



piano strutturale dell'area pisana

# DOCUMENTI: LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

## LA PEREQUAZIONE IN URBANISTICA

Con il termine “perequazione urbanistica” si intende riferirsi alla attribuzione di un indice lordo di edificabilità omogeneo all’interno di ampie zone di trasformazione individuate dal piano, con contestuale concentrazione dell’effettiva edificabilità su singole sub-aree e cessione gratuita di altre aree al Comune.<sup>1</sup>

Il concetto è stato applicato nel Regolamento Urbanistico del Comune di Pisa su scala ridotta (schede-norma relative alle aree di trasformazione), anche se in numerosissimi episodi sparsi nel territorio comunale. In sostanza, all’interno delle aree di trasformazione, è stato individuato un indice territoriale (Its) riferito all’intera area interessata, con percentuali di cessione di aree da destinare a standard pubblici. Così operando si supera la netta distinzione ed indipendenza tra le aree destinate all’insediamento e quelle a verde pubblico o a parcheggio, ecc. come erano individuate all’interno dei vecchi piani regolatori, nei quali l’intervento privato era disgiunto da quello pubblico e non subordinato a quest’ultimo. Si erano perciò realizzate ampie zone di nuova urbanizzazione carenti di spazi a verde, parcheggi, piazze.

Il tentativo di ovviare a questo asincronismo era stato proposto normativamente con l’introduzione dei Programmi Poliennali di Attuazione (PPA) dei PRG, strumenti che dovevano, sulla base delle richieste dei privati e dei programmi di investimento dell’amministrazione, fungere da collegamento tra interventi privati e pubblici per parti di città. In pratica questo strumento è stato largamente inutilizzato e comunque non ha conseguito gli obiettivi assegnati dalla legge, anche per effetto della normativa relativa agli espropri, che fissa un limite temporale di cinque anni al vincolo espropriativo, oltre il quale, in caso di reiterazione, è dovuta una indennità alla proprietà, mentre l’edificabilità di un’area è elemento connaturato alla proprietà e non soggetto a decadenza.

L’aver unito in uno stesso “ambito di trasformazione” (secondo la terminologia usata in Toscana)<sup>2</sup> sia le porzioni edificabili, sia le aree di standard o, comunque, di cessione, ha avviato a questa carenza.

Si è data, in sostanza, una scadenza anche al diritto edificatorio all’interno degli ambiti di trasformazione (cinque anni) in quanto collegato e subordinato alla contestuale realizzazione e cessione al comune degli spazi pubblici, estendendo il concetto e normando quanto già previsto dalla legislazione urbanistica nazionale ancora vigente, la dove si subordina l’edificazione all’esistenza delle opere di urbanizzazione primaria<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Roberto Camagni – EyesReg Vol. 1 – Milano, 2011

<sup>2</sup> L.R. n. 1/2005, art. 60, comma 1: “*La perequazione urbanistica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale ed alla equa distribuzione dei diritti edificatori per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica*”.

<sup>3</sup> Sono opere di urbanizzazione primaria (art. 4, legge 29 settembre 1964, n. 847): le strade a servizio degli insediamenti; gli spazi necessari per la sosta e il parcheggio degli autoveicoli; i condotti idonei alla raccolta ed allo scarico delle acque ed i relativi allacciamenti alla rete principale urbana, compresi gli impianti di depurazione; la rete idrica; la rete per l’erogazione e la distribuzione dell’energia elettrica per usi domestici e industriali comprese le cabine secondarie; la rete del gas combustibile per uso domestico ed i relativi condotti d’allacciamento; la rete telefonica, comprese le centraline telefoniche a servizio degli edifici; la pubblica

Altra finalità della perequazione, come indicato anche dalla legge urbanistica regionale (vedi nota 2) è la distribuzione equa dei valori determinati dall'edificabilità dei suoli: per effetto del legame ottenuto tra aree edificabili ed aree a standard, a tutti i diversi proprietari dell'ambito spetta un egual valore, determinato dall'indice territoriale di edificabilità, raggiungibile solo con la contestuale realizzazione di tutti gli interventi, pubblici e privati, e con la cessione delle aree a standard.

Gli obiettivi generali della perequazione, al di là dell'applicazione per ambiti ristretti seppure numerosi sperimentata dal Regolamento Urbanistico del Comune di Pisa, possono essere così sintetizzati:

- raggiungere una migliore efficienza urbanistica, con concentrazione dell'edificato in alcune aree e concentrazione in altre degli standard;
- favorire l'equità nel trattamento degli interessi privati, in quanto le scelte di piano risultano indifferenti rispetto alle singole proprietà;
- evitare il ricorso alle procedure di esproprio, con i ricorsi normalmente conseguenti ed il notevole costo<sup>4</sup>;
- ottenere una equità fiscale, poiché ogni singola porzione del territorio è soggetta e beneficia degli stessi oneri e diritti;
- raggiungere finalità di "socializzazione" del capitale fondiario.<sup>5</sup>

Ma, come insegna Roberto Camagni (vedi nota 1), la perequazione non è sempre strumento *"utile e salvifico in tutte le occasioni e in tutte le coniugazioni"*. La perequazione, disgiunta da un disegno urbanistico, cioè estesa sempre e dovunque, può ricreare le condizioni di plusvalore, speculative e di onere per le amministrazioni che si propone proprio di attenuare, se non di eliminare.

Non deve essere, prima di tutto, perso di vista l'obiettivo generale di realizzare un trattamento uguale di uguali interessi. Non si tratta, quindi, di attribuire un unico indice di edificabilità a tutte le aree, ma di salvaguardare il valore intrinseco che deriva dalla loro posizione e dai vincoli che su di esse insistono. In questi termini la sperimentazione attuata dal Comune di Pisa nel Regolamento Urbanistico può essere definita per lo meno adeguata, differenziando sia gli indici (che sono poi quelli che determinano l'effettivo valore immobiliare di un'area) sia le percentuali di aree di cessione (che invece influiscono sulla qualità del nuovo insediamento e delle aree contermini).

In sostanza deve essere evitata la "spalmatura" degli indici su porzioni disomogenee del territorio (viene citato in negativo il piano regolatore di Milano) in quanto meccanismo di falsa distribuzione dei diritti edificatori, da interpretare piuttosto come intervento di modifica artificiale del valore delle singole aree. A questo riguardo lo strumento urbanistico deve obbligatoriamente individuare aree interessate dall'operazione perequativa ed indicarne i legami funzionali in modo da creare le condizioni per una trasparente determinazione di oneri e diritti. In termini più strettamente urbanistici la

---

illuminazione comprendente le reti e gli impianti per l'illuminazione delle aree e delle strade pubbliche e d'uso pubblico; gli spazi di verde attrezzato, le aree a servizio dei singoli edifici mantenute a verde con alberature ed eventuali attrezzature.

Sono opere di urbanizzazione primaria (art. 37, comma 5, L.R.T. n. 1/2005): strade residenziali e piazze, piste pedonali e ciclabili; spazi di sosta o di parcheggio; fognature; rete idrica; rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas; pubblica illuminazione; spazi di verde attrezzato.

<sup>4</sup> Il valore delle aree da espropriare è indifferente rispetto alla destinazione urbanistica, ma deriva dal valore di mercato di aree analoghe con destinazione insediativa.

<sup>5</sup> Erminia Gariboldi – "Perequazione, compensazione e incentivazione" – Como, 2010

perequazione mira a raggiungere una maggiore efficienza delle trasformazioni dei suoli, sia come strumento di attuazione dei piani, sia come strumento di risoluzione dei conflitti tra interessi privati e pubblici.

E' chiaro che uno strumento del genere, se bene utilizzato, può contribuire a risolvere importanti nodi urbanistici ed insediativi sia a livello urbano che territoriale. La perequazione urbanistica ben si presta ad essere estesa anche alla scala sovracomunale, potendo contribuire anche ad una perequazione di carattere fiscale tra i diversi enti.

Sull'argomento si sono sviluppate anche definizioni specialistiche, seppure molto simili, che analizzano il meccanismo perequativo in base alle finalità principali da raggiungere. Si incontrano pertanto i termini di "perequazione fondiaria", "perequazione urbanistica" e "perequazione territoriale", le cui finalità ultime sono praticamente coincidenti (e rispondono ai principi generali di equità) anche se, nei vari casi, si pone l'accento su alcune caratteristiche.

Cercando di sintetizzare, mentre la perequazione *fondiaria* è rivolta quasi essenzialmente alla equa distribuzione dei valori e della fiscalità conseguente, la perequazione *urbanistica* entra nel merito dei diritti edificatori e li assume come elemento fondamentale, però quasi sempre nel circoscritto ambito urbano comunale. A sua volta per perequazione *territoriale* si intende l'estensione del concetto perequativo ad ambiti più vasti, come quello sovracomunale.

Come già detto, l'istituto della perequazione urbanistica nasce in risposta alla difficoltà operativa riscontrata nell'attuazione delle previsioni pubbliche dei piani regolatori, a seguito della quale piani anche di elevata qualità disciplinare non sono riusciti a raggiungere le finalità previste<sup>6</sup>. Quella che all'inizio ed in qualche caso si chiamò anche "urbanistica contrattata" (un accordo tra pubblico e privato che sancisse il raggiungimento dei rispettivi obiettivi), ma che lasciava aperte possibilità ampiamente speculative a seconda della forza messa in campo (o non messa in campo) dagli interlocutori pubblici, poteva essere preventivamente codificata nello strumento urbanistico, in modo trasparente e soggetto a tutte le verifiche del caso.

Tra i precedenti "storici" deve essere annoverato anche il "comparto edificatorio" che anticipava l'istituto della perequazione, come riconosciuto anche da parte della giurisprudenza in varie occasioni, là dove si afferma che la redistribuzione localizzativa delle funzioni e dell'edificabilità prevista nei comparti è compatibile con l'ordinamento e sottende il raggiungimento di finalità perequative.

Per il raggiungimento di un equilibrio tra l'interesse privato, sotteso al raggiungimento della maggiore valorizzazione dei suoli, e quello pubblico, determinato dalle finalità e dal disegno del piano urbanistico, risulta però necessario (direi indispensabile) condizionare l'ambito spaziale perequativo a precise e definite zone della città; in altri termini l'estensione *tout court* dell'istituto perequativo indifferenziato all'intero territorio

---

<sup>6</sup> La vicenda del "Centro Direzionale", contenuto dal PRG di Pisa firmato da Dodi e Piccinato, ne è un esempio: a fronte di un'attuazione tutta legata ai procedimenti espropriativi previsti dalla legge 167/62, bloccata dai ricorsi e dalle sentenze successivamente intervenute, il Piano Particolareggiato degli anni '80 costituisce uno dei primi esempi di adozione di meccanismi perequativi, comprendendo, accanto alla restituzione di diritti edificatori privati su alcune aree, la cessione a valore simbolico di quelle destinate alla viabilità, al verde ed alla costruzione di edilizia sociale.

comunale diviene esso stesso strumento di sperequazione e rilancia il meccanismo speculativo che si intendeva eliminare o limitare (il già citato esempio milanese).

Da evidenziare anche che la perequazione urbanistica non può essere intesa che come metodo di attuazione delle previsioni urbanistiche, nel senso che queste ultime debbono essere definite a monte ed indipendentemente da quello che sarà poi lo strumento attuativo, nel quadro complessivo delle finalità e nel disegno del piano. Solo in seconda istanza, nella stesura del “progetto esecutivo” del piano, le scelte potranno essere articolate e subordinate all’utilizzazione degli strumenti attuativi di volta in volta riconosciuti più idonei.

Forme particolari di perequazione possono essere identificate nella “compensazione” e nell’“incentivazione”. In entrambi i casi si tratta di applicare i principi della perequazione in forme predefinite.

In un caso si applica assegnando un diritto edificatorio ad un’area come compensazione per il vincolo espropriativo gravante sulla proprietà, nell’altro caso attribuendo premialità urbanistiche subordinate alla realizzazione di interventi di riqualificazione o mirati al raggiungimento di determinati obiettivi<sup>7</sup>.

Altra forma particolare della “compensazione” è quella definita “credito edilizio”. Si tratta di attribuire, al proprietario di un’area da cedere all’amministrazione, una superficie utile lorda di valore equivalente a quello dell’area ceduta. Il “credito edilizio” così ottenuto è però efficace ed effettivamente realizzabile se accompagnato dalla localizzazione dell’area sulla quale trasferirlo e dalle indicazioni di dettaglio relative alla destinazione d’uso, alle modalità attuative (piano attuativo, permesso a costruire convenzionato, SCIA) ed, eventualmente, di carattere planivolumetrico o di inserimento architettonico. Naturalmente l’equilibrio dei valori del bene ceduto e del credito edilizio ottenuto deve essere congruo e supportato da specifiche perizie estimative. La novità determinata dall’introduzione dei “crediti edilizi” è la loro commerciabilità.

Questo aspetto impone che gli strumenti urbanistici, nella definizione dell’edificabilità nelle varie parti del territorio, tengano conto dei “crediti edilizi” attivi ed in attesa di “impiego”, nonché delle zone nelle quali possono essere “spesi”, che non possono normalmente possedere altre potenzialità edificatorie né destinazioni d’uso contrastanti.

I principi generali ai quali si attiene l’attuazione dei piani tramite strumenti perequativi sono riconducibili a quanto disciplinato da numerose leggi regionali. La L.R.T. n. 1/2005 disciplina i procedimenti relativi ai piani attuativi e relativi ai rapporti privati – pubblica amministrazione con gli articoli da 65 a 70.

I principi applicativi della perequazione nelle sue varie accezioni non dovrebbero essere disgiunti da una fase preliminare di analisi sia urbanistica che economica, allo scopo di individuare in primo luogo le aree necessarie per la realizzazione di opere pubbliche e quelle suscettibili o nelle quali sono auspicabili interventi di trasformazione edilizia/urbanistica e, in secondo luogo, ma non meno importante, i valori fondiari dei suoli interessati.

---

<sup>7</sup> E’ il caso di quanto previsto nel Regolamento per l’Edilizia Sostenibile: raggiungendo più elevati valori di efficienza energetica, viene attribuito un premio volumetrico. Il Regolamento Urbanistico di Pisa riconosce premialità incentivanti per gli interventi di recupero sulle cosiddette “porzioni significative”.

Uno schema efficace della ricognizione suddetta è esemplificato dal Comune di Cesena ed è articolato in una classificazione generale in base alla tipologia delle aree, nei criteri preliminari per la determinazione degli indici ed, infine, nella suddivisione in classi di perequazione.

Si ottiene così una prima sommaria distinzione tra:

- Aree di espansione urbana;
- Aree di riqualificazione urbana;
- Aree della nuova città;
- Aree di trasformazione caratterizzate da alto valore ambientale.

La classe di perequazione da attribuire (data dall'indice edificatorio e dalla percentuale di aree da cedere) deriva dalla stima dei valori immobiliari esistenti o attesi a seguito della previsione urbanistica. Si passa così da ambiti di "riqualificazione paesaggistico - ambientale", nelle quali è previsto un basso indice e la cessione del 60%, agli ambiti di "riqualificazione urbana" con indice più elevato e cessione ridotta al 40%<sup>8</sup>.

Le aree di cessione, negli ambiti a destinazione residenziale, sono a loro volta articolate in aree da destinare a standard pubblici (parcheggi e verde) ed aree da destinare ad ERP. Inoltre, all'interno degli ambiti polifunzionali, una porzione dell'indice edificatorio è riservata al comune, per la successiva assegnazione tramite bando.

I vantaggi attesi dall'amministrazione pubblica sono quelli noti: evitare le lunghe ed incerte procedure espropriative, eliminare le difficoltà legate alle procedure di appalto delle opere pubbliche (ricorsi, ribassi non realistici, ecc.), acquisizione di aree da destinare ad ERP o incubatori di impresa. Di contro i proprietari acquisiscono vantaggi riconducibili alla omogeneità di valore di tutte le aree comprese nell'ambito ed all'evitare l'assoggettamento a procedimenti espropriativi che, comunque, costituiscono un onere anche per il privato (tempi, costi legali, mancata certezza della conclusione).

---

<sup>8</sup> Nelle quali è più evidente l'intento "incentivante" della perequazione.

## ***Bibliografia***

- “Perequazione, compensazione e premialità edilizia” – Giovanni Govi – 2009
- “Perequazione urbanistica” - Carlotta Canizzo – Diritto Amministrativo – 2010
- “Concertazione e perequazione urbanistica” – Paolo Urbani – 2010
- “Perequazione urbanistica” - Antonio Bartolini – IusPublicum – 2011
- “La nuova perequazione urbanistica "sconfinata": uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto)” - Roberto Camagni – in “Edilizia e Territorio” – 2012