



urbanistica
online

DOSSIER

IL GOVERNO DELLA CITTÀ NELLA CONTEMPORANEITÀ. LA CITTÀ COME MOTORE DI SVILUPPO

A CURA DI

FRANCESCO SBETTI
FRANCESCO ROSSI
MICHELE TALIA
CLAUDIA TRILLO

004

ISBN
978-88-7603-094-9

INU
Edizioni



Perequazione urbanistica e trasferimento dei diritti edificatori per l'attuazione di piani e progetti per la rigenerazione urbana

**PIERGIUSEPPE PONTRANDOLFI
E ANTONELLO AZZAO**

Apprendere dalle sperimentazioni

Il ricorso a modalità di natura equitativa (perequazione urbanistica, compensazione, crediti edilizi) nella costruzione ed attuazione degli strumenti della pianificazione comunale è finalizzato al conseguimento di tre obiettivi: un più equo trattamento delle proprietà fondiarie nel processo di trasformazione del territorio; l'acquisizione a titolo gratuito delle aree necessarie alla realizzazione della "città pubblica"; una maggiore efficacia ed efficienza nella attuazione delle scelte urbanistiche. In particolare, l'utilizzo di modelli di perequazione urbanistica (previsto in quasi tutti gli apparati normativi regionali in materia di governo del territorio, seppure in assenza di un quadro ordinamentale nazionale di riferimento) si è molto diffuso nella prassi pianificatoria. L'analisi di alcune sperimentazioni di "piani perequativi" restituisce un quadro molto differenziato nella applicazione dell'istituto rispetto ai differenti gradi di efficacia ed efficienza dei risultati conseguiti.

Nella esperienza emiliana (Parma, Bologna, Reggio Emilia) l'elemento centrale nel modello perequativo è rappresentato dalla classificazione dei suoli operata nel piano strutturale comunale (Psc). Le regole perequative adottate si fondano sulla individuazione delle aree di trasformazione urbanistica con caratteristiche analoghe, sulla definizione delle capacità edificatorie complessive, sulle modalità di trasferimento dei diritti edificatori, sulla ripartizione funzionale delle aree di trasformazione. In particolare, l'istituto della perequazione è utilizzato sia come strumento per l'acquisizione – da parte delle amministrazioni comunali – dei suoli da destinare alla città pubblica (attraverso modalità compensative), che come strumento di promozione e di incentivazione di interventi di trasformazione urbana capaci di coniugare le convenienze pubbliche e private.

Per la determinazione delle capacità edificatorie nei Psc, la definizione degli indici è avvenuta in funzione dello stato di fatto e di diritto dei suoli ed in relazione al perseguimento degli obiettivi dichiarati dal piano. In tutti e tre i casi le regole perequative si applicano negli ambiti in cui sono previste significative trasformazioni urbanistiche di riqualificazione e/o di espansione; le modalità di attuazione sono disciplinate dai piani operativi (Parma, Reggio Emilia) o dal regolamento urbanistico (Bologna).

Diversa l'esperienza lombarda. Le regole perequative nei casi indagati sono state declinate sia in ambiti territoriali specifici soggetti a pianificazione attuativa che, in forma più estesa e generalizzata, come nel caso di Milano.

Nel caso milanese, il modello che prevale è quello della perequazione estesa a tutte le aree edificabili del territorio comunale. In particolare, il Pgt riconosce alle aree destinate alla città pubblica nel Pds (piano dei servizi) un indice di utilizzazione territoriale spendibile su tutte le aree del territorio comunale in cui si prevede la possibilità di edificazione (libero mercato dei diritti edificatori), compresi gli ambiti indicati nel documento di piano (Dp); la disciplina della perequazione è contenuta nel Pdr (piano delle regole) in cui è specificato che l'impiego dei diritti edificatori è libero e può essere esercitato ove l'edificazione è consentita. Il meccanismo adottato dal Pgt di Milano si fonda anche su forme di incentivazione (anche attraverso incrementi della edificabilità) in riferimento sia all'efficientamento energetico degli edifici che alla realizzazione di servizi su aree private. Oltre ai dubbi avanzati da numerosi autori circa l'equità del modello utilizzato (Camagni, 2012), ulteriore questione è quella relativa alla reale capacità delle aree edificabili di ricevere quote edificatorie provenienti da altre zone, sulla base di un non programmato e controllato trasferimento di diritti edificatori (Goggi, 2012).

Nella esperienza toscana, ed in particolare nel regolamento urbanistico (Ru) del Comune di Grosseto, l'istituto perequativo è stato applicato ad un ambito di trasformazione destinato a diventare il modello di riferimento per le relazioni pubblico/private. In analogia alle esperienze emiliane, un elemento importante nel modello perequativo del Ru è rappresentato dalla classificazione a priori dei suoli operata sulla base delle destinazioni d'uso previste dallo strumento urbanistico vigente, della localizzazione delle aree rispetto al sistema urbano consolidato, della morfologia dei suoli, etc. Per l'attuazione degli interventi di trasformazione urbanistica, il piano ha indicato due possibili alternative per i privati: la redazione di un piano attuativo nel rispetto dei parametri riportati nelle schede normative o l'approvazione solo di un atto convenzionale, propedeutico alla realizzazione diretta degli interventi, nei casi in cui sia stato predisposto un progetto urbanistico di dettaglio.

Gli esiti delle sperimentazioni in corso non sono stati ancora oggetto di una valutazione organica da cui trarre elementi di valutazione per un consolidamento delle pratiche perequative ed un aggiornamento



teorico-disciplinare.

Se è vero che la perequazione urbanistica va declinata con riferimento alle differenti situazioni di contesto, esiste la necessità di definire alcune regole e norme, a livello nazionale e regionale, per non lasciare ampi margini di discrezionalità ed incertezza nel governo delle città e del territorio.

La perequazione urbanistica per una più efficiente attuazione dei piani e delle politiche di rigenerazione urbana

La potenzialità più rilevante nell'utilizzo della perequazione urbanistica sta nella possibilità di realizzare, con più probabilità che in passato, il progetto urbanistico sotteso alla disciplina di piano, anche attraverso un accorto utilizzo della modalità del trasferimento dei diritti edificatori ed il superamento dei condizionamenti della proprietà fondiaria. In particolare, il trasferimento dei diritti edificatori a distanza può consentire l'attuazione del progetto urbanistico preconizzato dal piano sia per la costruzione della città pubblica che per favorire più complessivi processi di rigenerazione urbana. Infatti, se una ulteriore massiccia espansione delle città appare improbabile, anche per le condizioni di crisi strutturale del mercato immobiliare, la perequazione urbanistica – nelle sue diverse declinazioni operative – può rappresentare un utile strumento di costruzione dei piani e di attuazione del progetto urbanistico per la riqualificazione della città esistente (con interventi di adeguamento e sostituzione del patrimonio edilizio esistente, il recupero delle aree interstiziali e delle aree dismesse) ma anche per promuovere politiche di tutela e salvaguardia delle aree marginali o esterne alle parti più intensamente urbanizzate, contrastando il diffondersi spontaneo e disordinato degli insediamenti (nelle aree periurbane in particolare, dove si concentrano ancora le aspettative alla trasformazione urbana!). E' necessario, però, che la perequazione urbanistica sia applicata secondo regole precise e trasparenti per il conseguimento effettivo di concreti obiettivi di interesse della collettività, considerando gli aspetti di equità nella redistribuzione dei benefici del piano e le condizioni per una complessiva convenienza e sostenibilità economica degli interventi da parte dei privati. Perché questo avvenga è necessario valutare alcune questioni, anche sulla base degli esiti delle numerose esperienze di piani perequativi.

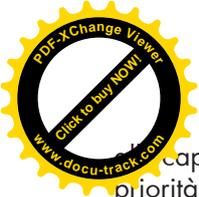
In primo luogo occorre sottolineare l'importanza della costruzione di mappe dei valori immobiliari, secondo procedure codificate ed ufficiali, come precondizione per regolare i rapporti tra privati (proprietari dei terreni e/o operatori immobiliari) e tra questi e l'amministrazione pubblica. Ciò al fine di perseguire una maggiore equità nelle scelte allocative del piano, favorendo l'integrazione funzionale tra spazio privato e spazio pubblico e la giusta valorizzazione economica dei diritti edificatori riconosciuti dal piano. In secondo luogo l'opportunità di definire range di

valori degli indici di edificabilità riconosciuti dal piano, comparabili nei diversi contesti territoriali; il valore degli indici di edificabilità di base (il cosiddetto indice di edificabilità convenzionale) potrebbe infatti essere lo stesso – per le diverse classi omogenee di suoli interessati dalla applicazione della perequazione urbanistica – nei differenti contesti di applicazione, a condizione che si definiscano a priori l'incidenza del costo dei suoli sul prezzo di vendita degli immobili ed i margini di profitto delle operazioni immobiliari. L'entità della remunerazione della rendita fondiaria e del profitto degli operatori immobiliari varieranno in relazione alle condizioni di mercato nelle diverse situazioni di contesto. In ogni caso la capacità di stimare a priori il valore dei beni immobiliari interessati dalle trasformazioni urbanistiche resta questione centrale sulla quale è necessario definire regole e criteri che riducano i margini di discrezionalità; successive modalità di accordo e contrattazione tra pubblico e privato saranno possibili in fase di attuazione degli interventi, anche con limitati incrementi della edificabilità convenzionale riconosciuta, sulla base di regole e criteri trasparenti per la valutazione delle convenienze pubbliche e private ed in riferimento ad un più attendibile bilancio economico degli interventi.

La perequazione urbanistica è questione che trova riscontro ed interesse in tutti e tre i temi congressuali: dai nuovi temi di attenzione dell'urbanistica al tema della forma del piano, al tema infine delle risorse finanziarie attivabili per la costruzione della città pubblica.

Un ulteriore aspetto da considerare è quello relativo al consolidamento della articolazione degli strumenti della pianificazione comunale in due differenti dimensioni: una strutturale/strategico per definire, in funzione di obiettivi e scelte condivise, l'assetto generale del territorio; l'altra programmatico/operativa per attuare le trasformazioni ritenute strategiche nel breve periodo in coerenza con la componente strutturale dei piani. Per una corretta applicazione della perequazione urbanistica, i due livelli di pianificazione debbono effettivamente integrarsi: al piano strategico/strutturale è demandato il compito di individuare le aree soggette a meccanismi perequativi rinvenienti dalla implementazione di modelli interpretativi legati al contesto territoriale ed alle condizioni economiche e di mercato locali; agli strumenti di natura programmatica/operativa il compito di disciplinare le modalità attuative degli interventi di trasformazione urbana e di intercettare le risorse, anche private, che garantiscano la reale fattibilità degli interventi prefigurati nella dimensione strategico/strutturale.

Proprio in riferimento ai tempi ed alle condizioni di certezza della disponibilità finanziarie, anche attraverso una più equa distribuzione degli oneri per l'attuazione delle trasformazioni territoriali ed urbanistiche a carico degli operatori privati, è necessario implementare strumenti più efficienti che, con adeguati margini di flessibilità, diano attuazione alle scelte ritenute più opportune rispetto alla qualità delle trasformazioni, alla sostenibilità sociale ed economica delle stesse,



capacità di rispondere a domande reali secondo priorità di intervento da individuare sulla base di un reale coinvolgimento dei soggetti destinatari del piano e del progetto.

Infine, in sede di redazione degli strumenti attuativi rimane da affrontare il problema di come perequare situazioni che, a parità di edificabilità convenzionale riconosciuta, fanno riferimento a diverse soluzioni tipo-morfologiche con possibili differenze del valore di mercato di immobili che, a parità di dimensioni, hanno differenti caratteristiche. Si tratta, ad una scala di maggior dettaglio, di temperare fino in fondo equità distributiva e libertà compositiva del progetto urbanistico. In tali casi è possibile tener conto delle differenti situazioni sperequate, in termini di valore di mercato del prodotto immobiliare finale, prevedendo – da parte dei consorzi dei proprietari chiamati alla attuazione dei comparti perequativi – forme di compensazione interne al comparto urbanistico a valere ad esempio sugli oneri di urbanizzazione dovuti o sui diritti edificatori di base riconosciuti, anche attraverso la previsione di meccanismi correttivi degli indici convenzionali di edificabilità di base.

Conclusioni

Le molte sperimentazioni condotte in diverse realtà comunali, in applicazione delle leggi regionali di ultima generazione, dimostrano che la perequazione urbanistica può essere uno strumento di grande utilità per ridare efficacia ed efficienza alla attività di pianificazione. Esistono ancora aspetti di criticità che trovano la loro ragion d'essere in un quadro non riformato della normativa di settore a livello nazionale, con riferimento in particolare a nuove ed aggiornate norme sulla fiscalità immobiliare e ad una ancora non consolidata applicazione della perequazione secondo modelli fondati su principi di trasparenza delle scelte (soprattutto nella fase della negoziazione dei diritti edificatori prevista, di norma, in sede di pianificazione operativa e sulla base di una più precisa valutazione delle convenienze pubbliche e private nel processo di trasformazione urbanistica).

In ogni regione la perequazione è declinata in modo diverso con il rischio, in alcuni casi, di creare forti sperequazioni nelle convenienze allocative degli interventi di trasformazione urbanistica in ambiti territoriali limitrofi. Nonostante ciò, la perequazione urbanistica potrebbe rappresentare un potente strumento di governo delle trasformazioni urbane per la realizzazione del progetto urbanistico sotteso alla disciplina dei piani soprattutto quando, con la previsione del trasferimento dei diritti edificatori nelle aree destinate alla edificazione non necessariamente coincidenti con le aree di origine degli stessi diritti edificatori, è possibile perseguire una più libera definizione delle differenti destinazioni d'uso per le aree interessate dalla trasformazione urbanistica. In tal senso una applicazione della perequazione urbanistica più finalizzata alla attuazione del progetto

complessivo della città, come indicato e disciplinato dal piano, potrebbe aiutare a liberare le scelte del piano dai condizionamenti della rendita fondiaria e degli interessi privati, restituendo al piano il potere di "disegnare" una città che funzioni meglio e che garantisca una elevata qualità degli spazi urbani, pubblici e privati.

Riferimenti bibliografici

- Azzato A. – Pontrandolfi P. (2012), *Innovazioni nella pianificazione territoriale e urbanistica. Un confronto tra apparati normativi regionali ed una analisi di recenti esperienze di pianificazione*, Casa Editrice Libria, Melfi (PZ)
- Baioni M. – Boniburini I. – Salzano E. (2012), *La città non è solo un affare*, AEmilia University Press, Reggio Emilia
- Camagni R. (2012), *La nuova perequazione urbanistica "sconfinata": uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto)*, in «Edilizia e Territorio. Il Sole 24ore» del 29 agosto 2012 (disponibile online -<http://www.ediliziaeterritorio.ilssole24ore.com/art/citta/2012-08-29/nuova-perequazione-urbanistica-sconfinata-210015.php>)
- Forte F. (2005), *Struttura e forma del piano urbanistico comunale perequativo*, Edizioni Scientifiche Italiane
- Goggi G. (2012), *Perequazione sconfinata 'alla milanese': i motivi per rimediare a una situazione incerta e pericolosa*, in «Edilizia e Territorio. Il Sole 24ore» del 30 agosto 2012 (disponibile online -<http://www.ediliziaeterritorio.ilssole24ore.com/art/citta/2012-08-29/perequazione-sconfinata-milanese-motivi-212730.php>)
- Lavitola G. (2008), *Perequazione e compensazione nella legislazione vigente e nella giurisprudenza*, atti del convegno «Perequazione Urbanistica, Compensazione, Crediti Edilizi», Fondazione Astengo, Roma 3 e 4 aprile
- Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio Editori
- Morano P. (2009), *Perequazione e compensazione: aspetti da precisare per assicurare l'operatività dei dispositivi*, Urbanistica Informazioni n. 220
- Morano P. (2009), *La compensazione urbanistica nell'acquisizione consensuale non onerosa di aree ad uso pubblico*, in LABOREST, Laruffa Editore
- Morano P. (2007), *Lastima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*, Alinea, Firenze
- Comune di Parma (2008), Piano Strutturale Comunale
- Comune di Bologna (2008), Piano Strutturale Comunale – Regolamento Urbanistico Edilizio
- Comune di Reggio Emilia (2009), Piano Strutturale Comunale
- Comune di Vimercate (MB) (2010), Piano di Governo del Territorio
- Comune di Grosseto (2011), Regolamento Urbanistico