

LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

Lo scopo e i temi della presentazione

- Perequazione urbanistica - Compensazione - Incentivazione:
Definizione - modalità di funzionamento - obiettivi e finalità
- La perequazione urbanistica in Umbria: il caso di Terni
- La perequazione urbanistica a Roma: considerazioni sul progetto
- Verso una riforma costituzionale del governo del territorio?

Perequazione: l'etimologia della parola

Dal latino "peraequatio" (per-aequare), che vuol dire:

«rendere uguale una cosa tra più persone».

In altri termini, si tratta della:

distribuzione o attribuzione di "qualcosa" a soggetti diversi in base a criteri di equità

LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

DEFINIZIONE:

La perequazione urbanistica rappresenta una soluzione efficace al carattere discriminatorio del Piano Comunale, che favorisce ingiustamente talune proprietà rispetto ad altre.

E' lo Strumento che segna il **superamento dello schema tradizionale di pianificazione**, producendo 2 effetti concomitanti e speculari:

- la giustizia distributiva nelle conformazioni fondiari nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati ad usi urbani
- la formazione, senza espropri e costi, di un patrimonio pubblico di aree e servizi per la collettività.

Al fine di conciliare:

le richieste di edificazione dei privati

con

la necessità di reperire aree destinate all'uso pubblico

Il contesto in cui ha avuto origine

- Inadeguatezza della procedura “tradizionale” di attuazione del piano urbanistico basata sull’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio e sulla successiva acquisizione forzata degli immobili -aree e/o manufatti- destinati ad opere pubbliche;
- Ridotta disponibilità di risorse finanziarie pubbliche e, viceversa, elevato valore di mercato degli immobili urbani;
- Riconoscimento della natura “complessa” delle trasformazioni urbane e della necessità di un approccio “integrato”.

Gli Anni del dopoguerra - I limiti della legge urbanistica nazionale 1150 del 1942

- Mancata disponibilità da parte dei comuni dei mezzi finanziari occorrenti per le **spese di urbanizzazione**.
- **Disparità di trattamento** dei proprietari delle aree a causa del **plusvalore fondiario**, cioè del maggior valore assunto dalle aree fabbricabili dopo l'adozione del piano

Carattere discriminatorio della legge n. 1150/42, incompatibile con i principi di uguaglianza dei cittadini e di imparzialità dell'azione amministrativa, in quanto opera scelte che, comportando l'effetto di impedire o limitare l'esercizio della facoltà di costruire, condiziona fortemente il valore dei suoli e quindi genera forti disuguaglianze tra i proprietari fondiari.

Formulazione, sin dagli anni sessanta, di una serie di proposte di riforma per risolvere la forte disparità di trattamento derivante dalla entrata in vigore della strumentazione urbanistica, destinata ad impoverire i proprietari fondiari colpiti da disposizioni vincolistiche o comunque riduttive della capacità edificatoria e, ad arricchire invece i proprietari di fondi interessati da destinazioni edificatorie.

Le ragioni della perequazione - I precedenti

Legge 765/67 - cd. legge ponte - Introduzione della "lottizzazione convenzionata"

Prima storica forma di convenzione urbanistica, via alternativa all'espropriazione per l'acquisizione delle aree necessarie alla realizzazione degli standard. L'autorizzazione alla lottizzazione è subordinata all'obbligo della stipula di una convenzione, tramite la quale si pone a carico dei privati la cessione gratuita delle aree necessarie per le urbanizzazioni primarie e secondarie e l'assunzione degli oneri finanziari per la realizzazione delle urbanizzazioni primarie e quota parte delle secondarie.

Legge 765/67 cd. legge ponte - introduzione del concetto di "standard"

In particolare i cosiddetti standard speciali, dedicati a garantire una riserva di aree per usi collettivi finalizzati alla soddisfazione di interessi pubblici. (spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

D.M. 1444/68 introduzione del concetto di "zone territoriali omogenee"

Per ciascuna zona territoriale omogenea il D.M. prescrive limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici e di distanza tra i fabbricati

Gli istituti dello "zoning" e degli "standard", in completa antitesi ai principi di perequazione, divennero così il nucleo della nuova urbanistica regionale, e di perequazione si cessò di discutere per qualche decennio.

2001 Modifiche apportate al titolo V della Costituzione

Definizione delle materie oggetto di legislazione concorrente, nelle quali le Regioni legiferano nel rispetto di principi fondamentali espressamente fissati dallo Stato.

Tra le materie di legislazione concorrente rientra il “governo del Territorio” all’interno del quale rientra a sua volta la materia “urbanistica”.

I principi fondamentali devono essere ancora desunti dalla legge 1150/1942, più volte modificata ed integrata, nonostante sia stata promulgata in un periodo nel quale l’ordinamento dello Stato esercitava la potestà legislativa in maniera esclusiva.

Significativo rinnovamento in materia di governo del territorio

Molte regioni prevedono la facoltà dei Comuni di utilizzare la tecnica della perequazione urbanistica in sede di pianificazione, con riferimento ai singoli comparti oggetto di trasformazione.

- Ricorso sempre più frequente a forme di **“pianificazione per accordi”**.
- Tendenza ad abbandonare la sempre minor percorribilità dell'**istituto espropriativo** nell'ambito delle normali scelte pianificatorie urbanistiche, perché oneroso e conflittuale nonché scisso dalla realizzazione delle opere private.
- Introduzione diffusa in alcune legislazioni regionali dello strumento della **“perequazione urbanistica e territoriale” combinata con “dispositivi compensativi e premiali”**, al fine di assicurare la ripartizione equa dei diritti edificatori e dei connessi oneri tra tutti i proprietari di immobili, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree.

I limiti dell'approccio espropriativo

- Richiede **ingenti capitali**, requisito non sempre compatibile con la scarsa disponibilità delle risorse pubbliche e altresì col fatto che l'acquisizione interessa quasi sempre aree centrali con elevati valori di mercato o comunque aree agricole di consistente estensione.
- Impedisce la partecipazione dei proprietari degli immobili all'iniziativa, instaurandosi quasi sempre, a seguito dell'evento ablatorio, **rapporti conflittuali** tra questi e la Pubblica Amministrazione.
- Comporta il rispetto "rigoroso" dei tempi e delle fasi della **procedura espropriativa**.

NORMATIVA NAZIONALE

La perequazione urbanistica non è un istituto giuridico previsto da una normativa nazionale. Non esiste ancora un quadro organico statale che disciplini la soluzione perequativa.

NORMATIVA REGIONALE

Assenza della tanto attesa, ma mai concretizzata, riforma della legge urbanistica nazionale. Legiferazione in proprio di molte Regioni e introduzione dell'Istituto della perequazione all'interno delle proprie leggi urbanistiche, al fine di perequare i diritti e compensare gli oneri.

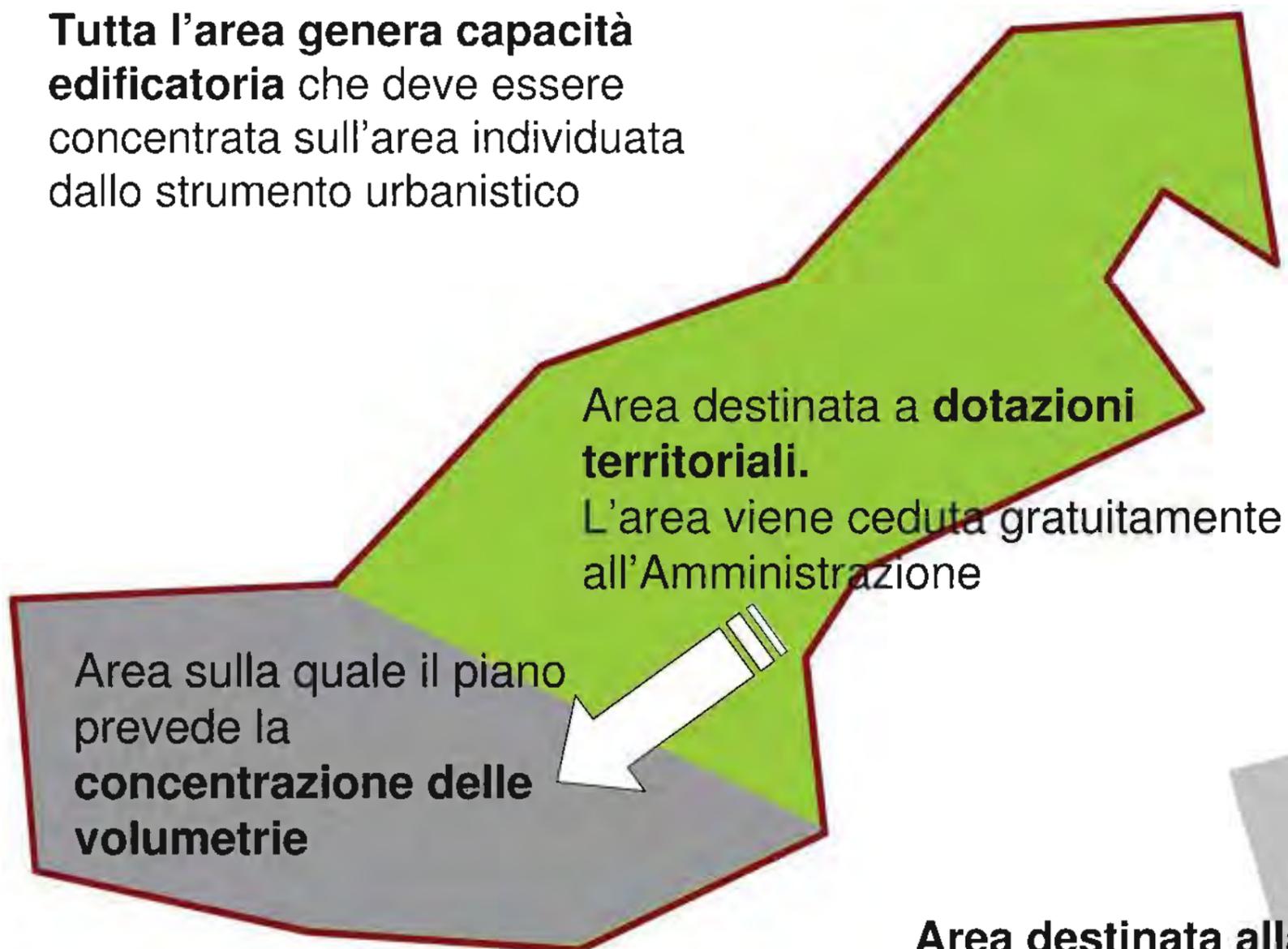
GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

Assenza di una norma di riferimento nazionale, che ha portato la giurisprudenza amministrativa ad intervenire più volte sul tema della perequazione, segnalando e correggendo alcune incoerenze normative e procedurali, senza per questo eliminarne la cogenza.

(Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4545; TAR Campania-Napoli, Sez. VIII, 5 settembre 2012, n. 3746).

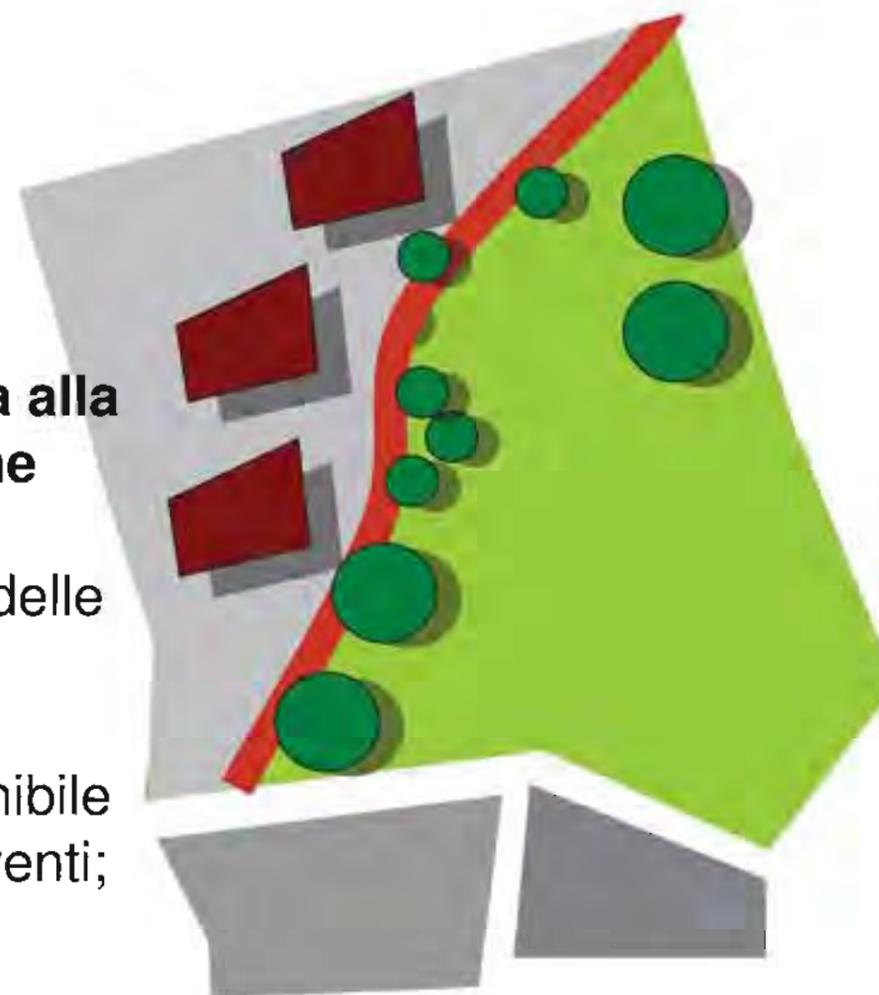
LA PEREQUAZIONE - l'operatività del principio

Tutta l'area genera capacità edificatoria che deve essere concentrata sull'area individuata dallo strumento urbanistico



- A tutti i proprietari di suoli destinati a trasformazione urbanistica viene attribuito un **indice edificatorio**.
- I proprietari possono impiegare tali capacità edificatore solo su **specifiche aree**.
- Una volta sfruttate le volumetrie, i proprietari delle **aree destinate a usi collettivi** le cedono all'amministrazione.

Area destinata alla concentrazione delle capacità edificatorie e delle eventuali aree funzionali allo sviluppo sostenibile dei nuovi interventi;



Area destinata alle dotazioni territoriali: i suoli che il soggetto attuatore cede a titolo gratuito all'Amministrazione comunale oltre alle aree comunque dovute a titolo di standard per legge

LA PEREQUAZIONE - L'ambito di applicazione

- **La perequazione urbanistica si applica alle sole aree di trasformazione urbanistica**
 - Aree per le quali lo strumento urbanistico prevede una radicale riforma della struttura urbanistica (aree dismesse, aree a servizi, aree agricole destinate a nuova città)
 - Le aree della città consolidata e quelle destinate al settore primario sono escluse
- **L'equità perseguita dalla perequazione si limita ai soggetti interessati da trasformazione urbanistica e solo ad essi si applicano criteri perequativi di redistribuzione di rendita, ovvero di capacità edificatoria**

LA PEREQUAZIONE - le fasi di realizzazione

- 1) individuazione di comparti urbani omogenei, anche come aggregazione di più subcomparti, composti da una serie di terreni oggetto di trasformazione urbana (riqualificazione o espansione);**
- 2) realizzazione di un disegno del piano che prevede la concentrazione dei diritti edificatori in una parte limitata di suoli costituenti il comparto;
- 3) quantificazione di indici edificatori unitari per l'intero comparto;**
- 4) attribuzione di diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari , indipendentemente dalla destinazione urbanistica pubblica o privata stabilita dal disegno del piano;
- 5) cessione gratuita al Comune dei terreni non interessati dall'edificazione privata e realizzazione privata delle opere di urbanizzazione o pagamento dei relativi oneri;**
- 6) utilizzazione delle aree cedute al Comune per dotazioni territoriali di pubblica utilità.

LA PEREQUAZIONE - Gli indici

Attribuzione ad ogni comparto un **indice perequativo (mc/mq)**, applicato in modo indifferenziato su tutte le superfici del comparto, indipendentemente dalla loro effettiva destinazione (privata o pubblica).

Tale indice applicato alla superficie territoriale del comparto determina la **capacità edificatoria complessiva** del comparto stesso e determina, altresì, un **diritto edificatorio** per i singoli proprietari in quota proporzionale alle superfici catastali di competenza.

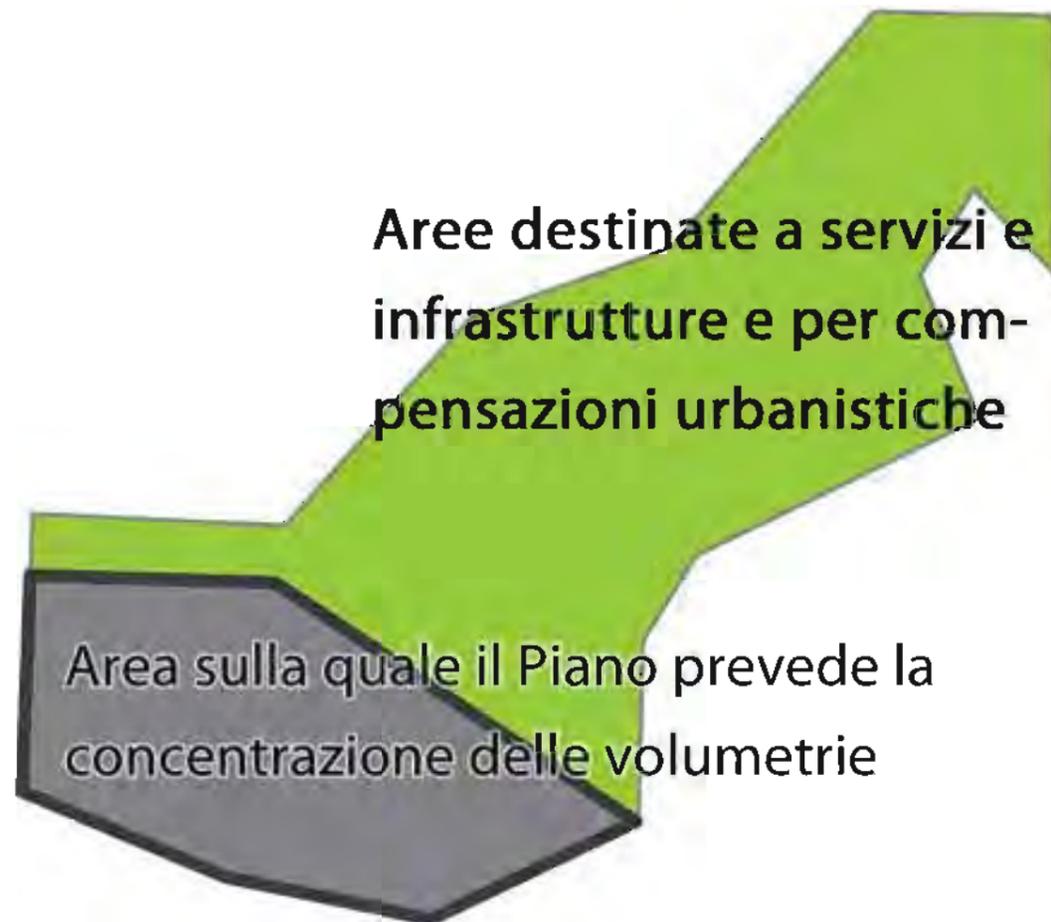
l'indice fondiario X le aree edificabili = l'indice perequativo X l'insieme delle aree a cui esso è assegnato

I proprietari delle aree edificabili ristorano parzialmente i proprietari delle aree con destinazioni pubbliche o vincolate dovendo acquistare da essi porzioni del diritto edificatorio esercitabile sulle loro aree.



LA PEREQUAZIONE - Ripartizione ed ambiti

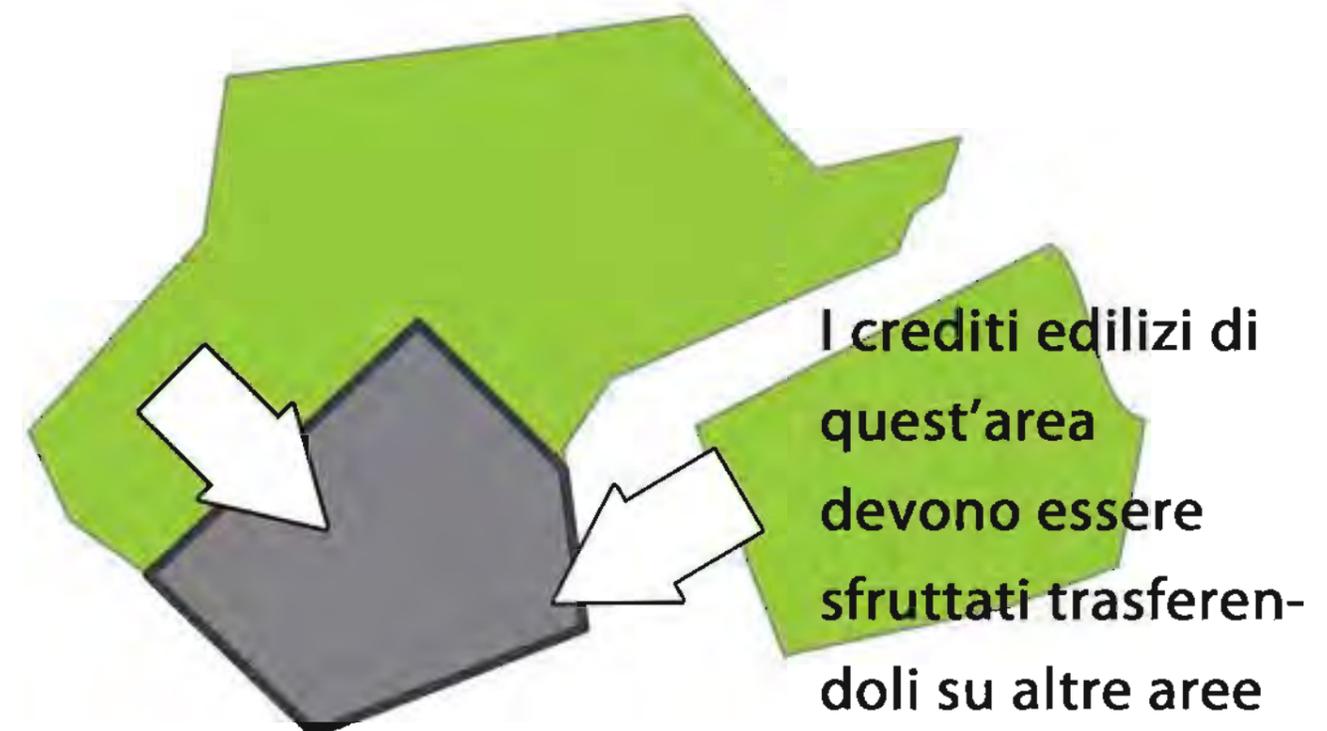
Ambito continuo



- Le aree in verde sono destinate allo **sviluppo pubblico**, ovvero alle dotazioni territoriali
- Le aree grigie sono **le aree di sviluppo privato**, ovvero di concentrazione delle capacità edificatorie

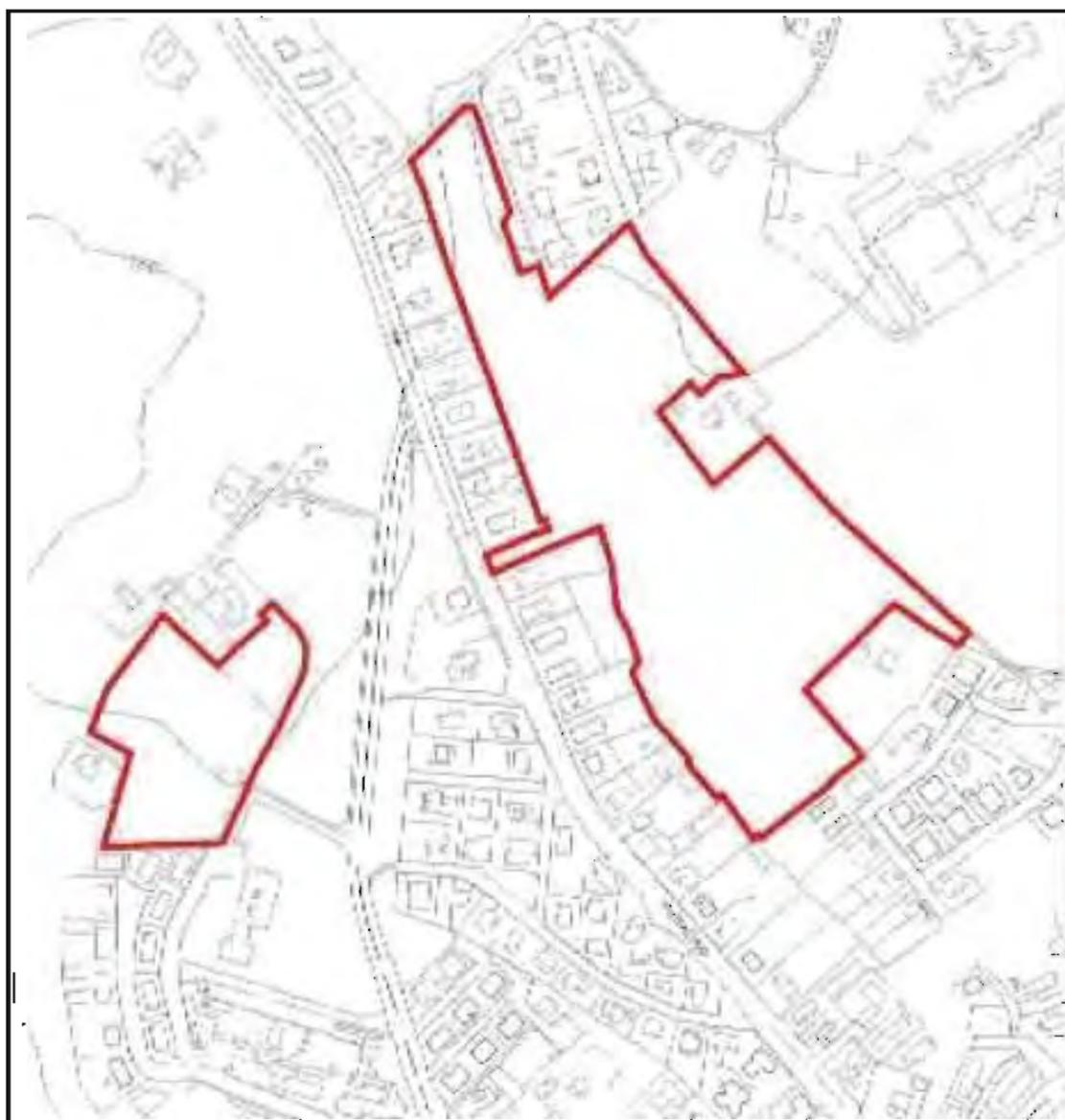
Ambito discontinuo

- La perequazione può operare anche per **comparti discontinui**.
 - In tali casi, alcune aree dotate di caratteristiche peculiari non possono ospitare nuova edificazione anche se invece ad esse lo strumento di pianificazione attribuisce potenzialità edificatoria.
 - La possibilità di sfruttare economicamente l'edificazione potenziale passa attraverso il **trasferimento del diritto in area suscettibile di trasformazione**.



LA PEREQUAZIONE - Ambito discontinuo

Il trasferimento “ **a distanza**” di diritti edificatori *Il caso di Jesi*



I diritti edificatori sono attribuiti (spalmati) alle proprietà delle due porzioni del comparto



I diritti edificatori della porzione orientale del comparto sono trasferiti sulla porzione occidentale. I suoli divenuti privi di capacità edificatoria sono ceduti gratuitamente al Comune per la realizzazione di un parco urbano

LA PEREQUAZIONE - I risultati attesi

- **L'equità di trattamento dei proprietari**

tutti i suoli, siano essi destinati ad impieghi economicamente vantaggiosi o a servizi collettivi, ricevono una medesima quantità edificatoria.

- **Una pianificazione più indipendente**

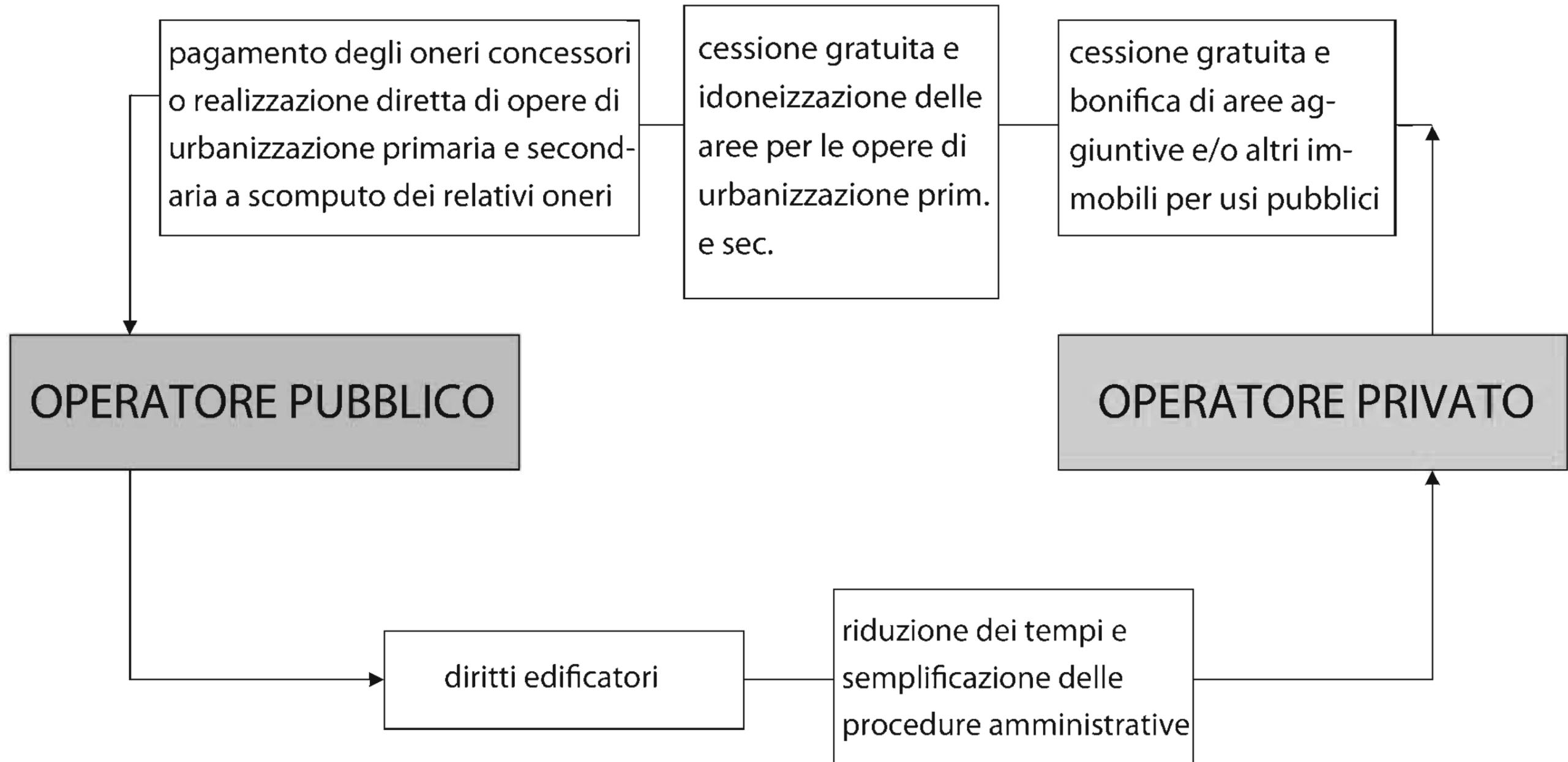
la proprietà è meno interessata a dirottare verso fini privati scelte collettive.

- **I suoli alla collettività**

l'amministrazione riceve a valori nulli i suoli destinati alla città pubblica.

LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

GLI INTERESSI COINVOLTI



La perequazione può essere:

- **Diffusa**, quando si riferisce ad una parte rilevante del territorio, (aree di riqualificazione, aree consolidate, aree di trasformazione individuate dal piano urbanistico generale).
Essa contempla l'uso di parametri di edificabilità convenzionali, bassi e uniformi, su tutto il territorio comunale (è il caso di Livorno, Reggio Emilia, Parma, La Spezia, Ivrea, Torino, Cesena, ecc.);
- **Per comparti**, siano essi continui o discontinui, è il classico e ormai consolidato metodo perequativo, che si riferisce ad un'area ben delimitata a particolari zone (è il caso di Terni, Ravenna, Padova, Venezia, ecc.).

LA COMPENSAZIONE URBANISTICA

DEFINIZIONE:

L'istituto della compensazione urbanistica è uno strumento che consente all'Amministrazione comunale di trovare un accordo con i proprietari in merito alla cessione gratuita delle aree destinate a dotazioni territoriali e che si trovano assoggettate a **vincolo preordinato all'esproprio**, in cambio di **diritti edificatori** da utilizzarsi in ambiti adeguati e destinati a tale uso.

La compensazione urbanistica cerca di alleggerire il peso della scelta urbanistica sfavorevole al proprietario e del vincolo preordinato all'esproprio, attraverso il riconoscimento di un **diritto edificatorio**

(determinato dall'indice compensativo applicato a quel fondo) .

LA COMPENSAZIONE URBANISTICA

AMBITI DI APPLICAZIONE

- **comparti degli ambiti di trasformazione**, nei quali è prevista solo la realizzazione di opere e servizi pubblici
- aree destinate alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (**standard**), e di **infrastrutture**
- aree destinate a **boschi o a verde di connessione**

LA COMPENSAZIONE URBANISTICA

MODALITA' DI ATTUAZIONE

Ad ogni area interessata viene attribuito un **indice compensativo** (mq/mq) che, applicato all'area, genera **diritti edificatori** commercializzabili sul territorio comunale.

Tali diritti edificatori entrano, a titolo di "**compensazione**", nella disponibilità dei proprietari quando essi cedono volontariamente e gratuitamente le aree al Comune.

I diritti edificatori generati dalla cessione volontaria e gratuita al Comune delle aree soggette a compensazione possono essere realizzati all'interno di **comparti edificatori**.

Ad ogni area vengono assegnati dei diversi indici compensativi in relazione a:

- collocazione dell'area nel territorio
- destinazione funzionale dell'area (aree a standard, aree per opere di urbanizzazione primaria, bosco, verde di connessione),
- strategicità e priorità delle opere o servizi pubblici previsti su di essa.

Si profilano quattro possibili schemi compensativi:

- 1) **immobili in cambio di diritti edificatori;**
- 2) **esecuzione di interventi di interesse pubblico in cambio di diritti edificatori;**
- 3) **immobili in cambio di immobili;**
- 4) **esecuzione di interventi di interesse pubblico in cambio di immobili.**

LA COMPENSAZIONE URBANISTICA: I punti di forza

La compensazione urbanistica è un dispositivo:

- *non oneroso*: consente l'acquisizione di aree e manufatti ad uso pubblico o garantisce la realizzazione da parte dei privati di iniziative di pubblico interesse, senza la corresponsione di un importo monetario;
- *flessibile*: applicabile, senza modifiche sostanziali, ad iniziative *diverse*;
- *consensuale*: favorisce la partecipazione dei proprietari alle iniziative, contenendo il sorgere dei contenziosi e riduce altresì i tempi della disponibilità degli immobili per le opere pubbliche.

L'INCENTIVAZIONE URBANISTICA

DEFINIZIONE:

L'istituto della incentivazione urbanistica ha come obiettivo quello di incentivare il privato alla realizzazione di edifici ed interventi con determinate caratteristiche edilizie e/o prestazionali , attraverso bonus edificatori supplementari e non superiori al 15% rispetto a quelli già assegnati alle aree.

OBIETTIVI:

- incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente;
- promuovere e agevolare la riqualificazione di aree degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti;
- promuovere e agevolare la riqualificazione di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione;
- favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

PEREQUAZIONE - COMPENSAZIONE - INCENTIVAZIONE

Strumenti attraverso il quale perseguire obiettivi di:

- Riqualficazione dei tessuti urbani degradati.
- Realizzazione di corridoi verdi di connessione tra città e territorio rurale.
- Completamento del sistema del verde e degli spazi pubblici .



LEGGE REGIONALE 22 FEBBRAIO 2005, N. 11

“Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale”

NORME GENERALI

Art. 1. (Oggetto e finalità)

1. La presente legge, nell'ambito delle attività di governo del territorio volte ad assicurare il suo assetto ottimale, con particolare riferimento alla sua utilizzazione ed alle trasformazioni, disciplina la pianificazione urbanistica comunale privilegiando il metodo della copianificazione, assicurando il completamento del processo di conferimento di funzioni a province e comuni.

2. Il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali territoriali è ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3. La Regione persegue obiettivi di qualità nel governo del territorio, attraverso l'attivazione di politiche di sviluppo sostenibile e la promozione di una disciplina urbanistica di uso del suolo improntata a criteri di tutela e valorizzazione delle risorse naturalistiche ed antropiche, con particolare attenzione alla biodiversità, alla qualità dello spazio rurale, alla qualità urbana e alla qualità paesaggistica del territorio.

Secondo questa legge il PRG è lo strumento pianificazione con il quale il Comune stabilisce la disciplina urbanistica per la valorizzazione e la trasformazione del territorio comunale, definendo le condizioni di assetto per la realizzazione di uno sviluppo locale sostenibile, nonché individua gli elementi areali, lineari e puntuali del Territorio sottoposto a vincoli e stabilisce le modalità per la valorizzazione ambientale e paesaggistica.

Il PRG è composto da:

UNA PARTE STRUTTURALE, che definisce le strategie per il governo dell'intero territorio comunale, provvedendo a:

- 1) identificare le componenti strutturali del territorio;
- 2) articolare il territorio comunale in sistemi ed unità di paesaggio;
- 3) configurare il sistema delle principali attività e funzioni urbane e territoriali, anche definendo scenari di sviluppo qualitativo e quantitativo atti a caratterizzarne la sostenibilità;
- 4) indicare le azioni di conservazione, di valorizzazione e di trasformazione considerate strategiche ai fini dello sviluppo sostenibile.

UNA PARTE OPERATIVA, che individua e disciplina gli interventi relativi alle azioni di conservazione, valorizzazione e trasformazione del territorio, considerate strategiche nella parte strutturale, nel rispetto degli scenari qualitativi e quantitativi da quest'ultima definiti e con specifica attenzione alle dimensioni sociali, economiche, ambientali e morfologico-funzionali degli interventi.

NTA strutturale Art.89 Principi per la perequazione delle aree di trasformazione

Il PRG promuove la perequazione come strumento operativo di attuazione delle previsioni urbanistiche, al fine del conseguimento dei seguenti obiettivi:

1. Equilibrio dei valori fondiari nelle nuove trasformazioni urbane.

2. Acquisizione delle aree di servizi pubblici e di interesse generale, di verde pubblico attrezzato e di parco urbano.

3. Le tipologie di perequazione, i valori fondiari di perequazione, la programmazione e le modalità di attuazione della perequazione sono normate dalla parte operativa del PRG

La parte operativa precisa e norma, sia a livello normativo che grafico, gli ambiti

soggetti a perequazione. Negli ambiti soggetti a perequazione non sono di norma comprese aree che siano

in fase di attuazione ma lo strumento si applica per le nuove previsioni del PRG Operativo

NTA - Lo strumento perequativo nel nuovo PRG di Terni

1. Suddivisione del territorio destinato a trasformazioni urbanistiche in COMPARTI

(unità minime di pianificazione).

2. I lotti compresi nei comparti entro cui si applica la perequazione :

- Assommano, globalmente una capacità edificatoria, ovvero un **indice territoriale convenzionale**, siano essi destinati ad un'attività edificatoria o siano essi destinati alla cessione all'amministrazione comunale.
- Assolvono l'onere di fornire alla collettività gli spazi necessari per le attrezzature pubbliche e le altre infrastrutture.

3. L'attuazione del piano perequativo

- Aggregazione da parte dei proprietari della volumetria edificatoria di tutti i lotti nel comparto ,compresi quelli che saranno ceduti all'amministrazione, attraverso atti di natura privatistica quali permuta e/o cessione di volumetria, entro **aree di concentrazione**.
- Cessione gratuita al comune delle aree a standard tramite una **convenzione** fra i proprietari all'interno del comparto e l'amministrazione.

In caso di inerzia da parte dei proprietari ad intervenire nel comparto o a costituirsi in consorzio, nonostante formale invito del comune, il comune stesso potrà procedere alla formazione di un piano esecutivo convenzionato obbligatorio.

Lo strumento perequativo nel nuovo PRG di Terni



- Comparti
- Comparto perequativo
- Perequazioni

Dal momento che lo strumento perequativo non trova applicazione per tutte le aree destinate alla trasformazione urbanistica, nel piano convivono due regimi distinti, quello tradizionale di zoning e di apposizione di vincoli e il regime perequativo per particolari ambiti. La perequazione diviene uno strumento di compensazione fondiaria, con cui l'amministrazione salvaguarda gli interessi di quella parte della proprietà a cui il piano non consente uno sfruttamento economicamente vantaggioso dei suoli e nel frattempo rende efficace l'azione pubblica per acquisire, nel modo più rapido e meno oneroso possibile, i suoli necessari per la collettività

FOTO AEREA CITTA' DI TERNI - ESEMPIO DI PEREQUAZIONE



Area sulla quale il piano prevede la concentrazione delle volumetrie



Area destinata alle dotazioni territoriali



— Comparto perequativo

● OP Art.64-Zone C - insediamenti residenziali di espansione

1. Le zone C per insediamenti residenziali di espansione comprendono le parti di territorio non edificato o con quote trascurabili di edificazione destinato alla realizzazione di nuovi insediamenti residenziali.

2. Tali zone, insieme ad altre destinate a viabilità e/o servizi, sono incluse in comparti che costituiscono l'unità di intervento.

3. L'attuazione avviene tramite intervento urbanistico preventivo, piano attuativo, di iniziativa pubblica o privata esteso all'intero comparto; il PA, valutata la complessità dell'attuazione dell'intervento, potrà prevederne la suddivisione in UMI. Le opere di urbanizzazione devono prevedere azioni di mitigazione della frammentazione territoriale al fine di consentire adeguati corridoi per la fauna esistente.

Per i comparti inclusi nella perequazione urbanistica si applicano le disposizioni contenute nell'art.24.



Città dello sport - Viale dello stadio - Terni



- OP-Art.128 Zone S viabilità e piazze, **parcheggi**, percorsi e sentieri, viabilità lacustre e fluviale (S, G3, S1 e GV1)
 1. Le aree destinate alla viabilità sono relative a:
 - a) strade, piazze, larghi, piazzole di ritorno (S)
 - b) nodi stradali (S)
 - c) parcheggi aggiuntivi (G3)
 - d) zone di rispetto (S1 e GV1).
 - e) aree oggetto di perequazione urbanistica, individuate negli elaborati A e B del PRG parte operativa

Borgo Rivo - Via del Centenario - Terni



Aree sul quale
il piano prevede
la concentrazione
delle volumetrie

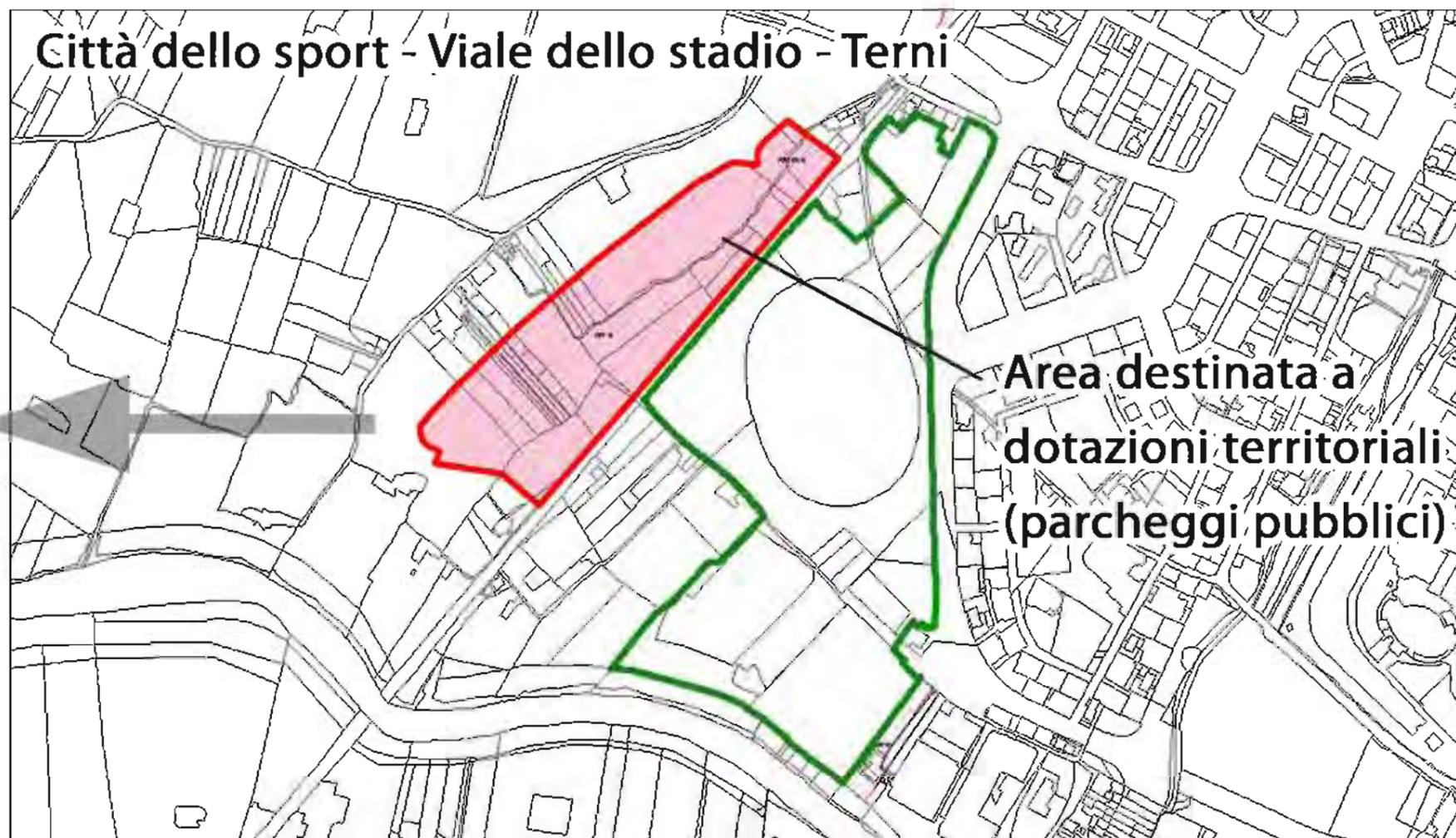
Le aree in perequazione, collegate con il piano attuativo in perequazione in via del Centenario, sono localizzate in prossimità dello stadio e delle nuove piscine comunali, dove il comune prevede dei parcheggi pubblici a servizio dellà città dello sport.

LEGENDA

-  Comparti perequativi (Tavola A - P.O.)
-  Città dello sport (Tavola A - P.O.)
-  Perequazioni (Tavola B - P.O.)

I crediti edilizi dell'area destinata a dotazioni territoriali, devono essere sfruttati dall'impresa trasferendoli sull'area dove il piano prevede la concentrazione delle volumetrie, con obbligo di cessione gratuita al comune delle aree per opere di urbanizzazione e per dotazioni e/o opere pubbliche.

Città dello sport - Viale dello stadio - Terni



Area destinata a
dotazioni territoriali
(parcheggi pubblici)

Considerazioni sulla possibilità e l'opportunità, per la nostra area di progetto (Centocelle- Alessandrino), di potersi avvalere dell'uso di strumenti quali la perequazione, la compensazione e l'incentivazione.

La normativa della Regione Lazio riguardante il governo dei diritti edificatori si contraddistingue, innanzitutto per l'assenza di disposizioni specifiche. La legge urbanistica regionale n.38/1999, infatti, non contiene alcuna previsione sulla perequazione o sulla compensazione:

-Pur essendo stata approvata in un momento in cui altre regioni avevano già emanato norme in materia.

-Pur essendoci già, nella Regione, esperienze importanti in ambito comunale, come quella della variante al Prg di Roma nel 1997.

La scelta operata nel 1999 fu quella di mantenere un sistema pianificatorio tradizionale, aderente allo schema della legge n.1150.

Regione Lazio – LUR 38/1999

Art. 30 (Contenuti del PUCG - Disposizioni programmatiche)

1. Le **disposizioni programmatiche** del PUCG specificano le **disposizioni strutturali** del PUCG, precisandone i tempi di attuazione ed in particolare:

...

h) quali trasformazioni debbono attuarsi **previa acquisizione pubblica di immobili** esattamente individuati o mediante le **forme di perequazione** previste nei PUOC;

Considerazioni sulla possibilità e l'opportunità, per la nostra area di progetto (Centocelle- Alessandrino), di potersi avvalere dell'uso di strumenti quali la perequazione, la compensazione e l'incentivazione.

La vicenda di Roma offre invece una tra le più importanti esperienze di piano costruito secondo meccanismi perequativi e compensativi.

PRG - La perequazione

Il nuovo PRG prevede diversi meccanismi perequativi e compensativi per la sua attuazione. Il funzionamento di tali istituti è regolato dalle Norme tecniche di attuazione (Nta).

Lo scopo è quello volto a **redistribuire** i "vantaggi" e gli "svantaggi" generati dalle nuove previsioni urbanistiche, nonché a **compensare** gli "svantaggi" dovuti alla pregressa condizione di degrado del patrimonio edilizio esistente.

Gli **incentivi** (urbanistici) per il rinnovo edilizio consistono, invece, in un "premio" di edificabilità al fine di promuovere la riqualificazione urbana in tutto il Sistema insediativo esistente.

Comune di Roma - NPRG

Art. 17 (Criteri di perequazione)

1. Il PRG introduce, quale **disciplina di principio**, la necessità di **ripartire le previsioni edificatorie**, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto:
 - della disciplina urbanistica pre-vigente;
 - dell'edificazione esistente legittima;
 - del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale.

Capo IV - Disposizioni generali (Art.17-22) "criteri e modalità di perequazione"

Il Consiglio di Stato, con la sentenza 4545 dell'8 giugno 2010, riformando la precedente pronuncia del TAR del Lazio (che aveva ritenuto illegittime le modalità adottate per il perseguimento degli obiettivi di perequazione urbanistica), ha dichiarato legittimi gli istituti di **perequazione urbanistica previsti dalle NTA del PRG di Roma, parte operativa**, che prevedono, in fase di attuazione, di concedere un incremento di edificabilità a fronte della cessione gratuita di quote di superficie a disposizione del Comune.

Considerazioni sulla possibilità e l'opportunità, per la nostra area di progetto (Centocelle- Alessandrino), di potersi avvalere dell'uso di strumenti quali la perequazione, la compensazione e l'incentivazione.

Piani di Recupero dei nuclei di edilizia ex abusivi a Roma - Stato di attuazione

L'amministrazione di Roma Capitale, fin da metà degli anni '70, ha intrapreso un difficile percorso di recupero urbanistico delle zone periferiche connotate da un diffuso abusivismo edilizio.

Queste aree spesso si configurano come interi quartieri ed è compito dell'Amministrazione di Roma Capitale ricondurli ad un livello dignitoso di vivibilità, dotandoli nel contempo di servizi essenziali.

L'art.55 delle NTA prevede che l'attuazione del recupero dei "nuclei di edilizia ex abusiva", è subordinata all'approvazione del relativo "piano di recupero urbanistico".

Inoltre nei piani particolareggiati di zona "O" (redatti tra gli anni ottanta e novanta), era prevista la "perequazione" ma solo nei "comparti soggetti e convenzione" e solo i proprietari delle aree interne ad essi, a fronte della cessione gratuita di aree pubbliche, acquisivano il diritto edificatorio.

Nelle "Linee Guida" è invece previsto che al recupero dei "nuclei di edilizia ex abusiva" contribuiscano tutti coloro che devono realizzare nuove volumetrie (**incentivo per la "partecipazione" alla pianificazione dei cittadini**), attraverso meccanismi di riequilibrio tra cessione di aree pubbliche e maggiore o minore esborso di contributi straordinari (è prevista quindi la "perequazione" nell'intero Piano Esecutivo).

Considerazioni sulla possibilità e l'opportunità, per la nostra area di progetto (Centocelle- Alessandrino), di potersi avvalere dell'uso di strumenti quali la perequazione, la compensazione e l'incentivazione.

Principali finalità della manovra di recupero:

Ristrutturare gli insediamenti esistenti, fornendo attrezzature e servizi adeguati

Ricucire le varie zone sorte spontaneamente, connettendole ad un contesto più ampio

Realizzare opere di urbanizzazione mancanti

Strumenti efficaci al raggiungimento delle finalità:

Perequazione

Compensazione

Incentivazione

Considerazioni sulla possibilità e l'opportunità, per la nostra area di progetto (Centocelle- Alessandrino), di potersi avvalere dell'uso di strumenti quali la perequazione, la compensazione e l'incentivazione.

In base alla nostra strategia progettuale, che prevede la connessione e la riqualificazione del sistema dei parchi, il potenziamento dei nodi urbani e della rete infrastrutturale e la realizzazione di dotazioni territoriali, appare una buona idea individuare delle **aree da perequare** da destinare alla realizzazione di questi interventi e, altresì, definire dei **comparti perequativi** dove il privato, in corrispondenza delle aree dove si prevede la densificazione, possa edificare in cambio della cessione all'Amministrazione delle aree destinate a dotazioni territoriali.

La determinazione quindi dei fabbisogni pubblici potrà essere costituita da tutte le aree a servizi pubblici già individuate per essere acquisite ma non ancora di proprietà pubblica, più le aree di cui si necessita per la realizzazione delle connessioni fra i parchi e la nuova armatura urbana, più lo standard aggiuntivo connesso alla realizzazione di immobili derivante da **incentivi urbanistici** (raddoppio dell'indice in caso di adesione al PII, incremento del volume edificabile del 30% in caso di demolizione/ricostruzione).

SCHEMA PRILIMINARE D'ASSETTO

LEGENDA

SISTEMA DELLA MOBILITA' PUBBLICA

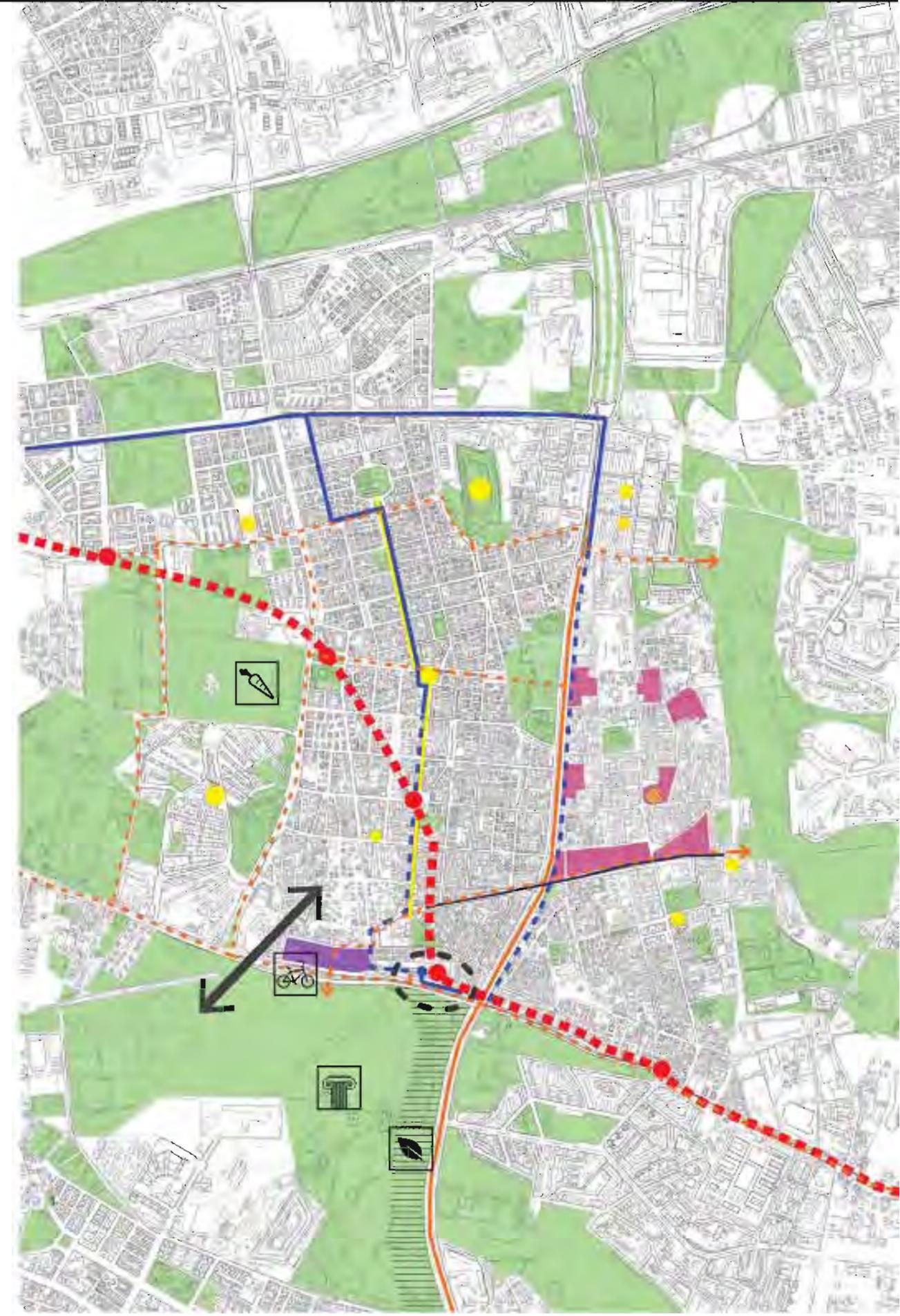
- Metro C
- Tram esistente
- - - Tram di progetto
- Nodo di scambio intermodale

SISTEMA INSEDIATIVO

- Edilizia residenziale pubblica
- Densificazione
- Rafforzamento dell'asse
- Centralità da riqualificare
- Centralità di progetto

SISTEMA AMBIENTALE

- Parchi da riqualificare
- Area archeologica di progetto
- Bonifica
- ↔ Connessione parco - quartiere
- Orti urbani di progetto
- Pista ciclabile esistente
- - - Pista ciclabile di progetto
- Ciclofficina
- Acquedotto



Verso una riforma costituzionale del governo del territorio?

TEMA D'ATTUALITA': Interesse ad intervenire sulle **modifiche apportate nel 2001 al titolo V della Costituzione**

- Nuovo orientamento teso a riportare nella competenza esclusiva dello Stato la materia del governo del territorio, in analogia con quanto già avviene in materia di ambiente e di paesaggio, per superare difficoltà e ritardi imputati alle Regioni.

- Mancata attuazione di una coerente politica territoriale da parte delle Regioni.

Pluralità di definizioni e regolamentazioni dell'istituto della perequazione urbanistica, sulla cui legittimità il **Consiglio di Stato** è intervenuto più volte, avanzando dei dubbi.

Il giudizio del Consiglio di Stato sull'assenza di una disciplina nazionale sulla perequazione urbanistica

“ Le previsioni relative al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia “ordinamento civile”, di competenza esclusiva dello Stato” .

Corte costituzionale, sentenza del 26 Marzo 2010 n. 121

**Necessità di una disciplina nazionale sulla perequazione urbanistica
Dubbia presenza di discipline regionali emanate prima della fissazione di
un quadro organico statale.**

Evitare che l'estrema flessibilità delle soluzioni operative adottate dalle singole Regioni si traduca in una lesione dei livelli qualitativi omogenei di convivenza civile.

Giurisprudenza amministrativa: Alcuni pronunciamenti significativi

Nel caso del piano comunale di Bassano del Grappa, la previsione perequativa è ritenuta illegittima in quanto «*non è dato rinvenire alcuna disciplina, di fonte legislativa, che autorizzi una riserva di proprietà fondiaria alla mano pubblica ... [la quale risulta] configurare una **forma di espropriazione del tutto atipica**, non ricondotta e non correttamente riconducibile ad alcuna specifica norma delle leggi vigenti in materia*» (CdS 4833/2006)

Nel caso del NPRG del comune di Roma le formule di perequazione e compensazione sono ritenute legittime in quanto «*la previsione della cessione al Comune di una quota di edificabilità viene introdotta de futuro, in stretta correlazione con la previsione di una **quota di edificabilità aggiuntiva** di cui il proprietario potrà fruire consentendo alla cessione di parte di essa [ovvero] corrispondendo un contributo straordinario*» (CdS 4545/2010)

Verso una riforma costituzionale del governo del territorio?

Riflessioni sull'efficacia e sull'efficienza delle regolamentazioni e dei procedimenti urbanistici e sulle relative problematiche:

Assenza di una visione strategica e mancanza di un coordinamento fra i diversi livelli di governo e di un monitoraggio delle attività, che porta ognuno a sentirsi autorizzato a fare come meglio ritenuto opportuno.

La situazione sul territorio : i diversi modelli di perequazione ed il riferimento normativo

Regione	Riferimenti normativi	Cosa dice la legge
Valle d'Aosta	La legge urbanistica regionale non contiene specifiche previsioni in merito alla perequazione urbanistica.	
Piemonte	Legge regionale n. 56/1977, art. 12 bis prima parte.	La perequazione trova attuazione tramite indicazioni degli strumenti urbanistici che possono comportare il trasferimento, la costituzione o la modifica di diritti edificatori e si applica anche a ambiti costituiti da parti non contigue. Comporta l'attribuzione di diritti edificatori concentrandoli sulle superfici fondiariae e prevedendo la realizzazione di servizi.
Liguria	La legge regionale n. 36/1997 non contiene previsioni di dettaglio in merito alla perequazione.	Il piano urbanistico comunale può stabilire che l'attuazione delle previsioni relative a infrastrutture e servizi pubblici che richiedano la demolizione di fabbricati esistenti avvenga anche previa convenzione con il soggetto interessato che riconosca una potenzialità edificatoria su aree di proprietà del soggetto indipendentemente dalle previsioni di piano.
Lombardia	Legge regionale n. 12/2005, art. 11.	I comuni possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e non soggette a trasformazione, un identico indice di edificabilità, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti.
Provincia autonoma di Bolzano	La legge provinciale n. 13/1997 all'art. 55 bis comma 6 contiene un richiamo indiretto alla perequazione.	La perequazione, da attuarsi tramite convenzione urbanistica, si applica alle sole aree interessate da riqualificazione e si basa sui valori iniziali degli immobili compresi nell'area interessata, garantendo che tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti partecipino, in proporzione a questi valori, sia ai benefici che agli oneri.

Provincia autonoma di Trento	Legge provinciale n. 1/2008, artt. 53 e 54.	Il PRG può essere redatto secondo tecniche ispirate a principi di perequazione, individuando gli ambiti entro i quali la stessa si applica, gli indici edificatori e urbanistici delle aree destinate a insediamento, le aree soggette a riqualificazione e gli eventuali obblighi di cessione di aree al comune. La perequazione si attua mediante piani attuativi, accompagnati da schema di convenzione.
Friuli Venezia Giulia	Legge regionale n. 5/2007, art. 31.	La disciplina della perequazione per interventi da attuare in forma unitaria è stabilita nel piano operativo comunale e nei piani attuativi comunali. Essa assicura la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra i proprietari degli immobili interessati indipendentemente dalle destinazioni assegnate alle singole aree.
Veneto	Legge regionale n. 11/2004, art. 35.	Le modalità per l'applicazione della perequazione sono stabilite dal piano di assetto del territorio. Il piano degli interventi, i piani attuativi, i comparti e la programmazione negoziata disciplinano gli interventi da realizzare unitariamente e individuano gli eventuali edifici esistenti e le aree per la realizzazione di servizi ed infrastrutture.
Emilia Romagna	Legge regionale n. 20/2000, art. 7.	Il piano strutturale comunale può riconoscere la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee. Il piano operativo comunale e i piani urbanistici attuativi disciplinano gli interventi di trasformazione. Il regolamento urbanistico edilizio stabilisce i criteri per la determinazione del diritto edificatorio di ciascun proprietario.
Toscana	Legge regionale n. 1/2005, art. 60.	La distribuzione dei diritti edificatori, effettuata in base alle limitazioni all'edificabilità derivanti dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio, tiene conto anche delle condizioni fisiche del territorio nonché dei vincoli derivanti dalle leggi in vigore.

La situazione sul territorio : i diversi modelli di perequazione ed il riferimento normativo

Marche	Legge regionale n. 22/2011, art. 7.	La perequazione persegue anche l'obiettivo di garantire la disponibilità di suolo da destinare a verde e attrezzature pubbliche. I diritti edificatori, attribuiti in percentuale del valore della proprietà di ciascun proprietario e negoziabili tra ambiti interessati, sono ripartiti includendo nel perimetro degli interventi le aree inedificate a fini privati.	Puglia	Legge regionale n. 20/2001, art. 14.	Al fine di distribuire equamente i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il piano urbanistico generale può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un piano urbanistico esecutivo.
Umbria	Legge regionale n. 12/2013 e Legge regionale n. 11/2005, art. 29.	Il PRG stabilisce i limiti entro cui attuare la perequazione, individuando gli ambiti di trasformazione e definendo le quantità edificatorie. Quest'ultime, iscritte nel Registro delle quantità edificatorie e commerciabili, concorrono alla definizione del valore degli immobili ai fini dell'imposta comunale. La perequazione in ambiti intercomunali si attua secondo le indicazioni del PTCP.	Basilicata	Legge regionale n. 23/1999, art. 33.	La perequazione si basa su un accordo convenzionale tra e con privati che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori. L'accordo può essere concluso a seguito di asta pubblica, basata su condizioni di equilibrio fra domanda e offerta di suolo oggetto di trasferimento di diritti edificatori.
Lazio	Legge regionale n. 38/1999	Il termine perequazione compare all'art. 30 comma 1 lett. h secondo cui spetta al piano urbanistico comunale indicare quali trasformazioni debbono attuarsi previa acquisizione pubblica di immobili esattamente individuati o mediante le forme di perequazione previste nei piani urbanistici operativi consortili.	Calabria	Legge regionale n. 19/2002, art. 54.	La perequazione va applicata a tutti gli ambiti di pianificazione e comporta l'applicazione degli incentivi previsti per i programmi di bonifica dall'art. 37 bis, delle compensazioni e degli incentivi in genere. La quantità di edificazione spettante ai terreni destinati ad usi urbani deve correlarsi allo stato di fatto e di diritto in cui si trovano al momento della formazione del piano comunale.
Abruzzo	<i>Disegno di legge regionale approvato dalla G. R. con Delibera n. 380/C del 21/07/2009 – Norme in materia di pianificazione per il governo del territorio</i>	<i>La perequazione persegue l'equa ripartizione dei diritti tra le proprietà immobiliari ricomprese negli ambiti di trasformazione urbanistica e la costituzione di un patrimonio di aree per l'edilizia sociale. Si realizza mediante la definizione di un indice di utilizzazione omogeneo per tutti i distretti urbani e il trasferimento tra gli stessi delle capacità edificatorie.</i>	Sicilia	La legge urbanistica regionale non contiene specifiche previsioni in merito alla perequazione.	
Molise	Le leggi n. 14/1995 e 24/1989 non contengono specifiche previsioni in merito alla perequazione.		Sardegna	La legge urbanistica regionale è in fase di revisione. La Legge regionale n. 45/1989 e la Legge regionale n. 4/2009 non contengono specifiche previsioni in merito alla perequazione.	
Campania	Legge regionale n. 16/2004, art. 32.	Il piano urbanistico comunale, gli atti di programmazione e i piani urbanistici attuativi ripartiscono le quote edificatorie e i relativi obblighi tra i proprietari degli immobili ricompresi nelle zone oggetto di trasformazione. Il regolamento urbanistico edilizio comunale individua le modalità per la definizione dei diritti edificatori dei singoli proprietari.			