

Como 8 Aprile 2011
Intervento del Prof. Ezio Micelli al convegno sui crediti edilizi

I diritti edificatori: un'innovazione controversa

L'acquisizione di immobili da parte dell'amministrazione per mezzo di diritti edificatori che si sostituiscono alla tradizionale indennità di esproprio rappresenta una delle innovazioni di maggiore interesse nel campo degli strumenti innovativi di gestione dei piani urbanistici. Partiamo dalla definizione: il diritto edificatorio può essere definito come una quantità di volumetria (o superficie) edificabile attribuita dall'amministrazione ad un proprietario immobiliare allo scopo di attivare un processo di trasformazione o conservazione dell'ambiente fisico, oppure allo scopo di indennizzarlo nell'ambito di un procedimento di carattere espropriativo.

L'accordo alla base dell'attuazione del piano urbanistico è dunque il seguente: la proprietà cede il bene immobile e ottiene in cambio dall'amministrazione un potenziale di edificazione da utilizzare in altro sito. Pur con qualche ambiguità circa la natura dei beni scambiati, le norme prevedono la possibilità di commercializzare e impiegare liberamente i diritti edificatori la cui gestione nel tempo è eventualmente controllata – è il caso previsto dalle Regioni Veneto e Lombardia – tramite l'iscrizione in appositi registri.

Nella prospettiva dell'amministrazione, l'innovazione è significativa: gli immobili necessari alle dotazioni territoriali non sono acquisiti per mezzo di vincoli e di esproprio, ma attraverso la corresponsione alla proprietà di un potenziale di edificazione da impiegare nelle aree di trasformazione urbana. Nella prospettiva della proprietà, l'adesione ai nuovi meccanismi di gestione del piano consente una valorizzazione degli immobili destinati a progetti pubblici con tempi e valori più coerenti rispetto alle proprie attese.

Se le opportunità di applicazione appaiono di sicuro interesse, è tuttavia necessario evidenziare le criticità di un simile strumento e in particolare la sua ambiguità giuridica. L'esistenza di un diritto edificatorio separato dal bene immobile risulta quantomeno controversa, imponendo cautela nell'applicazione dello strumento in attesa di un auspicato chiarimento normativo da parte del legislatore nazionale.

Se è vero che l'innovazione può procedere anche in assenza di leggi istitutive – si pensi al successo della perequazione anche in assenza di norme nazionali o regionali a proprio fondamento – è altresì vero che i diritti edificatori riguardano un ambito del diritto nel quale operare senza certezze, alla luce della storia della disciplina urbanistica nel nostro Paese, appare azzardato.

Il diritto edificatorio viene a volte presentato come assoluta novità, privilegiandone una lettura autonoma rispetto agli altri strumenti che nel corso di questi ultimi anni si sono imposti nelle nuove leggi regionali come nelle pratiche delle amministrazioni locali. Tuttavia, è possibile sostenere come i diritti edificatori costituiscano uno sviluppo della perequazione urbanistica e come si possa delineare un quadro organico dei nuovi strumenti di gestione dei piani urbanistici.

La perequazione consente di acquisire aree destinate alle infrastrutture e alle attrezzature collettive attraverso un meccanismo analogo a quello dei diritti edificatori. Nei piani perequativi, lo strumento di pianificazione attribuisce una stessa potenzialità edificatoria a tutte le aree destinate a trasformazione urbanistica. Le proprietà possono utilizzare il potenziale edificatorio loro attribuito seguendo le prescrizioni del piano e procedere

quindi alla concentrazione delle volumetrie previste negli ambiti ritenuti idonei sotto il profilo urbanistico. Una volta che le proprietà hanno raggiunto un accordo circa le modalità di impiego del potenziale volumetrico previsto dal piano, e hanno così beneficiato del plusvalore loro attribuito dalle decisioni amministrative, i suoli destinati alla città pubblica sono ceduti a titolo gratuito all'amministrazione che li impiega secondo i propri obiettivi. La perequazione attribuisce un potenziale di edificazione anche ad immobili che non possono essere oggetto di trasformazione da parte della proprietà, ma stabilisce – con diversi gradi di vincolo – dove il potenziale di edificazione complessivamente attribuito deve essere utilizzato.

Nella sua forma più semplice, la perequazione riguarda comparti spazialmente continui e il potenziale di edificazione sorge all'interno del comparto e in questo specifico ambito deve trovare utilizzazione. Forme più complesse di perequazione riguardano comparti fisicamente discontinui, in cui i diritti edificatori possono essere utilizzati anche a significativa distanza dalle aree che li hanno generati. Questa fattispecie di impiego si rivela appropriata nei casi in cui l'amministrazione intenda acquisire suoli destinati a utilizzi collettivi senza consentire nemmeno minime quantità edificatorie di carattere privato: l'accordo con le proprietà si ottiene assicurando a queste ultime un potenziale di edificazione utilizzabile solo in aree idonee a questo scopo.

Per quanto presenti un superiore livello di complessità, la gestione del meccanismo perequativo in comparti non continui ha già trovato importanti casi di applicazione: la realizzazione della cintura verde a Ravenna con la contestuale densificazione della Darsena di città costituisce una conferma alle potenzialità operative di simili strumenti.

La perequazione in comparto discontinuo assicura l'acquisizione di immobili altrimenti da espropriare attraverso l'attribuzione di volumetrie da impiegarsi in altre aree. L'analogia con il diritto edificatorio è evidente. Un aspetto tuttavia differenzia i due casi: nel comparto discontinuo le aree di impiego del potenziale di edificazione sono precisamente individuate, mentre i diritti edificatori possono essere impiegati con maggiore libertà, quando non in modo assolutamente privo di vincoli.

Perequazione e diritti edificatori condividono dunque un comune impianto logico e operativo: la proprietà i cui immobili sono destinati alla città pubblica è resa beneficiaria di quote di valore fondiario che consentono la cooperazione tra amministrazione e privati nella fase di acquisizione degli immobili della città pubblica.

La differenza risiede nella determinazione spaziale delle aree di utilizzo del potenziale di edificazione attribuito: se nel caso della perequazione si conosce il punto di decollo del potenziale di edificazione come quello di atterraggio – riprendendo la metafora aerea largamente impiegata dagli operatori – nel caso di diritti i luoghi di utilizzo non sono noti. Le forme di impiego dei diritti sono diverse e presentano crescenti livelli di complessità. Una prima soluzione – classificabile come intermedia tra la perequazione e lo strumento dei diritti – individua univocamente l'ambito in cui un diritto edificatorio può essere impiegato: in altri termini, il titolare di un diritto edificatorio può utilizzare una certa volumetria solo associandola all'area di un altro proprietario, configurando in questo modo un comparto urbanistico, anche se spazialmente discontinuo.

Se il vantaggio principale di una simile soluzione risiede nella semplicità gestionale, il punto di maggiore debolezza risiede nella modesta flessibilità di utilizzo del diritto. Una seconda soluzione prevede che un diritto edificatorio possa essere commercializzato presso un più ampio numero di operatori interessati all'acquisto. Il meccanismo di gestione diviene più complesso – più soggetti competono nella commercializzazione dei propri diritti in più siti – ma consente una maggiore flessibilità dello strumento.

La soluzione gestionale si accompagna anche ad una maggiore libertà delle regole urbanistiche: se è vero che il diritto può essere impiegato in aree diverse, allora è evidente che gli indici delle aree di impiego dovranno parimenti risultare flessibili, rendendo

tecnicamente fattibile lo sfruttamento del potenziale volumetrico in arrivo dalle aree generatrici dei diritti.

Una terza soluzione prevede la sostanziale liberalizzazione nell'uso dei diritti edificatori nell'ambito delle aree di trasformazione urbanistica e ammette la possibilità di acquisto e utilizzo dei diritti edificatori affidando alla sola logica del mercato il razionale impiego delle volumetrie generate. In altre parole, il ruolo dello strumento urbanistico si limita a fissare le quantità di edificazione coerenti con la strategia di sviluppo di una città e affida al mercato e ai suoi operatori il compito di sfruttare al meglio le opportunità offerte dal piano.

La liberalizzazione dell'utilizzo dei crediti edilizi nell'ambito delle aree di trasformazione urbanistica consente di rendere lo strumento gestionale massimamente flessibile, ma rende ardua per l'amministrazione la gestione delle trasformazioni urbane in quanto impone limitate e generiche regole di pianificazione.

Il rapporto tra principi del piano e strumenti di gestione appare cruciale. Nella prima soluzione, l'amministrazione controlla le caratteristiche dei comparti di trasformazione e sviluppo nella fase di formulazione del piano. Di conseguenza, l'impiego del credito è vincolato a specifici sviluppi progettuali indicati dal piano. Nella seconda, l'amministrazione accetta uno sviluppo probabilistico del piano: entro insiemi di aree definiti dall'amministrazione, gli operatori commercializzano i diritti liberamente e il piano prefigura solo in parte gli sviluppi finali della trasformazione urbana. Ad un piano flessibile, dunque, in cui le dinamiche del mercato concorrono a determinare gli esiti finali della trasformazione della città, corrispondono strumenti che su tale flessibilità si poggiano assicurando agli operatori una più ampia gamma di opportunità nella valorizzazione e nella commercializzazione dei crediti. Nella terza, infine, la pianificazione determina il carico insediativo complessivo e la sua distribuzione sul territorio, affidando al mercato e alle sue dinamiche l'effettivo sviluppo della città.

In sintesi, le forme di gestione dei diritti edificatori sono legate ai principi e alle scelte strategiche del piano: se lo strumento di pianificazione determina in modo rigido le trasformazioni dell'ambiente fisico, modelli gestionali con diritti edificatori trasferibili senza vincoli non appaiono coerenti, mentre al diminuire della rigidità delle regole di sviluppo della città è possibile ipotizzare una crescente flessibilità nell'utilizzo dei diritti edificatori. L'efficacia del nuovo strumento dipende dalla capacità di attivare effettive condizioni di partenariato tra amministrazione e operatori privati. Se il Comune intende acquisire le aree destinate a parco o un immobile per un progetto di riqualificazione nel centro della città deve procedere tramite esproprio alle condizioni previste dal legislatore. È allora possibile ritenere che la proprietà sia interessata a cooperare se i diritti edificatori assicurano un valore maggiore di quello che l'amministrazione corrisponderebbe facendo ricorso ai tradizionali strumenti autoritativi.

Il meccanismo attivato dal credito edilizio consiste nello scambio tra un bene immobile di proprietà privata e un diritto a edificare in aree selezionate e dunque, sotto il profilo della natura economica del valore, in rendita. Da questo punto di vista, l'amministrazione impiega una sua prerogativa – la capacità di consentire l'edificazione e di conformare i diritti della proprietà immobiliare – per finanziare lo sviluppo e la trasformazione della città.

Se il valore dei diritti è inferiore al valore dell'immobile, la proprietà non ha interesse ad aderire alle trasformazioni proposte, con l'effetto di rendere inefficace il piano urbanistico. Al contrario, una quantità rilevante di volumetria avrà l'effetto di cedere quote eccessive di rendita alla proprietà, con effetti economici e urbanistici discutibili.

La proprietà confronta il valore del bene a cui è interessata l'amministrazione e, più precisamente, del possibile indennizzo che potrebbe ottenere in caso di esproprio, con quello del potenziale edificatorio attribuito con i diritti edificatori. La stima del diritto

edificatorio si presenta complessa in quanto il suo valore è funzione di diverse variabili: esso muta in ragione delle aree in cui il diritto potrà essere impiegato; in funzione del numero e della natura dei soggetti interessati all'operazione di sviluppo e dell'ampiezza di quest'ultima; e in ragione delle destinazioni d'uso ammesse. In particolare, qualora il proprietario possa valorizzare il diritto in un unico sito, la determinazione del valore del credito pone semplicemente un problema di stima del potenziale nelle aree indicate dall'amministrazione. Più delicata invece diviene la stima del valore attribuito qualora il diritto possa essere impiegato in più aree. Se i siti di possibile impiego sono contraddistinti da caratteristiche posizionali diverse, la stima sconterà l'aleatorietà delle diverse localizzazioni.

All'aumentare della flessibilità, lo strumento dei diritti edificatori sconta una crescente incertezza nelle forme di effettivo impiego e valorizzazione. La complessità dei beni scambiati – unita all'incertezza giuridica relativa al loro statuto – potrebbe rendere altamente complesso lo sviluppo stesso del mercato dei diritti. Inoltre, in contesti caratterizzati da operatori privi di particolari competenze professionali e imprenditoriali, appare discutibile proporre modelli di particolare complessità, mentre ciò appare più coerente con ambiti contraddistinti dalla presenza di operatori dello sviluppo immobiliare capaci di comprendere e sfruttare le opportunità offerte dall'impiego dei diritti.

Un'ipotesi di interesse è rappresentata dalla possibilità di istituire organismi di natura pubblica tesi, da un lato, a rendere condivisa un'innovazione di rilievo che altrimenti potrebbe essere recepita con difficoltà; d'altro lato a rendere operativa l'innovazione in presenza di mercati che non forniscono adeguata risposta agli operatori.

Nel primo caso si può ragionevolmente pensare ad un'agenzia che promuova l'innovazione restituendone limiti e opportunità agli operatori pubblici e privati, valorizzando le buone pratiche e segnalando rischi ricorrenti. Nel secondo appare invece utile valutare la costituzione di società immobiliari con una specifica *mission* di raccolta e commercializzazione dei diritti edificatori, in particolare nel caso in cui gli operatori non riescano a valorizzarli autonomamente, in modo da assicurarne l'effettiva liquidità. Va segnalato come esperienze analoghe siano già state condotte negli Stati Uniti e come dunque sia possibile ispirarsi a casi che possono fungere da utile riferimento.

Prof. Ezio Micelli

Professore associato di Estimo presso l'Università IUAV di Venezia

e-mail: micelli@iuav.it

tel: 041 5206116