

Cinque nodi lungo la via della perequazione, in Italia



Stefano Pompei

Arquitecto y miembro del INU
(Instituto Nacional de Urbanística).
Italia

PREMESSA

Nel 1984, dopo la sentenza costituzionale del 1980 che aveva reso improvvisamente quasi inattuabile il precedente piano regolatore del 1975 fondato sul regime espropriativo “al prezzo agricolo” della legge 865 del 1971, proposi al Comune di Misano Adriatico, sulla riviera romagnola, un nuovo piano regolatore che applicasse in forma “generalizzata” un modello di “perequazione dei volumi” basato su diritti edificatori convenzionali, stabiliti “a priori” secondo la “classificazione del territorio” e orientati “verso il basso”.

L’idea era quella di fare di necessità virtù, dal momento che il piano regolatore generale del 1975 giungeva a scadenza¹ senza che si fossero potute sviluppare le strategie espropriative delineate 10 anni prima e che, messe impietosamente in crisi dalla sentenza della suprema Corte, rischiavano ora di ritorcersi contro gli obbiettivi generali del piano. Il senso della proposta stava nel continuare a perseguire gli stessi obbiettivi, cercando però di evitare gli espropri. Tuttavia, a quell’epoca, ignoravo ancora molte cose.

Non sapevo, per esempio, che in Spagna era già da 8 anni in vigore, grazie alla Ley del suelo, un modello di perequazione urbanistica generalizzata, “a posteriori”, e che negli Stati Uniti si praticassero da tempo, anche se sporadicamente, interessanti forme di perequazione dei volumi denominate Transfer of Development Rights². Ero soltanto a conoscenza del fatto che un modello di perequazione “a priori” e “verso l’alto” era stato introdotto in Francia nel 1975, dalla “Riforma Galley”, senza produrre risultati significativi³. Ricordavo poi, vagamente, che proposte di ispirazione perequativa erano state in passato avanzate nel nostro paese, per essere subito tacciate, da noi urbanisti riformisti, di inaccettabile arretratezza rispetto alla linea del ricorso generalizzato all’esproprio e della separazione dei “due diritti”, considerata, questa sì, la condizione irrinunciabile di qualsiasi politica urbanistica socialmente avanzata⁴.

Sapevo anche, per averne personalmente sperimentati alcuni, che ingegnosi espedienti, tendenti ad assicurare senza spese alla mano pubblica diritti reali sui suoli da adibire a servizi, a edilizia economica e popolare e, perfino, a insediamenti produttivi, erano stati sporadicamente messi in atto, a volte sul filo della legalità amministrativa, da alcuni Comuni intraprendenti⁵.

“Perequazione dei volumi” vs “perequazione dei valori”

Tuttavia sapevo bene, che, in urbanistica, si definisce perequativo quel principio (alcuni preferiscono parlare di metodo) la cui applicazione tende a ottenere due effetti concomitanti e speculari: la giustizia distri-

Cinco paradas en el camino hacia la equidistribución en Italia

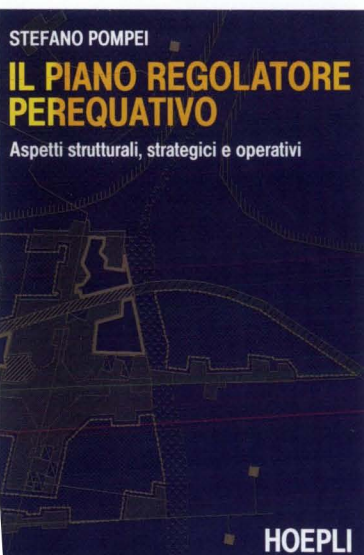
PREMISA

En 1984, después de la sentencia constitucional de 1980 que, de repente, había dejado casi inviable el anterior plan regulador del 1975 basado en el régimen expropiador “a precio agrícola” de la ley 865 de 1971, hubo una propuesta al Comune di Misano Adriatico de un nuevo plan regulador que aplicara de forma “generalizada” un modelo de “rasero por volúmenes” basándose en las directrices edificatorias convencionales, establecidas “a priori” según la clasificación del territorio y orientados los precios “a la baja”.

La idea consistía en hacer de la necesidad una virtud, desde el momento en que el plan regulador general de 1975 caducó¹ sin que se hubieran podido desarrollar las estrategias de expropiación delineadas 10 años antes, las cuales entonces, con la crisis producida por la sentencia del Corte Supremo, amenazaban seriamente los objetivos generales del plan. El sentido de la propuesta consistía en la persecución de los mismos objetivos, intentando, sin embargo, evitar las expropiaciones. Sin embargo, en aquel entonces, aún no nos dábamos cuenta de muchas cosas.

Yo no sabía, por ejemplo, que existía en España, desde hacía ocho años, gracias a la Ley del Suelo, un modelo de equidistribución urbanística generalizada, “a posteriori”, y que en los Estados Unidos, existiera desde hacía tiempo, aunque fuera de una manera esporádica y bajo formas interesantes de equidistribución de los volúmenes, denominada Transfer of Development Rights². Solo era consciente del hecho de que un modelo de equidistribución “a priori” y “contra el alto” se había introducido en Francia en 1975, por la Riforma Galley, sin que se dieran resultados significativos³. Entonces recordaba vagamente que propuestas de inspiración equitativa habían sido presentadas en el pasado en nuestro país y que habían sido tildadas, por los urbanistas reformistas, como inaceptables, ya que representaban un paso hacia atrás con respecto a la línea del recurso generalizado a la expropiación y de la separación de los “dos derechos” considerados, todo ha de decirse, como condición casi irrenunciable de cualquier política urbanística socialmente avanzada⁴.

Tenía conocimiento también, por experiencia propia, de algunos de los expedientes ingeniosos destinados a dejar en manos públicas, sin gastos algunos, los derechos reales sobre suelos, para múltiples usos y servicios, para construcciones económicas y populares e incluso para instalaciones productivas que espo-



butiva nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati a usi urbani, e la formazione, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività.

La perequazione può, in teoria, ottenersi mediante operazioni di carattere meramente finanziario. Si ha in tal caso la “perequazione dei valori”. Quando invece essa si realizza con i soli mezzi propri dell’urbanistica, si ha la “perequazione dei volumi”. Anche se oggi in Italia il termine “perequazione dei volumi” è stato sostituito, nel dibattito corrente, da quello di “perequazione urbanistica”, il significato dei due concetti opposti e alternativi resta sostanzialmente lo stesso che era stato messo a fuoco dall’Istituto nazionale di urbanistica quasi quarant’anni fa⁶.

La perequazione urbanistica limita drasticamente i diritti edificatori riconosciuti ai terreni, per poi distribuire e muovere sulla scacchiera del piano regolatore le pedine non virtuali che ne rappresentano la traduzione in metri cubi. Pedine che possono essere liberamente scambiate, cedute o acquistate.

Non prevede, come invece succede nel caso della perequazione dei valori, il ricorso a transazioni finanziarie per compensare oneri e rendite, profitti e perdite, costi e benefici con prelievi di tipo fiscale, sconti e risarcimenti. Più che non prevederlo, ne rifugge. In altre parole, non aspetta che, sotto l’egida di un piano regolatore sperequato, si formino rendite esorbitanti, per poi cercare di penalizzarle, tassarle o comunque catturarle in termini monetari. Questo tipo di cattura era, viceversa, quello che si prefiggeva un progetto di legge discusso dal Parlamento nel 1990-91⁷ e fu proprio per la macchinosità e l’intrico di retroazioni, che fatalmente l’indirizzo “finanziario” aveva finito con il comportare, che la legge, pur permeata da una chiara visione perequativa del regime edificatorio e già approvata dal Senato, si arenò definitivamente alla Camera dei deputati.

La perequazione urbanistica non esclude, tuttavia, che in altre sedi, diverse da quella urbanistica e ad essa complementari, si attuino quelle forme insopprimibili di perequazione dei valori, che servono a ristabilire la giustizia distributiva in tutti i casi di trasformazione urbana, e che avvengono senza spostare volumi o crearne di nuovi. Si tratta del vasto campo dove si valutano e si esigono le contropartite dovute alla collettività, per i benefici economici che nascono quando le proprietà immobiliari passano, senza trasformazioni urbanistiche, a usi più pregiati, o vengono valorizzate dalla realizzazione di opere pubbliche⁸.

Perequazione urbanistica “a priori” vs perequazione urbanistica “a posteriori”

La perequazione dei volumi tende a realizzarsi secondo due modelli strutturalmente diversi.

rádicamente se generaban, a menudo al margen de la legalidad administrativa, por algunos Comuni emprendedores⁵.

“Equidistribución de los volúmenes” vs “equidistribución de los valores”

Yo sé bien que, en urbanismo, nos referimos a la equidistribución cuando se habla del principio (algunos prefieren llamarlo “método”) cuya aplicación tiende a producir dos efectos concomitantes y espectaculares: la justicia de la distribución de los límites de los propietarios del suelo destinado a usos urbanos, y la formación, sin expropiación ni gastos, de un patrimonio público de áreas al servicio de la comunidad. La equidistribución puede, en teoría, realizarse mediante operaciones de un carácter totalmente financiero. Así se produce, en todo caso, la “equidistribución de valores”. Cuando, al contrario, se realizan con sólo los medios propios del urbanismo, se hace una “equidistribución de volúmenes”. Incluso si hoy en día, el término “equidistribución de volúmenes” se sustituye, en el debate actual, por el de “equidistribución urbanística”, el significado de los dos conceptos opuestos y alternativos queda, esencialmente, en la misma cosa en la

que se centró en el Instituto Nacional de Urbanismo casi cuarenta años atrás⁶.

La equidistribución urbanística limita drásticamente los derechos previamente reconocidos de edificación sobre unos terrenos, para después distribuir y mover en el tablero de ajedrez del plan regulador las piezas no-virtuales, que representan su interpretación en términos de metros cúbicos. Estas piezas pueden moverse a gusto, cambiarse o entregarse.

No prevé, al contrario de lo que ocurre en el caso de la equidistribución de valores, el recurso a transacciones financieras para compensar deudas y rentas, ganancias y pérdidas con beneficios fiscales, descuentos e indemnizaciones. Más que preverla, se refugia en ella. En otras palabras, no espera que, bajo la protección de un plan regulador no homologador, se produzcan ingresos desorbitados, para después intentar de fiscalizarlos, tasarlos e incluso captarlos en dinero fresco. Este tipo de captación de recursos fue el que, en cambio, se preveía en una ley debatida en el Parlamento del 1990-91⁷ que, a causa de sus maquinaciones miles y las retro-acciones intrincadas e intrigantes aportadas por su orientación “financiera”, bien concebida con una clara visión equitativa del régimen constructor, bien ya aprobada por el Senado, terminó por atascarse definitivamente en la Cámara de los Diputados.

Il modello introdotto nel 1985 con il Piano regolatore generale di Misano Adriatico, prevede, come accennato, che la perequazione dei volumi avvenga con regole e parametri stabiliti «a priori». Mi spiego meglio. Con questo avverbio si vuole significare che i diritti edificatori (aprovechamiento) sono riconosciuti ai terreni urbani e periurbani come *potenziale implicito* alle loro condizioni di fatto e di diritto, il quale, non dipendendo in alcun modo dalle scelte strategiche per il futuro assetto del territorio, non è negoziabile.

Non si tratta quindi di distribuire equamente qualcosa di estraneo al suolo che solo dopo essere stato distribuito (in Italia alcuni preferiscono un termine che non amo, ma che rende bene l'idea: "spalmato" come il burro sul pane) si incorpora ad esso, ma di una cosa completamente diversa: si tratta di riconoscere quale sia lo spessore dello strato sottile di rendita che, nel tempo, si è venuto depositando a poco a poco sui suoli urbani e periurbani ineditati e che ora fa sì che, se io li voglio acquistare, il prezzo che mi viene chiesto sia superiore al prezzo agricolo puro di terreni dotati delle stesse caratteristiche agronomiche. Mi sto riferendo, si badi bene, a terreni periurbani che il piano regolatore vigente considera non urbanizzabili. Il sovrapprezzo richiesto è completamente indifferente a tale circostanza. Solo se mi allontano a sufficienza dall'area urbana, il prezzo tornerà ad essere quello agricolo. L'entità di questo strato non è pertanto negoziabile, perché esiste già e non posso toglierlo se non con la forza.

Viceversa, nei modelli di perequazione dei volumi "a posteriori" come quello spagnolo, è l'insieme di tutte le quantità edilizie previste dal piano regolatore (o da un suo programma di attuazione) a venire, al momento debito, equamente ripartito tra tutti terreni che quel dato programma mette in gioco, indipendentemente dalle destinazioni. Solo che la quantità di edificazione globale che caratterizza il programma è, in questo caso, istituzionalmente negoziabile tra il Comune e l'insieme degli operatori privati.

"Classificazione" del territorio vs "non classificazione"

I modelli di perequazione dei volumi, si trovano tuttavia ad avere in comune, oltre a quello dell'indifferenza alle specifiche destinazioni d'uso, un altro importantissimo aspetto, che, nel dibattito corrente in Italia, ha finora teso a essere sottovalutato, se non ignorato del tutto.

Diversamente dai modelli di perequazione dei valori, i modelli di perequazione dei volumi non sono fatti per calare su qualunque tipo di piano, come un tocco di bacchetta magica dotata del potere di fare scomparire d'incanto quell'ingombrante –e per taluni uggiosa– problematica fondiaria fatta di sperequazioni e rendite, espropri e indennità, ricorsi e promesse che ha sempre accompagnato la pianificazione urbanistica. Trattando della distribuzione sul territorio di *entità fisiche*, essi presuppongono un metodo di pianificazione

La equidistribución urbanística no excluye, sin embargo, que en otras instancias, fuera de la puramente urbanística y complementarias a ella, actuar como una forma irreprimible de equidistribución de valores, que sirvan para re-establecer la justicia distributiva en todos los casos de transformación urbana, y que incidan sin cambiar ni crear volúmenes. Estamos hablando del vasto campo donde se evalúan y se exigen, las contrapartidas debidas a la comunidad, por los beneficios económicos producidos cuando la propiedad inmobiliaria pasa, sin transformaciones urbanísticas, a utilizarse de una manera más valiosa desde el punto de vista comunitario, o se revaloriza gracias a la realización de unas obras públicas⁸.

Equidistribución urbanística "a priori" vs equidistribución urbanística "a posteriori"

La equidistribución de volúmenes suele realizarse según dos modelos con estructuras netamente diferentes.

El modelo introducido en 1985 mediante el Plan Regulador General de Misano Adriatico, prevé, en un artículo, que la equidistribución de volúmenes se aplica con las reglas y los parámetros establecidos "a priori". Voy a intentar explicarme

mejor. Lo que se quiere decir con este adverbio es que los derechos de edificación se reconocen como potencial implícito del propio hecho de constituir terrenos urbanos y periurbanos, *de jure y de facto*. Este potencial no depende, de ningún modo, de las decisiones estratégicas con respecto al futuro uso del territorio, sino que sencillamente no resulta negociable.

No es cuestión, por lo tanto, de distribuir de una manera equitativa algo extraño al suelo que sólo después de haber sido distribuido (en Italia, algunos prefieren un término que me produce cierta repugna, y sin embargo ilustra bien la idea: "untado" como la mantequilla sobre el pan) se incorpora a él, sino algo completamente diferente. Se trata de averiguar el grosor del estrato sutil de ganancias que, con el tiempo, se irá acumulando poco a poco sobre los suelos urbanos y que hará que, cuando yo lo quiero comprar, el precio sea superior al precio agrícola de terrenos parecidos dotados de las mismas características agronómicas. Me refiero, si Vdes. se fijan bien, a los terrenos periurbanos que el plan regulador vigente considera como no urbanizables. La plusvalía pedida queda completamente indiferente a esta circunstancia. Sólo si me alejo suficientemente del área urbana, el precio volverá a ser agrícola. La existencia de este estrato no es, por lo tanto, negociable porque existe ya, y no puedo deshacerme de ello sino a la fuerza.

ad hoc, che, fino dall'inizio, si qualifici come perequativo. Il suo fondamento sta, a livello strutturale, in una speciale "classificazione" del suolo che nulla ha in comune con l'azzone funzionale, proprio delle dimensioni strategica e operativa. Ha invece profondi legami, pur senza esserne la mera riproduzione, con la descrizione dei luoghi.

Al modello "a priori" sperimentato originariamente nel caso di Misano, poi di Casalecchio di Reno –e ora in un numero di casi via via crescente–, è sottesa una classificazione del territorio che, seppure in modi diversi, si articola secondo le condizioni *di fatto e di diritto*.

Anche in Spagna la perequazione urbanistica si basa sulla classificazione, ma si tratta di una cosa un po' diversa. In parte essa si fonda su condizioni di fatto (la distinzione tra il suolo urbano e tutto il resto) e in parte sulle intenzioni strategiche di chi governa il territorio (suolo urbanizzabile, non urbanizzabile, programmato, non programmato). Inoltre non esistono differenziali di valore tra gli *aprovechamiento* assegnati alle varie classi.

E' poi forse necessaria una precisazione terminologica, perché non sorgano equivoci tra noi. Un'autorevole protagonista dell'urbanistica spagnola, Garcia-Bellido, in un ampio articolo recentemente pubblicato sulla rivista italiana "Urbanistica" definisce la perequazione spagnola "perequazione a priori". Io la considero, invece, come avete sentito, "a posteriori". Non c'è contraddizione: si tratta di stabilire a quale confine temporale ci si riferisce. Per me "a priori" vuole dire *prima del piano urbanistico generale*. Per Bellido vuole dire, evidentemente, *prima del piano esecutivo*. Spero di avere bene interpretato il suo pensiero. Se non lo ho fatto, vi prego di aiutarmi.

La classificazione può essere "esplicita" o "implicita", e cioè evidenziata o meno in specifici atti di piano. La funzione insostituibile che assume la classificazione nel modello perequativo "a priori" sta nel fatto che ad essa corrisponde una precisa differenziazione dei diritti edificatori potenziali, espressa da "indici convenzionali di edificabilità", che fa del livellamento perequativo dei valori, un'operazione relativa e non assoluta, rendendola così accettabile e inattaccabile.

Nel caso di Torino, la prima grande città italiana ad avere adottato nel 1993 un organico modello perequativo, la classificazione, implicita nel piano, si articola secondo un criterio che è ibrido. Se infatti la classe corrispondente alle parti destinate in toto a nuovi insediamenti integrati, è indifferente –al suo interno– alle specifiche destinazioni delle singole aree (residenza, terziario, servizi), l'altra classe, caratterizzata da diritti edificatori più bassi, corrisponde, invece, proprio alle aree destinate prevalentemente a verde e servizi pubblici. Una classificazione di questo genere sembra esaltare, anziché cancellare, la sperequazione insita in scelte di fondo di carattere strategico.

Viceversa, en los modelos de equidistribución de volúmenes "a posteriori" como el modelo español, es el conjunto de todos los volúmenes previstos en el futuro bajo el plan regulador (o dentro de un programa de actuación del mismo) en el momento debido, igualmente repartido entre todos los terrenos que tal programa compromete, independientemente de los usos a los cuales se van a destinar. Sólo que, en este caso, el conjunto total del programa resulta, en este caso, institucionalmente negociable entre los intereses del Común y el conjunto de los operadores privados.

"Clasificación" del territorio vs "non clasificación"

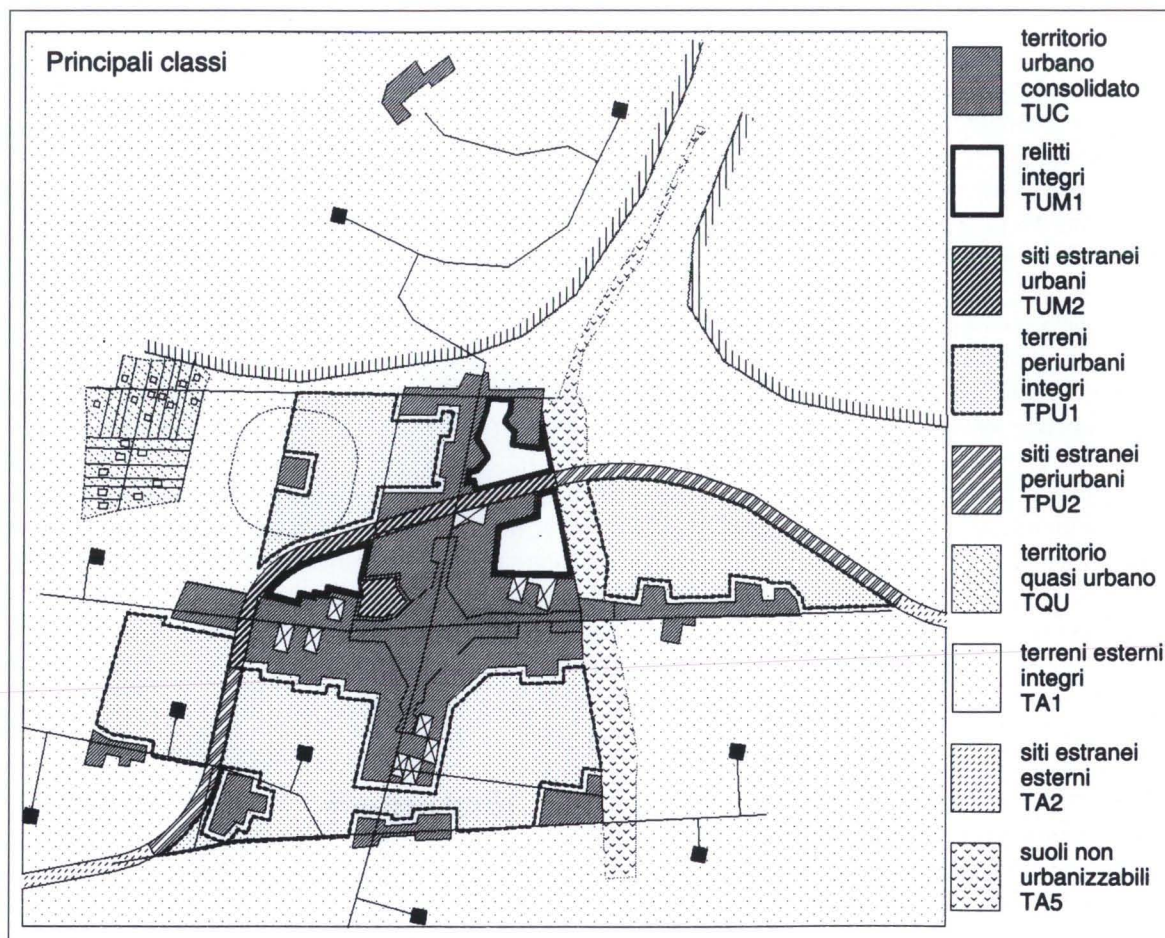
Los modelos de equidistribución de volúmenes tienen otro aspecto muy importante en común, aparte de la indiferencia de uso específico, que se tiende a infravalorar o ignorar por completo en el debate presente en Italia.

A diferencia de los modelos de equidistribución de valores, los modelos de equidistribución de volúmenes no están hechos para hacer desvanecer, cual varita mágica que hace desaparecer cualquier elemento tosco o molesto –o sencillamente latoso o pesado– de cualquier plano, todo el conjunto

de problemas engorrosos mundanas de los sistemas de no equidistribución, las rentas, expropiaciones, indemnizaciones, ni los recursos ni las promesas que siempre acompañan a cualquier planificación urbanística. Cuando se trata de la distribución de entidades físicas en el territorio, se presupone que hay un método de planificación ad hoc que, incluso en el primer momento, se califica como equidistribuido. Se basa, en el nivel estructural, en una "clasificación" especial del suelo que no tiene nada en común con la zonificación funcional que tiene que ver con las dimensiones estratégicas y operativas. En cambio, está estrechamente vinculada con la descripción del lugar, aunque sin ser una mera reproducción.

El modelo "a priori" cuyo primera aplicación práctica fue en el caso de Misano, seguido por el de Casalecchio di Reno y otros, se apoya en una clasificación del territorio que, incluso en modos diversos, se articula según las condiciones de facto y de jure.

En España, la equidistribución urbanística también se basa en la clasificación, pero es una criatura algo diferente de la que existe en Italia. En parte, se basa en las condiciones de facto (la distinción entre el suelo urbano y todo el resto) y en parte se basa en las intenciones estratégicas de quien gobierna en el territorio (el suelo urbanizable, no urbanizable, programado y no programado). Además, no existe ninguna diferencia



La classificazione del territorio della città immaginaria. Sono evidenziate le principali sottoclassi del modello perequativo illustrato.

Tra le classi, assume importanza basilare quella corrispondente al territorio periurbano. Si tratta di quella regione «tra città e campagna», il cui crescente interesse per la cultura urbanistica, è testimoniato dal filone di studi che ha dato, con il volume omonimo curato da Boscacci e Camagni, i primi risultati significativi⁹.

E' infatti sul territorio periurbano che, all'inizio del 1980, si appuntarono gli strali della Corte costituzionale, mettendo in crisi tutte le procedure espropriative in uso e aprendo, di conseguenza, la strada a soluzioni alternative¹⁰.

de valor entre los diferentes aprovechamientos asignados a cada uno de los distintos tipos.

Quizás necesitemos ejercer más rigor en nuestro uso de la terminología para que no nos equivoquemos. Un notable protagonista del urbanismo español, García-Bellido, define la equidistribución española como "equidistribución a priori" en un amplio artículo de reciente publicación en la revista italiana "Urbanística". Sin embargo, yo lo considero, como habrán intuido, más bien como equidistribución "a posteriori". No existe contradicción: estamos hablando de establecer cuáles son los confines temporales a que nos referimos. Para mí, "a priori" quiere decir *antes del plan urbanístico general*, para Bellido, evidentemente, quiere decir *antes del plan ejecutivo*. Espero haberle interpretado correctamente. Si no es así, le pido que me ayude.

La clasificación puede ser "explícita" o "implícita", lo que se verá en mayor o menor medida en algún aspecto específico del plan. La función insustituible que asume la clasificación en el modelo equi-distribuidor "a priori" es que tiene que establecer la diferenciación exacta entre los potenciales derechos constructores, expresada en términos de "índices convencionales de edificabilidad", que hace que la nivelación homologadora de valores sea una operación relativa y no absoluta, así convirtiéndola en algo aceptable y totalmente defendible.

En el caso de Torino, la primera gran ciudad que adoptó un modelo orgánico homologador en 1993, la clasificación implícita en el plan se articuló según un criterio totalmente híbrido. Si de hecho la clase que corresponde a las partes destinadas totalmente a nuevos asentamientos integrados, es indiferente en su fuero interno a los usos específicos de áreas únicas, (residencial, terciario, servicios), la otra clase, que es característica de los derechos de los edificios más bajos, corresponde, al revés, a las áreas destinadas preferiblemente a áreas verdes y servicios públicos. Una clasificación de este tipo parece exaltar, o incluso cancelar, la desregulación inherente en las elecciones principales de carácter estratégico.

Por orden de importancia, después de las clases viene lo del territorio peri-urbano. Se trata de esa región "entre la ciudad y el campo" con cada vez mayor interés para la cultura urbanística lo cual se puede comprobar en incontables estudios, incluyendo el magnífico volumen homónimo de Boscaccio y Camagni.⁹ De hecho, el territorio peri-urbano se convirtió en el blanco de todos los dardos del Tribunal Constitucional al principio de los años 80 y así hizo entrar en crisis todos los procedimientos de expropiación existentes a la vez que abrió todos los caminos hacia soluciones alternativas¹⁰.

Come è noto la Corte dichiarò l'esproprio al prezzo agricolo dei terreni incostituzionale, nel caso della fascia periurbana; perfettamente legittimo nel caso dei terreni della regione esterna. Secondo la Corte, i terreni periurbani possiedono, infatti, una moderata potenzialità edificatoria (nella determinazione del cui valore i giudici della Consulta, giustamente, non scendono) che esiste indipendentemente dalla specifica destinazione urbanistica e ha diritto a un "serio ristoro". Modesto, ma non irrisorio.

Nell'ottica di un modello di perequazione urbanistica a priori, si tratta allora di valutare tale potenzialità e fare in modo che il proprietario possa materialmente sfruttarla, cedendo in cambio al Comune, per fini di interesse generale –e questa volta sì al prezzo agricolo– tutto il terreno non strettamente necessario per edificare quanto gli spetta.

Oltre al territorio periurbano e al territorio aperto, esistono almeno altre due classi a ciascuna delle quali deve corrispondere un diverso regime perequativo. Si tratta del territorio urbano consolidato, e del territorio urbano marginale.

Il territorio urbano marginale corrisponde, in primo luogo, ai relitti agricoli intrappolati nelle ramificazioni del tessuto consolidato e, in secondo luogo, alle cosiddette aree dismesse. Si tratta allora di riconoscere "a priori" anche a questi terreni, il cui valore di soprassuolo è in entrambi i casi teoricamente nullo, un diritto edificatorio convenzionale che, intuitivamente, dovrà essere più elevato di quello riconosciuto alla fascia periurbana, in quanto essi sono ormai strutturalmente condannati all'uso urbano.

Nel territorio urbano consolidato di cui il piano prevede la conservazione urbanistica, è invece possibile adottare criteri che garantiscano, a pari condizioni, pari diritti, ma non avrebbe senso, salvo in situazioni particolari, pensare alla sistematica acquisizione senza spese delle aree per realizzare grossi programmi pubblici, in quanto il valore di mercato degli edifici che esistono deve comunque essere riconosciuto. Si tratta, lo ripeto, di aree di sostanziale conservazione urbanistica dove si sta sperimentando, con successo, il criterio che è stato chiamato "Perequazione tipologica".

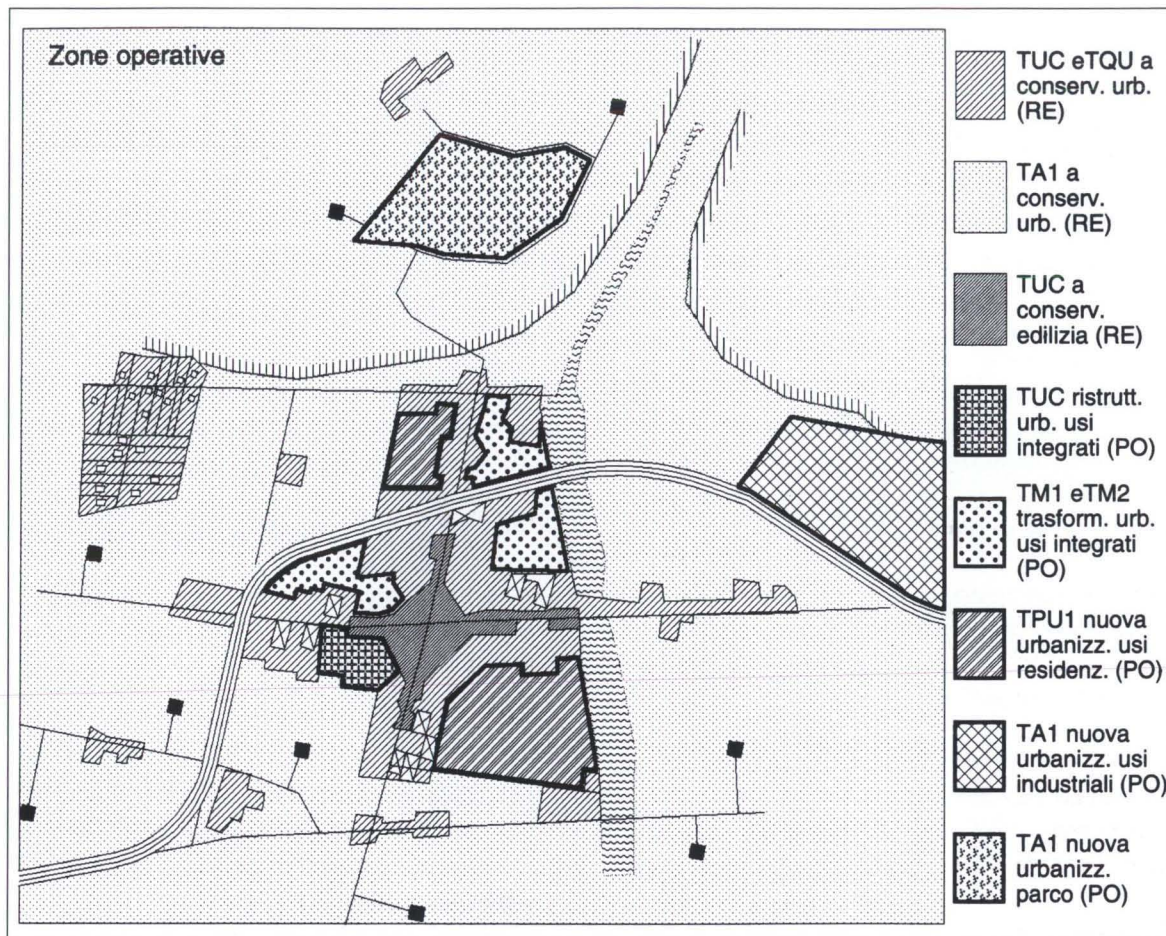
Tale criterio applicato per la prima volta da chi vi parla a Casalecchio di Reno, nell'area metropolitana bolognese, si basa su una analisi del tessuto che identifica ambiti territoriali elementari, molto ristretti, omogenei per tipologia e, quindi, sul riconoscere agli edifici, la possibilità di adeguarsi volumetricamente alle caratteristiche tipologiche prevalenti nell'ambito. Questo criterio comporta un attento e minuzioso lavoro di pianificazione da parte degli urbanisti, ma la gestione quotidiana delle regole è poi molto semplice e gode di una certa flessibilità, mentre l'acquisizione gratuita del terreno nella misura limitata a quella necessaria per migliorare il sistema degli spazi pubblici, si è rivelata quasi sempre possibile.

Como ya hemos comentado, el Tribunal declaró que la expropiación de terrenos a precios agrícolas era totalmente anti-constitucional en el caso de la franja peri-urbana aunque perfectamente legítima en el caso de terrenos fuera del perímetro urbano. El Tribunal decretó que los terrenos peri-urbanos poseían, de hecho, una moderada potencialidad edificatoria (los jueces no entraron, lógicamente, en más detalles con respecto a los valores específicos) independiente del destino específico urbanístico elegido y, por lo tanto, tenían derecho a una "justa y seria retribución". Modesto, pero no irrisorio. Desde la perspectiva del modelo de equidistribución urbanístico "a priori", se trata entonces de valorar la potencialidad y hacer que el propietario pueda beneficiarse materialmente, cediendo, en cambio, al Común, para temas de interés general, y esta vez sí a precios agrícolas, todo el terreno no estrictamente necesario para edificar todo lo que se debe. Además del territorio peri-urbano y del territorio abierto, existen al menos dos clases que corresponden cada una de ellas a distintos regímenes homologadores. Se trata del territorio urbano consolidado, y del territorio urbano marginal. El territorio urbano marginal corresponde, en primer lugar, a los restos agrícolas dispersos entre las ramificaciones del tejido consolidado y, en segundo lugar, a las áreas agrícolas no

bajo producción. Se trata entonces de reconocer "a priori" incluso a estos terrenos, cuyo valor de sobresuelo está entre ambos y teóricamente es casi nulo, el derecho convencional de construcción que, intuitivamente, debe ser más elevado del valor reconocido a la franja peri-urbano, ya que en todo caso estos terrenos están estructuralmente destinados (o condenados) al uso urbano.

En el territorio urbano consolidado, cuyo plan prevé la conservación urbanística, es posible, en cambio, adoptar criterios que garanticen, en iguales condiciones, derechos iguales, pero no tendría sentido, sino en situaciones muy específicas, pensar en una adquisición sistemática sin gastos de grandes áreas para realizar enormes proyectos públicos, ya que el precio de mercado de los edificios que existen, no obstante, debe reconocerse. Se trata, y repito, de áreas de una conservación urbanística sustancial donde se está experimentando, con éxito, con el criterio que se denomina "Equidistribución tipológica".

Tal criterio fue aplicado por primera vez en Casalecchio di Reno, en el área metropolitana de Bologna, y se basa en un análisis de los tejidos que identifican los ámbitos territoriales elementares, de una manera muy restringida y homogénea por tipología, para así, al reconocer formalmente a los edificios, permitir que los espacios se adecuan volumétricamente a las caracte-



Un plano operativo per la città immaginaria. Nel piano operativo, che si presuppone faccia riferimento a un arco di tempo molto limitato, compaiono le zone corrispondenti alle diverse destinazioni delle porzioni di territorio soggette a trasformazione intensiva. Per le zone di conservazione urbanistica ed edilizia si rinvia invece al regolamento esecutivo.

“Perequazione generalizzata” vs “perequazione parziale”

È necessario, infine, distinguere tra le applicazioni perequative tese a risolvere, in senso verticale, specifici problemi di pianificazione e quelle invece che interessano, in senso orizzontale, la generalità del territorio. È solo in questo secondo caso che si può propriamente parlare di “modelli”.

terísticas tipológicas prevalecientes en el ámbito. Este criterio supone un trabajo cuidadoso y minucioso de la planificación por parte de los urbanistas, pero después la gestión cotidiana reglamentaria es muy sencilla y goza de cierta flexibilidad, mientras que la adquisición gratuita del terreno en la medida limitada de lo que resulta necesario para mejorar el sistema de los espacios públicos, ha demostrado ser casi siempre posible.

“Equidistribución generalizada” vs “equidistribución parcial”

Por último, es necesario distinguir entre las aplicaciones homologadoras adoptadas para resolver, en el sentido vertical, problemas específicos de planificación y las que, por otra parte, interesan, en el sentido horizontal, al territorio en general. Sólo en este segundo caso podemos hablar propiamente de “modelos”. Se puede hablar de un grado sustancial de generalización cuando la equidistribución salvaguarda al menos todas las áreas de transformación urbanística: sean las áreas destinadas a nueva infra-estructura, sean las áreas verdes o de servicios. Se da la generalización completa cuando incluso las áreas de conservación urbanística se ven afectadas aunque aquí, como ya hemos

subrayado, los efectos se limitan a la realización de cierta justicia distributiva pero no resoluta, desde la perspectiva que sólo salvaguarda el incremento del patrimonio de áreas públicas. De entre los primeros casos italianos a los que he aludido varias veces ya, Casalecchio es un caso de generalización completa. Torino es un caso de generalización limitada. El caso de Ravenna es algo insólito si observamos cómo se añade a la versión final del plan regulador general. Originalmente, el plan preveía la adquisición pública, sin expropiación, del “cinturón verde” previsto alrededor de la ciudad, a través de un mecanismo que luego resultó ser poco práctico y contra el que se ha presentado un recurso en la sede jurisdiccional. Durante la fase de las contra-deducciones, el plan regulador general fue radicalmente reformado según un modelo equidistributivo sustancialmente generalizado que ya había abarcado todas las áreas de transformación urbanística.

“Tirando a la alza” o “a la baja”, el umbral que separa los “dos derechos”

Tanto los planificadores de Misano Adriatico, a nivel práctico, como a nivel jurídico la ignorada comisión parlamentaria

Si può parlare di un grado sostanziale di generalizzazione, quando la perequazione riguarda almeno tutte le aree di trasformazione urbanistica: sia quelle destinate a nuovi complessi insediativi, che quelle esclusivamente destinate a verde o servizi. La generalizzazione completa si ha quando arriva a interessare anche le aree di conservazione urbanistica dove, come già accennato, i suoi effetti si limitano alla realizzazione di una certa giustizia distributiva, ma non sono risolutivi per quanto riguarda l'incremento del patrimonio di aree pubbliche.

Tra i primi casi italiani cui ho fatto ripetutamente riferimento, Casalecchio è un caso di generalizzazione completa. Torino è un caso di generalizzazione limitata. Singolare è quello di Ravenna, se guardiamo a come si è giunti alla versione finale del piano regolatore generale. In origine esso prevedeva la pubblica acquisizione, senza espropri, della prevista «cintura verde» attorno alla città attraverso un meccanismo rivelatosi poco praticabile e contro cui è stato ricorso in sede giurisdizionale. Durante la fase delle controdeduzioni, il piano regolatore generale fu profondamente riformato secondo un modello perequativo sostanzialmente generalizzato che prende ora in considerazione tutte le aree di trasformazione urbanistica.

“Verso l’alto” o “verso il basso”, una soglia separa i “due diritti”

Tanto, a livello pratico, i pianificatori di Misano Adriatico, come, a livello giuridico la inascoltata commissione parlamentare che dopo la sentenza della suprema Corte era stata incaricata di formulare proposte di riforma del regime dei suoli, ritennero che proprio dalla ricerca dell'indice convenzionale della fascia periurbana, bisognasse partire per determinare, di conseguenza, il valore o i valori da assegnare ad altre classi¹¹.

Il valori trovati, per vie empiriche affini, in quelle due occasioni, si dimostreranno perfettamente adatti a contesti completamente diversi: da quello dell'area metropolitana bolognese (caso di Casalecchio) a quello di Ravenna, fino alla costa calabrese. Tali valori si aggirano attorno ai 0,1 mq di pavimento per mq di terreno nella fascia periurbana e a 0,2 mq/mq nei terreni liberi compresi nel territorio urbano.

Se gli indici convenzionali fissati a priori per ciascuna classe del territorio sono dello stesso ordine di grandezza di quelli applicati originariamente a Misano, e successivamente a Casalecchio e Ravenna, si può parlare di “perequazione verso il basso”. Viceversa, nel caso di Torino, dove i valori sono tre volte più elevati di quelli appena citati, si deve parlare di “perequazione verso l’alto”¹². Così come, perequazione verso l’alto, era quella a suo tempo ipotizzata per tutto il territorio francese, dalla riforma Galley.

Nei casi dove sono stati adottati indici come quelli cui abbiamo accennato la loro misura è risultata essere tanto modesta che, applicata alla quantità di superficie territoriale complessivamente interessata dalle pre-

formada para formular propuestas con respecto a la reforma del régimen del suelo después de la sentencia de la Corte Suprema, mantuvieron que habría de partir de la misma investigación del índice convencional de la franja periurbana, para determinar, como consecuencia, el valor o los valores que había que asignar a las otras clases.¹¹

Los valores encontrados por vías empíricas afines, en estas dos ocasiones, se mostraron perfectamente adaptados a contextos completamente dispares entre sí: el caso de la área metropolitana de Bologna (el caso de Casalecchio) y el caso de Ravenna, cerca de la costa de Calabria. Los valores giraron alrededor del 0,1 m² de pavimento por m² de terreno en la franja periurbana y 0,2 m²/m² en los terrenos libres comprendidos dentro del territorio urbano.

Si los índices convencionales fijados a priori para cualquier clase de territorio son de la misma orden de magnitud que los aplicados originalmente en el caso de Misano y después en Casalecchio y Ravenna, se puede hablar de “equidistribución a la baja”. Al contrario, tenemos el caso de Torino donde los valores eran tres veces más altos que los que acabamos de citar y donde se debe hablar de una “equidistribución a la alza”. Así era el tipo de equidistribución propuesta bajo la reforma Galley para todo el territorio francés.¹²

En los casos donde se adoptan índices como los que hemos esbozado previamente, su repercusión ha sido tan modesta que, aplicada a la cantidad de superficie territorial que pudiera ser de interés para complejos dentro de las previsiones urbanísticas, ha dado como resultado cantidades sensiblemente inferiores de edificaciones que las que se consideraban necesarias para cumplir con los objetivos del plan regulador.

Resulta que ahora, a partir de este mismo umbral, la modesta medida de los derechos equi-distributivos a la baja, a priori, que se realiza la separación del derecho de edificar del derecho de la propiedad. Esto significa que el beneficio de la diferencia entre las cantidades de edificaciones necesarias según el plan y las que deben ponerse en los terrenos destinados a transformación urbana, queda exclusivamente reservado para el sector público que la colocará allá donde la razón urbanística meramente sugiere, en terrenos cuya adquisición pública está garantizada, para utilidades o concesiones (o invasiones) de interés público.

El umbral separa el derecho de edificar, del derecho a la propiedad y separa también los deberes del terreno (fijos, no-negociables, podemos decir, estructurales) de los deberes de los poderes públicos (variables y estratégicos).

visioni urbanistiche, ne sono risultate quantità di edificazione sensibilmente inferiori a quelle stimate complessivamente occorrenti per realizzare gli obiettivi del piano regolatore.

E' allora a partire da codesta soglia, che la modesta misura dei diritti perequativi tiene bassa a priori, che si realizza la separazione del diritto di edificare da quello di proprietà. Questo vuole dire che lo sfruttamento della differenza tra la quantità di edificazione *necessaria* secondo il piano e quella che *spetta* ai terreni chiamati a trasformazioni urbanistiche, resta esclusivamente riservata alla mano pubblica, che la collocherà là dove ragioni squisitamente urbanistiche suggeriscono, su terreni la cui pubblica acquisizione è certa, per utilizzarla o concederla (o metterla all'asta) a fini di interesse pubblico.

La soglia separa il diritto di edificare da quello di proprietà e separa anche quello che spetta al terreno (fisso e non negoziabile, strutturale possiamo dire) da quello che spetta alla mano pubblica (variabile e strategico).

E questo un aspetto estremamente importante del modello perequativo di cui ho trattato e che è corollario del suo fondarsi sulla perequazione a priori. La quantità di edificazione che occorre, per i suoi fini, alla mano pubblica, non viene prima distribuita (o spalmata) sul terreno insieme a quella destinata ai privati, per essere poi richiesta indietro a questi signori (10%, 15%), quasi fosse un'elemosina o una tassa, così come avviene nella perequazione a posteriori. Essa si aggiunge sempre, invece, secondo le strategie in atto, a quella minima e non negoziabile che spetta al terreno.

Davanti all'obiezione che i bassi livelli dei diritti edificatori privati impliciti nel modello, sarebbero tali da non remunerare gli investimenti fatti dagli imprenditori nell'acquisto dei terreni, bisogna sempre chiedersi quali ne siano le vere motivazioni. Se infatti l'operatore italiano aveva acquistato i terreni ad alto prezzo, in vista di un piano regolatore «tradizionale» e sperando di avere in sorte gli alti indici di sfruttamento che la prassi dell'urbanistica sperequata sembrava sempre promettere ai più abili, doveva ben sapere di correre un grosso rischio. C'erano fatti altrettante probabilità che gli toccasse in sorte un vincolo urbanistico di non edificabilità "preordinato all'esproprio". Se invece li acquista dal precedente proprietario agricolo in presenza di un piano perequativo vigente, non ci saranno più né grossi speculazioni né grossi rischi. Egli saprà sempre con certezza, "a priori" quanto gli potrà spettare e pagherà in proporzione.

Sembra, peraltro, che, esauritosi il grande ciclo espansivo delle città, gli operatori immobiliari italiani si siano fatti generalmente più accorti, e quasi nessuno acquista più terreni se non a condizione che il prezzo definitivo da pagare sia coerente con l'entità dei diritti edificatori che il piano regolatore (perequativo o no) riconoscerà e garantirà in fase operativa.

Este es un aspecto extremadamente importante del modelo homologador que he descrito aquí, y que es corolario del hecho de que se basa en una equidistribución a priori. La cantidad de edificaciones que se da, se entrega al sector público, para sus propios fines, y no viene distribuida o repartida primero sobre el terreno, junto a la cantidad destinada al sector privado, sino que luego se pide por detrás a estos señores (10%, 15%) casi como si fuera una limosna o una tasa, así como ocurre en la equidistribución a posteriori. Se adjunta siempre, al contrario, según las estrategias prevalecientes en el momento, la cantidad mínima y no-negociable que se debe pagar por el terreno.

Antes que objetar por los bajos niveles de derechos privados a la construcción implícitos en el modelo, debemos contemplar el hecho de no remunerar las inversiones hechas por los emprendedores en la adquisición del terreno y preguntarnos siempre sobre las verdaderas razones de ello. Si de hecho el promotor italiano había comprado el terreno a un precio elevado, en vista de un plan regulador de corte "tradicional" y esperando poder tener la suerte de disfrutar de los altos índices de beneficios que la praxis de la urbanística no-equidistributiva parecía siempre prometer a los más hábiles, debía

saber igualmente que corría un serio riesgo. Era igualmente probable que le tocara en suerte un vínculo urbanístico de rústico, y "preordenado a la expropiación". Sin embargo, si, al contrario, compraba del anterior propietario agrícola cuando existía un plan equidistributivo vigente, ya no había ni mayor especulación ni mayor riesgo. Sabe siempre con seguridad "a priori" cuánto le puede tocar y pagará con ajuste a la realidad.

Parece ser, por otra parte, que se agotó el ciclo de expansión de la ciudad y, por lo tanto, los promotores inmobiliarios italianos se han ajustado el cinturón en general y casi ninguno adquiere más terrenos si no es con la condición de que el precio final sea coherente con los derechos de construcción que el plan regulador (equidistributivo o no) reconocerá y garantizará en la fase operativa.

Pero, sobre todo, hay que considerar que si la equidistribución urbanística implica derechos de construcción que sean rigurosamente bajos, no podrá dejar de afectar al mercado del suelo, cuyo régimen actual se consolidó en un clima de lotería urbanística, y tendrá que adecuarse a un nuevo clima de seguridad jurídica, tal como parecen esperar los empresarios más responsables.

Ma soprattutto, bisogna considerare che se la perequazione urbanistica comporta diritti edificatori rigorosamente bassi, non potrà non aver effetto sul mercato dei suoli, il cui regime attuale, consolidatosi in clima di lotteria urbanistica, dovrà inevitabilmente adeguarsi a un nuovo clima di certezza del diritto, così come sembrano aspettarsi gli imprenditori più responsabili.

- 1 La legge urbanistica regionale chiedeva che i piani regolatori generali venissero completamente rivisti ogni 10 anni.
- 2 Vedi, nell'ordine, J. G. Bellido e P. Galuzzi, H. Jacobs e E. Micelli su queste pagine.
- 3 Cosiddetta da Robert Galley che, come titolare del super-ministero dell'urbanistica, presentò il disegno di legge.
- 4 Cfr. "Storia della perequazione urbanistica" in S. Pompei, *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano, 1997.
- 5 Tra questi, il più diffuso è quello che si può chiamare la "regola del terzo": dato un comparto di trasformazione con una data previsione edificatoria, si stabilisce che un terzo (o il 30%) dell'area e un terzo del volume spettino ai privati, mentre tutto il resto spetta al Comune. A quanto ricordo, soluzioni del genere, con meccanismi più o meno complessi e con valori più o meno elevati, furono adottate nelle Marche dopo terremoto (Ancona, Porto S. Giorgio) per acquisire le aree dell'edilizia economica e popolare. Analoghe soluzioni: a Misano A. nel Prg del '75: nell'ultimo Prg di Rimini; attualmente a Modena. In tutti i casi si può parlare di perequazione "a priori" di carattere "parziale".
- 6 cfr. Chicco P., "Il codice dell'Urbanistica (Inu-1960)", in Falco L. (a cura di) *Le riforme possibili. Urbanistica quaderni n.6*, Inu, Roma, 1995.
- 7 Detto, dal nome dei senatori presentatori "Cutrera-Pagani".
- 8 cfr. E. Micelli, "Perequare tutte le rendite", *Urbanistica informazioni*, n.148, 1996.
- 9 Cfr. F. Boscacci e R. Camagni (a cura di), *Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali*, il Mulino, Bologna, 1994
- 10 Già nel 1982 Pietro Romaniello introdusse nel Prg di Rionero in Vulture (Pz), modelli perequativi a priori, impliciti, e tendenti alla generalizzazione.
- 11 R. Pasini e S. Pompei per il Prg di Misano Adriatico; Achille Cutrera per il progetto di legge. I risultati cui si pervenne, gli uni all'insaputa degli altri, si dimostreranno molto simili: 0,3 mc/mq con il criterio empirico adottato a Misano, 0,2 mc/mq (poi elevati a 0,3 dalla Camera) con il criterio, altrettanto empirico, del senatore Cutrera. Nel territorio urbano marginale si ottenne rispettivamente: 0,8 (poi ridotto a 0,6 a Casalecchio) e 0,7. Cfr. "L'indice convenzionale di edificabilità", in S. Pompei (1997) cit.
- 12 cfr. P. Galuzzi, in questo numero.

- 1 La ley urbanística regional solicitaba que los planes reguladores fueran completamente revisados cada diez años.
- 2 Ver, al respecto, J. G. Bellido y P. Galuzzi, H. Jacobs y E. Micelli.
- 3 Así llamado por Robert Galley que presentó el diseño de la ley cuando fue super-ministro de Urbanismo.
- 4 Cfr. "Storia della perequazione urbanistica" in S. Pompei, *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano, 1997.
- 5 Después de éstos, el más difundido es aquéllo que se puede llamar la "regla del tercio" dado que se comparte la transformación con una dada previsión edificatoria y se establece que un tercio (o el 30%) del área y un tercio del volumen le toca al sector privado mientras que todo el resto pertenece al Común. Si mal no recuerdo, unas soluciones del género, con mecanismos de mayor o menor complejidad y con valores más o menos elevados, fueron adoptados en le Marche después del terremoto (Ancona, Porto S. Giorgio) para adquirir las áreas para edificios económicos y populares. Hay soluciones análogos en Misano A. en el Programa del 75: en el último programa del 75: en el último Programa de Rimini; y en este momento en Modena. En todos los casos, se puede hablar de equidistribución "a priori" de carácter "parcial".
- 6 cfr. Chicco P., "Il codice dell'Urbanistica (Inu-1960)", en Falco L. (ed.) *Le riforme possibili. Urbanistica quaderni n.6*, Inu, Roma, 1995.
- 7 Tomado de los nombres de los senadores que lo presentaron, "Cutrera-Pagani".
- 8 cfr. E. Micelli, "Perequare tutte le rendite", *Urbanistica informazioni*, n.148, 1996.
- 9 Cfr. F. Boscacci y R. Camagni (ed.) *Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali*, il Mulino, Bologna, 1994
- 10 Ya en 1982, Pietro Romaniello introdujo en el Prg di Rionero en Vulture (Pz), unos modelos homologadores a priori, implícitos y tendentes a la generalización.
- 11 R. Pasini y S. Pompei para el Prg di Misano Adriatico; Achille Cutrera para el proyecto de Ley. Los resultados de ambas iniciativas, que se fraguaron por separadas y sin tener conocimiento la una de la otra, resultaron ser muy parecidos: 0,3 m²/m² con el criterio empírico adoptado en Misano, 0,2 m²/m² (posteriormente elevado a 0,3 por la Cámara) con el criterio, igualmente empírico, del senador Cutrera. En el territorio urbano marginal, se obtiene respectivamente: 0,8 (luego reducido a 0,6 en Casalecchio) y 0,7. Cfr. «L'indice convenzionale di edificabilità», en S. Pompei (1997) cit.
- 12 cfr. P. Galuzzi, en este número.

NOTIZIE SULLA LEGISLAZIONE ITALIANA

L'Italia non ha una vera e propria *ley del suelo*. La si aspetta da almeno trent'anni. La *Legge urbanistica* nazionale è del 1942, ma non tratta del regime dei suoli urbani.

La Costituzione del 1948, nel prevedere l'articolazione dello stato italiano in Regioni, trasferì a queste l'urbanistica, ma non il regime dei suoli, che restò di competenza del Parlamento e del Governo centrale.

Le Regioni "ordinarie" nacquero però solo nel 1970. Ventidue anni ha impiegato infatti il Parlamento repubblicano per decidersi a istituirle. Fino dall'inizio degli anni cinquanta erano però entrate in funzione cinque *Regioni speciali autonome*: la Sicilia, la Sardegna, la Valle d'Aosta (al confine con la Francia), il Trentino Alto Adige (al confine con l'Austria) e il Friuli-Venezia Giulia, al confine con l'allora Jugoslavia. Solo verso la metà degli anni settanta le Regioni ordinarie e straordinarie cominciarono a darsi proprie leggi urbanistiche. Si trattava però, in genere, di leggi urbanistiche timide, che non osavano discostarsi troppo da quella nazionale che, in alcune di esse, resta ancora oggi l'unica legge urbanistica.

Quando la legge urbanistica del '42 entrò in vigore la questione del regime dei suoli era vista, dallo stato italiano, solamente sotto l'aspetto dell'espropriazione per pubblica utilità. Era regolata da una legge del 1865, emanata prima ancora che l'Italia fosse definitivamente unita (Roma che diventerà italiana solo nel 1870, apparteneva ancora, a quel tempo, allo Stato della Chiesa) la quale stabilisce che l'espropriazione per pubblica utilità avviene al valore di mercato¹. Stop. In tali termini la legge è rimasta pienamente in vigore fino al 1992. Per 122 anni.

Nel 1885, quando, in seguito a una tragica epidemia di colera, lo Stato decise di «risanare» la città di Napoli (demolizione degli storici quartieri e ricostruzione) i proprietari dei vecchi palazzi, fatiscenti, ma pieni come alveari di povere famiglie che occupavano ogni spazio disponibile, dalla terra al cielo, protestarono, perché il valore di mercato sarebbe stato, per loro, troppo basso. I palazzi infatti, per lo stato di degrado in cui si trovavano, valevano sul mercato poco o niente. L'insieme degli affitti che pagavano le migliaia di povere famiglie ammassate al loro interno, valeva invece molto. Una apposita legge, chiamata ancora oggi la "Legge di Napoli" introdusse allora il concetto del coacervo (coacervación). L'esproprio degli immobili urbani sarebbe avvenuto ad un prezzo pari alla media aritmetica del valore di mercato e degli affitti "coacervati" degli ultimi 10 anni².

La legge di Napoli non fu mai abrogata (il risanamento non è ancora ufficialmente compiuto dopo oltre un secolo!) e così, quando, nel 1963 il primo governo repubblicano di centrosinistra varò un grande programma permanente per la realizzazione pianificata di interi quartieri di case economiche e popolari, per

NOTICIAS SOBRE LA LEGISLACIÓN ITALIANA

En Italia, no existe una *ley del suelo* propiamente redactada a ese efecto. La llevamos esperando casi treinta años, como mínimo. La Ley sobre urbanismo nacional data de 1942, pero no entra en el tema del régimen de los suelos urbanos.

La Constitución de 1948, al prever la articulación del estado italiano en regiones, hizo la devolución de los poderes a éstas en cuestiones urbanísticas, sin trasladarles las competencias sobre el régimen del suelo que quedó a cargo del Parlamento y del Gobierno Central.

Sin embargo, las Regiones "normales" nacieron sólo en 1970. El Parlamento italiano tardó veintidós años en decidir a implantarles. Al inicio de los años cincuenta, no obstante, existían cinco regiones especiales autónomas: Sicilia, la Cerdeña, la Valle d'Aosta (en la frontera con Francia), el Trentino Alto Adige (en la frontera con Austria) y el Friuli-Venezia Giulia, en la frontera con la antigua Yugoslavia.

Fue sólo en los años setenta cuando las regiones ordinarias y extraordinarias comenzaron a formular sus propias leyes urbanísticas. Fueron unos esbozos tímidos de leyes que no se atrevían a alejarse en demasía de la ley nacional que sigue siendo la única ley sobre urbanismo en algunas regiones aún hoy en día.

Quando la ley de urbanismo del año 42 entró en vigor, se contemplaba la cuestión del régimen del suelo a nivel estatal sólo bajo el aspecto de la expropiación para uso público. Se fundamentaba en una ley de 1865 formulada cuando la unidad de Italia ni siquiera fuera una realidad (Roma sólo se incorporó a Italia en 1870 ya que antes pertenecía al Estado de la Iglesia). Dicha ley establece que la expropiación para uso público debe pagarse al valor del mercado¹. Sin más. Y así se quedó redactada la ley, en estos términos, hasta 1992. Unos 122 años.

En 1885, cuando el Estado decidió "sanear" la ciudad de Nápoles después de la trágica epidemia de cólera (es decir, la destrucción de los barrios históricos y la reconstrucción), los propietarios de los viejos palacios protestaron porque el valor en el mercado de los palacios, debido a su avanzado estado de deterioro, habría sido demasiado poco o nada. Aunque deteriorados, los palacios se encontraban atestados de familias pobres que ocupaban cualquier espacio libre y el montante de todos los alquileres pagados por estas familias pobres sí representaba una no despreciable suma. Una ley formulada expresamente a este efecto y conocida aún hoy como la "Ley de Nápoles" introdujo en aquel entonces el concepto de la coacervación. Se fijaría el precio de la expropiación de los inmuebles urbanos en un medio aritmético de su valor en el

obtener a bajo precio el terreno necesario, si recurre a la antigua ley de Nápoles, aplicándola no sólo a los tejidos urbanos consolidados, sino también a terrenos inedificados³. El motivo era sencillo: en este caso, siendo nulo el valor hipotético de la media aritmética constituido por el valor de los alquileres, el valor de indemnización de expropiación resultante sería exactamente la mitad del valor de mercado del terreno.

Finalmente, en 1992, un artículo añadido al último momento a una ley financiera (no a caso se le dio el número 5 bis), extiende a todas las expropiaciones por utilidad pública de áreas urbanas y periurbanas una modificación actualizada de la Ley de Nápoles, donde la coacción de los alquileres se sustituye por la renta catastral reduciendo el total en un 40%⁴. El resultado es, en la práctica, no diferente del anterior.

Hasta aquí, por lo que respecta al régimen de suelos vigente en Italia, en su limitada acepción de régimen de expropiación, es todo.

Veamos cómo debería funcionar la ley urbanística del '42. Se trataba, en ese momento, de una ley moderna y orgánica, que no fue jamás completada por un reglamento. El 1942 es el año en el que, con el trágico resultado de la campaña de Rusia, comienza la caída de los regímenes fascista y nazi que habían querido la segunda guerra mundial. ¿Quién podía haber tenido ganas de completar una ley que –en cierto modo revolucionaria– había sido aprobada sin mayores objeciones, tal vez precisamente porque en ese momento las potencias económicas del país estaban distraídas por la guerra? El *piano regolatore generale* debía ser un plan de máxima, no vinculante, de carácter eminentemente estratégico. Los límites y las obligaciones serían fijados por el Ayuntamiento, mediante instrumentos operativos denominados *piani particolareggiati d'esecuzione*. Estos, a su vez, tenían el deber de subdividir el territorio en *comparti edificatori* que correspondían al consorcio de propietarios de ejecutar. (Atención, estamos hablando de instrumentos pensados esencialmente para la expansión urbana).

Cada uno de los compartos debería incluir: zonas edificables, calles, parques y jardines, zonas para servicios públicos en general. Al consorcio de propietarios se les asignaba el deber de entregar, al final, un nuevo pedazo de ciudad, asumiendo los costos de la colectividad y los beneficios. En teoría, salvo para las grandes infraestructuras públicas, el desarrollo de la ciudad no debería costar nada a la colectividad, sino que sería un beneficio para ella. La extensión del concepto de servicio público a los barrios de viviendas económicas y populares sería, como veremos, sólo veinte años después.

En la práctica, hacia el medio de los años cincuenta, se comenzaron a redactar y a ejecutar en todo el país los planes reguladores, la guerra ya había terminado. Los planes particularizados así como el legislador del '42 lo habían previsto, se hicieron y no se hicieron en todo el país. Los planes edificatorios, en el mismo sentido, más o menos.

mercado más el medio de los alquileres "coacervados" en los años previos².

La ley de Nápoles nunca fue derogada (el trabajo de "sanear" aún no está oficialmente completado, y eso ¡después de más de un siglo!) así que, cuando en 1963 llegó al poder el primer gobierno republicano de corte centro-izquierdista lanzó un gran programa permanente cuyo fin consistía en planificar barrios enteros, construyendo casas económicas de protección oficial, para lo que necesitaban obtener el terreno a precios bajos y recurrió a la antigua ley de Nápoles, no para aplicarla al tejido urbano consolidado sino a los terrenos aún sin edificar³. El motivo fue bastante sencillo: en este caso, en teoría, la media aritmética de los alquileres sería cero y, por lo tanto, la indemnización sería exactamente la mitad del valor del terreno en el mercado.

Finalmente, en 1992, un artículo añadido en el último instante a una ley financiera (no por nada tiene la numeración de 5 bis), extiende a todas las expropiaciones de áreas urbanas y periurbanas destinadas a usos públicos, una re-edición actualizada de la Ley de Nápoles, donde se sustituye a la coacción de los alquileres por la renta catastral, así reduciendo el total en un 40%⁴. Así consiguieron, en la práctica, un resultado muy parecido al anterior citado.

Y hasta la fecha, al menos en lo que respecta al régimen del suelo vigente en Italia y su limitada definición del régimen de las expropiaciones.

Pero vamos a ver cómo debería haber funcionado la ley urbanística del '42. Se trataba de una ley moderna y orgánica, en su tiempo, que, sin embargo, nunca fue completada por una reglamentación. 1942 fue el año del fatídico resultado de la campaña en Rusia y el inicio de la caída de las facciones fascistas nazis que habían promovido la segunda guerra mundial. ¿Quién podía haber tenido ganas de completar una ley que fue, en cierta manera, revolucionaria y, sin embargo, que había sido aprobada sin mayores objeciones, no lo hizo porque, quizás, en ese preciso momento cuando había cosas más urgentes que atender en el país.

El *piano regolatore generale* (*Plan Regulador General*) tendría que haber sido un plan de máximos, no vinculante, de un carácter eminentemente estratégico. Los vínculos y las obligaciones habrían surgido con el Ayuntamiento, por parte del Ayuntamiento, de los instrumentos denominados planes específicos de reglamentación de ejecución (o *piani particolareggiati d'esecuzione*). Estos planes, a su vez, tendrían la responsabilidad de subdividir el territorio en *comparti edificatori* (*parcelas para edificar*) que les tocaba al consorcio de propietarios

In realtà il disegno strategico del piano generale venne inteso come disegno esecutivo e i proprietari delle aree edificabili cominciarono a spartirselo, interessandosi di quelle che il piano generale destinava ai grandi servizi solo se erano in grado di ottenerne il cambio di destinazione. Sfortunatamente quella della sequenza *piano particolareggiato - comparti edificatori* era una procedura che la legge stessa, dopo averla dichiarata obbligatoria, consentiva di eludere. E così si diede inizio alla classica, gigantesca, sistematica e tollerata sperequazione. Da una parte stava chi era proprietario di terreni edificabili, che venivano edificati totalmente, con alti indici di sfruttamento, unico spazio pubblico quello stradale ridotto allo stretto indispensabile. Dall'altra, chi restava proprietario degli spazi destinati ai grandi servizi, in attesa di essere espropriato. E l'espropriazione non avveniva mai. E le città crescevano prive di verde, di scuole e di tutto il resto.

Nel 1967 una legge, detta legge ponte, introdusse l'obbligo di lasciare all'interno delle aree edificabili (secondo i cosiddetti *standard urbanistici*) un insieme di spazi per servizi pubblici di quartiere, a carico dei proprietari che le lottizzavano. Questo migliorò di molto la situazione dei nuovi quartieri (purtroppo, però, solo in quelle regioni dove si credeva nell'urbanistica) ma la sperequazione di fondo rimase e, per ragioni che non abbiamo tempo di riferire, in certi casi addirittura peggiorò. Fino a quando, nel 1968, la suprema Corte dichiarò che i vincoli urbanistici a tempo indeterminato (quelli che gravavano sulle aree che il piano regolatore generale destinava ai servizi che non venivano accollati ai lottizzatori in quanto esterni ai loro ambiti d'intervento) erano incostituzionali.

E allora si cominciò a parlare di grande riforma del regime dei suoli: una prima legge stabilì nel 1971 che tutti i terreni periurbani (quelli che più servivano allora a città tutte in espansione) si sarebbero potuti espropriare al prezzo agricolo, ignorando il reale mercato. Nel 1977 una seconda legge tentò, molto timidamente, di stabilire che il diritto di edificare apparteneva allo stato e chi pertanto voleva costruire, doveva pagare per questo. Una perequazione finanziaria, diremmo oggi. Però chi aveva diritto a costruire altri non era che il proprietario del terreno e quel che gli si chiedeva di pagare era una parte minima, a volte ridicola, del plusvalore. La sinistra menò vanto di questa legge dai piedi di argilla. Così come aveva menato vanto di quella precedente. La Corte costituzionale le demolì entrambe, in colpo solo, all'inizio del 1980.

Molte amministrazioni, dovendo improvvisamente pagare a prezzo di mercato quel che avevano acquistato per poche lire, rischiarono - e rischiano ancora - la bancarotta. Da quel momento si cominciò seriamente a pensare, da parte di coloro che Campos-Venuti ha chiamato urbanisti riformisti, a sistemi alternativi all'esproprio da sperimentare subito, senza aspettare che il Parlamento cambiasse il quadro legislativo di riferimento. Un'altra parte della sinistra seguì invece, ostinatamente, a vedere nell'espropriazione forzosa (concetto per lei diventato sinonimo di regime dei suoli) e a prezzi molto al di sotto di quelli di mercato, l'unica arma per il governo del territorio. Ma sulle esperienze perequative italiane ritorneremo nel corso del seminario.

edificar. (Ojo, estamos hablando de instrumentos destinados básicamente a la expansión urbana).

Cada parcela vendría equipada de todo: áreas destinadas a la construcción, calles, parques y jardines. Y áreas para los servicios públicos. Se le confiaba al consorcio de los propietarios un nuevo trozo de la ciudad para que ellos, en fin, asumiesen una serie de beneficios y deberes con respecto a la colectividad de ciudadanos. En teoría, salvo en el caso de las grandes infraestructuras públicas, el desarrollo de la ciudad no debe haber costado nada a los ciudadanos en general, ya que deberían haberse encontrado propietarios suficientes para equipar todas las áreas de servicios necesarias. La ampliación del concepto de servicios públicos, haciéndoles extensivos a los barrios de casas de protección oficial y humildes, llegaría, como ya hemos visto, sólo unos veinte años después.

Cuando a mediados de los cincuenta empezaron a redactar e implantar los planes reguladores en todo el país, en realidad la guerra llevaba ya algún tiempo acabada. De los planes específicos reguladores como el plan legislador del 42 fueron convenidos, existían dos en el país incluso si no se llegasen a implantar. En cuanto a parcelas para construir, acordados de la misma manera, existían aún menos.

En realidad, el diseño estratégico del plan general fue convenido como diseño ejecutivo y los propietarios de las parcelas para construir empezaron a distribuir las entre ellos. Sólo se interesaban por las parcelas destinadas por el plan general a grandes servicios si significaba así un cambio del destino y la de la denominación de la parcela. Desgraciadamente, la misma ley que declaraba obligatorio el proceso lógico secuencial desde el plan regulador específico a las parcelas a construir, También permitía que se eludieran las responsabilidades en el campo. Y así vimos el inicio de la falta de equidistribución clásica, gigantesca y sistemática que aún toleramos. Por una parte, había propietarios de parcelas a construir que las llenaron de edificios, con altos índices de beneficios, dejando como único espacio público una red de calles reducida a la mínima expresión. Por otra parte, había propietarios de espacios destinados a los grandes servicios que quedaron a la espera de la expropiación. Una expropiación que no llegaba jamás. Y mientras tanto la ciudad crecía desprovista de espacios verdes, de escuelas y de todos los demás equipamientos. Una ley de las leyes así llamadas "puente" introdujo la obligación de dejar al interior de las parcelas a construir (según los así llamadas normas urbanísticas) un conjunto de espacios para los servicios públicos del barrio a cargo de los propietarios de

- 1 L 25 giugno 1865, n. 2359, *Espropriazioni per causa di pubblica utilità*; art. 39, “[...] la indennità dovuta all’espropriato consistereà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l’immobile in una libera contrattazione di compravendita”.
- 2 L 15 gennaio 1885, n.2892, *Risanamento della città di Napoli*, art.13, “[...] L’indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell’ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione. [...]”
- 3 I piani per l’edilizia economica e popolare (Peep) furono istituiti con la L 18 aprile 1962, n.167, *Disposizioni per favorire l’acquisizione di aree fabbricabili per l’edilizia economica e popolare*.
- 4 L 8 agosto 1992, n.359, art. 5 bis: “1. Fino all’emanazione di un’organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità, l’indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata a norma dell’articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell’ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. L’importo così determinato è ridotto del 40 per cento. [...]”

las parcelas. Esta medida ayudó a mejorar, y mucho, la situación de los nuevos barrios (pero sólo en las regiones donde se creía en el urbanismo) sin embargo la falta de equidistribución como tal siguió de fondo e incluso en algunos casos empeoró por razones en las que no podemos profundizar aquí. Hasta, por fin, en el año 1968, el Tribunal Supremo dictaminó que los vínculos urbanísticos a tiempo indefinido (es decir, los que repercutían en las áreas que el plan regulador destinaba a los servicios que no tocaban a los propietarios por hallarse fuera de su ámbito de intervención) eran anti-constitucionales.

Sólo entonces se comenzó a hablar de la gran reforma del régimen del suelo. Una primera ley del 71 dictaminó que todos los terrenos peri-urbanos (los que más se utilizaban por aquel entonces para el desarrollo de todas las ciudades en vías de expansión) podrían expropiarse a precio agrícola, a expensas de su valor real en el mercado. En el 77, una segunda ley intentó, aunque tímidamente, establecer que el derecho de edificar era cosa del Estado y, por lo tanto, quien deseara construir, tendría que pagar por el derecho. Lo que llamaríamos hoy en día un equidistribución financiera. Pero quien seguía ejerciendo el derecho de construir era el propietario del terreno mismo, y lo que le pedía en concepto de pago representaba una porción mínima, a veces absurdamente pequeña, de la plusvalía. La izquierda no hizo gran alarde de esta ley, muy al contrario de lo que ocurrió con la ley anterior. El Tribunal Constitucional abolió a ambas de un sólo plumazo a principios del año 80.

Muchas administraciones encontraron que, de repente, tenían que pagar a precio del mercado lo que les había costado muy poco y fueron precipitadas –y aún siguen precipitándose– al borde de la quiebra. Desde ese momento en adelante, empezaron los reformistas urbanistas (en palabras de Campos-Venuti) a formular sistemas alternativos a la expropiación que podrían implantarse en seguida sin tener que esperar a que Parlamento cambiara el cuadro legislativo correspondiente. Otra parte de la izquierda seguía empeñada en ver

obstinadamente a la expropiación forzosa (concepto que consideraban sinónimo del régimen del suelo) y a precios muy por debajo de los valores en el mercado, como la única arma para el control del territorio. Pero retomaremos el tema de las experiencias italianas en el terreno de la equidistribución a lo largo de este seminario.

- 1 L 25 junio 1865, n. 2359, *Expropiaciones para uso público*; art. 39, “[...] la indemnización debido al ex-propietario corresponderá al precio justo que a juicio de los peritos correspondientes habría alcanzado el bien inmueble en una situación libre de un contrato de compra-venta”.
- 2 L 15 enero 1885, n.2892, *Resaneamiento de la ciudad de Nápoles*, art.13, “[...] La indemnización debida a los propietarios de los inmuebles expropiados se fijará en la media del valor venal sumado a la media de los alquileres coacervados en los previos diez años siempre y cuando ellos puedan certificar los datos correctos correspondientes al arrendamiento en el respectivo año [...]”
- 4 Los planos para estos edificios económicos de protección oficial (Peep) fueron consolidados en la ley del 18 abril 1962, n.167, *Disposizioni per favorire l’acquisizione di aree fabbricabili per l’edilizia economica e popolare*.
- 4 L 8 agosto 1992, n.359, art. 5 bis: “1. Hasta el dictamen de una reglamentación orgánica para todas las expropiaciones preordenadas para la realización de obras o llevadas a cabo por o para el Estado, o por cuenta de las autoridades correspondientes en las regiones, provincias y comarcas o de otras entes públicas o de derecho público aunque no territoriales, o bien preordenadas para la realización de obras declaradas de utilidad pública, serían susceptibles a la indemnización de expropiación según el área a construir conforme el artículo 13, barra disposición tercera de la ley del 15 de enero de 1885, nº 2892, sustituyéndose en cada caso los alquileres coacervados en los previos diez años por el valor catastral reevaluado según el artículo 24, texto único sobre los impuestos sobre la renta, aprobado con D.P.R. el 22 de diciembre de 1986, nº 917. El importe así calculado se reduce en un 40%. [...]”