

FRANCOANGELI/Metodi del Territorio

# Diritti edificatori e consumo di suolo

## Governare il territorio in trasformazione

Sergio Serra



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# Metodi del Territorio

Collana fondata da Fernando Clemente e diretta da Giovanni Maciocco

## *Direttore di collana*

Giovanni Maciocco

## *Comitato scientifico*

Michael Batty

Dino Borri

Arnaldo Cecchini

Xavier Costa

Francesco Indovina

Carlo Olmo

Pier Carlo Palermo

Nuno Portas

Thomas Sieverts

Ray Wyatt

## *Comitato editoriale*

Paola Pittaluga

Gianfranco Sanna

Silvia Serreli

Francesco Spanedda

## *Progetto Grafico*

Samanta Bartocci

Enrico Cicalò

Michele Valentino

## *Managing Assistants*

Giovanni Maria Biddau

Laura Lutzoni

Michele Valentino

Metodi del Territorio è un'espressione che segnala quasi un'appartenenza dei metodi al territorio, metodi per il progetto della città, che assumono il territorio come centro del ragionamento, metodi che esplorano il territorio come campo di potenzialità per il rinnovo della vita urbana. La dimensione ambientale ci ricorda anche che la città è del territorio per l'interdipendenza ambientale che ne caratterizza le relazioni e che sono alla base della qualità ambientale della vita urbana. Il territorio non è più l'insieme delle condizioni esterne della città perché il contesto è diventato un orizzonte interiore della città. Possiamo dire perciò che la città coincide con il territorio, suo universo contestuale.

Proprio per questo, non si tratta di creare separatezze tra le morfologie urbane, ma di cercare di vedere la città in tutte le differenti forme spaziali in cui si esprime la condizione urbana contemporanea, esplorando le condizioni di territorialità che necessariamente si incorporeranno nella città.

Inteso in questo senso, il territorio segnala una disponibilità al progetto, dell'insediamento. Territorio inteso come luogo di riconoscimento delle differenze spaziali dell'urbano, luogo del recupero dell'ethos, di tutto ciò che non è stato al centro, che non era nella polis; matrice profonda degli elementi primari dell'abitare.

In questa prospettiva, il progetto dello spazio può essere immaginato come un processo complesso verso la comprensione dello spazio pubblico contemporaneo, un processo che assumendo una concezione conoscitiva del progetto favorisca uno sfondo condiviso in cui tutti gli abitanti di un territorio abbiano voce per la costruzione di una città giusta. In questo senso, il progetto del territorio è il progetto della città.

Tutti i testi pubblicati nella collana sono sottoposti a un processo di blind peer review.

**Diritti edificatori  
e consumo di suolo  
Governare il territorio  
in trasformazione**

Sergio Serra

FrancoAngeli

In copertina: Processi di urbanizzazione e di trasformazione del territorio determinati dall'applicazione pluridecennale di modelli di sviluppo e di pianificazione fondati sul consumo delle risorse territoriali.  
Foto aeree della Regione Sardegna, 1977 e 2013.  
Elaborazione grafica di Alessio Floris.

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Prefazione, di Anna Maria Colavitti</b>	pag.	9
<b>Introduzione</b>	»	13
<b>1. Rendita urbana e consumo di suolo</b>	»	17
1. La rendita urbana: storia e sviluppi	»	17
1.1. Le teorie economiche sulla rendita	»	18
1.2. Il mercato immobiliare tra rendita urbana e finanziaria	»	22
2. Gli esiti spaziali delle dinamiche della rendita	»	26
2.1. Consumo di suolo e dispersione insediativa	»	27
2.2. Strategie e politiche europee e nazionali	»	34
2.3. Il ruolo della pianificazione nel contenimento del consumo di suolo	»	38
Riferimenti bibliografici	»	40
<b>2. Proprietà del suolo, diritti edificatori e pianificazione urbanistica</b>	»	44
1. Il dibattito sulla regolazione pubblica del mercato	»	44
2. Questioni di efficacia ed equità del piano	»	51
3. Il controllo della rendita tra regolazione e mercato	»	57
4. Indagine comparativa del contesto internazionale	»	60
Riferimenti bibliografici	»	64

<b>3. La lezione statunitense</b>	pag.	67
1. Il contesto operativo	»	67
2. Strumenti <i>command and control vs market-based</i>	»	69
3. I <i>Transfer of Development Rights Programs</i>	»	72
3.1. Obiettivi e funzionamento dei programmi TDR	»	72
3.2. Fattori di successo dei programmi TDR	»	75
3.3. TDR e tutela del patrimonio storico monumentale: il caso della città di New York	»	79
3.4. TDR e salvaguardia ambientale: il caso della Florida	»	87
Riferimenti bibliografici	»	89
<b>4. Il contesto europeo</b>	»	92
1. Germania	»	92
1.1. La pianificazione razional-comprensiva tedesca	»	92
1.2. Tra regolazione e mercato: il sistema di <i>tradeable planning permits</i>	»	95
2. Spagna	»	99
2.1. Norme e strumenti per il governo del territorio	»	99
2.2. Perequazione e trasferimento dei diritti edificatori in Spagna	»	102
3. Paesi Bassi	»	107
3.1. Il sistema normativo e pianificatorio nei Paesi Bassi	»	107
3.2. Approcci <i>command and control vs market-oriented</i>	»	109
4. Pianificazione spaziale e nazionalizzazione dei diritti edificatori nel Regno Unito	»	111
5. Urbanistica e perequazione in Francia	»	119
Riferimenti bibliografici	»	123
<b>5. Il governo del territorio in Italia tra innovazione e tradizione</b>	»	127
1. Il dibattito sul controllo della rendita in Italia	»	127
2. Approcci flessibili e consensuali nella pianificazione	»	138
2.1. Urbanistica contrattata e partenariato pubblico privato	»	140
2.2. Le diverse forme della perequazione urbanistica	»	143
2.3. Il diritto edificatorio a titolo compensativo	»	148



2.4. La perequazione territoriale	pag.	150
3. L'evoluzione del quadro legislativo regionale	»	154
4. Il dibattito recente sulla riforma urbanistica	»	160
Riferimenti bibliografici	»	163
<b>6. La sperimentazione di approcci innovativi nella pratica urbanistica italiana</b>	»	166
1. Esperienze di pianificazione comunale a confronto	»	166
2. Il Piano Strutturale e il Regolamento Urbanistico di Firenze	»	172
3. Il Piano di Governo del Territorio di Milano	»	176
4. Il Piano Regolatore Generale di Roma	»	184
5. Riflessioni finali	»	188
Riferimenti bibliografici	»	191
<b>7. La dimensione regionale. Il caso della Sardegna</b>	»	193
1. La tutela del suolo tra norme e piano paesaggistico	»	193
2. Il caso studio della città metropolitana di Cagliari	»	195
2.1. Inquadramento generale	»	196
2.2. Consumo di suolo e dinamiche demografiche	»	199
2.3. L'adeguamento dei piani urbanistici comunali al PPR	»	205
3. Prime riflessioni sulla proposta di revisione della legge urbanistica regionale	»	212
Riferimenti bibliografici	»	214
<b>8. Approcci <i>market-oriented</i> nel governo del territorio in Italia: potenzialità e rischi</b>	»	215
1. Il diritto di edificazione: aspetti normativi	»	215
1.1. La natura giuridica dello <i>jus aedificandi</i>	»	215
1.2. Dalla cessione di cubatura agli istituti della perequazione e della compensazione	»	218
1.3. Le novità introdotte nel Codice Civile dal Decreto Sviluppo	»	223
2. Consumo di suolo e libera circolazione dei diritti edificatori	»	224
3. Nuove forme di piano e trasferimento dei diritti edificatori	»	228
4. La stima dei diritti edificatori tra efficienza ed equità	»	231
5. Alcune riflessioni sulla compensazione urbanistica	»	234

5.1. L'autonomia dei diritti edificatori compensativi	pag.	235
5.2. La tutela giuridica dell'indennizzo compensativo	»	237
6. Gestione, trasparenza e fiscalità del mercato dei diritti edificatori	»	239
Riferimenti bibliografici	»	241
<b>9. Alcune riflessioni critiche e possibili prospettive</b>	»	244
1. L'edificabilità del suolo: opportunità o ostacolo allo sviluppo socio-economico del territorio?	»	244
2. Il consumo di suolo nella dimensione sovracomunale	»	247
3. Linee guida per l'utilizzo dei diritti edificatori	»	252
4. Una proposta per la revisione del sistema di pianificazione	»	257
Riferimenti bibliografici	»	259

## *Prefazione*

di *Anna Maria Colavitti\**

Il lavoro di Sergio Serra ha molti meriti e qualche “demerito”. Tra i meriti vi è, senz’altro, quello di avere riportato alla riflessione scientifica il tema della rendita, elemento centrale del dibattito culturale degli anni del capitalismo rampante. Un merito importante, se pensiamo che ancora oggi, il nodo irrisolto dei conflitti urbani riguarda proprio la distribuzione di diritti incontrovertibili che condizionano la vita degli abitanti “cittadini” nelle città. Tra i “demeriti” più evidenti vi è quello di avere ingenuamente chiarito come sia possibile proporre alcune soluzioni condivisibili all’interno di un dibattito che vede, da sempre, grandi opposizioni tra liberisti e non liberisti. Lo colloco tra i demeriti poiché avere il coraggio di dichiarare le proprie posizioni in modo così discreto, ma incisivo, non sempre può essere un fatto popolare e positivo all’interno delle nostre discipline. Comunque si tratta di un tema sul quale i confronti, negli anni, sono stati spesso contraddittori e disomogenei, senza giungere ad una trattazione dai connotati sistemici che volesse, come vuole il volume di Serra, guardare anche alle grandi trasformazioni socio-economiche che hanno condizionato le scelte tecniche dei regimi d’uso del suolo.

Ovviamente una ricerca di questo genere stimola molte riflessioni che, partendo dai contenuti tecnici così ben delineati dall’autore nel testo, finiscono per coinvolgere i grandi temi del territorio, la democrazia delle scelte, la tipologia di scelte sul territorio, le norme, le condizioni di assetto e di sviluppo, i comportamenti conseguenti ad essi.

Le soluzioni trovate dal mercato non sempre hanno perseguito ideali di pacifica convivenza tra sviluppo di nuovi equilibri e conservazione di quelli esistenti o precedenti. L’impressione che se ne ricava è quella di un generale squilibrio legato anche, nel contesto italiano, al mancato o scarso collega-

\* Professore Associato di Tecnica e pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura dell’Università di Cagliari.

mento tra i livelli di governance che “disassano” lo schema imperante razional-comprendivo, trasformandolo in un mostro a più teste. Da qui provengono gran parte dei problemi che non si possono risolvere con procedure autoritative top down, ma devono essere ricalibrati e ricomposti il più possibile, secondo misure concertative pubblico-private che nel nostro paese ancora stentano ad imporsi.

Siamo di fronte ad importanti cambiamenti che interessano le nostre società in modo profondo.

Prima non avevamo strumenti adatti per gestirli, ora non abbiamo nemmeno strumenti adatti per interpretarli, ma soprattutto non sappiamo come reagire alla sostituzione progressiva dei paradigmi di valore che investono l’umanità intera e la privano dei “fondamentali”, siano essi risorse materiali o risorse immateriali, insostituibili, di altro genere e provenienza.

Il tema del territorio riflette, in fondo, tali grandi contraddizioni e non è possibile ricercare la democrazia nella giustizia delle azioni da intraprendere poiché, in linea di massima, ogni scelta causa evidentemente conflitti secondo criteri che scontentano tutte le classi sociali, quelle dominanti e quelle dominate. Le idee di uguaglianza, mercato, democrazia e libertà (i mantra dell’ultimo secolo) sono ben lungi dall’essere condivise ed accettate sia come valore in sé, sia come strumenti per raggiungere altri orizzonti ed altre dimensioni.

Ma il territorio lo viviamo tutti i giorni con i problemi ossessivi che ci pone, le difficoltà di coordinamento dei diversi strumenti esistenti che la normativa in vigore ci obbliga a dirimere e l’idea forte di una funzione pubblica incontrastata, capace di creare e regolare i mercati non è reale, non può attuarsi se non abdicando ad alcune visioni fondamentali che devono essere giustapposte ad altre. La visione “centrista” relativa ad un modello di stato regolatore perfetto lascia il posto ad una visione “mediata” in cui si cerca di ricalibrare i nessi fondamentali che costituiscono le basi del capitale umano, ma seguendo altre traiettorie, quelle dei compromessi e delle economie di transizione.

In tutta questa molteplicità di elementi discordanti che “distraggono” anche dal trarre giusti riferimenti per la città, il suo territorio, il suo progetto che deve invece continuare ad essere un punto centrale della nostra riflessione, ci accorgiamo che la coerenza è diventato un concetto estraneo a noi.

Essa aveva nutrito il passato razionalista dove il territorio si identificava con le funzioni dei servizi (o i servizi che svelavano le funzioni); oggi non è più così...sono saltati gli schemi, i nuovi scenari sono deboli e sfilacciati, quand’anche latitanti, la realtà non coltiva certezza, lo sviluppo di nuovi arrangiamenti di tale realtà, laddove presenti, sono polverizzati e non consentono di rivedere le regole di convivenza.

Non siamo difensori di “regole ad oltranza”, ma dove non ci sono regole risulta difficile stabilire legami di convivenza, sistemi di intermediazione (da più parti si parla della polverizzazione dei ceti intermedi) che costruiscano interessi comuni, o percepiti come tali, processi di integrazione tra le varie sfaccettate componenti che producano anche, perché no, innovazione.

Ma di quali “regole” abbiamo bisogno?

La disgregazione del capitalismo tradizionale ha dispiegato i suoi effetti in modo irruento, secondo traiettorie non convenzionali che poco hanno a che fare con la razionalità, seppure in molti casi apparente, dei modelli più antichi. Il capitalismo finanziario, perché sempre di capitalismo si tratta, gioca in sordina secondo schemi e processi disvelatori di nebbie, nel senso che non produce stabilità di contenuti ma, nell’esaltare la flessibilità, divora le certezze ed indebolisce i legami che si erano creati sul territorio. La società della rendita, come più volte è stata definita, tende a crearsi posizioni di sicurezza sempre più estese, contrastando in modo naturale tutto ciò che ostacola il proprio passaggio: è un fenomeno perverso, quanto disgraziatamente autotutelantesi, di fronte al quale abbiamo poche possibilità, come i contenuti del volume ben insegnano, di arginare diritti e bisogni spietatamente individualistici. Se torniamo alle regole, però, capiamo che tutti i comportamenti che devono essere in qualche modo gestiti e non appiattiti selettivamente hanno necessità di confrontarsi, in una ricerca continua di ricomposizione dimensionale che non sia neolitismo centralizzatore, ma che diventi un programma intercettato da tutti.

Non dobbiamo avere timore delle regole perché esse garantiscono le condizioni di sussistenza di tutti i sistemi; con la mediazione tra i vari contenuti si riesce a costruire un sistema più ordinato che si fa garante anche della diversità.

La ricerca dell’induzione di una forma condivisa di rappresentanza diventa il fulcro collettore di preesistenti divisioni che insistevano sulle disegualianze ed erano caratterizzate dalle discromie tipiche delle guerre di religione (le vicende della rendita e del consumo di territorio sono paradigmatiche di tali assunti) che contavano sulla legge del più forte.

Qualcuno ha scritto (De Rita lo ha fatto, in *Dappertutto e rasoterra. Cinquecento anni di storia della società italiana*, Milano, Mondadori 2017, p. 516) che le società complesse innovano normando, perché, aggiungo io, in tal modo ritrovano la forza di governare un sistema che altrimenti si autodivorerrebbe e divorerebbe qualsiasi cosa intorno ad esso, pensando di mettere a reddito finanche i beni comuni, i commons tanto discussi e variamente interpretati.

Il territorio è un soggetto che deve essere sede di regole e di regole riviste, riaggornate e rinnovate; non è pensabile continuare a posporre e banalizzare,

dentro fastidiosi luoghi comuni, la ineludibile riflessione sulle regole perché significherebbe ridurre progressivamente il sistema delle rappresentanze dei vari corpi sociali che si legittimano, in continuazione, attraverso forme territorializzate dei loro ruoli. Tutto ciò dimostra e rappresenta il lavoro denso e difficile di Serra, segnando, io credo, un passo ambizioso che, senza dubbio alcuno, genera la curiosità di valutare e vedere cosa si nasconde dietro gli angoli, apparentemente invisibili e scivolosi, delle vecchie e nuove economie territoriali.

## Introduzione

Il dilagare nel territorio del cosiddetto *sprawl* urbano compromette il paesaggio naturale, sottrae vaste aree all'uso agricolo e incrementa i costi per la collettività. Nell'epoca della sostenibilità è ormai matura la consapevolezza dei danni prodotti dal consumo delle risorse territoriali e paesaggistiche, a seguito della progressiva espansione dei tessuti urbani. Nonostante la crisi economica non abbia risparmiato il settore edilizio, la notevole pressione insediativa e la tendenza all'inurbamento, particolarmente rilevanti nei contesti metropolitani, non appaiono giustificati dalle dinamiche socio-demografiche. È forse lo stesso modello di sviluppo ad aver innescato la crisi economica, a causa dell'impiego di ingenti risorse economiche nel campo immobiliare, generando rendite urbane e finanziarie a scapito dei profitti derivanti dalla produzione.

Il consumo di territorio e l'artificializzazione del suolo sono fenomeni direttamente connessi alla distribuzione spaziale della rendita e alle politiche pubbliche di governo del territorio. Il volume si basa appunto sull'assunto che esista un legame inscindibile tra i dispositivi di redistribuzione della rendita urbana e di cattura del plusvalore generato dalla trasformazione urbana e le politiche per il controllo del consumo di suolo e per il contenimento della pressione insediativa, argomento prioritario nelle politiche nazionali ed europee. Il tentativo di pervenire a una sintesi, su un tema rilevante e complesso, che consenta di proporre soluzioni globali e unitarie da adottare nel governo del territorio, richiede un approccio interdisciplinare, che tenga conto dei punti di vista di discipline differenti (urbanistica, estimo, economia, diritto).

Il volume riflette sul passaggio da un'urbanistica autoritativa a un approccio consensuale e flessibile, che rafforza il ruolo del privato nel processo decisionale e di pianificazione, e sull'adozione di strumenti *market-oriented*, ispirati ai principi neoliberalisti di autoregolamentazione del mercato. In tal modo si tenta di superare la rigida conformazione dell'uso del suolo e la

tradizionale modalità di attuazione del piano razional-comprendivo, ritenuta responsabile della sua inefficacia.

L'obiettivo principale è valutare le potenzialità espresse dai nuovi sistemi, che utilizzano i meccanismi di mercato in associazione a misure di *soft regulation*, in relazione alle emergenti finalità del governo del territorio, condivise a livello nazionale ed europeo e orientate all'azzeramento dei consumi di suolo. L'ambito di applicazione è sicuramente la trasformazione dei tessuti urbani esistenti e la ridefinizione del rapporto tra urbano e rurale, con operazioni di rigenerazione, riqualificazione e densificazione.

Nel contesto nazionale si studia la consolidata applicazione dell'istituto della perequazione urbanistica, disciplinata in maniera eterogenea nelle legislazioni regionali, e le recenti sperimentazioni di forme più flessibili di trasferimento di diritti edificatori o, addirittura, di libera commerciabilità delle volumetrie. Alla base di questo meccanismo emerge il concetto di diritto edificatorio, scorporato dalla proprietà del suolo e dotato di autonomia giuridica, eventualmente monetizzabile, che i diversi portatori di interesse possono cedere o acquisire secondo le condizioni definite dalle pubbliche amministrazioni. La "moneta urbanistica" può essere utilizzata dagli enti locali per perseguire obiettivi di diversa natura: acquisizione gratuita di suoli, tutela delle risorse ambientali e storico culturali, incentivazione al risparmio energetico, riqualificazione urbana, contenimento del consumo di suolo, realizzazione di infrastrutture e servizi.

Nella prima parte si indagano i meccanismi di formazione della rendita urbana, legati alla scarsità del suolo e alle economie di agglomerazione, e gli esiti spaziali delle dinamiche della rendita, naturali o indotte da processi decisionali di pianificazione. In particolare si ripercorrono le tappe che, nella storia del pensiero economico, hanno portato al riconoscimento delle diverse tipologie di rendita e si evidenziano le peculiarità del mercato immobiliare, sino alle recenti evoluzioni verso la finanziarizzazione del settore.

Il secondo capitolo si concentra sugli effetti dell'azione di pianificazione urbanistica nella produzione e nella distribuzione della rendita urbana.

Preso atto della scarsa efficacia ed equità del piano urbanistico nel controllo della rendita urbana, si riflette sulla necessità o meno di adottare misure di regolazione pubblica del mercato immobiliare, a fronte delle sue numerose inefficienze, e sui vantaggi garantiti da un approccio flessibile e orientato al mercato.

Nei capitoli seguenti si rivolge lo sguardo al contesto internazionale, attraverso un'indagine comparativa di diversi sistemi di pianificazione (Stati Uniti, Germania, Spagna, Paesi Bassi, Regno Unito, Francia). La ricerca illustra sinteticamente, per ciascun contesto nazionale, la struttura istituzionale e amministrativa, i poteri e le competenze nel campo della pianificazione



spaziale, il quadro legislativo di riferimento, con particolare attenzione ai provvedimenti e agli strumenti che riguardano il governo dello sviluppo urbano. I concetti di proprietà del suolo e di diritto edificatorio rappresentano nodi essenziali della ricerca, insieme agli strumenti di pianificazione e alle loro modalità di attuazione. Lo studio individua essenzialmente due classi di strumenti: nella categoria *command and control* ricadono strumenti regolativi e autoritativi tradizionali mentre appartiene alla strumentazione *market-based* o *market-oriented* quella tipologia di strumenti orientati al mercato, solitamente di supporto a un approccio autoritativo. L'attenzione è rivolta, in particolare, alle pratiche di trasferimento dei diritti edificatori per finalità legate alla salvaguardia ambientale, al contenimento del consumo di suolo e alla tutela del patrimonio culturale.

Segue un approfondimento del dibattito sul controllo della rendita urbana nel contesto nazionale attraverso la rilettura delle diverse proposte di riforma della legge urbanistica nazionale e l'analisi degli esiti della stagione di riforma delle leggi urbanistiche regionali, tuttora in corso, con particolare attenzione agli innovativi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico, introdotti per conferire una maggiore efficacia ed equità al sistema della pianificazione. Si fa riferimento alle forme di urbanistica contrattata, al partenariato pubblico privato, alla perequazione urbanistica, alla compensazione volumetrica e alla perequazione territoriale che, sebbene poco diffusa, mostra interessanti potenzialità nella *governance* metropolitana.

Successivamente la ricerca si concentra sullo studio dettagliato di tre recenti esperienze italiane di pianificazione comunale, accomunate dall'obiettivo di contenimento del consumo di suolo e dall'utilizzo di meccanismi innovativi di attuazione basati sul trasferimento dei diritti volumetrici. In particolare, sono analizzati il Piano di Governo del Territorio di Milano, il Piano Regolatore Generale di Roma e il Piano Strutturale di Firenze, in rapporto ai fattori di successo dei programmi *Transfer of Development Rights* statunitensi.

L'ottavo capitolo costituisce un approfondimento delle problematiche urbanistiche nella Regione Sardegna, in funzione della revisione del sistema di pianificazione con la redazione di una nuova legge urbanistica regionale. In particolare, si discute il caso studio della città metropolitana di Cagliari, contesto esemplificativo delle dinamiche di espansione dispersa degli insediamenti urbani in prossimità del capoluogo regionale, e si valuta la capacità dei comuni dell'area metropolitana di governare il fenomeno del consumo di suolo, analizzando i primi tentativi di sperimentazione di approcci flessibili e consensuali nei piani urbanistici comunali redatti in adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale.

Nella parte conclusiva si focalizzano gli sviluppi teorici della ricerca e si

discute sulle potenzialità e sui rischi prospettabili, in Italia, nell'ipotesi di consentire una libera circolazione dei diritti edificatori. L'individuazione di numerose criticità di carattere urbanistico, estimativo e giuridico ha consentito di valutare le possibili ricadute sull'efficacia e sull'equità degli strumenti di piano.

La ricerca analizza le forme italiane di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica in relazione ai criteri di efficacia, efficienza, equità e trasparenza. Tali meccanismi, inseriti nel piano comunale o indipendenti da esso, generano tipologie di diritti edificatori differenti per natura e tutela giuridica. Ad esempio, i diritti edificatori, assegnati a titolo di indennizzo per la cessione di un'area o come risarcimento per determinati oneri aggiuntivi a carico del privato, devono essere tutelati dall'amministrazione che deve garantire la possibilità di un reale sviluppo e imporre un vincolo di revisione delle previsioni di piano, in funzione di sopravvenute esigenze.

Il recente intervento legislativo statale<sup>1</sup>, volto a disciplinare lo schema contrattuale della "cessione di cubatura" e a prescrivere l'obbligo di trascrizione nei registri immobiliari dei contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori, non appare sufficiente a superare le numerose criticità presenti, sebbene contribuisca a garantire maggiore certezza nelle operazioni di assegnazione o circolazione.

In vista di un'auspicabile revisione della legge urbanistica nazionale si avanzano proposte per la definizione di criteri per l'implementazione di strumenti *market-oriented* a supporto della pianificazione, ipotizzando una revisione del sistema di governo del territorio ai vari livelli.

<sup>1</sup> Decreto Legge 70/2011, Decreto Sviluppo, Prime disposizioni urgenti per l'economia.

# *1. Rendita urbana e consumo di suolo*

## **1. La rendita urbana: storia e sviluppi**

Nelle economie di agglomerazione e di urbanizzazione la rendita costituisce un esito fondamentale e ineliminabile delle politiche pubbliche e rappresenta, al contempo, un elemento chiave nell'organizzazione delle attività economiche e dei diversi usi del territorio. Il concetto di rendita è stato a lungo oggetto di dibattito nell'ambito delle scienze economiche, a partire dalla seconda rivoluzione industriale, nel tentativo di spiegare i meccanismi che regolano il processo produttivo e la formazione dei prezzi dei prodotti nel mercato. In seguito, tali teorie sono state applicate al mercato dei suoli urbani per comprendere il ruolo svolto dalla rendita nel processo di espansione degli insediamenti. Nella letteratura economica il significato del termine "rendita" assume diverse connotazioni nel corso del tempo, che attribuiscono la sua genesi a fattori eterogenei. In linea generale la rendita, a prescindere dalla sua natura, può essere definita come «[...] la remunerazione che un qualunque fattore produttivo ad offerta limitata riceve al di là dei suoi costi di produzione» (Agnoletti, Di Maio, 2011, p.8).

Secondo la definizione di Claudio Napoleoni, nel *Dizionario di Economia politica*, la rendita rappresenterebbe «[...] il reddito che il proprietario di certi beni percepisce in conseguenza del fatto che tali beni sono, o vengono resi, disponibili in quantità scarsa; dove la scarsità va intesa in uno dei seguenti sensi: i beni in questione appartengono alla categoria degli agenti naturali, disponibili in quantità limitata e inferiore al fabbisogno; i beni in questione vengono resi disponibili da chi li possiede in quantità inferiore alla domanda che di essi si avrebbe in corrispondenza di prezzi uguali ai loro costi» (Napoleoni, 1956).

La ricostruzione dello storico dibattito sul tema della rendita appare

indispensabile per comprendere a fondo il legame con le dinamiche insediative e la connessione con i processi di antropizzazione del territorio.

### *1.1. Le teorie economiche sulla rendita*

A partire dalla seconda metà del XVIII secolo, numerosi studiosi hanno fornito contributi essenziali alla formulazione della moderna teoria sulla rendita. Le prime riflessioni intorno al concetto di rendita fondiaria si riferiscono esclusivamente al settore agricolo che, nell'era del capitalismo, aveva assunto i caratteri della produzione industriale. La scarsa attenzione verso il territorio urbano è imputabile presumibilmente a una struttura economica fondata essenzialmente sulla produzione agricola e a una visione negativa delle città, considerate organismi parassiti dell'onesto e faticoso lavoro agricolo (Alonso, 1967).

Secondo Adam Smith, esponente del liberalismo classico, l'interesse dei proprietari terrieri coincide con quello della collettività: nella sua "teoria della crescita", elaborata in un clima di forte sviluppo industriale, sostiene che il processo di accumulazione può determinare il progresso economico e sociale. Il percorso di crescita viene avviato con lo sviluppo di un prodotto aggregato, che riesce inizialmente a coprire solo i costi del lavoro impiegato. Attraverso l'incremento delle quantità di prodotto potrà realizzarsi, in una fase successiva, una suddivisione dello stesso in salari, rendite e profitti. Nella società capitalista il meccanismo di sviluppo e di accumulazione del capitale è alimentato dall'impiego del cosiddetto "sovrappiù", un fattore residuale del processo costituito da rendite e profitti, che potrà essere impiegato per l'acquisizione di lavoro addizionale e per l'incremento della produzione (Smith, 1977).

La concezione smithiana dell'economia si fonda sull'idea di una forza che promuove il bene comune pur tutelando la libertà individuale di perseguire l'interesse personale, la cosiddetta "mano invisibile", garante della capacità del mercato di autoregolarsi e di raggiungere un equilibrio naturale. Tale ipotesi si basa su alcune condizioni ideali: che la produzione sia sufficiente a soddisfare la domanda del mercato; che i metodi di produzione siano efficienti, evitando lo spreco di risorse; che le merci siano vendute al prezzo più basso possibile (Dasgupta, 1987; Screpanti, Zamagni, 2004).

Il salario e il profitto sono considerati fattori determinanti nella formazione del prezzo, mentre la rendita costituisce un suo "effetto". Essa rappresenta il prezzo più alto che l'affittuario può permettersi di pagare per l'uso di una terra con determinate caratteristiche e condizioni. Tuttavia, la trascuratezza dell'affittuario o del proprietario può talvolta consentire di ottenere rendite superiori o inferiori al dovuto (Barucci, 1977).

Come gran parte degli economisti dell'epoca, Smith non si preoccupa, in maniera particolare, del valore del suolo urbano, suggerendo ai governi l'alienazione delle proprietà fondiarie per sanare i debiti pubblici, dato che le rendite urbane, al tempo prodotte nelle città europee, erano ancora esigue rispetto ai valori raggiunti nelle successive fasi espansive (Bernoulli, 2006).

Egli considera il suolo urbano sostanzialmente improduttivo e attribuisce la genesi dei prezzi alla natura monopolistica del mercato: «la rendita della terra, considerata come il prezzo pagato per l'uso della terra, è dunque naturalmente un prezzo di monopolio» (Smith, 1977, p.145).

Le riflessioni teoriche di David Ricardo si concentrano invece sulla natura differenziale della rendita agricola, ricercando la sua genesi nello scarto di produttività dei terreni. Constatato come i terreni più produttivi vengano coltivati prioritariamente, la differente quantità di prodotto viene restituita al proprietario sotto forma di rendita. Il modello proposto nel *Saggio sui profitti* si focalizza sulla produzione del grano in suoli caratterizzati da fertilità decrescente, coltivati con equivalenti quantitativi di sementi e di lavoro: l'incremento della produzione determina necessariamente una graduale estensione delle coltivazioni alle terre con minore fertilità e produttività, le cosiddette terre marginali, per le quali non dovrebbe essere pagata alcuna rendita, essendo la produzione sufficiente a coprire esclusivamente i costi dei salari e dei profitti, considerati costanti nel modello (Ricardo, 1815). Ricardo individua così la rendita differenziale estensiva, ossia lo scarto di produzione tra lo sfruttamento delle terre intramarginali rispetto a quelle marginali, a parità di profitti (Dandri, 1969; Ricardo, 1821).

Le critiche alla teoria ricardiana si rivolsero, infatti, proprio all'ipotesi di una totale assenza di rendita nelle terre marginali, smentita in seguito dallo stesso Ricardo con il ricorso alla teoria della rendita intensiva, valutata come differenza tra la produttività degli investimenti su terreni intramarginali rispetto a quelli marginali e compensata comunque attraverso una netta riduzione dei profitti.

Ricardo definisce la rendita come «parte del prodotto della terra che è pagata al proprietario per l'uso della capacità produttiva originale ed inestruttabile del suolo» (Forte, De Rossi, 1974). Si tratta di una caratteristica intrinseca del bene che sorge in presenza di una diversa fertilità di un suolo rispetto alla terra marginale.

Sebbene la teoria ricardiana si limiti esclusivamente all'uso agricolo dei terreni e non proponga alcun metodo per la determinazione del valore del suolo urbano, è evidente come il moderno concetto di rendita urbana derivi dalla trasposizione delle tesi sulla rendita agricola.

Il legame tra rendita e localizzazione è stato analizzato, nella sua opera del 1826, da Johann Heinrich Von Thünen in rapporto alla distribuzione