



Piano locale

Perequazione urbanistica e costruzione della città pubblica

Gianluca Giovannelli

Nelle più avanzate esperienze di pianificazione comunale si sta sempre più diffondendo l'applicazione di meccanismi perequativi, anche grazie ad un processo di riforma in atto, sospinto in modo decisivo da alcune regioni.

L'applicazione dei principi della perequazione urbanistica appare oggi una scelta ineludibile, più che un'opzione, rispetto ad una pratica espropriativa che ha raggiunto limiti insostenibili per le finanze comunali, anche in ragione delle recenti sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007 (e della stessa Finanziaria 2008, art. 2 commi 89 e 90).

Le sentenze citate, com'è noto, hanno dichiarato sostanzialmente illegittimi i criteri per la determinazione delle indennità espropriative sino ad oggi utilizzati (generatori di numerosi contenziosi che hanno visto spesso i Comuni soccombere) sancendo di fatto l'obbligo di esproprio a valore venale, salvo rare eccezioni. Pertanto la pratica dell'esproprio dovrà avere in futuro un ruolo residuale, limitandosi ai casi dove non sono praticabili (per ragioni urbanistiche) altre forme di acquisizione dei suoli per realizzare la città pubblica.

La perequazione si sta peraltro affermando in modo diffuso nella prassi e di recente sono state introdotte alcune innovazioni normative che ne incentivano le possibilità operative: nel caso della Toscana, ad esempio, si fa riferimento all'art. 60 della Lr 1/2005 ed al Regolamento di attuazione del Titolo V n. 3/R (art.16) del 9 febbraio 2007.

Principi ed effetti della perequazione

L'applicazione della perequazione urbanistica permette di ottenere quattro effetti concomitanti:

- l'indifferenza localizzativa delle destinazioni urbanistiche rispetto alla proprietà dei suoli, da cui discende una maggiore possibilità di definire progetti di trasformazione coerenti con un disegno urbano di qualità;
- una più equa giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli investiti rispetto a vantaggi ed oneri relativi;
- la formazione, senza espropri, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività;
- il superamento del limite di validità dei vincoli urbanistici pari a cinque anni.

La disciplina della perequazione non rappresenta pertanto un fine, ma uno strumento per perseguire con maggiore efficacia gli obiettivi del piano e reperire, senza onerosi espropri, le aree necessarie per la realizzazione della città pubblica. La necessità di una maggiore efficacia dell'azione pubblica risulta oggi ancor più evidente per una diffusa difficoltà, sia nel reperire le aree necessarie per la realizzazione delle dotazioni territoriali, anche per le ragioni dette in apertura, sia per il deficit qualitativo con il quale si sono spesso realizzati gli interventi pubblici, in modo frammentario e non integrato in un sistema organico di spazi pubblici.

La declinazione operativa della perequazione prevede i seguenti passaggi:

- definizione degli ambiti di applicazione;
- classificazione delle aree;

- attribuzione degli indici perequativi.

Operazione delicata, ma peraltro fondativa del meccanismo, è la classificazione rigorosa delle aree e dei relativi indici perequativi. Si passerà pertanto dalle aree “aree agricole periurbane”, che avranno gli indici più bassi, alle aree “aree urbane libere”, per giungere alle “aree urbane dismesse” a bassa o alta densità, che avranno via via indici più elevati.

La classificazione avviene di norma tenendo conto di tre fattori che concorrono all’attribuzione della classe e della relativa capacità edificatoria:

- la disciplina urbanistica previgente (stato di diritto);
- le condizioni fisiche e l’utilizzo dell’esistente (stato di fatto);
- gli obiettivi urbanistici da perseguire.

Ferme restando le peculiarità dei primi due fattori, che trovano declinazioni diverse nelle varie situazioni, il terzo fattore costituisce la componente progettuale, la cui centralità permette di non svuotare di senso l’applicazione, ma altresì di dotarla dei necessari requisiti qualitativi.

Ambiti di applicazione e modalità operative in Toscana

Nel caso della Regione Toscana l’impostazione dettata dall’art. 16 del Regolamento di attuazione del Titolo V n. 3/R del 2007, tende ad orientare un’azione di tipo selettivo da parte del Regolamento urbanistico (o del piano complesso d’intervento) attraverso la definizione di ambiti di applicazione della disciplina perequativa non estensivi, ma circoscritti per lo più alle aree strategiche.

Nel caso specifico la formulazione delle disposizioni regionali tende a privilegiare un’applicazione dei principi perequativi alle “aree di trasformazione urbanistica”, dove di fatto si concentrano le dinamiche immobiliari più spinte. Queste possono essere altresì ricondotte alla ricerca di un equilibrio virtuoso fra le legittime attese degli operatori e l’interesse collettivo verso la costruzione di una città pubblica di maggiore qualità.

Le aree di trasformazione sono assimilabili a due tipi di comparti, che possono essere “unitari o continui” oppure “discontinui”:

- nel primo caso l’attuazione del principio perequativo avviene all’interno della stessa area: la superficie edificabile viene concentrata, mentre l’area destinata alle attrezzature pubbliche viene ceduta gratuitamente al Comune;
- nel secondo caso si tratta di aree che il Comune intende acquisire (o salvaguardare) totalmente per promuovere progetti di interesse collettivo, come la realizzazione di parchi o spazi destinati ad ospitare attrezzature pubbliche. In questo caso le volumetrie generate dall’indice perequativo vengono trasferite su altre aree stabilite dal piano: dall’area “cedente” all’area “ricevente”.

Quest’ultima operazione può consentire di superare le criticità dettate, ad esempio, da aree dismesse con presenza di volumi consistenti, situate in luoghi centrali o semi-centrali, dove la densità urbana non permetterebbe di recuperare una sufficiente redditività all’operazione di recupero, se non a scapito di un incremento eccessivo del carico urbanistico. Stesso dicasi nei casi dove prevale l’esigenza di salvaguardare tessuti storici o aree di interesse paesaggistico, attraverso l’eliminazione delle superfetazioni o dei volumi incongrui.

In entrambi i casi la soluzione della perequazione con compensazione parziale a distanza, ossia lo spostamento parziale delle capacità edificatorie, pare la soluzione più idonea al fine di raggiungere il duplice obiettivo di salvaguardare e valorizzare le aree di maggior pregio e permettere comunque il raggiungimento di una sostenibilità economica dell’operazione, attraverso il recupero di parte della capacità in un ambito diverso stabilito dal piano.

La capacità edificatoria finale, nel caso più complesso di “area ricevente”, sarà composta da:

- indice perequativo assegnato all’area;
- crediti edificatori trasferiti da aree cedenti (che “atterreranno” in aree di trasformazione di proprietà pubblica o privata, aumentandone la capacità edificatoria: es. 20-30%);

- eventuale incentivo per i proprietari che ospitano (es. in % sulla quantità ospitata);
- eventuale creazione di aree di riserva per ospitare edilizia sociale (in cessione gratuita o da locare a canone calmierato).

La capacità edificatoria si concretizza nella fase attuativa, ossia quando i titolari dei diritti, attraverso atti d'obbligo e forme di accordo o di convenzione con il Comune, si impegnano a cedere gratuitamente le aree per le dotazioni territoriali.

Alcuni rischi e possibili cautele

In definitiva, se da un lato si tratta di dare effettiva diffusione alle pratiche perequative, dall'altro occorre porre in atto le massime cautele, anche perché una disinvolta applicazione può creare effetti indesiderati per l'amministrazione pubblica. Sono noti i frequenti ricorsi che non di rado vengono accolti dai tribunali amministrativi, con pesanti ripercussioni sulle scelte urbanistiche e sull'efficacia dell'azione pubblica. Si tratta poi di superare due possibili criticità, di natura prettamente urbanistica.

La prima riguarda la pratica di un'attribuzione generalizzata della potenzialità edificatoria (già in atto in alcune regioni), non solo alle aree di trasformazione indicate dal piano, ma a tutte le aree (fatta eccezione per quelle aventi vincoli naturali o ope legis) aventi caratteristiche simili. In questi casi l'applicazione di un indice diffuso che può essere "trasferito" in altre aree rischia di generare un "mercato dei crediti edilizi" che può sfuggire al controllo della mano pubblica, con la possibilità di creare situazioni di insostenibilità del carico urbanistico. Ulteriore rischio deriva dalla possibilità di incentivare meccanismi di crescita espansivi a detrimento degli spazi agricoli esterni che, man mano che la città cresce, aumentano la loro vocazione edificatoria, innescando un meccanismo perverso di crescita dello sprawl urbano.

La seconda criticità è legata al rischio che il meccanismo perequativo non sia solamente funzionale ad una più razionale riqualificazione e trasformazione della città, ma sia visto come strumento per attivare interventi edificatori anche laddove questi non risultano effettivamente necessari, o comunque utili per il disegno della città, attraverso un'offerta diffusa di aree da cedere gratuitamente al Comune in cambio di una capacità edificatoria non derivante da scelte urbanistiche coerenti, ma dettate da una mera valorizzazione immobiliare. Questo rischio è tanto più avvertito oggi anche a seguito della crescente dipendenza dei bilanci comunali (di parte corrente) dalle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione e dalle imposte sugli immobili. E' peraltro vero che i deficit di dotazioni territoriali accumulati nella crescita urbana degli ultimi decenni, ben difficilmente potranno essere colmati in tempi rapidi, visto che le possibilità attuative degli interventi (e la loro redditività) sono inversamente proporzionali all'interesse pubblico realizzabile. In questi senso un ruolo essenziale può essere assunto dai meccanismi di compensazione, attraverso il trasferimento di quote più o meno elevate della capacità edificatoria, in aree più idonee ad accoglierle, per caratteristiche urbanistiche e ambientali.

Entrambi i rischi enunciati possono essere superati solo attraverso un'applicazione rigorosa e selettiva della perequazione, che non deve perdere di vista l'obiettivo prioritario del piano, che resta quello di una trasformazione dello spazio urbano più razionale e di più elevata qualità ambientale.