

FACOLTA' DI ARCHITETTURA
Sapienza Università di Roma

**Politiche strategie e strumenti per l'abitare nella
rigenerazione urbana (+)**

(CdLM_ARU, I anno, II semestre)

Docente: Prof.ssa, Arch. Irene Poli

A.A. 2020/2021

Comunicazione a carattere *Teorico*

**Perequazione e meccanismi attuativi nel piano
urbanistico locale**

di Francesco Crupi

Lezione telematica su piattaforma Meet

Roma, 22 aprile 2021

Pianificazione tra funzione distributiva e sperequazione



La pianificazione urbanistica è utilizzata soprattutto per **disciplinare la configurazione e l'uso degli spazi urbani.**

Essa impone vincoli all'edificabilità in determinate aree disciplinando l'edificazione in altre

Attraverso l'attribuzione di **diritti edificatori** la pianificazione urbanistica svolge una **funzione distributiva e redistributiva.**

Una prassi tuttavia che ha generato conflitti tra:

- ✓ proprietari che possono subito ottenere benefici dal fatto di possedere un bene (terreni, suolo urbano);
- ✓ proprietari che pur possedendo analoghi beni non possono ottenere gli stessi benefici.

Il Prg tradizionale è dunque, fonte di «sperequazione», di disparità di trattamento, tra proprietari di terreni che si trovano in condizioni urbanistico-giuridiche sostanzialmente identiche.

Sperequazione relativa e sperequazione assoluta

Saggi Universale Economica Feltrinelli

JOHN RAWLS

Una teoria della giustizia



STEFANO POMPEI

**IL PIANO REGOLATORE
PEREQUATIVO**

Aspetti strutturali, strategici e operativi

HOEPLI

Dal punto di vista della disciplina urbanistica si verifica quella che è stata definita **sperequazione assoluta** (Pompei, 1998) nel caso in cui a due proprietari di terreni che si trovano nelle stesse condizioni di

- *Ubicazione*
- *Qualità dei suoli*
- *Diritto edificatorio previgente, ecc.*

il nuovo strumento urbanistico attribuisca funzioni e conseguentemente valori differenziati ponendo i due proprietari in condizioni di sfruttamento della proprietà fondiaria assai diversificate.

Si parla invece di **sperequazione relativa** quando due terreni che si trovano nelle stesse condizioni in quanto a

- *Ubicazione,*
- *Qualità dei suoli,*
- *Diritto edificatorio previgente ecc.,*

sono destinati dal nuovo piano ad aree di trasformazione urbanistica ma con diritti edificatori differenziati.

Esempio di piano urbanistico tradizionale sperequato

STRALCIO DI ZONIZZAZIONE DI UN PIANO URBANISTICO TRADIZIONALE SPEREQUATO



Sperequazione assoluta

Il primo terreno destinato a verde pubblico dev'essere **espropriato**

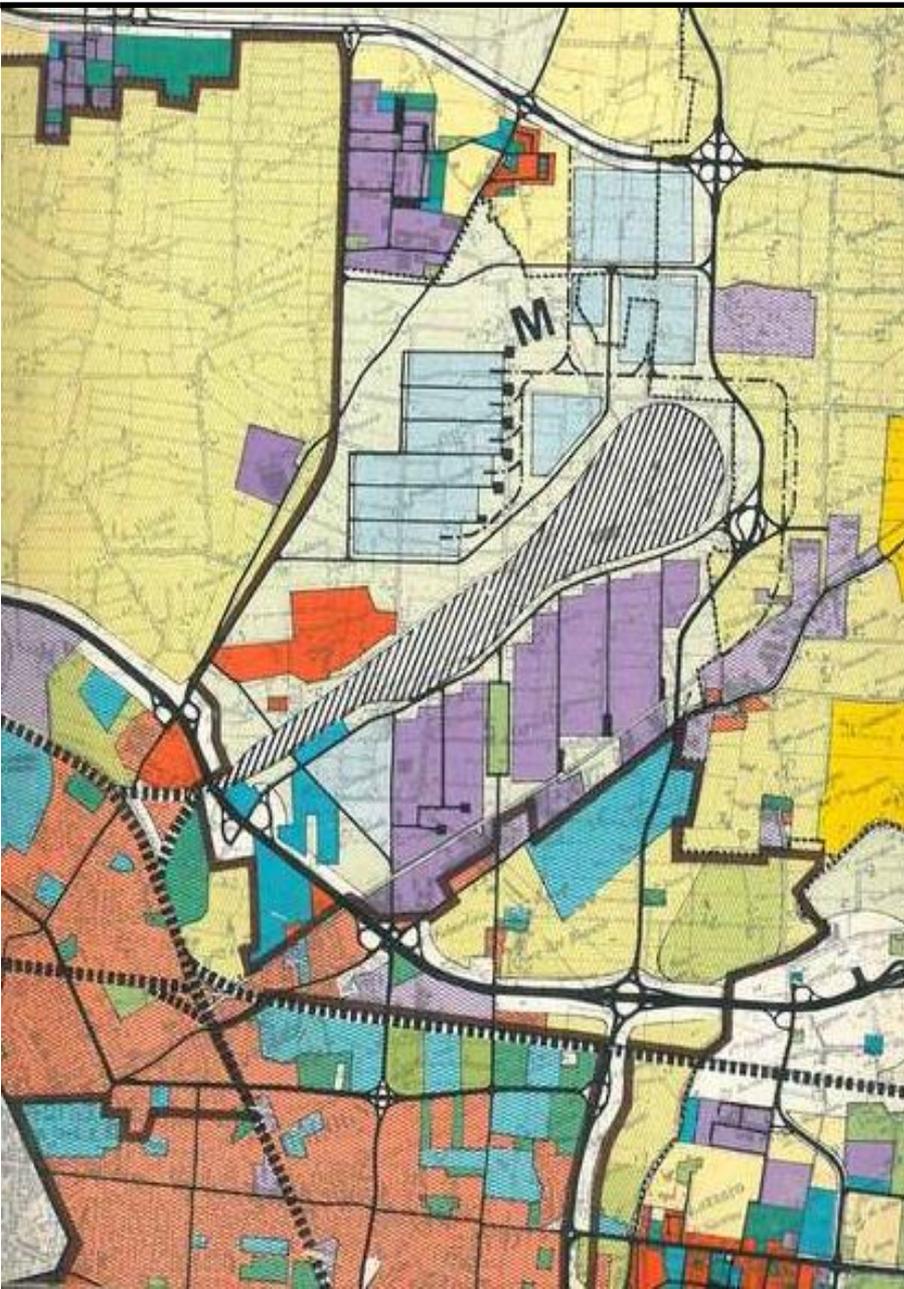
Il secondo terreno destinato all'edificazione può (una volta approvato il piano) **edificare**

Sperequazione relativa

Il primo (con perimetro giallo) può edificare con un indice di IFF 0,8 mc/mq

Il secondo (con perimetro giallo) può edificare con un indice di IFF 3 mc/mq

La dimensione concettuale e teorica della perequazione

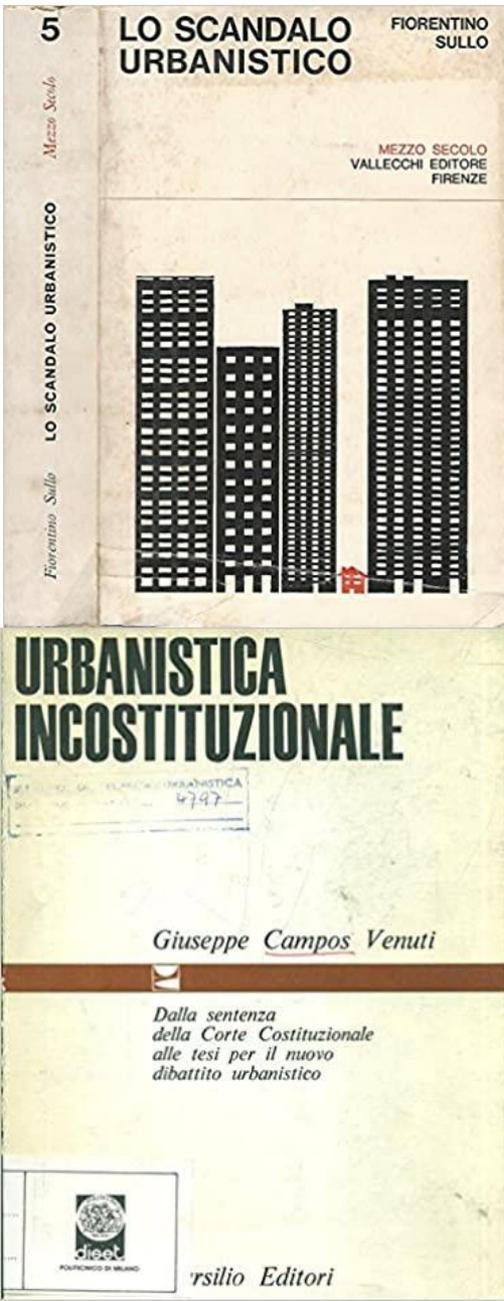


Anche per contrastare le sperequazioni prodotte dal piano urbanistico tradizionale sono state prospettate **alcune soluzioni**

- 1. Espropriazione preventiva** di tutte le aree urbane e periurbane (in europa *land Banking*). In Italia nel 1963 il PdL del Ministro Fiorentino Sullo non venne approvato;
- 2. Attribuzione a tutte le aree di un medesimo *plafond* di edificazione;**
- 3. Classificazione delle aree in base alle loro condizioni urbanistiche e giuridiche** e attribuzione di *plafond* differenziati in base alle caratteristiche. individuate;

Le soluzioni prospettate devono essere valutate in rapporto alla loro fattibilità e alla **effettiva azione equitativa**

La dimensione concettuale e teorica della perequazione



In Italia dopo il fallimento della riforma del Ministro dei LLPP Fiorentino Sullo,

La prima soluzione non venne applicata. Forme parziali diedero luogo ad un lungo dibattito (segnato da ricorsi, sentenze della CC (55/68; 22/65), leggi (904/1965) e leggine (1187/68) incentrato su due questioni:

- **Durata dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo**
- **Equo indennizzo «Giusto ristoro».**

Attualmente l'utilizzo dell'esproprio non risulta più percorribile per tre motivi:

- Il costo degli indennizzi rapportato al valore venale dei suoli (CC 347/348 2007); recepite dall'art 37 Dpr 327/2001)
- I suoli non sono più quelli della grande espansione ma riguardano aree interstiziali i c.d. «vuoti urbani» (rendita differenziale)
- I vincoli urbanistici reiterati anche una sola volta devono essere indennizzati (CC 179/1999)

La seconda soluzione sebbene superi tutte le implicazioni anche ideologiche relative all'equo trattamento delle proprietà nega la possibilità che a luoghi diversi corrispondano densità diverse e diverse caratterizzazioni, producendo, inoltre, quantità edificatorie non sempre correlate alle reali dinamiche insediative e di mercato.

La terza soluzione sembra quella più equilibrata e percorribile. La compresenza di meccanismi equitativi rende il modello più equo e sostenibile.

Perequazione definizione, principio o meccanismo attuativo?



Perequazione [pe-re-qua-zió-ne] s.f.
«Suddivisione in maniera più equa di risorse e oneri, nonché effetto di tale azione»

Es: *perequazione fiscale o tributaria*, «azione tesa a ripartire equamente le imposte tra le diverse categorie di persone»

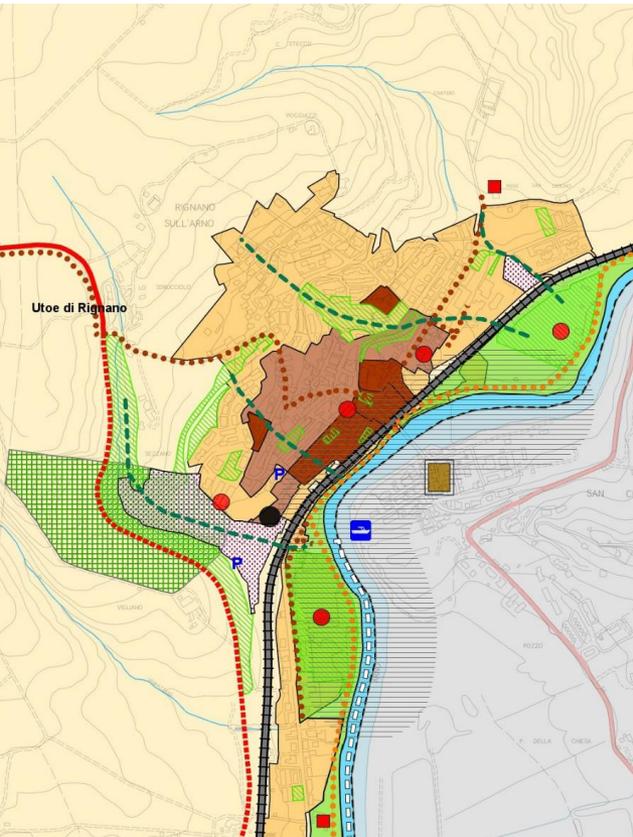
Perequazione principio o meccanismo attuativo?

Sicuramente un primo livello di analisi la perequazione assume il significato di **«principio di pianificazione»**

La riforma del Titolo V della Costituzione (Legge 3/2001), ha affermato, nel caso di materia concorrente, (Governo del territorio) il legislatore regionale deve rispettare i “principi fondamentali” stabiliti da una Legge-quadro nazionale sui principi per il governo del territorio.

Perequazione definizione, principio o meccanismo attuativo?

La perequazione urbanistica nelle leggi regionali



- ✓ Molte leggi regionali hanno invece declinato il significato della perequazione seguendo il documento dell' INU pubblicato in occasione XXI Congresso tenutosi a Bologna nel 1995, "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole". Il documento INU aveva introdotto l'articolazione del **Piano locale** nelle componenti:
 - ✓ **Strutturale** (Piano Strutturale Comunale - PSC)
 - ✓ **Operativa**, (Piano Operativo - PO)
 - ✓ **Regolativa** (Regolamento Urbanistico Edilizio - RUE).
- ✓ Il perdurare dell'assenza di una legge-quadro nazionale di principi ha dato luogo ad una condizione definita da F. Oliva di «federalismo urbanistico» che si caratterizza per l'invenzione nominalistica di «nuovi» strumenti urbanistici, nuove procedure e nuove declinazioni della perequazione diverse da regione a regione.
- ✓ **A partire da un secondo livello di analisi il principio della perequazione (dell'equità e della giustizia distributiva) viene declinato operativamente attraverso meccanismi attuativi e strumenti operativi. (Ci torneremo più avanti)**

Perequazione. Il principio e i corollari

- ✓ **La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri (da essa) derivanti**
- ✓ La quantità di edificazione spettante ai terreni che vengono destinati ad usi urbani deve essere **indifferente alle specifiche destinazioni d'uso previste dal Piano Strutturale Comunale (PSC)** e deve invece correlarsi allo stato di fatto e di diritto in cui i terreni stessi si trovano al momento della formazione del Piano stesso.
- ✓ A tal fine, il Piano Strutturale Comunale (PSC) riconosce la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee, **in modo che ad uguale stato di fatto e di diritto corrisponda una uguale misura del diritto edificatorio.**

Gli obiettivi della perequazione

La perequazione interviene su alcune importanti nodo tematici dell'urbanistica e della pianificazione alle varie scale.

Essa consente di rendere efficaci le strategie rigenerazione urbana e territoriale restituendo equità, qualità e sostenibilità alla pianificazione facilitando processi di inclusione sociale.

Obiettivi:

- ✓ Costruzione del Sistema ambientale;
- ✓ Acquisizione delle aree necessarie alla realizzazione di spazi, infrastrutture e servizi pubblici;
- ✓ Acquisizione delle aree necessarie alla realizzazione di *Housing sociale*;
- ✓ Nella sua dimensione finanziaria la P. consente di finanziare la realizzazione della città pubblica;
- ✓ La rigenerazione dei sistemi urbani attraverso interventi di sostituzione e rinnovo dei tessuti esistenti.
- ✓ Consente di attuare processi di delocalizzazione di ambiti edificati interessati dai vincoli ambientali (idrogeologico)
- ✓ Realizzare un modello di equità spaziale nella quale i servizi siano egualmente accessibili in tutte le parti della città e tra tutti i cittadini

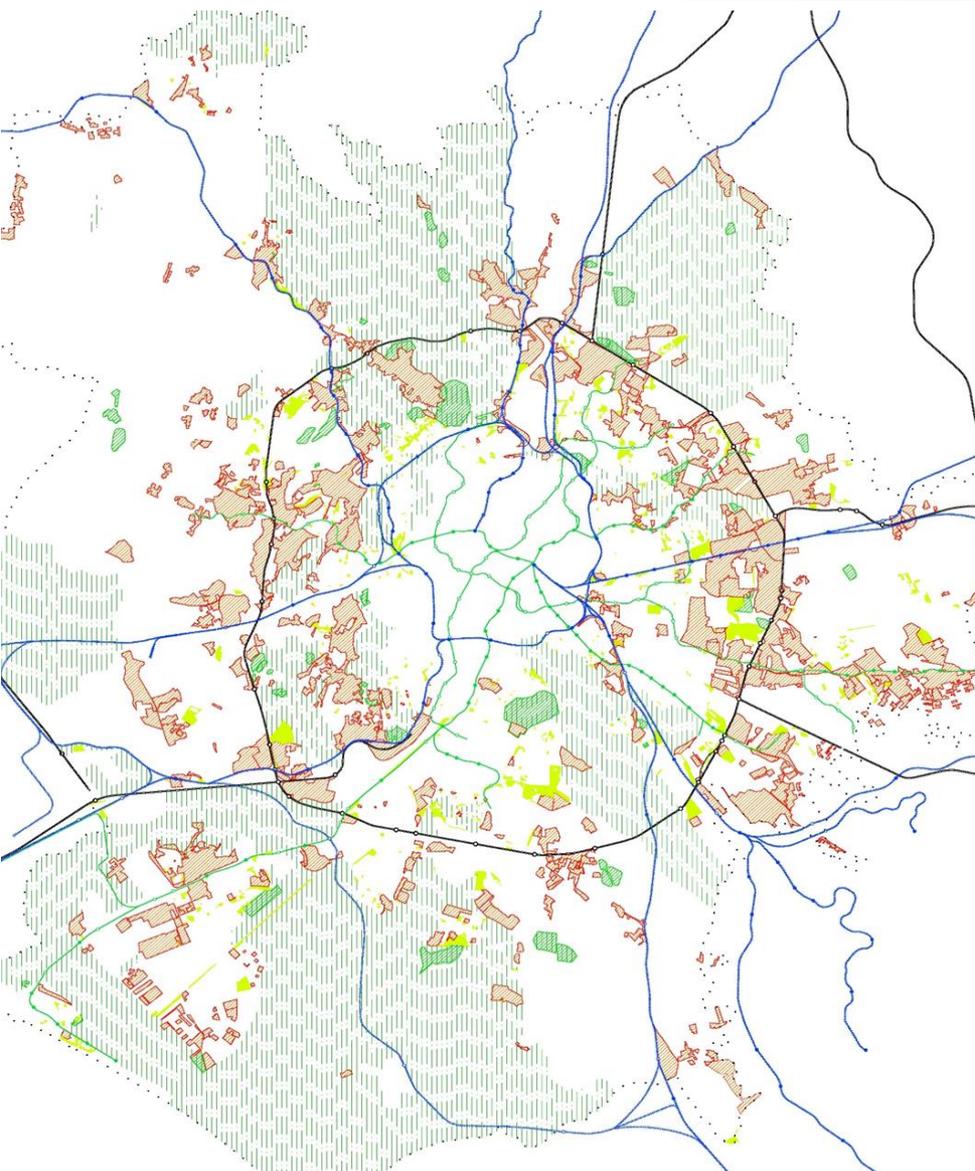
Perequazione urbanistica. Un possibile percorso metodologico



- ✓ **La definizione dell'ambito di applicazione** (*ha dato luogo ai modelli generalizzato parziale perequativo-compensativo ecc.*)
- ✓ **Individuazione dei suoli omogenei rispetto alle condizione di fatto e di diritto**
- ✓ **Attribuzione dei plafond perequativi** in modo che a uguale stato di fatto e di diritto corrisponda uguale diritto (*perequazione verso l'alto o verso il basso*);
- ✓ **il "momento" nel quale attribuire il diritto edificatorio (lo strumento PSC)** (*perequazione a priori o a posteriori*)
- ✓ **Formazione del comparto perequativo** può prevedere il trasferimento dei diritti edificatori tra aree a diversa qualità urbanistica e ambientale

Perequazione urbanistica. Meccanismi attuativi e strumenti operativi.

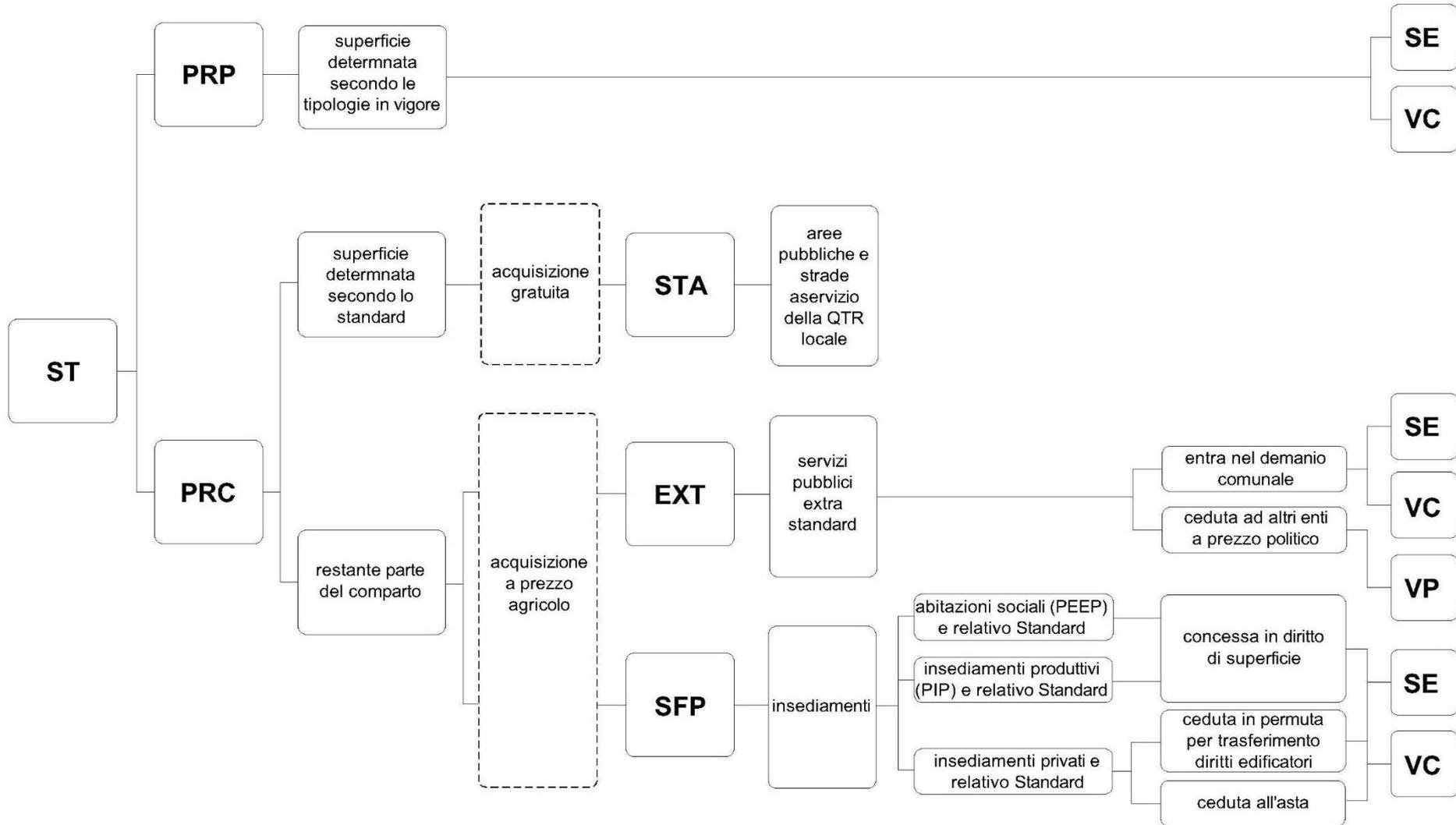
Le modalità di trasferimento dei diritti edificatori



- Nelle sperimentazioni degli ultimi 25 anni le modalità di trasferimento dei diritti edificatori possono essere ricondotti essenzialmente a **tre casi**:
- quella in cui la distribuzione dei diritti edificatori avviene all'interno di un comparto formato da suoli contigui (*locale o continua*),
- quella che prevede anche il trasferimento a distanza tra comparti non contigui, ma collegati tra di loro (*ad arcipelago*),
- quella tra comparti non contigui e non collegati a priori tra di loro (*ad arcipelago virtuale*).

Roma Prg 2008: Aree cedenti e ambiti di compensazione

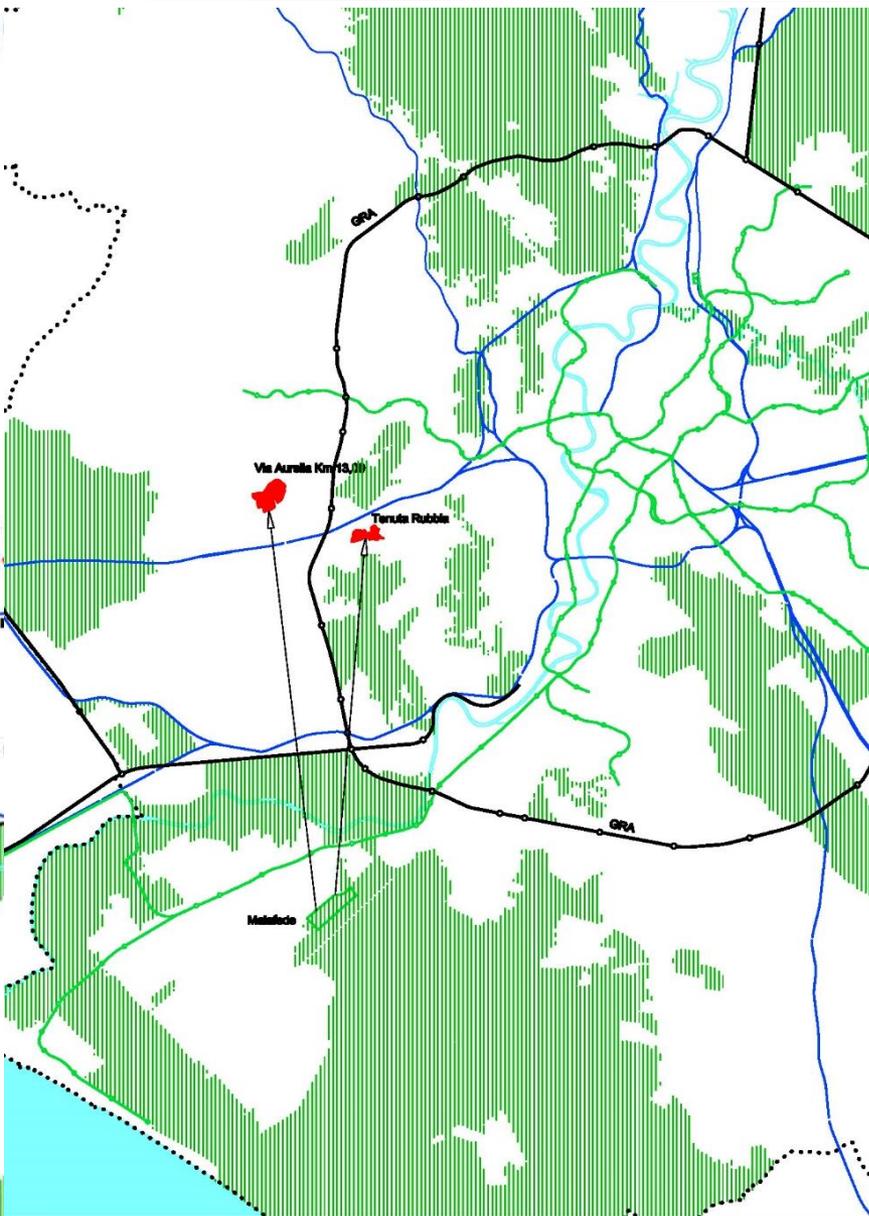
Perequazione urbanistica. Il comparto perequativo



- ✓ **Ripartizione perequativa**
- ✓ **Ripartizione ecologico-ambientale**
(Pompei, 1998)

Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi

Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi



- ✓ **A - Compensazioni urbanistiche** finalizzate al trasferimento dei diritti edificatori di comprensori edificabili, in contrasto con le esigenze di tutela ambientale, in **aree ricevanti** (a Roma in ambiti di compensazione in base al **criterio dell'equivalenza economica**) in questi casi il rapporto di concambio deve essere equilibrato e tendere a 1:1;
- ✓ In linea generale possono essere individuate compensazioni con andamento:
- ✓ centripeto **periferia-centro** (Crupi 2009)
- ✓ centrifugo **centro-periferia** (Crupi 2009)

Roma Nprg.

- Compensazione di Tor Marancia (centro-periferia) rapp. 1:1,77

- Compensazione E1 Malafede (periferia-centro) rapp. 1:0,6

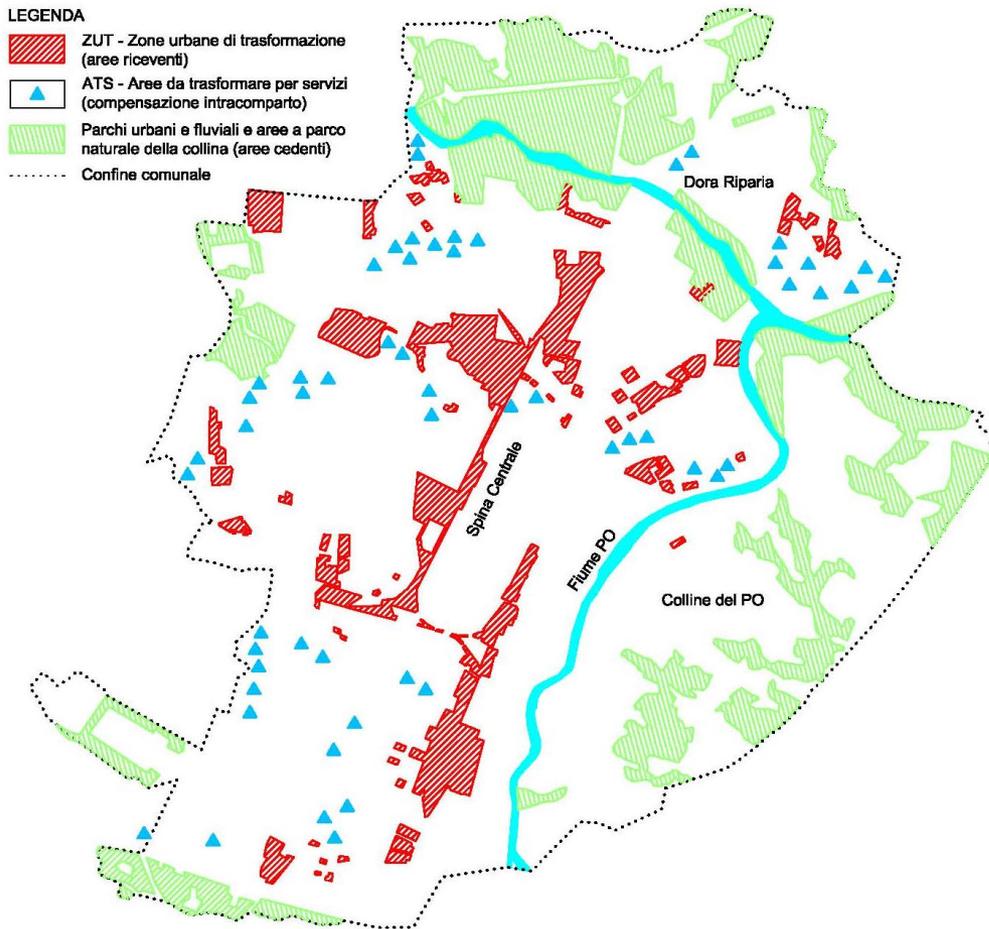
Perequazione definizione, principio o meccanismo attuativo? Il quadro delle compensazioni del Piano delle Certezze



PRG di Torino 1995. Perequazione generalizzata e verso l'alto

PRG '95 TORINO - Il Modello "generalizzato e verso l'alto"

Localizzazione delle aree soggette a regole perequative e meccanismi compensativi



il PRG di Torino approvato nel 1995 ribalta i propositi del modello perequativo "verso il basso", realizzando, invece, una perequazione "generalizzata" basata su alti indici di sfruttamento edilizio definita "verso l'alto". La scelta di attribuire a tutti le zone urbane di trasformazione (ZUT) un medesimo plafond pari a 0,7 mq/mq di superficie utile lorda, indipendentemente dalle condizioni d'uso, dalla situazione giuridica e dalla localizzazione delle aree, pone in essere tutta una serie di nodi problematici che di fatto ridimensionano di molto l'originario intento perequativo della proposta di piano.

il modello perequativo si compone di **aree cedenti** costituite dai parchi urbani e fluviali e dal arco della collina e da **aree riceventi** costituite da comparti soggette a regole perequative e meccanismi compensativi (ZUT).

Nuovo Prg di Torino 1995 - Potenzialità edificatoria e standard acquisibili mediante meccanismi compensativo-perequativi

	ST mq	ET mq/mq	IF mq/mq	SLP mq	Incre SUL mq	% Cess %	Tot mq	Aree a standard	
								Fabb. Interno mq	Fabb per la città mq
ZUT	8.896.624	0,7	da 6 a 10	5.829.453	244.902	66,60%	5.924.919	3.255.932	2.668.987
ATS	2.000.000	0,2333	da 4 a 5	538.000		80,0%	1.600.000		1.600.000
Parchi urbani e fluviali aree a parco naturale della collina	15.000.000	da 0,01 a 0,05		750.000		100,0%			15.000.000

Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi

PRG '96 RAVENNA - La "compensazione fondiaria"

Localizzazione delle aree "cedenti" e "riceventi"

LEGENDA

 Programma di riqualificazione urbana "Darsena di città" (aree riceventi)

 La "Cintura verde" (aree cedenti)



✓ A.1 - Compensazioni fondiaria.

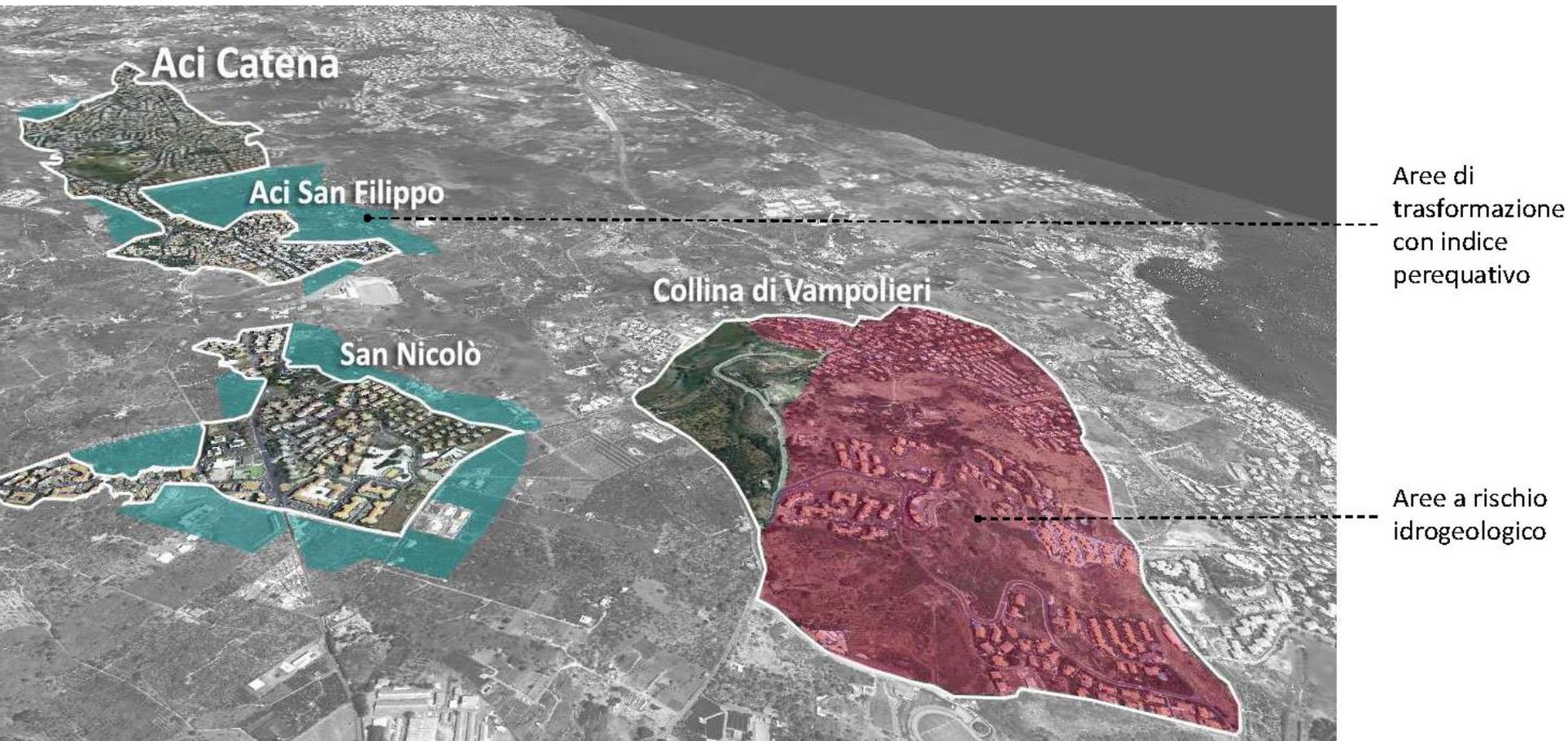
Nel caso della compensazione «Darsena di Ravenna» le volumetrie derivanti dall'acquisizione delle aree della «cintura verde» (IFT = 0,10 mq/mq) non possono essere utilizzati *in loco* ma devono essere trasferiti nel Programma di Riqualificazione urbana «Darsena di città». Alle aree riceventi viene riconosciuto un premio pari al 30% della Sul e la possibilità di ridurre la quota degli standard urbanistici

Forse un primo caso di IV?

PRG '96 Ravenna - PRU

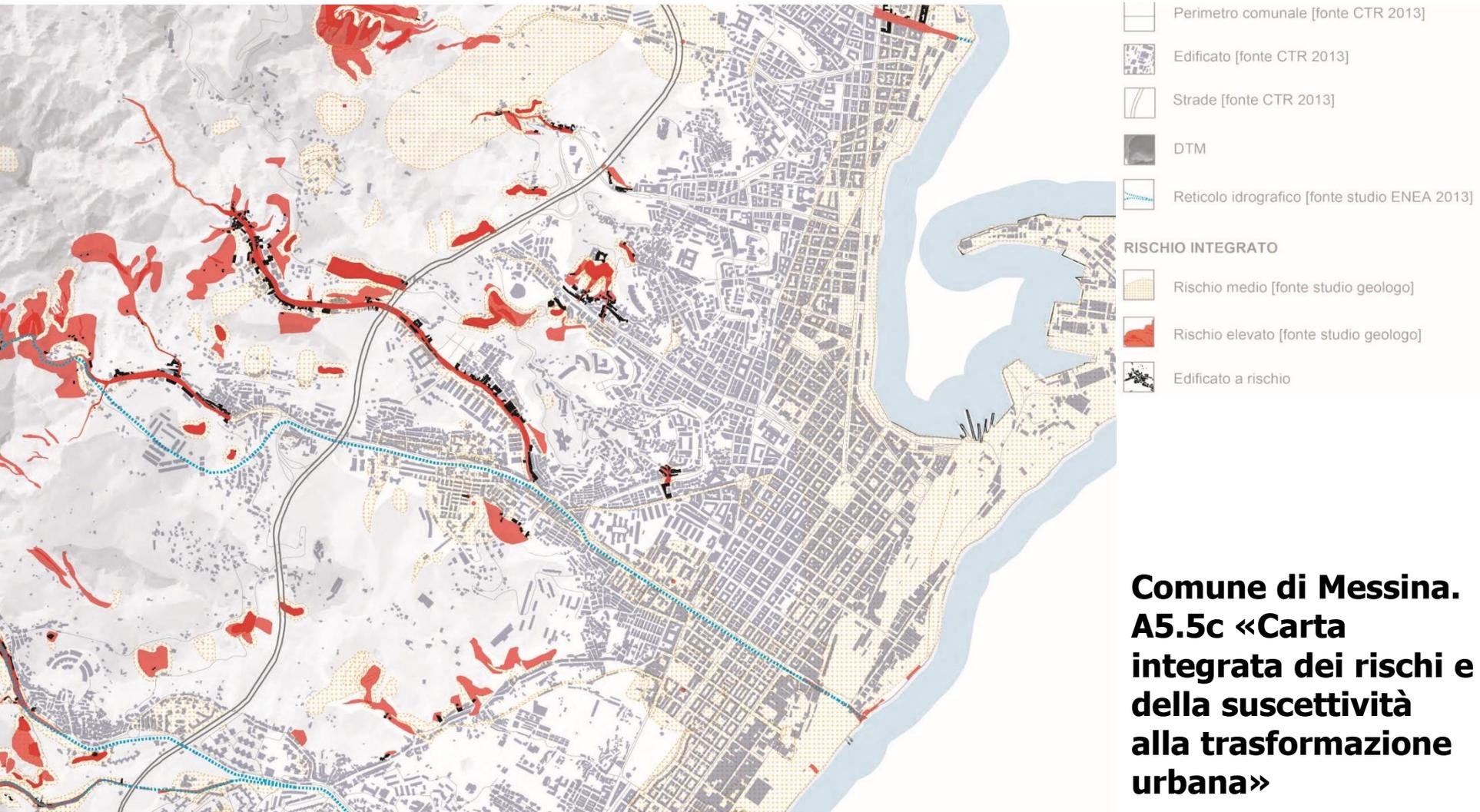
Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi

- ✓ **A1 – Compensazioni ambientali (Aci Catena).** La legge 308 del 2004, delega in materia ambientale, all'art. 1 (commi 21-24), ha introdotto la **compensazione traslativa**:
 - ✓ *«se per effetto di vincoli sopravvenuti diversi da quelli di natura urbanistica non è più esercitabile il diritto di edificare già assentito, è facoltà del titolare chiedere al Comune di esercitarlo in altra area di cui abbia la disponibilità»*



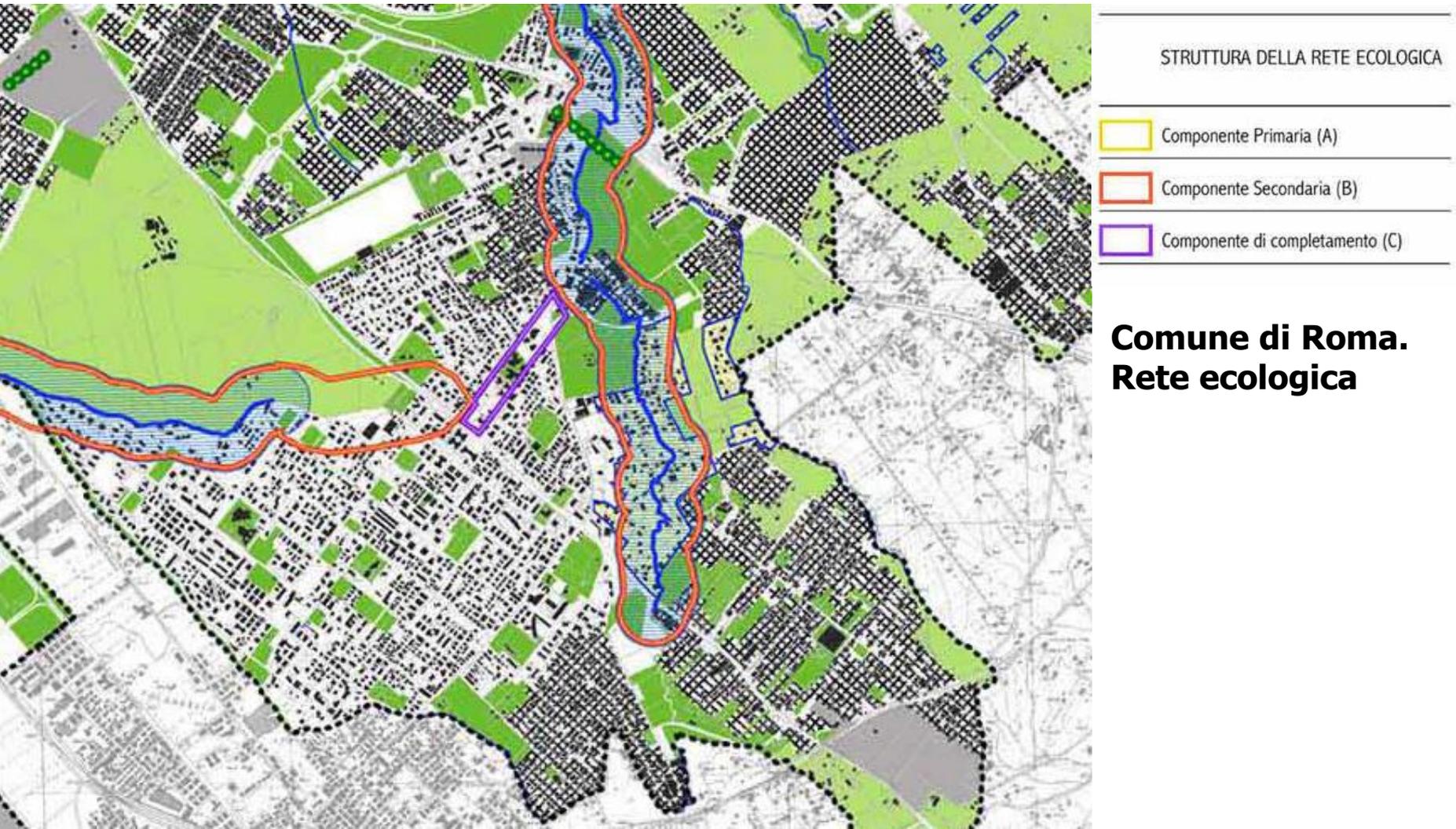
Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi

- ✓ **A1 – Compensazioni ambientali (Comune di Messina, Schema di Prg 2018).**
- ✓ Fabbisogno da riduzione del rischio: circa 400.000 mc pari al 20% di 2 mln di mc ricadenti in aree a "rischio elevato".



Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi

- ✓ **A1 – Compensazioni ambientali (Comune di Roma, Rete Ecologica Prg 2008).** Trasferimento di volumetrie edificate nella Rete ecologica, in contrasto con le esigenze di tutela, riqualificazione o di riconnessione della rete.



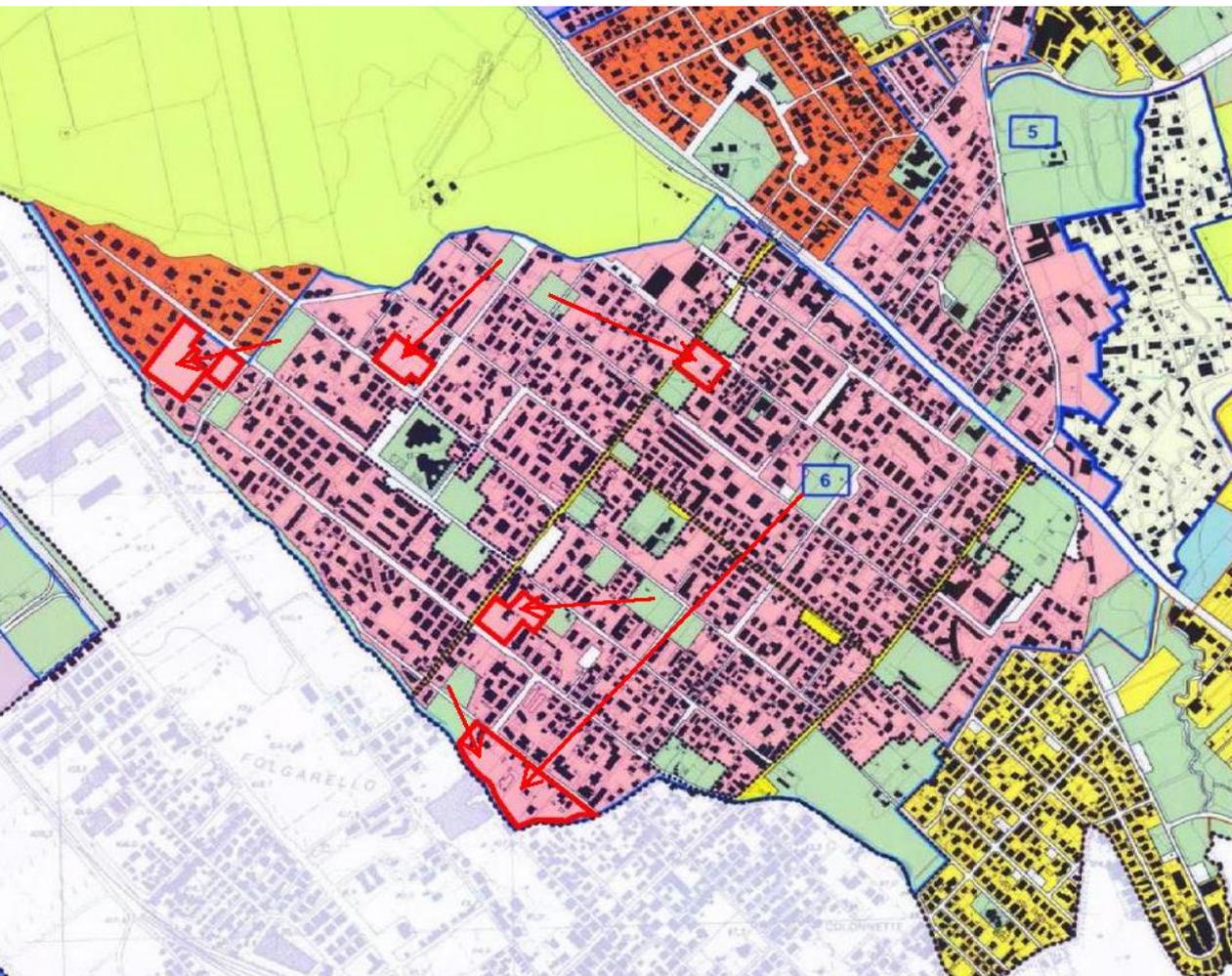
Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi

B - Cessioni compensative finalizzate all'acquisizione da parte dell'AC delle aree a destinazione pubblica

Meccanismo per l'acquisizione delle Aree pubbliche del Prg di Roma ricadenti nei PRINT

Art. 22 co. 4 Nel caso di partecipazione al Programma integrato (**int indiretto**), l'edificabilità privata è pari a 0,06 mq/mq e viene trasferita all'interno dei tessuti della Città da ristrutturare (...) assumendo le destinazioni d'uso ivi ammesse, mentre l'intera area viene ceduta al Comune;

Art. 22 co. 5. Nel caso di **intervento diretto** (senza partecipazione al Print), l'edificabilità a favore della proprietà è pari a 0,04 mq/mq, da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 90%. Sull'area che rimane di proprietà privata sono consentite le seguenti destinazioni d'uso: "piccole strutture di vendita"; "pubblici esercizi"; altri servizi privati; "attrezzature collettive" a CU/m.



Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi

D - Prelievi fiscali complementari alla perequazione urbanistica (**P. finanziaria**) in grado di combattere le distorsioni prodotte dalla rendita e contribuire alla costruzione della città pubblica.

A Roma è in corso di sperimentazione il CSU (Contributo straordinario di urbanizzazione). Secondo la norma

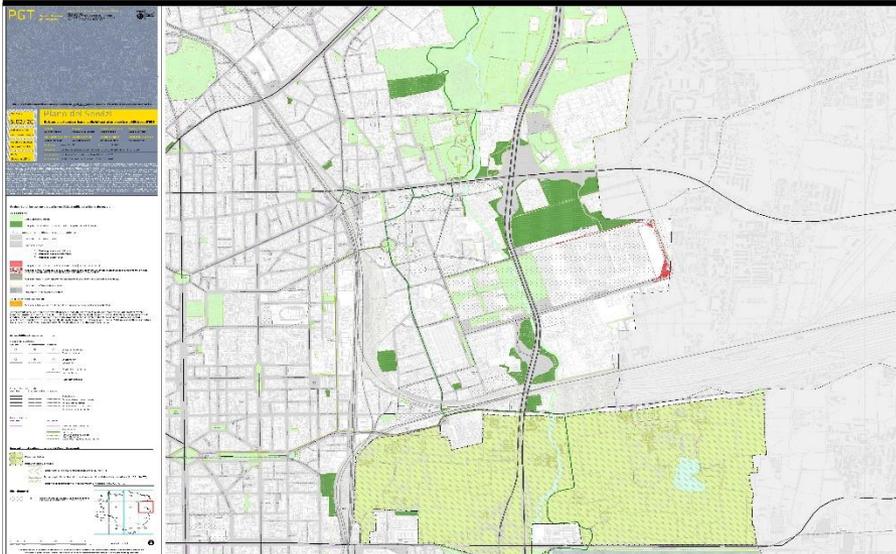
le più rilevanti valorizzazioni immobiliari rispetto alla disciplina urbanistica previgente sono soggette alla corresponsione, da parte dei soggetti attuatori, di un onere (concessorio) straordinario stabilito in misura pari ai 2/3 del valore immobiliare conseguibile a seguito di tali valorizzazioni.

La natura negoziale e consensuale del prelievo è stata riconosciuta dal Consiglio di Stato e recepita dalla legge 164/2014 (Sblocca Italia). La norma è stata inserita all'art. 16 co. 4, lett. d-ter) del **DPR 380/2001**.

Dopo le prime sperimentazioni la determinazione del CSU del Prg di Roma è stata disciplinata dal regolamento approvato con DAC 11/12/2014, n. 128 . Esso definisce termini e modalità della contropartita che i soggetti aderenti devono versare a Roma Capitale a seguito della maggiore capacità edificatoria attribuita loro dal Prg.

La norma di Roma Capitale è attualmente in corso di sperimentazione soprattutto nei PRINT della città da ristrutturare. Uno studio elaborato dallo scrivente ne mette in evidenza le criticità legate al modello di calcolo

Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi



E – Crediti edilizi. In alcune leggi regionali (Lombardia 12/2005, Veneto 14/2017) sia in alcune proposte di legge-quadro nazionale sono stati introdotti i **Crediti edilizi**.

Si tratta di diritti edificatori che non si inseriscono in una matrice predeterminata di diritti scambiabili. Sono previste modalità di **commercializzazione di tali diritti edificatori** anche mediante l'istituzione di organi *ad hoc* (Borse immobiliari, registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi ecc.) per la gestione degli scambi.

Tali meccanismi stanno suscitando non poche perplessità soprattutto sulla legittimità dell'istituto giuridico.

IL REGISTRO DEI DIRITTI EDIFICATORI

REGIONE LOMBARDA
DIREZIONE URBANISTICA
Area Pianificazione Urbanistica Generale
Unità Gestione Pianificazione Generale

PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO
AGGIORNAMENTO AL 26/02/2019

REGISTRO DELLE CESSIONI DEI DIRITTI EDIFICATORI (*)

N° CERTIFICATO	DATA	TITOLARE DEL CERTIFICATO	ENTRATA DEI DIRITTI EDIFICATORI RILASCIATI in mq di s.l.a.	AREA DI GENERAZIONE		ANALIZZAZIONE IN PROSPETTIVA DI EDIFICAZIONE	NOTE
				Foglio	Mappa		
1	22/07/2004	GM/3585	4.427	358	3 - 568	3	Annullato per vendita
2	18/10/2004	MILANO COSTRUZIONI SRL P. IVA 07925100965	4.427	358	3 - 568	14	Annullato per vendita
3	18/10/2004	BEGANHOUSE BANCOBILIARE SRL P. IVA 05789700965	4.423	358	3 - 568	18	Annullato per vendita
4	18/11/2004	BEGANHOUSE BANCOBILIARE SRL P. IVA 05789700965	2.167	358	3 - 568	19	Annullato per vendita
5	18/11/2004	COSTRUZIONI ALBERTI EDILMOLINI SRL P. IVA 02923900253	2.250	358	3 - 568	20	
6	18/11/2004	PINMART SRL P. IVA 03507920960	3.443	87	250 - 253	1	Annullato per vendita
7	18/11/2004	UTILE SRL P. IVA 08080501160	560	329	241 - 300	3	
8	18/02/2005	PINMART SRL P. IVA 03507920960	3.343	87	250 - 253	22	Annullato per vendita
9	18/02/2005	SPILLER SPA P. IVA 08471100283	800	87	250 - 253	23	Annullato per vendita
10	02/02/2005	ALCORINVEST SRL P. IVA 08502200058	2.196	361	353	4	Annullato per vendita
11	02/02/2005	GM/3585	506	361	355	5	Annullato per vendita
12	04/02/2005	MILANO COSTRUZIONI SRL P. IVA 07925100965	606	361	355	27	Annullato per vendita
13	11/02/2005	MILANO COSTRUZIONI SRL P. IVA 07925100965	516	361	355	28	Annullato per vendita
14	04/01/2005	PINMART SRL P. IVA 03507920960	2.043	87	250 - 253	30	Annullato per vendita
15	04/01/2005	GM/3585	800	87	250 - 253	31	
16	02/02/2005	MILANO COSTRUZIONI SRL P. IVA 07925100965	316	361	355	32	Annullato per vendita

Milano PdS 2012, Tavv. S.02 "Il Sistema del verde urbano, delle infrastrutture per la mobilità e dell'edilizia residenziale sociale". Registro dei diritti edificatori

Perequazione. Meccanismi attuativi e strumenti operativi

- ✓ **E1 – Compensazioni ambientali mediante crediti edilizi o di superficie**
(Il progetto europeo *Save Our Soil for LIFE* - Comuni di Carpi, Forlì e San Lazzaro di Savena (BO))

**rigenerazione
urbana**

compensazione

de-sealing



Forlì, area antistante il complesso dei Musei San Domenico



L'attività consiste nel recupero a verde di un'area di ca. 6.500 mq impermeabilizzata e attualmente destinata a parcheggio pubblico, attraverso:

- la rimozione di pavimentazioni e strutture esistenti fino allo strato permeabile sottostante;
- il ripristino dell'area mediante riporto di terreno e topsoil;
- la realizzazione di percorsi ciclo-pedonali e sottoservizi.



Bibliografia

- Barbieri C. A. e Oliva F. (a cura di) (1995), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, Inu – Commissione nazionale Regime immobiliare, in *Urbanistica quaderni n. 7*, Inu, Roma.
- Crupi F. (2009), "Modelli perequativi e meccanismi attuativi. Perequazione e innovazione nel piano locale", in Laura Ricci (a cura di), *Il piano locale e...*, FrancoAngeli, Milano.
- Crupi, F. (2020), "Rigenerazione urbana e città pubblica. Il Contributo Straordinario di Urbanizzazione nelle leggi regionali". In: A cura di Talia M., *La città contemporanea. Un gigante dai piedi di argilla*. Pp. 151-156 (6), Roma-Milano.
- Galluzzi P. e Vitillo P. (a cura di) (2008), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.
- Micelli E., Lombardi P. (1998), *Le Misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*, FrancoAngeli Milano.

....GRAZIE per l'attenzione