ne sono accorti perché hanno votato in tre minuti, alle due del mattino, disposizioni di legge molto importanti dibattendo invece a lungo, per intere giornate, altri elementi che non sono mai stati applicati. Si trattava comunque di una legge interessante per la sua coerenza in quanto affermava in primo luogo più o meno questo: "a partire da oggi si applica una tassa locale per le opere pubbliche e chiunque riceva una concessione edilizia deve pagare una tassa corrispondente al costo delle infrastrutture", che si applicava poi con modalità automatiche di calcolo.

Il secondo principio consiste nel fatto che s'è detto, in un secondo tempo, che si sarebbe applicata un'imposta fondiaria basata sul valore venale dei terreni, cioè che un terreno edificabile all'interno di un piano regolatore sarebbe stato tassato sulla base del suo valore venale. Ciò che in Francia ha prodotto una rivoluzione, come del resto in Italia e la Spagna, credo sia peraltro il fatto che la valutazione fiscale avesse un rapporto molto elastico col valore di mercato.

Il terzo principio è consistito nell'istituzione della "zona di pianificazione concertata", che oggi rappresenta forse il 30% dello sviluppo urbanistico. Sulla base di tale disposizione, la collettività locale sceglie il suo pianificatore.

Il primo passo consiste nel delimitarne il perimetro, designando l'operatore che può essere pubblico oppure un'entità mista, e a partire da quel momento si negozia o rinegozia tutto il programma e le opere di urbanizzazione. È dunque il metodo di negoziazione per eccellenza. Oggi si parla di *partnership* tra pubblico e privato, ma già nel 1967 la ZAC istituzionalizzava le società miste pubblico-privato.

Ne approfitto per dire che quando il potere negoziale (*bargaining power*) degli interlocutori è equipollente esso diventa uno strumento formidabile, che nel nostro sistema centralizzato s'è trasformato però in una trappola, in una vera bomba ad orologeria, che scatta ad esempio nel caso in cui il *Général des Eaux* negozi con il sindaco di un comune di 3.000 abitanti delle Alpi Marittime.

Un problema molto difficile è infatti garantire che lo strumento giuridico sia utilizzato da persone che possiedano un adeguato potere negoziale, altrimenti il rapporto pubblico-privato rischia di squilibrarsi troppo da una o dall'altra parte.

Negli anni Settanta la dottrina De Gaulle-Delouvrier tramontò e si scatenò la promozione immobiliare privata, soprattutto quella che riguardava la costruzione di case unifamiliari. In Francia – e credo che qui vi siano somiglianze con l'Italia – la pianificazione urbana aveva puntato molto sulle abitazioni collettive, mentre la crescita del fenomeno della casa individuale provocò un effetto di *floating value*. Come ha ricordato il professor Lichfield, occorreva creare uno strumento di correzione dei piani regolatori.

In Francia non si trattò di un solo strumento: per essere generosi nei confronti dell'Assemblea Generale e del Senato, se ne crearono due. Sul piano concettuale sono importanti. Ne parlerò dunque dettagliatamente, anche se la loro applicazione si è rivelata parziale e discutibile.

Il primo strumento è stato il *plafond légal de densité,* il tetto massimo di edificabilità.

Si trattava di uno strumento che consisteva nel dire che in tutto il Paese si poteva acquistare il diritto edificatorio o la concessione edilizia al di là di una certa densità fondiaria; la densità accettata era di un metro quadrato e mezzo di superficie di pavimento per metro quadrato di terreno a Parigi e di uno per il resto della Francia.

Se si possedeva un terreno di 1.000 metri quadrati, e se il piano regolatore lo permetteva, si aveva dunque il diritto di costruire 1.000 metri quadrati di pavimento. Se il piano regolatore permetteva di edificare il triplo si poteva farlo, a patto però di pagare il diritto di edificare i 2.000 metri supplementari: ma a che prezzo? Questa è la prima domanda difficile alla quale occorreva rispondere per applicare il limite massimo di edificabilità. Secondo quel dispositivo di legge, occorreva pagare il prezzo del terreno supplementare che si sarebbe dovuto possedere per raggiungere il tetto massimo.

Se si possedevano 1.000 metri quadrati di terreno e si desiderava ottenere il rilascio di una concessione edilizia ottenibile solo con 3.000 metri quadrati, si doveva allora pagare il prezzo dei 2.000 metri quadrati di terreno supplementari occorrenti. Se li si fosse posseduti, non si sarebbe infatti superato il tetto massimo. Com'era però possibile calcolarne il prezzo? Vi rimando a quello che dicevo inizialmente: il caso era delicato nella misura in cui questo prezzo era una finzione, perché applicando il tetto massimo il prezzo del terreno era molto meno caro che nel caso in cui si sapesse di poter costruire il triplo.

Il lavoro dell'estimatore era in questo caso particolarmente delicato e l'esperienza pratica, ricca di contestazioni e conflitti, è stata assai tormentata. Debbo ancora aggiungere, a proposito del limite massimo d'edificabilità, che mi è capitato di recarmi all'Assemblea Nazionale il giorno in cui il ministro Gallet ha presentato il relativo testo di legge. Era una persona dotata di grande eloquenza e ha iniziato dicendo: "A partire da oggi, il suolo non è più un bene economico come gli altri; grazie al mio dispositivo i prezzi scenderanno, i comuni si arricchiranno e a lungo termine i centri delle città si diraderanno."

Quest'ultimo punto era molto rilevante agli effetti urbanistici, perché il decongestionamento edilizio era un obiettivo strategico. Ha quindi soggiunto: "Quando i centri delle città si saranno diradati, verranno

conferite le opportune risorse finanziarie alle collettività locali e i prezzi dei terreni scenderanno". Purtroppo, è stato impossibile ottenere tutte e tre le cose insieme.

Allora, che cosa ha funzionato e che cosa non ha funzionato?

Dopo l'introduzione del tetto massimo di edificabilità, s'è verificata a Parigi una notevole dinamica dei prezzi. L'impatto della legge è stato invero devastante perché nell'anno dell'imposizione del tetto massimo di edificabilità i prezzi dei terreni sono diminuiti del 39%, mentre quando è stato rimosso i prezzi sono risaliti del 31%. Ho scritto a suo tempo di "politica dell'offerta fondiaria" perché a quell'epoca la soppressione del tetto massimo di edificabilità era inclusa in un insieme di misure di *land supply policy* (politiche di offerta fondiaria) come in molti altri Paesi. I prezzi dei terreni sono poi praticamente raddoppiati.

Vorrei pertanto mettervi in guardia contro un'interpretazione negativa e meccanicistica dell'effetto di tali misure sui prezzi. È vero che i prezzi sono scesi, ma l'effetto principale del *plafond* è stato in termini di volume. È successo infatti che tutta una serie di operazioni che sarebbero state effettuate in assenza di tale limite non sono avvenute proprio perché c'era un onere supplementare, per il quale ha giocato solo in parte il suo ruolo quell'eterna alchimia della politica fondiaria che consiste nel distribuire la rendita tra la collettività, il proprietario e l'operatore immobiliare. Il tetto massimo d'edificabilità ha certamente contribuito allo sfoltimento degli agglomerati urbani, ma ha alimentato ben poco le finanze locali. Bisogna ricordarsi di questo fatto, che ha indotto soprattutto effetti secondari.

Ciò che a mio avviso ha inferto il colpo mortale al "tetto massimo" in Francia è stato il decentramento amministrativo: un Consiglio municipale che decidesse oggi d'imporre un tetto massimo di edificabilità andrebbe infatti incontro a risultati negativi col proprio elettorato.

Hanno praticamente conservato la regola del tetto massimo d'edificabilità solo i comuni che, al momento del boom immobiliare della fine degli anni Ottanta, tendevano a ospitare quasi esclusivamente uffici, in particolare quelli a ovest di Parigi.

Perdonatemi se sono costretto a procedere rapidamente, ma l'effetto principale della legge è stato quello di arricchire comuni già molto ricchi, provocando aumenti di densità nelle zone per uffici. Il ventilato

e temuto impatto sull'arricchimento patrimoniale senza giusta causa dei proprietari fondiari non si è verificato per nulla. Non sostengo di certo che sia uno strumento inadatto, ma che non sia opportuno decentrarlo a livello municipale, perché in tal caso occorrerebbe servirsi di uno strumento complementare per limitarne gli effetti.

Oggi il *plafond* si applica a circa 500 concessioni edilizie l'anno ed è oramai il ricordo di una storia che non ha lasciato tracce rilevanti nell'urbanistica francese.

Il secondo strumento introdotto negli anni Settanta, sempre nell'ottica di un approccio *market-oriented* è stato la procedura del trasferimento di densità. In Francia si chiama trasferimento del coefficiente d'occupazione del suolo, negli USA trasferimento della concessione edilizia, in Italia non so. La semplice idea che gli è sottesa è quella di separare la proprietà del suolo dalla concessione edilizia, per farne due mercati autonomi.

Non resisto a questo punto alla tentazione di riportarvi l'esempio di un caso celebre: quello della stazione centrale di New York, un piccolo edificio circondato da grattacieli. Era stato classificato come edificio storico: la cosa può sorprendere, ma occorre ricordare che gli USA non sono certo un Paese ricco di patrimoni storico-artistici. Ciò era avvenuto proprio mentre la società costruttrice, la Penn Central, stava per depositare una richiesta di concessione edilizia per riedificare il suo lotto esattamente come quelli adiacenti.

La città di New York negò la concessione ma la società, che aveva un eccellente avvocato, presentò un'istanza al Tribunale con una richiesta di indennizzo per tutti i vantaggi economici che riteneva di aver perduto. Avanzò la propria istanza di fronte alla Corte Suprema Federale, che discusse il caso per 18 anni. Il dibattito fu molto animato perché il problema era stato posto in questi termini: occorreva sapere se, per conservare il monumento, lo si potesse rimontare sopra il nuovo edificio. La soluzione adottata infine dalla Corte Suprema fu quella di dire: "Voi siete proprietari di una concessione edilizia che implica la possibilità di edificare alcune migliaia di metri quadrati, però non avete il diritto di utilizzarla su quest'area e dovrete pertanto negoziarla con coloro che siano disposti a vendere le proprie concessioni edilizie".

Sembra molto attraente dal punto di vista teorico, ma per l'appunto solo in teoria. Ho infatti preparato una relazione per il CDE sull'applicazione di questo meccanismo analizzando tutti i casi che si erano verificati negli USA, dove il trasferimento delle concessioni edilizie era una prassi ormai consolidata. Le sue conclusioni sono state piuttosto negative.

Un'altra constatazione è che questo non è mai stato uno strumento di mercato. Non si può certo condannare il meccanismo in sé, ma a mio avviso non si tratta di un meccanismo di mercato nel quale si formi poi un prezzo di sfruttamento urbanistico. Le esperienze di successo sono invece quelle dove una persona, una commissione oppure un ente giochino un ruolo da despota illuminato.

La seconda osservazione riguarda l'enorme difficoltà tecnica d'attuazione di questo tipo di meccanismo. Notiamo a questo proposito che tanto negli USA quanto in Nuova Zelanda, come pure in Francia, esiste un problema di speculazione sulle concessioni edilizie. Si possono infatti fare speculazioni sulle concessioni esattamente come si fanno sui suoli e la questione diventa ancora più difficile da gestire.

La terza osservazione è che si tratta di un problema di equità: è davvero giusto ed equo ripartire il plusvalore dato dall'urbanizzazione all'interno di un solo gruppo, quello dei proprietari fondiari?

La risposta è certamente negativa, almeno in tutti i Paesi dove le collettività pubbliche abbiano un ruolo, per quanto minimo, poiché l'insieme dei plusvalori dell'urbanizzazione costituisce una torta che appartiene alla collettività dei contribuenti. Ridistribuirla all'interno di un solo sottogruppo di proprietari fondiari sembra particolarmente riduttivo in termini di equità. Ci sono stati commenti molto seducenti, perché tutto ha funzionato bene in un ambito limitato, come ad esempio nel caso di un lago che si trova al confine tra il Nevada e la California, in un contesto naturale magnifico. I residenti vi hanno iniziato a costruire modesti *chalets* per le vacanze estive al costo di un migliaio di dollari a stanza; quando l'area ha acquisito una buona notorietà e ha quindi attratto molta altra gente, queste persone si sono coalizzate per attuare il trasferimento delle concessioni edilizie, dicendo: "Primo, noi vogliamo il plusvalore monetario e, secondo, noi non accettiamo l'idea che altri vengano a installarsi nelle vicinanze".

Ritengo che nell'ambito dell'urbanistica il termine "equità" imponga una riflessione. In fondo, si va oltre la questione dei suoli e certamente si deve considerare il problema dell'inquinamento.

Credo di avere già parlato a sufficienza, ma vorrei soffermarmi ancora su una mia frase iniziale, sulla tecnica della quale si parla, la *mitigation of planning rights* (mitigazione dei diritti urbanistici), volta a correggere l'effetto dell'azzonamento sui valori fondiari. Si trattava di dividere una torta sempre consistente, in quanto l'abitudine generale era di accettare che l'urbanizzazione generasse sempre un certo plusvalore. In questo senso la vecchia Europa, con la sua natalità decrescente, vede cambiare il proprio mondo perché non si verificano più plusvalenze ma minusvalenze e non c'è più nessuna torta da dividere.

Non intendo parlare della situazione italiana che non conosco bene, ma posso dire che in Francia il problema oggi più sentito è come si possa uscire da questa situazione troppo statica.

Le attività non progrediscono, i finanziamenti non arrivano, i prezzi scendono e si è in piena sindrome – direi – giapponese. Ho lavorato molto sul Giappone e il suo dramma economico, oggi a breve termine ma non credo a lungo termine, è che la sua economia è stata costruita su una base di garanzie fondiarie. Il rischio fondiario è collaterale a quello economico: oggi si constata che questa garanzia vale molto meno, ma si mente per timore di un rischio più esteso. Lo facciamo anche noi in Francia e credo che lo si faccia molto meno in Inghilterra: si continuano dunque ad attribuire ai suoli valori che in parte sono fittizi, al solo scopo di sostenere un sistema bancario nel quale la garanzia fondiaria e immobiliare non avrebbe più alcun ruolo se si dicesse la verità.

In termini di progettazione urbanistica e di gestione del territorio questo si traduce nella privatizzazione dello spazio. Prendo come esempio le classi ricche, che hanno sempre scelto bene il luogo dove vivere.

La caratteristica propria della nostra epoca è che il problema si pone in un quadro globale dove la popolazione è stabile o in declino, dove anche i valori fondiari e immobiliari sono stabili oppure in declino e dove la nuova voce delle professioni del settore immobiliare sostiene la creazione di nuovi spazi privati al di fuori del quadro urbanistico esistente.

Questo, insieme al declino della pianificazione urbanistica (perché bisogna dirlo chiaramente, la pianificazione urbanistica sta perdendo potere), può essere deplorato ma è un fatto reale. In ogni caso, in tutti i Paesi dell'Europa dell'Est il pianificatore vede scemare la propria importanza proprio nei luoghi dove si prendono le decisioni che contano.

Oggi (ma forse sono troppo concentrato sul caso francese) emergono tre grandi attori privati, le tre *majors* ovvero le grandi società francesi costruite coi fondi pensionistici americani insieme ad altri attori europei: una società britannica, una tedesca, ecc., che scelgono di ricostruire una parte della città applicando sempre più spesso il modello americano della *community*, della città chiusa, dove l'operatore fornisce l'insieme dei servizi, compresa naturalmente la sicurezza.

Si tratta di un cambiamento che potrei definire come un'altra bomba ad orologeria, che può svuotare i centri cittadini della loro ricchezza umana, economica e sociale e impoverire il tessuto urbano.

Non so che cosa potrà avvenire, ma esistono già meccanismi che dovrebbero aiutarci a riconoscere i segnali di fenomeni che fra vent'anni potrebbero rivelarsi devastanti. Credo dunque che sia tempo di anticipare quello che forse sta già verificandosi.

GAMBINO Mi pare che il professor Renard abbia fatto un lavoro egregio, proponendoci approcci nuovi e originali al tema che abbiamo abbordato questa mattina. Ricordo, per chi non c'era, che il professor Lichfield, oltre ad affrontare in modo assai organico e bene articolato l'intera problematica, aveva fatto, proprio a conclusione del suo intervento, un'importante apertura in direzione degli intrecci che si stanno profilando fra questioni fondiarie, immobiliari e ambientali.

Sono state, soprattutto nelle battute finali del suo intervento, introdotte almeno due questioni in più. Una è quella che deriva dalla scomparsa, da lui affermata, della cosiddetta "torta urbana": se ho ben compreso il suo pensiero, non sussisterebbe più il problema di dividerla ma avremmo sempre più a che fare con problemi relativi all'attribuzione delle responsabilità relative al futuro deficit urbano, nel senso che dovremmo sempre più capire come colmarlo e stabilire chi se ne possa assumere l'onere.

Mi è anche parso molto suggestivo il suo ultimo spunto, quando ha accennato all'importanza che vanno assumendo i mercati finanziari rispetto ai mercati immobiliari, ovvero come le logiche delle banche possano intrecciarsi con le logiche dei poteri pubblici, ai quali spetterà la responsabilità di guidare la crescita e soprattutto, direi, la "rigenerazione" urbana.

Non ho saputo esimermi da queste notazioni, più che altro perché mi pare che il dibattito che abbiamo avviato stamattina stia aprendoci strade piuttosto nuove, invitandoci in qualche modo a ridefinire quei concetti che negli ultimi venti o trent'anni avevamo frequentato affidandoci forse un po' troppo ad approcci oramai obsoleti.

Detto questo, vedo che ci hanno raggiunto in quest'aula molti degli esperti che avevamo invitato. C'è il professor Stanghellini, c'è il professor Forte, c'è il professor Camagni. Chiedo scusa a coloro che non sono riuscito a individuare immediatamente, ma ce ne sono sicuramente altri, oltre – ovviamente – al professor Garcia-Bellido che ci intratterrà domani mattina sul caso spagnolo.

Rivolgerei dunque a tutti, ma in particolare agli esperti che ho appena citato, l'invito a intervenire.

MORBELLI Vorrei riuscire a comprendere meglio perché il *plafond légal de densité* non ha funzionato. Se ho capito bene, c'era uno standard massimo di un metro quadrato di pavimento per metro quadrato di suolo in tutta la Francia e di un metro quadrato e mezzo a Parigi. Il decentramento amministrativo ha poi fatto sì che tutte le città francesi, anche quelle piccole, potessero attribuirsi un *plafond* e che molte di esse applicassero quello massimo per garantirsi un certo gettito. Per evitare grandi differenze fra una città e l'altra, non sarebbe allora possibile arrivare ad una sorta di mediazione istituendo ad esempio un *plafond* regionale?

RENARD Non vorrei essere troppo pessimista, ma vi è prima di tutto un motivo tecnico: se si scende a livello subnazionale, ho paura che insorgano problemi tecnici relativi alla manipolazione del *plafond*, e che si verifichino cambiamenti troppo frequenti. Questo potrebbe anche essere un problema secondario. C'è però una ragione di fondo, la stessa che ha portato al fallimento del *Town and Country Planning Act* del 1947 in Gran Bretagna.

Si suppone generalmente che i proprietari fondiari possiedano un'elasticità d'offerta elevata, ma non è così. Dopo l'approvazione del *Town and Country Planning Act* i proprietari hanno continuato a vendere a prezzi elevati, i promotori hanno pagato i *development charges* e il risultato globale è stato quello di aumentare il prezzo finale. Analogamente, del *plafond legal de densité* si è detto: "si abbasserà il valore della rendita della quale il proprietario si appropria scandalosamente". I prezzi sono scesi un poco, ma l'esito finale è stato il seguente: le operazioni immobiliari non erano più redditizie, quindi non si sono più fatte. Si tratta di un errore d'analisi abbastanza frequente.

L'alternativa è obbligare il proprietario a vendere ad un prezzo controllato, come prevede il sistema olandese, oppure collocarsi in un contesto liberale; questo sistema intermedio ha condotto invece, in Inghilterra come in Francia, ad un aumento del prezzo finale degli alloggi che non era certamente l'obiettivo che si cercava di raggiungere. È veramente il punto centrale di tutta la questione.

Per quanto riguarda la proprietà fondiaria, questo tipo di tecnica non funziona perché non serve a modificare il livello del mercato, quello della domanda finale di alloggi: il livello della domanda è una realtà davvero inevitabile. Non si può "creare" la domanda, a meno di non sovvenzionarla enormemente, magari riciclando denaro sporco: questa però è un'altra realtà, e non è certo per parlarne che ci siamo riuniti qui. L'ipotesi secondo la quale i proprietari fondiari reagiscono e possono accettare di vendere a prezzi più bassi è una pia illusione. Il proprietario ha generalmente un atteggiamento "patrimoniale" e preferisce attendere.

PUBBLICO Non si poteva attuare un maggiore decentramento?

RENARD Dal punto di vista politico, quando si decentra è un vero piacere annunciare: "sopprimeremo il tetto massimo di edificabilità". In fondo, si tratta di un'imposta sulle nuove costruzioni. Oggi i prezzi hanno raggiunto il livello ideale, quello che avrebbero sempre dovuto mantenere. Per quanto riguarda il funzionamento del mercato fondiario, le filosofie sono due. Una è quella che rifiuta la meccanica del mercato. Afferma che il suolo è un bene particolare e che il comune deve esercitare la funzione di "produzione" del suolo edificabile. Nei Paesi Bassi, quando un terreno viene classificato come edificabile, non c'è alcuna possibilità di scelta: il comune l'acquista a quel prezzo. In Germania non si è troppo lontani da questa filosofia. Nell'ambito del *Bebauungsplan* vengono esercitate forti pressioni in quel senso: il comune preleva il 30% del suolo, si effettua la ricomposizione obbligatoria dei fondi (*Umlegung*), si costruiscono le infrastrutture e si invia la fattura ai proprietari. Si tratta dunque di un incitamento non molto lontano dall'obbligo a fare, che reintroduce una certa dose di neutralità. Chiamiamola pure "filosofia olandese", che mi pare preveda un sistema organico di sviluppo urbanistico che funziona bene in un'economia di mercato. Si è però rimossa la questione iniziale, la fornitura della materia prima.

L'altra filosofia, che ha già mostrato aspetti molto discutibili, è quella che io chiamo la "filosofia della bolla". Alla fine degli anni Ottan-

ta tutti giocavano all'"economia del casinò". Javier Garcia-Bellido non mi contraddirà se cito a tale proposito Barcellona, Siviglia, la regione di Parigi o la Costa Azzurra.

Quando si parla di "bolla" – in inglese *bubble*, in giapponese *baburu* e così via – si vuol dire che si è usciti dal campo dei valori coerenti coi dati macroeconomici. Il fatto è che tutti ne sono felici – e prima di tutti le comunità locali – perché le imposte fruttano, i proprietari fondiari sono contenti, i costruttori sono entusiasti e i comuni si arricchiscono. Il discorso che si fa in tale occasione è di questo tipo: grazie alla bolla si potranno finanziare l'edilizia popolare, le strade e le infrastrutture collettive. Si tratta di un discorso chiuso, che permetterebbe di aiutare i poveri e di ridistribuire qualche cosa. Tutti sanno che a lungo termine la bolla scoppierà, ma a breve termine i soli a esserne esclusi sono quelli che sono tagliati fuori dal mercato immobiliare e non sono ancora diventati proprietari. Sfortunatamente, costoro non hanno mai costituito un gruppo di pressione potente in qualunque società.

PUBBLICO Col trasferimento dei diritti di costruire garantito dalla legge del *plafond legal de densité* cos'è che si trasferisce in realtà, i *coéfficient d'occupation du sol?*

RENARD Si trasferisce la concessione edilizia, che è un diritto teorico: si può dunque essere proprietari di terreni inedificabili, ai quali il piano dell'uso del suolo abbia però attribuito un certo diritto di edificare, ossia un pezzo di carta sul quale è indicata la superficie edificabile. Questo pezzo di carta si può vendere sul "mercato", che però non ha mai funzionato come un vero mercato, bensì come un meccanismo di pianificazione controllata.

Per quanto riguarda la giurisprudenza in materia di diritto di proprietà, nel 1997 la Corte Suprema Federale degli USA le ha imposto una svolta, riferendosi alla filosofia di Locke sulla proprietà intesa come estensione dell'uomo e condannando quindi lo stesso principio della separazione del diritto sul suolo dal suolo stesso. Il

cittadino che si era appellato ad essa ha ottenuto che il suo diritto a costruire si potesse esercitare sul terreno di sua proprietà. Si è dunque trattato di un vero e proprio colpo di freno al meccanismo del trasferimento dei diritti di costruzione.

PUBBLICO Questa sentenza ha allora posto fine alla pratica del trasferimento dei diritti di costruzione?

RENARD La giurisprudenza negli USA è cambiata molte volte prima della fine del secolo. Si è trattato però di una tappa nella direzione della riduzione di questa possibilità.

PUBBLICO Ma allora, se un cittadino può trasferire qualcosa, significa che è suo. Si tratta di un suo diritto patrimoniale?

RENARD Si tratta di un diritto patrimoniale, che si può ipotecare.

PUBBLICO Quali problemi comporta, agli effetti espropriativi, la titolarità di un diritto di costruzione?

RENARD Questa è un'ottima domanda, alla quale però non si può ancora dare alcuna risposta. Vorrei sottolineare il fatto che l'esproprio pone oggi problemi assai difficili. In Francia e in Inghilterra, per quanto ne so, è l'amministrazione locale che effettua le valutazioni. In Francia è il Ministero delle Finanze, che è sempre in ritardo, molto in ritardo. Oggi effettua le sue valutazioni partendo dalla realtà economica di tre, quattro o cinque anni prima: ciò significa che il prezzo reale è molto più basso. Non si sa dunque che, a causa del comportamento dell'autorità preposta alla valutazione, l'espropriato è risarcito eccessivamente: il mondo è veramente cambiato. Detto questo, non si è ancora al corrente di esempi di banche che accettino le ipoteche sulle concessioni trasferibili: il sistema ha funzionato pochissimo.
Il trasferimento dei COS ha semplicemente reso accettabile da parte dei proprietari un azzonamento molto restrittivo, piuttosto indige-

sto per i proprietari, perché invece di dire semplicemente: "non potete costruire", si dice "non otterrete la concessione edilizia ma vi assegneremo *tot* centesimi di metro quadrato di diritto di costruire". Con un po' di pedagogia si arriva allora a far accettare meglio il piano, ma non molto di più.

PUBBLICO La possibilità data anche ai piccoli comuni di scegliersi il *plafond* non ha condotto ad abusi, oppure a difficoltà tecniche ingestibili a quel livello? Che cosa insegna l'esperienza francese?

RENARD Il buon esempio francese! Io amo Albert Camus, che è sepolto in un villaggio molto suggestivo del Sud della Francia, dove il sindaco ha autorizzato molti trasferimenti di cubatura. Ha reso in gran parte inedificabile il territorio del suo villaggio, ad eccezione di qualche zona, e i trasferimenti sono sempre passati attraverso il suo ufficio, dove convocava il potenziale venditore e il potenziale acquirente e gli diceva: "stringetevi la mano, il prezzo è questo".
Si tratta di un buon esempio di dispotismo, all'occorrenza illuminato. Si possono però trovare altri esempi, come quello di un comune dell'Alta Savoia che aveva messo in pratica il trasferimento generalizzato delle concessioni. In quelle zone era una faccenda molto complicata, come spesso accade nelle aree di montagna dove le proprietà sono molto frazionate a causa delle vicende famigliari. Purtroppo il sindaco è morto qualche anno fa sotto una valanga e il Consiglio municipale ha tentato di rimettere in piedi il suo sistema. Ebbene, non c'è mai riuscito. Hanno dovuto riprendere in mano il piano regolatore generale. Tecnicamente, la cosa era straordinariamente complicata; perché per mettere in pratica un sistema come quello occorreva avere un'ottima "memoria".

LICHFIELD Posso approfondire con lei le difficoltà che comporta la separazione dei diritti di occupazione del suolo dai diritti di sfruttamento urbanistico?
In Francia, quando si vende o si acquista un terreno, comprate o vendete automaticamente il diritto di edificare quel suolo oppure, a dif-

ferenza del sistema inglese, trasferite anche questo diritto di edificabilità?
Per me non c'è alcun dubbio sul fatto che, nel caso in cui non si attribuisca una concessione edilizia, si vende e si trasferisce una speranza. Noi lo chiamiamo *hope value*, valore sperato. Significa che non si ha alcuna idea circa la possibilità di ottenere quella concessione ma si spera di ottenerla, quindi si desidera speculare.

RENARD In verità, un punto nodale della differenza tra l'Inghilterra e la Francia è la comparsa del plusvalore. In Inghilterra c'è *il floating value* e poi *any other material consideration towards planning permission*: in altre parole, il plusvalore si realizza quando la concessione è accordata. Questo é, in linea di massima, quanto ho capito.
Nel sistema francese e in quello italiano è l'approvazione del piano d'occupazione dei suoli a definire la zonizzazione: è in quel momento che si manifesta il plusvalore. Se il piano viene modificato e un terreno passa dalla zona agricola NC alla zona U il suo prezzo può passare da 5 a 2.000, o ancora a 35.000 franchi com'è successo a Parigi negli ultimi tempi.
Parliamo ora del compratore e del venditore. Se si desidera acquistare un terreno la prima cosa da fare, che il notaio richiede sempre, è procurarsi un documento che si chiama "certificato di urbanizzazione" e indica che sul terreno che s'intende acquistare c'è il diritto di costruire una data quantità di metri quadri di superficie di pavimento, che l'altezza non dovrà superare tanto, che siete in una zona servita dall'acquedotto, ecc., insomma l'insieme dei regolamenti. Ciò significa che, per la durata di un anno, non vi si potrà negare una concessione edilizia che rientri nelle clausole specifiche del certificato d'urbanizzazione, a meno di risarcirvi.

LICHFIELD Penso che quanto lei ha descritto costituisca davvero la differenza essenziale. Nel sistema di zonizzazione vigente in Francia e in molti altri Paesi un piano approvato concede dei diritti, in armonia con le sue clausole e i suoi regolamenti. Questo era il sistema che vigeva in Gran Bretagna prima della seconda guerra mondiale,

secondo le leggi urbanistiche approvate fra il 1909 e il 1932. Dopo l'approvazione della legge urbanistica del 1947, nel sistema urbanistico britannico questi diritti non esistono più. Si possono ottenere soltanto grazie ad una concessione specifica, a parte alcune eccezioni di piccolo conto: una bella differenza.

RENARD D'altra parte, se il comune modifica il piano regolatore e riduce la facoltà di edificare, può farlo senza pagare indennizzi, ma si tratta allora di un problema politico. Voglio sottolineare il fatto che, dopo il decentramento amministrativo, la zonizzazione è diventata molto flessibile ma s'è indirizzata di rado verso la riduzione dello *jus aedificandi*. È piuttosto il mercato ad essere assente.

LICHFIELD Esiste sicuramente una certa flessibilità nel sistema francese, come quella che caratterizzava il sistema inglese prima della seconda guerra mondiale. La situazione che è venuta a determinarsi in Gran Bretagna dopo la guerra è però molto diversa. I diritti d'occupazione contemplati attualmente dalle leggi britanniche sono sacri, di conseguenza qualsiasi interferenza con essi comporta un indennizzo. I potenziali diritti di sfruttamento urbanistico non appartengono però al proprietario del suolo, ma sono conferiti discrezionalmente dall'autorità urbanistica competente.

In pratica, nel sistema britannico non è affatto difficile separarli. L'approccio fa parte di un metodo di valutazione che definiamo "metodo del valore residuo". Ora le spiego di che cosa si tratta e potrà poi dirmi se si applica anche in Francia.

Il metodo del valore residuo è utilizzato dagli analisti, dai periti e dagli estimatori. Risponde essenzialmente ad una semplice domanda posta dall'operatore immobiliare: "Quanto posso permettermi di pagare questo lotto di terreno allo scopo di sfruttarlo e di ricavare alla fine dell'operazione il mio profitto d'impresa?".

Per dare la sua risposta, l'esperto fa il calcolo che segue. Accerta innanzi tutto che cosa si possa costruire su quel terreno, una volta esaminati i progetti del suo cliente e sentito il punto di vista dell'autorità urbanistica competente. Poi calcola quanto costerà realizzare

quel certo progetto, ignorando il costo del terreno. La differenza costituisce quel valore residuo che risponde alla domanda iniziale.
Con tale approccio, l'operatore immobiliare può dire: "ho una concessione, quindi la mia offerta è chiara e ragionevolmente certa", oppure può dire "non ho una concessione, ma un 'valore sperato' per quel terreno". Se quella speranza non si realizza, allora la stima basata sulla semplice speranza di ottenere la concessione è mal riposta.
Ecco ora la mia domanda: sarebbe possibile utilizzare lo stesso metodo in Francia per arrivare al valore di quel terreno? Si tratta di un metodo molto spiccio, ma le risposte dipendono da un tale numero di variabili, particolarmente sotto il profilo dei costi, dove c'è uno spazio considerevole per le diverse opinioni degli esperti, che il reale importo del valore residuo è molto opinabile.

RENARD Non sono sicuro di poter rispondere in modo esauriente, ma la prassi del conto alla rovescia (*backward valuation*) è il pane quotidiano dei promotori e degli operatori immobiliari. Si conoscono il prezzo di mercato di ciò che si vende, il costo di costruzione, le imposte e le tasse, e si deduce per differenza il prezzo che si può pagare al proprietario del fondo ed eventualmente... il prezzo per corrompere i politici. Detto questo, bisogna capire che la flessibilità della zonizzazione fa sì che, per le operazioni importanti, il conto alla rovescia includa anche la speranza di un cambiamento delle regole, che è difficile da quantificare. È esplicito nel caso delle ZAC (*Zones d'aménagement concerté*) che sono all'interno di un quadro esplicito di negoziazione. È molto meno esplicito quando un proprietario, nonché consigliere municipale, ottenga il cambiamento della destinazione d'uso per predisporre una lottizzazione di quindici lotti. Ci sono dunque differenze notevoli, ma la prassi del conto alla rovescia è una pratica professionale consolidata.
La meccanica stessa del conto alla rovescia può comportare effetti disastrosi, e lo si è visto tanto nell'operazione della *London Docklands Development Corporation*, quanto nelle grandi ZAC della regione parigina: i conti alla rovescia al momento dell'apogeo della bolla immobiliare hanno infatti un effetto moltiplicatore sul prezzo dei suoli.

Se il suolo entra per un 20% nel costo totale di un'operazione e il prezzo di uscita è sopravvalutato del 20%, ebbene ciò comporta una differenza del 100% nel prezzo che si può inserire con il calcolo residuale sul terreno. C'è dunque un effetto moltiplicatore sul mercato fondiario e nella fase discendente esiste anche l'aggravante di questo effetto del calcolo alla rovescia a causa di un meccanismo di nottolino (*ratched effect*).

LICHFIELD Sono completamente d'accordo con lei a proposito di Docklands, è stata una vera follia. Il motivo va ricercato nell'assenza di adeguati vincoli urbanistici, per le ragioni seguenti. In Gran Bretagna, tempo fa, s'era introdotto il concetto di "zona d'impresa", allo scopo d'incoraggiare l'insediamento di imprese dove si pensava che ciò fosse desiderabile, allentando i controlli e i vincoli urbanistici.
Si riteneva che tali misure fossero necessarie nel caso di Docklands, perché i *docks* esistenti erano completamente superati e avevano bisogno di una trasformazione, che doveva però essere incoraggiata. Il *London Docklands Board*, che era stato designato dal governo come responsabile della riqualificazione urbana, desiderava ricavare dall'operazione il massimo profitto possibile, sotto la direzione del Ministero del Tesoro che era il suo consigliere finanziario. Il Board andò dunque alla ricerca della migliore offerta per quell'area, quella che il mercato era in grado di proporre con quei controlli urbanistici allentati; fu infatti possibile ottenere quelle cubature eccezionali per l'area di Canary Wharf proprio perché si trattava di una *enterprise zone*. Questo caso mostra come il valore del terreno edificabile sia largamente influenzato dai vincoli urbanistici.
Un altro esempio è quello del terreno venduto allo scopo di essere edificato. Una compravendita che non sia basata su una vera e propria concessione è molto rischiosa. Ricordo un caso in cui un certo funzionario dell'ufficio urbanistico di un'amministrazione locale informò una certa società immobiliare circa il volume che egli riteneva che la commissione della quale faceva parte le avrebbe permesso di realizzare su di un certo terreno. La società acquistò quel terreno basandosi su quell'informazione.

In realtà, quella commissione non seguì il consiglio del suo funzionario e le concesse un volume edificabile di gran lunga inferiore. La società, che aveva già acquistato il terreno, andò incontro ad una pesante perdita senza avere diritto ad alcun risarcimento.

GAMBINO Riferendomi alle risposte del professor Renard, vorrei provare a proporre un'angolatura diversa del dibattito, che è questa. Io vorrei chiedere ai nostri due illustri colleghi, francese e inglese, se non ritengano che i rispettivi sistemi, tanto quello francese quanto quello britannico, siano un po' troppo legati ad un'idea, ad una concezione, dello sviluppo che sta probabilmente mutando abbastanza radicalmente.

Mi spiego meglio. Quando si parla di *plafond de densité* oppure di *development rights* si fa riferimento, in entrambi i casi, e in modo più o meno rigido ovvero più o meno esplicito, certamente più rigido nel caso francese, all'idea che lo sviluppo non sia nient'altro che un incremento dell'edificazione: costruisco nuove cose, aumento qualche cosa. Ora, io non so se la situazione italiana sia così omogenea come quella francese e come quella inglese, ma so per certo che la situazione europea nel suo insieme è piuttosto diversa da quella americana; certamente in Europa, e comunque sicuramente in Italia, i processi di valorizzazione immobiliare sono sempre meno legati all'ipotesi di un aumento del costruito, in termine di metri cubi o di metri quadrati. Sono invece sempre più legati a cambiamenti di destinazione.

Per esempio in Italia, ma in generale in Europa, c'è un enorme problema delle aree cosiddette dismesse, quelle abbandonate dalle industrie, che possono essere convertite a nuovi usi. Ed è proprio grazie a questa conversione, che può anche comportare forti riduzioni delle volumetrie, che si possono ottenere incrementi cospicui di valore economico. Vorrei davvero capire se i sistemi urbanistici attuali non siano completamente disarmati di fronte a processi di valorizzazione che non comportino modificazioni delle quantità costruite, ma rilevanti alterazioni delle qualità.

Le qualità, tra l'altro, non sono legate necessariamente alle funzioni urbane ma anche, ad esempio, al passaggio da alloggi di una certa

qualità ad altri di qualità diversa. Vorrei riuscire a interpretare meglio questo fenomeno, perché se così fosse – se cioè questi sistemi fossero entrambi un po' disarmati di fronte alla nuova natura dei processi di sviluppo – occorrerebbe forse incominciare a immaginare altri strumenti più legati al nuovo modello dei processi di valorizzazione.

RENARD Vorrei fare due precisazioni. Vorrei prima di tutto integrare quanto diceva il professor Lichfield a proposito dell'operazione Docklands.

Si potrebbe fare un confronto diretto fra l'operazione della Défense a ovest di Parigi, l'operazione dei London Docklands e quella che è stata chiamata *Paris Rive Gauche* e interessa 130 ettari di terreni lungo la Senna, che attraversa una fase di piena rinegoziazione perché il suo bilancio finanziario è allarmante. Credo che ciò evochi la questione fondamentale della "perdita pubblica e profitto privato", nonché il problema della gestione a lungo termine delle grandi operazioni immobiliari. Forse saremo sempre meno capaci di fare grandi operazioni, ma questo si verificherà almeno fino alla prossima bolla.

Si tratta tuttavia, riferendomi a quanto lei ha detto, della struttura sociale della città, alla quale ho già fatto allusione parlando delle *gated communities*. Uno slogan che ha avuto molto successo è stato "offerte private, servizi pubblici", ovvero il finanziamento privato delle opere pubbliche; in un periodo di bolla, i promotori immobiliari dicono infatti che pagheranno tutte le opere pubbliche sociali, gli ospedali, il palazzo municipale e l'edilizia sociale e popolare. Quando la bolla si sgonfia ci si rende conto che il re è nudo e che il problema dell'edilizia sociale è ancora più acuto.

Ora, mi colpisce il fatto che nella regione di Parigi e in un certo numero di altre città, e l'ho visto a Berlino in modo chiaro, si manifesti ciò che lei ha rilevato: troppi volumi, troppi spazi edificati e allo stesso tempo un'incapacità a ricostruire sul posto perché i meccanismi non sono appropriati. Nessun attore di mercato, nessun operatore immobiliare in Francia vorrà mai fare una vera e propria ristrut-

turazione urbanistica perché è complicata, giuridicamente rischiosa e costosa.
L'insieme del sistema giuridico, urbanistico ed economico continua a privilegiare lo sviluppo urbanistico nuovo in aree periferiche piuttosto che la riqualificazione, mentre qualsiasi politica urbanistica consapevole darebbe la priorità alla riqualificazione. A tale proposito – scusatemi, forse penserete che io sia monomaniaco – voglio ricordarvi che ad Amsterdam oggi si costruisce circa la metà delle nuove abitazioni su suoli riqualificati.

PUBBLICO Per fare della riqualificazione esistono strumenti adeguati?

RENARD No, l'insieme degli strumenti per la riqualificazione è, per mille motivi, poco incentivante. In termini di economia di mercato bisogna essere santi oppure estremamente virtuosi per lanciarsi in un'operazione di riqualificazione, a meno d'intervenire in un quartiere storico, di grande valore architettonico come il Marais a Parigi, dove il plusvalore maturato al termine dell'operazione è notevole.

LICHFIELD Vorrei trattare separatamente due o tre questioni rilevanti sollevate prima da Renard.
Il primo punto rispecchia la preoccupazione generale, da lei espressa varie volte, sul modo secondo il quale procede la crescita immobiliare: edifici sempre più alti, volumetrie sempre più corpose e così via.
Guardando al fenomeno dal punto di vista del mercato, l'imprenditore, oppure l'operatore immobiliare, seguendo il metodo del valore residuo da me indicato in precedenza e studiando i cicli del mercato, dell'offerta e della domanda, dovrebbe essere consapevole delle reali probabilità di successo di un'operazione.
La sua strategia di mercato nei confronti di un certo lotto, sempre se si trattasse di una persona saggia e bene informata, non dovrebbe essere necessariamente quella della "crescita a oltranza". Dovrebbe essere consapevole del fatto che i cicli edilizi salgono e scendono dappertutto e, se si desidera evitare la bancarotta, occorre esplorare accuratamente la situazione di una certa area.

Il secondo punto che lei ha sollevato era il raffronto fra la Défense e i Docklands. Ci si attendeva che nei 130 ettari della prima il mercato non si sarebbe imbarcato nell'operazione immobiliare poiché era assai probabile che, nel caso di quel certo progetto, si sarebbe incappati in un rovescio finanziario. Le autorità si trovarono dunque di fronte alla prospettiva di un potenziale spreco di denaro pubblico se l'operazione non avesse avuto successo.

Come poteva il governo decidere il da farsi? Aveva una possibilità: quella di non partecipare e rinunciare pertanto ai vantaggi sociali che avrebbero potuto derivarne. Oppure poteva sovvenzionare il progetto in un modo o nell'altro, in modo da garantire la sua realizzazione grazie ai capitali privati e coglierne pertanto i vantaggi sociali.

Qual è la logica economica? Sta nel fatto che il governo avrebbe valutato se i vantaggi sociali del progetto avrebbero giustificato le sovvenzioni che occorreva reperire. Ciò induce a domandarsi: come fa il governo a compiere questo genere di valutazioni? Non c'è mercato, semplicemente perché il valore dei beni pubblici (ospedale, scuola o strada) non è accertabile da parte del mercato, non essendo né comprati né venduti. Il governo si trova quindi a esser posto di fronte a questa domanda: come si può compiere una valutazione sociale? È una domanda che si trova oggi alla frontiera delle ricerche condotte in Gran Bretagna, nelle quali io sono coinvolto personalmente, insieme con alcuni colleghi estimatori.

Il terzo problema ha a che fare con le politiche pubbliche nei casi in cui le periferie si espandano troppo, mentre non si provvede a rigenerare le parti interne delle città. La situazione britannica attuale è invero di grande interesse. Abbiamo scoperto infatti che metà delle case sono costruite su terreni vergini e l'altra metà viene costruita su terreni già sfruttati prima, detti *brown land*, situati in gran parte nel tessuto urbano esistente.

Il governo laburista eletto nel 1997 si è prefisso l'obiettivo di costruire sul 60% della *brown land*, oltrepassando l'obiettivo del 50% fissato dal precedente governo conservatore. Costruire sulla *brown land* è però cosa assai diversa dal costruire sulla *green land*. Invece di

avere a che fare con un terreno vergine che richiede nuove infrastrutture e quant'altro, ci si trova di fronte ad un terreno già sfruttato, che può essere contaminato e può dunque richiedere un'operazione di ripristino, nuove infrastrutture, ecc.
Nel caso di questi terreni, cioè di terreni già coperti da edifici o comunque compromessi, il metodo del calcolo del valore residuo può indicare un valore negativo. In questo caso gli imprenditori, dal momento che i profitti d'impresa sono aleatori, non sono disposti a intervenire nemmeno nel caso in cui non debbano pagare nulla per il terreno.
In questa situazione il governo deve dire: "non avremo case nuove sulla *brown land* perché il settore privato non vuole costruirci: dovremo allora trovare il modo di sovvenzionarne la costruzione". Si tratta ancora una volta di un esempio di "valore sociale". Senza lo sfruttamento della *brown land* non ci sarà né rigenerazione né rivitalizzazione delle vecchie città. Se si vuole davvero raggiungere uno scopo sociale, occorre promuovere qualche forma di sussidio.

RENARD Quanto ci ha detto il professor Lichfield è importante e condivido tutto quello che ci ha raccontato sulla *brown land*. Vorrei precisare meglio il concetto di rischio di perdita del settore pubblico e di profitto del settore privato. Ricordo di avere incontrato una volta il direttore immobiliare di Mitsui, una grandissima conglomerata giapponese. A quell'epoca investivano molto negli USA, alle Hawaii, a Parigi, Francoforte, Londra e certamente anche a Torino. Al centro del suo immenso ufficio c'era un mappamondo dove, un po' come i bambini, aveva piantato nel bel mezzo di ogni Paese delle bandierine con il numero di miliardi che vi aveva investito.
Era il 1988, la deregolamentazione finanziaria in Europa era totale; vi ricordo che proprio in quell'anno gli svedesi avevano iniziato a investire in Italia, in Spagna e in Francia, mentre il FMI diffondeva a livello mondiale il suo piano di *financial deregulation*. Abbiamo corso il rischio della destabilizzazione del mercato a causa dell'afflusso di capitali giapponesi, che hanno creato un fenomeno di "valore fluttuante" a livello mondiale. Quel direttore immobiliare mi

diceva: "Francoforte abbasserà i prezzi, Londra ha ancora un potenziale di rialzo e Parigi è la scelta migliore."
L'impatto è stato devastante, è andato oltre l'effetto normale, ma il tempo di risposta dell'industria che produce uffici è un tempo lungo: occorrono due, tre anni o quattro anni per condurre a termine un'operazione, pertanto la sovrapproduzione è stata notevole. A Parigi abbiamo ancora quattro milioni di metri quadrati di uffici vuoti. Nell'elaborazione delle operazioni di quell'epoca si pensava che gli uffici avrebbero innescato profitti tali da permettere la costruzione di edilizia sociale, il recupero dei *brown fields*, ecc.
La deregolamentazione finanziaria e la "finanziarizzazione" dei mercati immobiliari non è compatibile con una visione a lungo termine della pianificazione territoriale. Ci troviamo così alle prese con questo problema della finanziarizzazione. Le compagnie di assicurazione e i fondi pensionistici fanno un ragionamento semplice: "Vogliamo il 5,5% netto di *cash flow*". Ebbene, fatemi una politica di urbanizzazione esigendo annualmente il 5,5% netto di *cash flow*: vi sfido a farlo. E quando la bolla si sgonfia arrivederci edilizia popolare, addio recupero dei *brown fields*.
Credo che sia pericoloso programmare le opere pubbliche sulla base della buona salute di un certo mercato, oppure su di una bolla speculativa che Keynes descriveva molto bene. Egli pensava anche che più gli strumenti finanziari fossero sofisticati, più i mercati fossero volatili. Ci confrontiamo allora con questo problema: logica finanziaria contro logica di pianificazione del territorio. Come economista non resisto al piacere di ricordare tre recenti premi Nobel. Alla fine degli anni Ottanta, non saprei dirvi l'anno preciso, Robert Lucas ha ricevuto il Premio Nobel: il cuore della sua tesi consisteva nel contestare l'efficacia dell'intervento dello Stato sottolineando che esso è spesso negativo, nella misura in cui gli investitori privati cercano di volgerlo a proprio favore. Qualche anno dopo hanno ricevuto il premio Nobel Merton e Scholes, i re dei "prodotti derivati" che hanno portato al fallimento il loro datore di lavoro LTCM... e infine Amartya Sen, che ha fatto delle politiche di lotta contro la povertà il suo tema centrale.

FORTE Il contesto in cui si svolge l'odierna riflessione sulle politiche fondiarie appare mutato in rapporto a quello in cui, in un passato non lontano, si è svolta l'elaborazione teorica. Fondamentalmente si è accentuata l'incertezza, e correlata a questa si è attenuata la nostra capacità di prevedere l'andamento del mercato immobiliare. Sappiamo che alcune fenomenologie caratterizzanti il mercato sono permanenti, e tra queste la rendita. Ma i processi decisionali, che sono operanti nel decidere l'uso del suolo attraverso il piano, sono assai più condizionati dall'efficacia, dalla chiarezza e dalla sagacia amministrativa, di quanto fosse necessario nel passato.

Le politiche fondiarie del passato perseguivano il successo di un ruolo auspicato della città, ravvisato nel consolidamento e nell'espansione della città industriale. Il ruolo delle politiche abitative aveva, quale finalità prioritaria, quella volta a sostenere il successo della città industriale. Le politiche fondiarie connesse all'abitazione e alla socializzazione ad essa correlata si fondavano quindi su esperienze confermate, volte sempre al ruolo prioritario dell'affermazione di una certa modernità nel modo di produrre della città, ravvisata nella produzione dei beni.

La compensazione finanziaria perseguita attraverso indici uniformi medi di riferimento, o l'espropriazione, avevano quale correlato il contributo al successo della città industriale. La trasformazione espansiva e l'incremento degli insediamenti accompagnavano il ruolo attribuito alla rendita assoluta, nel definire le modalità d'attuazione di politiche fondiarie, compensative o espropriative.

Il progetto della città futura riscontra oggi maggiori incertezze, conseguenti al ruolo della città e della base dell'economia locale. Le regole fondiarie devono necessariamente acquisire questa condizione nuova, e ciò si è espresso nella ravvisata opportunità di contenerne l'incisività in rapporto al tempo e allo spazio del piano. Il piano strutturale e il piano operativo ne traducono la strumentazione. Ciò ha assunto il significato di rendere prevedibile l'evoluzione del mercato locale, condizionato dalle utilizzazioni dei suoli legittimate dal piano, nonché la formazione di rendite che il mercato stesso trascina. In questa dimensione ha senso la definizione di regole preventive, efficaci nel proget-

tare l'urbano, che attribuiscano responsabilità ai soggetti istituzionali pubblici, e responsabilità correlate ai promotori privati dedotte dalla differenziazione concettuale tra i profitti di impresa e le rendite da socializzare. La perequazione urbanistica opera in questa prospettiva. Quest'ipotesi di lavoro consente di attenuare nelle aree urbane l'incertezza connessa al ruolo previsivo del piano urbanistico, volto alla disciplina dei suoli destinati a uso urbano attraverso le scelte pubbliche. Non risolve invece l'incertezza concernente il progetto del piano che disciplina gli usi del suolo volti a perseguire mete di contenuto ambientale che coinvolgono i suoli ad uso agricolo, forestale o pascolivo rilevanti per le finalità ambientali.

In passato si è ritenuto che la tutela passiva dichiarata dal vincolo ricognitivo assicurasse un futuro adeguato ai beni di interesse ambientale. Basandoci su questa ipotesi ne abbiamo estesa la pratica, pervenendo a imporre queste limitazioni nell'uso a circa il 50% del territorio italiano, e altresì ad acquisire consapevolezza del suo progressivo degrado, paesistico e ambientale.

Siamo oggi consapevoli del fatto che, senza un progetto di valorizzazione, la tutela passiva non risulta efficace nel fronteggiare la perdita di valore. Porre la questione del progetto di valorizzazione, e del piano che lo interpreta, ha conseguenze nelle politiche fondiarie da attivare ai fini della valorizzazione ambientale. S'impone quindi all'attenzione il tema delle politiche fondiarie concernenti il suolo non urbano, libero da usi urbani ma periurbano, o del paesaggio aperto.

In questa prospettiva è significativa la conoscenza delle azioni intraprese nelle altre nazioni europee nel riformulare le proprie politiche fondiarie. L'Unione Europea ha posto attenzione al tema, come opportunità offerta agli Stati nazionali, demandando agli stessi la specificazione di contenuti progettuali.

Un'adeguata fiscalità immobiliare può agire come fattore ostativo della dispersione insediativa, ma s'intravedono scenari che non appaiono scalfiti da questa modalità di azione pubblica. Scenari di medio periodo lasciano intravedere l'affermarsi di un'agricoltura senza terra e di una desertificazione antropica delle aree non urbane conseguente all'erosione demografica.

S'intravede la caduta del valore d'uso, sostituita dalla consapevolezza di un nuovo valore d'uso sociale connesso alla sostenibilità complessiva del sistema ambiente-territorio. Si sostiene l'opportunità di promuovere con agevolazioni la ricomposizione fondiaria, e altresì l'estensione del demanio pubblico. La riflessione che su questi temi si è attivata in Francia appare di grande attualità e andrebbe esplorata. In questo senso le relazioni che abbiamo ascoltato rispondono a talune domande ma ne pongono altre, che sarebbe opportuno esaminare in una seduta di lavoro successiva.

RENARD La questione è molto difficile perché nel caso francese, se noi guardiamo ad un periodo relativamente lungo, i beni pubblici sono stati considerati come "a sé stanti", essendo forniti gratuitamente, nel periodo detto "dei trenta gloriosi" fino alla fine degli anni Settanta, quando non esisteva il problema della penuria di risorse finanziarie e non ci si poneva il problema dell'analisi costi-benefici.
All'inizio degli anni Ottanta è giunta a maturità tutta l'analisi costi-benefici, in un'epoca nella quale si pensava che fosse terminata la fase di urbanizzazione, che le grandi opere pubbliche fossero state realizzate, che occorresse preoccuparsi solo della qualità e che un po' di perequazione avrebbe risolto tutto.
Ho insistito su quel periodo perché penso che abbia giocato un ruolo decisivo in questa rottura. Si è pensato che i beni socioeconomici e ambientali si potessero fornire come sottoprodotti del mercato. I francesi non sono mai stati molto *market-oriented*, questo è un fatto. Questo periodo stupefacente, economicamente un po' folle, ha fatto pensare che il mercato avrebbe prodotto delle *positive externalities*, che avrebbero permesso di fornire questi beni ambientali.
Oggi ci troviamo di fronte ad una specie di appiattimento, che ci ha condotto a ridefinire il bene pubblico, ciò che dev'essere fornito con il denaro pubblico. È esattamente quello che diceva il professor Lichfield sui *brown fields*.
Vi sono cose da realizzare col denaro pubblico perché non c'è altra soluzione. Penso che la questione delle abitazioni per i meno abbienti debba ritornare a essere ritenuta prioritaria e considerata alla stre-

gua di un bene pubblico. Attiravo l'attenzione, a proposito del trasferimento dei diritti edificatori, sul fatto che questo genere di tecnica indirizzi l'offerta di beni pubblici su meccanismi di mercato che sono sempre più volatili. Io penso esattamente il contrario, cioè che la fornitura di beni pubblici debba sfuggire alla volatilità del mercato.
C'è una domanda collegata a questo problema: quale bene pubblico è auspicabile produrre, e in che quantità? Nonostante le numerose opere sull'espressione della domanda in materia di beni pubblici, devo dire che questa enorme questione è stata risolta molto male dagli economisti e dalle teorie economiche. Devono ancora essere fatti molti passi avanti, ma non ho una particolare esperienza in merito.

CAMAGNI Vorrei porre due domande, una a Renard e una a Lichfield.
La prima: Renard ci ha mostrato molto bene i modelli alternativi, quello inglese e quello americano al quale si avvicina abbastanza il modello francese, a parte il ruolo delle società di economia mista e l'incapacità di pianificare sul serio.
Mi chiedo se, dal punto di vista giuridico, lo Stato non abbia in tutti i contesti lo stesso problema, fondamentalmente politico, che è quello della tassazione della rendita e del reperimento fiscale delle risorse per realizzare beni pubblici. Mi domando allora se, a livello internazionale, tu non abbia notato una certa convergenza di strategie su un modello misto che contiene un certo numero di norme di legge di carattere fiscale e fondiario, nonché la possibilità di negoziare. Mi sembra di scorgere oggi una certa propensione per questo tipo d'approccio, perché vedo modelli diversi che portano a risultati simili.
Pare anche a te che esista questo modello misto, convergente, che media fra i vari sistemi?

RENARD Se ho compreso bene la domanda, si tratta di capire che cos'abbia in comune l'Italia col Guatemala, la Corea del Sud, gli USA, la Svizzera e l'Angola.
Da un lato vorrei dire che ci sono delle cose negative che stanno scomparendo, soprattutto le economie "in transizione" dell'Europa

dell'Est, cioè della Russia, della Polonia, della Bulgaria, dell'Ucraina e poi di qualche Paese dell'America Latina, oppure della Corea e del Giappone, che sono un esempio particolare.
Quello che vedrei in comune è, innanzitutto, il declino dello Stato centrale in materia di politiche urbane. Vedo Paesi in cui lo Stato centrale non sa più interpretare il suo ruolo e mi pare che tenda a liberarsi, sull'onda del decentramento, dei compiti che non riesce ad affrontare.
Un secondo aspetto che testimonia questo declino è la fiducia cieca nel meccanismo del mercato, che dovrebbe produrre l'insieme dei beni necessari. È stato sperimentato ancora di recente in Cile il finanziamento di un vasto insieme di lavori pubblici, vendendo le concessioni edilizie ad un promotore immobiliare che s'era impegnato a recuperare certi terreni paludosi. Credo che questi frutti perversi della bolla siano un elemento che suscita oggi la diffidenza dei grandi operatori.
La terza impressione è che il decentramento, che è stato promosso molto vigorosamente, spesso funzioni male, perché interessa livelli dove non esistono finanze pubbliche locali ragionevoli: esse sono davvero un fattore essenziale, se si tiene conto della capacità di gestione a quei livelli. Al contrario, quando esiste un'autorità urbanistica forte – penso al caso di qualche grande città tedesca, dove esistono servizi urbanistici che esercitano tutta la gamma del potere: legislativo, esecutivo e finanziario – si vedono esempi notevoli di vera politica urbana integrata.
Un altro aspetto è la crisi del diritto. Si produce un diritto ipertrofico e lo si applica male. Potrei parlarvi delle leggi sudamericane: infatti, ho appena lavorato sulla *Ley de Reforma* urbana colombiana, che anche Javier conosce bene. Si trattava della gestazione di un diritto in mobilità permanente, il contrario esatto di ciò che si chiede ad una regola di diritto, cioè la stabilità.
Il diritto urbanistico è malato dovunque, e il fatto più interessante è che sono le grandi comunità urbane e le grandi città a generare un diritto specifico.
Mi colpisce infine un ultimo punto. In un certo numero di Paesi si è usciti da una situazione di confronto sistematico fra un attore priva-

to che cerca il profitto e un attore pubblico che cerca di raggranellare denaro per ottenere beni pubblici e pianificare; vi si vede aumentare l'autonomia dei grandi attori, generalmente privati e spesso internazionali, che si fanno carico della fornitura di beni pubblici – che era tradizionalmente il compito delle comunità pubbliche – in particolare sotto la forma di servizi pubblici.
Potrei citarvi esempi di vari Paesi dove grandi società prendono un pezzo di città, direi "nel bene e nel male", se ne occupano, costruiscono opere pubbliche, insomma la gestiscono.
Quando dico "nel bene e nel male" mi riferisco, "nel male", alla versione delle *gated communities* con un diritto d'entrata molto robusto e, "nel bene", a pezzi di città dove si può realizzare un dialogo grazie al rapporto di forze molto equilibrato tra un grande operatore privato e la collettività pubblica.

CAMAGNI Passo ora alla domanda al professor Lichfield.
Cercare d'indirizzare lo sviluppo verso l'interno delle città esistenti piuttosto che sui terreni vergini presenta vantaggi incontestabili. Forse lo strumento adatto potrebbe essere una nuova tassa sullo sfruttamento dei *green fields*, utilizzando tali entrate allo scopo d'incentivare la riabilitazione delle aree dismesse. Si può sempre dire "facciamolo subito", ma è anche vero che imporre nuove tasse non è mai stato un problema di poco conto. Se ne parla da qualche tempo. Gli attori giusti sono sempre i governi nazionali o non si presterebbe meglio a questo compito un governo sovranazionale?

LICHFIELD Sono completamente d'accordo con lei. Un buon approccio alla questione *green fields-brown land* può forse essere rappresentato da quanto è avvenuto in Gran Bretagna. Il vice Primo Ministro, che è Ministro per l'Ambiente, i Trasporti e le Regioni, ha proposto una tassa sulle costruzioni sui terreni vergini in modo da scoraggiare la loro edificazione a favore di quella della *brown land*. Questa tassa poteva essere versata al Ministero del Tesoro, oppure poteva anche costituire la base di un sussidio indirizzato a controbilanciare il valore negativo dei siti appartenenti alla *brown land*. La discussio-

ne in merito è ancora aperta. La sua logica si basa sul contesto dei diritti di sfruttamento urbanistico in Gran Bretagna, che è stato descritto poc'anzi.

Il governo può ritenere che i diritti di sfruttamento dello Stato sui suoli edificabili, che sono rilasciati man mano che vengono accordate le concessioni, debbano essere considerati come un insieme. Usandoli allo scopo di trarre vantaggi economici dalla tassazione dei siti vergini, si trasferirebbero quelle entrate al fine di controbilanciare i valori negativi caratteristici dei siti già sfruttati.

Aggiungerò di passaggio che questo principio non gode delle simpatie del Ministero del Tesoro britannico, il quale cerca di organizzare l'imposizione fiscale sulla base delle sue priorità. Questo principio, detto "iscrizione d'ipoteca", ne insidia la logica e per tale ragione il Ministero non lo vede con favore, benché stia incominciando a fare concessioni in tal senso, come nel caso della destinazione dei redditi provenienti dai pedaggi, dalle imposte sulla congestione eccetera, al bilancio della viabilità.

BARBIERI Desidero riallacciarmi all'ultima parte dell'intervento del professor Renard e fare una considerazione su una questione sollevata dal professor Camagni.

Vorrei che non corressimo il rischio, di fronte alla prospettiva pressoché certa di un mercato immobiliare urbano sempre più variabile e suscettibile, di ritenere (per una sorta di "fatalismo urbanistico") che non vi sia molto da fare per il piano e con esso; più in generale di ritenere, di fronte ad un mercato debole e di "salute cagionevole", che anche lavorare intorno ad una legge urbanistica sia una prospettiva poco proficua in quanto per il piano, comunque, non esisterebbe il margine economico per distribuire e ridistribuire le poche risorse prodotte dal mercato.

Sto portando un po' all'estremo le opinioni che ho sentito esprimere oggi per fare un ragionamento. Non ritengo che si debba avere una legge adatta per un mercato "caldo" e un'altra legge per un mercato "freddo" (o nessuna legge in modo tale da non essere condizionati nelle opposte fasi congiunturali del mercato); penso invece che

sia comunque necessaria una legge che affermi alcuni principi per governare il territorio e la città, sia pur nelle fasi diverse dell'economia urbana. Si può anche arrivare ad una situazione in cui la fase economica sia così diversa e particolare da imporre un cambiamento istituzionale di principi e regole (cioè un'altra legge).
Ad esempio, il principio secondo il quale la trasformazione urbana è "caricata della missione" di partecipare alla costruzione della città pubblica (è questo un principio che potrebbe essere valido anche per la conservazione e valorizzazione della città consolidata, ma su questo tornerò più avanti), è valido sia quando il mercato è dinamico sia quando è statico. Il problema è piuttosto quello di governare nelle diverse fasi del mercato; nella prima le politiche di investimento pubblico potranno essere ridotte all'essenziale perché il mercato è in gran parte "sufficiente" ad affrontare la questione che schematicamente definisco della costruzione della città pubblica; se invece il mercato è fermo o molto debole vuol dire che dovranno essere attivate politiche pubbliche di incentivazione e tali comunque da favorire gli investimenti.
Intendo, inoltre, sottolineare che quando il mercato è debole la componente economica tendente a comprimersi sia soprattutto la rendita fondiaria urbana; questione (tutti, credo, saremo d'accordo) che non ci dovrebbe vedere troppo preoccupati in quanto essa resta sostanzialmente una remunerazione economica più "parassitaria" (e in alcuni casi speculativa) rispetto al profitto. È la rendita a comprimersi perché, a meno di una situazione di paralisi totale per assenza di domanda (che tuttavia non vedo), il prezzo del terreno (schematicamente corrispondente al valore della rendita) è funzione del prezzo del bene finale (un'equivalenza magari un po' rozza dal punto di vista teorico e scientifico anche se nei fatti è ciò che avviene).
È il promotore immobiliare, il *developer*, l'investitore della trasformazione urbana che, in una situazione di mercato debole e di prezzo finale del bene edilizio basso, è costretto a ridurre i suoi costi di trasformazione: la rendita è uno dei più significativi fra essi. Evidentemente se il valore di rendita si comprime troppo potrebbe deter-

minarsi un'inerzia all'immissione nel mercato urbano di immobili da trasformare: ma anche questo è uno scenario che considero estremo. Ritengo infatti che possa esistere sempre un vantaggio marginale per il *rentier* urbano.

Il problema, semmai, è di natura diversa: esso è costituito dal fatto che la "storia" immobiliare e urbanistica dell'Italia (dal dopoguerra almeno fino alla fine degli anni Ottanta), è stata caratterizzata da incrementi di valori di rendita così elevati e progressivi da aver determinato aspettative di forti e crescenti rendimenti. Si tratta di uno "zoccolo duro" non facile da smantellare ma che dovrà fare i conti con una realtà molto diversa da quella prefigurata in quelle attese; ciò vale persino per i proprietari di immobili più "conservatori" in questo atteggiamento (sto formulando quasi un paradosso) e cioè quei soggetti che non sono *rentiers* puri ma capitalisti, come ad esempio le imprese capitaliste proprietarie di edifici industriali in disuso (come se dismettendo un immobile cessassero di essere capitalisti e impresa, e diventassero *rentiers*), che hanno scritto sui bilanci delle loro aziende come voce attiva valori sovrastimati di questi immobili (rispetto ad un mercato che non c'è più) allo scopo di far quadrare i propri conti economici. Il problema esiste e mi sembra che sia riferibile soprattutto a tali soggetti nella fase recente e attuale della trasformazione urbana.

È in questo quadro che le politiche pubbliche, in particolare l'uso di risorse pubbliche, sono decisivi per "riscaldare" mercati troppo freddi, per incentivare interventi – ad esempio – di rinnovo urbano dove non c'è propensione agli investimenti per la riqualificazione urbana delle periferie o di altre parti della città.

Ma è su un punto più particolare che penso si debba riflettere: è la produzione di ricchezza e di risorse pubbliche per la città che va rivista e concepita soprattutto dagli urbanisti. Penso, cioè, non solo ad una società urbana (lo diceva il professor Gambino) che non abbia bisogno di andare a occupare terreni nuovi ma possa riedificare e riusare se stessa (e questa è una prospettiva che è già in corso da quasi un decennio), ma anche a risorse che abitualmente non immaginiamo di poter ricavare se non dalla costruzione edilizia della città;

penso, fra le altre, a risorse per la città che possano essere derivate dallo sviluppo della società info-telematica (uno sviluppo che è soprattutto concentrato nelle aree urbane). Faccio un esempio: perché un evento di "cartello" (sportivo, musicale, religioso, ecc.) in una città che mobilita migliaia di uomini delle forze dell'ordine, mezzi di soccorso, produce quasi sempre danni, problemi di ordine pubblico e traffico, non dovrebbe portare anche alla città i benefici economici dei diritti televisivi connessi all'evento stesso? Risorse economiche che la città potrebbe usare per coprire i costi diretti e indotti dall'evento, liberandone altre (o destinando addirittura direttamente le prime) per il rinnovo urbano del centro storico. È un esempio improvvisato di quella che potrebbe essere una risorsa pubblica che non deriva dall'edificazione e trasformazione edilizia e urbanistica, ma dalla città in quanto tale e che può essere ugualmente, per una scelta di politica locale urbanistica, impiegata per sostenere le iniziative delle quali il mercato immobiliare è disinteressato.
L'Italia ha conosciuto una stagione in cui – prima perché il mercato edilizio era debole e poi per non "disturbarlo" troppo – è riuscita, ad esempio, a finanziare con risorse pubbliche molti quartieri di edilizia popolare, prelevando una quota di salario (contributo GESCAL) dei lavoratori italiani (molti dei quali proprio del settore dell'edilizia). Voglio dire che è necessario e possibile progettare e attuare politiche per governare con successo le questioni e i problemi.
Vorrei però ritornare al tema dei "principi urbanistici", su cui ritengo sia opportuno concentrare il nostro interesse. Prendiamo l'esempio più volte utilizzato nel dibattito di oggi del "trasferimento di cubatura": è vero che tale meccanismo, sia quello americano che quello francese, ha dato risultati deludenti. Ciò è qualcosa su cui dobbiamo riflettere criticamente; il principio che però m'interessa che si affermi (e su cui stiamo discutendo in Italia) è che, trasferendo la cubatura, venga ceduta alla città una certa quantità di risorse (non solo il suolo naturalmente) per la costruzione della città pubblica. Se questo nesso non ha la forza di un principio, il trasferimento di cubatura ha, probabilmente e inevitabilmente, i difetti di cui ha parlato Renard.

Concludo ritornando su una proposta che ha fatto il professor Camagni: "abbiamo il problema di costruire edilizia sociale, di intervenire in un centro storico dove nessuno vuole intervenire, nella periferia dove il mercato non risponde; allora tassiamo la trasformazione di terreni nuovi, quelli che sono in contraddizione con la città sostenibile, con la valorizzazione degli elementi ambientali, quelli che distruggono i corridoi ecologici".
È una proposta interessante, sulla quale meditare. Sono però più propenso a ribaltare la questione: non si tratta di tassare il terreno "sbagliato", ma di fare un buon piano o programma urbanistico che non individui quel terreno come edificabile o trasformabile; il problema delle risorse per l'edilizia popolare, per il centro storico o la periferia lo devo affrontare in un altro modo (altrimenti dovrei accettare il paradosso di sperare che qualcuno inquini per poterlo tassare). Di lì a considerare (e ciò è tipico in un Paese come il nostro) ad esempio la *carbon tax* alla stessa stregua di un'entrata per risanare alcuni conti pubblici, il passo è breve. Un buon piano urbanistico deve, nella trasformazione del territorio, saper distinguere e capire i vantaggi e gli svantaggi collettivi e privati rendendoli espliciti e oggetto di una trasparente concertazione che, in definitiva, è sottoposta democraticamente a votazione quando si approva quel piano.

RENARD Credo di avere compreso la descrizione molto ottimista dei meccanismi economici da lei descritti. Io stesso mi sono nutrito per molto tempo della teoria neoclassica e ho seguito a lungo una linea di ragionamento simile al suo, basato su cicli certi e su cicli prevedibili, per giungere infine all'equilibrio. Potrei essere d'accordo prendendo due esempi. Il timore che si può avere è quello della volatilità crescente dei mercati, dal momento che il settore fondiario e quello immobiliare divengono finanziatori attivi come gli altri.
Il ciclo economico classico che noi conosciamo permette di fare ciò che lei dice: anche nella fase di mercato più bassa c'è la rendita fondiaria tradizionale e si può parlare di negoziazione. La nuova situa-

zione è quella nella quale l'*asset management* non ha più alcun legame con il valore d'uso e, per riprendere le classificazioni tradizionali dei giuristi – nell'*usus*, *fructus et abusus* – sia l'*usus* che il *fructus* sono fondamentali, mentre l'*abusus* va considerato, in quei mercati deregolamentati, l'oggetto di un controllo che non può che essere pubblico.

Come mostra bene il lavoro del professor Kruckeberg dal titolo *The Law of Property: Something Strange*, noi non ci avviciniamo affatto ad una situazione nella quale quello che lei ha descritto funziona, piuttosto ce ne allontaniamo.

È per questo motivo che continuo a pensare che il bene suolo, inteso come materia prima, non dovrebbe essere collegato ai meccanismi del mercato. Un pezzo di terra è tanto un bene pubblico quanto un bene privato, e mi pareva importante definire il contenuto del diritto di proprietà. Il libro di De Soto, *L'Autre sentier*, mi sembra importante, ma allo stesso tempo occorre affermare che la rendita che ne deriva è proprietà sia pubblica che privata ed è all'interno di questo che è essenziale la scelta del meccanismo di suddivisione e di appropriazione della rendita. Non vedo ancora una convergenza tra i sistemi.

Una condizione preliminare che nei nostri Paesi, penso all'Italia e alla Francia, permetterebbe di andare avanti sarebbe la trasparenza dei mercati. Ma, per motivi di tradizione e di vissuto della proprietà, questi mercati sono sempre estremamente opachi e non abbiamo dei buoni dati macroeconomici sui mercati fondiari e immobiliari. Se sapessimo costruire dei dati che coprissero per quarant'anni il "valore dei terreni", il "valore degli immobili delle varie categorie", e il "valore della locazione, dell'ufficio o dell'abitazione" si potrebbero rendere evidenti gli effetti perversi delle leggi in termini di ridistribuzione.

Che sia la legge dell'equo canone oppure la legge sugli affitti del 1948, la trasparenza dei vari mercati fondiari e immobiliari sarebbe una condizione di base interessante per un dibattito approfondito su quest'argomento. Un altro lavoro da segnare sull'agenda dei nostri prossimi impegni.

CAMAGNI Devo al professor Barbieri due parole di risposta sul tema. Interveniamo con un meccanismo come quello che proponevo, cioè con una tassa pesante, oppure interveniamo in modo selettivo con dei buoni piani? Ecco, io qui debbo ammettere il mio vizio d'origine, quello economico; io propongo di usare il mercato dove esso ci può aiutare perché è uno strumento potentissimo e perché coinvolge tutti. Vedo molto bene una tassa sui *green fields* perché è di carattere nazionale, anzi internazionale come dicevo prima. Perché? Perché evita una competizione al ribasso tra i vari comuni. Io posso comportarmi in modo virtuoso a Torino ma posso agire in maniera opposta nella sua cintura. Attenzione però, le nostre città crescono comunque. Nei Paesi virtuosi, dove si riesce già a contenere lo sviluppo urbano, si dice che il 50-60% delle nuove edificazioni vadano a riutilizzare terreni già sfruttati a suo tempo. A Milano, con due milioni di metri quadri di aree industriali dismesse nell'ambito dell'area metropolitana, ogni anno probabilmente il 70-80% delle nuove installazioni di piccole imprese viene realizzato al di fuori delle aree dismesse, nonostante il fatto che si dovrebbero avere buoni piani. Ora, in attesa del fatto che tutti i pianificatori si comportino in modo coerente, io preferisco francamente aiutarli con un semplice disincentivo *erga omnes* perché mi porta sicuramente in aggregato, in termini di numeri, molto più vicino ad un risultato apprezzabile. C'è poi certamente l'elemento selettivo: allora faccio intervenire il pianificatore non su tutte le aree verdi, ma solo su quelle che devono indispensabilmente restare verdi. Gli faccio quindi compiere uno sforzo selettivo, riducendogli in questo modo il rischio di brutte figure, del genere di quelle che si fanno quando si cerca di controllare tutto per lasciare poi le maglie larghe per incrementare le entrate.

STANGHELLINI Vorrei un chiarimento su questa tassa vista come "indennizzo" alla collettività per l'uso dei *green fields*.

CAMAGNI Non ne ho approfondito la reale possibilità di funzionamento, ma potrebbe essere tendenzialmente qualche cosa da aggiungere

ai normali oneri di urbanizzazione in modo da tenere conto dell'uso di una risorsa scarsa.

STANGHELLINI È riferita all'uso di aree edificabili?

CAMAGNI Certo, edificabili potenzialmente o per effetto del piano, ma verdi. C'è un costo da affrontare, perché l'intervento su un'area edificabile ma verde crea un'esternalità negativa alla collettività in quanto riduce una risorsa scarsa (ambientale e produttiva) e favorisce lo *sprawl*. Si tratta proprio di un *green field*, di un'area non urbanizzata.

STANGHELLINI Che differenza passa, allora, tanto per fare un esempio, con la nostra ICI? Non basterebbe un'imposta sugli immobili che colpisse con un'aliquota minima anche le aree edificabili (o potenzialmente edificabili secondo un piano) di questo tipo?

CAMAGNI Per funzionare, ci vuole un differenziale selettivo da applicare solo sulle aree non urbanizzate. L'entrata può essere appunto riutilizzata in qualche modo per coprire i costi di riabilitazione delle aree compromesse, dei *brown fields*.

Parte III

Sabato 13 febbraio, mattina (moderatore: *Riccardo Bedrone*)

Bedrone Posso aprire i lavori introducendo brevemente l'esperienza spagnola. Personalmente, posso esporre alcune valutazioni che derivano peraltro da una conoscenza puramente teorica che ho della legislazione urbanistica della Spagna. Volevo proporre all'attenzione di coloro che sono presenti questa mattina alcuni interrogativi che mi sono sorti ieri, e che a maggior ragione potranno sorgere dopo che il professor Garcia-Bellido ci avrà proposto la sua opinione sul quadro della legislazione urbanistica della Spagna.

Ho letto con molta attenzione l'articolo che il professor Bellido ha pubblicato sul numero 109 della rivista "Urbanistica", che mi ha lasciato piuttosto perplesso. Attendo le sue conclusioni per capire se il suo è un giudizio negativo sulla perequazione in quanto tale o se è un giudizio negativo sul modello, così com'è stato interpretato in Spagna, e non sulla perequazione. Nel primo caso occorre forse rimettere in discussione quanto l'urbanista ha lodevolmente cercato di fare in Italia, e cioè indurre il legislatore a introdurre questo principio nella nostra legislazione. Nel secondo caso, invece, sarebbe opportuno cercare di capire che cosa non ha funzionato: se la man-

canza di risorse comuni, un'interpretazione diversa da quella fornita dal legislatore, il funzionamento amministrativo oppure le condizioni economiche nel caso specifico.

GARCIA-BELLIDO L'esperienza spagnola dimostra come ci possano essere diversi modi di affrontare la questione oggi sul tappeto. Questa diversità costituisce in realtà un arricchimento, perché propone nuove soluzioni dello stesso problema. In Spagna, in particolare, esistono diciassette comunità autonome che corrispondono peraltro al numero dei Paesi che fanno parte dell'Europa. Ciò significa che ci sono diversi ordinamenti, quadri e ambiti anche sotto il profilo giuridico – dunque anche dal punto di vista del codice civile – in tutte le diciassette comunità autonome e pertanto diversi modi di affrontare la stessa questione.

Non vorrei allora che proprio l'omogeneizzazione della normativa europea arrivasse a cancellare questa ricchezza, dovuta a quella diversità che sta all'origine della possibilità di selezionare i diversi approcci.

Sono assolutamente d'accordo sull'omogeneizzazione della pianificazione urbanistica, ma soltanto da un punto di vista economico. Questo perché la questione del diritto di proprietà esiste comunque nel codice civile dei diversi Paesi e delle diverse comunità. Non sono però affatto d'accordo sull'omogeneizzazione della normativa e pertanto sull'eliminazione delle differenze tra le varie regioni, che sono molte e diverse. In Spagna pochissime regioni hanno un codice civile proprio, quindi un ordinamento legislativo diverso, e non mi risulta che nel Trattato di Roma ci sia scritto in qualche punto qualcosa che faccia pensare alla possibilità di omogeneizzare la pianificazione urbanistica. L'approccio economico alla questione e la sua stessa importanza saranno tali che si arriverà in futuro a superare i confini di tutti i Paesi. L'unico modo – sottolineo unico – nel quale io veda la possibilità di omogeneizzare le normative è quello adottato dalla regione di Valencia, che esporrò fra poco.

Mi propongo dunque di affrontare molto sinteticamente quattro punti: il primo è un'analisi storica della nostra particolare esperien-

za; il secondo riguarda la possibilità di definire la questione della perequazione, ovvero in quali condizioni essa possa assumere un significato e in quali condizioni essa non ne abbia invece alcuno; il terzo punto riguarda il meccanismo che intendiamo utilizzare per mettere in pratica la perequazione e gli errori che sono stati commessi in proposito; il quarto punto riguarda infine l'approccio rivoluzionario che è stato adottato a Valencia.

Javier Garcia-Bellido

LA PEREQUAZIONE DEL PLUSVALORE URBANISTICO DEL SUOLO IN SPAGNA: UNA FORMA LEGALIZZATA DI SPECULAZIONE

Potential development-value is by nature speculative [...].
Potential value is necessarily a "floating value", and it is impossible to predict with certainty where the "float" will settle as sites are actually required for purposes of development.

("Uthwatt Report", 1942, parr. 23, 24, p. 14)

1. Tre semplici domande che fanno le differenze in urbanistica

1. Quasi un secolo prima che fosse scritto il paragrafo dell'"Uthwatt Report" inglese riportato qui, si è verificato in Spagna ciò che esso dichiarava impossibile: la definizione, con piena certezza economico-giuridica, del valore medio potenziale (*floating value*) delle enormi estensioni di terreno che hanno ospitato gli ampliamenti di tutte le città: caratteristica e singolarità quanto mai sorprendente dell'urbanistica spagnola dei nostri giorni.

Il tema centrale dell'urbanistica – se si supera la prospettiva del progetto spaziale e quella della tecnica della costruzione e dell'urbanizzazione del territorio – risiede nella sua visione politica che viene orchestrata o espressa mediante l'apporto di altre variabili fondamentali dello spazio (oltre a quella geometrica): quella economica e quella giuridica. Oltre a porre una questione eminentemente politica, le caratteristiche nazionali di queste due variabili fondamentali rappresentano le diverse culture urbanistiche o di pianificazione di ogni Paese.

2. Queste culture urbanistiche si sono progressivamente evolute a partire dall'inizio del secolo che sta per chiudersi. Il caso spagnolo è un'eccezione: per più di un secolo e mezzo abbiamo adottato diverse soluzioni, promulgando nove leggi consecutive che sono di capitale

importanza per comprendere la nostra urbanistica attuale. Dalle prime leggi urbanistiche spagnole del secolo XIX – in particolare quelle del 1846 (obbligo di redigere piani di allineamento per le città), 1864 (prima legge di ampliamento di agglomerati di natura pubblica), 1876 (riforma di quella precedente), 1892 (gare di appalto tra imprese urbane concessionarie dell'esproprio, per Madrid e Barcellona) e 1895 (idem a livello nazionale) fino alla legge del territorio in epoca franchista nel 1956, prima della serie incompiuta delle tre riforme successive della stessa, (quelle del 1975-76, 1990-92 e 1998, queste ultime due già in regime costituzionale) – c'è stata una continuità strutturale sorprendente, conosciuta però poco e male.

Le leggi di riforma e ampliamento (*reforma y ensanche*) degli agglomerati sono state pioniere nell'Europa del secolo XIX. Riteniamo che tali leggi siano state, a loro volta, le eredi di una grande tradizione che s'è evoluta in nove secoli di continue costruzioni di nuove città reali, è iniziata durante la conquista di Al-andalus (secoli IX-XV) ed è proseguita durante tutta la colonizzazione del Nuovo Mondo (secoli XVI-XVIII) con la costruzione per la Corona di Spagna di oltre 3.000 città dal Nord al Sud dell'America. Si pensi che l'elemento attualmente centrale della tecnica urbanistica spagnola, la **rilottizzazione** (*reparcelaciòn*, ovvero perequazione distributiva equa non solo delle dimensioni della particella ma anche dei suoi contenuti economici) tra i proprietari, fu proposta e formulata, e la sua applicazione fu iniziata niente meno che da Ildefonso Cerdá nel lontano 1863 (Garcia-Bellido, 1995).

3. Affrontando il problema nella sua vera prospettiva economico-giuridica internazionale e non solo locale, la struttura dell'urbanistica costituzionale e moderna è sempre dipesa, fin dal suo inizio, dalle risposte a tre interrogativi riferiti a determinati **soggetti** e **oggetti**:

a) **Chi?** in che proporzione interviene ognuno dei tre *soggetti economici* (proprietario del suolo, impresa urbana e Stato) nella *realizzazione* delle migliorie oggettive e dei plusvalori fondiari collegati al processo di pianificazione e di urbanizzazione;
b) **Quanto?** come possono essere misurati gli *oggetti* prodotti, con quale grandezza oggettiva e quanto valore acquisiscono le suddette

migliorie del territorio urbanizzato e degli oggetti fisici generati dagli agenti economici;

c) **Come?** in che modo *partecipano* i tre soggetti diversi all'appropriazione delle migliorie oggettive e dei plusvalori dello spazio urbano, ovvero come vengono *ripartiti* e *ridistribuiti* tali valori aggiunti creati durante il processo di pianificazione e urbanizzazione.

Esaminiamo ora rapidamente quali risposte generali e sintetiche abbia fornito a tali domande ogni cultura, in modo da collocare nel loro contesto la risposta assolutamente originale data in Spagna fin dal secolo scorso, nonché gli indirizzi seguiti da alcune comunità autonome spagnole nella riformulazione di tali risposte nella loro recente legislazione urbanistica.

2. Un tentativo di categorizzazione dei fondamenti di alcuni modelli urbanistici

2.1 Beni, soggetti e valori

4. I tre elementi fondamentali di tutto il rapporto giuridico-economico dello spazio, che costituiscono l'essenza o il nucleo disciplinare dell'urbanistica in tutti i Paesi, in rapporto ai quali si ristruttura tutta l'urbanistica locale, sono: gli oggetti, i soggetti e le relazioni che li vincolano.

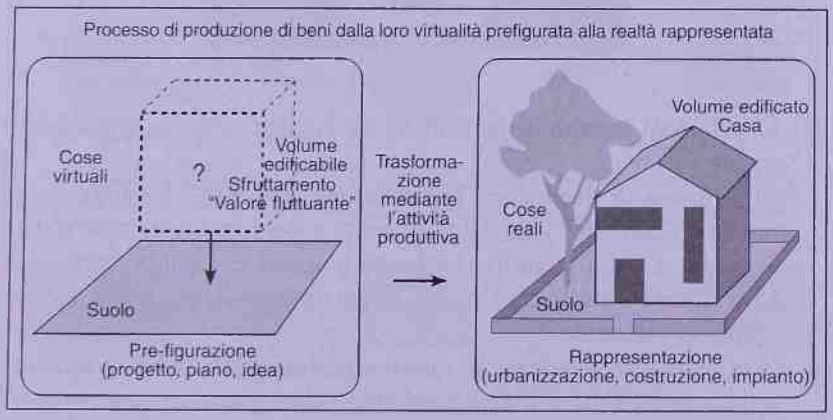
(a) Gli **oggetti**, **beni**, **cose** o **diritti** giuridici, sono riferiti alla natura di due oggetti differenti, anche se non necessariamente interattivi:

(1) lo **spazio suolo**: la superficie geografica unica al mondo determinata dalle sue coordinate universali (che ho chiamato *corionema* dal greco *korion* "posto, luogo, suolo, proprietà"), come supporto dello...

(2) spazio del **soprassuolo** o del **sottosuolo**: la potenziale utilizzazione o edificabilità immateriale prefigurata dalla norma o dal piano, la quale si *configurerà* come una cosa materiale e reale nel momento in cui si costruirà sopra o sotto il suolo (ho chiamato questo volume virtuale o materiale *ecosema*, da *oikos* "casa, focolare"). Le nature diverse di questo secondo spazio sono quindi due, ovvero:

(i) il *bene* o *diritto* **immateriale** rappresentato da questo oggetto impalpabile, cioè l'edificabilità o il potenziale sfruttamento urbanistico del suolo *fissato* economicamente e giuridicamente dal piano, che quando è ancora un'idea, un progetto o un piano è solo un diritto ideale, immateriale, potenziale o virtuale (il *potential floating value* del Rapporto Uthwatt) che può condurre a costruire (l'ho chiamato *crematema* dal greco *crémata* "affare, patrimonio"); solo quando conduca direttamente all'urbanizzazione o alla costruzione esso sarà una...

(ii) *cosa* od *oggetto* **materiale**, praticamente già rappresentato come cosa reale, attuale, con una grandezza misurabile d'uso e valore sovrapposta alla nuda proprietà del suolo (strada, casa, edificio o impianto, che ho chiamato *tectema* dal greco *tekton* "operaio, artigiano, carpentiere").

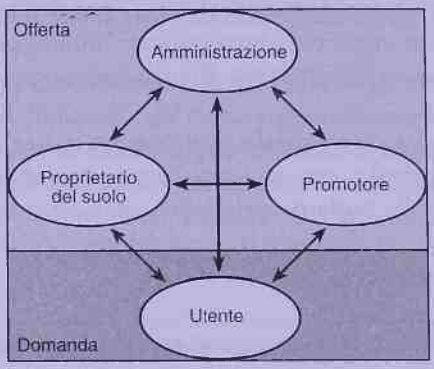


(Fig. 1)

(b) I **soggetti**, **attori** o **agenti** giuridici che creano o si appropriano di detto bene o cosa nei diversi Paesi, sono, guardandoli dal lato dell'offerta e della produzione, fondamentalmente tre:

- comunità (collettività), amministrazione (Stato)
- proprietario del suolo (possidente)
- imprenditore urbano (costruttore).

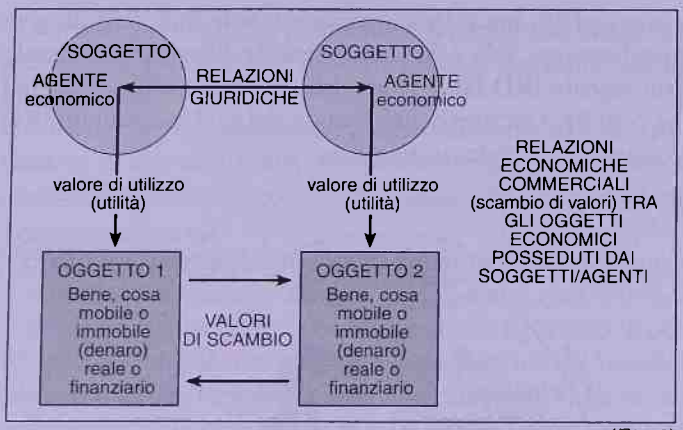
Quanto agli utenti e ai consumatori di tali oggetti e prodotti (suolo e abitazioni) che agiscono *ex post* dal lato della domanda relativamente ai margini del processo di produzione, esercitano anch'essi una certa influenza su di esso.



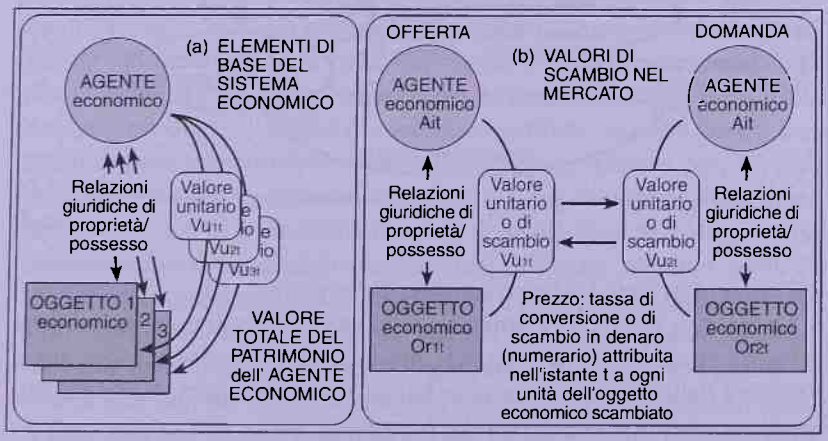
(*Fig. 2*)

(c) Le **relazioni economico-giuridiche** tra l'oggetto e gli agenti stabiliscono:
(i) le forme di **detenzione** (occupazione, possesso, dominio) o di privatizzazione dell'uso, del godimento e dei frutti della cosa o dei beni che si stabiliscono tra i soggetti o agenti e i beni, i diritti o le cose virtuali o materiali (che ho chiamato *ectema*, dal greco *ktema* "possesso, dominio");
(ii) gli attributi di **valore** che questi agenti conferiscono o assegnano a detti oggetti, beni o cose mediante valori giuridico-economici e anche simbolico-ideologici in ogni momento (insieme di valori, che chiamo *econema*, da *oikos-némo* "governo della casa").

5. La questione da affrontare per prima è: determinare *quale* parte o *quanto* del **valore virtuale** dell'oggetto creato dal piano urbano spetterà a ciascuno degli agenti precedenti. Per principio e in quanto valore aggiunto, perfettamente separabile dal suolo fisico sul quale si basa questo oggetto o bene-cosa virtuale, lo chiameremo *plusvalore* **urbanistico**



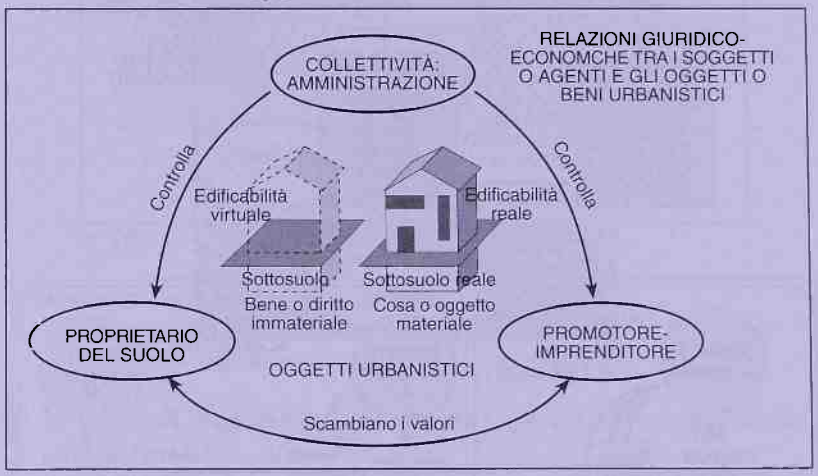
(*Fig. 3*)



(*Fig. 4*)

dato che, in grandi insiemi medi, il valore aggiunto nel processo di pianificazione, urbanizzazione e costruzione è sempre positivo (non c'è un minusvalore). Si tenga presente che questo plusvalore non include il valore della posizione del suolo (le sue rendite assolute e differenziali di posizione **RD I**) né quello dei suoi costi finanziari né di urbanizzazione né di preparazione all'edificazione (supponendo situazioni e costi di

esecuzione uguali), ma solamente i valori delle due variabili generate dalla pianificazione, vale a dire le sue rendite differenziali di rendimento o sfruttamento (**RD II**) derivate dalla densità o edificabilità (**RD Ia**, in ab/ha o all/ha o mc/mq o mqp/mqs) e dai suoi possibili usi (**RD IIb**, uffici, commercio, residenza, verde, ecc.).



(*Fig. 5*)

2.2 Poche domande fondamentali e molte risposte

6. Di fronte a questi tre elementi e relazioni universali esaminiamo brevemente come le differenze tra le pratiche urbanistiche europee siano prodotte dalle varie risposte possibili ad una serie logica di tre domande che connettono tali elementi e relazioni.

(1) Quale soggetto agente *crea* il *plusvalore* urbanistico espresso dal piano o dal relativo permesso?
(2) A quale agente si attribuisce la proprietà o il *dominio* del plusvalore così creato?
(3) Secondo quale proporzione gli agenti o gli attori si *suddividono* o si *distribuiscono* il plusvalore e i costi sociali esterni derivati dalle operazioni urbanistiche?

Si tratta di domande che permettono di rispondere meglio alla questione centrale dell'attuale dibattito italiano, che si può esprimere in questo modo:

(4) Quali sarebbero i requisiti che permetterebbero ad una nuova legislazione di introdurre una *perequazione* equa e universale (ovviamente nel piccolo universo di ogni piano urbanistico comunale)?

7. È opportuno chiarire subito che le due prime domande sembrerebbero oziose se si intendesse che chi crea qualche cosa è il "padrone naturale" di ciò che ha creato, poiché si tratta in ogni caso di proprietà intellettuale, industriale o artistica, di diritti d'autore, dei benefici di un capitale investito, ecc., tranne che per i vecchi codici civili continentali eredi del vecchio diritto romano, secondo i quali il sacro *diritto di accesso* alla proprietà di un fondo legittimava, ideologicamente e giuridicamente, il fatto che il suo proprietario potesse far proprio e capitalizzare ciò che un terzo o l'intera comunità avessero creato per se stessi e che per coincidenza avessero "collocato sulla posizione geografica" della suddetta proprietà (il diritto di caccia come risorsa naturale fluente è un esempio paradigmatico); si trattava di un'appropriazione patrimoniale del proprietario del suolo realizzata anche senza che questi fosse intervenuto in nulla, né nella costruzione né nella produzione e neppure nel finanziamento e nel rischio commerciale del bene, apparso come un "regalo caduto dal cielo" il cui beneficiario diretto è il proprietario del fondo al quale è "caduto addosso" oppure "ha vinto al lotto". Ne derivano due questioni perfettamente distinguibili: una è venire a sapere chi è colui che *genera*, *crea* o *produce* il plusvalore determinato dal piano oppure dall'atto della sua approvazione, l'altra è venire a sapere chi si *appropri* della cosa, bene o diritto il cui plusvalore urbanistico sarebbe stato creato in tal modo.

La terza questione è che – date le oscillazioni storiche, ideologiche e legali attorno a queste questioni centrali che si sono verificate in tutti i Paesi – le varie combinazioni della partecipazione a tali plusvalori tra i tre agenti di cui sopra oscillano anch'esse tra formule di captazione diretta nell'ambito dello stesso processo oppure di collegamento al sistema tributario che colpisce le rendite, i capitali o la proprietà.

8. È talora necessario leggere chiaramente una situazione precedente se si vogliono comprendere bene tutte le sfumature di quanto è avvenuto dopo: in tutti i casi e in tutti i Paesi è sempre stato così, sin dalle più remote relazioni socio-tribali con lo spazio da parte della comunità o della collettività che aveva colonizzato un territorio, rappresentata dall'autorità (che fosse il caeicco, il capo, signore, re, tiranno, dittatore, sindaco oppure ente o consiglio amministrativo) che determinava, decideva, autorizzava, controllava, limitava, permetteva o legittimava l'attività di trasformazione o di edificazione dello spazio sociale in seno ad una comunità stabile; gli atti di edificazione non sono infatti mai stati liberi o privi di controllo, ma sono sempre stati decisi, controllati (sì/no) o autorizzati/proibiti dall'autorità collettiva, in forma espressa (piano, autorizzazione, permesso) o tacita (relazioni pregiuridiche). Questa è una delle costanti universali più solide del "governo sociale dello spazio", che è proprio ciò che l'urbanistica studia.

2.3 Prima domanda: chi crea il valore aggiunto della pianificazione urbanistica?

9. Dato che nel corso di qualsiasi riassetto o trasformazione del territorio si manifesta sempre un plusvalore, da quale dei tre agenti urbanistici questo plusvalore è stato *creato* o *aggiunto* alla situazione originaria del terreno: dal proprietario del suolo, dal promotore-imprenditore o dall'ente rappresentativo della comunità-amministrazione?

È sempre stato chiaro che nessuna cultura né alcun sistema giuridico conosciuto ha osato attribuire al proprietario fondiario – in quanto esibente tale titolo e diritto di proprietà – la creazione originaria dei plusvalori generati con la pianificazione, con l'autorizzazione a urbanizzare oppure durante il processo di urbanizzazione, senza negare la sua facoltà di poterlo fare, situandosi però in tale occasione come promotore o imprenditore del proprio fondo e non come proprietario terriero. Neanche coloro che ritengono che il proprietario del suolo possieda, in quanto connessa al suo diritto privato, la facoltà e il diritto di edificare (*jus aedificandi*) pretendono che sia stato lui a creare o generare il plusvalore: il proprietario del suolo si limiterebbe implicitamente a esercitare una facoltà preesistente o un diritto acquisito con la sem-

plice proprietà; sempre però secondo i limiti o le condizioni che gli imporrebbero le norme, le ordinanze, i regolamenti della polizia, della sanità ecc., imposti dalla comunità.

10. Il muro bianco della chiesa o la pelle sono i supporti necessari dell'affresco o del tatuaggio che l'artista (pittore o tatuatore) dipinge o incide rispettivamente sul muro o sulla pelle; nessuno può dire che i creatori di ciascuna opera d'arte siano il prete responsabile della chiesa né la persona tatuata, sebbene entrambi abbiano scelto o selezionato e approvato gli schizzi o le proposte e infine pagato gli artisti: con entrambe le decisioni hanno accresciuto il valore della chiesa e il simbolismo che distingue la persona tatuata, hanno investito nel miglioramento del proprio patrimonio ma non sono stati loro i "creatori" del valore, bensì – alla fin fine – gli acquirenti del valore aggiunto dall'artista, che certamente non l'avrebbe mai regalato. Nell'urbanistica è quindi la collettività, dunque lo Stato, con i piani e gli atti amministrativi, che può regalare ai proprietari un consistente valore aggiunto sui loro immobili, ed essi cercano pertanto di appropriarsene in tutti i modi.

Vediamo ora quali siano le altre possibili risposte.

11. **Caso A. Approccio individualista o imprenditoriale** (*individual or entrepreneurial approach*): secondo questa linea di pensiero il plusvalore viene creato dal promotore, iniziatore e realizzatore del processo, al quale appartiene (come diritto d'autore) in quanto proposta, idea o progetto una volta che esso sia stato accettato dalla comunità o dall'amministrazione. Si parte dal principio che il plusvalore appartenga a colui che crea il lavoro e il capitale per lo sviluppo e la realizzazione della propria idea o progetto, nel solco della tradizione liberale dello sforzo personale; perciò l'autorizzazione da parte della comunità è una semplice risposta (sì/no) alla sua proposta imprenditoriale di fare qualche cosa. Il plusvalore apparterrebbe quindi a chi lo genera, lo realizza e rischia il suo capitale, ma non viene creato dal piano o da alcun atto amministrativo: è una conseguenza del rischio e della produzione imprenditoriale; tuttavia non appartiene neppure al proprietario del suolo, secondo quella vecchia critica alle rendite agrarie del suolo (che ponevano di

fronte il proprietario possidente e il lavoratore affittuario, appropriandosi il primo del valore aggiunto dal lavoro del secondo) espressa dal primo liberalismo smithiano; il promotore dovrà infine negoziare tale rendita con lui.

La norma regolatrice, il piano, è una **limitazione** al diritto di urbanizzare o edificare che riduce le libertà individuali, di fare o non fare, delle quali gode qualsiasi imprenditore.

12. In tal caso, la **pianificazione**, come azione pubblica, sarà orientativa e non vincolante per le persone (non crea né diritti né obblighi); è flessibile e strategica, mentre tutto ciò che fa o propone il promotore è negoziabile secondo criteri di opportunità tecnica e politica, poiché si deve raggiungere un accordo di urbanizzazione/edificazione (*planning permission, development permit*) partendo dalle proposte formulate dal singolo. L'importanza della figura del *development permit* britannico, in tale contesto, è enorme, perché costituisce l'unico e definitivo punto di riferimento tra l'origine del plusvalore (il piano dettagliato proposto) e la decisione amministrativa del suo controllo (pianificazione meramente regolatrice, passiva o negativa: sì/no), prima del progetto non c'è altro che uno schema, un abbozzo o un disegno non vincolante e il progetto dell'urbanizzazione/edificazione contiene tutto: il piano dettagliato, il piano esecutivo, gli usi e le densità, il suo assetto globale, l'atto definitivo di valorizzazione di un terreno agricolo perché diventi urbano, ecc. (Davies et al., 1989; Cullingworth, 1964-97; Grant, 1992).

Questa chiara separazione tra un agente e l'altro (proprietario del suolo e promotore e di fronte a loro la comunità che dice sì o no) spiega il forte radicamento in Inghilterra del *leasehold*, secondo il quale la nuda proprietà fondiaria (*freehold*) percepisce rendite derivate dal lasciare che l'altro agente faccia maturare un valore economico sul suolo in un periodo di tempo pattuito imponendogli soltanto un canone, un affitto, un tributo oppure un'enfiteusi a termine, forma questa poco radicata nell'Europa continentale figlia del diritto napoleonico (*concessio realis ad aedificandum*, "diritto di superficie", ecc.).

Coerente con questo aspetto fondamentale dell'urbanistica inglese è il fatto che il creatore del plusvalore (eufemisticamente chiamato

betterment o miglioria) è colui che promuove la pianificazione e realizza l'operazione urbanistica e non il proprietario del suolo (per estensione del diritto d'espropriazione per pubblica utilità – *eminent domain* – della Corona sul suolo britannico).

13. Il fatto rilevante che ancora oggi tale diritto d'espropriazione del suolo britannico continui ad appartenere "teoricamente e nominalmente" alla Corona, come nell'*Ancien Régime*, ha fatto sì che la separazione tra il plusvalore, generato dal progetto del promotore (assimilato al ruolo che il *leaseholder* o proprietario possidente ha nell'agricoltura) e il *landlord*, proprietario del luogo, si sia orientata chiaramente verso il riconoscimento e il riequilibrio dello sforzo capitalistico-imprenditoriale del primo e verso la riduzione delle rendite fondiarie di rapina verso le quali tende naturalmente il secondo. Lo prova il fatto fondamentale che in Gran Bretagna, pur con tutte le sue oscillazioni legislative, la *no compensation rule* sia stata una costante fin dal 1947, quando si decise di indennizzare i proprietari *once and for all* con la soppressione dei loro *development rights* (perché furono nazionalizzati).

Perciò non ci sarebbe mai più stato alcun indennizzo per il proprietario terriero a causa della restrizione o della soppressione di quell'eventuale *diritto* di edificazione che avrebbe potuto provenirgli da una potenziale o futura possibilità di edificare (*regulatory power, police power*), né pertanto nel caso in cui la sua richiesta di *planning permission* fosse rifiutata; salvo quando si trattasse di indennizzare qualcuno per l'espropriazione del suo titolo di proprietà (*compulsory purchase, taking over*), nel qual caso esso non avrebbe incluso il valore commerciale dei diritti potenziali di edificazione dei quali avrebbe potuto beneficiare il *landlord* (Davies et al., 1989; Cullingworth, 1964-97; Grant, 1986, 1992; Baar, 1993).

Si spiega così che con la legge del 1947 (dopo il Rapporto Uthwatt, 1942) si potesse riscuotere un'imposta del 100% sul plusvalore totale generato in ogni caso con e per l'autorizzazione a urbanizzare (*value capture, betterment levy*) e che, dopo revisioni successive che hanno ridotto l'impatto di quella nazionalizzazione radicale, si potesse arriva-

re a proporre la formula alternativa dell'acquisizione-esproprio da parte della comunità di tutto il suolo urbanizzabile (*Community Land Act* 1975), formula paragonabile solo alla centenaria tradizione olandese della municipalizzazione maggioritaria del suolo urbanizzabile attuata direttamente dalle varie municipalità e al progetto di legge italiano dell'onorevole Sullo, mai attuato, del 1963; sebbene ora, dopo l'era Thatcher, il plusvalore (*betterment*, dovuto al *development value*) appartenga integralmente al promotore, mentre le controprestazioni per le opere di miglioria effettuate dalla mano pubblica (*planning gains* inglesi, *impact fees* americane, *contributi di miglioria*) siano negoziabili, indipendentemente dalla *capital gains tax* che vi corrisponda, (Garcia-Bellido, 1975, 1995-97; Grant, 1986, 1999; De Lucia, 1994; Marcelloni, 1994; Cullingworth, 1998).

Nel caso **A** rientrerebbero tutti i sistemi urbanistici attuali appartenenti alla grande famiglia anglosassone della *common law* (fondamentalmente quelli britannico, angloamericano, australiano, ecc.) come pure la tradizione olandese dove, nell'interesse generale, si assiste alla trasformazione del proprio comune in imprenditore urbanistico.

14. **Caso B. Focalizzazione comunitaria o statale** (*community* o *state approach*): il plusvalore è creato dalla comunità che accetta, pianifica o approva e assume il controllo del territorio poiché il piano è un atto amministrativo mediante il quale si autorizza un imprenditore urbano a realizzare *opere pubbliche* a suo nome. Parte dal principio che il territorio sia un ente d'interesse e giurisdizione comunitaria, nel quale i singoli proprietari o impresari operano in qualità di incaricati o delegati della sovranità del territorio, sia esso imperiale, reale oppure, successivamente, statale. Dato che la pianificazione è un atto amministrativo statale generatore di diritti e promana dalla comunità, implica che il suo esecutore sia un incaricato o delegato reale/statale della comunità, l'unica che sia competente a organizzare e a sfruttare il proprio territorio.

La norma regolatrice, il piano, è una **delimitazione** delle facoltà e/o dei diritti di urbanizzare o edificare creata dalla collettività per guidare l'azione individuale orientata al bene comune; perciò non è che il piano restringa o limiti le libertà individuali preesistenti o connaturate in mate-

ria di costruzioni, ma determina il contenuto di ciò che si può fare o non fare in tutto il territorio. In tal caso il piano dev'essere necessariamente vincolante, espressione della volontà collettiva, generatore di diritti e valori per la comunità, nonché investito del potere (sempre controllato e vidimato dall'autorità regionale o statale) degli atti amministrativi della comunità locale che concede diritti o prefigura facoltà di operare.

Ne discende la forte logica interna dell'attività urbanistica concepita come funzione pubblica attiva, che ispira i modelli della Spagna, della Germania, dell'Olanda, dell'Italia, della Francia, della Svizzera, ecc., che sono espressione della volontà attiva e positiva di costruire le città "dove e quando", rispetto a quello anglosassone che rimane più passivo e meramente indicativo nei confronti dell'iniziativa privata.

Nel caso **B** rientrerebbe l'urbanistica derivata dalla grande famiglia continentale europea del diritto amministrativo napoleonico e franco-germanico della *civil law* (compresi i tentativi falliti del progetto Sullo italiano del 1963 e il *Community Land Act* inglese del 1975, che nazionalizzavano *de jure* tutti i plusvalori urbanistici ad opera dello Stato pianificatore) (Witsen - Bosscher, 1992; Needham, 1993, 1997; Lebreton, 1993).

2.4 Seconda domanda: a chi viene attribuita, dalla legislazione nazionale, la proprietà del plusvalore che viene generato?

15. In entrambi i precedenti casi, A e B, occorre domandarsi a chi le rispettive legislazioni attribuiscano (conferiscano, consegnino, regalino o trasmettano) la proprietà o titolarità dominicale del plusvalore creato mediante il piano o l'autorizzazione amministrativa, appropriandosi così dell'incremento potenziale del valore incorporato nello sfruttamento o nell'edificabilità dei volumi virtuali del soprassuolo o del sottosuolo così creati.

Occorre distinguere, a seconda che si consideri detto plusvalore come proprietà privata o pubblica o di dominio pubblico, tra i casi esposti di seguito.

16. **Attribuzione ad un ente privato:** il plusvalore urbanistico del volume virtuale autorizzato è o diventa un bene o diritto patrimoniale di un ente privato e individuale. Può essere conferito:

Caso 1. Alla proprietà fondiaria: alcuni sostengono che il plusvalore sia un bene immobile accessorio generato e quantificato da ogni piano, che diventa una cosa reale patrimoniale privata del proprietario del suolo in virtù del diritto d'accessione e dell'esercizio di una facoltà di edificare che gli è stata attribuita come se fosse insita nel diritto della proprietà privata del suolo, sebbene essa sia sempre condizionata dalla richiesta di autorizzazione o di licenza pubblica. La comunità, sebbene riconosca che l'urbanizzazione e la costruzione siano valori aggiunti, generati, regolati e delimitati da e mediante i propri piani (atti amministrativi), glieli riconosce ugualmente come facoltà inerenti al diritto di proprietà fondiaria, in virtù del quiritario "diritto di accessione" (*superficies solo accedit*) e li consegna, attribuisce o autorizza *sub conditione* al proprietario del suolo, secondo il caso e le situazioni; come se si trattasse di un diritto "naturale" che nasce e deriva intrinsecamente da quello più ampio della proprietà della terra, sebbene sia soggetto a condizioni variabili, riscuotendo tasse e canoni per il suo uso e la sua appropriazione[1].

Questa regolazione sottile e contorta del diritto civile-economico vedrà diversi tentativi di espressione in vari Paesi, con varianti anche considerevoli a seconda dei principi giuridici prevalenti nei diversi periodi storici. L'esproprio e le diverse versioni dell'indennizzo saranno l'altro punto chiave di questo tema (Spagna, Francia, Italia, Olanda, Germania, ecc.).

Caso 2. All'impresa di urbanizzazione: secondo coloro che sostengono che sia un bene mobile o una cosa patrimoniale privata appartenente all'impresario o all'operatore urbano che investe e rischia in proprio, benché il plusvalore sia generato o quantificato da ogni piano, l'imprenditore sia sempre costretto a richiedere autorizzazioni o licenze pubbliche e il suo rapporto col proprietario del terreno debba obbedire alle regole di mercato. In tal caso, come nel caso A della precedente domanda, la rispo-

[1] Il caso più interessante che la lessicologia giuridica deve risolvere è come accordare una "facoltà di fare" al proprietario di un terreno che venga delimitato, individuato e perfino suddiviso senza che ciò faccia insorgere situazioni estreme di cancellazione di diritti semiacquisiti: l'unica chiave interpretativa è la differenza fra facoltà e diritti.

sta è ovvia: dal momento che colui che crea e promuove col proprio sforzo e la propria inventiva il plusvalore della pianificazione è l'impresario, come imprenditore urbano, sarà lui ad appropriarsi con pieno diritto del plusvalore da lui stesso creato e a concordare privatamente col proprietario del suolo i rapporti di scambio, secondo i requisiti e le condizioni di garanzia pubblica che nella fattispecie imponga l'amministrazione pubblica (in Gran Bretagna e in Francia, non però nell'ipotesi olandese, dov'è l'intervento globale di tale amministrazione a essere orientato allo stesso modo di quello dell'imprenditore urbano di carattere pubblico).

17. **Attribuzione ad un ente pubblico:** il plusvalore urbanistico è o diventa un bene o diritto patrimoniale o demaniale di un'entità collettiva, statale o, in ogni caso, dell'amministrazione pubblica. Può essere conferito:

Caso 3. Al patrimonio pubblico: secondo coloro che sostengono che sia un bene patrimoniale appartenente ad un ente pubblico di proprietà dello Stato (sia esso centrale, regionale, provinciale o municipale) che lo genera con l'approvazione del concreto piano d'attuazione e che, a sua volta, può:

(a) acquistare la maggior parte del suolo, pianificare, urbanizzare e vendere mediante licitazione i terreni fabbricabili derivati (ad esempio la secolare pratica olandese e, in parte, svedese, le ZAC francesi e la maggioranza delle realizzazioni pubbliche, semipubbliche o miste);

(b) acquistare o espropriare prima di tutto il suolo e indire poi appalti mediante licitazione pubblica di trasferimento, pianificazione e urbanizzazione tra imprese concessionarie (ad esempio quasi tutte le azioni pubbliche di esproprio dello Stato compiute servendosi di concessionari, come nel caso del *Community Land Act* inglese del 1975, mediante i quali l'amministrazione acquisiva o espropriava il suolo per concederlo poi in appalto alle imprese che dovevano urbanizzare e vendere i terreni edificabili); oppure

(c) senza dover acquisire né espropriare precedentemente il suolo, l'amministrazione concede in appalto unicamente il progetto fisico del piano e il suo valore aggiunto mediante una gara pubblica tra imprese appaltatrici concessionarie dell'urbanizzazione, le quali

possono essere diverse dai proprietari del suolo (come nella legge urbanistica della comunità di Valencia del 1994, dove il suolo rimane privato e dove l'impresario appaltatore deve accordarsi coi proprietari o acquistarlo da essi al prezzo offerto ed è inoltre concessionario dell'espropriazione nel caso che qualche proprietario sia riluttante).

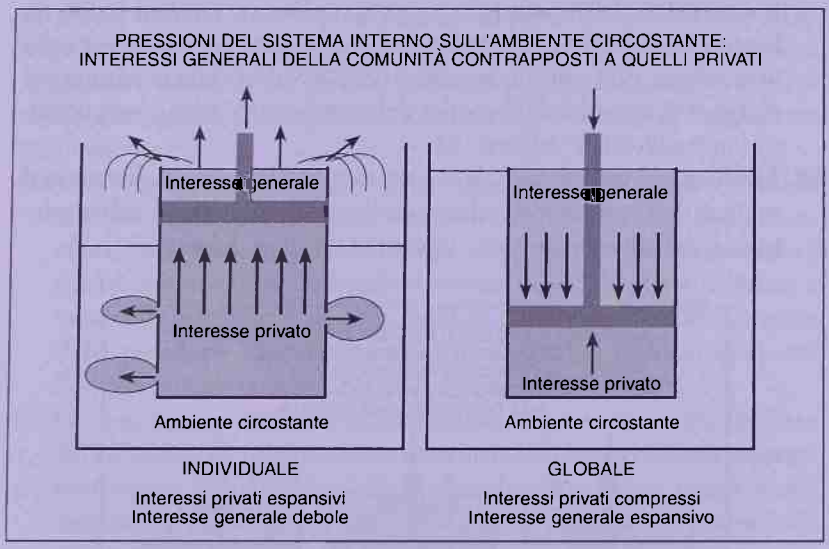
Caso 4. Al demanio pubblico: secondo coloro che lo definiscono come bene demaniale o di dominio pubblico, assoggettando il suo utilizzo, godimento o sfruttamento ad un procedimento di *concessione amministrativa* al *developer* mediante canone soggetto a scadenza o termine (*lease*) anche sulla stessa proprietà (come ad esempio la legge Bucalossi 10/1977, con la sua "concessione edilizia", anche se di natura ibrida, che non è comunque soggetta ad appalto e a gare pubbliche, ed è stata indebolita dalle sentenze della Corte Costituzionale 5/1980 e 92/1982; cfr. Marcelloni et al., 1987; Campos Venuti et al., 1994; De Lucia, 1994; Caianiello, 1997; Curti, 1999).

2.5 Terza domanda: in che misura gli agenti partecipano all'appropriazione del plusvalore e ai costi esterni generati dalle operazioni urbanistiche?

18. La terza risposta circa la misura secondo la quale ogni agente od operatore urbano si appropria del plusvalore segue uno schema che varia secondo la normativa e il Paese, combinando in vario modo i tre agenti che partecipano alla sua spartizione nei vari casi nazionali. Sarebbe auspicabile che le risposte alle due domande contenute nella stessa tendessero ad un equilibrio non solo interno (sottosistema interno) ma anche esterno (entropia globale inalterata del sistema interno-esterno). Equilibrio rispetto al quale i costi sostenuti da ogni agente corrisponderebbero all'appropriazione del plusvalore nel caso di ogni singola operazione, secondo ciascuno dei modelli nazionali illustrati nelle risposte precedenti; ed equilibrio (o recupero positivo di plusvalori a favore della collettività) in base al quale l'impatto di ogni operazione inserita nel contesto del proprio sistema urbano e territoriale interiorizzerebbe tutte le esternalità sociali (di scala, agglomerazione, urbanizzazione, ecc.) delle quali essa approfitta e non esporterebbe costi sociali esterni

ingiustificabili (principio di sostenibilità ecologica); in modo che ogni agente privato sopporterebbe i costi sociali immediati o differiti da lui generati in proporzione alla sua appropriazione dei benefici sociali dell'ambiente costruito o naturale nel quale è inserito (Camagni, 1999).

Questo dibattito richiederebbe un rigoroso confronto internazionale sull'uguaglianza dei concetti e dei termini economici e giuridici utilizzati, sui suoi parametri e calcoli e sulla loro applicazione a esempi omologhi, altrimenti qualsiasi confronto tra cose diverse sarebbe inutile.



(*Fig. 6*)

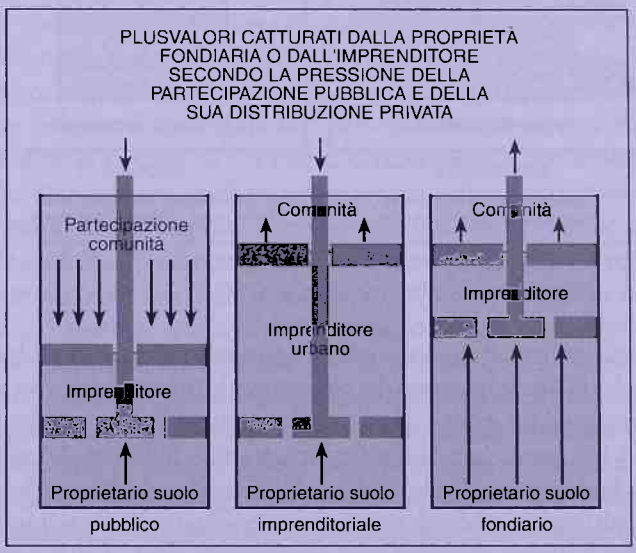
19. Si può inoltre affermare molto in generale (mentre si svolge questo lavoro) che la partecipazione dei tre agenti nei processi urbanistici si riferisce sempre ad un *gioco a tre*. Ogni Paese altera le proporzioni secondo le quali i tre agenti immobiliari si ripartiscono le quote del plusvalore, secondo la struttura globale degli incentivi legali urbanistici e le sue politiche fiscali e/o immobiliari, più o meno congiunturali. Se si immagina un meccanismo dotato di due pistoni, con uno dei quali si aumenta la pres-

sione pubblico/privato e con l'altro si richiedono le contropartite all'impresario o al proprietario, si presentano le seguenti alternative:

(i) *Pubblicistica*: ovvero si considera che i plusvalori generati dalla pianificazione appartengano alla collettività e che questa debba appropriarsi della quota maggiore (caso B) riducendo i margini degli altri operatori o agenti (iniziativa pubblica totalmente espropriatrice nei casi B1 e B4 e urbanizzatrice nei casi B2 e B3).

(ii) *Imprenditoriale*: ovvero s'incoraggia l'impresario promotore-urbanizzatore senza peraltro concedergli eccessive controprestazioni per le esternalità delle quali egli si appropria (*impact fees*), in modo da lasciargli un margine di benefici sufficientemente allettante per ogni operazione, riducendo il recupero dei plusvalori della comunità e il margine di certezza dei benefici del proprietario del suolo (iniziativa imprenditoriale del caso A2).

(iii) *Fondiaria*: ovvero si stimola il proprietario del suolo a diventare il motore dell'operazione, riducendo il ruolo e il margine dell'impresario e dell'amministrazione (incentivi fondiari del caso A1).



(*Fig. 7*)

20. Partendo dal principio globale che il prezzo unitario di vendita finale (nell'esempio dollaro/mqp) di un prodotto immobiliare sia molto rigido e conosciuto in modo approssimativo in ogni luogo geografico e momento preciso, si può affermare in generale che – per questa distribuzione delle forme d'appropriazione marginale del plusvalore creato dai processi di pianificazione e urbanizzazione – le tecniche urbanistiche (non solo fiscali) consistano molto semplicemente nel fatto che gli oneri, i doveri, le servitù, i canoni o le tasse imposte dalle leggi per il recupero dei plusvalori a beneficio della comunità dovranno essere stabilite o pretese dai due agenti privati, imprenditore urbano/costruttore o/e proprietario del suolo, con le seguenti e opposte finalità che rispecchiano molto significativamente le politiche urbanistiche e imprenditoriali di ogni modello socioculturale di legislazione nazionale.

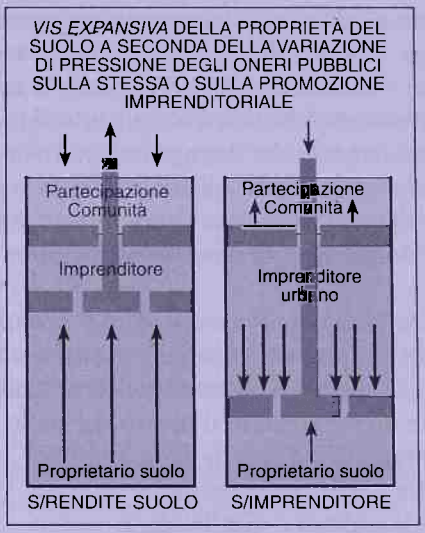
(1) O s'impongono, esigono o riscuotono dal **proprietario del suolo** mediante oneri alla proprietà fondiaria o/e nel momento del suo trasferimento, riducendo così l'incertezza del mercato; questi li traslerà sul promotore incrementando il prezzo del suolo che è disposto a vendergli, interpretando una politica pubblica di indebolimento della posizione negoziatrice del promotore ma rafforzando paradossalmente gli interessi dei latifondisti.

(2) O s'impongono, esigono o riscuotono, al momento della richiesta del permesso di urbanizzare o costruire, dall'**imprenditore urbano/costruttore**, il quale li trasferirà sul suolo riducendo il prezzo che è disposto a pagare al proprietario, nell'ambito di una politica di rafforzamento della posizione di contrattazione dell'imprenditore promotore nei confronti del proprietario fondiario.

21. Le politiche economiche sottostanti a questi due ultimi modelli polarizzati e confrontati riflettono meglio di qualsiasi altra radiografia culturale il peso specifico:

(1) o dell'inerzia culturale ed economica nel continuare a favorire le rendite del suolo, propria delle economie precapitalistiche basate sulle rendite agrarie dei latifondisti e delle società più conservatrici (caso paradigmatico dell'urbanistica spagnola);

(2) oppure delle culture ed economie più evolute che favoriscono le rendite del lavoro e dell'industria, proprie delle economie capitaliste basate sull'attività industriale e finanziaria delle società (caso paradigmatico dell'urbanistica inglese e francese).



(*Fig. 8*)

2.6 Quarta domanda: su quali requisiti si deve basare una legislazione per poter introdurre una perequazione urbanistica equa e universale?

22. Il principio della *perequazione* o dell'*equità distributiva* dei benefici e oneri si basa sulla possibilità di articolare una fuga in avanti allo scopo di risolvere il carattere ingiusto, aleatorio o discrezionale della cosiddetta "lotteria del piano" al fine di ridurre o rimediare le manifeste diseguaglianze originate necessariamente dalla pianificazione municipale: lo spazio geografico e sociale "è e dev'essere differenziato, diseguale, eterogeneo e anisotropo" ed è la stessa città che inasprisce le proprie differenze e contraddizioni; mentre, nel diritto, la giustizia e l'equità sociale "devono essere indifferenziate, uguali, omogenee e isotrope" tanto politicamente come socialmente e moralmente oppure,

come si ritiene generalmente, devono apparire tali o altrimenti essere cieche (Rodriguez et al., 1992).

Per affrontare il tema della perequazione occorre distinguere tre sottotemi di base interconnessi: uno è quello dell'etica e dell'economia dell'uguaglianza, contrapposta alla diseguaglianza; l'altro è quello della partecipazione, con le sue due forme di proporzionalità o progressività; e l'altro ancora è quello dell'*attribuzione* del diritto alla proprietà o all'imprenditore.

2.6.1 La diseguaglianza contro l'uguaglianza

23. Di fronte alla diseguaglianza economica e sociale nel trattamento dello spazio, si sono sempre adottati due concetti perfettamente delineati:

(1) Un concetto che assume la massima evangelica secondo la quale "si pretenderà da ciascuno secondo quanto gli sia stato dato" oppure il principio giuridico secondo il quale "a situazioni uguali corrispondono trattamenti uguali, ma a situazioni diseguali corrispondono trattamenti diseguali"; per cui dal momento che nello spazio quasi tutte le situazioni sono diverse e diseguali tra loro, il trattamento dev'essere diverso e diseguale, evitando qualsiasi "odioso confronto". Si considera che quando il piano *permette* (non assegna, né attribuisce) plusvalori maggiori pretende anche in cambio controprestazioni sociali maggiori dal beneficiario: costi minori per benefici minori e benefici maggiori, in cambio di un maggior lavoro, rischio e sforzo. E tutti contenti: a colui al quale nulla è permesso non si chiede nulla in cambio (conserva il proprio patrimonio e valore) e a colui al quale si concede la possibilità di incrementare il valore del suo patrimonio si esigono contropartite e tasse in proporzione ai costi sociali che genera, che possono rendere la situazione al limite del rischio (sarebbero i fondamenti giuridico-sociali dominanti in Gran Bretagna, Olanda e Germania).

(2) Un altro concetto che fa invece proprio il principio "dell'invidia" o dell'"odioso confronto" permanente, giacché si ritiene che il fatto di permettere ad una proprietà di realizzare un incremento di

valore significhi *concederle* o *attribuirle* quel certo margine di utile prodotto dallo sforzo e dal lavoro, una possibilità che non si potrebbe rifiutare alle altre che versassero eventualmente in una situazione analoga. I vicini pretenderanno dunque che si offra anche a loro almeno la stessa possibilità di fruire di un margine di utile equivalente.

S'impone dunque – di fronte alla discrezionalità delle facoltà personali e per evitare diseguaglianze formali – la necessità di attribuzione generale di un *plusvalore omogeneo* per tutti, come esigenza collettiva dell'equità del trattamento nei confronti di tutte le localizzazioni analoghe perché, se è vero che lo spazio è eterogeneo, anche il diritto e l'equità – come abbiamo visto – devono essere omogenei: lo Stato assistenziale nella sua massima espressione urbanistica attribuisce ugualmente a tutti coloro che appartengano ad uno stesso settore uguali facoltà, diritti e plusvalori urbanistici (sarebbero i fondamenti giuridico-sociali dominanti nei Paesi latini, e senza dubbio completamente articolati nel modello spagnolo).

2.6.2 Proporzionalità contro progressività

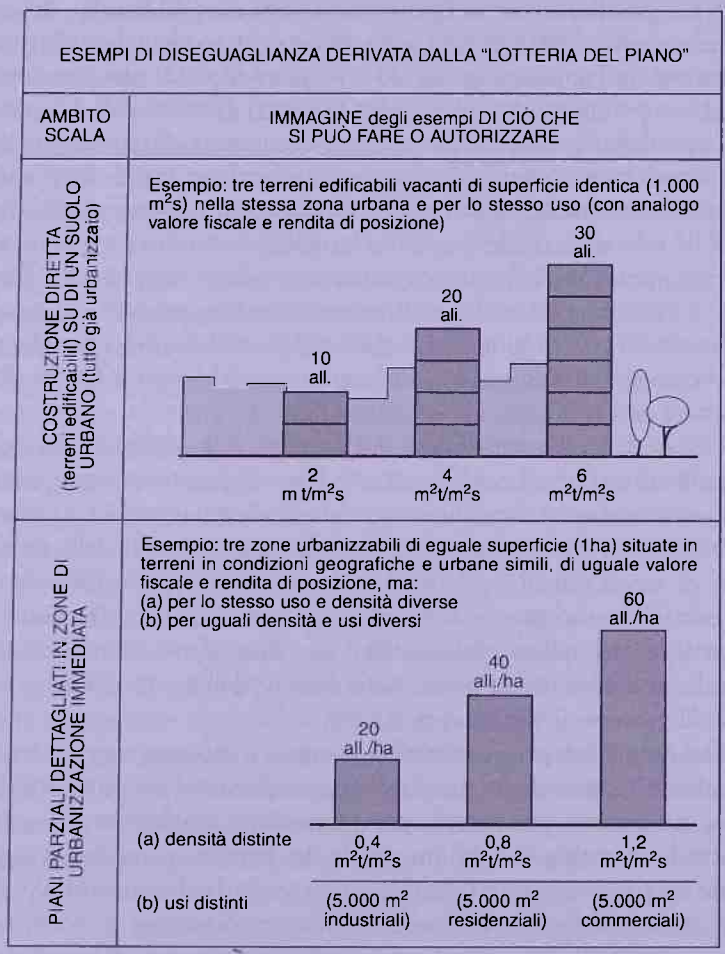
24. Comunque sia, in entrambe le concezioni si pone il problema della *proporzionalità* o *progressività* degli oneri o controprestazioni da esigere nel caso di due appezzamenti o lotti che si trovino in situazioni praticamente analoghe o quasi identiche. In che forma o maniera si debbono allora distribuire o ripartire tra la comunità e gli individui (siano essi proprietari del suolo o imprenditori) i plusvalori generati con la pianificazione?

Si ipotizzino due esempi tipici (come quelli riportati nella figura 9) di scale spaziali diverse e complementari, ma concettualmente identiche:

(1) uno, alla scala architettonica, mediante l'applicazione del regolamento edilizio all'interno del suolo urbano, in forza del quale si concedono altezze, edificabilità e densità di abitazioni diverse ad appezzamenti o a terreni edificabili analoghi;

(2) e l'altro, alla scala urbanistica attuativa, mediante due piani particolareggiati nei quali si autorizzano o attribuiscono:

(a) o diverse edificabilità o densità per uno stesso uso (rendite differenziali di edificabilità **RD II a**)
(b) o diversi usi di valori distinti per una stessa edificabilità (rendite differenziali d'uso **RD II b**).



(*Fig. 9*)

25. Ci si pone allora questa domanda: in che modo la collettività, l'amministrazione o l'autorità pubblica capta, cattura o recupera i plusvalori (o benefici, dopo averne dedotto i costi) realizzati mediante e con il piano o la concessione oppure il permesso di urbanizzare – il *betterment or windfall capture* inglese (Grant, 1986, 1999; Comby - Renard, 1996; Camagni, 1999)?

Tra le possibili risposte fornite dai diversi modelli fiscali e urbanistici si possono differenziare grosso modo quattro tecniche ridistributive basate sull'applicazione di (1) una quota fissa (2) una percentuale o (3) un parametro o soglia ovvero (4) oneri discrezionali, a seconda del caso. Nella figura 10 sono stati rappresentati quattro casi generici, che ovviamente contengono punti d'intersezione tra di loro corrispondenti a situazioni intermedie o distinte, i quali esprimono i rapporti di relazione tra la percentuale dell'insieme di oneri o costi o doveri oppure obblighi urbanistici ai quali deve sottostare l'edificazione o l'urbanizzazione (dedotti i costi di urbanizzazione, costruzione, finanziari e di gestione) sul totale del plusvalore o del beneficio o del diritto potenziale generato in ogni caso dal piano a favore della proprietà privata.

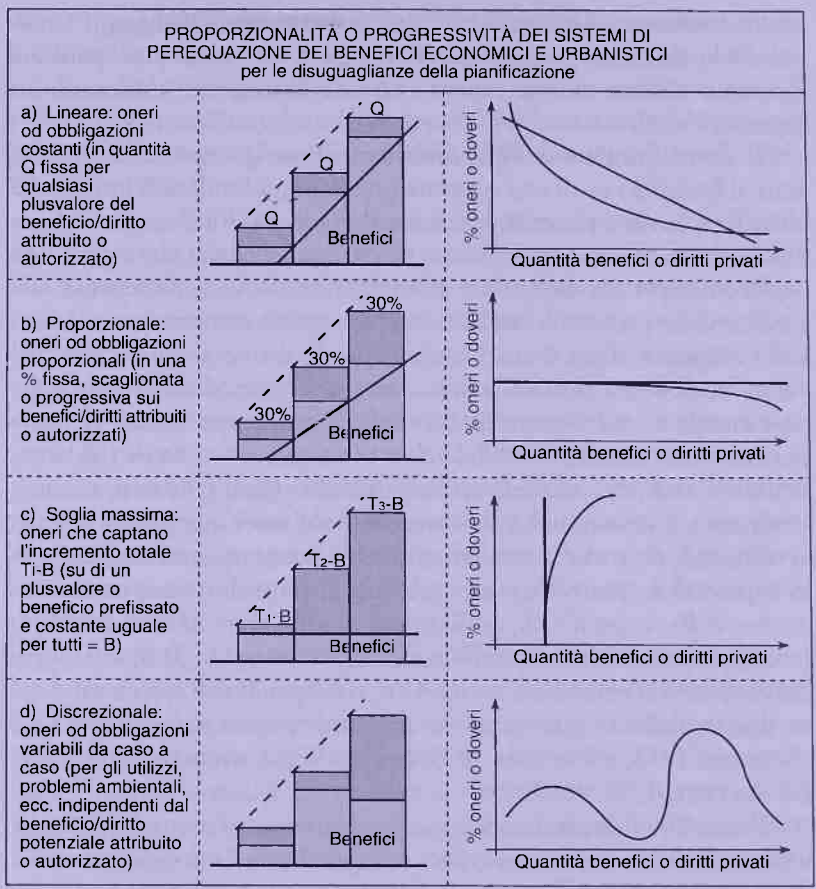
Nel **caso A)** di oneri **lineari**, gli obblighi o le controprestazioni si limitano ad una quota o ad un canone fisso di quantità sempre costante (o quasi costante) che genera un'evidente diseguaglianza tra i plusvalori ripartiti in modo diseguale poiché la retta (o curva) della percentuale di oneri/quantità di benefici è decrescente all'aumentare del margine di benefici privati, in modo socialmente ingiusto, a seconda che aumenti la quantità di edificabilità e di valore d'uso attribuito, diminuendo inversamente la percentuale lineare dell'appropriazione pubblica dei plusvalori che sono stati generati.

Nel **caso B)** di **proporzionalità**, quando s'imponga una percentuale costante (o lievemente progressiva o scaglionata) sui plusvalori permessi, il rapporto percentuale oneri/benefici è teoricamente costante, mentre la quantità o il volume totale dei benefici ottenibili è logicamente crescente per oneri decrescenti, a seconda che aumenti il valore totale; fatto che incentiva in modo ingiusto e antisociale la tendenza ad assegnare maggiori volumi, densità e valori per margini di benefici cre-

scenti (inconveniente degli standard lineari e non scaglionati) rimanendo costante la percentuale di recupero dei plusvalori pubblici (esempio comune di ogni canone in forma di tassa, imposta o tributo in tutti i Paesi).

Il **caso C)** di **tetto** o **limite massimo** oppure di captazione totale di tutto il beneficio su di una quantità prefissata, si fonda sull'ipotesi che tutto il plusvalore generato mediante il piano sia di natura pubblica e che pertanto qualsiasi incremento o sopravvalutazione che superi una soglia massima del plusvalore (riconosciuto come appartenente alla rendita della proprietà fondiaria) debba essere restituito o acquisito dalla comunità; il che è una manifesta parificazione, per principio, del valore attribuito a tutti nella stessa zona o settore, dove la retta della percentuale di oneri/quantità di benefici è teoricamente una verticale per una data quantità costante, intesa come margine o limite dei benefici, e con una percentuale crescente di oneri a partire da essa, con una tendenza a diventare una curva ascendente di oneri per piccoli benefici marginali; fatto che la rende socialmente più giusta grazie all'aumento rapido della partecipazione pubblica ai plusvalori creati con l'aumento della quantità di edificabilità o di valore d'uso attribuito (esempio americano dei *transfer of development rights*, TDR, o francese del *coefficient d'occupation du sol*, COS, o spagnolo dell'*aprovechamiento* tipo e delle *transferencias de aprovechamiento urbanìstico*, TAU; (Costonis, 1972, 1975; Rose 1975; Scott, 1975; Garcia-Bellido, 1979a, 1979b, 1981, 1997, 1999b).

Il **caso D)** di **discrezionalità**, per recuperi erratici o variabili dei plusvalori ammessi, anche con criteri omogenei ("nulla è uguale, tutto è distinto"), ma di entità che variano da caso a caso, considerato isolatamente e negoziato duramente oppure concordato in un equilibrio di costi e benefici pubblici e privati, ha l'immenso pericolo che i costi sociali o le migliorie esterne siano difficilmente misurabili, è facilmente arbitrario e di perequatività molto discutibile, ma è tecnicamente ed economicamente più corretto (in parte i *planning gains* inglesi e gli *impact fees* americani).



(*Fig. 10*)

2.6.3 Autorizzazione (facoltà) contro attribuzione (diritto)

26. Questa è senza dubbio la questione centrale ai fini della valutazione della praticabilità della perequazione, per quanto il principio stesso della perequazione dipenda da che cosa s'intenda per "ripartire" o "distribuire equamente" e dai soggetti fra i quali si effettui la ripartizione e l'"equa ridistribuzione" in ossequio al principio d'uguaglianza.

Credo che si possa esigere che qualcuno sia equo oppure ridistribuisca in modo equo solo quando si distribuisca o si ripartisca qualche cosa a favore di qualcuno (tanto la giustizia o il denaro come la grazia divina) e quando colui che dona è o dovrebbe essere per definizione un ente neutrale, giusto, divino o pubblico (né l'azzardo, né la sorte, né il caso, né la fortuna lo sono) ed evidentemente non dev'essere di parte, ingiusto, discrezionale o arbitrario, ma deve dare a tutti nello stesso modo e distribuire in modo ineguale solo eccezionalmente. Deve allora distribuire equamente a seconda del merito, del valore o di qualsiasi altro criterio obiettivo. E, nel caso delle rendite del suolo, nessuno, per principio, ha più merito del vicino.

27. Ebbene, questo principio secondo il quale si può esigere una distribuzione equa di ciò che si ripartisce o distribuisce soltanto quando qualche cosa venga data gratuitamente, è il principio giuridico sul quale si fonda la lunga tradizione della perequazione nel sistema giuridico spagnolo (da 137 anni e obbligatoriamente da 45 anni). Il fondamento di questo principio basilare risiede, come si è già detto, nel fatto che, anche se è lo Stato che genera il plusvalore (14, **caso B**, "focalizzazione comunitaria o statale") tale plusvalore è, *dato*, *attribuito* o *concesso gratuitamente* (come la grazia divina) al proprietario del suolo, come *contenuto economico certo* del proprio *diritto di proprietà* (16, **caso 1**, "attribuzione alla proprietà fondiaria") con la stringente finalità pubblica di finanziare ed eseguire l'urbanizzazione, a suo carico al posto dello Stato (come fosse il suo semiconcessionario per forza), in cambio dei benefici che egli può trarre dal processo e dalla cessione a titolo definitivo dei suoi terreni. Occorre essere equi quando ciò che si ripartisce o distribuisce non appartenga *ex ante* a colui che lo riceve – il quale non fa altro che chiedere – ma che appartenga a colui che lo da, ripartisce o distribuisce in modo equo, senza alcuna contropartita morale, sociale o convenzionale (la carità corrisponde a questa virtù di dare senza pretendere nulla in cambio), come nel nostro caso l'esigenza di urbanizzare in sostituzione diretta e al posto dell'amministrazione pubblica. Si avrà pertanto perequazione ed equità solamente qualora s'intenda regalare beni e diritti che non esistevano prima e siano questi i beni che si

devono conferire equamente a tutti quelli che paiono trovarsi nelle medesime condizioni.

28. Penso invece che, quando nessuno dia niente a nessuno, non si possa pretendere l'osservanza dei principi di equità o di uguaglianza distributiva da parte di coloro ai quali non si sia dato nulla. Nell'urbanistica anglosassone, francese od olandese non c'è dunque ragione di garantire condizioni d'equità qualora non si conceda un "diritto a edificare" *ex novo*, ma si *autorizzi*, permetta o riconosca soltanto la "facoltà" di chiederlo, nonché la validità di ogni proposta di sfruttamento che gli imprenditori urbani formulino liberamente, esercitando le proprie facoltà costituzionali.

È su tale interpretazione dell'origine interna del plusvalore che si basano le intese, i patti o gli accordi discrezionali (*planning agreements*) atti a compensare, mediante le esternalità sociali delle quali il promotore o il proprietario tenderanno ad appropriarsi (rendite di urbanizzazione, agglomerazione, scala ecc.) internalizzando i benefici offertigli dall'ambiente e rendendo manifesti i loro costi (*planning gains, impact fees*), le controprestazioni che non siano propriamente tributi o esazioni fiscali fisse. Orbene, ci sono due vie complementari – implicite in tale modo d'intendere che il plusvalore non sia generato né concesso dalla collettività ma dai singoli e che parte dello stesso debba essere prelevato (costi sociali fissi) – per il recupero di tali plusvalori, i cui principi etici e sociali sono completamente antagonistici e variano secondo i soggetti che se ne appropriano, si tratti dell'imprenditore urbano oppure del proprietario fondiario.

(a) **Dall'imprenditore:** l'aspetto complementare del caso in cui non si dia nulla a nessuno è l'incameramento di una parte dei plusvalori che sono stati effettivamente generati dall'imprenditore o dall'industriale urbano. Questa è la cattura (*betterment capture*) di una parte del plusvalore quando sia stato generato da un terzo, nel qual caso il suo significato è di esigere una tassa, un'esazione, un'imposta, una partecipazione o una percentuale del valore totale generato dal soggetto imprenditore. Nel precedente caso **B** (fig. 10) si tratta dell'esazione di una tassa proporzionale sul plusvalore, che è

il tipico presupposto del sistema di riscossione, fiscale o tributario – né equo né perequativo – col quale si suppone di riscuotere o di recuperare una parte costante del plusvalore generato, non per mano dell'ente che riscuote (il quale non avrebbe necessità di darlo prima per poi recuperarlo, con spreco e perdita d'energia assurdi) ma del soggetto promotore industriale, colui che urbanizza o costruisce (come succede con le rendite da lavoro o da capitale); e ciò indipendentemente dal fatto che la tassa sia più progressiva quando se ne incrementi la percentuale per scaglioni coerentemente con l'aumento della rendita personale (progressività del sistema fiscale). Questo sarebbe davvero il sistema più logico, considerando che il plusvalore non è stato creato solamente dal lavoro, dal capitale e dal rischio dell'impresario (11, **caso A**, della "focalizzazione individualista o imprenditoriale"), però appartiene soltanto a lui (16, **caso 2**, "attribuzione all'impresa urbana"), come vorrebbe la logica sottesa al modello inglese e americano e, in parte, francese (Camagni, 1999).

(b) **Dal proprietario fondiario:** l'altro aspetto, oppure l'aspetto complementare di questo processo allorché la comunità non dia nulla a nessuno ma tenda a ottenere gli incrementi del valore è, invece, la captazione dei benefici *immeritati* dei quali i proprietari del suolo tendono ad appropriarsi antisocialmente, quando non siano intervenuti nel processo che ha generato il miglioramento, l'incremento o la valorizzazione (guadagni immeritati, *unearned benefits*, base dell'etica che deplora la speculazione immobiliare, non quella della borsa valori; Garcia-Bellido, 1995b). Il *betterment levy* del 100% dell'incremento del valore del suolo della legge britannica del 1947 era espressamente diretto a conferire tale incremento alla collettività e non al proprietario (Uthwatt, 1942; Cullingworth, 1964-97; Grant 1986, 1999).

29. "Autorizzare" è accettare passivamente la legalità e la convenienza di ciò che qualcuno proponga esercitando le proprie "facoltà" a tal fine, e niente di più. "Attribuire" invece, è conferire, consegnare o aggiudicare attivamente un "diritto" concreto ed effettivo affinché

colui che precedentemente non l'aveva realizzato possa fare qualche cosa di positivo; attribuire non è "riconoscere una facoltà" ma "concedere un diritto".

Abbiamo tutti la facoltà di guidare un'automobile, ma chi non riesce a ottenere la patente di guida, per quanto ci provi intrepidamente, non può pretendere l'indennizzo per non esser potuto arrivare ad esercitare la sua "facoltà" di farlo; invece la "facoltà di edificare" di chi possiede il diritto di proprietà della terra (come la possiede quella di coltivare carote o estrarre acqua) si è confusa con il "diritto di edificare" effettivamente e positivamente e si è convertita in un diritto inalienabile e già acquisito che, qualora venga negato, va indennizzato.

S'è incorporato poco a poco nell'urbanistica spagnola – risolvendo tutti i dubbi etici ed economici – il diritto di edificare inteso come parte del diritto di proprietà e i relativi valori virtuali aggiuntigli dal piano (quelli RD II), che hanno finito per patrimonializzarsi come diritti reali acquisiti allorché il piano classifichi un suolo come urbanizzabile.

2.6.4 La perequazione urbanistica adattata all'attribuzione del plusvalore inteso come diritto patrimoniale connesso al diritto di proprietà della terra: suoi effetti

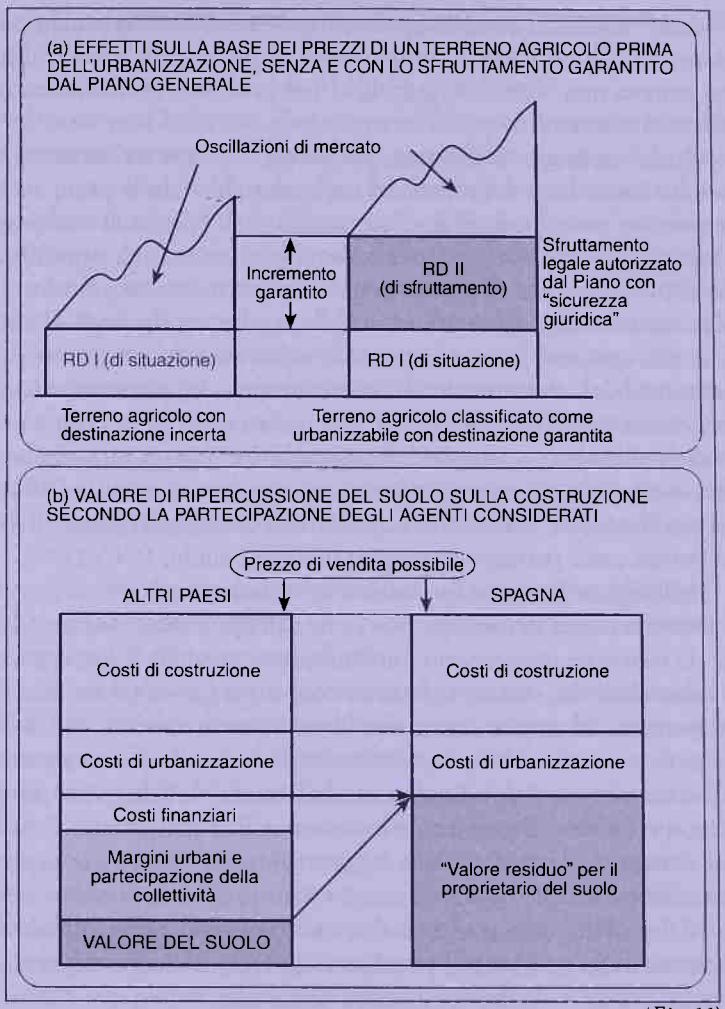
30. Credo dunque di capire – invertendo il senso del ragionamento deduttivo precedente – che la possibilità di introdurre un sistema perequativo o equidistributivo nell'urbanistica implichi, come *conditio sine qua non*, l'imprescindibile attitudine sociopolitica e giuridica di dare, attribuire, rimettere, concedere o conferire prima la totalità o la parte del plusvalore conferito con la pianificazione urbana alla proprietà fondiaria – e non già alla proprietà imprenditoriale. Questa attribuzione, che comporta effetti economico-giuridici, va fatta a titolo di capitale virtuale per alimentare il *contenuto economico e giuridico* della proprietà fondiaria, il suo patrimonio inteso come *bene virtuale* o *diritto patrimoniale* contraddistinto da un valore preciso e notorio; è l'unico modo per sapere se ciò che si sta conferendo sia stato concesso a tutti equamente, perché nessuno possa poi protestare. Il plusvalore urbanistico viene così a conformarsi e ad assumere quella parvenza ambigua ed elastica di *bene* o *diritto immateriale* di *valore virtuale* (esposto precedentemente

al 4 (a)(1) e al 5). Si attribuisce alla proprietà fondiaria un valore accresciuto dall'edificabilità e dagli usi potenziali generati dal piano, affinché essa assuma una "funzione pubblica" nel processo d'urbanizzazione al posto del comune.

Questo passaggio è rilevante, perché ne consegue un aumento automatico e immediato dei prezzi del suolo una volta che il piano sia stato approvato e prima di iniziare a fare alcunché. In Spagna, il suolo agricolo urbanizzato negli otto o quindici anni successivi a tale approvazione sale immediatamente di prezzo grazie al riconoscimento giuridico della realtà del mercato, appropriandosi delle rendite attribuitegli. Il sistema tributario comunale e quello catastale dello Stato lo classificano come "urbanizzabile" al momento dell'approvazione del piano e incominceranno a riscuotere l'imposta sui beni di natura urbana (IBI) commisurata al valore virtuale conferitogli dall'edificabilità e dagli usi futuri che esso potrà avere: vale a dire per il valore che si riverbererà in futuro sul suolo, cioè per le rendite differenziali implicite che la legge e il piano gli garantiscono già come patrimonio proprio (Garcia-Bellido, 1997, 1999a).

Nella figura 11 sono rappresentati graficamente gli effetti di perturbazione dei prezzi di mercato provocati dall'appropriazione del plusvalore da parte del proprietario fondiario, una volta che il piano generale gli abbia garantito una certa base del valore: in (a) si fa il confronto fra l'andamento del prezzo di mercato di un terreno agricolo che abbia la sola aspettativa di "poter essere urbanizzato" e quello di un terreno vicino che sia già stato "classificato come urbanizzabile" dal piano, al quale è stato pertanto aggiunto un certo valore dallo "sfruttamento" urbanistico concesso e garantito dalla legge, mentre in (b) si vede la ripartizione diseguale delle quote spettanti a ogni agente immobiliare nel calcolo della ripercussione del prezzo del suolo sul prezzo finale delle abitazioni in Spagna e negli altri Paesi (a parità di costi e di prezzi).

31. Ciò comporta un cambiamento radicale della mentalità dei privati che, se prima tendevano spontaneamente e previdentemente ad appropriarsi delle rendite d'attesa e incerte, si appropriano ora anticipatamente delle rendite garantite totalmente dalla legge e derivanti da valori di piena certezza ipotecaria. Alcune conseguenze di questo furore



(*Fig. 11*)

Effetti di perturbazione sui prezzi di mercato allorché sia garantita la base del valore dal Piano Generale: (a) Confronto del comportamento dei prezzi di mercato di un terreno agricolo con le sole aspettative di "poter essere urbanizzato" e di un altro subito "classificato come urbanizzabile" dal Piano, con il valore aggiunto di sfruttamento urbanistico concesso e garantito dalla legge. (b) Ripartizione disuguale delle partecipazioni di ogni agente immobiliare nel calcolo del valore di ripercussione del suolo sul prezzo finale delle abitazioni in Spagna e negli altri Paesi (a costi e prezzi analoghi).

fondiario sono: aumento dei costi e delle valutazioni del suolo in caso d'esproprio, impossibilità di utilizzarlo per abitazioni sociali o parchi, aumento della domanda di suolo come tesaurizzazione garantita, immobilizzazione di capitali fissi incorporati nel suolo sotto forma di stock delle imprese costruttrici, capitale finanziario che controlla il mercato destabilizzando agricoltori e imprenditori urbani, affari fraudolenti e corruzione nei classamenti del territorio (una tangentopoli generalizzata), "bidoni" immobiliari, diminuzione dei margini industriali della promozione immobiliare e ritiro delle imprese allo scopo di dedicarsi a quell'attività, e così via.

Questo oscuro panorama ha preteso soluzioni complementari e palliative che hanno incrementato l'importanza e il peso assoluto del ruolo dell'agente proprietario del suolo in ogni operazione urbanistica, com'è successo in Spagna con la serie di leggi del 1956, 1975, 1990 e 1998 che, tentando di correggere gli effetti più grossolani del sistema, hanno invece aggravato la soggezione dell'urbanistica pubblica alla categoria dei proprietari fondiari. (Garcia-Bellido, 1991, 1993, 1994, 1999a).

32. Le risposte elaborate nel corso di un secolo e mezzo hanno dunque permesso di introdurre in Spagna il concetto urbanistico più importante, sul quale s'è basata la cultura del piano e quasi tutte le relative politiche immobiliari: la *cessione obbligatoria e gratuita* del suolo per viali, zone di uso pubblico, per abitazioni sociali e per tutto ciò che serva al comune come patrimonio pubblico (scuole, ospedali, università, amministrazione, poste, polizia, servizi, assistenza, autostrade urbane, ecc.). La politica urbanistica volta a ottenere gratuitamente un suolo necessario per fini pubblici deve soddisfare un'unica condizione: che tale suolo sia indicato come suolo urbanizzabile e che pertanto gli sia stato assegnato un valore (lo sfruttamento medio o tipo con tutte le sue rendite differenziali RD II, molto superiore a quello che aveva prima come uso agricolo.

Il sistema giuridico-economico della *ricomposizione fondiaria* spagnola s'incarica di trasportare o trasferire integralmente il valore virtuale e mobile del suolo dalla proprietà destinata al demanio pubblico ad un'altra particella dove potrà realizzarlo o materializzarlo, convertendolo in una costruzione reale, con l'effetto giuridico fondamentale che

il suolo, svuotato in tal modo del suo volume virtuale e senza alcun valore aggiunto, dovrà essere ceduto obbligatoriamente e gratuitamente al demanio pubblico registrandone il titolo di proprietà a favore dell'amministrazione.

In tale modo elegante i comuni ottengono gratuitamente tutto il suolo necessario ai fini pubblici, senza doverlo espropriare né pagare alcunché all'erario pubblico. In Spagna non si espropria quasi mai nulla a nessuno, salvo che da parte dello Stato quando si tratti di grandi infrastrutture e realizzazioni isolate su suoli agricoli. Si sistema tutto trasferendo un valore virtuale aggiunto e convincente da un terreno urbanizzabile ad un altro. È quella che chiamiamo *pax reparcellationis*.

33. Le conseguenze di tale concezione di "funzione sociale" della proprietà fondiaria permettono alle proprietà che ne beneficiano di incrementare il loro valore commerciale di mercato (grazie alle RD II generate nella stessa quantità) e al comune e alla comunità di risparmiare o evitare un esproprio, sempre imbarazzante e intimidatorio, del suolo necessario ai servizi e alle dotazioni pubbliche, potendo ottenere gratuitamente tali suoli attraverso cessioni regolamentate dal privato al pubblico. Entrambi gli attori dell'operazione, il comune e i proprietari terrieri, ne beneficiano mutuamente in una specie di simbiosi giuridico-urbanistica; ma chi, alla fine, perderà?

Questo è il problema generato direttamente dal sistema di ridistribuzioni eque: i prezzi del suolo salgono in proporzione diretta allo sfruttamento concesso alla proprietà e i margini dei benefici imprenditoriali diminuiscono nella stessa proporzione. Il sistema mette in fuga l'impresa urbanizzatrice e contemporaneamente attira gli speculatori fondiari, allontanando da tale settore la liberalizzazione delle attività economiche della produzione poiché rimane intrappolato dentro le relazioni oligopolistiche della proprietà fondiaria, facendo rincarare i prodotti immobiliari e punendo l'utente-acquirente di un'abitazione.

La questione risiede quindi non già nel domandarsi come s'introduca la perequazione coi suoi vantaggi etici, economici e sociali, ma quanto si sia disposti a pagare per poter disporre di un sistema equidistributivo e perequativo. La straordinaria esperienza spagnola dev'esse-

re studiata meglio, estrapolandone gli errori intrinseci ed esaltandone le possibilità più interessanti, ad esempio quelle indicate dalla nuova legislazione della Valencia e della Castiglia-La Mancha, dove si sono fatti eccezionali passi avanti.

3. Il modello concorrenziale della Valencia: un'esperienza originale nell'Europa della competitività

34. Il sistema elaborato nell'ambito della Comunità Autonoma di Valencia è semplicemente un'applicazione giuridicamente ed economicamente razionale della concorrenza fra imprese, in un campo dove la libera concorrenza fra produttori continua a essere assente: il suolo e le sue trasformazioni urbane. Il suo fondamento risiede nella concezione del processo di urbanizzazione, vale a dire dell'*attività industriale di trasformazione di un terreno* da rurale in urbano, come una "funzione pubblica" rivolta a fornire strade o città alla comunità intesa come un insieme (nello stesso modo si potrebbero fornire ferrovie, autostrade, porti o impianti telefonici). Come illustra la motivazione del relativo testo di legge (LRAU 7/1994):

"Questo nuovo orientamento presuppone che non si possa chiedere al proprietario dei terreni, in quanto tale, di assumere il ruolo di protagonista attribuitogli dalla legislazione maturata storicamente. L'attività urbanistica è una funzione pubblica, la cui responsabilità dev'essere ricondotta ai poteri pubblici e non ai proprietari dei terreni. Questa funzione pubblica richiede un investimento economico importante e un'attività di gestione del medesimo. Pertanto, senza pregiudizio per il suo carattere pubblico, è anche una tipica funzione imprenditoriale".

S'intende dunque l'attività di urbanizzare non già come la somma di mille attività private sporadiche e di difficile coordinamento e neppure come un piano (così come sarebbe inutile costruire un'autostrada contando sulla cooperazione e sulla disponibilità simultanea dei mille proprietari terrieri del tratto interessato) ma come un'attività pubblica

diretta e controllata dalla comunità, ovvero da chi deve amministrare meglio lo spazio: una risorsa sempre più scarsa, limitata e fragile.

35. Si procede dunque come s'è sempre proceduto con tutte le opere pubbliche dello Stato o del comune: s'indice un appalto pubblico, sia del progetto o della proposta di un "programma di attuazione" dell'operazione urbanistica, sia dell'esecuzione delle opere necessarie per urbanizzare completamente il settore, demandandone la costruzione ad una fase successiva o simultanea ma indipendente. Il luogo preciso dove si tiene la gara d'appalto è un settore tra quelli segnalati dal piano generale come potenzialmente urbanizzabili, scelto da qualunque promotore, imprenditore o proprietario di terreni per urbanizzarlo secondo il programma di attuazione, sempre che sia compreso all'interno dei terreni segnalati come accettabili per essere urbanizzati dal piano, oppure scelto dal comune stesso coerentemente con le sue necessità od opportunità.

Ma, chiunque sia il soggetto che prende l'iniziativa o proponga il luogo, l'attività d'urbanizzazione sarà sempre sottoposta ad appalto pubblico tra imprese urbane europee[2], precisamente come condizione perché la qualità, la densità e i servizi siano controllati dall'interesse pubblico.

Il vincitore del concorso tra gli aspiranti urbanizzatori è dunque il concessionario di un'opera pubblica d'interesse generale. Se per quest'ambito territoriale il, oppure i, proprietari del suolo costituissero un'impresa urbanistica di diritto commerciale, essi potrebbero proporre di realizzare analogamente tutte le proposte, soluzioni e impegni di tempo, qualità e progetto del concorrente vincitore e sarebbero automaticamente gli appaltatori della realizzazione urbanistica (esercizio di diritto di preferenza o di prelazione).

[2] Dovranno essere pubblicati sul Bollettino Ufficiale della UE, giacché normalmente i programmi comportano dei concorsi per opere pubbliche, i cui costi di licitazione sono superiori a 500 milioni di ECU, fatto che induce a pensare che si dovrebbero esigere concorsi pubblici relativi alle operazioni urbanistiche di tutti i Paesi dell'Unione in nome della libera concorrenza nel campo delle opere pubbliche, anche quando si tratti d'iniziative private (Mantini, 1999).

"Ciò che la legge prescrive è che l'agente esecutore del piano agisca sempre giuridicamente in qualità di agente pubblico. L'amministrazione può assumere direttamente tale ruolo attivo oppure può operare attraverso l'impresa pubblica. Può anche gestire indirettamente la pianificazione attribuendone l'iniziativa all'impresa (selezionata dalla concorrenza pubblica) alla quale abbia delegato questa responsabilità. Quando la realizzazione sia indiretta, l'amministrazione se ne riserva la direzione e la supervisione e l'impresa si converte nell'esecutore materiale delle sue direttive, ponendo al suo servizio gli impulsi produttivi della libertà d'impresa e dell'economia di mercato [...]. L'aspetto particolare del programma è che la sua approvazione necessita dell'impegno, effettivo e volontario, assunto dal promotore in tempi e a condizioni determinate. Con l'approvazione del programma, il promotore diventa agente urbano. Qualora il promotore sia un imprenditore singolo per la gestione indiretta, egli dovrà garantire il proprio impegno in termini simili a quelli di qualsiasi appaltatore autorizzato dall'amministrazione. Qualora il programma venga promosso direttamente dall'amministrazione, la sua approvazione deve comportare lo stesso impegno, sostenuto con fondi pubblici" (LRAU 7/1994).

36. L'importante è che – a differenza del fine del *Community Land Act* britannico o di quello olandese della municipalizzazione maggioritaria del suolo e della sua urbanizzazione pubblica – il vincitore dell'appalto non sia il concessionario di un esproprio totale, né possedere il suolo, ma avanzi ai proprietari soltanto opzioni di acquisto del medesimo, proponendo loro un prezzo d'acquisto a valore agricolo, una partecipazione all'impresa oppure un terreno fabbricabile di valore equivalente a quello del loro appezzamento una volta che sia stato urbanizzato. Il proprietario del fondo che non abbia voglia di attendere vende la sua terra al promotore al prezzo pattuito; colui che intenda partecipare diventa invece azionista dell'impresa, mentre colui che non vuole né vendere né partecipare sarà espropriato dall'amministrazione tramite il suo concessionario.

"Colui che urbanizza è una persona – pubblica o privata – che in un dato momento assume volontariamente la responsabilità pubblica di

promuovere l'esecuzione di un'azione urbana (l'impegno di realizzare infrastrutture pubbliche di urbanizzazione, vie pubbliche, fognature, ecc.) per la realizzazione della destinazione urbanistica del suolo prevista dal piano. S'impegna quindi a realizzare e a gestire gli investimenti (pubblici o privati) necessari a tal fine. Per questa ragione egli non dev'essere il proprietario dei terreni né diventare il proprietario delle superfici di pavimento finali [...]. Il suolo non viene incorporato nel processo di urbanizzazione grazie alla sola approvazione di un piano generale o parziale. Il suo proprietario non è obbligato a urbanizzarlo, ma non acquisisce neppure diritti come conseguenza della sola classificazione o qualificazione del suolo. [...]. Nell'eccezionale ipotesi che un proprietario ritenesse che la destinazione del suo terreno non fosse redditizia, gli è concesso che, prima che essa venga attuata, ne richieda volontariamente l'esproprio previa definizione del valore del suolo antecedente al piano, rinunciando contestualmente alle rendite derivanti dal suo sfruttamento urbanistico" (LRAU 7/1994).

I proprietari del suolo pagano a colui che l'ha urbanizzato le spese e i benefici industriali maturati sui terreni urbanizzati, rimanendo con i terreni edificabili o coi nudi appezzamenti urbanizzati e cedendo gratuitamente e obbligatoriamente all'amministrazione tutte le aree e le strade pubbliche. È evidente che il margine di valore aggiunto dal piano passi anche nelle mani dei proprietari, però questa volta solo di quelli che abbiano investito denaro e riposto i loro sforzi nell'impresa di urbanizzazione, diversamente da quanto accade ora che godono di un evidente arricchimento in forza della sola titolarità del suolo, senza che abbiano fatto nulla per meritarselo (Fernandez, 1993; Fernandez et al., 1995; Garcia-Bellido, 1993, 1994; Blanch, 1998).

37. Il successo trainante del sistema di Valencia dopo l'approvazione della legge regolatrice dell'attività urbanistica 7/1994 è stato tale che le forze politiche conservatrici che si erano originariamente opposte alla sua approvazione sono ora le prime a difenderla, perché tale legge ha mobilitato e risanato un settore industriale e imprenditoriale che era soggetto alla consuetudine, sottraendo contestualmente al capitale fon-

diario l'accaparramento di tutte le rendite addizionali (Blanch, 1998). Questa tecnica è stata introdotta di recente nella legislazione autonoma della Castilla-La Mancha, delle Canarie, ed è allo studio nelle comunità di Murcia, Extremadura, Andalusia e Madrid.

Riferimenti bibliografici

BAAR K. K.,
1993 *The Impact of Land Costs and Land Use Regulations on the Cost and Distribution of Housing in the United States*, in "Revista Española de Financiación de la Vivienda", n. 23, giugno, pp. 43-52.

BLANCH F.,
1998 *Los efectos de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística valenciana sobre la actividad urbanizadora: causas y consecuencias de una transformación*, in "Ciudad y Territorio Estudios Territoriales", XXIX, n. 112, pp. 257-94.

CAIANIELLO V.,
1997 *La riforma urbanistica come attuazione della Costituzione*, in "Urbanistica", XLIX, n. 109, dicembre, pp. 88-90. Milano: Istituto Nazionale di Urbanistica.

CAMAGNI R.,
1999 *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, in CURTI F. (a cura di), 1999.

CAMPOS VENUTI G., OLIVA F. (a cura di),
1994 *Cincuenta años de Urbanística en Italia (1942-1992)*. Madrid: Universidad Carlos III.

COMBY J., RENARD V.,
1996 *Les politiques foncières*, in "Que sais-je?", n. 3143. Paris: PUF.

COSTONIS J. J.,
1972 *The Chicago Plan: Incentive Zoning and the preservation of Urban Landmarks*, in "Harvard Law Review", n. 85, p. 574 e seguenti.

COSTONIS J. J. ET AL.,
1975 *The Puerto Rico Plan: Environmental Protection Through Development Rights Transfer*. Washington Dc: ULI.

CULLINGWORTH J. B.,
1964-97 *Town and Country Planning in Britain*. London: Unwin Hyman Ltd, 12ª ed.
1994 *Alternate Planning Systems. Is There Anything To Learn from Abroad?*, in "Journal of the American Planning Association", 60, n. 2, pp. 162-72.

CURTI F. (a cura di),
1999 *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*. Rimini: Maggioli Editore. Dipartimento di Scienze del Territorio del Politecnico di Milano - CNR, collana "Strumenti", n. 60.

DANAN Y. M., FORGET J.-P.,
1986 *Processor. Procedures d'aménagement et d'urbanisme*. Paris: Dalloz, 2 voll.

DAVIES H. W. E.,
1994 *Towards a European Planning System?*, in "Planning Practice and Research", IX, n. 1, pp. 63-169.

1999 *Sviluppo urbano, competizione e contrattazione: l'esperienza inglese*, in CURTI F., 1999, pp. 215-36.

DAVIES H. W. E., EDWARDS, HOOPER, PUNTER,
1989 *Planning Control in Western Europe*. London: Department of the Environment, HMSO.

DE LUCIA V.,
1994 *De la ley de 1942 a las leyes de emergencia*, in CAMPOS et al., 1994, pp. 69-77.

FERNÁNDEZ G. R.,
1993 *Necesidad y oportunidad de una visión alternativa al tratamiento legal del proceso urbanístico*, in "CyTET", I, nn. 95-96, pp. 87-105.

FERNÁNDEZ G. R. ET AL.,
1995 *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*. Valencia; contributi di Parejo, Serrano, Escribano, Blanc, Martínez, Gómez-Ferrer & García-Bellido, Generalitat Valenciana, COPUT.

GARCIA-BELLIDO J.,
1975 *Gran Bretaña: 'Community Land Act 1975': ¿Hacia una socialización del suelo?"*, in "Ciudad y Territorio", 4/75, pp. 81-94.
1979a *Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión*, in "Revista de Derecho Urbanístico", XIII, n. 65, ottobre-dicembre, pp. 39-88.
1979b *Transferencia del Aprovechamiento Urbanístico. Una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano*, in "Ciudad y Territorio", 3/79, pp. 29-51.
1981 *Las Transferencias del Aprovechamiento Urbanístico. Su recapitulación ante las Sentencias favorables del Tribunal Supremo*, in "CEUMT", n. 44, pp. 42-53.
1991 *A (R)evolutionary Framework for Spanish Town Planning, 'European Viewpoint'*, in "Town Planning Review", vol. 62, n. 4, october, V-VII.

1992a *Spain ["A report on present-day planning legislation in Spain"]*, in IFHP, pp. 175-186.

1992b *England and Wales*, in IFHP, 1992, pp. 63-101.

1993 *La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada*, in "Ciudad y Territorio Estudios Territoriales", I, nn. 95-96, pp. 175-98.

1994 *Configuración de la "propiedad desagregada": dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria*, in "RDU", XXVIII, Parte I, n. 138, pp. 547-634; Parte II, n. 139, pp. 793-884, maggio-settembre.

1995a *Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una inviable política de suelo en España*, in "La política de suelo en el siglo XXI: ¿intervención o liberalización?", pp. 157-225, col. Temas de Adm. Local, n. 59, CEMCI. Granada: Diputación Provincial.

1995b *Plusvalías públicas y especulación privada: Análisis del mandato constitucional para participar en las primeras e impedir la segunda*, in "Rev. Catasto", VII, n., 23, gennaio, pp. 24-42, CGCCT-MEH.

1995-97 *Estructura urbanística comparada en algunos países occidentales: Alemania, España, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Suiza y USA (in preparazione)*. Madrid: DGVAU, Ministerio de Fomento.

1997 *L'equidistribuzione o perequazione nell'urbanistica spagnola*, in "Urbanistica", XLIX, n. 109, dicembre, pp. 54-59. Milano: Istituto Nazionale di Urbanistica.

1999a *La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo*, in "Documentación Administrativa (DA)", n. 252-53, pp. 11-85, numero monografico *El nuevo marco legal del urbanismo. La Ley 6/1998 de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones*, sett. 1998-aprile 1999, Instituto Nacional de Administración Pública, MAP.

1999b *Il trasferimento dei diritti edificatori nella politica fondiaria in Spagna*, in CURTI (a cura di), 1999, pp. 237-68.

1999c *Fifty Years of Town and Country Planning in Britain. Compensation and Betterment*, in CULLINGWORTH J. B., GRANT M., *Town and Country Planning in Britain*, cap. 1.

GRANT M.,
1986 *Planning and Land Taxation: Development Land Tax and Beyond (I y II)*, in "Journal of Planning & Law", n. 4, p. 52 e seguenti.

IFHP,
1992 *East West Seminar: Urban and Regional Planning Legislation*, (Riga, Latvia, sem. 17-23 June). Den Haag: Ed. International Federation for Housing and Planning.

JACOBS H. M.,
1997 *Programmi di trasferimento dei diritti edificatori in USA: oggi e domani*, in "Urbanistica", XLIX, n. 109, dicembre, pp. 62-65. Milano: Istituto Nazionale di Urbanistica.

JEFFREY LYMAN R., KAYDEN J.,
1996 *Brief of the National Trust for Historic Preservation in the United States*. Washington DC: Press of Byron Adams.

JOHNSTON R. A, MADISON M. E.,
1997 *From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in Transfer of Development Rights*, in "Journal of the American Planning Association", 63, n. 3, pp. 365-78.

LEBRETON J. P.,
1993 *Droit de l'urbanisme*. Paris: PUF.

MANTINI P,
1999 *Modelli giuridici della negoziazione urbanistica in Italia*, in CURTI (a cura di), 1999, pp. 343-70.

MARCELLONI M.,
1994 *Urbanismo y suelo en Europa*, in CAMPOS ET AL., 1994, pp. 78-87.

MARCELLONI M. ET AL.,
1987 *Il regime dei suoli in Europa: acquisizione delle aree e strumenti urbanistici in Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna e Italia.* Milano: Franco Angeli.

NEEDHAM B.,
1993 *Influencia del precio del suelo y de la legislación sobre la vivienda: el caso de Holanda*, in "Revista Española de Financiación de la Vivienda", n. 22, marzo, pp. 29-39.
1997 *Land Policy in the Netherlands*, in "Journal of Economic and Social Geography", 88, 3, pp. 291-97.

RODRIGUEZ - BACHILLER A., THOMAS M., WALKER S.,
1992 *The English Planning Lottery*, in "Town Planning Review", 63, 4, pp. 387-402.

ROSE J. G.,
1975 *Transfer of Development Rights: A New Technique of Land Use Regulation*. New Brunswick, N. J.: Rutgers University.

SCOTT R. (a cura di),
1975 *Management and Control of Growth*. Washington DC, Urban Land Institute, vol. 3.

UTHWATT COMMITTEE,
1942 *Expert Committee on Compensation and Betterment. Final Report*. London: Ministry of Works and Planning, Cmd. 6386, HMSO.

WITSEN, BOSSCHER
1992 *Legislation for Urban and Regional Planning in the Netherlands*, in IFHP, 1992, pp. 147-60.

BEDRONE Dopo questa esauriente relazione di Garcia-Bellido, la parola va al professor Camagni.

CAMAGNI La prima riflessione scaturisce da un'affermazione di Vincent: "sta scomparendo la torta urbana", la torta dei plusvalori fondiari urbani, per effetto della forte riduzione dei movimenti migratori dalla campagna alla città. Io ritengo che esista davvero questa condizione, o meglio questa tendenza, e che ciò crei una contraddizione importante, cioè un conflitto d'interessi riguardo al capitale investito nel settore immobiliare o nell'edilizia. Si potrebbe riscrivere su questo tema il *Capitale finanziario* di Hilferding, dell'inizio del secolo, ove si affermava questa idea della divergenza fra gli interessi del capitale reale e del capitale finanziario.

Da una parte esiste un capitale immobilizzato nella città storica, costruita, che naturalmente rappresenta un ampio ventaglio di proprietari: piccoli proprietari ma anche alcuni grandi proprietari istituzionali, come le grandi banche, le assicurazioni, le grandi aziende industriali. Questi interessi spingono fortemente verso un continuo riutilizzo della città e verso una politica pubblica di rilancio della città consolidata, allorché essa mostra segni di crisi. Dall'altra parte c'è il capitale reale dei *developer* che, nel momento in cui non trova più occasioni di business nella città, le cerca al di fuori di essa. Quando io sento dire che la rendita (o meglio un plusvalore di trasformazione fondiaria) è scomparsa, dico che questo non è vero: essa si manifesta in altre forme e soprattutto in nuovi luoghi; forse non più nella città storica, già ampiamente valorizzata in passato e nella quale i costi di trasformazione sono ormai assai elevati, ma nella città "emergente", nelle aree periurbane della nuova urbanizzazione diffusa. Io vedo in questa tendenza alla periurbanizzazione diffusa una strategia esplicita da parte del capitale che opera nel settore edilizio, volta a dichiarare obsoleta la città esistente per realizzarne un ammortamento accelerato e costruire una nuova "città".

Se è vero che la popolazione della (grande e media) città non cresce, questo non significa che sul territorio non avvengano processi di espansione. Innanzitutto, per effetto dei nuovi modelli insedia-

tivi a bassa densità, la dimensione fisica della città continua a crescere anche se non cresce la sua popolazione. In secondo luogo, si manifestano potentemente in tutti i Paesi processi avanzati e ben visibili di "metropolizzazione" e cioè di crescita, demografica ed economica, di vaste aree metropolitane, soprattutto grazie allo sviluppo dei piccoli centri delle cinture esterne. Questi ultimi centri in parte catturano i processi di suburbanizzazione e di uscita dalla città densa, in parte attraggono i residui movimenti migratori, assai selettivi, a carattere interregionale[3].

In queste nuove condizioni dobbiamo ripensare tante cose. Ripensare i meccanismi di finanziamento dell'intervento sulla città, ma anche e soprattutto ripensare alla sostenibilità di una nuova ondata di sviluppo insediativo. Perché sulla città "emergente", come la chiamano i francesi, a mio avviso, in particolare in Italia, non esiste una cultura sufficientemente sviluppata dal punto di vista pianificatorio e dal punto vista tecnico. Mentre sulla pianificazione della città storica e sulla città consolidata esiste un corpus dottrinario e tecnico di tutto rispetto, sull'area vasta e sulla scala metropolitana scontiamo un ritardo di riflessione rilevante[4]. Questo è un primo punto.

La seconda riflessione scaturisce dall'intervento d'apertura di questa mattina, che mi è parso molto illuminante. Si procederà verso una convergenza a livello europeo anche in materia urbanistica e di diritto dei suoli? Giustamente si è subito risposto, nel merito, che una tale convergenza implica una competenza territoriale e di pianificazione alla scala europea che non è nei trattati. Occorre tuttavia osservare anche che l'Unione Europea si sta comunque sempre più interessando al territorio e alla città.

Lo fa in due modi. Da una parte attraverso l'elaborazione di alcune grandi linee guida di assetto territoriale, oggi formalmente contenute nello ESDP, o SDEC secondo l'acronimo francese, lo Schema di

[3] Si veda: R. Camagni, M. C. Gibelli, *Città in Europa: globalizzazione, coesione e sostenibilità*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, *Lo sviluppo del territorio europeo*. Roma: Poligrafico dello Stato, 1996.

[4] Si veda: R. Camagni (a cura di), *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*. Bologna: Il Mulino, 1999.

Sviluppo dello Spazio Europeo. Si tratta di un documento che invita ad una considerazione complessiva del territorio europeo come condizione rilevante per il conseguimento dei tre grandi obiettivi del trattato: competitività, sostenibilità e coesione; un documento che non è della Commissione Europea, ma del Consiglio dei Ministri territoriali europei, e che dunque ha acquistato un significato politico rilevante, che fa da contrappeso alla sua debolezza istituzionale. Ma è proprio a causa di questa debolezza che lo SDEC potrà avere effetti diretti solo limitati, com'è già apparso chiaro dal fallimento di un'ipotesi minima di *follow-up*, quella della costituzione di un Osservatorio Territoriale Europeo.

C'è però una seconda via per affrontare questa tematica, che viene già perseguita in modo sufficientemente chiaro, quella presentata nel novembre 1998 al Forum Urbano di Vienna con la Comunicazione della Commissione al Consiglio che titola "Quadro d'Azione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile". Pur nel basso profilo istituzionale che il documento diplomaticamente propone (inizialmente doveva chiamarsi "Piano d'azione" e non solo "Quadro"), emergono chiaramente una strategia e una strumentazione forti: si propone di utilizzare in modo coerente, attraverso una cooperazione fra le diverse Direzioni generali della Commissione Europea, tutti i diversi strumenti di intervento di cui la Commissione già dispone. Alcuni risultati sono stati già raggiunti: quello di aver costruito un documento, il *Framework for Action*, ampiamente condiviso fra le diverse Direzioni; quello di aver esplicitamente introdotto la dimensione urbana fra gli assi di intervento prioritario dei fondi strutturali; quello di aver imposto alle regioni la consultazione con gli enti locali e in particolare con le città nella definizione dei progetti da finanziare; quello di aver orientato in alcune direzioni esplicitamente previste dallo SDEC (ad esempio, la costituzione di "reti di città") l'impostazione strategica dei programmi di iniziativa comunitaria "Interreg"; quello di aver stimolato il Parlamento a imporre la continuazione del programma "Urban". Le giustificazioni addotte per un tale intervento sul territorio e sulle città appaiono rilevanti: non solo si conferma che attraverso l'intervento

sulla città la comunità può raggiungere alcuni dei suoi obiettivi statutari, ma si afferma che attraverso questi stessi interventi si realizza il diritto dei cittadini europei alla partecipazione alle decisioni che riguardano da vicino le loro condizioni di vita e il loro diritto al buon governo delle città e del territorio.

Questa sembra dunque la via attraverso la quale ci si occuperà sempre più di città[5]. Probabilmente ciò non implicherà un'omogeneizzazione delle condizioni normative sulla pianificazione, la fiscalità e il diritto dei suoli, ma creerà un forte impulso a diffondere le migliori pratiche e le migliori soluzioni operative.

La terza riflessione riguarda la domanda posta all'inizio della presentazione di Bellido: è la collettività che crea valori attraverso il piano o attraverso il suo intervento, o sono i privati attraverso le loro decisioni di localizzazione della crescita? Devo dire che per un economista la risposta è abbastanza semplice: entrambi. La città è un complesso di esternalità: esse nascono sia dall'azione pubblica, in particolare attraverso la predisposizione di infrastrutture, sia attraverso un meccanismo che possiamo chiamare cooperativo di localizzazione cumulativa di attività, che crea l'agglomerazione e accresce i suoi vantaggi. Le attività che si localizzano in una città producono esternalità le une per le altre, e così facendo creano domanda cumulativa di localizzazione, ottenendo per questa via valori di posizione che si incorporano nel suolo e nel capitale immobiliare. Entrambi gli elementi sono quindi rilevanti e indispensabili.

L'ultima riflessione riguarda la fiscalità fondiaria e in generale il regime dei suoli. Abbiamo tutti sentito come esistano due modelli estremi, che possiamo indicare nel modello britannico e nel modello americano, e tutta una serie di situazioni intermedie che rispondono a opzioni politiche che possono essere estremamente differenziate da territorio a territorio, da nazione a nazione. Ma contemporaneamente dobbiamo ammettere che esistono alcune grandi esigenze comu-

[5] Si veda: R. Camagni, *Agire metropolitano: verso forme e strumenti di governo a geometria variabile*, in R. Camagni, S. Lombardo (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*. Firenze: Alinea, 1999.

ni. Innanzitutto: perché le città possano prosperare occorrono abbondanti risorse pubbliche; inoltre, tali risorse sono sempre più scarse; infine, tali risorse non devono provenire necessariamente solo dalla tassazione, nazionale o locale, ma possono e anzi devono provenire anche dai processi di trasformazione della città. L'ipotesi è naturalmente che da questi processi di trasformazione possano emergere plusvalori o rendite, diversamente acquisibili al settore pubblico.

Ebbene, proprio dall'analisi dei modi con cui operativamente si cerca di rispondere a queste esigenze, largamente comuni nei diversi Paesi, è emersa una chiara sensazione: che esista una forte convergenza nella filosofia di intervento, quale che sia la situazione istituzionale e di diritto in ciascuno di essi, anche se non negli strumenti utilizzati nei diversi Paesi[6]. Innanzitutto, la strada percorsa da tutti è certamente quella che premia il pragmatismo, che premia l'operazionalità, che premia la possibilità di incrementare le risorse pubbliche. E tutti sono pronti anche a passare sopra ad alcuni principi pur di fare cassa; tipicamente gli italiani, che hanno costruito un meccanismo di contributi concessori e di oneri di urbanizzazione ibrido, assai poco coerente con la legislazione complessiva, che permette al settore pubblico di ottenere risorse sia attraverso una concessione onerosa, sia attraverso una richiesta di partecipazione ai costi di urbanizzazione, sia infine attraverso una tassa sulle esternalità negative create dalle operazioni di cantiere.

La mia impressione è che si vada verso una sorta di bricolage fiscale in tutti i Paesi, attraverso il ricorso a forme differenziate di entrate fiscali o parafiscali. Per fare un altro esempio, sicuramente ci si sta muovendo dovunque verso la tassazione dei *developer*, la tassazione delle operazioni di sviluppo, poiché da tali operazioni emergono plusvalori "di mercato" che possono in parte essere recuperati al settore pubblico. Il necessario pragmatismo esige però che si esca anco-

[6] Si veda: R. Camagni, *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, in F. Curti (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*. Ravenna: Maggioli, 1999.

ra dalla rigidità di schemi logicamente solidi ma di difficile realizzazione, come ad esempio si è largamente verificato nel caso degli strumenti diretti di tassazione degli incrementi di valore. Questi ultimi cercano infatti di catturare un aumento di valore anche se non si è realizzato effettivamente sul mercato (ad esempio, un incremento di valore derivato da un'innovazione infrastrutturale localizzata sul patrimonio immobiliare che ne viene a fruire direttamente), dando luogo a contenziosi infiniti e ad una pratica inutilizzabilità nel breve periodo dello strumento fiscale per finanziare le opere infrastrutturali; Lichfield ce lo ha mostrato ampiamente nella sessione di ieri.
Di conseguenza si tassano i progetti di trasformazione, cercando di internalizzare le esternalità. Si cerca di legare, in senso operativo e fiscale, il progetto di trasformazione agli interventi sulle infrastrutture, ottenendo due risultati: di massimizzare gli effetti economici delle nuove infrastrutture o dei nuovi servizi (consentendo ad esempio di realizzare volumetrie in corrispondenza di tali infrastrutture – una politica efficiente anche dal punto di vista urbanistico-trasportistico) e di finanziare almeno parzialmente tali infrastrutture con i plusvalori fondiari adeguatamente "catturati". Giappone, Singapore, Hong Kong, Estremo Oriente, ma anche Francia e Regno Unito abbondano di esempi di questo tipo, in genere coronati da un buon successo (la *Jubilee Line* di Londra, connessa alla trasformazione di *Canary Wharf*, può essere citata come esempio delle difficoltà che comunque s'incontrano in questo tipo di operazioni, legate al volgere avverso della congiuntura immobiliare o al mancato apprezzamento da parte del mercato della qualità dei progetti realizzati).
La seconda strada che viene sempre più percorsa è quella della negoziazione, esplicita e trasparente, con gli operatori. Quasi ovunque ci si è resi conto che è difficilissimo intervenire con regole generali su casi che sono tutti particolari, soprattutto in tempi e condizioni di mercato che possono essere assai variabili.
Il dubbio riguarda, anche in questo caso, questioni di operatività piuttosto che di principio: ci si può chiedere se una procedura definita abbastanza rigidamente (dal piano o dalla legislazione nazionale) anche nei suoi termini economico-volumetrici e dunque nella sua

economicità privata, al di là dei suoi meriti di chiarezza, trasparenza e rafforzamento della forza contrattuale pubblica, sia la più idonea a realizzare due condizioni:

- una condizione di sufficiente flessibilità nei confronti della variabilità delle condizioni di mercato, necessaria per assicurare un interesse del settore privato al processo di trasformazione;
- una condizione di equilibrio distributivo fra pubblico e privato, capace di realizzare il massimo vantaggio per la collettività senza disincentivare l'intervento privato.

Se vogliamo fissare regole di tipo generale, queste, come ci ha dimostrato Vincent Renard ieri per il caso francese, rischiano di uccidere il mercato. Se imponiamo tassi di prelievo sul plusvalore giudicati eccessivi dal mercato, quest'ultimo si ferma e noi non realizziamo nessun tipo di intervento; se imponiamo tassi troppo bassi, facciamo al mercato un regalo inutile. Anche nei casi apparentemente più strutturati delle *special development area* americane, la negoziazione con gli interessi ha consentito di uscire da rilevanti impasse, politiche e di contenzioso giuridico (il caso di Los Angeles è il più chiaro in questo senso); nel Regno Unito, la negoziazione sul *planning gain* nel momento in cui viene assegnata la concessione è ormai la regola. In Italia con i PRU (Programmi di Riqualificazione Urbana) si è seguita la medesima strategia.

La negoziazione deve avere naturalmente luogo in modo trasparente, e deve trovare dalla parte pubblica un negoziatore altrettanto attento, professionalizzato e motivato della parte privata. I sistemi di *governance* urbana devono, in ciascun Paese (e soprattutto nel nostro!) realizzare queste condizioni di contorno, che sono essenziali per l'attuabilità, anche politica, di questo processo.

Due sono le strategie che il settore pubblico può utilizzare al fine di migliorare la sua forza contrattuale al tavolo ideale della negoziazione col privato e di realizzare un'equa ed efficiente ripartizione fra il settore pubblico e quello privato dei plusvalori emergenti dalla trasformazione: confermare con leggi, regolamenti o norme tecniche d'attuazione, nazionali o locali, l'obiettivo pubblico di incamerare una quota dei plusvalori creati, e promuovere una competizione fra

differenti progetti privati. Col primo strumento si realizza non solo un importante ausilio sui termini economici della negoziazione, ma soprattutto un allineamento se non un abbattimento delle aspettative generali del mercato; ciò è particolarmente rilevante in quelle situazioni locali in cui tradizionalmente la tassazione fondiaria è stata limitata se non inesistente.
Su questa strada si sono mosse recentemente le amministrazioni locali tedesche, ma anche quella nazionale, che hanno indirizzato al settore privato messaggi chiari e facilmente percepibili. Il cosiddetto "Modello di Monaco" prende ad esempio le mosse dalla nuova legislazione federale del 1993 sul mercato edilizio che consente, diversamente dal passato, di attribuire agli operatori immobiliari una parte maggiore dei costi di costruzione delle infrastrutture e costituisce una prassi autonomamente sviluppata da quella città. Concessioni edilizie per grandi progetti immobiliari sono attribuite solo se gli operatori acconsentono a farsi carico di una quota dei costi delle nuove infrastrutture (terreni, opere e spese progettuali). Tale quota non può eccedere per legge i 2/3 dell'incremento di valore dei terreni, ivi compresi gli aumenti già realizzati per effetto delle aspettative di sviluppo. Il modello, soprattutto una volta che le attese degli operatori si siano adeguate alle nuove regole, si è rivelato assai efficace. Sempre in Baviera, un diverso sistema locale è stato realizzato a Ingolstadt, non diretto a catturare esplicitamente un aumento di valore ma a condizionare la concessione di un diritto di edificazione e di sviluppo. Col fine di realizzare soprattutto progetti di *infilling* e completamento con edilizia pubblica e servizi, nel 1992 è stata approvata all'unanimità dal Consiglio comunale un'ordinanza detta "il modello del 50%", che impone come condizione per le nuove concessioni un accordo preventivo per la vendita all'amministrazione del 50% dei suoli ad un prezzo pari al 40% del prezzo di mercato di terreni simili.
Col secondo strumento, e questa è l'ultima riflessione, s'intende invece convogliare sul settore pubblico la massima quota economicamente ammissibile del plusvalore attraverso la messa in competizione dei privati, operanti con progetti diversi sulle medesime aree.

In questo modo s'intende realizzare momenti di competizione effettiva e trasparente fra progetti alternativi, a garanzia del raggiungimento di un giusto equilibrio distributivo fra interessi privati e interessi collettivi, che difficilmente può essere determinato dall'alto e una volta per tutte dall'autorità pubblica.
Questa strategia dovrebbe a mio avviso essere perseguita anche all'interno di nuove procedure a carattere perequativo. Attraverso la perequazione si realizzano diversi obiettivi rilevanti, in termini di equità di trattamento dei privati e di orientamento in direzione della "città pubblica" dei plusvalori di trasformazione della "città privata". Ma il livello d'imposizione dev'essere definito in modo da realizzare gli ulteriori obiettivi di consentire un'economicità privata delle operazioni e di massimizzare il risultato per l'amministrazione pubblica locale. Tutto ciò può essere raggiunto, da una parte, avendo riguardo alle condizioni spaziali e temporali specifiche (e quindi definendo su aree limitate, tendenzialmente omogenee dal punto di vista urbanistico, gli indici di utilizzazione territoriale perequativi) e dall'altra lasciando al mercato il compito di definire, all'interno di un ventaglio di valori comunque indicato per legge, il "giusto" livello della tassazione fondiaria attraverso il meccanismo della gara.
In conclusione, mi pare che si possa affermare che esistono diverse forme di cattura dei plusvalori fondiari che realizzano insieme un obiettivo di equità fiscale e uno di efficienza pubblica, consentendo la realizzazione di opere, infrastrutture e spazi pubblici che aumentano l'efficienza e la vivibilità delle aree urbane.
Il problema più intricato si presenta con riferimento alle infrastrutture di trasporto di massa, dato il rilevante impegno finanziario che esse implicano, mentre per altri tipi di intervento le risorse generate dai processi di trasformazione della città esistente sembrano fornire aiuti sufficienti. Tassi di copertura del 10-15% dei costi delle infrastrutture pesanti sono comunque raggiungibili e dunque altamente auspicabili.
Gli strumenti che vengono sempre più utilizzati possiedono una duplice natura. Sono strumenti coercitivi, imposti o consentiti per legge, ma l'intensità del loro utilizzo è fatta dipendere dalla positiva

conclusione di negoziazioni con le parti interessate. La loro natura coercitiva impone una generale convergenza e riduzione delle aspettative di profitto fino a livelli ritenuti accettabili; la parte negoziale consente al settore pubblico di realizzare maggiori introiti laddove essi sono possibili, di assecondare meglio le fluttuazioni del mercato immobiliare che in determinate congiunture potrebbero vanificare qualunque progetto di trasformazione, di orientare in alcune direzioni ritenute desiderabili le specificità qualitative e funzionali dei progetti e di evitare defatiganti e rischiosi contenziosi.

BEDRONE Dò ora la parola al professor Stanghellini per l'ultimo intervento di questa mattina.

Stefano Stanghellini[7]

GLI STRUMENTI PER LE POLITICHE FONDIARIE IN ITALIA E IN EUROPA: ANALOGIE E DIFFERENZE

La presentazione, nelle precedenti pagine, degli strumenti utilizzati negli altri Paesi europei per le politiche fondiarie, offre numerosi spunti di riflessione per la situazione italiana. Molteplici sono infatti le analogie e le differenze.

Una premessa, tuttavia, è d'obbligo. Il suggestivo affresco generato dal raffronto, discende da configurazioni giuridiche diverse del diritto di proprietà. In ogni Paese europeo, infatti, il diritto di proprietà dei suoli possiede proprie specificità e ciò vi ha condizionato la definizione degli strumenti per le politiche fondiarie.

Per quanto riguarda l'Italia, il diritto di costruire è tuttora incorporato nella proprietà dei suoli. Tuttavia, all'epoca dell'Unità d'Italia l'esercizio del diritto di costruire nel terreno di proprietà non era sottoposto a limiti, ora sono i comuni, attraverso i piani urbanistici e i loro programmi attuativi, a stabilire quando, quanto e come, esso può essere esercitato. Col tempo, insomma, il radicamento del diritto di costruire nella proprietà fondiaria si è molto affievolito, comunque permane, generando il fenomeno della formazione e dell'appropriazione privata della rendita fondiaria urbana. Resta quindi attuale l'esigenza che la gestione dei piani urbanistici sia assistita da efficaci strumenti di politica fondiaria.

1. La gamma degli strumenti: uno sguardo d'insieme

Gli strumenti per le politiche fondiarie impiegati negli altri Paesi europei in genere non hanno un assetto consolidato. Come in Italia, essi sono il provvisorio punto di arrivo di un percorso evolutivo estremamen-

[7] Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, professore di Estimo nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia. Il *paper* costituisce la rielaborazione formale di un intervento al colloquio, inviata successivamente.

te tortuoso, soggetto a frequenti innovazioni e a successivi ripensamenti. Pertanto non stupisce che la gran parte di tali strumenti non costituisca una novità assoluta per l'esperienza italiana. Quasi tutti, infatti, sono usati anche da noi, o comunque lo sono stati. Piuttosto va rilevato che l'uso che ne viene fatto, in genere, non sfrutta appieno le loro potenzialità.

Anche in Italia la pianificazione urbanistica svolge un ruolo cruciale nella regolazione dei processi di formazione e appropriazione della rendita. In particolare, il piano urbanistico individua i terreni da utilizzare per finalità pubbliche che possono essere espropriati corrispondendo alla proprietà un indennizzo, determinato convenzionalmente e grosso modo pari alla metà del valore di mercato. Qualora tali vincoli non siano seguiti dall'espropriazione e vanifichino la possibilità di utilizzazione economica dei terreni da parte dei proprietari, occorre prevedere adeguati indennizzi.

In considerazione della scarsità delle risorse pubbliche, insufficienti sia per espropriare le aree che per corrispondere gli indennizzi per i vincoli, recenti piani urbanistici hanno cominciato a sperimentare un nuovo approccio: la "perequazione urbanistica", tecnica di pianificazione e di gestione dei piani che si fonda sull'attribuzione di analoghi diritti edificatori ai terreni che si trovano nelle stesse condizioni di fatto e di diritto. I diritti edificatori, assegnati dal piano urbanistico in funzione del valore già incorporato nelle aree e della fattibilità della trasformazione ipotizzata, devono essere utilizzati dal consorzio dei proprietari nell'ambito di un comparto urbanistico: il progetto del comparto definisce le aree su cui dev'essere concentrato l'utilizzo dei diritti edificatori (*transfer of development rights*) e individua i terreni che, una volta liberati della capacità edificatoria, devono essere ceduti al comune per realizzare attrezzature pubbliche. Un limite alla diffusione della tecnica della perequazione, tuttavia, è il prelievo fiscale a cui sono assoggettati i trasferimenti dei diritti immobiliari nell'ambito del comparto urbanistico.

In Italia, inoltre, la legge prescrive che il rilascio della concessione edilizia sia subordinato al pagamento degli "oneri di urbanizzazione" – assimilabili alla *impact fee* – e del "contributo sul costo di costruzione" (dal 1977). Con i primi i comuni possono recuperare le spese sostenute

per realizzare le infrastrutture e le attrezzature pubbliche. Il secondo venne introdotto per recuperare alla collettività una quota del plusvalore fondiario sottraendolo alla proprietà; il riferimento ad un costo di costruzione determinato convenzionalmente rispondeva alla opportunità di disporre di un sistema automatico e facilmente applicabile. Tuttavia le modalità di quantificazione di tali contributi, e soprattutto il mancato aggiornamento nel tempo dei costi di riferimento, hanno limitato l'efficacia di questi strumenti. A tale inconveniente, nel caso di nuovi insediamenti, i comuni più oculati ovviano, almeno in parte, imputando a carico dei promotori immobiliari la spesa totale di realizzazione delle opere pubbliche attraverso apposite convenzioni associate al progetto urbanistico.

Altri strumenti impiegati contestualmente ai precedenti appartengono alla sfera della fiscalità immobiliare. Proprio in questo campo si sta compiendo un'interessantissima evoluzione. In particolare, al prelievo fiscale sui passaggi di proprietà si sta sostituendo un'imposizione fiscale di tipo patrimoniale. Più precisamente l'Invim, imposta che colpisce l'aumento del valore venale dei beni immobili in occasione della compravendita e che viene corrisposta dal venditore al comune, sta per essere soppressa (dal 2002). Ciò in seguito all'introduzione dell'ICI, "imposta comunale sugli immobili". Di tipo patrimoniale, questa imposta si applica ai fabbricati, alle aree fabbricabili e ai terreni agricoli.

Da rilevare che in Italia attualmente non esistono i "contributi di miglioria" (*betterment levies*). Ma questo strumento è stato sperimentato in passato con scarsissimo successo a causa delle insormontabili difficoltà applicative. Sono infatti esistiti dei "contributi di miglioria generica", diretti cioè a colpire l'incremento di valore delle aree fabbricabili attribuibile all'espansione degli abitati e al complesso delle opere pubbliche eseguite dai comuni: introdotti nel 1931, furono soppressi nel 1963. Sono poi stati applicati dei "contributi di miglioria specifica", diretti a colpire il plusvalore degli immobili derivante dalla esecuzione di "opere pubbliche e di pubblici servizi": introdotti nel 1963, sono stati soppressi nel 1973, appunto in occasione dell'istituzione dell'INVIM.

Assente dall'esperienza italiana è invece il *plafond légal de densité*. Tuttavia all'inizio degli anni Novanta esso è stato sul punto di essere

introdotto nell'ordinamento, come "contributo sulla maggiore utilizzazione edificatoria" stabilita dalla legge nazionale per zone territoriali omogenee. Limitato a particolari casistiche applicative, e quindi non impiegato diffusamente così come in Francia allo scopo di attuare i piani urbanistici, è il diritto di prelazione (*droit de préemption*). Estraneo all'esperienza italiana, infine, è il ricorso a procedure competitive per l'assegnazione dei diritti edificatori, che si comincia a sperimentare in Spagna.

In conclusione, il confronto fra il caso italiano e quelli esteri, in termini di analogie e differenze, si presenta tanto stimolante quanto complesso e problematico. La gamma degli strumenti esistenti in Italia, già adesso molto ampia potrebbe essere ulteriormente arricchita attingendo all'esperienza internazionale. Tutti gli strumenti, del resto, risultano di qualche utilità. Però si tratta di saper scegliere dalla "cassetta degli attrezzi", di volta in volta, quello più indicato per il particolare problema da risolvere, tenendo conto che le politiche fondiarie devono affrontare tre ordini di problemi: il recupero alla collettività del plusvalore fondiario, il finanziamento delle infrastrutture e attrezzature pubbliche, la perequazione dei proprietari fondiari. Le politiche fondiarie, dunque devono essere capaci di assemblare le strumentazioni più idonee per rispondere efficacemente, nell'insieme, a queste tre esigenze.

2. Una questione cruciale: la scarsa trasparenza dei mercati immobiliari

Forse un po' sorprendentemente, l'esposizione delle esperienze estere ha rivelato che esse condividono con il caso italiano una questione cruciale: l'insufficiente trasparenza dei mercati immobiliari. Ciò anche se pare lecito supporre che in Paesi quali il Regno Unito e la Francia tale questione sia molto meno grave dell'Italia.

Si tratta di un problema molto delicato: la corretta misura del valore immobiliare, e in particolare dei valori iniziali e di quelli finali, è infatti la condizione indispensabile perché buona parte degli strumenti qui discussi funzionino in modo efficace. A proposito, merita ricordare che in Italia il rilascio della concessione edilizia fu collegato ad un contributo rife-

rito al costo di costruzione, malgrado esso fosse finalizzato al prelievo di una quota della rendita fondiaria, perché il costo di costruzione era (ed è) più facilmente identificabile di quanto lo sia il valore di mercato degli immobili. Il sostanziale fallimento del contributo di miglioria, quale si è registrato in Italia e pare realizzarsi anche in altri Paesi, dipende proprio dalla difficoltà di misurare in modo oggettivo, e quindi difficilmente contestabile nell'ambito di un eventuale contenzioso, i valori immobiliari.

Al riguardo in Italia molto è stato fatto negli ultimi anni. Fino a poco tempo fa la conoscenza dei prezzi degli immobili era appannaggio di poche categorie di soggetti, quali gli intermediari immobiliari, i periti, le imprese di costruzioni. Le poche fonti dirette attendibili, quali gli atti di compravendita stipulati da soggetti di particolare natura come gli enti pubblici, offrivano informazioni sporadiche e di onerosa reperibilità. Da qualche tempo, invece, sono attivi degli osservatori su prezzi immobiliari promossi da vari soggetti, sia pubblici che privati. Fra i primi spiccano quelli del Ministero delle Finanze e delle camere di commercio. I soggetti di natura privata che raccolgono ed elaborano con sistematicità informazioni sui mercati immobiliari sono sia istituti di ricerca specializzati che centri studi di società di intermediazione immobiliare.

Un contributo importantissimo alla trasparenza dei mercati immobiliari sta provenendo, poi, dalla riforma del catasto dei fabbricati, che sta procedendo sotto il coordinamento del Dipartimento del Territorio del Ministero delle Finanze e con la diretta partecipazione dei comuni. Questa riforma è destinata a creare le condizioni di base perché lo strumento fiscale, finora poco utilizzato per le politiche fondiarie o comunque rivelatosi sempre di scarsa utilità, possa assumere un ruolo di primo piano. Vale quindi la pena riprenderne i contenuti principali e delineare le prospettive che si aprono.

3. La riforma del catasto

Nel nostro Paese finora non è stato possibile utilizzare in modo efficace lo strumento fiscale, non solo per finalità perequative, ma nemmeno per gestire in modo efficiente la trasformazione urbana. L'o-

pacità del mercato immobiliare, alimentata anche dalla forte pressione fiscale, e l'inadeguatezza dello strumento catastale lo hanno infatti impedito.

I limiti dello strumento catastale si possono così riassumere: non è un inventario completo dei beni immobili, non è un misuratore fedele del valore dei beni censiti, la sua gestione in capo al Ministero delle Finanze non ha consentito l'indispensabile coinvolgimento degli enti locali.

A causa di queste carenze, col tempo esso è risultato via via meno utile per la pianificazione territoriale e urbanistica. Le regioni infatti, a partire dalla fine degli anni Settanta hanno preferito sviluppare autonomamente proprie cartografie tecniche.

Per quanto riguarda poi l'aspetto fiscale, il catasto non è mai stato funzionale alle politiche fondiarie. In primo luogo perché fino al 1992 il prelievo fiscale basato sui valori catastali (imposte sui redditi delle persone fisiche e giuridiche, imposta di registro, etc.) ha finanziato esclusivamente le politiche di spesa nazionali. In secondo luogo perché si occupa solo dei fabbricati e dei terreni agricoli, e non delle aree edificabili. In terzo luogo perché la sua rappresentazione dei valori immobiliari è così inadeguata da pregiudicare l'impiego della fiscalità immobiliare per finalità perequative in ambito locale. Il valore catastale discende infatti da un sistema estimativo (quadro delle categorie, procedure di classamento, unità di consistenza) concepito negli anni Trenta. Pertanto tale sistema da tempo non è più rispondente alle caratteristiche del patrimonio edilizio urbano ed è incapace di riflettere i valori del mercato immobiliare.

Importanti iniziative stanno tuttavia riducendo lo scollamento tra la cartografia catastale e cartografia tecnica da un lato, e tra il valore catastale e quello reale dall'altro.

Tendono al primo obiettivo il completamento del catasto numerico attraverso la digitalizzazione delle mappe, l'aggiornamento delle mappe catastali e l'integrazione delle banche dati catastali con le banche dati toponomastiche e anagrafiche dei comuni.

Per perseguire il secondo obiettivo è stata avviata l'integrale revisione degli estimi catastali (dal 1996). Il nuovo sistema poggerà sulla

partizione del territorio provinciale in "zone censuarie", omogenee per caratteristiche ambientali e socioeconomiche, e sulla suddivisione del territorio comunale in "microzone", omogenee nei caratteri urbanistico-edilizi e nei valori immobiliari. Per definire i valori catastali delle unità immobiliari in esse ricadenti si utilizzeranno procedure informatiche valutative su base parametrica.

La microzona, elemento fondamentale della revisione del sistema estimativo catastale, è individuata dai comuni attraverso studi sui caratteri urbanistici, socioeconomici e ambientali del territorio, nonché indagini di mercato sui prezzi di mercato dei fabbricati.

L'individuazione delle microzone, ormai in via di completamento, ha sollecitato i comuni ad acquisire, per la prima volta in modo generalizzato, informazioni sul mercato immobiliare e a integrarle con la conoscenza dei caratteri urbanistici, socioeconomici e ambientali che già tradizionalmente possedevano perché funzionale alla redazione dei piani urbanistici.

I comuni sono stati sollecitati a partecipare attivamente al rinnovamento del catasto anche da disposizioni emanate nel quadro del riordino della disciplina dei tributi locali (nel 1997).

Queste conferiscono ai comuni la potestà di accertare i tributi e in particolare l'ICI – e la facoltà di determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali delle aree fabbricabili al fine di limitare il potere di accertamento. L'applicazione di queste disposizioni comporta l'individuazione delle aree fabbricabili a fini fiscali e quindi non più solo a fini urbanistici, l'associazione alle aree fabbricabili dei dati catastali relativi ai possessori e alla consistenza, la determinazione dei valori fondiari "di soglia" attraverso apposite indagini di mercato.

4. Le prospettive aperte dalla nuova fiscalità immobiliare

L'introduzione dell'ICI quale mezzo per finanziare l'autonomia locale, la facoltà concessa ai comuni di modulare l'aliquota di tale imposta in ragione di finalità sociali e urbanistiche, la revisione generale degli estimi catastali, sono dunque alcune delle principali tappe del processo

di ricomposizione della frattura – istituzionale, tecnica ed estimativa – che in Italia finora ha impedito di utilizzare la fiscalità immobiliare per le politiche fondiarie.

Un importante passo nel prossimo futuro sarà costituito dalla preannunciata formazione del catasto di valori su base patrimoniale. Il completamento di tale percorso, previsto nel 2002 con forme di collaborazione da parte dei comuni, produrrà conseguenze rilevantissime sul comportamento dei soggetti della trasformazione urbana, sulla forma del piano urbanistico, sulla combinazione degli strumenti utilizzabili per le politiche fondiarie.

In particolare, la fiscalità immobiliare locale potrebbe stabilire virtuose complementarietà con gli altri strumenti, e in particolare con la perequazione urbanistica, e concorrere a recuperare alla collettività il plusvalore fondiario, finanziare la produzione di opere pubbliche e perequare i proprietari fondiari.

Riferimenti bibliografici

BALL M., BENTIVEGNA V., EDWARDS M., FOLIN M.,
1985 *Land Rent, Housing and Urban Planning. A European Perspective.* London: Croom Helm.

CAMAGNI R. (a cura di),
1996 *Economia e pianificazione della città sostenibile.* Bologna: Il Mulino.

CESET,
1998 *Valori immobiliari, catasto e fiscalità.* Roma, XXVIII Incontro di studio.

COMMISSION EUROPÉENNE,
1999 *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union Européenne.* Luxembourg.

CURTI F. (a cura di),
1999 *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*. Rimini: Maggioli.

CURTI F., GIBELLI M. C. (a cura di),
1996 *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Firenze: Alinea.

FUSCO GIRARD L.,
1997 *La perequazione urbanistica: esperienze e questioni*, in "Urbanistica", n. 109.

HARVEY J.,
1992 *Urban Land Economics*. London: Macmillan Press, terza edizione.

INU,
1995 *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, in "Urbanistica Informazioni", n. 141, supplemento, XXI Congresso, documento preliminare.
1998 *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*, in "Urbanistica Informazioni", n. 157.

ISAAC D.,
1996 *Property Development*. London: Macmillan Press.

MARTINAND C. (a cura di),
1993 *L'Espérience Française de Financement Privé des Equipements Publics*. Paris: Economica.

REALFONZO A.,
1994 *Teoria e metodo dell'estimo urbano*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.

RENARD V.,
1998 *L'Utilisation des permis négociables dans le domaine de la gestion des sols*, Atelier sur les systèmes de permis négociables nationaux pour la gestion de l'environnement: questions et défis. Paris: Direction de l'Environnement, OCDE.

ROYAL INSTITUTION OF CHARTERED SURVEYORS,
1996 *Appraisal and Valuation Manual.*

Guido Morbelli

CONCLUSIONI

Le brillanti relazioni e il dibattito colto e vivace che le ha seguite nelle tre mezze giornate di fine settimana scelte per il nostro colloquio hanno certamente confermato le attese dei suoi organizzatori.

Le opinioni espresse dai tre principali relatori e dai loro successivi interlocutori sono state meditate e pertinenti. I diversi punti di vista hanno rispecchiato le eccellenti competenze degli intervenuti e tutto il colloquio s'è svolto in un piacevole clima di discussione pacata e persuasiva.

Fatta questa doverosa – e invero piacevole – premessa mi resta da assolvere il compito, appassionante ma gravoso, di cimentarmi in un'interpretazione critica non troppo banale del notevole materiale intellettuale accumulato in un giorno e mezzo.

Mi propongo di suddividere questo lavoro in tre fasi. Inizierò da un esame generale dei tre approcci nazionali alla questione fondiaria prospettati nelle relazioni di Nathaniel Lichfield, Vincent Renard e Javier Garcia-Bellido – cercando di farne risaltare gli aspetti salienti rispetto agli scopi del colloquio – per procedere quindi ad un esame più mirato, vagliando tali approcci alla luce di quelle cinque "caratteristiche desiderabili e realizzabili di una normativa fondiaria per l'urbanistica adatta alla città contemporanea" che avevo proposto nella mia introduzione. Terrò naturalmente conto delle preziose osservazioni e dei calzanti rilievi critici mossi nel corso dei vari interventi al dibattito. Cercherò infine di trarre qualche utile suggerimento per quella che spero diventi presto (in ogni caso: non troppo tardi) la "via italiana" alla normativa fondiaria per l'urbanistica.

Una delle prime osservazioni da fare sul caso inglese è che, per la prima volta nella storia britannica del dopoguerra, un governo laburista non abbia ancora avanzato alcuna proposta di riforma fondiaria per l'urbanistica. Abituati – come siamo stati – al continuo fare e disfare in quell'alternanza al potere che ha più che mai confermato la cosiddetta "legge del pendolo" che governa da generazioni la politica britannica, ci troviamo ora di fronte ad un fatto nuovo, più che mai sorprendente

quando si tenga anche conto del considerevole boom immobiliare – e pertanto anche fondiario – che ha caratterizzato gli anni del radicale liberismo thatcheriano.

Lichfield ci ha regalato una brillante sintesi di un quarantennio di battaglie legislative, nell'ambito delle quali spicca la costanza – quasi la cocciutaggine – dei Laburisti nel perseguire un obiettivo certamente economico, ma soprattutto morale, consistente nel recidere alla radice quella che era ritenuta, non senza molte buone ragioni, un'illecita forma d'arricchimento.

Di particolare interesse è stata la puntuale individuazione dei motivi dell'insuccesso dei tre tentativi postbellici di soluzione legislativa del problema.

Le considerazioni sull'esito della legge del 1947 sono largamente condivise dalla letteratura scientifica. Essa aveva posto in essere un vero e proprio paradosso economico: mentre il mercato funzionava dovunque senza intoppi, s'era venuta a determinare al suo interno una sorta di zona bianca dove, a causa dell'eliminazione di qualsiasi forma di profitto commerciale su di un fattore fondamentale, irrinunciabile, non deteriorabile e non riutilizzabile della produzione di beni immobili – il suolo – era venuto a mancare qualsiasi incentivo alla sua vendita, con gravissime ripercussioni sulla produzione di una particolare classe di beni di grande necessità come gli alloggi (Blundell, 1993).

La legge colpiva solo i terreni soggetti a costruzioni o ricostruzioni, sicché tutti gli altri incrementi di valore – la maggior parte di quelli che maturavano – non potevano essere incamerati dalla mano pubblica, suscitando nei proprietari fondiari la segreta speranza di poter approfittare della situazione e promuovendo dunque fenomeni speculativi (Blundell, 1993). Infine, il gettito prodotto dall'imposta – circa 14 milioni di sterline – fu del tutto trascurabile (Douglas, 1976): basta infatti confrontarlo con la "somma globale" di 300 milioni di sterline messa a disposizione per nazionalizzare i diritti di sfruttamento dei suoli urbanizzabili.

La speculazione sui suoli esentati dall'imposta fu purtroppo incoraggiata anche dalla legge fondiaria del 1967; in quel caso il gettito fu ancora molto inferiore alle attese (fra un sesto e un terzo), mentre la

quantità di suoli messa a disposizione delle amministrazioni locali (poco più di 360 ettari) fu invero assai misera (Cox, 1984).

Infine, fece fiasco anche il *Community Land Act* del 1975. Esordì in una pessima congiuntura economica, che costrinse il governo a decurtare di 70 milioni di sterline la capacità di finanziamento delle amministrazioni locali, ridimensionando fortemente i loro programmi d'acquisizione di terreni. Inoltre, le passività accumulate annualmente erano paurose. Come se non bastasse, sopraggiunsero altri problemi variamente assortiti come la carenza e la conflittualità del personale amministrativo, la diffidenza degli enti finanziatori, l'atteggiamento ostruzionistico dei proprietari fondiari, la cospicua quantità di suoli esentati dal provvedimento e la recessione edilizia (Cox, 1984).

Vale la pena di fornire qualche ulteriore ragguaglio su quest'ultimo tentativo laburista, invero piuttosto complesso e articolato oltreché non troppo noto.

Gli obiettivi del provvedimento erano stati annunciati nel 1974 dal nuovo governo – l'ultimo prima dell'era Thatcher – nel "libro bianco" *Land*. Si trattava di: 1) mettere in grado la comunità di controllare l'edificazione dei terreni in armonia con le sue necessità e priorità; 2) restituire alla comunità l'incremento di valore del suolo che traesse origine dai suoi sforzi.

Il sistema fu posto in essere mediante una coppia di leggi: una sui "terreni comunitari" (*Community Land Act*), l'altra sulla tassazione delle aree edificabili (*Development Land Tax Act*). A lungo termine (da dieci a vent'anni), tutti i diritti soggettivi di sfruttamento urbanistico dei terreni siti in punti urbanisticamente strategici sarebbero stati conferiti alle amministrazioni locali competenti per territorio.

Al termine di quel periodo, le stesse amministrazioni avrebbero dovuto espropriare al "valore d'uso corrente" tutti i terreni passibili di trasformazioni urbanistiche significative (*relevant development*), affittandoli quindi al valore di mercato agli operatori immobiliari interessati. Avrebbero così incamerato la "miglioria" maturata all'epoca e incamerato ancora, sotto forma di affitto addizionale, al momento della scadenza e della connessa rinegoziazione del *leasehold*, il maggior valore eventualmente maturato successivamente. I terreni per uso residen-

ziale avrebbero invece potuto essere ceduti in piena proprietà (*freehold*).

Nella fase iniziale, prima di poter procedere all'esproprio a valore d'uso, le operazioni erano piuttosto complicate. Le amministrazioni locali godevano inizialmente di poteri discrezionali circa l'acquisto dei terreni passibili di *relevant development*, che potevano utilizzare ogni qualvolta fosse avanzata una richiesta di concessione edilizia che li riguardasse. Se avessero deciso di acquistarli, potevano farlo al valore di mercato, dal quale sarebbe però stata detratta una somma pari alla tassa (descritta più avanti) che i venditori avrebbero dovuto pagare in ogni caso se avessero venduto gli stessi terreni a dei privati.

Le amministrazioni in questione avrebbero potuto quindi affittare o rivendere agli operatori immobiliari interessati quei terreni sempre al valore di mercato, recuperando la miglioria. Le somme incassate in tal modo sarebbero state accreditate su di un conto speciale, il *Community Land Account*.

Poteri e doveri delle amministrazioni locali sarebbero stati accresciuti nella fase intermedia, quando esse sarebbero state obbligate ad acquistare qualsiasi terreno richiesto per un uso residenziale. Il saggio dell'imposta, fissato inizialmente fra il 67% e l'80% del maggior valore, sarebbe stato aumentato gradualmente; una volta che tutti i terreni edificabili fossero entrati a far parte del demanio municipale, sarebbe stato innalzato al 100%. A quel punto si sarebbe potuto abolire la tassa e il valore d'uso corrente sarebbe ritornato a costituire la base di riferimento tanto dell'esproprio quanto delle normali trattative di compravendita.

La *Development Land Tax* fu – con sorpresa generale – mantenuta per qualche anno dal governo conservatore eletto nel 1979, intendendola semplicemente come tassa sulla miglioria esigibile dal Ministero del Tesoro. Il saggio praticato fu del 60% e il valore soggetto a esenzione salì dalle 10.000 sterline l'anno del periodo laburista alle 50.000 sterline. I conservatori accettarono dunque, come avevano già fatto nel 1973, il principio della tassazione del *betterment*, ma decisero di non collegarlo all'esproprio o a specifici poteri in campo urbanistico. La tassa fu applicata a tutte le cessioni d'interessi soggettivi sui suoli, per

prezzi che incorporassero la miglioria, ma fu anche applicata all'atto della stipula del canone enfiteutico di un terreno o di un edificio, sempre qualora incorporasse una qualche miglioria. Nel caso di un progetto di trasformazione urbanistica di un terreno, si assumeva che il proprietario lo vendesse e riacquistasse al valore di mercato congruente con quella particolare trasformazione.

La legge assicurava dunque che le attività di vendita, affitto o trasformazione creassero l'opportunità di tassare la miglioria e che la comunità potesse recuperarne una quota consistente (Lichfield - Darin-Drabkin, 1980; Hubbard, in Morbelli, 1985).

Questo sguardo retrospettivo piuttosto malinconico non può però concludersi senza una notazione fortemente positiva: che la proprietà pubblica dei diritti di sfruttamento urbanistico garantita dalla legge del 1947 non è stata sostanzialmente intaccata ed è perfino sopravvissuta alle massicce privatizzazioni dell'era Thatcher. Dopo più di mezzo secolo, una delle colonne portanti dell'edificio è ancora ben salda ed eretta.

Anche nel caso francese ci si trova oggi di fronte ad un sostanziale vuoto legislativo. Al di là delle Alpi la *Loi foncière* del 1975 non è stata però abrogata, ma semplicemente disapplicata.

La legge introduceva, com'è noto, un tetto massimo di edificabilità, il *plafond légal de densité*. La conseguenza pratica dell'introduzione di tale strumento fu che in tutta la Francia era permesso costruire nell'ambito delle aree previste dai piani regolatori al di sotto di certi limiti di densità, mentre – sempre che i piani lo permettessero – si poteva costruire superando quei limiti solo a patto di acquistare dal comune il relativo diritto edificatorio. La densità massima alla quale si aveva diritto in ogni caso era di un metro quadrato e mezzo di superficie di pavimento a Parigi – e di un metro nel resto della Francia – per ogni metro quadrato di terreno del lotto interessato.

Il meccanismo fu reso più flessibile nel 1983: le municipalità con popolazione superiore a 50.000 abitanti furono autorizzate ad applicare densità massime con un coefficiente compreso fra uno e due, elevato a tre a Parigi. Nel 1986 il *plafond* divenne facoltativo e il limite superiore fu abolito, facendo perdere qualsiasi incisività all'intero dispositivo (Renard, in Curti, 1999, p. 200).

Le cose diventavano piuttosto complicate quando si trattava di fissare il prezzo del diritto edificatorio eccedente quello garantito dalla legge. Il principio imponeva che si pagasse una cifra pari al prezzo del terreno addizionale occorrente per raggiungere le densità concesse dalla legge. L'operazione – ci ha detto Renard – diventava piuttosto macchinosa perché si trattava di valori astratti e simulati dal momento che, applicando la regola del tetto massimo, il prezzo del terreno era molto meno caro che nel caso in cui fosse stato davvero possibile costruire a densità superiori. Il compito degli estimatori si faceva dunque assai delicato.

A Parigi l'effetto del *plafond* fu invero rilevante, com'è provato dal fatto che nel primo anno della sua entrata in vigore i prezzi scesero all'incirca del 40%. L'effetto principale fu però in termini volumetrici, in quanto molti operatori immobiliari che avevano in mente programmi anche piuttosto ambiziosi vi rinunciarono, non intendendo pagare gli oneri supplementari richiesti in quei casi. Il tetto massimo di edificabilità centrò certamente l'obiettivo del diradamento degli aggregati urbani, ma fallì quello della sovvenzione delle finanze municipali.

Secondo Renard, alcune indagini statistiche s'incaricarono poi di smentire anche uno degli argomenti più graditi ai sostenitori della *deregulation* in campo urbanistico, e cioè che un sistema di pianificazione molto vincolistico e fautore di un azzonamento rigido determinasse, contraendo artatamente l'offerta di suoli, la lievitazione dei loro prezzi. Indagini condotte in Gran Bretagna fra il 1982 e il 1986 e in Francia fra il 1986 e il 1989 mostrarono che invece – quanto meno nei periodi presi in esame – accadeva esattamente il contrario.

Anche la vendita di aree demaniali dismesse o dismissibili era considerata, più o meno dalla stessa corrente di pensiero, un fattore calmieratore del mercato fondiario attraverso l'allargamento dell'offerta. Anche in questo caso, le esperienze maturate nel corso degli anni Ottanta negli USA, in Gran Bretagna e in Francia non confermarono le attese, probabilmente a causa delle difficoltà finanziarie degli stessi enti coinvolti, che li avevano indotti a intraprendere pratiche speculative. Se si voleva intraprendere una seria politica in tal senso, occorreva allora riferirla ad un orizzonte temporale molto ampio, quando la riserva di aree pubbliche avrebbe potuto esercitare realmente un'azione regola-

trice dei prezzi, senza fungere da espediente per venire a capo di difficoltà momentanee (Renard, in Curti, 1999, pp. 201-202).

Sempre secondo Renard, fu il decentramento amministrativo a decretare la fine del *plafond légal de densité*: la misura ledeva troppi interessi a livello locale, dove le *lobbies* immobiliari esercitavano un potere relativo considerevole, tale da intimorire notevolmente i politici locali che paventavano, applicandolo, grossi rischi elettorali.

Il *plafond* fu invece applicato ancora da quei comuni, soprattutto quelli siti nella zona occidentale dell'area metropolitana parigina, che nella fase di *boom* immobiliare tipica della fine degli anni Ottanta erano stati interessati da una forte domanda di costruzione di palazzi per uffici.

Così il provvedimento legislativo, lungi dal colpire gli interessi patrimoniali dei proprietari fondiari, convogliò un'ulteriore ondata di benessere economico su comuni già piuttosto fortunati per conto loro.

Il mesto crepuscolo della *Loi foncière* del 1975 è confermato dal fatto che il *plafond* si applichi oggi a mezzo migliaio di concessioni edilizie l'anno: è una storia che appartiene oramai al passato.

Delle tre esperienze nazionali oggetto delle discussioni del nostro colloquio, solo quella spagnola presenta un sistema ancora in piena efficienza. Dal momento che è anche oggetto di molte attenzioni per una sua eventuale versione italiana, è opportuno dedicarle un certo spazio.

È già stata illustrata almeno un paio di volte al nostro pubblico (Garcia-Bellido, 1997, in Curti, 1999), ma conviene riesaminarla almeno a grandi linee.

Il sistema urbanistico spagnolo, al termine di un percorso evolutivo maturato in un secolo e mezzo, si fonda oggi sulla *Ley del suelo* del 1992 e poggia soprattutto su due elementi fra loro complementari: il piano vincolante e la *reparcelaciòn* (letteralmente: ricomposizione fondiaria) o perequazione ridistributiva.

Il piano regolatore generale, onnicomprensivo e onnipresente, afferma il principio del "potere discrezionale della legge". È direttamente vincolante agli effetti di tutte le prescrizioni che riguardano i proprietari dei suoli: "classi" (urbani, urbanizzabili, non urbanizzabili o agricoli) e "settori" dei suoli urbanizzabili, "aree di ripartizione" (*areas de reparto*), edi-

ficabilità media di tutto il suolo urbanizzabile (*aprovechamiento urbanistico tipo*) ed edificabilità di ogni *area de reparto*. Definendo puntigliosamente valori, diritti e doveri pertinenti a ciascuna proprietà in base alla sua particolare identità urbanistica, il piano mira ad eliminare la discrezionalità degli amministratori e dei loro funzionari e a garantire la permanenza nel tempo dei valori fondiari; così facendo, tutela anche la certezza giuridica degli atti amministrativi. Il bilanciamento dei diritti e dei doveri associati ai vari appezzamenti di terreno rinsalda, infine, il vero e proprio principio cardine – quello della "funzione sociale della proprietà" – affermato nell'art. 33 della nuova Costituzione e inequivocabilmente ispirato alla dottrina sociale della Chiesa cattolica.

"Il piano urbanistico generale è un monumento al *blue print planning* degli anni Sessanta, alla prefigurazione integrale della città e del territorio futuro [...]. I piani risultano così documenti dettagliati ed enciclopedici, inaccessibili ai non addetti ai lavori e comunque sempre passibili di varianti." (Garcia-Bellido, in Curti, 1999, p. 245).

Tutto ruota attorno all'iniziativa imposta alla proprietà fondiaria, alla quale è demandato il compito di plasmare lo spazio urbano assai più che negli altri casi europei.

In base a tale principio, tutti i proprietari fondiari compresi in ogni "unità d'attuazione" (*unidad de ejecuciòn*, assimilabile al nostro "comparto edificatorio") debbono consorziarsi per: realizzare l'equa distribuzione dei diritti di sfruttamento urbanistico attribuitigli dal piano, farsi carico di tutte le opere d'urbanizzazione e cedere gratuitamente al demanio municipale tutti i suoli richiesti per la viabilità e i servizi secondo gli standard di legge.

Ogni proprietario di un suolo "urbanizzabile" acquisisce, contestualmente all'approvazione del piano regolatore, tutti i diritti e i doveri connessi con lo sfruttamento del suo lotto secondo le quantità, i parametri e i valori stabiliti dettagliatamente dal piano stesso. Caso pressoché unico al mondo, il piano regolatore spagnolo genera un valore virtuale collegato all'attesa futura di sfruttamento del lotto, garantito legalmente ed economicamente e capace pertanto di assicurare al proprietario il finanziamento anticipato dello sfruttamento stesso. Il corollario invero inusitato di quest'operazione è che tale valore virtuale è tas-

sabile a partire dall'atto dell'approvazione del piano, essendo subito in grado di produrre rendite e diritti patrimoniali reali.

Altro caposaldo dell'urbanistica spagnola è la particolare tecnica utilizzata nel caso del tessuto urbano già consolidato, quella del "trasferimento dell'edificabilità urbanistica" (*Transferencia de Aprovechamiento Urbanistico*, TAU), attuata alla scala della singola unità immobiliare e fondata sulla definizione dell'edificabilità tipo di ogni zona o area omogenea da parte del piano. Inaugurata nel 1977 forzando l'interpretazione della *Ley del suelo* del 1975 e applicata inizialmente su base volumetrica, fu monetizzata da un'analoga legge del 1990, che la rese anche obbligatoria mediante le cosiddette "attuazioni asistematiche dei trasferimenti".

Tale tecnica prevede che a ogni *area de reparto* venga assegnata un'edificabilità tipo, in modo che tutti i terreni privati, edificabili o no, compresi al suo interno, godano di un'uguale edificabilità *soggettiva*. L'edificabilità *oggettiva* è invece attribuita da un'ordinanza specifica a ogni progetto di sfruttamento urbanistico di qualsiasi terreno edificabile.

Questi "trasferimenti asistematici" (in quanto occasionali e applicati caso per caso) si applicano a lotti edificabili liberi, oppure a lotti sui quali insistano edifici fatiscenti destinati alla demolizione e alla ricostruzione. Il gioco della TAU è tutto basato sulle differenze fra edificabilità soggettiva ed edificabilità oggettiva. Se l'edificabilità oggettiva è superiore a quella soggettiva, la differenza dev'essere pagata dal privato al comune attualizzando il valore catastale del volume edificabile eccedente; se il volume edificabile è inferiore, la differenza sarà pagata dal comune (attingendo dal fondo generato dalle eccedenze del caso precedente); se il volume edificabile è uguale non c'è alcun trasferimento di valore; se non si può edificare nulla (come nel caso di zone verdi, strade o edifici pubblici) il comune, per evitare di espropriare l'area, conferirà al proprietario di quel lotto l'edificabilità soggettiva corrispondente e di pari valore catastale, prelevandola da un altro proprietario che si trovi nella condizione opposta (quella del primo caso).

La parte giocata dal comune è sostanzialmente quella di un paterno e oculato ridistributore di volumi edificabili e di valori. Inoltre, grazie al meccanismo del trasferimento obbligatorio dell'edificabilità, esso

ottiene gratuitamente la piena titolarità dominicale di aree da destinare a zone verdi ed edifici pubblici nel pieno centro della città.

La possibilità di ottenere suoli gratuitamente e senza innescare imbarazzanti procedure espropriative è però all'origine, secondo Garcia-Bellido, di un "circolo vizioso infernale".

L'*aprovechamiento urbanistico* assegnato da ogni piano regolatore ai terreni edificati o edificabili s'è infatti trasformato progressivamente in un vero e proprio regalo fatto alla proprietà fondiaria allo scopo di generare volumetrie, e pertanto plusvalori, utili a finanziare il processo di urbanizzazione grazie all'aumento artificioso delle cessioni gratuite di suolo in cambio della maggiore edificabilità da sfruttare nell'ambito della stessa area omogenea.

Non è dunque raro – proprio in forza di tale meccanismo – vedere nelle città spagnole, accanto a larghi viali e a piacevoli giardini pubblici, altissimi edifici a torre che hanno concentrato in poco spazio, grazie alle alte densità fondiarie, tutto il volume che doveva essere distribuito su di un'area assai più vasta.

Per ovviare alla carenza di servizi pubblici nelle aree urbane interne più dense occorre infatti predisporre suoli in quantità e luoghi convenienti ma, per evitare i costi e i fastidi delle espropriazioni, occorre classificare come "urbanizzabile" più suolo esterno alla zona, oppure aumentare la densità del suolo urbano al suo interno. Si fanno però crescere i prezzi dei suoli, che si ripercuotono a loro volta su quelli delle abitazioni (fra i più alti d'Europa relativamente ai redditi familiari medi) e degli impianti produttivi, alimentando un'allegra spirale inflattiva.

Gli aspetti negativi del sistema spagnolo e del suo "furore fondiario", additati da Garcia-Bellido nel corso del nostro colloquio, sarebbero però anche altri.

Crescono i costi e le valutazioni del suolo in caso d'esproprio, non si può utilizzarlo per abitazioni sociali o parchi, il suolo è visto come una forma di tesaurizzazione che ne incrementa artificialmente la domanda, le imprese costruttrici tendono a costituire "banche di suolo" e pertanto a immobilizzarvi capitali, il capitale finanziario controlla il mercato a scapito degli agricoltori e degli imprenditori urbani, ecc.

Se la proprietà fondiaria è senza dubbio la maggiore beneficiaria del sistema urbanistico spagnolo, è evidente che qualcuno ci perde. Chi? Innanzitutto gli imprenditori immobiliari, per via della progressiva erosione dei loro margini di profitto provocata dall'aumento delle rendite mentre le imprese fuggono, lasciando il terreno agli speculatori fondiari e rinviando sempre più oltre la liberalizzazione delle attività produttive. Ci perdono soprattutto gli aspiranti all'acquisto e all'affitto di un'abitazione, posti di fronte a quello che si configura come un inarrestabile aumento dei prezzi. È infine evidente che l'aumento del costo dell'abitare e la contrazione dell'offerta di abitazioni economiche non possono non generare tensioni sul mercato del lavoro, ponendo ottime premesse all'innesco di una più ampia spirale inflattiva difficilmente controllabile.

Cercherò ora di vagliare i tre approcci nazionali alla questione fondiaria illustrati dai nostri principali relatori durante le tre mezze giornate dedicate alla disamina delle leggi più significative dei casi britannico, francese e spagnolo. Trascurerò volontariamente il fatto che il *Community Land Act* sia stato abrogato da tempo, poiché non è stato sostituito da alcun altro strumento normativo valido.

Riprendendo quanto avevo affermato introducendo l'argomento del colloquio, si può affermare che una caratteristica desiderabile di una buona legge fondiaria per l'urbanistica sia la garanzia di disporre, nel luogo giusto e al momento adatto, dei terreni necessari per le esigenze sociali: soprattutto abitazioni a buon mercato e servizi.

Sotto questo profilo, non c'è alcun dubbio che il *Community Land Act* del 1975 fosse pienamente soddisfacente. Il *white paper* pubblicato l'anno precedente alla sua approvazione, *Land*, annunciava proprio come primo obiettivo della futura legge quello di "mettere in grado la comunità di controllare l'edificazione dei suoli in armonia con le sue necessità e priorità". Il proposito fu effettivamente attuato anche se, come ha affermato Lichfield, in misura molto inferiore alle attese.

Non si può dire altrettanto della *Loi foncière* dello stesso 1975, alla quale non era stato affidato questo compito specifico e che lasciava pertanto l'iniziativa in campo immobiliare al settore privato demandando ad altre leggi, come quella urbanistica del 1967 con le sue *Zones d'Amé-*

nagement Concerté (ZAC), il compito (che non pare sia stato svolto in maniera sempre efficiente) di coordinare la fornitura di servizi con la costruzione di grandi insediamenti residenziali. Non risulta che nemmeno la *Ley del suelo* del 1992 abbia garantito il necessario coordinamento dell'azione municipale e l'attuazione in tempi ragionevoli delle previsioni dei piani.

Un'altra caratteristica di una buona legge fondiaria dovrebbe essere quella di favorire la costruzione di alloggi e servizi sociali nella quantità adatta e ad un costo ragionevole, intendendo però mettere l'accento sul coordinamento e sull'efficienza temporale delle operazioni.

La legge britannica era stata certamente predisposta per rispondere con grande efficacia a tale requisito, ma gli esiti modesti e la precoce conclusione della sua avventura hanno impedito di verificarne la reale adeguatezza. In Francia i terreni sono disponibili solo a valore di mercato e peraltro "la severità del problema della dotazione di attrezzature pubbliche è connessa all'ampiezza quantitativa e qualitativa dello sviluppo insediativo [...]. L'impatto di questa intensa dinamica edificatoria sulle infrastrutture e sugli altri servizi pubblici è stato aggravato da un cambiamento nei modelli insediativi, sempre più caratterizzati da tendenze alla suburbanizzazione e alla produzione di residenze unifamiliari in luogo delle tipologie multifamiliari dei *grands ensembles*" (Renard, in Curti, 1999, p. 205). La legge fondiaria non era collegata alle leggi sulla casa e a quelle urbanistiche, mentre una certa garanzia di sovvenzione delle infrastrutture pubbliche è tuttora offerta dalla *taxe locale d'équipement* istituita dalla legge urbanistica del 1967. Infine, la forte valorizzazione dei suoli innescata dalla normativa spagnola ha reso quasi proibitivi acquisti ed espropri tesi alla realizzazione di quartieri d'edilizia popolare e di servizi sociali. I terreni utili a tali operazioni possono essere ottenuti quasi soltanto grazie ai "regali" di cubatura ai vari proprietari dei terreni che si trovino in posizioni adatte e siano pertanto utilizzabili per gli scopi indicati.

Un'altra caratteristica molto condivisa in materia di normativa fondiaria è quella di recuperare una quota ragionevole della rendita, di trattare equamente i proprietari dei suoli e di renderli il più indifferenti possibile rispetto alle scelte urbanistiche.

Anche sotto questo profilo lo schema dei "suoli comunitari" era il più soddisfacente, ma non del tutto. L'obiettivo di "restituire alla comunità l'incremento di valore del suolo che traesse origine proprio dai suoi sforzi" era già stato affermato chiaramente nel *white paper* del 1974. La legge s'era infatti proposta di far espropriare dalle amministrazioni locali – nell'arco di una ventina d'anni – tutti i terreni che fossero oggetto di trasformazioni urbanistiche, pagandoli al "valore d'uso corrente" per riaffittarli poi a valore di mercato ai vari operatori immobiliari, ottenendo così un recupero totale del *betterment*. Tuttavia, per ragioni elettorali, fu ammessa un'ampia eccezione a tale principio nel caso dei terreni impiegati per usi residenziali, che avrebbero potuto essere ceduti in piena proprietà (Hubbard, in Morbelli, 1985). Inoltre, come ci ha detto Lichfield, la sua applicazione pratica mostrò che quasi il 98% dei suoli interessati erano esentati dal provvedimento, poiché facevano già parte di "banche di suoli" formate da Enti istituzionali e da operatori immobiliari. Sui pochi terreni acquisibili era comunque garantita una più che ragionevole indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte urbanistiche.

Minori garanzie erano invece offerte dal dispositivo francese. La legge del 1975 s'era infatti proposta, fin dalla sua concezione, un obiettivo limitato, quello di "tosare" completamente quell'eccedenza del plusvalore fondiario che superasse una quota prestabilita e – per così dire – istituzionalizzata: quella lucrabile con realizzazioni immobiliari che superassero l'indice di sfruttamento edilizio pari a 1,5 a Parigi e a 1 nel resto della Francia. La rendita fondiaria ottenibile al di sotto di quei limiti massimi era pertanto pienamente legittimata. Anche l'indifferenza dei singoli proprietari nei riguardi delle indicazioni dei piani era dunque raggiunta solo nei casi di sorpasso di quelle soglie. Infine (come s'è già rilevato), nella fase di progressivo abbandono del ricorso al *plafond légal de densité*, il provvedimento accrebbe i vantaggi dei comuni già ricchi – come quelli della zona occidentale della metropoli parigina, con una forte propensione a ospitare uffici – rispetto agli altri.

Nel caso spagnolo il concetto di "equità" si applica soltanto nei rapporti fra singoli proprietari fondiari urbani e non è assolutamente applicato fra la categoria degli stessi e tutte le altre categorie di cittadini, non esistendo – a quanto pare – alcun meccanismo di recupero costante

della rendita fondiaria urbana. I piani, come ci ha detto Garcia-Bellido, sono grandi distributori di valori ad una categoria di fortunati, mentre il gioco combinato della *reparcelaciòn* e della *transferencia de aprovechamiento* garantisce una sostanziale equità solo fra un proprietario e l'altro. Potremmo quindi definirla una "equità fra pochi".

Passiamo ora a vagliare la rispondenza dei casi esaminati al criterio della riduzione al minimo delle capacità discrezionali dei poteri pubblici.

Ancora una volta, la normativa più soddisfacente al riguardo pare fosse quella britannica, trovandosi i funzionari preposti alla sua gestione in condizioni di sostanziale disinteresse nei confronti dei vari titolari dei diritti sui suoli. Come s'è già osservato, il suo tallone d'Achille si trovava probabilmente nella discrezionalità concessa nei confronti dei proprietari di aree destinate ad attività residenziali.

Per quanto riguarda la *Loi foncière*, non poteva certamente manifestarsi alcuna forma di discrezionalità nella fase, puramente matematica, del calcolo dell'eccedenza di cubatura e della conseguente superficie fondiaria supplementare, mentre siamo stati avvertiti da Renard circa la delicatezza delle stime dei valori corrispondenti a tali superfici.

Il legame diretto fra piani e *aprovechamiento* ci induce poi ad attribuire una forte dose di discrezionalità ai funzionari municipali spagnoli già nella fase di costruzione dei piani e ad un'ulteriore dose nella fase successiva, quella di attribuzione di valori alle cubature edilizie oggetto dei trasferimenti dei diritti di edificabilità.

Concludiamo la rassegna vagliando la rispondenza delle varie normative all'ultima caratteristica: assumere un atteggiamento realistico nei confronti dell'apparato amministrativo pubblico, in particolare di quello locale, e delle sue possibilità finanziarie.

Questo aspetto fu, evidentemente, il pilastro fragile che compromise la stabilità dell'edificio normativo britannico, i cui aspetti economici erano affidati ad una copertura finanziaria garantita dai prestiti statali erogati nella fase iniziale di acquisizione dei terreni e dalla loro successiva cessione ai vari soggetti interessati allo sfruttamento. Lichfield ci ha informato però, nel corso della sua disamina critica, sulle numerose disavventure finanziarie e operative incontrate dalla normativa sui

"suoli comunitari". È evidente che, in un clima del genere, la scure dei Conservatori non trovò troppe difficoltà ad affondare i suoi colpi.

Per quanto riguarda la *Loi foncière*, non pare siano emerse particolari difficoltà di gestione amministrativa nella fase iniziale. Renard ha però soggiunto che il vero e proprio "colpo mortale" al suo schema fu inferto dalla successiva riforma per il decentramento amministrativo, che collocò le amministrazioni dei piccoli comuni in una posizione di soggezione nei confronti dei "poteri forti" locali, caratterizzati da una forte componente immobiliare.

Venendo infine al caso spagnolo, il quadro che ci ha illustrato Garcia-Bellido ci induce a pensare che gli aspetti deteriori del sistema siano stati evidenziati proprio dalla debolezza finanziaria strutturale delle amministrazioni locali che, impedendo di fatto le espropriazioni, avrebbe portato a gonfiare le possibilità edificatorie tanto dei tessuti urbani esistenti quanto di quelli previsti dai piani, promuovendo quell'eccessiva valorizzazione dei suoli edificabili foriera degli esiti già illustrati.

Segnalo infine gli aspetti degli interventi nel dibattito che ritengo più significativi.

Uno riguarda la natura e la fenomenologia del mercato immobiliare nella situazione attuale.

Roscelli ha sostenuto ad esempio che, mentre sembrerebbero acquisiti gli orientamenti verso politiche urbane per progetti e verso forme di coinvolgimento e di concertazione tanto della mano pubblica come di quella privata, appaiono assai più sfumate le modalità di valutazione degli impatti reali degli strumenti urbanistici. Esse comporterebbero conseguenze sull'effettiva attuabilità degli interventi previsti da tali strumenti e sull'equità distributiva degli eventuali vantaggi generati dalle forme indotte di valorizzazione immobiliare.

D'altra parte, il mercato ideale postulato da molti metodi di valutazione apparirebbe sempre più astratto. Il dibattito sulla validità dei modelli interpretativi di tipo formale del mercato ha infatti dimostrato da tempo l'impossibilità di spiegare tutte le sue anomalie. Si farebbe dunque sempre più strada l'ipotesi di mercati interdipendenti, imperfetti e largamente condizionati dalla mano pubblica.

Non resterebbe allora che prendere atto della realtà di un mercato

oramai incapace di regolare in modo univoco la produzione e l'uso di beni collettivi. In questo quadro, assumerebbe un peso sempre maggiore la critica alla definizione dei prezzi desunta da simulazioni, arrivando così a mettere in discussione i metodi canonici utilizzati per interpretarne il comportamento nell'ambito delle procedure usate correntemente per valutare la convenienza pubblica degli interventi: come la definizione di "prezzi ombra" e l'analisi costi-benefici.

Quanto all'approccio circa le possibili soluzioni, Barbieri ha insistito sulla necessità di cedere una certa quantità di risorse – e non solo il suolo – per la costruzione della "città pubblica".

Passando poi alla *vexata quaestio* della separazione del diritto di edificare da quello di proprietà, proprio la perequazione urbanistica parrebbe possedere la capacità di affrontarlo in modo pragmatico ed efficace. Il terreno utile alla città pubblica sarebbe "integrato" dalla perequazione insieme con quello utilizzabile a scopo privato secondo le previsioni del piano, poiché chiunque intraprendesse un intervento di trasformazione urbanistica dovrebbe cedere gratuitamente una parte del terreno di proprietà per la costruzione della città pubblica.

La città esistente, che trae vantaggi dagli investimenti sia pubblici che privati, dovrebbe però restituire almeno una parte del valore connesso a tali vantaggi mediante un riformato contributo di miglioria. Potrebbe farlo con una parte dell'ICI oppure con un contributo connesso con qualunque tipo d'investimento fatto nella "città che si conserva".

Anche Forte si è soffermato sulla necessità di un nuovo approccio alle regole fondiarie, che debbono necessariamente tenere conto delle maggiori incertezze della città futura.

La perequazione urbanistica opererebbe allora nella prospettiva della definizione di regole mirate alla costruzione della città, discendenti dalla differenziazione concettuale fra rendite (da restituire alla collettività) e profitti imprenditoriali, capaci di attribuire responsabilità tanto agli operatori pubblici quanto a quelli privati. Essa consentirebbe di attenuare le incertezze collegate al ruolo predittivo del piano urbanistico, ma non risolverebbe il problema dell'incertezza circa l'assetto futuro degli usi del suolo collegati a obiettivi d'ordine ambientale.

Il tema centrale è stato ripreso da Stanghellini, secondo il quale il

"suggestivo affresco" generato dal raffronto europeo in sede di colloquio discende dalle diverse configurazioni giuridiche del diritto di proprietà, che possiede nei vari Paesi specificità che vi hanno condizionato la definizione degli strumenti per le politiche fondiarie.

La pianificazione urbanistica svolgerebbe anche in Italia un ruolo cruciale nella regolazione dei processi di formazione e appropriazione della rendita.

Vengono già corrisposti congrui indennizzi per l'acquisizione dei terreni vincolati a usi pubblici, come pure nel caso in cui i vincoli non siano seguiti da espropriazione, vanificando la possibilità di utilizzazione economica dei terreni stessi. Sarebbe stata proprio la scarsità delle risorse pubbliche utilizzabili per corrispondere tali indennizzi a indurre in anni recenti a sperimentare il nuovo approccio della "perequazione urbanistica".

Per Stanghellini l'aspetto positivo del confronto fra il caso italiano e quelli esteri risiederebbe nel fatto che la gamma degli strumenti utilizzati in Italia potrebbe arricchirsi ulteriormente proprio attingendo all'esperienza internazionale. Si tratterebbe però di scegliere di volta in volta nella "cassetta degli attrezzi" quello più indicato per il particolare problema da risolvere, ricordando che le politiche fondiarie devono affrontare tre ordini di problemi: il recupero del plusvalore fondiario a beneficio della collettività, il finanziamento delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche, la perequazione dei proprietari fondiari.

La questione cruciale da affrontare sarebbe però quella della scarsa trasparenza dei mercati immobiliari, ricordando quanto le lacune in tal senso abbiano pesato sul sostanziale fallimento dei contributi di miglioria. Buone speranze in proposito sarebbero però state accese dalla costituzione di vari Osservatori sui prezzi immobiliari, promossi da soggetti pubblici e privati e soprattutto dal Ministero delle Finanze e dalle camere di commercio, nonché dalla preannunciata formazione del catasto di valori su base patrimoniale coordinata dal Dipartimento del Territorio del Ministero delle Finanze, con la partecipazione diretta dei comuni.

Camagni ha poi rafforzato, con alcune osservazioni, l'ipotesi secondo la quale il quadro economico non corrisponderebbe più ai criteri interpretativi ancora validi nel corso degli anni Settanta.

La prima osservazione è scaturita dall'affermazione di Renard circa la scomparsa, attualmente in corso, della "torta" dei plusvalori fondiari urbani, che manifesterebbe la divergenza fra gli interessi del capitale reale e di quello finanziario. Da una parte esisterebbe infatti il capitale immobilizzato nella città storica, dall'altra il capitale reale nelle mani dei *developer*: la rendita non sarebbe tuttavia scomparsa ma si manifesterebbe in altre forme e soprattutto in nuovi luoghi, per esempio nelle aree periurbane della nuova urbanizzazione diffusa.

Un altro tema che è necessariamente disceso dalla stessa impostazione del colloquio è stato quello della presumibile convergenza, a livello europeo, anche delle politiche in materia urbanistica e fondiaria. Secondo Camagni si potrebbero riconoscere, in proposito, due vie: una sarebbe quella dell'elaborazione di alcune grandi linee guida di assetto territoriale, oggi formalmente contenute nello ESDP (o SDEC); l'altra sarebbe quella presentata nel 1998 al Forum Urbano di Vienna con la comunicazione "Quadro d'Azione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile", che proponeva di utilizzare in maniera coerente tutti i diversi strumenti d'intervento già a disposizione della Commissione in campo urbano.

Una terza riflessione ha riguardato la domanda posta da Garcia-Bellido all'inizio della sua relazione: se fosse la collettività a creare valori attraverso il suo intervento sulla città, oppure i privati mediante le loro decisioni individuali di localizzazione. La risposta dell'economista sarebbe semplice: entrambi. La città – ha affermato Camagni – è un complesso di esternalità che derivano tanto dall'azione pubblica – soprattutto mediante la predisposizione di infrastrutture – quanto da un "meccanismo cooperativo di localizzazione cumulativa delle attività" che crea l'agglomerazione e ne accresce i vantaggi.

La quarta e ultima riflessione ha riguardato la fiscalità fondiaria e il regime dei suoli in senso generale. Al di là dell'individuazione di due modelli diversi e alternativi di normativa fondiario-fiscale, quello britannico e quello americano, dovremmo infatti riconoscere l'esistenza di alcune grandi esigenze comuni come l'abbondanza di risorse pubbliche, non necessariamente generate dalla sola tassazione ma anche dai processi di trasformazione della città.

Parlando del caso francese, Renard ci ha mostrato che le regole di tipo generale rischiano di uccidere il mercato.

Oramai la negoziazione, sul tipo dei *planning gain* britannici, è di casa dappertutto: deve però esser praticata in modo trasparente, da parte di funzionari pubblici altamente professionalizzati e motivati. A tal proposito, il settore pubblico potrebbe utilizzare due strategie: confermare mediante opportune normative l'obiettivo di incamerare una quota dei plusvalori creati e creare d'altro canto una competizione fra i diversi progetti privati.

Questa strategia dovrebbe essere perseguita anche all'interno di nuove procedure di carattere perequativo. Il livello d'imposizione andrebbe comunque definito in modo da realizzare ulteriori obiettivi nella direzione di un tornaconto economico delle operazioni e dell'ottimizzazione dei risultati per l'amministrazione pubblica locale.

Si potrebbe affermare, in conclusione, che esistono diverse forme di cattura dei plusvalori fondiari che realizzano insieme un obiettivo di equità fiscale e uno di efficienza pubblica, consentendo di realizzare opere, infrastrutture e spazi pubblici che aumentano l'efficienza e la vivibilità delle aree urbane.

Gli strumenti che vengono sempre più utilizzati possiedono però una doppia natura: coercitiva e negoziale. La natura coercitiva imporrebbe una riduzione delle aspettative di profitto fino a livelli ritenuti accettabili; quella negoziale consentirebbe invece al settore pubblico di realizzare maggiori introiti dovunque fosse possibile, di assecondare meglio le fluttuazioni del mercato immobiliare, di orientare alcune caratteristiche dei progetti nelle direzioni desiderate e di evitare defatiganti e rischiosi contenziosi.

Un altro argomento importante toccato vivacemente dal colloquio è stato quello delle valenze ambientali della questione fondiaria. L'ha sollecitato Lichfield venerdì mattina, con un accenno al ruolo sempre più importante della valutazione d'impatto ambientale in Gran Bretagna dove, in concomitanza con le direttive di Bruxelles, s'è introdotto il concetto di ecotassazione, che prevede di colpire chiunque provochi un inquinamento. Sarebbe così possibile rintracciare una forte correlazione fra l'imposta sul valore fondiario e l'ecotassa.

La questione è stata subito ripresa da Gambino, che ha affermato che la linea d'azione britannica, tuttora praticata attivamente, del trasferimento degli oneri relativi alle infrastrutture, dovrebbe e potrebbe dilatarsi ai costi ambientali.

Partendo da tale premessa, Gambino ha domandato a Lichfield se e quanto fosse possibile attualmente precorrere, in Gran Bretagna, gli obiettivi relativi al *linkage* fra tassazione dei valori fondiari ed ecotassa, nel senso di sottoporre a tassazione chiunque scaricasse sulla collettività costi ambientali oppure, inversamente, chi traesse beneficio da miglioramenti ambientali prodotti dalla collettività.

Lichfield ha però affermato che, nella fase attuale delle sue ricerche, il problema di tale collegamento non è stato ancora risolto. La soluzione al problema sarebbe assai difficile non solo perché i suoi termini non sono ancora chiari, ma perché sussistono particolari punti di vista in materia da parte del Ministero delle Finanze britannico.

La felice realtà della Gran Bretagna è tuttavia l'estensione della pratica corrente delle valutazioni d'impatto ambientale a tutti i maggiori progetti contemplati dai piani urbanistici. La questione ambientale – ha affermato Lichfield – è tenuta ben presente da parte degli urbanisti britannici, ma non esiste ancora alcuna guida né indicazione precisa sulle modalità di trattamento delle informazioni al riguardo. Il problema centrale sarebbe comunque quello di tradurre tutto quanto riguardi la legislazione ambientale in termini d'impatto sulle persone, valutando il cosiddetto *community impact*.

Si è anche toccato un altro tema di grande rilievo, meritevole di un convegno apposito e gravido d'implicazioni, come quello del dilemma città nuova/città vecchia.

Anche in questo caso è stato Lichfield a innescare la discussione, nella seconda parte del colloquio, accennando all'urgenza, molto sentita in Gran Bretagna, di rigenerare le parti interne delle città, dove insiste oggi circa la metà del patrimonio residenziale nazionale.

Il governo Blair si è infatti prefisso di far salire al 60% la quota del patrimonio residenziale sito nella "città vecchia", utilizzando in gran parte i terreni già urbanizzati o *brown fields*. Data l'importanza sociale della questione (la "città vecchia" è soprattutto occupata da immigrati

e gruppi a basso reddito), il governo intenderebbe impedire la costruzione di case su terreni vergini (*green fields*) per riqualificare invece le parti vecchie delle città.

Poiché ciò può avvenire solo mediante finanziamenti, ovviamente nel caso (frequente) di operazioni in perdita, Lichfield ha ricordato di aver suggerito, basandosi proprio sulla proprietà statale dei diritti di sfruttamento urbanistico, di tassare le concessioni edilizie sui *green fields* per versare quindi i proventi della cessione di quei diritti su di un fondo speciale destinato al finanziamento del recupero dei *brown fields*.

L'idea è parsa ottima a Camagni, dal momento che la tassa potrebbe essere di carattere nazionale ed eviterebbe soprattutto la concorrenza al ribasso fra i vari comuni, in particolare all'interno delle aree metropolitane. Si tratterebbe di aiutare con un semplice disincentivo il lavoro dei *planner*, facendoli anche intervenire non già su tutte le aree vergini ma solo su quelle che debbano indispensabilmente rimanere tali.

Alla luce delle relazioni presentate e delle discussioni avvenute nel corso del nostro colloquio, quale futuro si può auspicare ad una normativa fondiaria per l'urbanistica italiana?

Credo che si possa incominciare scartando un'ipotesi: quella di una soluzione ispirata al *plafond légal de densité* francese che pare, per le ragioni già esposteci da Renard, la grande sconfitta nel panorama europeo contemporaneo. Sembrerebbe quanto meno avventato adottare una soluzione abbandonata proprio nel Paese che l'ha prima promossa e poi sperimentata a lungo.

Le soluzioni possibili potrebbero rintracciarsi allora riferendosi alle due altre proposte nazionali, corredate eventualmente dalla ripresa di alcuni dispositivi introdotti a suo tempo in Italia, per essere quindi colpevolmente trascurati o troppo presto abbandonati.

La premessa ancor oggi ammirevole alla vicenda britannica è certamente l'analisi condotta dalla Commissione Uthwatt, non per nulla spesso richiamata nel corso del colloquio. Penso che qualsiasi soluzione si voglia proporre debba sempre tenerla in gran conto.

Non si può certamente pensare – nel caso italiano – all'irripetibile vicenda della nazionalizzazione dei diritti di sfruttamento urbanistico, che garantisce ancora nelle isole britanniche, a distanza di più di mezzo

secolo, la totale discrezionalità del rilascio o meno delle concessioni per qualsiasi opera di trasformazione del suolo. Né si può pensare di arrivare all'esproprio generalizzato e allo scambio di terreni al valore d'uso quando la stessa esperienza locale ne ha dimostrato, come del resto è avvenuto per il PLD in Francia, l'impraticabilità.

Una volta accettata l'inevitabilità delle regole dello scambio e della concorrenza, ne discende che anche le espropriazioni dovrebbero avvenire sostanzialmente a valore di mercato. Resta tuttavia fermo il principio del prelievo costante e sistematico della rendita, o plusvalore di trasformazione che dir si voglia. Esso si presta a due soluzioni diverse, una di carattere periodico, l'altra a scadenze determinate.

La prima soluzione era già stata suggerita nel Rapporto Uthwatt per i terreni già urbanizzati, ma non fu poi adottata. Mantiene una sua validità intrinseca ma è di difficile applicazione, soprattutto perché postula una trasparenza pressoché assoluta dei valori e dei prezzi, che è possibile solo nell'ambito di un sistema catastale e fiscale quasi perfetto.

Occorre però soggiungere che in Italia, con l'avvento dell'ICI e la soppressione, ovvero l'attenuazione delle varie imposte sui trasferimenti, si sta seguendo la via del prelievo costante e sistematico, anche se è opportuno sottolineare che si tratta di una tassazione del valore capitale e non dell'incremento di valore.

L'altra soluzione potrebbe prevedere il prelievo fiscale alle scadenze della monetizzazione dei valori capitali dei suoli, che non possono essere altro che le compravendite o le successioni. Ciò postulerebbe naturalmente meccanismi peritali efficienti e revisioni catastali frequenti e aggiornate. La tassa dovrebbe colpire solo i terreni e non gli edifici, separando appunto il prelievo delle rendite dalla tassazione dei profitti immobiliari. Occorrerebbe dunque scorporare dal valore scambiato quello dell'edificio insistente sul lotto, al quale potrebbe essere attribuita una vita convenzionale, ad esempio di 100 anni, e presunto un andamento lineare decrescente fino a zero del suo valore nel tempo, detratte naturalmente le rivalutazioni imputabili a operazioni di ripristino.

Questo potrebbe valere per gli edifici di proprietà. Poiché molti edifici sono concessi in affitto e il relativo canone incorpora certa-

mente, in varia misura, il valore del lotto di pertinenza, tale forma di reddito giustificherebbe il prelievo periodico dell'incremento di valore del suolo, ad esempio ogni dieci anni, che dovrebbe essere effettuato ad un saggio tale da mantenere comunque il mercato in buona efficienza.

Questa forma di prelievo sarebbe quello, per così dire, ordinario, che assumerebbe come base imponibile l'incremento di valore dei suoli, dovuto essenzialmente alla crescita delle dimensioni della città e (soprattutto oggi, quando l'espansione fisica delle città tradizionali è pressoché cessata) della ricchezza delle funzioni da loro ospitate: insomma quello che il Rapporto Uthwatt chiamava il *floating value*.

Occorre però tenere anche conto degli incrementi di valore di carattere straordinario, quelli imputabili alla realizzazione di particolari opere infrastrutturali. Qui si potrebbero opportunamente risuscitare, come ha sostenuto anche Barbieri, i contributi di miglioria. Va però detto che il sistema di prelievo indicato prima, essendo basato sul valore accertato, congloberebbe anche l'incremento straordinario.

Le rilevanti – e direi quasi storiche – trasformazioni attualmente in corso del Catasto e del sistema degli estimi tanto catastali quanto proposti da organizzazioni affidabili, ispirano un certo ottimismo circa l'accertamento dei due valori essenziali, quelli fra due passaggi consecutivi di proprietà.

A corollario di tutto ciò, per impedire qualsiasi forma di doppia tassazione, data per scontata l'abolizione dell'INVIM prevista per il 2002, potrebbe essere ammorbidita la tassa di registro sugli acquisti e abrogato il contributo, contestuale al rilascio della concessione e commisurato al costo della costruzione, istituito a suo tempo per operare un rozzo e sostanzialmente iniquo prelievo del plusvalore fondiario.

Il sistema perequativo, mediato dall'esperienza spagnola, è una questione a parte e relativamente indipendente, occupandosi più che altro di parificare le posizioni proprietarie e di ottenere ragionevoli contributi in denaro o in natura per la "città pubblica", senza configurarsi come un sistema organico, generale e continuo di prelievo del plusvalore fondiario. Restano i pericoli, vivacemente tratteggiati da Bellido, di effetti inflattivi su tutto il sistema immobiliare.

In conclusione, gli strumenti disponibili sono molti e, come ha già detto Stanghellini, si tratterebbe di prelevare via via dalla "cassetta degli attrezzi" quelli più adatti alle varie situazioni. Compito degli studiosi del settore sarebbe di suggerirli.

Riferimenti bibliografici

BLUNDELL V. H.,
1993 *Essays in Land Economics*. London: Economic and Social Science Research Association.

COX A.,
1984 *Adversary Politics and the Land: The Conflict over Land and Property Policy in Post-War Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

DOUGLAS R.,
1976 *Land Taxation*. London: Sweet and Maxwell.

GARCIA-BELLIDO J.,
1999 *Il trasferimento dei diritti edificatori nella politica fondiaria in Spagna*, in CURTI F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*. Rimini: Maggioli.

HUBBARD C.,
1985 *I valori fondiari e il problema dell'indennizzo e della miglioria: l'esperienza inglese*, in MORBELLI G. (a cura di), *Urbanistica e valori fondiari. Verso una nuova legge sui suoli?*. Torino: CELID.

LICHFIELD N., DARIN-DRABKIN H.,
1980 *Land Policy in Planning*. London: George Allen and Unwin.

RENARD V.,
1999 *Imposte sulla proprietà, fornitura di servizi pubblici e politica dei suoli in Francia*, in CURTI F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*. Rimini: Maggioli.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2002 da Industria Grafica Falciola Sas - Torino - per conto di IRES *Piemonte*

REGIONE PIEMONTE

IRES PIEMONTE

ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE