CESSIONE DI CUBATURA

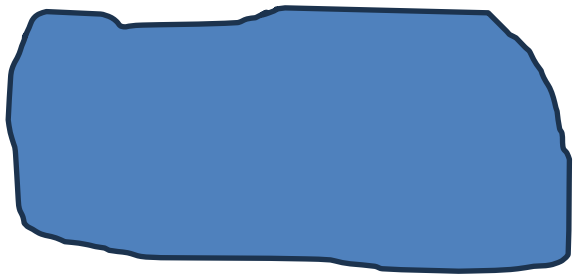
PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE, INCENTIVAZIONE

AREA DI DECOLLO: CARATTERISTICHE

Indice fondiario= 0.35Mc/Mq

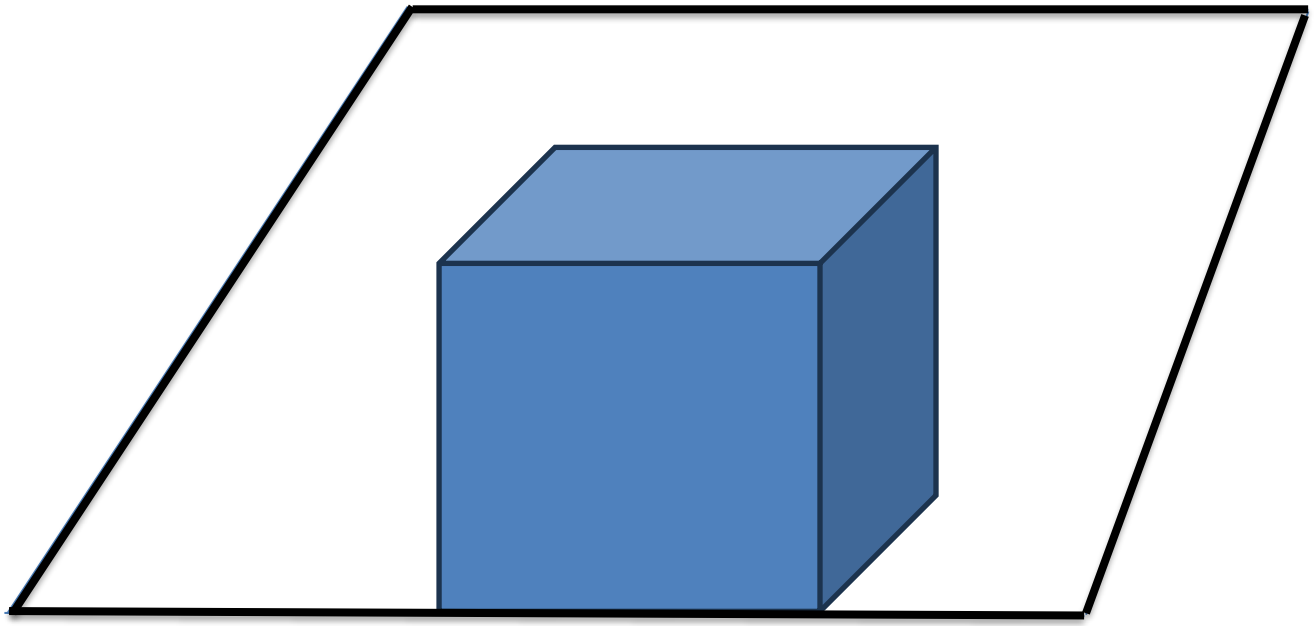
Superficie fondiaria= 1000 Mq

Capacità edificatoria= 350 Mc



AREA DI ATTERRAGGIO: CARATTERISTICHE

350Mc



PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- Gli strumenti di cui ci si occuperà appartengono a tre famiglie, tutte finalizzate agli stessi scopi generali. In particolare si farà riferimento alla:

  - **perequazione**, detta anche perequazione urbanistica, che attiene alla distribuzione, tra i privati, dei valori determinati dagli atti di pianificazione e alla possibilità di recuperare risorse per la città pubblica;

  - **compensazione**, che in qualche modo risarcisce quello che viene considerato un danno prodotto ad un privato nel processo di trasformazione, attraverso l'esproprio per pubblica utilità;

  - **incentivazione**, che costituisce uno strumento per "far fare" ad un privato qualcosa che senza tale incentivo non avrebbe convenienza a fare.

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **PEREQUAZIONE**
- La perequazione , detta anche perequazione urbanistica, è motivata da due istanze:
  - **giustizia distributiva**,
  - **acquisizione di aree per la realizzazione della città pubblica**

Giustizia distributiva

- **Gli atti di pianificazione**, nel momento in cui assoggettano il territorio a processi di trasformazione, **creano valore**, **aumentano cioè il valore di rendita** proprio delle aree soggette a trasformazione.

- In sostanza **alcuni proprietari fondiari** vengono, dall'azione di atti di pianificazione, **premiati**, mentre **altri no**. In sostanza, si argomenta, si è di fronte ad una sorta di lotteria, nel migliore dei casi (e anche nel più generale dei casi), o ad una discriminazione guidata, nel peggiore dei casi.

- Comunque sia si è di fronte ad un ingiustificato favore nei riguardi di pochi; la neutralità dell'ente pubblico imporrebbe un atteggiamento di equità di fronte a tutti i proprietari.

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **PEREQUAZIONE - <u>Giustizia distributiva</u>**

- Per mettere i proprietari tutti sullo stesso piano basterebbe **eliminare la rendita urbana o** attraverso un suo completo (o quasi completo) **recupero fiscale**, **o** attraverso un **sistema di esproprio generalizzato** di tutte le aree soggette a trasformazione a prezzi agricoli.

- Sistema semplice, concettualmente, ma, come si è già detto, di difficilissima attuazione politica.

- L'ipotesi di giustizia distributiva si basa sulla ipotesi di riconoscere **al proprietario di qualsiasi area insistente nel territorio di un dato comune la possibilità di beneficiare (in quota proporzionale alla dimensione della sua proprietà fondiaria) della rendita urbana prodotta dal processo di trasformazione.**

COME ???

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **PEREQUAZIONE - <u>Giustizia distributiva</u>**

- Prevedendo di dotare tutte le aree di un dato comune di un indice di edificabilità (molto basso) il cui diritto sarebbe possibile esercitare solo in quelle aree destinate alla trasformazione.

- In questo modo tutti i proprietari sarebbero messi nella stessa condizione e godrebbero dello stesso vantaggio, sia gli inclusi in un'area destinata alla trasformazione, sia gli esclusi.

- Il mercato di tali diritti regolerebbe la distribuzione della rendita urbana.

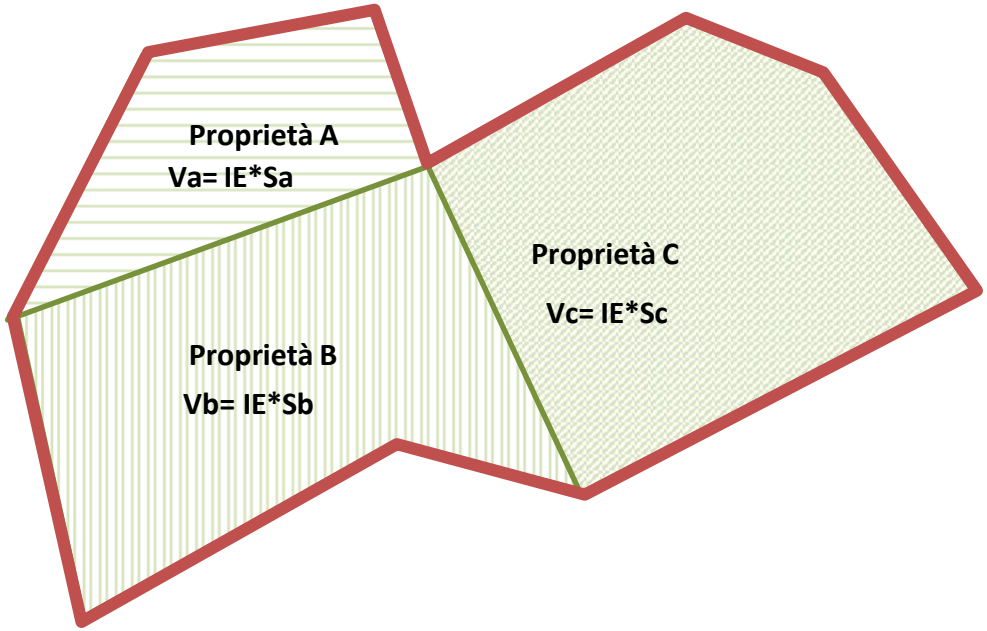
- **Il promotore** che volesse realizzare una edificazione in una zona destinata a questo scopo, infatti, **dovrebbe comprare l'area sulla quale edificare, a prezzo agricolo, e tanti diritti** (indici di edificabilità) **quanti gliene sono necessari per edificare il suo edificio** entro i limiti definiti dal piano, compresi quelli incorporati nell'area destinata ad essere edificata.

- In **un certo senso, concettualmente, si avrebbero due mercati: uno dei diritti di edificazione e l'altro delle aree**; il prezzo di quest'ultimo mercato dovrebbe essere regolato dalla rendita agricola (prezzi agricoli delle aree), mentre il prezzo del secondo si formerebbe nel mercato, in quanto di per sé l'indice di edificabilità non ha un suo costo e quindi neanche un prezzo originario.

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

PEREQUAZIONE (GENERALE)

- A tutti i proprietari di suoli (a prescindere dalla destinazione d'uso prevista dal piano) viene attribuito un medesimo indice edificatorio (perequativo: mc/mq)

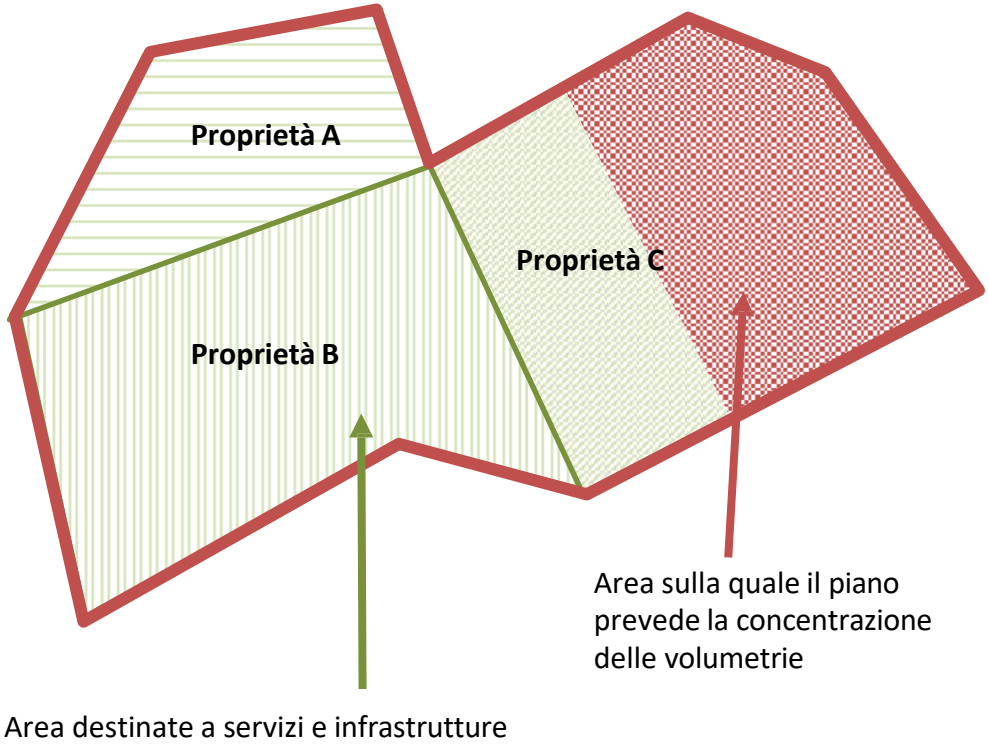


	Superficie (mq)	Indice perequativo (mc/mq)	Volume teorico (mc)	Indice fondiario (mc/mq)	Volume edificabile (mc)
Proprietà A	2.000	0,5	1.000		
Proprietà B	8.000	0,5	4.000		
Proprietà C	15.000	0,5	7.500		
Area edificabile	4.000			3	12.000

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

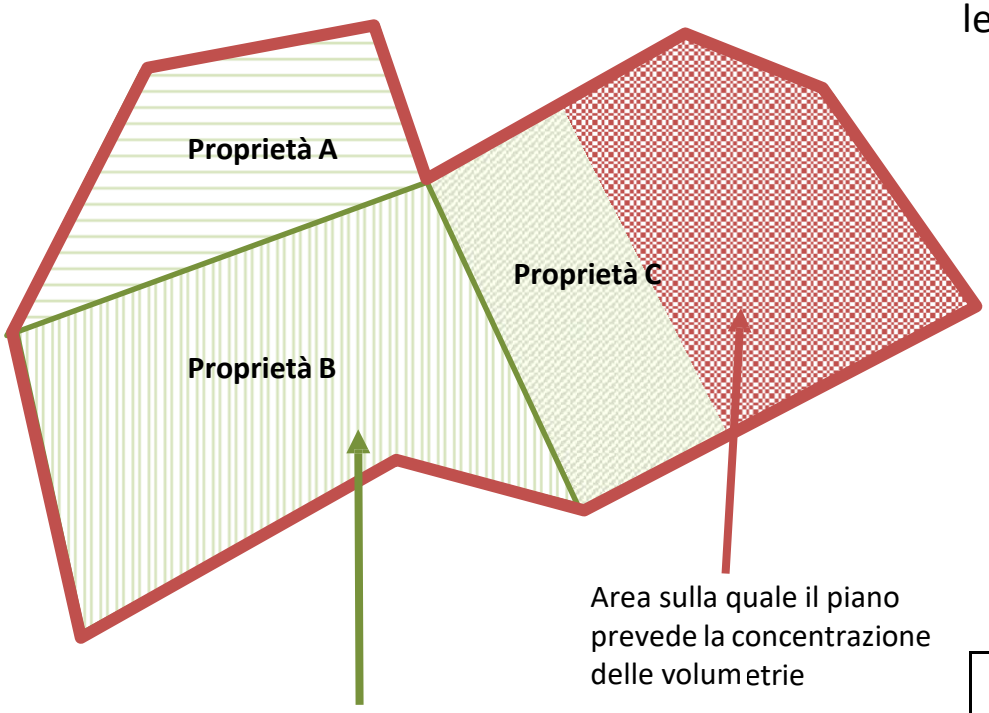
PEREQUAZIONE (GENERALE)

- I proprietari possono impiegare tali diritti edificatori solo sulle aree indicate dal comune
- L'indice perequativo è inferiore all'indice fondiario attribuito alle aree destinate ad edificazione
- Il proprietario del suolo edificabile deve «comperare» i diritti edificatori necessari al raggiungimento delle volumetrie ammesse dai proprietari dei suoli destinati a finalità pubbliche



PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

PEREQUAZIONE (GENERALE)

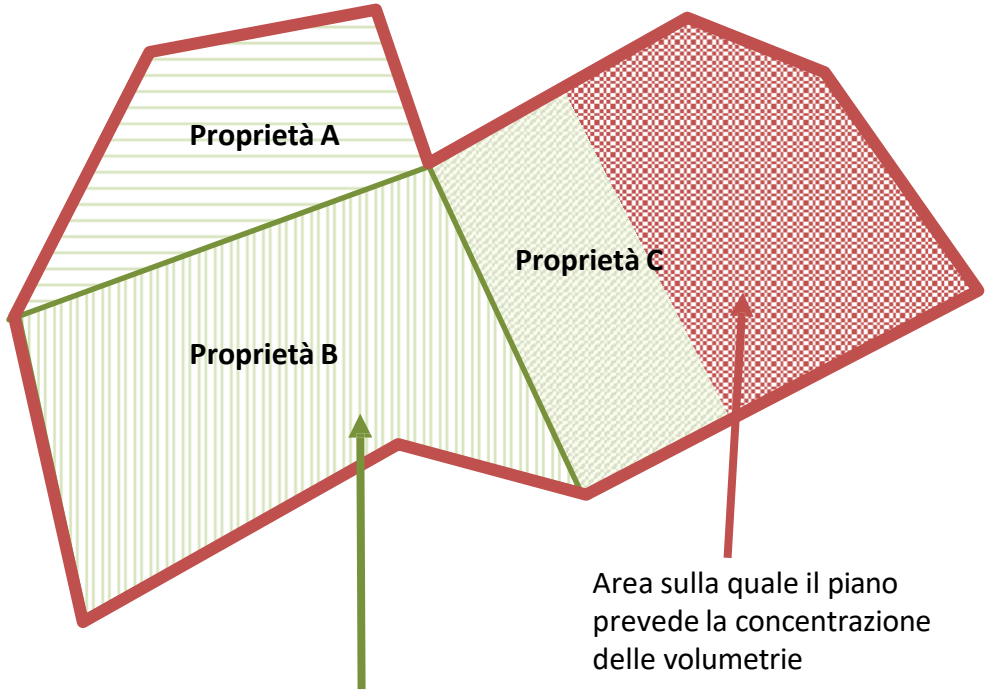


- Una volta sfruttati i diritti edificatori, i proprietari delle aree destinate a usi collettivi le cedono all'amministrazione

	Superficie (mq)	Indice perequativo (mc/mq)	Volume teorico (mc)	Indice fondiario (mc/mq)	Volume edificabile (mc)
Proprietà A	2.000	0,5	1.000		
Proprietà B	8.000	0,5	4.000		
Proprietà C	15.000	0,5	7.500		
Area edificabile	4.000			3	12.000

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

PEREQUAZIONE (GENERALE)



- Vantaggi
  - **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
  - L'amministrazione riceve **a valori nulli i suoli destinati alla città pubblica**

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **PEREQUAZIONE**

- **Perequazione urbanistica ristretta**
- La soluzione che prende piede è quella dell'applicazione alle sole aree di trasformazione che comprendono al loro interno interventi pubblici (servizi, infrastrutture, ecc.) per la realizzazione dei quali tradizionalmente si procedeva con l'esproprio delle relative aree. Ci si indirizza, quindi, verso quella che è possibile chiamare perequazione urbanistica ristretta.

- In questo caso viene obliterato qualsiasi principio di giustizia distributiva; non si capirebbe, infatti, quale principio di equità sostenga la non assegnazione di un indice di edificabilità ad un'area confinante con un'altra dotata di tale indice. Si torna alla lotteria. Lo strumento, allora, spogliato di ogni velleità etica, si propone come un meccanismo per facilitare l'acquisizione alla pubblica amministrazione di aree necessarie ai propri interventi.

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **PEREQUAZIONE (RISTRETTA)**
- Questo stato di fatto spinge ad elaborare uno strumento, la perequazione urbanistica (ristretta), che dovrebbe facilitare la messa a disposizione, all'ente locale, delle aree da utilizzare per i propri interventi. Tale strumento, inoltre, libererebbe l'amministrazione pubblica dalla pressione dei privati circa la localizzazione delle aree soggette a trasformazione.
- L'amministrazione pubblica definisce un'area di trasformazione comprensiva sia di una parte destinata all'edificazione privata che di una parte destinata ad usi pubblici (servizi, infrastrutture, ecc.).

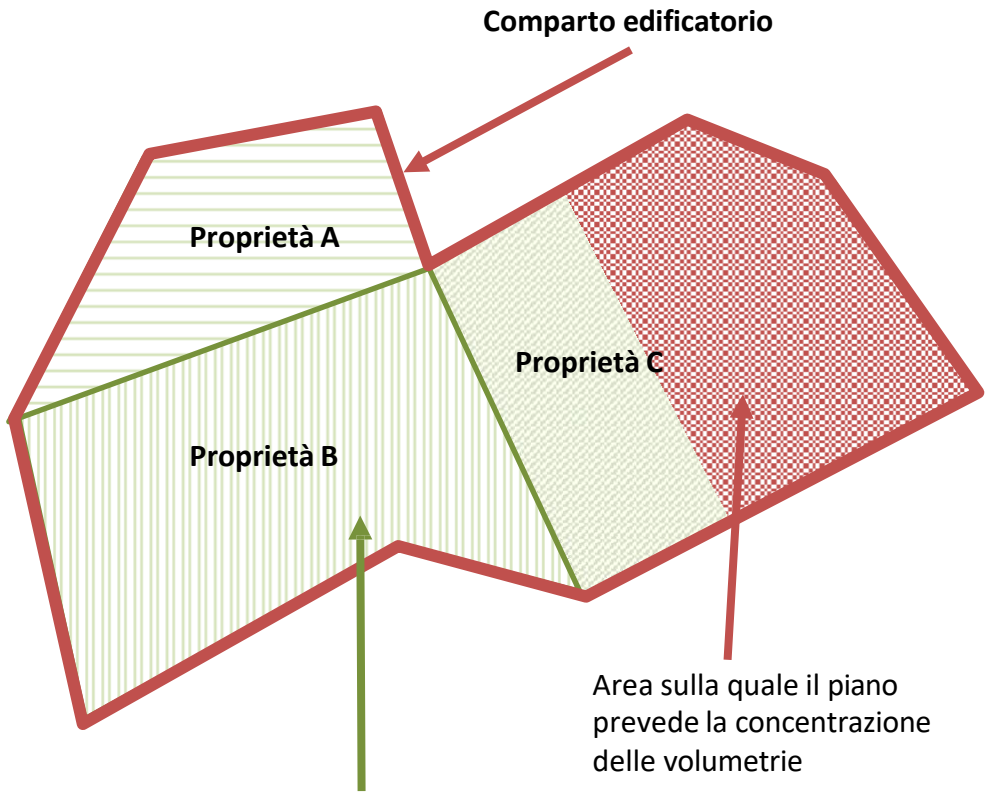
- Stabilita l'edificazione privata da realizzare nell'area a questo scopo destinata, distribuisce questa quantità di edificabilità su tutta l'area **(quella destinata all'edificazione privata e quella destinata ad usi pubblici; le due aree possono non essere contigue), assegnando a ciascun mq dell'area un indice di edificabilità la cui somma è pari all'edificazione ammessa nell'area privata.**

- A questo punto tutta l'area (privata e pubblica, per così dire) viene trattata allo stesso modo e i proprietari sono indifferenti alla specifica destinazione (pubblica o privata) della loro area.

- In questo moro tutti i proprietari hanno acquisito una quota della rendita urbana generata dalla trasformazione, e i proprietari delle aree a destinazione pubblica non avranno difficoltà a cedere le loro aree alla pubblica amministrazione.

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

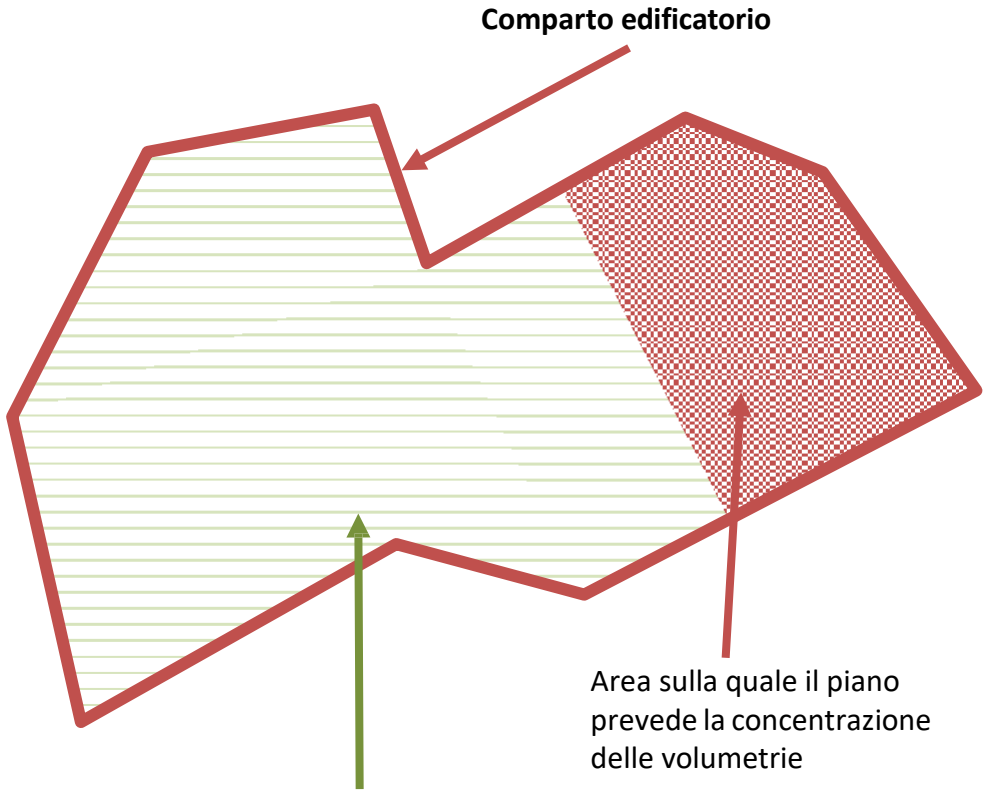
■ PEREQUAZIONE (RISTRETTA)



	Superficie (mq)	Percento cubatura	Volume edificabile (mc)
Proprietà A	2.000	VA = 2.000/25.000	12.000*VA
Proprietà B	8.000	VB = 8.000/25.000	12.000*VB
Proprietà C	15.000	VC = 15.000/25.000	12.000*VC
TOTALE COMPARTO	25.000		
Area edificabile	4.000		12.000

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

■ PEREQUAZIONE (RISTRETTA)



	Superficie (mq)	Percento cubatura	Volume edificabile (mc)
Proprietà A	2.000	VA = 2.000/25.000	12.000*VA
Proprietà B	8.000	VB = 8.000/25.000	12.000*VB
Proprietà C	15.000	VC = 15.000/25.000	12.000*VC
TOTALE COMPARTO	25.000		
Area edificabile	4.000		12.000

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **PEREQUAZIONE**
- **Perequazione urbanistica ristretta**
- Tuttavia perché tutto funzioni come sopra descritto è necessario che si abbiano almeno le seguenti condizioni:
  - a) che il promotore sia costretto ad acquisire tutti i diritti di edificazione spalmati su tutta l'area anche nel caso in cui per ragioni sue proprie non volesse sfruttare completamente la cubatura ammessa sul lotto edificabile. Se così non fosse resterebbero invenduti dei diritti di edificabilità, i proprietari di questi non riceverebbero la loro quota di rendita urbana e tali diritti resterebbero non operativi;

  - b) i proprietari devono essere costretti a vendere tutti nello stesso tempo e allo stesso prezzo; si deve formare, cioè, un mercato controllato (ma è ancora un mercato?); infatti, se così non fosse gli ultimi venditori, giusta la condizione a), avrebbero un potere di contrattazione molto superiore rispetto ai primi venditori e tenderebbero a spuntare un prezzo superiore;

  - c) i diritti spalmati sulle aree destinate all'edificazione privata devono avere, contro ogni tentazione dei proprietari, valore uguale a quelli delle aree a destinazione pubblica. Tuttavia quei proprietari potrebbero ritenere, non a torto, che la combinazione sulle loro aree sia di diritti di edificazione che la possibilità di edificare valga, ai prezzi di mercato, di più.

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **COMPENSAZIONE**
- La compensazione è istituto di ancor meno chiara definizione; inoltre la sua legittimità potrebbe essere messa in discussione. Tuttavia alcune legislazioni regionali l'hanno prevista per esempio la legge urbanistica della Regione Veneto), ed essa è sostitutiva della corresponsione dell'indennizzo per esproprio di pubblica utilità.

- In sostanza nei casi previsti l'ente locale, ovviamente in accordo con il proprietario (cessione bonaria), indennizza l'espropriato non in denaro ma in natura, offre, cioè, come equivalente, diritti di edificazione da esercitare in altra parte del territorio.

- Le questioni che lo strumento pone non sono poche né di poco conto. La prima riguarda la **valutazione dell'equivalenza tra la valutazione dell'indennizzo del bene espropriato e quella dei diritti di edificazione**. Mentre, infatti, si ha una valutazione di mercato del bene stesso, e una legislazione che fissa i limiti dell'indennizzo, nel caso dei diritti di edificazione non esistono né un corrispondente mercato, né un sistema sicuro di valutazione.

- Schema giuridico: ***datio in solutum***

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- COMPENSAZIONE
- La questione sarebbe semplificata qualora la compensazione avvenisse **non tanto con l'assegnazione di diritti di edificazione**, **ma con un'area** (ovviamente **pubblica**) della quale è prevista **l'edificabilità**. In questo caso esistono elementi meno incerti per una valutazione comparativa.

- **Ma qualora la compensazione avvenisse esclusivamente con diritti di edificabilità, sarebbe necessario, inoltre, che le aree trasformabili fossero dotate di due indici edificatori, uno attinente all'area nella forma tradizionale e una percentuale aggiuntiva qualora in quell'area si volesse esercitare un diritto di edificazione ottenuto o come compensazione o, come vedremo nel prossimo paragrafo, come incentivazione.**

- Il problema, come si può ben immaginare, non è tanto tecnico, ma di politica urbanistica.

- Sebbene adottata in qualche legislazione, la compensazione, per le tante questioni che pone di diritto e di fatto, non pare un istituto dalle grandi prospettive; non è un caso che anche dove è adottata sia sottoposta a notevolissime limitazioni tanto da farne un caso quasi eccezionale.

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **INCENTIVAZIONE**
- L'incentivazione in sostanza appartiene alla stessa famiglia della compensazione; si tratta di uno strumento che è adottato in qualche legislazione con nomi diversi.

- L'incentivazione, tuttavia, non è strumento in sé nuovo, è nuova la struttura proposta. Sta nella tradizione della pianificazione urbana, per esempio, applicare un incentivo alle realizzazioni di riqualificazione urbana ed edilizia. Infatti allo scopo di stimolare la proprietà privata e rendere convenienti interventi di riqualificazione si è soliti offrire incrementi volumetrici (o anche mutamenti nelle destinazioni d'uso) da realizzare in loco.
- Così un intervento di riqualificazione che preveda abbattimento e ricostruzione volumetrica viene incentivato con la previsione di una volumetria nuova maggiore di quella abbattuta. Un sistema tradizionale che talvolta ha dato buoni risultati e qualche volta no, uno strumento tuttavia semplice, trasparente e controllabile. In qualche caso l'incremento volumetrico contribuiva al miglioramento della stessa qualità dell'insediamento, qualche altra volta si faceva un piccolo sacrificio sull'esito pur di ottenere una riqualificazione ritenuta obiettivo prioritario.

- Questa tradizione è innovata su due terreni: da una parte per la sua possibile estensione anche a processi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, dall'altra perché introduce la possibilità di spendere "altrove" l'incentivo ottenuto. Ovviamente proprio l'estensione dello strumento alle problematiche ambientali e paesaggistiche ha obbligato, in un certo senso, a rendere l'incentivo fruibile in altra sede (in genere le riqualificazioni ambientali e paesaggistiche non prevedono costruzioni ma al contrario possono prevedere demolizioni).

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **INCENTIVAZIONE**
- In sostanza previsioni di riqualificazione che possono risultare poco convenienti economicamente per i privati possono essere realizzate se i privati sono incentivati con l'assegnazione di una quantità di edificabilità (in alcuni casi si parla di "crediti edilizi") che può essere esercitata su altre aree (proprie o no) ammesse alla trasformazione.

- Quanto già detto per la compensazione in ordine ai rilevanti problemi di valutazione delle corrispondenze vale anche per l'incentivazione. **Può essere aggiunto, a quanto già detto, che gli indici di edificabilità non solo non hanno un mercato, ma che il loro valore dipenderà anche dal luogo, dall'area, dove saranno spesi.**

- **Vi è la necessità di assegnare alle zone di espansione** (a tutte, solo ad alcune, con quali criteri sceglierle dati gli effetti che possono avere sul valore degli indici commercializzabili?) **il doppio indice, uno diciamo tradizionale e l'altro aggiuntivo**, qualora si spendessero in loco indici disponibili da altra fonte (incentivazione, compensazione, o qualsiasi altra fonte che la creatività amministrativa e politica saprà individuare).

PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE

- **INCENTIVAZIONE**

- Ovviamente la questione non fa riferimento a difficoltà tecniche, ma piuttosto quello che preoccupa sono le conseguenze.

- La possibilità di una modifica dell'edificato, in ragione dell'esistenza di un doppio indice, ha, infatti, una serie non piccola di conseguenze, sia in merito alla relazione che in qualche modo dovrebbe costituirsi tra le previsioni di crescita della comunità interessata e l'incremento dell'edificato, sia relativamente al carico urbanistico delle singole zone, e quindi alla determinazione delle necessarie infrastrutture e servizi.

- Se il carico urbanistico fosse commisurato all'indice tradizionale esso potrebbe risultare sottostimato se in quella zona fossero utilizzati ulteriori indici aggiuntivi; invece risulterebbe sovrastimato se il calcolo relativo fosse applicato alla somma dei due indici e poi non si verificasse l'utilizzazione dell'indice aggiuntivo.