

Perequazione a confronto. La legislazione trentina ed i casi italiani

a cura di Paola Ischia

Il 14 giugno 2006, nella sala Sass in Piazza Cesare Battisti a Trento, la sezione Trentino dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, con il patrocinio della Provincia autonoma di Trento, del Comune di Rovereto, degli Ordini provinciali degli Architetti P.P.C. e degli Ingegneri, ha promosso un incontro-dibattito con **Mauro Gilmozzi**, Assessore provinciale all'Urbanistica ed Ambiente, e **Stefano Stanghellini**, Professore Ordinario di Estimo all'Università di Architettura di Venezia, dal titolo: "Perequazione a confronto. La legislazione trentina ed i casi italiani".

Maurizio Tomazzoni, Presidente della sezione INU Trentino, ha introdotto i relatori che, con le loro presentazioni, hanno offerto un ampio quadro di approfondimenti ed esperienze sul principio perequativo e le sue possibili applicazioni.

In Trentino è in atto una significativa fase di ridefinizione degli strumenti per il "governo del territorio", articolata in:

- **PSP, Programma di Sviluppo Provinciale** (approvato dalla Giunta provinciale il 29 maggio 2006), strutturato su quattro "assi strategici" per raggiungere standard europei: conoscenza, competitività, solidarietà e lavoro, identità e territorio;
- nuovo **PUP, Piano Urbanistico Provinciale** (il terzo dopo i Piani del 1967 e 1987) che è stato da poco adottato dalla Giunta provinciale e verrà presentato e discusso nel territorio;
- **PGUAP, Piano Generale di Utilizzazione delle Acque Pubbliche**, a valenza di Piano di bacino, definitivamente approvato ed entrato in vigore dall'8 giugno 2006

(D.P.R. 15 febbraio 2006 Norme di attuazione G.U. n. 119 del 24 maggio 2006);

- **Riforma istituzionale** (Legge provinciale 16 giugno 2006 n.3, "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino") che, una volta approvata, sancirà il superamento dei Comprensori e l'introduzione delle Comunità di valle.

In questo contesto si colloca la **Legge provinciale 11 novembre 2005 n.16** "Modificazioni della Legge Provinciale 5 settembre 1991 n.22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio). Disciplina della perequazione, della residenza ordinaria e per vacanze e altre disposizioni in materia di urbanistica" (BU 15 novembre 2005 n. 46 suppl. n.2), che avvia in maniera ufficiale la possibilità dell'impiego dello strumento perequativo, da anni oggetto di sperimentazione.

A livello nazionale la perequazione è in fase

di introduzione attraverso l'attesa "**Legge per il Governo del Territorio**" (il Disegno di Legge, presentato nella precedente legislatura, potrà ora assumere una riformulazione) che, in base al nuovo ordinamento costituzionale, sarà una "legge di principi" e consentirà di superare definitivamente l'arretramento della legislazione nazionale, risalente come impianto, alla legge n. 1150 del 1942.

Da tempo le **legislazioni regionali** di Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Puglia, Calabria e più recentemente Veneto, Campania, Toscana, Umbria, Lombardia, hanno introdotto e sviluppato il concetto di perequazione, certo con modalità diverse.

Produzione di edilizia residenziale e perequazione in Trentino

Di perequazione si discute da tempo anche in Trentino. Nel novembre 2002 a Trento si era tenuto il seminario "**Prospettive della perequazione urbanistica**" organizzato nell'ambito del "Percorso di revisione del quadro urbanistico provinciale", dall'Assessorato Provinciale all'Urbanistica. In quell'occasione, con interventi di Roberto Pinter, Bruno Zanon, Daria De Pretis, Ezio Micelli, era stata sottolineata l'esigenza di fornire un supporto giuridico alle varie esperienze in elaborazione, sistematizzando i tentativi avviati anche a livello provinciale, nell'obiettivo di un'equa ripartizione tra gli spazi del privato e quelli della città collettiva.

In sintesi, con la perequazione si intende fare corrispondere al vantaggio dell'edificabilità l'onere di contribuire in modo concreto alla creazione dello spazio pubblico e, per contro, ad ogni vincolo la condivisione di altri vantaggi.

Dalle comunicazioni era emerso come i dati sul patrimonio abitativo rivelassero una positiva tendenza dal 1991 al 2000, rispetto al riutilizzo dell'edificato non occupato, ma come ancora risultasse evidente una produzione edilizia con forti tendenze a costruire più dell'effettivo incremento del fabbisogno di alloggi primari. Emergevano inoltre le nuove modalità della residenza, con un intenso spostamento dalla città ai centri vicini, alle aree periferiche.

Oggi, con l'introduzione della legge 16/2005, la Provincia si dota di uno stru-

L'incontro con
l'assessore Mauro
Gilmozzi e il prof.
Stefano Stanghellini.

In questo numero:

Perequazione a confronto

p. 1 Prospettive della perequazione

p. 3

Produzione di edilizia residenziale in Trentino

p. 1

(Edilizia residenziale - Continua da pagina 1)

mento per fronteggiare l'emergenza abitativa, l'eccessiva produzione di residenza secondaria turistica, la difficoltà di reperire spazi di qualità per l'interesse collettivo, i servizi, la mobilità.

Come è emerso nel corso dell'incontro con l'assessore Gilmozzi e il prof. Stanghellini, è necessario ora un **processo culturale** al fine di aprire una riflessione che consenta di "alzare lo sguardo" rispetto all'emergenza contingente, per poter cogliere tutte le potenzialità dello strumento perequativo.

E' opportuno precisare la differenza tra perequazione e ciò che rientra nell'"urbanistica negoziata", al fine di poter fronteggiare l'emergenza, nella ricerca di aree per edilizia abitativa sovvenzionata e convenzionata ma, soprattutto, per aprire alla **prospettiva più ampia di equità nella distribuzione di vantaggi e costi** prodotti dalla pianificazione del territorio.

In Trentino è previsto l'impegno ad individuare la disponibilità di **9.000 alloggi** in totale nei prossimi dieci anni, attraverso varie modalità. Sono stati stanziati 500 milioni di euro ed è stata attivata, con il 1 agosto 2006, ITEA Spa che, affiancata da Patrimonio Spa, potrà rivolgersi al mercato creditizio e reperire i fondi per le trasformazioni urbane.

In questo contesto lo strumento perequativo può essere applicato con modalità non esclusivamente orientate all'individuazione di nuove aree ma, rafforzando il principio della **tutela del territorio**, essere applicato per riqualificare l'esistente, **utilizzare il vuoto** (centri storici e non solo) e predisporre **nuove densificazioni qualificate** in aree già costruite in maniera non funzionale, ipotizzando demolizioni e ricostruzioni tali da ridefinire l'urbanizzato anche in termini di **efficienza energetica** del costruito (in tal modo valorizzato).

Non va dimenticato infine che il concetto della perequazione apre a **sperimentazioni innovative**, auspicabili nell'anomalia del territorio trentino, costretto a fronteggiare, in alcune aree, un carico antropico turistico decisamente sproporzionato rispetto alla popolazione residente.

Riforma istituzionale, PUP e nuovi modelli di pianificazione

In occasione dell'incontro-dibattito, l'Assessore Gilmozzi ha esplicitato il quadro in cui la perequazione è stata introdotta, sottolineando la relazione con la legge di riforma di ITEA (**Legge provinciale 07 novembre 2005, n. 15** "Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre n. 2-1" (BU 15 novembre 2005, n. 46, suppl. n. 2) e la necessità di intervenire nella situazione trentina contemporanea che richiede una riflessione particolare relativamente al problema dell'offerta residenziale agevolata-convenzionata.

Per affrontare il problema della aree a forte **interesse turistico** emerge l'intenzione di creare un **doppio mercato**.

E' stato evidenziato il particolare carattere della pianificazione trentina che, fino ad oggi, è stato prevalentemente di tipo puntuale: i **piani attuativi** non sono stati utilizzati ma risultano il livello da introdurre per attivare la contrattazione. Lo strumento perequativo viene proposto, ha sottolineato l'Assessore, anche per fronteggiare vari **aspetti di natura paesaggistica**, consentendo di spostare realizzazioni altrimenti impattanti. E' stato ammesso infatti, come la trasmissione della "tutela del paesaggio" alle competenze delle amministrazioni comunali abbia generato situazioni alquanto problematiche e non soddisfacenti.

Compensazione e credito edilizio divengono strumenti di possibile impiego con l'introduzione di un dispositivo normativo che "...consente ai Comuni di negoziare con i privati la cessione di aree destinate ad edilizia residenziale e/o ad opere pubbliche in cambio di crediti edificatori secondo quattro principi fondamentali:

- è uno strumento di attuazione dei Piani Regolatori facoltativo e non obbligatorio;
- si applica in ambiti omogenei individuati dai Piani Regolatori Generali ed assoggettati a piano attuativo o programma integrato di intervento che stabiliscono le modalità attuative e gli indici convenzionali indipendentemente dalla zonizzazione;
- riconosce crediti edilizi mediante la "compensazione urbanistica" a sogget-

ti che eseguono opere di riqualificazione e recupero di immobili degradati, nonché ai proprietari di aree soggette ad espropriazione come corrispettivo della cessione gratuita delle aree medesime senza ricorrere alla procedura di esproprio;

- prevede la possibilità di trasferimento dei diritti edificatori fra soggetti diversi onde favorire la corretta attuazione del Piano Regolatore."

Al fine di conseguire risultati ottimali, è richiesta la definizione di un **giusto dimensionamento** della pianificazione comunale e l'impiego di criteri corretti nell'avvio di negoziazioni pubblico-privato.

Si prevede anche la definizione di un **indice teorico convenzionale** ed un **indice effettivo limite**.

La fase di rinnovo della struttura istituzionale della provincia, che riguarda la nascita delle Comunità di valle e la contemporanea introduzione del nuovo Piano Urbanistico Provinciale, saranno accompagnate, ha assicurato Gilmozzi, da un'attività di **supporto operativo e di consulenza** offerti alle amministrazioni locali, in particolare a quelle di ridotte dimensioni. E' auspicata una **logica di sistema** nella struttura tecnica dei comuni e le Comunità di valle dovranno elaborare una **visione strategica** nell'azione di pianificazione, non certo proporre una semplice sommatoria di strumenti urbanistici di vecchio impianto. Gli stessi Patti Territoriali, si è verificato, non sono stati intesi approfonditamente nel loro spirito e non si è instaurato un rapporto efficace con la pianificazione.

Viene oggi auspicata un'**urbanistica ragionata**, un co-ragionare tra Provincia ed Amministrazioni locali.

Gli uffici provinciali dovranno elaborare delle **linee guida** al fine di esplicitare i criteri di equità da applicare, anche a tutela degli stessi amministratori da possibili errori e accuse di danno erariale. L'amministrazione Provinciale ha istituito un gruppo di consulenti cui le amministrazioni locali possono rivolgersi. Si prevede inoltre l'avvio di una scuola di alta formazione nella gestione del territorio.

Prospettive di perequazione urbanistica in Trentino: spunti operativi dall'esperienza nazionale

di **Stefano Stanghellini**

Le caratteristiche della legge provinciale del Trentino n. 16 del 2005

La legge provinciale n. 16 del 2005, che introduce la perequazione nell'ordinamento urbanistico del Trentino, ha una singolare peculiarità: per un verso tratta della perequazione e dei dispositivi collegati (diritti edificatori, compensazione, crediti edilizi) in modo molto esteso e dettagliato, per l'altro non inibisce l'impiego di alcuna delle modalità applicative finora sperimentate nel paese. A differenza delle leggi urbanistiche regionali, non si limita infatti alle enunciazioni di principio ma si fa carico, peraltro con successo, dell'arduo e controverso compito di disciplinare ed indirizzare la

perequazione/compensazione in modo esaustivo.

Quando il legislatore, nel disciplinare uno strumento, assume impostazioni altrettanto dettagliate, di solito lo fa perché vuole prescrivere una certa modalità applicativa ritenendola quella esemplare o comunque quella più appropriata. Così è stato in ambito nazionale, ad esempio, per la Società di trasformazione urbana (Stu) o anche per la Finanza di progetto (Pf) nell'originaria formulazione. L'esito è un articolato rigido, il cui effetto pratico è di essere congeniale solo a poche occasioni applicative e di lasciare deluse la gran parte delle aspettative.

Un'attenta lettura della dettagliata disciplina trentina, condotta facendone mente locale all'insieme delle esperienze compiute nelle città italiane, porta invece a constatare la loro piena compatibilità: nessuna delle esperienze italiane più evolute sarebbe stata impedita se, nello specifico contesto, fossero state in vigore le norme trentine. Di conseguenza, l'esattivo articolato trentino risulta essere un'ottima base di partenza per lo sviluppo della pianificazione perequativa. In tale prospettiva, l'esposizione delle finalità che è possibile perseguire con la perequazione urbanistica, delle metodologie applicabili e dei casi di maggior successo insieme con le sperimentazioni avviate, può offrire molti spunti operativi.

Piano tradizionale vs. piano perequativo

La rilevanza dell'approccio perequativo emerge con nitida evidenza qualora si confronti l'esito di una pianificazione tradizionale giustapposta alle potenzialità da esso offerte. La figura 1 presenta un tessuto urbanistico all'interno del quale sono evidenziate, con la perimetrazione, alcune aree destinate a servizi e rimaste sinora inattuata. Una situazione del genere si ritrova in molte città italiane. In origine questa era una zona di espansione urbana. Era prevista la realizzazione di nuovi insediamenti prevalentemente residenziali ed anche dei servizi pubblici. La realizzazione dei primi è stata affidata a piani attuativi di iniziativa privata, mentre l'area per i servizi avrebbe dovuto essere acquisita dall'amministrazione comunale mediante espropriazione per pubblica utilità. Ebbene, nel corso del tempo è avvenuto che le attuazioni private sono state per intero realizzate nelle aree loro destinate, ma la parte pubblica del piano, quella relativa alla realizzazione dei servizi pubblici, è rimasta inattuata.

Questa è l'impostazione dicotomica di un piano urbanistico tradizionale: una parte delle previsioni sono attuate dal soggetto pubblico, un'altra parte dal soggetto privato. Così è avvenuto che i proprietari dei suoli destinati all'edificazione privata hanno potuto lucrare appieno la rendita fondiaria urbana generata dal piano urbanistico in loro favore, mentre i proprietari dei suoli vincolati a servizi pubblici sono stati penalizzati



Figura 1 - La mancata attuazione delle previsioni pubbliche nel piano urbanistico tradizionale

dall'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio. In base alle norme che regolano la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili, come è noto, l'indennità offerta al proprietario espropriato ammonta a circa un terzo del valore venale e può raggiungere un importo leggermente superiore alla metà solo se il proprietario accetta l'espropriazione. Un'altra componente del discriminatorio trattamento è costituita dal fatto che, in attesa della futura espropriazione, le aree edificabili sono di fatto escluse dalla partecipazione al mercato fondiario urbano

I concetti su cui è opportuno insistere sono due. Il primo è la disparità di trattamento di proprietari di suoli analoghi per condizioni di fatto e di diritto, nel senso appunto che alcuni hanno potuto beneficiare dei vantaggi legati allo sviluppo urbano mentre altri hanno dovuto farsi carico dei sacrifici. Oltre a ciò, è importante rilevare un altro concetto: la mancata attuazione delle previsioni del piano urbanistico relative alla parte pubblica della città. In questa parte della città si sono insediate delle famiglie alle quali il piano prometteva una determinata dotazione di servizi pubblici, ossia una certa qualità urbana, ma la promessa non è stata mantenuta. Pertanto una, forse due generazioni di cittadini sono cresciute senza potere beneficiare delle dotazioni loro prospettate. L'immagine di figura 1 si riferisce ad una città del sud, ma potremmo trovare analoghi esempi in tante altre città italiane.

Ebbene, cosa si propone di fare un piano urbanistico di concezione perequativa, cioè un piano che intende affermare il principio dell'equa compartecipazione dei proprietari fondiari ai benefici e ai costi dello sviluppo urbano? Con il piano urbanistico di concezione perequativa si supera l'impostazione dicotomica tradizionale ed i due regimi dei suoli sono sostituiti da un regime unico: i diritti edificatori dapprima sono "spalmati" in modo paritario su tutti i suoli che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto, dopodiché vengono concentrati in una piccola porzione del comparto urbanistico mentre la parte maggioritaria del suolo, depurata dalla rendita fondiaria urbana è ceduta al Comune, gratuitamente o a prezzo agricolo. L'attuazione del principio perequativo avviene, quindi, attraverso l'istituto

del comparto edificatorio ed il connesso consorzio dei proprietari.

La classificazione dei suoli e la formazione del comparto

La perequazione urbanistica riconosce identici diritti edificatori ai proprietari di suoli analoghi per caratteristiche urbanistiche e giuridiche. Questa formulazione apre un tema di ricerca molto importante poiché un piano di carattere perequativo richiede che siano studiate le caratteristiche dei suoli al fine di operare la loro classificazione in ragione delle caratteristiche urbanistiche e giuridiche. Una peculiarità della perequazione, infatti, è che il suo principio è semplicissimo da comprendere, e in questo sta la sua forza. Ma l'applicazione di tale principio è molto complessa.

Una prima difficoltà è la classificazione dei suoli in ragione delle loro caratteristiche urbanistiche e giuridiche. Fra le caratteristiche urbanistiche figurano, per esempio, la posizione all'interno del contesto urbano, l'accessibilità, la morfologia; fra quelle giuridiche, la presenza di vincoli di carattere paesaggistico-ambientale, di asservimenti, ecc. E' quindi necessario effettuare delle specifiche indagini settoriali, restituirne gli esiti tecnici in modo sintetico, fare in modo che i risultati confluiscono in una classificazione tecnicamente solida.

La perequazione si attua attraverso il comparto urbanistico. Ciò implica che i proprietari si riuniscano in consorzio e si accordino per utilizzare congiuntamente i diritti edificatori e anche per ripartirsi gli oneri della trasformazione urbanistica. In questo risiede un'altra difficoltà della perequazione perché il comparto urbanistico nell'esperienza nazionale spesso non ha funzionato. Perché l'istituto del comparto sia messo in condizione di operare, occorre analizzare la struttura e la natura della proprietà fondiaria: i suoli che sono stati classificati in classi omogenee devono essere riferiti a comparti che siano realizzabili.

La crucialità di questo passaggio merita di essere sottolineata con qualche esempio: se nel comparto ipotizzato ricadono beni di un'azienda oggetto di una procedura fallimentare, oppure beni oggetto di un contenzioso fra eredi, allora la formazione del consorzio dei proprietari è molto problematica se non

addirittura impossibile. Un tempo si riteneva che l'urbanista dovesse redigere il piano regolatore prescindendo dalla proprietà fondiaria e quindi astenendosi dall'acquisire informazioni che avrebbero potuto influenzare le sue scelte. Oggi invece, quando si redige un piano urbanistico perequativo e comunque ogni volta che si assume l'obiettivo della fattibilità, si è consapevoli che occorre conoscere la struttura proprietaria dei suoli. Questo tipo di conoscenza è infatti indispensabile per formare dei comparti urbanistici che siano realizzabili. Ad esempio, è chiaro che se la proprietà è molto frazionata i comparti sono difficilmente realizzabili: l'esperienza insegna che le difficoltà di accordo crescono in misura più che proporzionale rispetto al numero dei proprietari. Un altro esempio: un conto è la presenza di proprietari che sono imprenditori, per i quali il bene è solo un fattore di produzione da utilizzare in vista del raggiungimento di un determinato livello di profitto, un altro conto è la proprietà in mano di soggetti che caricano il bene di altri valori, ad esempio di valori affettivi, oppure privi di caratteristiche imprenditoriali.

La diffusione della perequazione

Il principio della perequazione è stato proposto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel Congresso tenutosi a Bologna a metà degli anni '90, come uno dei punti forti della riforma urbanistica. In Italia le innovazioni impiegano molto tempo per affermarsi: l'onda della loro diffusione è molto lunga. Per quanto riguarda la perequazione, ancora non abbiamo una legge nazionale che la legittimi appieno, nonostante in ogni legislatura si sia tentato di farlo. Nella legislatura appena iniziata verrà senz'altro prodotto un altro tentativo: non resta da sperare che sia la volta buona.

Taluni sollevano dubbi sulla necessità di una legge nazionale, essendo la materia urbanistica di competenza regionale. A mio avviso ci sono aspetti di carattere giuridico e fiscale, inerenti i diritti di proprietà connessi alla perequazione urbanistica, che solo una legge di carattere nazionale può risolvere. È chiaro che le leggi regionali possono contribuire in misura molto rilevante a rafforzare il principio perequativo e le tecniche che lo applicano, promuovendone quindi la diffusione, ma per chiudere il cerchio

sarebbe opportuna anche una legge nazionale.

Nella figura 2 sono evidenziate le regioni che già nella legislatura 1997-2001 si erano dotate di una legge urbanistica di nuova concezione, cioè una legge che attua la riforma urbanistica con lo sdoppiamento del piano in una componente strutturale ed una operativa, la pianificazione cooperativa (la cosiddetta co-pianificazione) ed anche la perequazione urbanistica. Nella legislatura 2001-05 sono state numerose le Regioni, tra cui la Lombardia, che si sono dotate di una legge di nuova concezione. Nella legislatura in corso altre Regioni hanno riavviato il percorso riformatore non conclusosi nella precedente. La Provincia autonoma di Trento, in particolare, alla fine del 2005 si è dotata di una legge specifica sulla perequazione urbanistica, composta da vari articoli con contenuti di grande interesse. Molto ampia è la copertura del territorio nazionale con leggi regionali contenenti norme in materia di perequazione urbanistica: su quasi due terzi del territorio nazionale vige una legge con contenuti perequativi e in esso vivono i tre quarti della popolazione nazionale.

Le finalità

La finalità principale della perequazione, dichiarata in tutte le leggi regionali, è il pari trattamento dei proprietari di suoli analoghi per condizioni di fatto e di diritto, quindi l'equità dei diritti e degli oneri connessi allo sviluppo urbano con riferimento alla categoria dei proprietari fondiari. Solo la legge della Regione Toscana afferma il principio secondo cui la perequazione è finalizzata all'attuazione delle finalità del piano. Negli altri casi questo non avviene, a mio avviso, solo perché questa fondamentale finalità è considerata implicita. La legge della Regione Lombardia si caratterizza, rispetto alle altre leggi regionali, per l'obiettivo della realizzazione di spazi e servizi pubblici. In Lombardia la perequazione si lega infatti alla realizzazione del piano dei servizi.

Perequazione sta a significare "pari trattamento". A questo concetto nel corso del tempo si è associato quello della "compensazione", tant'è che oggi si tende a parlare di "compensazione perequativa". Accanto al pari trattamento dei proprietari fondiari sotto il profilo

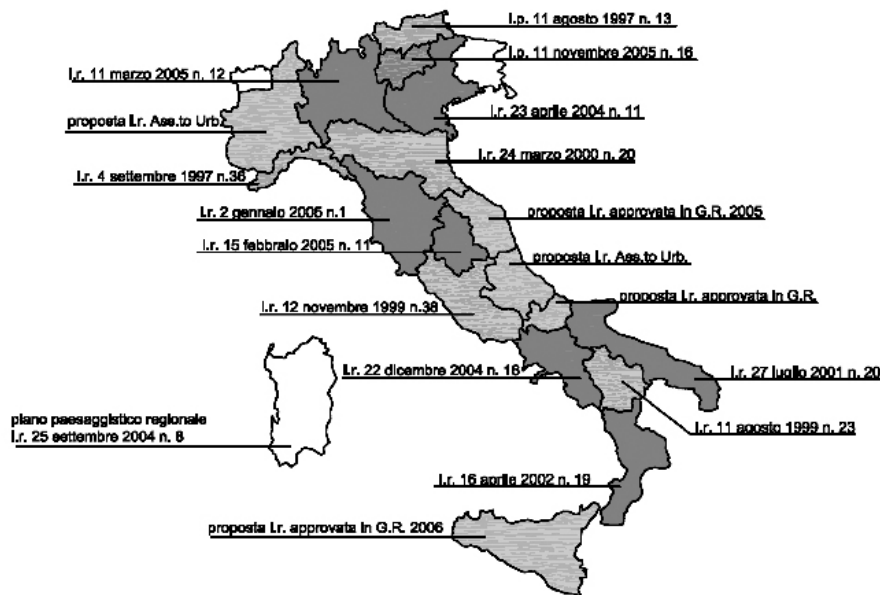


Figura 2 – La diffusione della perequazione urbanistica nelle leggi regionali

dell'attribuzione dei diritti edificatori e dei correlati oneri, si precisa la situazione di quei proprietari ai quali sono richiesti dei sacrifici allo scopo di attuare il piano. Questi sacrifici devono essere compensati.

Il cambiamento concettuale è notevole perché un tempo il piano, quando destinava talune aree a infrastrutture ed attrezzature ed imponeva loro vincoli di inedificabilità assoluta preordinati all'espropriazione, si disinteressava degli effetti prodotti sulle proprietà. Oggi si è consapevoli che il sacrificio richiesto ai proprietari di suoli destinati ad opere pubbliche deve essere compensato.

In realtà è proprio un'idea nuova di pianificazione quella che oggi si afferma: non più una pianificazione gerarchica e autoritativa, ma una pianificazione cooperativa basata sulla sussidiarietà. Si è consapevoli che se taluni soggetti possono beneficiare dello sviluppo urbano ad altri non si possono chiedere solo sacrifici: bisogna offrire a questi ultimi delle compensazioni perché essi, anziché opporsi all'attuazione del piano, ne condividano gli obiettivi e le modalità esecutive, e quindi partecipino alla sua attuazione attraverso nuove forme di partenariato pubblico-privato.

Dopo la compensazione, l'ultima frontiera dell'evoluzione concettuale della pianificazione è costituita dalla incentivazione. Questo principio è affermato con forza dalla legge della Regione

Lombardia. Si tratta di associare ai diritti edificatori, riconosciuti ai suoli, anche dei meccanismi incentivanti per indurre nei soggetti privati coinvolti comportamenti virtuosi, cioè comportamenti coerenti con le finalità del piano.

La perequazione è stata promossa a livello nazionale a metà degli anni '90. All'epoca alcuni Comuni avevano già adottato il principio perequativo e lo stavano sperimentando, ma è dal '95 in poi che le esperienze di pianificazione perequativa si diffondono in tutto il paese. Nelle esperienze del primo periodo applicativo gli obiettivi della perequazione sono stati il pari trattamento dei proprietari di suoli con analoghe caratteristiche urbanistiche e giuridiche, e la riduzione del deficit di servizi attraverso l'acquisizione dei suoli gratuita o a prezzo agricolo. La rilevanza del secondo obiettivo risiede nel fatto che in genere i Comuni non hanno sufficienti risorse finanziarie per acquisire attraverso l'espropriazione i suoli necessari per realizzare le infrastrutture e le attrezzature di cui abbisognano, e pertanto cercano di acquisirli gratuitamente.

Il problema in esame non è tuttavia circoscrivibile alla disponibilità finanziaria. Qualsiasi Amministrazione comunale ha davanti a sé una pluralità di obiettivi da perseguire contemporaneamente. Poiché si tratta di obiettivi di diversa importanza, le scarse risorse finanziarie vengono destinate a quegli obiettivi che, nella particolare congiuntura politica,

sociale, economica, sono ritenuti più importanti. Spesso l'espropriazione di aree per realizzare taluni servizi, in particolare il verde pubblico, slitta verso le ultime posizioni nella scala delle priorità. Un altro aspetto appare rilevante. L'espropriazione è un atto molto delicato, poiché con esso si toglie ad una persona un diritto che gli è riconosciuto dalla carta costituzionale. E' vero che l'esercizio del diritto di proprietà è costituzionalmente orientato verso fini sociali, ma quello della proprietà resta un diritto fondamentale. Per questo la legge prevede rigorose procedure a garanzia di tale diritto, di complessa applicazione. La persona che subisce la privazione del diritto in genere si oppone con un contenzioso che dura parecchi anni ed è dall'esito incerto. Molto spesso, infine, l'espropriazione è un'azione politicamente non gradita agli Amministratori locali, che preferiscono evitare dure contrapposizioni che sfociano in contenziosi, oltre che avere gratuitamente i suoli piuttosto che pagare un prezzo.

Col passare del tempo sono cresciute le aspettative riposte nella perequazione urbanistica. Alla perequazione si chiede di concorrere a finanziare la realizzazione di infrastrutture e attrezzature, quindi non solo di fornire gratuitamente le aree, ma anche di coprire il

costo delle opere aggiuntive a quelle finanziate dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. Alla perequazione si chiede inoltre di concorrere a realizzare le politiche abitative, in alternativa al Peep in quanto basato sulla espropriazione delle aree. Quest'ultimo orientamento è teso non solo a rimuovere una contraddizione concettuale – la convivenza della perequazione con uno strumento basato sull'espropriazione – ma anche a superare un limite di fondo dei Piani di edilizia economico popolare: la creazione di insediamenti monofunzionali in cui si concentrano le famiglie a basso reddito. Oggi si punta, sempre di più, all'integrazione: delle abitazioni con

i servizi e le attività compatibili, fra famiglie con diversi livelli di reddito, della proprietà con l'affitto, fra diverse etnie.

Ebbene, la perequazione è funzionale alle politiche di integrazione perché una quota dei diritti edificatori generati dal piano nell'ambito di un comparto può essere destinata a politiche abitative caratterizzate dal punto di vista sociale. Per esempio, ai soggetti attuatori di un comparto perequativo può essere offerto un incentivo, sotto forma di incremento percentuale dei diritti edificatori, per indurli a realizzare un certo numero di alloggi da cedere in proprietà a prezzo convenzionato o da locare per un certo numero di anni a canone calmierato. Oppure il piano, oltre ai diritti edificatori riconosciuti ai proprietari dei suoli in modo perequato, può riconoscere al Comune dei diritti di costruzione da utilizzare per l'edilizia residenziale sociale. In tal caso i diritti possono essere ceduti, tramite gara, ad un operatore selezionato per realizzare l'intervento secondo una sorta di finanza di progetto di tipo immobiliare.

La perequazione, infine, è funzionale alla realizzazione di politiche am-

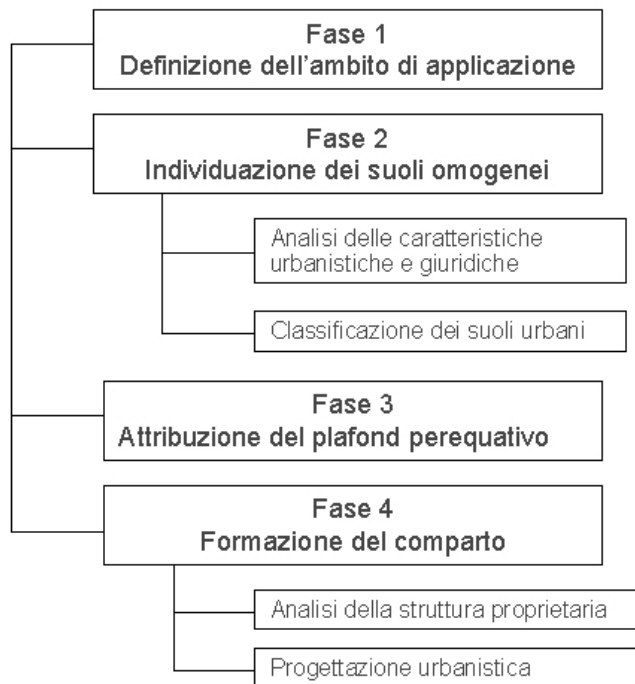


Figura 3 – La metodologia più diffusa per la costruzione di un piano perequativo

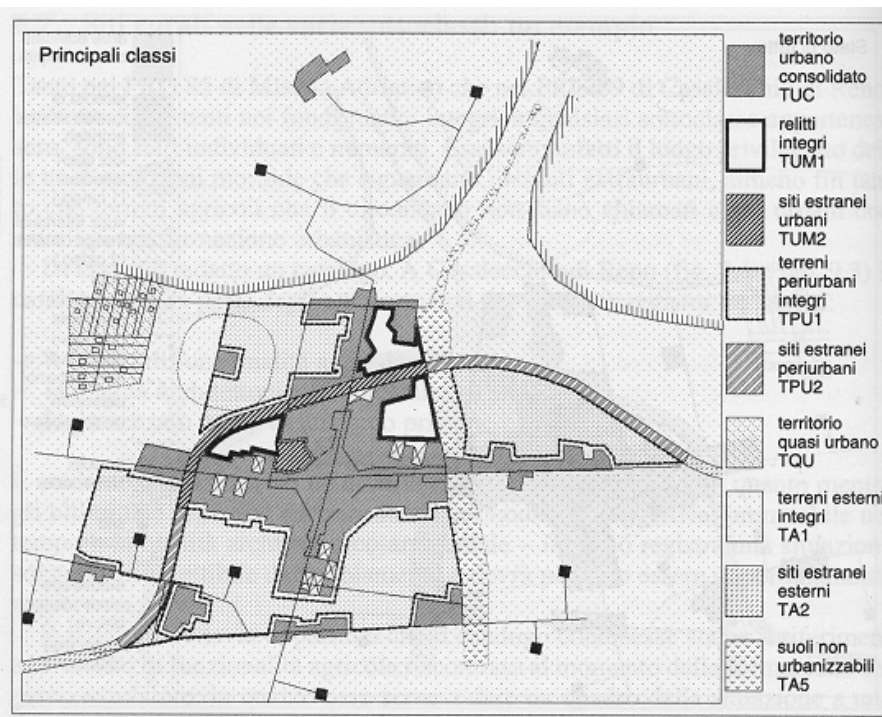


Figura 4 – Una classificazione tipo dei suoli (da: S. Pompei, Il piano regolatore perequativo, Hoepli, Milano, 1998)

bientali. Il caso di Ravenna esemplifica in modo evidente come la perequazione possa essere utilizzata per praticare politiche ambientali. Più avanti sarà illustrato anche perché anticipa l'applicazione del sistema di premialità previsto dalle legge della Lombardia.

Le metodologie applicative

La metodologia applicativa più diffusa per redigere un piano urbanistico perequativo è la seguente. Dapprima si definisce l'ambito di applicazione, che può essere l'intero territorio comunale oggetto di trasformazione urbanistica, oppure parte di esso e più precisamente le aree destinate ad accogliere alcuni progetti di rilevanza strategica. Quindi si individuano i suoli omogenei attraverso l'analisi delle loro caratteristiche urbanistiche e giuridiche, e li si aggregano in classi di diversa attitudine all'edificazione. Infine ad ogni classe di suoli omogenei si attribuisce un indice di edificabilità: per effetto di questa operazione ogni terreno suscettibile di trasformazione urbanistica acquisisce i diritti edificatori che gli derivano dalla appartenenza ad una determinata classe.

La classificazione dei suoli, nella pratica corrente, è effettuata assumendo alcuni criteri guida, ad esempio distinguendo i suoli già compresi nel perimetro del territorio urbano da quelli del territorio periurbano, e poi fra i primi quelli già oggetto di una utilizzazione urbana (es. aree produttive dismesse) da quelli vincolati a servizi pubblici e ancora non utilizzati. A mio avviso la classificazione dei suoli deve basarsi quanto più possibile su elementi tecnici, esplicitando e valutando in modo oggettivo le caratteristiche dei suoli che li rendono suscettibili di edificazione.

La metodologia descritta non è tuttavia l'unica che è dato seguire. Nel caso del Comune di Milano si è preferito ricorrere ad una diversa impostazione. Il punto è che, per fortuna, la metodologia applicativa del principio perequativo non è codificata dalla legge. La redazione di un piano perequativo ha una fortissima componente progettuale: a seconda del territorio in cui si opera, le caratteristiche della città, le esigenze dei cittadini, gli obiettivi dell'amministrazione, e via dicendo, si possono montare dei modelli molto diversi fra loro. Sarebbe sbagliato definire, per legge regionale o addirittura

Comune	Abitanti n.	Classi di suoli n.	Suoli urbani Denominazione delle classi	Plafond perequativi mq/mq
Piacenza	99.000	5	Aree dismesse < 3 ha	0,50
			Aree dismesse > 3 ha	0,35
			Aree produttive	0,30
			Aree polifunzionali	0,30
			Aree militari	0,25
La Spezia	97.000	5	Aree dismesse/dismittibili < 2ha	0,50
			Aree dismesse/dismittibili > 2ha	0,35
			Aree produttive	0,30
			Aree costruite	0,20
			Aree produttive con presenza di funzioni residenziali e terziarie	0,25
Cesena	90.000	3	Aree di riqualificazione a elevata densità territoriale	0,60
			Aree di riqualificazione a media densità territoriale	0,40
			Aree di espansione precedentemente destinate a espansione residenziale	0,20
Cremona	73.000	2	BD produttiva e terziaria di completamento	0,30
			C per nuovi insediamenti	0,24
Benevento	63.000	3	Distretto di modificazione urbanistica in posizione centrale	0,40
			Distretto di modificazione urbanistica in posizione semicentrale	0,25
			Distretto di modificazione urbanistica di interesse paesaggistico	0,15

Figura 5 – L'attribuzione ai suoli dei diritti edificatori: suoli urbani

nazionale, la metodologia applicativa o anche solo parte dei suoi elementi tecnici: la perequazione perderebbe parte della sua versatilità e quindi ridurrebbe la propria capacità di rispondere alle esigenze da soddisfare. In ogni caso, al momento, la metodologia più seguita è quella appena descritta.

Per quanto riguarda lo specifico punto dell'attribuzione dei diritti edificatori, il passaggio da un piano urbanistico tradizionale ad un piano perequativo non è di poco conto. Nel piano tradizionale si assume un indice di edificabilità e lo si applica a un determinato terreno. Nel piano perequativo dapprima si opera la classificazione dei suoli, per effetto della quale alcuni suoli simili saranno attribuiti alla classe 1, altri simili tra loro alle classe 2, e così via di seguito. Solo in un secondo momento si definisce la gamma degli indici e la si applica alle classi e conseguentemente a ciascun suolo. La differenza è sostanziale. Nel secondo caso la capacità di pressione dei proprietari fondiari nei confronti dell'Amministrazione e del piano è depotenziata perché la singola area mutua l'indice dalla classe cui tecnicamente viene attribuita anziché riceverlo da una scelta specifica e discrezionale. Per maggiore chiarezza, se il piano perequativo stabilisce che, con riferimento alla classificazione dei suoli già operata, i suoli di classe 1 hanno un indice di 0,50 mq/mq

ed i suoli di classe 2 suoli hanno 0,40 mq/mq, e così di seguito, per potere attribuire ad un terreno di classe l'indice di 0,50 occorre modificare la sua classe di appartenenza, ma il passaggio non è di semplice attuazione poiché l'attribuzione alla classe, come si è evidenziato, è fondata su criteri esplicitati e su parametri tecnici.

L'attribuzione dell'indice di edificabilità alle classi dei suoli interagisce con il dimensionamento del piano. A seconda degli indici applicati, delle conseguenti volumetrie realizzabili e quindi degli abitanti teorici insediabili, si crea un fabbisogno di aree per servizi che si somma all'eventuale deficit pregresso. Occorre quindi che il sistema perequativo riferito all'intera città e possibilmente a sue specifiche parti, ad esempio le circoscrizioni, restituisca le aree per i servizi di cui la città ha bisogno. Il livello degli indici di edificabilità deve quindi essere commisurato al fabbisogno di aree per servizi complessivamente generato. Si tratta di una verifica complessa, che comporta revisioni e aggiustamenti nel processo di attribuzione degli indici, per effetto della quale il livello degli indici tende ad essere compresso verso il basso.

La formazione del comparto è un altro passaggio cruciale. Dopo avere articolato in classi il territorio comunale ed attri-

buito gli indici ad ogni classe, occorre formare i comparti in modo che siano facilmente attuabili. Al riguardo si fondono due attività: lo studio sulla struttura della proprietà fondiaria e la progettazione urbanistica. Poiché il comparto si attua attraverso il consorzio dei proprietari, occorre che il numero e le caratteristiche delle proprietà coinvolte siano tali da rendere agevole la formazione del comparto. Per l'altro verso, occorre prefigurare la forma dell'insediamento da realizzare, individuando le aree che vanno destinate a viabilità o ad altri servizi, ed indicando le tipologie edilizie da realizzare e la loro ubicazione di massima, avendo però cura di lasciare gli opportuni margini di intervento alla successiva iniziativa progettuale del consorzio dei proprietari.

Nelle tabelle di figura 5 e 6 sono riportati gli esiti di una indagine condotta su una serie di città di medie dimensioni i cui piani hanno utilizzato la perequazione urbanistica. La prima tabella illustra il caso di suoli urbani. Si può notare come il numero delle classi vari di caso in caso, così come i criteri di classificazione. Da essa si può desumere un orientamento generale, e cioè che gli indici variano da un massimo di 0,60 mq/mq fino a un minimo di 0,20-0,15 mq/mq. Nel caso di città metropolitane si sono attribuiti indici di livello superiore: a Torino 0,70 mq/mq. Questi riferimenti hanno un fondamento tecnico: si ritiene infatti che indici più alti non siano in grado di restituire un'adeguata quantità di aree per servizi. La seconda tabella espone il caso dei suoli periurbani, cioè i suoli che nella precedente pianificazione erano esterni al perimetro del territorio urbano e che saranno coinvolti nella nuova espansione urbana. A differenza dei suoli dianzi esaminati, che avevano già incorporato una certa quantità di rendita urbana, su questi grava solo una rendita d'attesa. Si tratta di suoli che "entrano in gioco" adesso, nella nuova pianificazione, ai quali si tende ad applicare un indice più basso: da 0,15 a 0,05 mq/mq.

Il caso di Torino, in cui l'indice esprime il livello più basso, insegna tuttavia che, allorché si redige un piano perequativo, occorre verificare l'impatto sul valore fondiario dell'indice che si intende attribuire e più in generale i benefici e i costi associati alla trasformazione di ogni terreno. Occorre infatti accertarsi

che, per un verso, gli indici di edificabilità non consentano alla proprietà fondiaria di conseguire ingiuste plusvalenze, e per l'altro non comprimano eccessivamente il valore del terreno portandolo al di sotto del valore che esso ha già incorporato. Tutti i suoli urbani e periurbani incorporano già un determinato valore, che si forma per effetto dell'azione delle forze di mercato. Gli stessi suoli periurbani, in particolare, sono studiati dagli operatori del mercato immobiliare, sono oggetto di proposte di acquisto, sono stati opzionati se non già acquistati. Talvolta nelle stesse promesse di vendita il prezzo pattuito per la loro cessione è graduato in riferimento alle destinazioni urbanistiche e agli indici di edificabilità che potranno essere loro attribuiti.

Nell'attribuzione degli indici di edificabilità occorre dunque fare in modo che l'indice generi un valore fondiario leggermente superiore a quello che il suolo ha già incorporato. Infatti se l'indice è troppo alto, la proprietà riceve un regalo senza avere fatto nulla per meritarselo, se è troppo basso essa resta inerte e non partecipa all'attuazione del piano, che quindi non viene realizzato non solo per la parte privata, ma anche per quella pubblica. Un contributo essenziale alla applicazione della perequazione urbanistica viene dunque recato dagli studi economico-estimativi. Nel caso di Torino, appunto, alla classe di suoli comprendente i terreni destinati a "parco naturale della collina" è stato attribuito l'indice di 0,03 mq/mq. Ma l'applicazione di questo indice genera un valore fondiario addirittura inferiore al prezzo di esproprio. Questa circostanza ha fatto sì

che la previsione del piano regolatore rimanesse a tutt'oggi non realizzata.

Un altro elemento rilevante del piano perequativo è l'autorevolezza politica dell'Amministrazione, il prestigio e la competenza della sua struttura tecnica, la continuità negli indirizzi di governo del territorio. Se infatti l'Amministrazione trasgredisce, anche solo una volta, il principio perequativo e negozia singolarmente una trasformazione in contrasto con la regola generale, il piano perequativo è delegittimato ed il vecchio modo di operare, basato sulle negoziazioni caso per caso e sulle varianti urbanistiche, torna in auge. Le migliori esperienze perequative sono infatti quelle che, nella gestione urbanistica, possono beneficiare di continuità politica e tecnico amministrativa.

Modelli e sperimentazioni

La perequazione è un campo di originale sperimentazione. In ragione delle peculiarità del contesto applicativo e delle risorse intellettuali che si mettono in gioco, diversi sono i modelli che vengono allestiti. Questi modelli si differenziano innanzitutto per le finalità, limitandosi ad esempio ad acquisire gratuitamente le aree ed a trattare in modo paritario i proprietari di suoli analoghi, ovvero assumendo finalità incrementali attinenti alla politica della casa, alle politiche ambientali o alla realizzazione di opere pubbliche.

Inoltre taluni modelli si applicano all'intero territorio comunale oggetto di trasformazione, mentre altri si riferiscono solo ad alcuni ambiti selezionati. Un

Comune	Abitanti n.	Classi di suoli n.	Suoli periurbani Denominazione delle classi	Plafond perequativi mq/mq
Torino	915.000	2	Parchi urbani e fluviali	0,05
			Aree a parco naturale della collina	0,03
Parma	167.000	1	Aree esterne al centro edificato	0,15
Ravenna	138.000	1	Aree della cintura verde	0,10
Piacenza	99.000	1	Aree libere	0,10
La Spezia	97.000	1	Aree libere	0,15
Cesena	90.000	3	Aree di espansione precedentemente agricole	0,12
			Aree di espansione precedentemente a servizi	0,08
			Aree ad alto valore ambientale	0,03
Benevento	63.000	4	Distretto in posizione periurbana (centrale)	0,20
			Distretto in posizione periurbana (semicentrale)	0,15
			Distretto in posizione periurbana (periferica)	0,10
			Distretto in posizione periurbana (di rilevanza paesaggistica)	0,07

Figura 6 – L'attribuzione ai suoli dei diritti edificatori: suoli periurbani

prietà a prezzo convenzionato, la costruzione di nuovi alloggi da affittare per trenta anni a canone calmierato, la realizzazione delle opere urbanizzative necessarie a qualificare il nuovo insediamento. In considerazione dell'importanza assegnata dall'Amministrazione comunale all'ampliamento dell'offerta abitativa nel campo dell'affitto a canone calmierato, il criterio di selezione è stato unico: il maggior numero di alloggi in affitto offerti rispetto a quelli in proprietà. La gestione del bando, dopo avere superato alcuni passaggi problematici, ha avuto uno sbocco positivo ed i lavori sono in pieno svolgimento.

Questa esperienza apre un altro versante di sperimentazione: la complementarietà della perequazione con altre strumentazioni, nel caso specifico con la finanza di progetto (FP) di tipo immobiliare. La perequazione può inoltre integrarsi con la società di trasformazione urbana (Stu), cui può essere conferito il compito di gestire i diritti edificatori generati dai suoli compresi nel comparto perequativo, gli atti di programmazione negoziata ed in particolare i programmi di riqualificazione urbana (Pru), per acquisire contributi pubblici destinati a coprire maggiori costi di intervento (es. bonifiche, demolizioni, opere infrastrutturali di rango urbano), la monetizzazione degli standard, dispositivi di carattere premiale, l'imposta comunale sugli immobili. A quest'ultimo riguardo, merita rilevare che l'applicazione dell'Ici alle aree fabbricabili si presenta piuttosto semplice - sia come quantificazione dell'imposta che come accertamento - in presenza di un piano urbanistico perequativo, mentre diventa molto problematica con un piano urbanistico tradizionale, che crea opportunità e pone vincoli su ogni terreno pianificato, differenziando i valori e rendendo problematica la valutazione.

Le modalità applicative

Le modalità di trasferimento dei diritti edificatori fra i suoli oggetto di perequazione urbanistica possono essere di tre tipi: all'interno di un comparto formato da suoli contigui, tra comparti o progetti di suoli non contigui ma collegati tra loro, tra suoli non contigui e senza un collegamento predeterminato.

La prima modalità è quella più semplice. Si basa su pratiche assimilabili alla



Figura 8 - Comune di Casalecchio di Reno: il programma di edilizia residenziale sociale in corso di attuazione

lottizzazione. Rispetto alla lottizzazione, la differenza sta nel fatto che l'indice di edificabilità e le tipologie edilizie debbono essere tali da permettere la cessione al Comune di una quota di aree aggiuntiva a quella che comunque deve essere ceduta per assolvere allo standard urbanistico (figura 9). Questo richiede apposite verifiche preliminari, poiché indici di edificabilità troppo elevati o tipologie edilizie eccessivamente consumatrici di suolo potrebbero compromettere il raggiungimento di un fondamentale obiettivo del piano perequativo.

Il trasferimento di diritti edificatori tra progetti collegati trova la migliore esemplificazione nel caso di Ravenna. Il piano regolatore che la città di Ravenna ha elaborato nella prima metà degli anni

'90 offre oggi gli esiti di circa dieci anni di operatività. Questo piano ha individuato due progetti strategici - la riqualificazione della darsena e la realizzazione della cintura verde - e li ha collegati. Per acquisire i suoli necessari per realizzare un parco urbano di circa 33 ettari tutt'intorno alla città è stato congegnato il seguente meccanismo. Ai terreni della cintura verde si è attribuito un indice di edificabilità molto basso (0,10 mq/mq), vincolando l'impiego dei diritti edificatori generati al loro trasferimento nella darsena da riqualificare. Crea l'offerta di diritti edificatori, si è creata anche la domanda: ai proprietari di immobili della darsena sarebbe stato riconosciuto un premio, in termini di maggiorazione dei diritti edificatori, qualora essi avessero

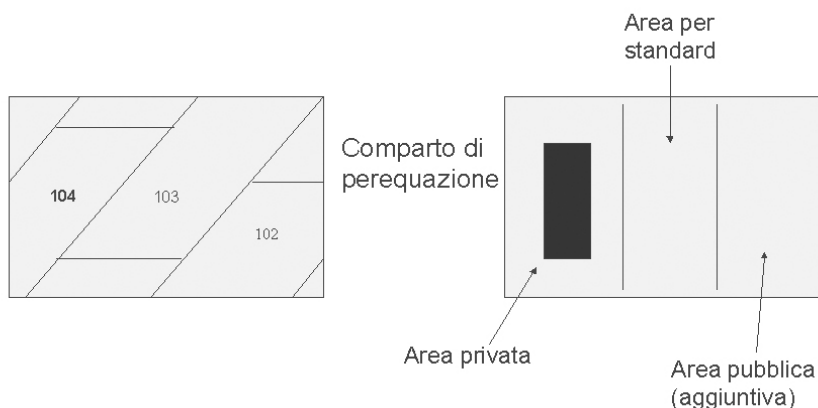


Figura 9 - Una schematizzazione dell'attuazione del comparto urbanistico perequativo

acquisito i diritti edificatori generati dai suoli della cintura verde (figura 10).

Questo meccanismo presenta un controsenso apparente: l'attribuzione di diritti edificatori ai suoli da destinare a verde. Il suo approfondimento dimostra invece come la perequazione, associata al trasferimento a distanza dei diritti edificatori, può essere uno strumento potente per realizzare le politiche ambientali. Ci fa inoltre comprendere come, nell'applicare il principio perequativo, si definisce la cornice entro la quale il mercato deve funzionare in modo libero ed efficiente: la differenza profonda rispetto al piano tradizionale, in cui è l'Amministrazione che realizza direttamente la cosiddetta "città pubblica" gestendo per intero il processo attuativo, sta nel fatto che nel piano perequativo l'Amministrazione fissa i propri obiettivi ed il meccanismo attuativo, dopodiché fa un passo indietro, lasciando che siano i privati ad attuare il piano in base alle leggi di mercato, ed infine rientra in gioco per prendere possesso dei beni e servizi pubblici prodotti.

Il meccanismo ideato a Ravenna si chiude con una convenzione a tre: il privato della cintura verde cede i propri terreni al Comune in cambio di un corrispettivo in denaro o in beni riconosciuti dal privato della darsena; il privato della darsena acquista i diritti edificatori generati dalla cintura verde ricevendo un premio, in forma di loro maggiorazione, da parte del Comune; il Comune da un lato riconosce il premio edificatorio nella darsena e dall'altro acquisisce gratuitamente i terreni della cintura verde. Grazie al buon funzionamento del meccanismo descritto, la cintura verde ha raggiunto uno stadio di realizzazione molto avanzato.

A suo tempo feci un calcolo stimativo per approfondire i contenuti economici di questo meccanismo. L'impiego del criterio stimativo del valore di trasformazione mise in luce come l'attribuzione ai terreni dell'indice di 0,10 mq/mq aveva l'effetto di riconoscere loro un valore leggermente superiore a quello che, in Emilia-Romagna, possiedono i suoli agricoli periurbani. Questa verifica conferma la necessità di integrare le scelte urbanistiche con accurate analisi stimative, tese ad accertare la sostenibilità economica e finanziaria del mecca-



Figura 10 – Comune di Ravenna: il trasferimento dei diritti edificatori dalla "cintura verde" alla "darsena di città"

simo perequativo.

La terza modalità di trasferimento dei diritti edificatori rappresenta la nuova frontiera della sperimentazione e probabilmente Milano ne sarà il laboratorio. Questa modalità si connette all'esperienza statunitense, dove da lungo tempo si fa uso dei *transfer development rights* (Tdr). Una differenza di fondo è la seguente: negli Stati Uniti il Tdr nasce non per acquisire aree per servizi, ma per salvaguardare l'ambiente ed il patrimonio storico-architettonico, senza penalizzare i proprietari dei beni vincolati rispetto ai proprietari di beni non vincolati.

Per preservare l'ambiente naturale ed inibirvi l'edificazione, dunque, si attribuisce un diritto edificatorio alle aree di pregio ambientale stabilendo nel contempo che tale diritto edificatorio venga trasferito su aree prive di pregio ambientale che possono essere trasformate. L'immagine di figura 11 schematizza il trasferimento dei diritti edificatori e le

connesse compensazioni. Negli Stati Uniti, a differenza del caso italiano, la proprietà dei suoli depurati dall'edificazione resta privata. Queste pratiche sono estremamente diffuse, talvolta con riferimento alla legislazione di uno Stato, altre volte indipendentemente da ciò. Esse hanno solide fondamenta nella storia urbana del paese: la stessa città di New York fin dall'inizio del '900 ha usato il Tdr proprio per preservare il patrimonio storico-architettonico.

Un'altra peculiarità dell'esperienza statunitense è l'esistenza di una specifica istituzione: la banca Tdr. Non sempre il mercato funziona spontaneamente. Pertanto, nei momenti in cui la domanda di diritti edificatori è debole o addirittura inesistente, apposite banche pubbliche istituite dalla Municipalità insieme con altri enti provvedono ad acquistare i diritti edificatori offerti in vendita, immettendoli nel mercato in un successivo momento.

Nel caso di Milano il nuovo strumento

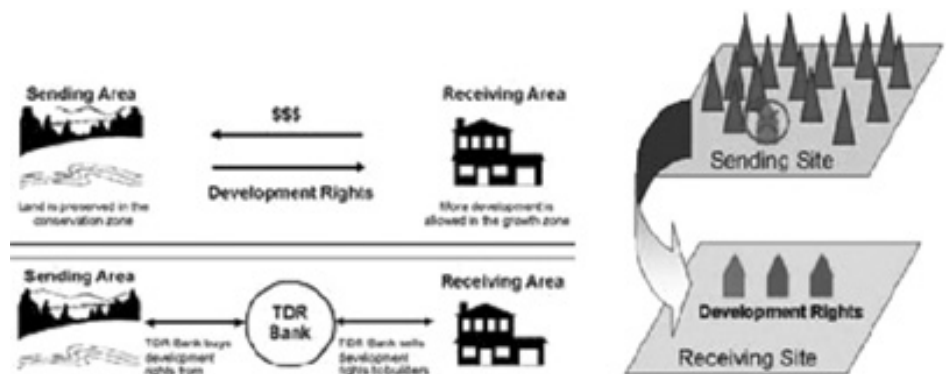


Figura 11 – USA: il transfer development right per le politiche ambientali

urbanistico, il piano di governo del territorio, distingue "aree a pertinenza diretta" ed "aree a pertinenza indiretta" (figura 12). Le prime sono suscettibili di edificazione privata, le seconde sono destinate a servizi. A tutte, in modo omogeneo, è attribuito il medesimo indice di edificabilità. Nelle prime, tuttavia, non si può edificare con l'indice già assegnato: occorre raggiungere un livello superiore di densità edilizia acquistando i diritti edificatori assegnati dal piano alle "aree a pertinenza indiretta".

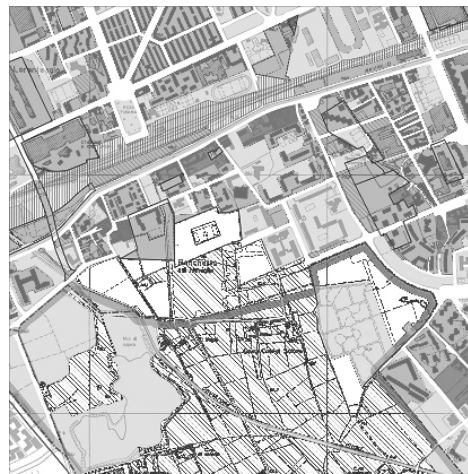
Quindi ci sono delle aree che cedono diritti edificatori ed altre che li ospitano. Quando il meccanismo sarà applicato, rilevanti saranno le ricadute sul mercato fondiario. La prospettata creazione di un mercato di diritti edificatori pone in primo piano la necessità di un'istituzione per l'informazione circa l'offerta e la domanda dei diritti edificatori, che agevoli le relazioni tra i proprietari di suoli di "pertinenza indiretta", quelli di "pertinenza diretta" ed i potenziali investitori. Una esigenza altrettanto avvertita è la trasparenza del mercato: un compito altrettanto importante che dovrà assolvere l'istituzione dovrebbe essere quello di registrare le quantità dei diritti edificatori scambiati ed il loro prezzo, anche per evitare che il nuovo mercato assuma forme oligopolistiche o perfino monopolistiche.

Riferimenti bibliografici

Barbieri C. A. e Oliva F. (a cura di) (1995), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, Urbanistica Quaderni, Inu Edizioni, Roma.

Campos Venuti G., Galuzzi P., Oliva F. e Vitillo P. (a cura di) (1995), *Comune di Reggio Emilia: il Progetto preliminare del Prg*, Urbanistica Quaderni, Inu Edizioni, Roma.

Comune di Benevento (2002), *Piano Regolatore Generale. Bozza del pro-*



Indice di edificabilità attribuito alle aree C: unico (I^1)

Indice minimo da raggiungere per potere edificare in aree di pertinenza diretta: $I^2 > I^1$

Per edificare nelle aree di pertinenza diretta occorre comprare i diritti edificatori delle aree di pertinenza indiretta, le quali sono cedute al Comune.

Si attiva un mercato di diritti edificatori.

Figura 12 – Comune di Milano: il dispositivo attuativo allo studio

getto definitivo. Relazione di sintesi, Benevento.

Crocioni G. e Stringa F. (a cura di) (1997), *Comune di Ravenna. Programma di riqualificazione urbana della Darsena di Città*, Urbanistica Quaderni, Inu Edizioni, Roma.

Curti F. (a cura di) (1999), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini.

Di Benedetto G. (1997), *I suoli di Izdik*, Edizioni Cultura della Pace, Firenze.

Ferri G. e Stanghellini S. (2002), *Rimini: una best practice di perequazione sociale e di compensazione urbanistica*, Rivista del Consulente Tecnico, 3.

Forte F. e Fusco Girard L. (1998), *Valutazioni per lo sviluppo sostenibile e perequazione urbanistica*, Clean Edizioni, Napoli.

Forte F. (1999) (a cura di), *Perequare tra interessi, perequare tra valori*, Clean, Napoli.

Forte F. (2000), *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, Esi, Napoli.

Fusco Girard L. (1997), *La perequazione urbanistica: esperienze e questioni*, Urbanistica, 109.

Inu (1995), *La nuova legge urbanisti-*

ca: i principi e le regole", XXI Congresso, documento preliminare, Urbanistica Dossier, supplemento a Urbanistica Informazioni, 141.

Inu (1998), *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*, Urbanistica Informazioni, 157.

Lombardi P. e Micelli E. (a cura di) (1999), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*, Angeli, Milano.

Micelli E., *Perequazione urbanistica*, Marsilio, Venezia, 2004.

Morano P., *Un modello di perequazione urbanistica estimativa*, Cuen, Napoli, 1998.

Piazza F. e Lucato F. (a cura di), *Esperienze venete di perequazione urbanistica*, Urbanistica Dossier, 76, Inu Edizioni, Roma, 2005.

Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano.

Stanghellini S. (2003), *La perequazione nel piano regolatore di Catania*, Urbanistica, n. 122, 2003.

INU – Trentino
 Istituto Nazionale di Urbanistica
 Sezione Trentino

Via Oss Mazzurana, 46 38100 Trento

Direttivo: Maurizio Tomazzoni (Presidente:), Fulvio Forrer (Vicepresidente), Alberto Cristofolini, Paola Ischia, Giovanna Ulrici (tesoriere), Bruno Zanon

L'Istituto Nazionale di Urbanistica, fondato nel 1930, è un "Ente di diritto pubblico... di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto". Fanno parte dell'INU: soci aderenti, membri effettivi ed enti associati. L'adesione consente di partecipare alle iniziative dell'INU e di ricevere la rivista "Urbanistica Informazioni" e il bollettino "Sentieri Urbani".

Per scaricare una versione pdf: www.inu.it/sezioniregionali/trentino/