

Le monetizzazioni degli standard urbanistici: esperimenti tra limiti e prospettive

Original

Le monetizzazioni degli standard urbanistici: esperimenti tra limiti e prospettive / Roccasalva, Giuseppe. - In: TERRITORIO ITALIA. - ISSN 2240-7707. - STAMPA. - 1(2019), pp. 57-73. [10.14609/Ti_2_18_3i]

Availability:

This version is available at: 11583/2765893 since: 2020-05-11T16:29:53Z

Publisher:

Agenzia del Territorio/Entrate

Published

DOI:10.14609/Ti_2_18_3i

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

*Giuseppe Roccasalva

Le monetizzazioni degli standard urbanistici: esperimenti tra limiti e prospettive

Territorio Italia 2019, 1, 3; doi: 10.14609/Ti_1_19_3i

Parole chiave: monetizzazione degli standard urbanistici, analisi gis, aree a servizi pubblici, leggi regionali sul governo del territorio, nuovi standard, approcci qualitativi e quantitativi.

Abstract Dopo il D.M. 1444 del 1968 che ha introdotto gli standard urbanistici, ci si è interrogati periodicamente sulla necessità di aggiornare l'insieme delle regole che determinano la costruzione degli spazi della città pubblica. Già 41 anni fa, le leggi urbanistiche regionali hanno cominciato a introdurre alcune specifiche al D.M. 1444. In particolare, dovendo decidere come rinunciare alla cessione di aree per standard urbanistici, le Regioni hanno introdotto l'istituto delle monetizzazioni. Questo tema, seppur parte limitata di un più ampio e complesso dibattito sul rinnovamento e il coordinamento della normativa urbanistica nazionale, presenta una serie di criticità e opportunità teorico-operative su cui vale la pena soffermarsi. A partire da una analisi comparativa delle normative regionali italiane e da numerosi esempi applicativi dei comuni, il saggio si concentra soprattutto sul metodo di calcolo delle monetizzazioni e discute un caso studio innovativo che ha incluso nella computazione anche un principio di perequazione territoriale dei servizi che si basa sulla quantificazione degli standard presenti nelle aree omogenee di Piano Regolatore. Sono stati utilizzati strumenti informativi territoriali con l'obiettivo di comprendere più efficacemente la distribuzione dei dati relativi agli standard nei luoghi in cui questi sono stati o saranno generati. Il metodo di calcolo proposto potrebbe permettere al decisore pubblico di utilizzare le monetizzazioni senza troppe discrezionalità e in modo più consapevole del semplice calcolo del valore immobiliare del terreno che oggi è largamente utilizzato in Italia.

1 | IL TEMA DELLE MONETIZZAZIONI NELL'AMPIA DISCUSSIONE SUGLI STANDARD

A poco più di cinquant'anni dalla prima - ed ancora cogente - definizione degli standard urbanistici,¹ la costruzione della città pubblica continua ad essere basata prevalentemente sulla quantificazione minima di spazi da destinare a servizi per la collettività. Assieme alla normativa nata per la costruzione dell'Edilizia Residenziale Pubblica (Ln 167/62 e Ln 865/71), la definizione degli standard urbanistici è ritenuta la prima grande conquista del diritto ad una "quantità minima" di città pubblica. L'approccio quantitativo sebbene necessario in quel periodo di ricostruzione e sviluppo ha mostrato negli anni un deterioramento della sua efficacia.² A questo proposito, con cadenza ricorrente, sono state pubblicate numerose riflessioni critiche sul tema della "qualità" degli standard, che spaziano dall'attualizzazione della norma con le rinnovate e differenziate esigenze dei territori e delle comunità, all'integrazione delle quantità dei servizi con la qualità o "performance" dei servizi, fino all'introduzione di nuovi standard che possano misurare altre dimensioni (sociale, assistenziale, ecosistemica) all'interno dei rinnovati strumenti di governo del territorio (PRGC-PUC-PS-PUG-PGT).³

Sarebbe grande la tentazione di inserirsi nel prolifico dibattito sul rinnovamento degli standard e conseguentemente sull'atteso nuovo indirizzo della normativa urbanistica nazionale, tuttavia, l'articolo, a partire da un percorso empirico, si limita a riflettere su aspetti pratici del processo di rinuncia alla cessione di aree per standard urbanistici, attraverso l'istituto delle monetizzazioni, con il preciso interesse di verificare, nel solco delle possibilità delle attuali normative regionali, se è possibile definire un processo di valutazione che aiuti le scelte del progettista e del decisore pubblico. Le aree su cui devono ricadere gli standard urbanistici rappresentano le "attrezzature" del territorio e della comunità che lo abita; esse sono appunto definite, in base alla normativa regionale, "dotazioni" minime, territoriali, funzionali e addirittura ecologico – ambientali. Quando si parla di permettere la non esigibilità di queste aree, ovvero della rinuncia a queste dotazioni a fronte di una monetizzazione, ci si trova necessariamente a definire un equilibrio il più possibile oggettivo tra gli interessi della città privata e della città pubblica. Le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a svolgere periodicamente operazioni di manutenzione delle regole edilizie/urbanistiche e hanno quindi l'obbligo di ragionare l'adeguamento oltre al costo di costruzione e agli oneri di urbanizzazione anche dei valori di monetizzazione. Quest'ultima operazione, alla luce del fervente dibattito sul rinnovamento della norma relativa agli standard urbanistici, può costituire una opportunità non sempre pienamente sfruttata, su cui vale la pena riflettere attraverso prove empiriche che anticipino, dal basso, eventuali interpretazioni e integrazioni della norma.

1 Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967".

2 Barbieri, C.A. "La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard" in Giaino, C. (a cura di) "50 Anni di standard urbanistici in Italia: verso percorsi di riforma", Inu edizioni, Roma 2018.

3 Ibidem Giaino, C.
 Avarello P. (1999), "Oltre gli standard. Per una pianificazione utile",
 Cafiero G. (1999), "Standard urbanistici e metabolismo urbano",
 Contardi L. (1999), "Cinque questioni per tornare a ragionare sugli standard",
 Oliva F. (1999), "L'innovazione degli standard nella pianificazione comunale", in "Urbanistica Dossier. Trent'anni dopo... tornare a ragionare sugli standard", no. 21.

2 | ESAME DEI CONTESTI NORMATIVI REGIONALI SULLE MONETIZZAZIONI

L'onere della definizione delle monetizzazioni, dal momento in cui la materia urbanistica è stata delegata alle Regioni,⁴ ha avuto uno sviluppo articolato che vale la pena osservare. Dall'esame delle normative regionali che negli ultimi cinquant'anni hanno toccato il tema delle monetizzazioni degli standard,⁵ possiamo notare significative differenze che riassumiamo in tre macrocategorie:

- il tempo di adozione di una definizione di monetizzazione, che rappresentano anche il momento dal quale è eventualmente possibile osservare e giudicare gli effetti dell'introduzione di questo istituto;
- l'oggetto della trasformazione che può utilizzare la monetizzazione anziché la cessione di aree;
- la destinazione dei proventi delle monetizzazioni;
- i metodi di calcolo che le leggi regionali non hanno o hanno imposto.

Per quanto riguarda i tempi, la quasi totalità delle Regioni è oggi dotata di uno o più articoli e norme ma la Regione Basilicata fu la prima che nel 1978 definì che nelle convenzioni per le lottizzazioni i Comuni avessero facoltà di richiedere "in alternativa totale o parziale al trasferimento dei terreni al pubblico, una somma commisurata all'utilità economica conseguita per la mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree".⁶ Solo alcuni decenni dopo la Basilicata e dall'inizio degli anni duemila anche le altre Regioni hanno cominciato a definire norme relative al tema delle monetizzazioni degli standard e ben 7 Regioni (tra le più estese) lo hanno fatto solo negli ultimi 5 anni.

Le norme regionali sulle monetizzazioni si differenziano anche per il *focus* principale della loro azione. È possibile distinguere forme di monetizzazione redatte per azioni specifiche come per lo sviluppo degli interventi ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) anche in aree prive di standard.⁷ Possiamo trovare regole per le monetizzazioni che si concentrano sulle sole procedure legate a strumenti attuativi,⁸ dando indirizzi specifici da inserire nelle convenzioni tra proponente e comune; norme che escludono in parte la monetizzazione per degli interventi specifici come quelle che ricadono nelle leggi per il recupero dei sottotetti o per la riqualificazione dei rustici⁹ o per il cosiddetto Piano Casa.¹⁰ In tutti questi casi, le norme hanno precisato che esiste anche la facoltà di utilizzare l'istituto della monetizzazione come alternativa alla cessione solo se sussistono adeguate condizioni per la rinuncia.

Dall'esame delle normative si può notare anche il tentativo di vincolare a specifici obiettivi i proventi derivanti dalle monetizzazioni. In alcune Regioni (ad esempio la Sicilia, Lazio, Emilia Romagna), i contributi delle monetizzazioni sono vincolati alla sola manutenzione delle opere di urbanizzazione e in certe Regioni (ad esempio il Lazio)¹¹ è richiesto di far convergere i capitali raccolti dalle mancate cessioni in appositi capitoli di bilancio da utilizzare per le sole opere pubbliche che ricadono in appositi ambiti definiti dal Piano Regolatore o in aree immediatamente circostanti l'area da cui il contributo è stato generato. Con la legge sul governo del territorio, la Regione Emilia Romagna¹² fa un lavoro tra i più articolati ed innovativi.

⁴ DPR 616/1977.

⁵ ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili, Direzione Legislazione e Mercato Privato, "Monetizzazione Standard urbanistici: norme regionali a confronto" 7 marzo 2018.

⁶ Art. 12 LR 28/1978 "Norme di attuazione della Legge 28 gennaio 1977 n.10 in materia di edificazione dei suoli".

⁷ Liguria art.31 LR 36/1997.

⁸ Nelle norme regionali di Marche e Lombardia.

⁹ Nelle leggi regionali del Piemonte, LR 9/2003, LR 21/98.

¹⁰ DPCM 191/2009.

¹¹ Lazio LR 7/2017.

¹² Emilia Romagna art. 9 LR 24/2017 "Disciplina Regionale sulla tutela e l'uso del territorio" (entrata in vigore dal gennaio 2018).

La legge permette di derogare agli standard minimi definiti nel 1968 in determinate aree del Piano a condizione che sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi, attuali, pregressi e quelli generati dall'intervento siano già pienamente soddisfatti negli ambiti di trasformazione o in aree contermini accessibili. Inoltre, la legge determina che i proventi delle monetizzazioni siano vincolati "...alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria / secondaria, alla qualificazione degli immobili comunali ad uso pubblico, al risanamento di complessi edilizi pubblici e privati compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, ad interventi di riuso e di rigenerazione, all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia e agli interventi di demolizione di costruzioni abusive, al finanziamento dei concorsi di progettazione, all'acquisizione e alla realizzazione in aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio..." Questa legge per prima tenta di dare avvio ad una riflessione sulla valutazione territoriale – e non solo economica – del contributo che spetta alle trasformazioni in virtù della loro incidenza sul fabbisogno di servizi. In Sardegna e Puglia, la norma che tratta delle monetizzazioni pone l'obiettivo di sviluppare maggiori aree a parcheggi, tanto che la legge vincola i contributi raccolti prevalentemente ad interventi per il miglioramento delle dotazioni a parcheggio. Anche nella Provincia autonoma di Trento la quantificazione economica dei servizi è rapportata al pagamento del costo per la costruzione di un volume di edificio destinato a parcheggio. In Liguria e in Umbria, la norma vincola le somme derivate dalle monetizzazioni ad interventi a sostegno e sviluppo dell'Edilizia Residenziale Pubblica.

In alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Piemonte, Umbria) non sono stati definiti dei metodi di calcolo delle monetizzazioni ma si è espressamente delegato i Comuni ad esercitare questa possibilità dando degli indirizzi e criteri generici. Queste norme lasciano al volontarismo e capacità dei comuni la definizione di un calcolo che è tutt'altro che semplice e forse da definire in modo condiviso tra gli enti. Nel Lazio e nel Molise sono definite delle norme che non utilizzano il valore di esproprio o immobiliare ma quello di costruzione. Nel Lazio si monetizza un valore pari al 50% del costo di costruzione, come definito dall'art. 16 DPR 380/2001, relativo alla sola volumetria che genera standard. Nel Molise si arriva addirittura ad una riduzione delle monetizzazioni pari all'80% se le case costruite sono in classe energetica A. Infine, le normative regionali che si sono spinte a definire un metodo di calcolo prevedono, che in alternativa alla cessione delle aree a standard urbanistici, sia possibile pagare un corrispettivo per il mancato trasferimento dei terreni basato sul valore del terreno non ceduto. In linea di massima, le Regioni suggeriscono ai Comuni di considerare i costi della monetizzazione semplicemente come corrispettivi al costo che il Comune dovrà sostenere per poter acquisire, anche mediante procedura espropriativa, le aree non dismesse dagli interventi edilizi/insediativi. Questa prassi, sebbene renda chiara e oggettiva la definizione dei valori di monetizzazione, limita l'azione di governo del territorio al solo calcolo estimativo.

2.1 Il caso della Regione Piemonte: alcune possibili contraddizioni normative e opportunità di sperimentazione

È necessario specificare brevemente le condizioni normative della Regione Piemonte sul tema delle monetizzazioni. Le leggi regionali del Piemonte n.3 del 25/03/2013 e la n.3 del 11/3/2015, hanno modificato la legge quadro sul governo del territorio (L.R. 56/1977), introducendo all'art. 21 (Standards urbanistici: servizi sociali ed attrezzature a livello comunale) rispettivamente il comma 4 bis e 4 ter.

Il comma 4 bis recita che *qualora l'acquisizione delle superfici a standard urbanistici non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione o in relazione ai programmi comunali di intervento e alle politiche della mobilità*

sostenibile, le convenzioni e gli atti di obbligo degli strumenti urbanistici esecutivi e dei permessi di costruire possono prevedere, in alternativa totale o parziale alla cessione, che i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma, commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree, da destinare all'acquisizione di aree per servizi pubblici o alla realizzazione dei servizi medesimi.

Il comma 4 ter recita che ogni qualvolta l'intervento, **riferito al patrimonio edilizio esistente**, comporti ampliamenti, mutamenti di destinazioni d'uso o comunque aumento delle quantità stabilite dal PRG ai sensi dei commi 1 e 2, le superfici eventualmente da dismettere o reperire a norma dei commi medesimi devono essere calcolate nella misura differenziale determinata dall'ampliamento, mutamento o aumento su indicati.

Il combinato disposto di questi due commi indica che solo i cambi di destinazione d'uso o i piccoli ampliamenti che riguardano il "patrimonio edilizio esistente" possono essere coinvolti dalle monetizzazioni mentre le nuove costruzioni non rientrano in questa fattispecie. Questo principio è derivato dalla paura, comprensibile, che l'utilizzo delle monetizzazioni possa essere un percorso per agevolare nuove costruzioni anziché incentivare il riuso. Anche per questo motivo è importante che le Regioni adottino delle condizioni più precise per il metodo di calcolo delle monetizzazioni così da non demonizzare questa possibilità ma renderla uno strumento innovativo di riordino dei servizi presenti sul territorio.

È importante sottolineare che questi due commi sembrano collidere con le indicazioni di tre altre norme regionali, quella sul recupero dei sottotetti,¹³ sul recupero dei rustici¹⁴ e sul cosiddetto Piano Casa¹⁵ che non prevedono esplicitamente la facoltà di utilizzare il meccanismo delle monetizzazioni¹⁶ pur essendo interventi di cambiamento di destinazione d'uso o di piccoli ampliamenti. Inoltre, va ricordato che in Regione Piemonte è stata recentemente emanata una nuova Legge per *il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*¹⁷ che, tra le altre cose, incorpora le tre leggi precedenti ma prevede l'istituto delle monetizzazioni solo per gli interventi di ampliamento previsti dal Piano Casa. Al di là delle ragioni per cui l'avvicinarsi delle norme regionali non allinei le interpretazioni, sul tema delle monetizzazioni, è necessario sottolineare che la nuova legge potrebbe imporre un peso disincentivante gli interventi di ampliamento di piccole dimensioni (ex Piano Casa) a meno che il metodo utilizzato dai Comuni per il calcolo dei valori delle aree a servizi non sia opportunamente ragionato.

¹³ L.R. 21/1998 (Piemonte)

¹⁴ L.R. 9/2003 (Piemonte)

¹⁵ L.R. 20/2009 (Piemonte). Snellimento delle procedure in materia di edilizia ed urbanistica

¹⁶ Era consentito a discrezione del comune definire la monetizzazione solo delle aree a parcheggio nel recupero dei sottotetti e dei rustici

¹⁷ L. R. 4 Ottobre 2018 N. 16 "Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana"

¹⁸ Le considerazioni si basano su una ricerca che ha messo a confronto circa 20 delibere comunali nelle regioni della Liguria, Piemonte e Lombardia

Infine, i commi citati in precedenza impongono ai Comuni di studiare approfonditamente le condizioni di rinuncia alla cessione delle aree a servizi, indicando, senza precisare, criteri come la dimensione degli interventi, la conformazione delle proposte progettuali, gli indirizzi dei programmi locali e della pianificazione della mobilità. In questo caso, la legge regionale incoraggia i comuni ad aprire il ragionamento sulle monetizzazioni ad altri criteri di valutazione nel tentativo di raccordare la quantificazione delle monetizzazioni alla qualità delle trasformazioni territoriali, per cui è necessario ricavare misure non economiche che siano coscienti delle caratteristiche morfologiche dell'area e delle prospettive di sviluppo del territorio. Per capire quali siano i metodi di valutazione e le misure più efficaci, può essere utile studiare la questione a partire dalle sperimentazioni che si stanno portando avanti a livello comunale.

3 | IL METODO DI CALCOLO DELLE MONETIZZAZIONI: IL CASO VENARIA REALE

Dall'esame effettuato sulle delibere prodotte negli ultimi anni in alcuni comuni,¹⁸ la prassi generale, prevede che il calcolo dei valori di monetizzazione sia una semplice operazione matematica che tiene conto delle funzione della zona di piano, della destinazione d'uso dell'intervento e della superficie in trasformazione. I valori utilizzati sono – in prevalenza – quelli immobiliari relativi alle Microzone catastali. Alcuni Comuni si impongono un aggiornamento anche biennale di questi valori basandosi, come per gli oneri concessori, su indici ISTAT del Costo di Costruzione dei fabbricati.

In molte applicazioni comunali, sono previsti dei coefficienti di correzione delle valutazioni. Alcune Amministrazioni hanno determinato delle formule in cui i coefficienti sono un parametro, non derivato ma imposto a priori, che serve per incentivare o disincentivare una scelta o un indirizzo politico dato. In altri casi i coefficienti sono divisi in base alle zone e alle destinazioni d'uso con l'obiettivo di intervenire sulla calibrazione dei prezzi di mercato. In questo caso il coefficiente ha un rilievo solo sul valore economico di cessione dei terreni e non su misure di qualità del progetto.

A Venaria Reale, comune nell'area periurbana di Torino, si è tentato di far diventare l'obbligo di definizione dei valori di monetizzazione una opportunità per ragionare l'eventuale rinuncia agli standard basandosi non solo sui valori definiti dal mercato immobiliare ma anche su altri metodi e criteri. Se la monetizzazione degli standard, come definito da alcune leggi regionali, può avvenire solo se le aree che non vengono cedute non sono *funzionalmente indispensabili* per il comune, è allora fondamentale definire un criterio di rinuncia che chiarisca oggettivamente l'impellenza di quelle aree rispetto al contesto di città pubblica in cui si inserisce.

Il metodo adottato a Venaria Reale parte con l'individuazione nel sistema informativo territoriale di "zone omogenee" di Piano su cui basare una valutazione della consistenza degli standard. È necessario studiare i vari perimetri e capirne i motivi originari che hanno tracciato quei confini così che possano essere un corretto riferimento anche per l'obiettivo del calcolo delle monetizzazioni. In termini generali, questi perimetri dovrebbero essere degli insiemi "autoconsistenti" del tessuto urbano, delle aree di espansione/consolidamento/rigenerazione in cui ci sono caratteristiche omogenee in termini dimensionali, di dotazioni di infrastrutture etc...

¹⁸ Le considerazioni si basano su una ricerca che ha messo a confronto circa 20 delibere comunali nelle regioni della Liguria, Piemonte e Lombardia

Nel caso di Venaria Reale, sono stati selezionati, come prima approssimazione, i "distretti" urbanistici e sono state analizzate su base geografiche le loro macrocaratteristiche (vedi Figura 1). Sono aree di dimensioni prevalentemente simili, delimitate dalle infrastrutture principali e dai fiumi, da un diverso tessuto urbano o da una specializzazione funzionale (aree a prevalenza industriale/commerciale). Tra i distretti spiccano alcune zone che assumono caratteri specifici come DAA e DE1 che sono di grandi dimensioni rispetto alle altre e rappresentano aree meno costruite, all'interno della fascia di vincolo del Parco/pre Parco della Mandria.

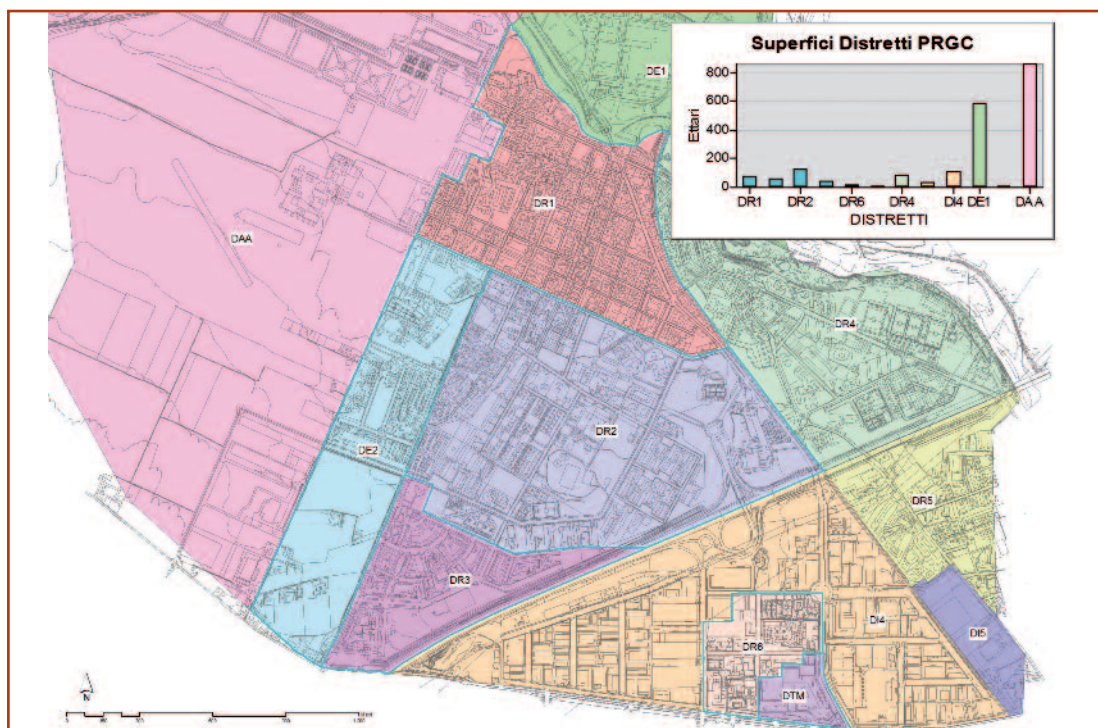


Figura 1 Elaborazione cartografica che evidenzia i perimetri dei Distretti territoriali di Venaria Reale e loro dimensioni - Fonte: *elaborazione propria*

Successivamente, per ogni distretto, si è ricavato un valore monetario – non inferiore a quello di esproprio – come soglia di riferimento per ciascun distretto, distinto per destinazione d'uso prevalente ammessa dal Piano Regolatore. Questo valore è prevalentemente quello IMU (aggiornato al 2016) confrontato con perizie e stime effettuate per la valutazione del valore di esproprio, di servitù e di costruzione parcheggi in aree a servizi.

Nella Tabella 1 si riportano le medie dei valori calcolati per ogni distretto urbanistico con l'indice fondiario medio.

Si è proceduto al calcolo della quantità di servizi generati dalle aree fondiarie e successivamente al valore di monetizzazione dell'area a servizi per ogni destinazione d'uso (residenziale, industriale, commerciale, direzionale, turistico) nei vari Distretti urbanistici. I valori delle aree a servizi hanno delle formule di calcolo che variano in base alle destinazioni d'uso, come è deducibile dalla normativa regionale (art.21 LR 56/77).

Destinazione d'uso prevalente	Distretti	Valore area V (Imu) (€/mq)	Indice ifp medio (mq/mq)	Servizi generati Sg (mq)	Valore aree a servizi €/mq (Vas)
Residenziale	- Distretto centro storico	300	1,00	0,83	136,36
	- Fuori centro storico	265-280	0,60	-	-
	- Aree esterne/preparco	240	0,50	-	-
Industriale-artigianale	- DI4-DI5 e dest. uso industriale-artigianale	110	0,75	0,20	25,00 (valore superiore perché pari a quello di esproprio)
Terziario commerciale, direzionale, turistico	- Distretto centro storico	300	1	0,8	133,33
	- Fuori centro storico	265-280	0,60 - 0,75	0,60 - 0,75	99,38 - 113,57
	- Aree esterne/preparco	240	0,5	0,5	80,00

Tabella 1 Si riporta in modo aggregato i valori deliberati dal Comune, riassumendoli nei principali distretti che rappresentano il territorio

Il valore di monetizzazione per le aree a servizi (Vas) con destinazione d'uso residenziale è:

$$Vas = \frac{V(imu)}{1+Sg} \times Sg$$

dove:

V(imu)=valore dell'area ai fini del pagamento Imu (€/mq)

Sg = quantità di servizi generati da un'unità di area fondiaria con l'indice fondiario medio di progetto (P.R.G.C.) (mq)

Sg è dato da:

$$Sg = \frac{1 \times lfp \times 3}{90} \times 25$$

1= 1mq area fondiaria

lfp= Indice fondiario medio di progetto (P.R.G.C.) (mq/mq)

3= parametro (m) di conversione per ricavare il volume (mc) da 1 mq di slp (mq)

90= parametro (mc) di conversione per la stima del numero di abitanti dal volume (art. 20 comma 3 L.R. 56/77)

25= dotazione minima di superficie a servizi pubblici per abitante (mq) (art. 21 comma 1 L.R. 56/77)

Il valore di monetizzazione per le aree a servizi (Vas) con destinazione d'uso terziaria (commerciale, direzionale, turistica) è:

$$Vas = \frac{V(imu)}{1+Sg} \times Sg$$

dove:

V(imu)=valore dell'area ai fini del pagamento Imu (€/mq)

Sg= quantità di servizi generata da un'unità di area fondiaria con l'indice fondiario medio di progetto (P.R.G.C.) (mq)

Sg è dato da:

$$Sg = 1 \times lfp \times \beta$$

dove:

1= 1 mq area fondiaria

lfp= Indice fondiario medio di progetto (P.R.G.C.) (mq/mq)

β = percentuale di dotazione complessiva di standard pubblici (art. 21 comma 2f) L.R. 56/77). Può essere il 100% della superficie a standard se l'area è ubicata fuori dal Centro storico o l'80% se è ubicata nel Centro storico

Il valore di monetizzazione per le aree a servizi (Vas) con destinazione d'uso industriale è:

$$Vas = V(imu) \times 0,20$$

dove:

V(imu)=valore dell'area ai fini del pagamento Imu (€/mq)

0,20= parametro di cui all'art. 21 comma 2 della L.R 56/77 nel quale viene stabilito che la dotazione di servizi pubblici nelle aree industriali è pari al 20% della superficie territoriale. Si suppone pertanto che sul valore dell'area i servizi incidano per il 20%.

3.1 Coefficienti correttivi delle monetizzazioni: un calcolo integrato al sistema informativo territoriale

Una volta definito il metodo di calcolo, si è tentato di comprendere pienamente la consistenza degli standard previsti e presenti e la loro distribuzione sul territorio comunale.

A partire dalle quantità indicate dalla tabella di contabilità del Piano Regolatore si può definire il saldo – positivo o negativo – degli standard. In seguito si è deciso di integrare le informazioni al database informativo territoriale del Comune (vedi Figura 2).

Questo tipo di mappatura potrebbe avere molteplici utilizzi:

- può permettere ai decisori e gli operatori di visualizzare le dotazioni territoriali esistenti, mostrando le differenze tra i distretti, la distribuzione e forma delle aree a servizi al loro interno rispetto ad eventuali interventi;
- può agevolare l'aggiornamento delle quantità di aree a servizi esistenti e magari anche quelle monetizzate negli anni, permettendo di monitorarne l'andamento e le scelte fatte;
- può rappresentare una prima base ricognitiva su cui valutare e programmare la distribuzione delle opere pubbliche e delle manutenzioni.

La mappatura mostra chiaramente che buona parte dei distretti si trova ad avere un saldo positivo di servizi mentre la zona centrale del territorio comunale, quella che comprende il centro storico (DR1), presenta un saldo negativo di standard. Questa situazione è piuttosto ricorrente nei centri storici. Anche l'area industriale/commerciale (DI4) ha un saldo a servizi tendente a zero che è anch'esso un segno ricorrente delle aree industriali dei comuni periurbani di medie dimensioni. Se la distribuzione di questi dati rispetto alle zone funzionali del comune si ripetessero su tutti i territori della Regione, si potrebbe dire che si tratta dell'eredità di standard che la legge urbanistica ha generato negli ultimi 42 anni.

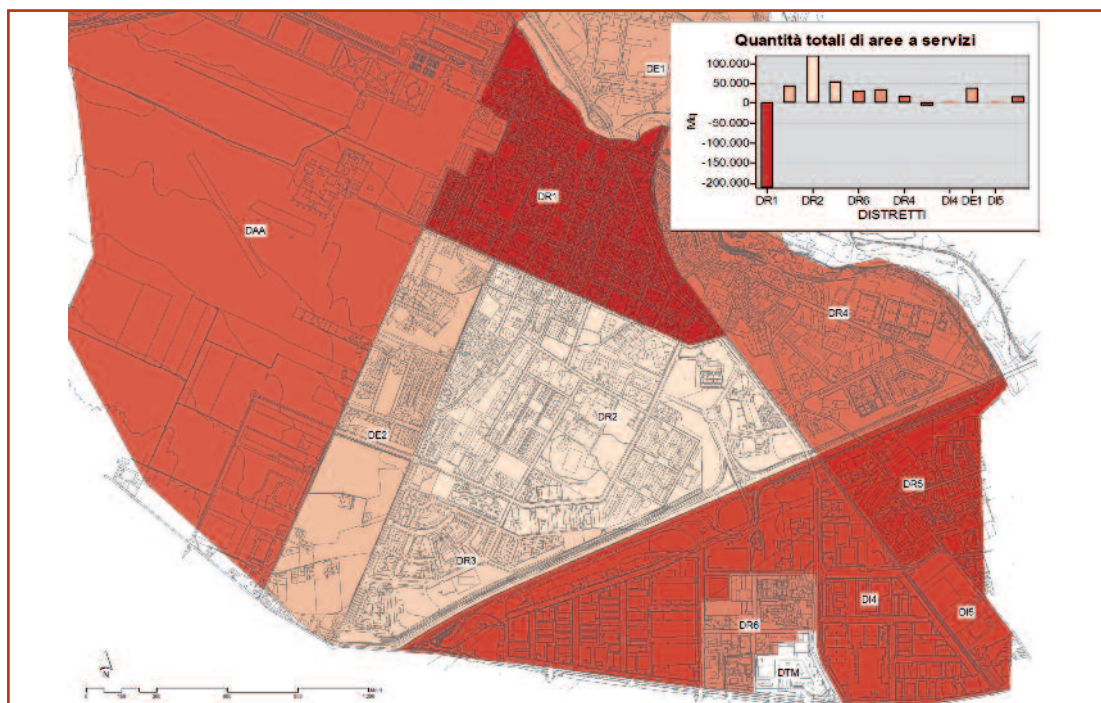


Figura 2 Rappresentazione su sistema informativo territoriale delle quantità di aree a servizi presenti nei distretti in termini assoluti - Fonte: elaborazione propria

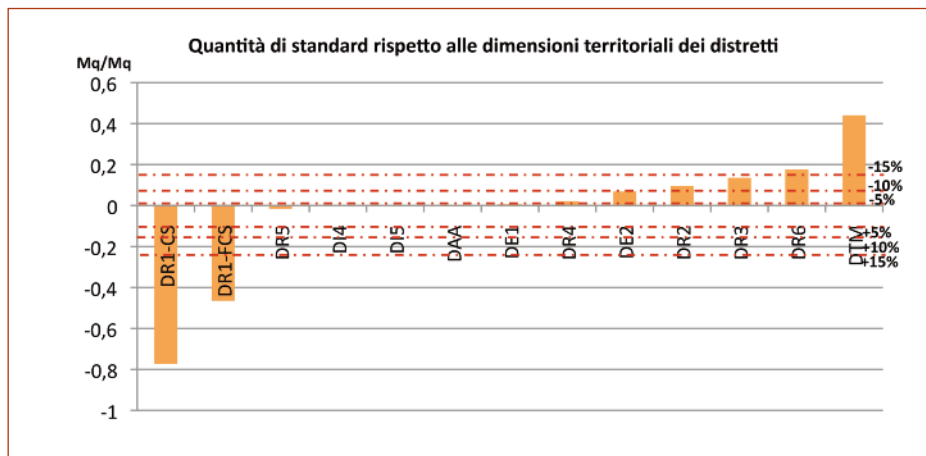


Tabella 2 Rappresentazione delle quantità di aree a servizi presenti nei distretti in termini assoluti e della ripartizione del coefficiente di correzione - Fonte: elaborazione propria

Alla luce del quadro quantitativo degli standard, dell'esame della loro distribuzione e della ricognizione normativa, il metodo di calcolo delle monetizzazioni è stato dotato di due coefficienti correttivi che tengono conto delle condizioni specifiche del territorio su cui eventualmente si può esercitare il diritto di non cedere le aree a servizi pubblici.

Il primo coefficiente rispecchia il conteggio dei servizi esistenti nei vari distretti di Piano ed è un parametro oggettivo. In funzione della maggior o minore presenza di servizi si è scelto un coefficiente (da +15% a -15%) che servirà a correggere il valore di mercato delle aree a servizi. Le soglie del coefficiente sono state valutate in relazione alla quantità complessiva positiva e negativa. Dove il saldo è positivo il coefficiente è incentivante, dove il saldo è negativo il coefficiente è disincentivante.

Per verificare ulteriormente il coefficiente, si è anche calcolata la quantità "relativa" di aree a servizi presenti, dividendola per la dimensione territoriale dei distretti. Si ottiene una dimensione "distribuita" dell'informazione che cambia leggermente ma significativamente il dato iniziale (vedi Tabella 3).

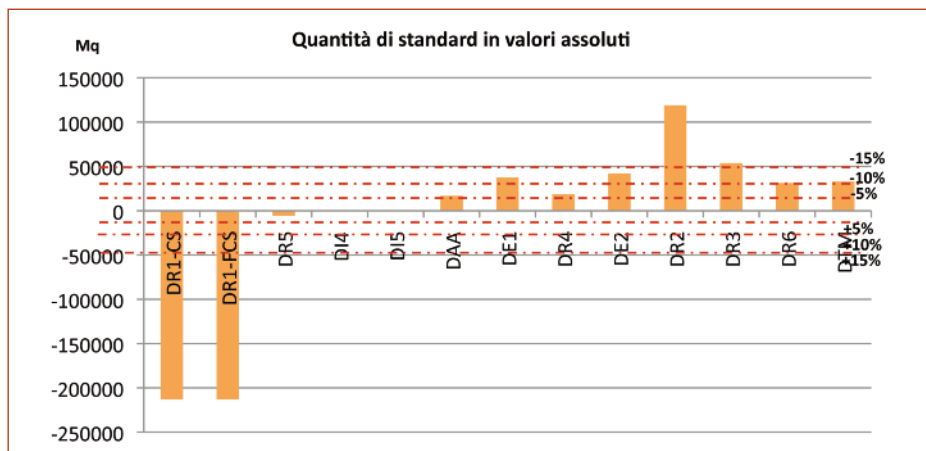


Tabella 3 Rappresentazione della quantità relative di superfici a standard rispetto alle dimensioni territoriali dei distretti e ripartizione del coefficiente di correzione - Fonte: elaborazione propria

La distribuzione delle aree a servizi mostra, in questo caso, alcune differenze locali dei distretti (DR6 e DTM), dovuti alla presenza di grosse quantità di aree a servizi rispetto alla ridotta dimensione territoriale. I distretti più piccoli rispetto alla media si presentano con un saldo a servizi maggiore di quello valutato

in termini assoluti. Questo non corrisponde nella realtà ad una qualità territoriale decisamente diversa dalla media. Inoltre, il centro storico (DR1cs), che è parte del distretto centrale (DR1), presenta una carenza di servizi decisamente maggiore di qualunque altro distretto pur essendo il luogo più vissuto dalla comunità locale e frequentato da milioni di turisti. Inoltre è stato adottato anche un altro coefficiente in relazione agli interventi che prevedono nuove attività nei distretti. Questo parametro è discrezionalmente stabilito dall'Amministrazione nell'ambito della sua potestà pianificatoria. La sua funzione però è nuovamente legata ad un ragionamento che non sia basato solo sul valore venale dei terreni non ceduti. In questo caso, l'attenzione è posta alle tipologie di funzioni che si vanno ad insediare nei distretti, e si permette di agevolare l'inserimento di certe funzioni e di inibire altre, più impattanti, che sono ammesse dal Piano Regolatore. In generale, è stato pertanto stabilito di incentivare le destinazioni turistiche in alcuni Distretti (Centro storico, DAA, DE1, ecc.), disincentivare le destinazioni industriali fuori da Distretti industriali. Le destinazioni terziarie (commerciali, direzionali) sono state leggermente incentivate in alcune zone periferiche o semi-periferiche con saldo a servizi positivo (DR2, DR3, DR6) e disincentivate nelle aree a Parco e Preparco (DAA, DE1). Il coefficiente varia da +15% a -15%.

Destinazione d'uso	Distretti	Valore area a servizi €/mq (A)	Coeff incentivo/disincentivo in rel quantità serv (1)	Coeff inc/disinc per camb. Dest. uso (2)	Valore area a servizi tot €/mq (Ax (1+2))
Residenziale	DR1 Centro Storico	136,36	0,15	0,00	156,81
	DR1 Fuori CS	136,36	0,15	0,00	156,81
	DR2	93,33	-0,15	0,00	79,33
	DR3	93,33	-0,15	0,00	79,33
	DR4	88,33	0,00	0,00	88,33
	DR5	88,33	0,00	0,00	88,33
	DR6	88,33	-0,05	0,00	83,91
	DAA	70,59	0,00	0,15	81,18
	DE1	70,59	-0,10	0,00	63,53
	DE2	93,33	-0,10	0,00	84,00
	DTM	88,33	-0,05	0,00	83,91
Industriale-artigianale	DI4	25,00	0,00	0,00	25,00
	DI5	25,00	0,15	0,00	28,75
	Dest. uso industriale - artigianale in distretti con tale dest. non prevalente	25,00	0,15	0,15	32,50

Destinazione d'uso	Distretti	Valore area a servizi €/mq (A)	Coeff incentivo/disincentivo in rel quantità serv (1)	Coeff inc/disinc per camb. Dest. uso (2)	Valore area a servizi tot €/mq (Ax (1+2))
Terziario commerciale, direzionale, turistico esclusi i distretti DR1-CS, DR1-FCS, DAA, DE1	DR1 Centro Storico*	133,33	0,15	0,00	153,33
	DR1 Fuori CS*	105,00	0,15	0,00	120,75
	DR2	105,00	-0,15	-0,05	84,00
	DR3	105,00	-0,15	-0,05	84,00
	DR4	99,38	0,00	0,00	99,38
	DR5	99,38	0,00	0,00	99,38
	DR6	99,38	-0,05	0,00	94,41
	DAA*	80,00	0,00	0,15	92,00
	DE1*	80,00	-0,10	0,15	84,00
	DE2	105,00	-0,10	-0,10	84,00
	DTM	99,38	-0,05	0,00	94,41
	DI4	80,00	0,00	0,00	80,00
DI5	80,00	0,15	0,00	92,00	
*Turistico nei distretti DR1-CS, DR1 - FCS, DAA, DE1	DR1 Centro Storico	133,33	0,15	-0,15	133,33
	DR1 fuori CS	105,00	0,15	-0,05	115,50
	DAA	80,00	0,00	-0,10	72,00
	DE1	80,00	-0,10	-0,10	64,00

Tabella 4 Si riporta in modo disaggregato i valori deliberati dal Comune, distinguendo i vari distretti che rappresentano il territorio e le diverse stime derivate dai coefficienti correttivi divisi per destinazione d'uso. Nei distretti con l'asterisco "*" per la destinazione d'uso turistica si applicano gli importi della categoria "Turistico" nei distretti DR1-CS, DR1-FCS, DAA, DE1

4 | ALCUNE RIFLESSIONI QUALI-QUANTITATIVE

Mentre i dibattiti sugli standard urbanistici pongono l'attenzione ad un insieme più ampio di riflessioni sui nuovi valori delle aree a servizi pubblici (sociali, ambientali, strategici etc...),¹⁹ il tema della monetizzazione è obbligato per norma²⁰ a ragionare solo indirettamente sugli standard e ad utilizzare un approccio quantificabile. Questi due aspetti restringono il campo delle riflessioni critiche a questioni di tipo procedurale, di quantificazione e qualificazione del metodo di valutazione.

Da un punto di vista procedurale, in alcune Regioni, i proventi delle monetizzazioni sono vincolati all'acquisto di altre aree a servizi o, nei casi più virtuosi, a specifiche spese (manutenzioni ordinarie e secondarie, per interventi sulla mobilità etc...). La dislocazione degli standard in altri spazi e, a volte, in tempi diversi, comporta che le dotazioni possano essere molto slegate dai territoriali che li hanno generati. Questa situazione, dovuta alle complicate procedure di esproprio o di acquisizione di aree a servizi, comporta però che nelle aree in cui siano state praticate le monetizzazioni è possibile che non siano garantiti gli standard minimi. Inoltre, in gran parte del territorio, le risorse delle monetizzazioni sono spesso utilizzate nelle esigenze di bilancio delle P.A. Ciò è anche dovuto al crescente ricorso a queste procedure come compensazioni alternative alla crisi della rendita fondiaria. Se non regolato, questo tipo di monetizzazione verrà sempre più percepito come una tassa, che serve a far "cassa" o, peggio, come una procedura per ribaltare sul pubblico l'obbligo del reperimento degli standard.

Da un punto di vista della quantificazione del valore economico delle monetizzazioni può esistere una incongruenza data dalla non coincidenza tra il valori venali dei terreni delle microzone catastali e le zone omogenee del Piano. È ovviamente possibile definire, con opportune interpolazioni, un valore medio che possa essere coerente con le zonizzazioni date dai vari Piani locali ma il rischio è che si adottino dei valori aggregati o medi e quindi potenzialmente incongrui. Se la valutazione comporta monetizzazione elevate, può anche essere demandata ad apposita perizia che valuta nello specifico il valore della mancata cessione in quella specifica parte del territorio, aumentando però i tempi decisionali.

Inoltre, in quasi tutte le normative regionali, si pone il valore di esproprio come soglia quantitativa minima non derogabile. Questo limite, sebbene negli originari intenti del DM fosse un valore tutelante nei confronti dello sviluppo, oggi deve potersi conciliare con i temi del riuso degli edifici esistenti, del consumo del suolo e dei programmi sulla rigenerazione urbana. Ad esempio, come è capitato a Venaria, la legge regionale del Piemonte non permette che in un'area industriale in cui ci sono capannoni sottoutilizzati sia possibile pensare la loro più intensa occupazione con attività promiscue grazie anche ad una monetizzazione tendenzialmente più bassa di quella dell'esproprio.

Da un punto di vista della qualità degli standard da monetizzare, la difficoltà è quella di ricondurre a una misurazione qualcosa che è soggettivo. Nello stesso tempo, il difetto della quantificazione, come è noto, è che non tutto ciò che conta può essere quantificato e non tutto ciò che può essere quantificato conta. Tuttavia, i limiti del metodo di calcolo delle monetizzazioni possono essere integrati con fattori di qualità degli standard, spostando il baricentro della valutazione dal costo del terreno al prezzo a cui una comunità è disposta a rinunciare allo standard ritenuto non necessario o, in altra prospettiva, al valore di un altro servizio pubblico che si aggiunge al territorio e che è

¹⁹ AAVV (2017), "Urbanistica è/e azione pubblica per le dotazioni territoriali e la qualità urbana", Atti della XX conferenza nazionale SIU, Planum Publisher.

²⁰ La legge impone di quantificare l'utilità economica conseguente alla mancata cessione e comunque non inferiore al prezzo di acquisto di aree simili in cui allocare alternativamente gli standard.

ricavabile solo attraverso una compensazione economica. In questo modo è possibile calibrare il valore delle aree da monetizzare a partire dalle persone interessate dall'intervento di trasformazione, tentando di capire la loro "percezione" delle aree a servizi esistenti e le loro "aspettative" rispetto al futuro in progetto. Questo approccio necessita di tecniche di raccolta dei dati e metodi qualitativi di analisi che siano riconducibili ad una misura. Ad esempio, nel caso studio di Venaria, la mappatura dei servizi può essere integrata con ulteriore coefficiente che corregge il "peso specifico" delle quantità di aree a servizi esistenti in funzione della qualità percepita che hanno i cittadini, commercianti, esperti, uffici tecnici, etc... In questo modo, un'area verde o un'area mercato di grandi dimensioni che sono però poco frequentate o, al contrario, una zona che ha pochi spazi pubblici ma che è tuttavia circondata da beni storici e attività fortemente attrattive, possono cambiare il saldo delle aree a servizi di un distretto e riposizionare conseguentemente nella tabella il Valore economico da monetizzare per la mancata cessione.

5 | CONCLUSIONI: PROCESSO INDUTTIVO CON VARIE PROSPETTIVE

Con gli attuali limiti e opportunità richiamati nel paragrafo sulle normative regionali, le prospettive di ricerca applicata al tema delle monetizzazioni, potrebbero concentrarsi su un approfondimento dello stato attuale delle aree per servizi e sulla definizione dei nuovi standard da attivare in sostituzione della mancata cessione delle aree.

Da un lato, sarà necessario fare un censimento innovativo delle attuali quantità di aree a servizi e del loro "valore di servizio" rispetto alla percezione della popolazione che ne ha diritto o che lo attende. Se si riesce a comprendere il profilo di carenza o eccedenza di aree a servizi e se si riesce a pesarne l'apprezzamento da parte della popolazione attiva in quella zona, l'uso delle monetizzazioni potrà diventare uno strumento strategico per la riqualificazione delle città. Inoltre, conoscere lo stato attuale delle aree a servizi, solitamente relegate in aree marginali e fuori dai desideri di rendita fondiaria, può rappresentare una risorsa progettuale se messa a sistema con altre aree o con le varie forme di compensazione come le monetizzazioni.

Per quanto riguarda le prospettive di ricerca sui nuovi standard, il metodo di calcolo delle monetizzazioni dovrà emanciparsi sempre di più da una visione esclusivamente "estimativa" e dovrà poter essere un supporto ai processi decisionali soprattutto sui temi come:

- La mobilità "dolce", che richiede la connessione a rete delle nuove piste ciclabili e l'installazione di nuove attrezzature di servizio (*bike box, bike station*) e la mobilità elettrica che necessita di infrastrutture e tecnologie che stentano a decollare
- Le nuove destinazioni d'uso (*co-housing, co-living, co-working* e le sue varie forme, dagli *urban farming* al *crowd-farming* etc..) che ibridano le vecchie funzioni con altre, facendo della condivisione l'elemento comune e dominante che rompe lo schema un po' ingessato della norma.

- I nuovi spazi pubblici fisici e digitali²¹ che aumentano la realtà e non potranno più essere misurati al metro quadrato
- Le nuove forme di infrastrutture ambientali (*green e blu infrastructure*) che assolvono anche al dovere "glocale" di adattamento ai cambiamenti climatici. Ciò è particolarmente rilevante per tutti quei territori senza soluzione di continuità, in cui questi nuovi standard sono percepiti come una esigenza intercomunale

Molti dei suddetti nuovi standard potrebbero oggi essere riconducibili al meccanismo delle monetizzazioni solo in quelle normative regionali che permettono di sostituire le mancate cessioni con altre forme compensative. In Emilia Romagna, ad esempio, pur mantenendo il significato originario degli standard, si offre l'opportunità di "dimostrare il fabbisogno" territoriale, potendo così introdurre nuove forme di standard. In Lombardia, il Piano dei Servizi,²² introdotto nel 2005,²³ è lo strumento urbanistico che definisce gli obiettivi di qualità insediativa e di welfare prestazionale. In quest'ultimo esempio si è anche introdotto il concetto di "standard di qualità"²⁴ che è sempre calcolato economicamente sulla base dell'acquisto delle aree a servizi ma può essere compensato nella realizzazione di opere pubbliche o d'interesse pubblico o di servizi per la collettività. Infine, i nuovi standard potrebbero essere ricondotti ai processi di Valutazione Ambientale Strategica nella misura in cui si richiedono come opere non strettamente collegate al progetto ma a sua parziale compensazione. In questo caso, l'impiego delle analisi sui servizi ecosistemici potrebbero costruire quel diritto – e dovere – di protezione e sviluppo della varietà di risorse necessarie per gli esseri viventi.

Per quanto riguarda il metodo di valutazione riportato nell'articolo, riteniamo che sia un valido esempio che pone l'attenzione sull'uso di coefficienti non economici, quantitativi e qualitativi, per disciplinare l'utilizzo dell'istituto delle monetizzazioni secondo i limiti della legge regionale del Piemonte. Questo metodo, si dota di una mappatura chiara e interrogabile che potrebbe rendere le trasformazioni urbane coscienti e concorrenti nei confronti della consistenza e distribuzione degli standard nelle aree in cui si insediano.

Il tema delle monetizzazioni degli standard, sebbene sia specifico e limitato rispetto all'ampio dibattito sulla riforma della legge urbanistica, dimostra di essere già un campo fertile alle verifiche e sperimentazioni che potrebbero induttivamente²⁵ contribuire alle riflessioni teoriche, facendo emergere tecniche e misure significative sia sull'attuale condizione degli standard, sia sulla progettazione delle nuove esigenze della città pubblica.

²² Per un periodo di 5 anni è lo strumento del Piano di Governo del Territorio (PGT) che individua i costi delle strutture di interesse pubblico o le strutture pubbliche di cui ha bisogno il Comune, tenendo in considerazione la popolazione residente al momento, quella che gravita nel territorio comunale e quella che il PGT prevede per il futuro.

²³ Legge Regionale 11 marzo 2005, n° 12 "Legge per il governo del territorio".

²⁴ Relativo ai Pin (Piani Integrati d'Intervento) definiti dal LR 12/2005 (Lombardia).

²⁵ Corsico, F. Roccasalva, G. (2005), "Visu-an-alyse indicators of urban quality. The crucial role of forecasting Scenarios in sustainable decision making processes", in International Conference for Integrating Knowledge and Practice, Life in The urban Landscape, Gothenburg, 2005

Ringraziamenti

Si ringrazia il dirigente dell'ufficio urbanistico e il funzionario per aver fornito le informazioni discusse nel paragrafo sul caso studio

Bibliografia

- AAVV (2007), Urbanistica è/e azione pubblica per le dotazioni territoriali e la qualità urbana, Atti della XX conferenza nazionale SIU, Planum Publisher 2017
- Avarello P. (1999), "Oltre gli standard. Per una pianificazione utile", in AAVV (a cura di) Trent'anni dopo...tornare a ragionare sugli standard, Urbanistica Dossier no. 21
- Barbieri, C.A. (2018), "La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard" in Giaimo, C. (a cura di) 50 Anni di standard urbanistici in Italia: verso percorsi di riforma, Inu edizioni, Roma 2018
- Cafiero G. (1999) "Standard urbanistici e metabolismo urbano", in AAVV (a cura di) Trent'anni dopo...tornare a ragionare sugli standard, Urbanistica Dossier no. 21
- Corsico, F. Roccasalva, G. (2005), "Visu-an-alyse indicators of urban quality. The crucial role of forecasting Scenarios in sustainable decision making processes", in International Conference for Integrating Knowledge and Practice, Life in The urban Landscape, Gothenburg
- Contardi L. (1999) "Cinque questioni per tornare a ragionare sugli standard" in AAVV (a cura di) Trent'anni dopo...tornare a ragionare sugli standard, Urbanistica Dossier no. 21
- Giaimo, C. (2018), 50 Anni di standard urbanistici in Italia: verso percorsi di riforma, Inu edizioni, Roma
- Oliva F. (1999), "L'innovazione degli standard nella pianificazione comunale", in AAVV (a cura di) Trent'anni dopo...tornare a ragionare sugli standard, Urbanistica Dossier no. 21
- Roccasalva, G., Valenti, S. (2014), "Spazio Pubblico Figitale: una convergenza tra luoghi e comunità attive" In Urbanistica Dossier on line - Citta Open Source:Spazio Pubblico, Network, Innovazione Sociale, 6(2014), pp. 60-66.



Quest'opera è distribuita con

[Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/)