

*Forme di collaborazione pubblico-privato per lo sviluppo  
strategico del territorio e degli investimenti degli Enti locali*

*Sessione: Il rapporto tra pubblico e privato  
per l'urbanistica sostenibile*

## **La perequazione urbanistica**

**Rimini, 30 marzo 2007**

Antonella Faggiani  
Università Iuav di Venezia

# I contenuti della presentazione

- Lo scopo della comunicazione consiste nella **presentazione degli aspetti teorici e operativi dello strumento della perequazione urbanistica**
- I **temi** della presentazione sono i seguenti
  - le ragioni e il principio
  - il passaggio dalla teoria alla prassi: elementi di operatività e aspetti problematici
  - i contenuti perequativi fra piano strutturale e piano operativo

# 1. Le ragioni e il principio

# Il principio perequativo nella legge urbanistica Lr 20/2000

- Dopo anni di sperimentazione, con la Lur 20/2000 la perequazione urbanistica diventa **strumento di gestione ordinaria della trasformazione** del territorio emiliano romagnolo
  - Titolo I, Art. 7
- L'innovazione perequativa come **scelta obbligata**
  - L'impraticabilità dell'esproprio
  - L'impossibile omologazione dell'amministrazione a rango di operatore immobiliare qualsiasi
- Altre regioni hanno innovato in questo senso: fra le altre, Veneto (Lr 11/2004), Lombardia (Lr 12/2005), Friuli Venezia Giulia (Lr 5/2007); Toscana, Puglia, ecc..

# Il principio

- A tutti i proprietari di suoli destinati a trasformazione urbanistica viene attribuito un **medesimo indice edificatorio**
- I proprietari non possono impiegare tali diritti edificatori che sulle **aree indicate dal comune**
- Una volta sfruttati i diritti edificatori, i proprietari delle **aree destinate a usi collettivi** le cedono all'amministrazione

- *Art. 7 Lur 20/2000*
- *La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione*
- *e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali*

# Uno schema esemplificativo: l'ambito continuo

**Tutta l'area genera capacità edificatoria** (indice perequativo per superficie territoriale) che deve essere concentrata sull'area individuata dallo strumento urbanistico



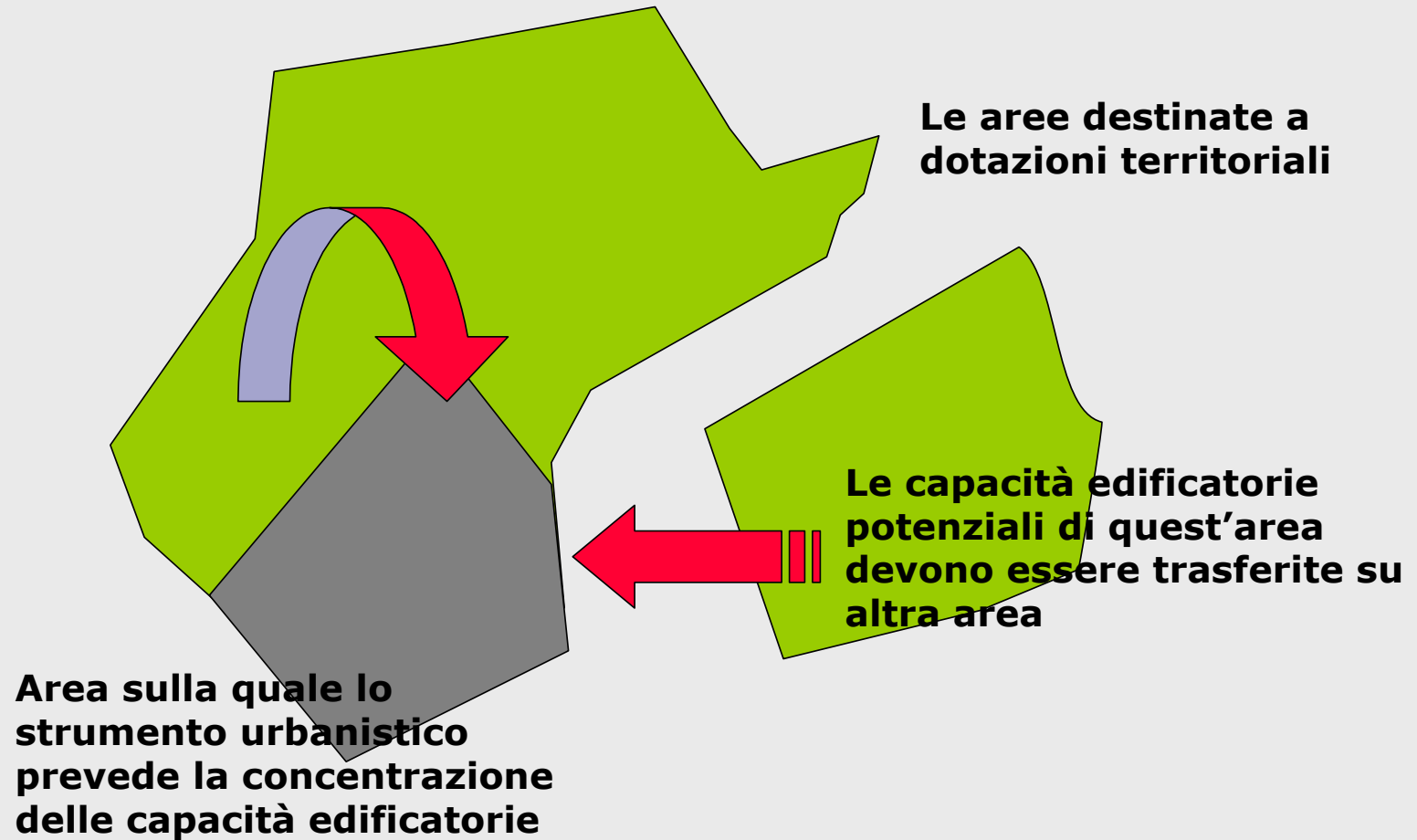
# I risultati attesi

- **L'equità di trattamento** dei proprietari
  - tutti i suoli, siano essi destinati ad impieghi economicamente vantaggiosi o destinati a dotazioni territoriali, ricevono una medesima capacità edificatoria
- Una **pianificazione più indipendente**
  - la proprietà è meno interessata a dirottare verso fini privati scelte collettive
- **I suoli alla collettività**
  - l'amministrazione riceve a valori nulli i suoli destinati alla città pubblica

# Ambiti discontinui

- La perequazione urbanistica può operare anche per **ambiti discontinui**
- **Aree dotate di specifiche caratteristiche non possono ospitare manufatti e fabbricati** anche se lo strumento di pianificazione attribuisce loro capacità edificatoria
  - Il questo caso, il principio perequativo può essere inteso quale strumento di **compensazione**
- La possibilità di sfruttare economicamente l'edificazione potenziale passa attraverso il **trasferimento dei diritti edificatori in area suscettibile di effettivo utilizzo da parte dei privati**

# L'ambito discontinuo



## **2. Dalla teoria alla pratica**

# Dal principio alla prassi

- Il passaggio dal principio (a tutti i suoli si riconosce la medesima capacità edificatoria) alla pratica apre a diversi temi che richiedono adeguato approfondimento:
  1. l'identificazione dell'**ambito di impiego dello strumento** perequativo
  2. la **distinzione di suoli** che presentano caratteristiche diverse
  3. l'attribuzione della **capacità edificatoria** ai suoli
  4. le **regole di trasformazione** per gli ambiti

# 1. L'ambito di applicazione

- La perequazione urbanistica si applica **alle sole aree di trasformazione urbanistica**
  - Aree per le quali lo strumento urbanistico prevede ***una radicale riforma della struttura urbanistica*** (aree dismesse, aree a servizi, aree agricole destinate a nuova città)
- Le **aree della città consolidata** e quelle **destinate al settore primario** sono **escluse dall'applicazione del meccanismo perequativo**
- **L'equità** perseguita dalla perequazione **si limita ai soggetti interessati da trasformazione urbanistica** e solo ad essi si applicano criteri (perequativi) di redistribuzione di rendita, ovvero di capacità edificatoria

## 2. Le classi di suoli

- L'obiettivo **dell'equità di trattamento** deve tenere conto delle **qualità dei suoli interessati dalla trasformazione urbanistica**
  - Esistono aree che presentano caratteristiche diverse e ad aree diverse deve corrispondere un'edificabilità diversa
- La classificazione riconosce e riflette le differenze tra le aree interessate dalla trasformazione urbana
- I suoli possono essere quindi classificati in funzione delle loro
  - caratteristiche **giuridiche** (lo stato di diritto)
  - caratteristiche **economiche** (lo stato di fatto)

# La classificazione nel Prg: esperienze

Comune	La denominazione delle classi
Reggio Emilia Prg 1999	Aree di trasformazione urbana in area urbana Aree di trasformazione urbana in frazioni Aree di trasformazione integrata (Ti 1, Ti 2, Ti 3, Ti 4) Aree di trasformazione ambientale (Ta) Aree di trasformazione del territorio extraurbano (Te) Aree di trasformazione sportive-ricreative e sanitarie a dominanza ambientale (Ts) Aree di trasformazione produttive polifunzionali (App) Aree di trasformazione produttive (Ap)
Cesena Prg 2000	AT1 - Aree interne ai tessuti urbani AT2 - Aree di riqualificazione urbana AT3 - Aree di cintura a destinazione prevalentemente residenziale AT4 a - Aree di cintura a destinazione prevalentemente polifunzionale AT4 b - Aree di cintura a destinazione polifunzionale a prevalenza commerciale AT4 c - Aree di cintura a servizio della viabilità AT5 - Aree di connessione dei margini urbani AT6 - Aree di valorizzazione paesaggistico-ambientale AT7 - Aree di riqualificazione paesaggistico-ambientale
Montebelluna (Tv) Prg 2003	Aree confermate e di densificazione urbana Aree a standard non attuate e di rarefazione urbana Aree ex agricole per la nuova città con vocazione .....

Aree ex agricole a minore vocazione alla trasformazione..

Aree di pregio ambientale

Aree della produzione confermate e ad uso intensivo

Aree della produzione di nuova formazione e ambiti di riserva

# La classificazione nel PSC: esperienze

Comune	La denominazione delle classi
Ravenna Psc 2007	Capoluogo - Aree della cintura verde Capoluogo e frangia - Aree di integrazione della cintura verde del capoluogo Capoluogo, frangia e litorale – Aree per servizi pubblici di nuovo impianto Forese e centri maggiori – Aree per servizi pubblici di nuovo impianto Forese e centri minori e fragili – Aree per servizi pubblici di nuovo impianto Frangia - Aree di riqualificazione dell'ambito archeologico Litorale - Aree private in ambito di riqualificazione ambientale Capoluogo - Città di nuovo impianto prevalentemente residenziale, terziario, produttivo Frangia - Città di nuovo impianto prevalentemente residenziale Litorale – Aree di tutela ecologica e ambientale Litorale – Aree ex agricole di rarefazione del paesaggio Litorale – Aree della città litoranea a bassa densità Litorale – Aree della nuova città litoranea Litorale – Aree di densificazione della città litoranea Forese – Città di nuovo impianto prevalentemente residenziale Forese – Città di nuovo impianto prevalentemente produttivo

### 3. L'attribuzione degli indici

- La crucialità del passaggio: il valore delle aree è funzione della capacità edificatoria
- L'analisi degli **obiettivi pubblici, dei vincoli tecnici e delle caratteristiche delle classi** appaiono elementi decisivi per la costruzione del quadro degli indici perequativi
  - Modelli di città rarefatta caratterizzata da importanti porzioni di suolo destinate alle dotazioni territoriali portano ad identificare indici contenuti
  - Insediamenti densi, aree di trasformazione urbanistica interne alla città consolidata rimandano a indici più elevati

## Condivisione e convergenza dei valori

- La costruzione del quadro degli indici perequativi è opportuno sia esito della **condivisione e della concertazione** del progetto di città perseguito attraverso gli strumenti urbanistici
- È interessante evidenziare che esiste una importante **convergenza** fra **indici attribuiti nell'ambito di importanti esperienze di piani perequativi** per immobili contraddistinti da analoghe caratteristiche di fatto e di diritto

# Gli indici in alcune esperienze in Italia

Comune	La denominazione delle classi	Indici perequativi
Reggio Emilia Prg 1999	Aree di trasformazione urbana in area urbana (Tu)	0,40 mq/mq
	Aree di trasformazione urbana in frazioni (Tu)	0,20 mq/mq
	Aree di trasformazione integrata (Ti 1)	0,25 mq/mq
	Aree di trasformazione integrata (Ti 2)	0,20 mq/mq
	Aree di trasformazione integrata (Ti 3)	0,25 mq/mq
	Aree di trasformazione integrata (Ti 4)	0,125 mq/mq
	Aree di trasformazione ambientale (Ta)	0,10 mq/mq
	Aree di trasformazione del territorio extraurbano (Te)	0,075 mq/mq
	Aree di trasformazione sportive-ricreative e sanitarie a... (Ts)	0,025 mq/mq
	Aree di trasformazione produttive polifunzionali (App)	0,40 mq/mq
	Aree di trasformazione produttive (Ap)	0,40 mq/mq
Piacenza Prg 2006	Aree di trasformazione integrate	0,50 mq/mq
	Aree di trasformazione integrate	0,35 mq/mq
	Aree di trasformazione integrate	0,15 mq/mq
	Aree di trasformazione produttive polifunzionali	0,30 - 0,15 mq/mq
	Aree di trasformazione produttive	0,40 mq/mq
	Aree di trasformazione commerciale	0,33 - 0,20 mq/mq
Montebelluna Prg 2003	Aree confermate e di densificazione urbana	0,27 mq/mq
	Aree a standard non attuate e di rarefazione urbana	0,20 mq/mq
	Aree ex agricole per la nuova città con vocazione .....	0,18 mq/mq
	Aree ex agricole a minore vocazione alla trasformazione..	0,12 mq/mq
	Aree di pregio ambientale	0,06 mq/mq
	Aree della produzione confermate e ad uso intensivo	I. C. 60% Sf
	Aree della produzione di nuova formazione e ambiti di riserva	I. C. 60% Sf

## 4. Regole, criteri e operatività

- Per un'efficace trasformazione degli ambiti perequativi, ai criteri indicati in precedenza vanno associate **regole di trasformazione finalizzate al raggiungimento degli obiettivi pubblici** sottesi allo strumento
- Due in particolare i temi
  - gli **ambiti** e la loro **ripartizione funzionale**
  - le **dotazioni territoriali**: suoli e capacità edificatorie pubbliche

# Ambiti e ripartizione funzionale

- Allo scopo di perseguire gli obiettivi di interesse pubblico, gli ambiti si caratterizzano per la seguente ripartizione
  - **un'area destinata alla concentrazione delle capacità edificatorie** e delle eventuali aree funzionali allo sviluppo sostenibile dei nuovi interventi;
  - **un'area destinata alle dotazioni territoriali**, ovvero i suoli che il soggetto attuatore cede a titolo gratuito all'Amministrazione comunale oltre alle aree comunque dovute per legge

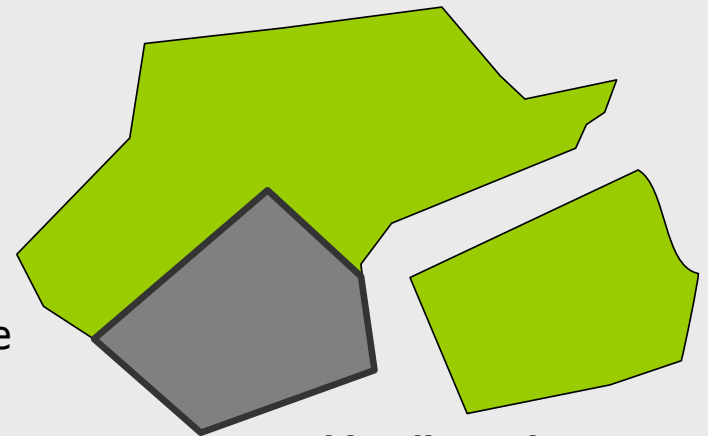
# Ripartizione e ambiti

*Ambito continuo*



- Le aree in verde sono destinate allo **sviluppo pubblico**, ovvero alle dotazioni territoriali
- Le aree grigie sono **le aree di sviluppo privato**, ovvero di concentrazione delle capacità edificatorie

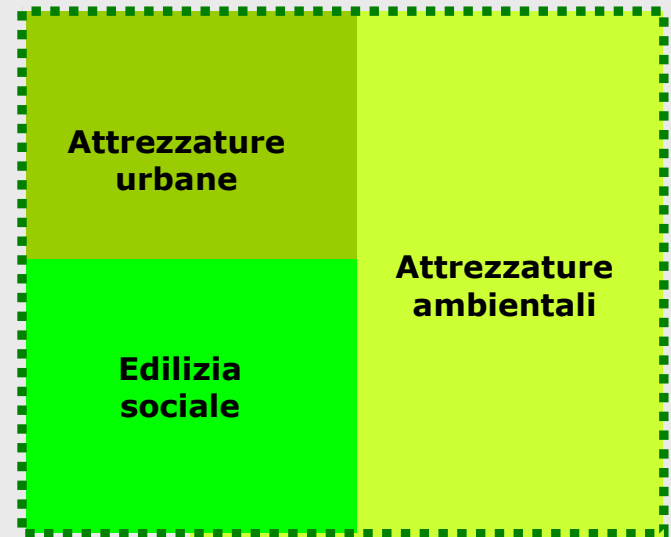
- Per l'ambito discontinuo, la ripartizione apre a una maggiore **complessità gestionale**
  - La trasformazione presuppone un coordinamento che rende opportuna l'istituzione di **strumenti premiali** per i soggetti attuatori che facilitano la trasformazione



*Ambito discontinuo*

# Le aree per le dotazioni territoriali

- Il recente dibattito sul tema del **diritto all'abitazione come diritto sociale** apre ad una più **ampia concensione delle dotazione territoriali**
  - Le aree acquisite possono essere impiegate per la realizzazione di tutte le dotazioni territoriali, compresa l'edilizia sociale
- In Veneto, la legge urbanistica **prevede esplicitamente che le aree acquisite via perequazione** vengano impiegate per la **promozione di interventi di edilizia residenziale pubblica (art. 39)**



# Dai suoli alle capacità edificatorie pubbliche

- All'acquisizione dei suoli si affianca il tema delle **volumetrie da impiegare per l'attuazione dell'edilizia sociale**
- Tre gli approcci
  - Lo strumento urbanistico individua un **indice privato destinato esclusivamente all'edilizia sociale aggiuntivo** rispetto all'indice perequativo (Prg Reggio Emilia, Psc Ravenna)
  - L'Amministrazione si riserva **quota parte dell'edificabilità privata** per finalità istituzionali (Prg Roma)
  - Lo strumento urbanistico individua un **indice pubblico aggiuntivo** rispetto all'indice perequativo privato
- I rischi: l'inerzia dell'operatore privato, la sentenza sul Prg di Bassano del Consiglio di Stato

## **3. Dal PSC al POC**

# Perequazione e livelli di piano

## Le azioni possibili

1. Individuazione degli **ambiti**
2. Analisi e **classificazione** degli ambiti
3. Riconoscimento delle **possibilità edificatorie**
4. Disamina degli **strumenti operativi**

1. Definizione **ambiti oggetto di attuazione nel POC1**
2. Determinazione **indici perequativi**
3. Formazione **comparti**
4. Individuazione di **strumenti e regole** per l'attuazione

POC 2

POC...

# Due casi a confronto

- I due casi riflettono due modi contrapposti di introdurre la perequazione nella pianificazione di carattere strutturale
- Il caso di **Verona**
  - Il Piano di assetto del territorio assume come **principio fondamentale** la perequazione urbanistica ma si limita ad enunciare regole e principi generali
- Il caso di **Ravenna**
  - Il Psc definisce ambiti d'impiego, classi di suoli, indici perequativi e regole generali di trasformazione degli ambiti

# Il passaggio dal Psc al Poc

- Il passaggio tra i contenuti del Psc e il Poc può avvenire con l'impiego di una pluralità di strumenti di gestione degli ambiti perequativi. Fra questi:
  - procedure concorsuali finalizzate a selezionare gli interventi di maggiore utilità collettiva
  - accordi con i privati nei piani e non al di fuori di essi (art. 8 Lr 20/2000)
- Al Poc inoltre spetta
  - l'eventuale individuazione di forme alternative di finanziamento delle dotazioni territoriali, ad esempio attraverso la realizzazione di opere in alternativa alla cessione di suoli

# Dalle politiche fondiari alla gestione

- La perequazione è, in primo luogo, strumento di politica fondiaria
  - Quindi la **contribuzione da parte del privato alle dotazioni territoriali** avviene di norma nella forma della **cessione di suoli**
- Altri strumenti devono supportare l'attività delle amministrazioni nelle fasi di realizzazione delle opere e della loro gestione
  - Gli accordi con i privati
  - La finanza di progetto
  - Le società di trasformazione urbana
  - I programmi integrati di riqualificazione urbana

# Note

- La presentazione generale del principio perequativo e delle modalità relative alla sua applicazione è sviluppata per esteso nel capitolo 1 del volume *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato nella trasformazione della città*, Marsilio, 2004, di cui è autore il prof. Ezio Micelli