



FONDAZIONE GIOVANNI ASTENGO

PEREQUAZIONE URBANISTICA POTENZIALITA', METODI, ESPERIENZE

Declinazione e applicazione del principio perequativo: lo stato dell'arte

Stefano Stanghellini

Università IUAV di Venezia

stefano.stanghellini@iuav.it

- **L'origine della perequazione urbanistica**
- **Le difficoltà operative**
- **L'evoluzione della perequazione urbanistica:**
 - trasferimento delle capacità edificatorie
 - equa distribuzione degli oneri
- **I nuovi istituti:**
 - le premialità
 - le compensazioni
- **Il piano urbanistico perequativo**

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'origine della perequazione urbanistica

La “perequazione urbanistica” è stata proposta dall’INU (1995) quale soluzione alla illegittimità del piano comunale che discrimina ingiustamente talune proprietà rispetto ad altre, e quindi:

- impone su taluni suoli vincoli di inedificabilità in attesa dell’espropriazione per pubblica utilità

versus

- apre alla edificazione privata e valorizzazione fondiaria di altri suoli analoghi ai precedenti per condizioni urbanistiche e giuridiche

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'origine della perequazione urbanistica

La “perequazione urbanistica” si prefigge il pari trattamento delle proprietà fondiarie in analoghe condizioni di fatto e di diritto, quindi:

“persegue l’equa distribuzione dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali”

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'origine della perequazione urbanistica

L'obiettivo del “pari trattamento” della proprietà fondiaria, sotto il profilo tecnico, richiede:

- l'analisi dei suoli sotto il profilo delle loro caratteristiche urbanistiche (localizzazione, prossimità, geologia, morfologia, ...) e giuridiche (vincoli derivanti da norme di legge)
- l'aggregazione dei suoli simili in classi omogenee
- l'attribuzione delle capacità edificatorie (attraverso gli indici di edificabilità territoriale) alle classi

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'origine della perequazione urbanistica

La fase successiva del metodo perequativo classico contempla:

- l'aggregazione dei suoli nei comparti urbanistici
- la formazione del consorzio dei proprietari (se necessario)
- la predisposizione del piano urbanistico attuativo (PUA) (o del progetto per PdC convenzionato)
- la realizzazione del PUA (o del progetto convenzionato) con esecuzione delle opere pubbliche da parte dei privati e cessione al Comune delle aree per i servizi

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'origine della perequazione urbanistica

Le differenze sostanziali del piano perequativo rispetto al piano tradizionale sono che:

- le capacità edificatorie (rendita fondiaria) sono attribuite alle proprietà secondo criteri di equità ed oggettività
- la cessione delle aree al Comune non riguarda solo le aree delle opere di urbanizzazione primaria e quelle per gli standard urbanistici, ma tutte le aree per i servizi necessarie in ambito comunale

Quindi il piano perequativo deve essere costruito in modo tale che il Comune possa acquisire tutte le aree per i servizi consensualmente e gratuitamente (o a prezzo agricolo), senza l'apposizione di vincoli urbanistici e senza ricorrere all'espropriazione per pubblica utilità

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

Le difficoltà operative

Le difficoltà applicative della perequazione urbanistica sono note:

- la situazione originata dalla precedente pianificazione, spesso sovradimensionata (aspettative di valorizzazione create da indici molto elevati)
- la struttura e le condizioni della proprietà fondiaria (caratteristiche soggettive, frammentazione ...) rispetto ai progetti auspicati
- la formazione dei comparti in relazione alle norme che la disciplinano (maggioranza delle proprietà)
- l'edificato già esistente, le sue condizioni d'uso, il valore patrimoniale in esso incorporato

Tuttavia la funzione del tecnico urbanista è proprio quella di superare le difficoltà e di rendere il piano urbanistico equo e fattibile

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'evoluzione della perequazione urbanistica: trasferimento delle capacità edificatorie

In genere i comparti urbanistici aggregano suoli contigui

Ma i comparti urbanistici possono aggregare anche suoli non contigui, prevedendo quindi il trasferimento delle capacità edificatorie fra suoli distanti fra loro (“comparto ad arcipelago”)

Spesso il trasferimento delle capacità edificatorie fra suoli non contigui è reso necessario dalla realizzazione dei servizi lì dove servono o dai progetti ambientali (cinture verdi, parchi fluviali e collinari, corridoi ecologici, ...)

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'evoluzione della perequazione urbanistica: trasferimento delle capacità edificatorie

In taluni piani (Ravenna) si è ritenuto di prevedere il comparto nei suoli ricettori (“di atterraggio”) ma non nei suoli cedenti (“di decollo”)

Per incentivare i proprietari dei suoli ricettori ad ospitare (permuta, acquisto, ...) le capacità edificatorie dei suoli cedenti sono previsti incentivi (premierità in forma di maggior capacità edificatoria)

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'evoluzione della perequazione urbanistica: trasferimento delle capacità edificatorie

Più recentemente in taluni piani sono stati inclusi dispositivi diversi, che non prefigurano i comparti urbanistici e lasciano ai privati (al mercato) il compito di organizzare il trasferimento e di progettare – con maggiori margini di libertà – la trasformazione urbanistica

Il trasferimento delle capacità edificatorie senza il ricorso all'istituto del comparto può dar luogo a “diritti edificatori in volo” (oltre a quelli che decollano ed atterrano), ossia nella disponibilità di soggetti diversi dalle proprietà dei suoli da trasformare

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'evoluzione della perequazione urbanistica: trasferimento delle capacità edificatorie

Il DL 70/2011 (c.d. Decreto Sviluppo) convertito nella legge 106/2011 ha modificato l'art. 2643 del Codice Civile, prevedendo la possibilità di compravendere “diritti edificatori”.

I contratti di trasferimento dei “diritti edificatori” comunque denominati nelle leggi regionali devono essere trascritti nei Registri Immobiliari.

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'evoluzione della perequazione urbanistica: trasferimento delle capacità edificatorie

La prospettiva di scollegare la capacità edificatoria (i c.d. “diritti edificatori”) dalla sua pertinenza ad un suolo (di “decollo” o di “atterraggio”) non prefigurato già in occasione del trasferimento, solleva più perplessità:

- di compatibilità con l'ordinamento civile della proprietà (pubblicità, opponibilità, fiscalità, ...) solo in parte risolti dal DL 70/2011 (legge 106/2011)
- di progettualità (piano debole, mercato forte)
- di equità e di trasparenza (negoziazione tra proprietari di “pacchetti” di diritti edificatori da collocare e l'Amministrazione)

Occorre richiamare che la perequazione urbanistica è stata proposta dall'INU per ragioni:

- di equità
- di realizzabilità della città pubblica e quindi per ragioni progettuali (non per creare un “nuovo mercato”)

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'evoluzione della perequazione urbanistica: equa distribuzione degli oneri

Fin dalla iniziale proposizione della perequazione urbanistica, l'equa distribuzione degli oneri ha riguardato:

- la cessione al Comune delle aree per i servizi
- la realizzazione delle opere pubbliche

Nel corso del tempo questo profilo di equità si è molto evoluto

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'evoluzione della perequazione urbanistica: equa distribuzione degli oneri

In Toscana, un decreto del 2007 stabilisce che nella stessa misura proporzionale dei diritti edificatori siano ripartiti:

- gli oneri economici per realizzare le opere di urbanizzazione e gli interventi di interesse pubblico (i c.d. extraoneri)
- gli oneri relativi alla cessione al Comune di aree
- gli obblighi relativi alle quote di edilizia residenziale con finalità sociale

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

L'evoluzione della perequazione urbanistica

In conclusione, si è raggiunta piena consapevolezza che la perequazione urbanistica deve perseguire due ordini di equità:

- l'equità fra i proprietari fondiari
- l'equità fra la categoria dei proprietari fondiari (beneficiari dal piano) e il resto della collettività

In sostanza:

- equità orizzontale o di primo grado
- equità verticale o di secondo grado

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

I nuovi istituti: le premialità

L'istituto della premialità (“premi di cubatura”), già presente nelle norme di molti strumenti urbanistici, negli ultimi anni è stato riconosciuto anche in leggi regionali e nazionali:

- la genesi delle premialità è molto ampia e diversificata (risparmio energetico, riqualificazione urbana, edilizia residenziale sociale, ...)
- esso origina una entità analoga alla capacità edificatoria originata dal piano perequativo (unità di superficie o volume edificabile)
- in taluni casi la premialità è trasferibile su suoli diversi da quelli che l'hanno generata (es. Umbria per incentivare il recupero dei Centri storici)

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

In Veneto, la legge regionale ha istituito il “credito edilizio” che:

- è una “quantità volumetrica”
- è riconosciuto per effetto della eliminazione delle opere incongrue, l’eliminazione degli elementi di degrado, o gli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale
- è annotato in un apposito registro (Registro dei crediti edilizi)
- è liberamente commerciabile (e quindi è trasferibile)

L’origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L’evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

I nuovi istituti: le compensazioni

La possibilità di riconoscere alle proprietà oggetto di vincolo preordinato all'esproprio, in vece dell'indennità espropriativa, delle compensazioni sotto forma di “crediti edilizi” o “diritti edificatori” è riconosciuta da diverse leggi regionali

Per loro natura, i “crediti edilizi” o “diritti edificatori” generati dalle compensazioni sono trasferibili

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo

In conclusione:

- talune spinte evolutive della perequazione urbanistica
- i nuovi istituti (premierità, compensazioni) collegabili alla perequazione

stanno rendendo molto complessa la costruzione multidisciplinare e la gestione operativa del piano urbanistico di nuova concezione

Di qui la necessità di:

- riaffermare la finalità progettuale della perequazione urbanistica e degli istituti ad essa collegabili
- fare chiarezza sulla operatività della perequazione urbanistica, in termini di certezze e di rischi

L'origine della
perequazione
urbanistica

Le difficoltà
operative

L'evoluzione della
perequazione
urbanistica

I nuovi istituti

Il piano urbanistico
perequativo