

### *Perequazione*

In un piano urbanistico tradizionale, ai suoli necessari a realizzare la “città pubblica” (edilizia popolare, trasporti collettivi, verde, edilizia sociale ecc.) e gli insediamenti produttivi, sono apposti i vincoli (vedi § 2.1.3) e, quando le condizioni politiche e finanziarie lo consentono, gli stessi suoli sono espropriati per pubblica utilità. Le altre aree sono invece trasformate dagli operatori privati, secondo i dettami del piano urbanistico (zonizzazione), attraverso i piani attuativi. Ne scaturisce un’evidente disparità di trattamento fra i proprietari delle due categorie di suoli: ai primi si appone immediatamente il vincolo e solo quando (e se) sarà eseguito l’esproprio, sarà loro concessa un’indennità, per altro inferiore al valore di mercato della proprietà (fino ad una recente sentenza della Corte costituzionale, i prezzi dei suoli erano pari al valore agricolo); ai secondi è invece attribuita, in sostanza subito, una rilevante rendita, derivante dall’edificabilità delle aree.

Oltre questa evidente disparità di trattamento, la suddetta impostazione fa sì che i piani, di solito, rimangano inattuati nella loro parte riguardante la città pubblica, dai costi spesso impraticabili per gli enti (Stanghellini, 2008).

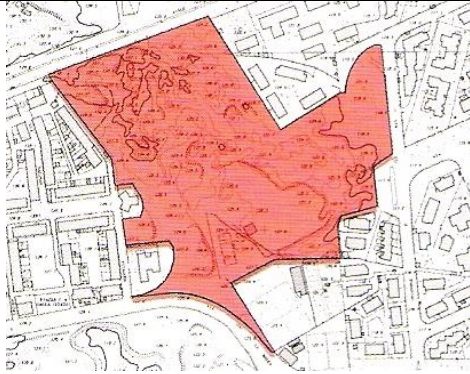
Il meccanismo perequativo si sviluppa con la crisi di questo modello “pubblicistico” dell’urbanistica, basato sui vincoli e sul conseguente esproprio. Il principale stimolo allo scardinamento di questo sistema è venuto da alcune sentenze della Corte Costituzionale: dagli inizi degli anni ’80 l’arco temporale dei vincoli urbanistici, prima illimitato, è stato ridotto a cinque anni, prorogabili una sola volta e, più recentemente, il valore di esproprio hanno raggiunto appieno quello di mercato, non quello “fittizio” agricolo. Questo ha fatto sì che il costo degli espropri ha raggiunto limiti non sostenibili e, quindi, tale pratica è stata abbandonata, salvo casi molto particolari.

In mancanza ancora di una legge urbanistica nazionale, nella pratica dei piani ed in molte leggi regionali si è sviluppata la pratica della perequazione, che consiste nell’attribuire a tutte le trasformazioni urbanistiche una quota “perequata” di edificabilità privata e, contemporaneamente, una cessione compensativa gratuita, a favore della “città pubblica”, finalizzata a soddisfarne le esigenze (Galuzzi e Vitillo, 2008). Questo meccanismo consente di eliminare ogni differenziazione tra destinazioni di interesse privato e destinazioni di interesse pubblico, quindi risolve la questione dei vantaggi per alcuni (i proprietari delle aree edificabili) e degli svantaggi per altri (i proprietari delle aree vincolate). Con il piano basato sulla perequazione si creano, invece, destinazioni miste, con diritti privati e doveri pubblici uguali per tutti i proprietari, che si riuniranno in consorzi (fig. 2.1) per dividersi equamente oneri e vantaggi.

La perequazione generalizzata adotta criteri omogenei fra situazioni di trasformazione di analoghe caratteristiche urbanistiche (esempio: aree edificate da ristrutturare, aree interstiziali o marginali da riqualificare ecc.) e giuridiche, con l’attribuzione di diritti edificatori subordinata alla effettiva realizzazione dei pubblici interessi.

Effetto principale dell’applicazione del meccanismo perequativo è quindi la costituzione di un consistente demanio di aree finalizzate alla costruzione della città pubblica (Galuzzi e Vitillo, 2008), in maniera molto più certa che non nel modello dell’urbanistica tradizionale, in cui questa era sola l’aspirazione del piano, legata a più incertezze: sulla disponibilità dei fondi per gli espropri ed al funzionamento della macchina politico-amministrativa. Infatti, con il meccanismo perequativo il Comune non realizza direttamente la città pubblica, ma fissa i propri obiettivi sociali e le regole di attuazione, cui subentra il privato per la pratica realizzazione, secondo le regole di mercato e, infine, torna in scena l’amministrazione pubblica, che prende possesso dei beni e servizi pubblici realizzati, per gestirli sempre nell’interesse della città pubblica.

Fig. 2.1: Schemi perequativi (da Stanghellini, 2008).



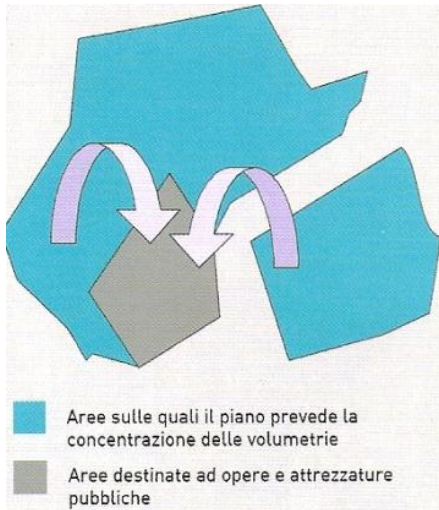
(A) Prima fase

I diritti edificatori sono spalmati sulle proprietà dell'ambito.



(B) Seconda fase

I diritti edificatori sono concentrati in una piccola area, mentre la parte maggioritaria è ceduta al Comune.



Stanghellini (2008) riassume come segue la metodologia applicativa di redazione di un piano urbanistico perequato:

- 1) Definizione dell'ambito di applicazione, che può essere l'intero territorio comunale o parte di esso, quello più strategico per le finalità del piano. Nel primo caso la perequazione si dice *generalizzata*, nel secondo *parziale*.
- 2) Individuazione di suoli omogenei sul piano urbanistico e giuridico, che costituiscono una *classe*, con determinati diritti edificatori. Esempi:
  - Suoli nel perimetro già urbanizzato, (aree produttive dismesse, aree residenziali degradate) o vincolati a servizi pubblici dal “vecchio” piano, ma non ancora utilizzati. Indicativamente, gli indici di edificabilità variano fra 0,60 mq/mq e 0,20-0,15 mq/mq<sup>1</sup>.
  - Suoli della fascia periurbana, che possono avere pregio ambientale, paesaggistico e/o agricolo e possono essere classificati in base alle caratteristiche ambientali, biotiche ed a-biotiche. Indicativamente, gli indici di edificabilità variano fra 0,15 e 0,05 mq/mq.
- 3) Attribuzione dei diritti edificatori (“atterraggio” degli stessi, vedi fig. 2.1), che consiste nell'individuare i comparti più opportuni alle finalità del progetto da realizzare. Questa è una fase molto delicata, perché il comparto si attua attraverso il consorzio dei proprietari, che si devono accordare per distribuirsi oneri e benefici della trasformazione urbanistica. Di

<sup>1</sup> L'indice non sarà né troppo alto, per non favorire eccessivamente la rendita fondiaria, né troppo basso, per evitare che i proprietari, privi di stimoli adeguati, non partecipino alla trasformazione pianificata.

conseguenza, è importante che il progetto di comparto sia di facile attuazione e, quindi, è fondamentale prestare attenzione all'analisi dell'assetto fondiario, insieme alla "tradizionale" progettazione urbanistica (forma dell'insediamento, tipologie edilizie, viabilità, servizi pubblici ecc.).

La perequazione può essere molto utile nell'attuazione delle politiche ambientali. Sempre Stanghellini (2008), segnala l'efficace esempio del comune di Ravenna, il cui piano regolatore ha individuato, fra i progetti strategici, la riqualificazione della vecchia darsena e la realizzazione della "cintura verde" intorno alla città. L'operazione ha collegato le due cose, attribuendo un indice di 0,10 mq/mq (superiore, ma non troppo rispetto a quello dei suoli agricoli), vincolandone l'impiego al loro trasferimento nella darsena da riqualificare. In questa maniera si è creata l'offerta dei diritti edificatori, mentre la domanda è stata incentivata offrendo un premio, in termini di maggiorazione dei diritti stessi, qualora i privati avessero acquisito proprio i diritti edificatori della cintura verde. La zona di "decollo" dei diritti edificatori è costituita dalla cintura verde, quella di "atterraggio" è la darsena.

La pubblica amministrazione inizialmente assume un ruolo importante, di propulsore dell'iniziativa, poi lascia spazio all'iniziativa dei privati e quindi torna protagonista, per la gestione dell'area di interesse pubblico (il parco periurbano nel caso specifico).

Generalmente l'amministrazione acquisisce in proprio aree. Negli Stati Uniti, invece, la proprietà rimane sempre tutta privata, ma le realizzazioni strategiche dal punto di vista ambientale sono ugualmente perseguite attraverso la banca dei diritti edificatori (*Transfer development rights*), istituita dalla municipalità, che, insieme con altri enti, acquisisce i diritti per poi metterli sul mercato successivamente.

#### *Indici urbanistici ed edilizi*

Sono i parametri che regolano la "geometria" degli interventi urbanistici ed edilizi:

- 1) Superficie territoriale ( $S_t$ ,  $m^2$ ). E' la superficie riferita agli interventi urbanistici esecutivi, così come individuati dal PRG, comprendente le aree per l'urbanizzazione primaria e secondaria, al netto della grande viabilità (principale) esistente.
- 2) Indice di fabbricabilità territoriale ( $I_t$ ,  $m^3/m^2$ ). Esprime il volume massimo realizzabile per ogni metro quadro di superficie territoriale  $S_t$ .
- 3) Superficie fondiaria ( $S_f$ ,  $m^2$ ). E' l'area residua edificatoria che si ottiene deducendo dalla  $S_t$  le superfici destinate a opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Può essere suddivisa in lotti dimensionati secondo l'unità minima d'intervento.
- 4) Indice di utilizzazione fondiaria ( $I_{uf}$ ,  $m^2/m^2$ ). E' la superficie massima ( $m^2$ ) edificabile per ogni  $m^2$  di superficie del lotto.
- 5) Indice di fabbricabilità fondiaria ( $I_f$ ,  $m^3/m^2$ ). In ogni zona è fissato l'*indice di fabbricabilità o fondiario*, rapporto fra il volume edilizio e la dimensione del suolo edificabile, il *lotto* minimo edificabile, e i criteri di fabbricazione, ad esempio altezze, distanze ecc. Ad esempio, l'indice massimo di fabbricabilità per le aree agricole (E) è pari  $0,03 m^3/m^2$ , con un lotto minimo di 1 ha (ma molte Regioni lo hanno innalzato). Ciò significa poter costruire  $300 m^3$ , ovvero un fabbricato di circa  $100 m^2$ , ovviamente adibito a sola abitazione dell'agricoltore, oltre le strutture necessarie all'attività produttiva (magazzino, rimessa ecc.), computate a parte, sulla base del piano di gestione agronomica dell'azienda.
- 6) Superficie minima di intervento ( $S_m$ ,  $m^2$ ). E' l'area minima richiesta dalle norme delle diverse zone per effettuare un intervento edilizio diretto (lotto) o, nel caso di intervento urbanistico preventivo, l'area minima in cui è possibile frazionare l'area zonizzata complessiva.
- 7) Volume di un edificio ( $V$ ,  $m^3$ ). E' il volume di effettiva possibilità edificatoria, calcolato sommando i prodotti della superficie lorda di ciascun piano, così come delimitata dal perimetro esterno delle murature, per l'altezza relativa al piano stesso, misurata tra le quote di calpestio dei pavimenti, con esclusione del volume entroterra, misurato rispetto alla superficie del terreno circostante, secondo la sistemazione prevista dal progetto approvato, salvo che il

volume seminterrato o interrato sia destinato a uffici o attività produttive, escluse quelle concernenti la lavorazione di prodotti agricoli ad uso familiare.

Salvo diverse prescrizioni dei piani attuativi, le cubature entro terra non possono superare il 30% di quelle fuori terra. I locali interrati, in tutto o in parte, non possono essere adibiti ad abitazione. Sono altresì esclusi dal calcolo del volume i locali sottotetto con altezza utile non superiore a 2,20 m, misurata in corrispondenza del colmo del tetto, i porticati o porzioni di essi, i balconi, i parapetti, i cornicioni e gli elementi di carattere ornamentale, nonché i volumi tecnici strettamente necessari a contenere e consentire l'accesso ad impianti e locali tecnici a servizio dell'edificio ed emergenti dai solai di copertura (piani o inclinati), quali stenditoi, extracorsa degli ascensori, vano scala, locali per serbatoi idrici, canne fumarie e di ventilazione, antenne ecc.

Per i porticati, locali sottotetto e volumi tecnici deve essere trascritto, prima del rilascio della concessione edilizia, il vincolo che impedisca qualsiasi chiusura o uso differente del loro volume.

- 8) Altezza massima di un edificio ( $A_{max}$ , m). E' detta anche altezza di gronda e si riferisce al punto più alto dell'edificio, regolata dalle norme relative alla sottozona.
- 9) Altezza delle fronti di un edificio ( $H_f$ , m). E' la differenza di quota fra la linea di terra (piano stradale o sistemazione esterna del progetto approvato) e la facciata di riferimento, all'intersezione della falda del tetto o al piano di calpestio del terrazzo. E' fissata dalle norme di relativa alla sottozona, ad eccezione della funzionalità dei volumi tecnici.
- 10) Numero dei piani (N). E' il numero di piani abitabili, consentito in ciascuna zona o sottozona.
- 11) Lunghezza dei fronti ( $L_m$ ). E' la lunghezza massima delle proiezioni di un fronte continuo, anche se a pianta spezzata.
- 12) Spazi interni agli edifici. Sono le aree scoperte circondate da costruzioni per una lunghezza superiore ai  $\frac{3}{4}$  di perimetro. Esempi sono il patio ed il cavedio, spazio interno dotato di aerazione naturale, utilizzato per la ventilazione dei bagni ed il passaggio di canalizzazioni interne.