

**Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio”, art. 46, comma 1, lett. c):*****Criteria per l'omogenea applicazione della perequazione, dei crediti edilizi e della compensazione di cui agli articoli 35, 36 e 37*****Obiettivi dell'atto di indirizzo**

Il presente atto di indirizzo detta i criteri di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della perequazione, del credito edilizio e della compensazione introdotti dagli art. 35, 36 e 37 della LR 11/2004 (d'ora in avanti LUR).

L'obiettivo è di fornire strumenti di comprensione, indirizzi e linee guida per l'impiego di questi nuovi istituti nei PAT e nei PI, e a questo scopo l'atto fornisce indicazioni di carattere sia metodologico che operativo.

**Struttura dell'atto di indirizzo**

L'atto di indirizzo si articola in tre parti:

- la prima parte riguarda la perequazione urbanistica
- la seconda parte affronta i temi che caratterizzano l'impiego del credito edilizio e della compensazione urbanistica
- la terza parte è un'appendice contenente indicazioni operative per l'utilizzo dei nuovi istituti

**SOMMARIO**

<b>Parte prima - La perequazione urbanistica .....</b>	<b>3</b>
1. <i>Il ruolo della perequazione e le ragioni dell'innovazione .....</i>	3
1.1 I limiti dello strumento espropriativo.....	3
2. <i>Il principio perequativo .....</i>	4
2.1 Lo schema di funzionamento del principio.....	5
2.2 I risultati attesi della perequazione urbanistica .....	5
2.3 Dal principio perequativo alla pratica .....	6
2.4 Il percorso per l'elaborazione della perequazione tra PAT e PI .....	6
3. <i>Le fasi per la predisposizione dello strumento nel PAT e nel PI.....</i>	7
3.1 L'ambito di applicazione .....	7
3.2 La classificazione.....	8
3.3 La determinazione degli indici .....	10
3.4 La trasformazione perequativa delle aree .....	14
4. <i>Le fasi operative nei piani di nuova generazione .....</i>	19
4.1 Il rapporto fra perequazione, PAT, PI e PUA .....	20
4.2 La perequazione fra PAT e PI .....	20
5. <i>La concorsualità e concertazione per l'attuazione delle regole perequative .....</i>	21
5.1 Il rapporto fra concertazione e livello di piano .....	21

<b>Parte seconda - Il credito edilizio e la compensazione .....</b>	<b>23</b>
1. <i>L'innovazione del credito edilizio .....</i>	23
1.1 Gli ambiti d'impiego dei crediti .....	23
2. <i>Le criticità sotto il profilo giuridico .....</i>	24
3. <i>Le criticità sotto il profilo economico .....</i>	25
3.1 I criteri generali per la determinazione dei crediti .....	25
4. <i>Le criticità urbanistiche .....</i>	26
4.1 Crediti edilizi e aree d'impiego .....	27
4.2 Le modalità di impiego dei crediti nelle aree di "atterraggio" .....	28
5. <i>Le criticità gestionali .....</i>	28
5.1 Principi del piano e strumenti di gestione .....	29
6. <i>Gli obiettivi della riqualificazione mediante credito .....</i>	32
6.1 Il credito edilizio per la rarefazione attraverso l'eliminazione di opere incongrue .....	32
6.2 Il credito edilizio per la densificazione attraverso l'eliminazione di opere incongrue e la riqualificazione ambientale .....	34
7. <i>Le convergenze fra crediti edilizi e perequazione .....</i>	35
8. <i>Conclusioni .....</i>	36
<b>Parte terza – Indicazioni operative.....</b>	<b>38</b>
<i>Premesse.....</i>	38
1. <i>La determinazione del credito edilizio .....</i>	38
1.1 La compensazione urbanistica in alternativa all'espropriazione per pubblica utilità ....	39
1.2 Il credito edilizio per l'eliminazione di opere incongrue .....	40
1.3 Il credito edilizio per l'esecuzione di interventi di mitigazione - compensazione - recupero ambientale .....	41
1.4 Il credito edilizio per gli interventi di riqualificazione delle Ville Venete e delle emergenze architettoniche .....	42
1.5 La capacità edificatoria espressa dal valore del credito edilizio .....	45
1.6 Piano regolatore comunale e credito edilizio .....	48
1.6 Il registro dei crediti edilizi .....	50
2. <i>Gli accordi pubblico – privato.....</i>	51
2.1 Rapporto con le precedenti esperienze regionali .....	51
2.2 Problematiche relative ai contenuti .....	52
3. <i>La realizzazione di programmi di intervento / opere pubbliche o di interesse pubblico mediante la procedura dell'accordo di programma .....</i>	56
3.1 Condizioni di applicabilità .....	56
3.2 Procedure .....	57
4. <i>L'analisi del beneficio pubblico e la valutazione degli aspetti economico – finanziari negli interventi di trasformazione regolati da meccanismi perequativi .....</i>	61
4.1 L'analisi multicriteriale del beneficio pubblico .....	63
4.2 La componente finanziaria del beneficio pubblico .....	65
4.3 Conclusioni .....	67

## Parte prima - La perequazione urbanistica

### 1. Il ruolo della perequazione e le ragioni dell'innovazione

L'art. 35 della LR 11/2004 definisce gli *obiettivi* della perequazione urbanistica, che "*persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali*".

Con la perequazione urbanistica le amministrazioni *innovano quindi le modalità di acquisizione degli immobili destinati allo sviluppo delle attrezzature collettive, dei servizi e delle infrastrutture* lasciando all'esproprio per pubblica utilità un ruolo secondario.

L'innovazione delle modalità di acquisizione dei suoli è per molte amministrazioni un passaggio obbligato. Il significativo onere economico e la modesta operatività dell'esproprio rendono necessario il ricorso a strumenti innovativi capaci di restituire efficacia all'azione amministrativa.

Per mezzo degli strumenti urbanistici, l'amministrazione ha tradizionalmente distinto le aree destinate alle attrezzature collettive e alle infrastrutture (è il caso, ad esempio, delle zone territoriali omogenee F destinate a servizi collettivi) da quelle invece suscettibili di una trasformazione promossa da operatori privati (come nel caso, ad esempio, delle zone territoriali C2, destinate allo sviluppo di nuovi insediamenti a carattere prevalentemente residenziale).

A questa distinzione corrisponde un diverso processo di valorizzazione. Le prime entrano nel circuito della promozione immobiliare mentre le seconde diventano la risorsa per realizzare attrezzature collettive e infrastrutture: la città pubblica.

*Il tradizionale approccio allo zoning per la città pubblica*

L'acquisizione dei suoli per questi ultimi interventi è un passaggio ineludibile nella costruzione della città pubblica e di norma, le amministrazioni hanno trovato nell'esproprio lo strumento per acquisire i suoli necessari alla collettività sebbene questo strumento presenti elementi di criticità legati alla disparità di trattamento fra i proprietari immobiliari legata alle scelte di piano e ai vincoli economico-finanziari entro cui si muovono le amministrazioni.

#### 1.1 I limiti dello strumento espropriativo

*I limiti delle tradizionali modalità di attuazione delle aree a servizi nei piani urbanistici sono noti.*

*Limiti procedurali e di orizzonte temporale.* Il procedimento espropriativo è complesso e delicato sotto il profilo procedurale e le amministrazioni sempre più ne confinano l'impiego alle sole aree destinate a infrastrutture, rinunciando ad acquisire le aree destinate ad altre funzioni pubbliche.

*Limiti procedurali, temporali ed economici dell'esproprio*

*Limiti di natura economica.* Dopo la sentenza 348/07 della Corte Costituzionale, l'indennità di esproprio rappresenta un valore non compatibile con le risorse finanziarie a disposizione per la maggioranza delle amministrazioni soprattutto nel caso di esproprio di aree edificabili. Inoltre, la Corte Costituzionale, con la sentenza 179/99, e quindi il Testo unico in

materia di esproprio, hanno posto un limite alla durata dei vincoli, stabilendo la necessità, in caso di reiterazione, di un'adeguata motivazione e di un indennizzo a favore della proprietà.

Va tuttavia sottolineato che le difficoltà legate all'acquisizione dei suoli da parte delle amministrazioni e l'impiego di strumenti innovativi di politica fondiaria non precludono all'impiego dell'esproprio in particolari situazioni. Nel quadro di una semplificazione delle procedure attuative della città pubblica e dell'efficienza della decisione amministrativa, l'esproprio rimane lo strumento più efficace nel caso dell'acquisizione di aree agricole e nell'attuazione delle infrastrutture lineari per la mobilità.

*Gli ambiti che rimangono di efficace impiego dell'esproprio*

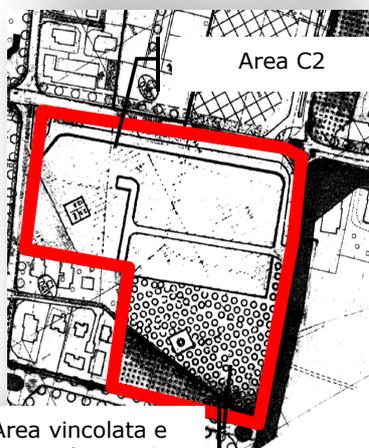
## 2. Il principio perequativo

La perequazione urbanistica innova le modalità di acquisizione dei suoli destinati allo sviluppo delle attrezzature collettive e delle infrastrutture con un principio che resta costante in tutte le sue diverse applicazioni operative.

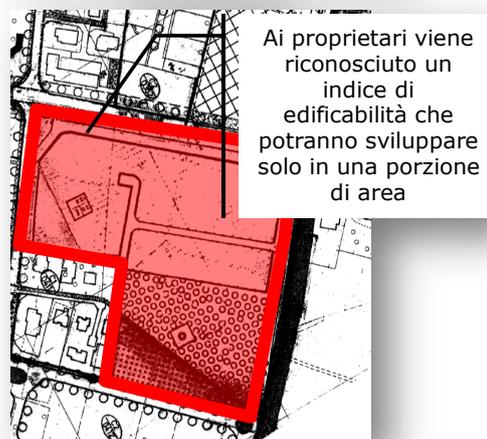
Ai proprietari degli *immobili destinati a trasformazione urbanistica* che presentano *analoghe caratteristiche* viene attribuito un *medesimo indice edificatorio*.

I proprietari possono impiegare la capacità edificatoria su una porzione di suolo mentre la parte rimanente viene ceduta gratuitamente all'amministrazione comunale.

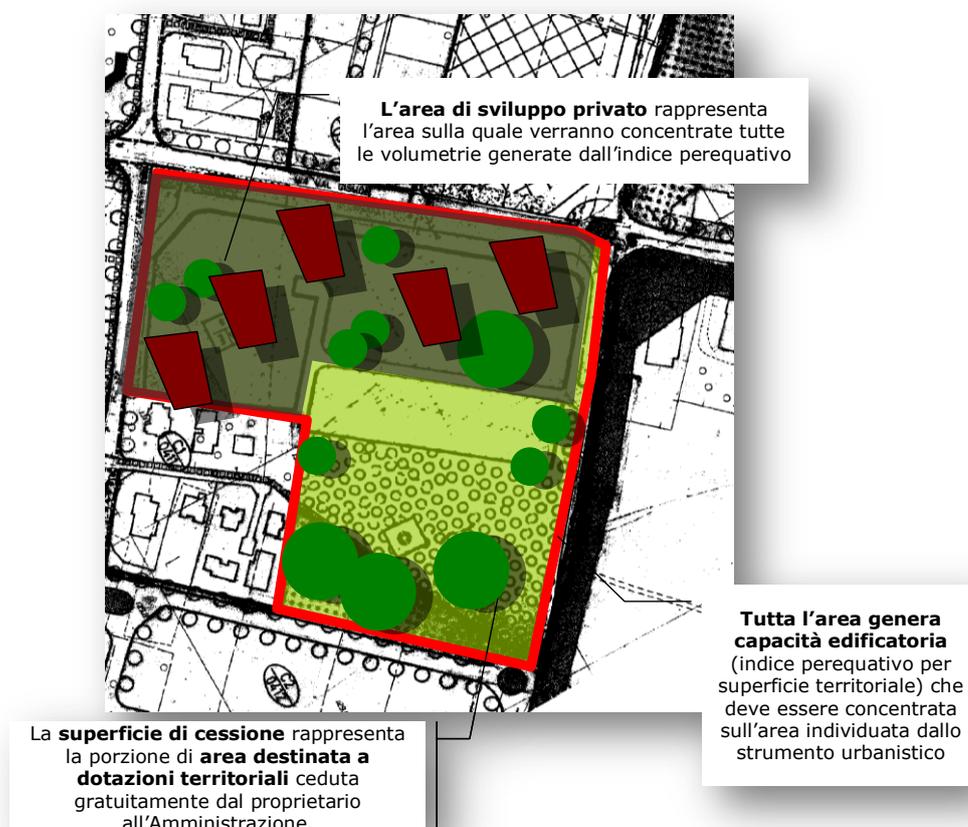
### Le tradizionali modalità di acquisizione dei suoli



### Il riconoscimento del principio perequativo



## 2.1 Lo schema di funzionamento del principio



## 2.2 I risultati attesi della perequazione urbanistica

L'impiego della perequazione urbanistica consente alle amministrazioni di raggiungere diversi risultati.

In primo luogo, una superiore efficacia del piano: la perequazione assicura all'amministrazione la *possibilità di acquisire senza costi le dotazioni territoriali necessarie alla collettività* con l'accordo della proprietà, alla quale viene comunque riconosciuta una quota di rendita fondiaria.

**Acquisizione gratuita delle dotazioni territoriali**

Inoltre, il principio perequativo permette una *superiore equità del piano* ponendo la proprietà fondiaria in condizione di relativa indifferenza rispetto alle scelte del pianificatore. In questo modo la perequazione supera l'intrinseca natura discriminatoria del diritto urbanistico che assegnando diverse destinazioni d'uso ai suoli determina diverse valorizzazioni fondiarie e produce disuguaglianze tra i proprietari fondiari.

**Equità di trattamento dei proprietari**

Infine, la perequazione *attenua le pressioni su chi pianifica la città*: se i proprietari delle aree che il piano urbanistico destina alla trasformazione sono titolari di uno stesso indice edificatorio, a prescindere dall'effettiva destinazione dei suoli, non sono più interessati a dirottare decisioni pubbliche verso interessi privati.

**Minori pressioni in fase di formazione del piano**

### 2.3 Dal principio perequativo alla pratica

Il passaggio dall'affermazione del principio perequativo - tutti i proprietari coinvolti nella trasformazione urbana devono essere trattati senza differenze - alla declinazione operativa dello strumento nell'elaborazione degli strumenti urbanistici risulta delicato.

Operativamente il principio richiede che a tutti i proprietari di suoli nelle medesime condizioni governati dalla perequazione urbanistica venga riconosciuta dal piano un'analogha potenzialità edificatoria attraverso il riconoscimento di uno stesso indice di edificabilità "perequativo".

Affinché il principio perequativo consenta il raggiungimento degli obiettivi di equità e di maggiore efficienza ed efficacia nell'attuazione dei progetti è quindi necessario che il piano ponga particolare attenzione a due elementi:

- il primo è legato al riconoscimento della disomogeneità sotto il profilo economico e giuridico dei suoli destinati a trasformazione perequativa;
- il secondo concerne l'attribuzione dei diritti edificatori.

*Gli elementi da sviluppare per raggiungere equità ed efficacia del principio perequativo*

A questo scopo, i criteri e delle regole che sottendono all'impiego della perequazione urbanistica nel piano possono essere articolati in fasi operative il cui livello di approfondimento è funzionale alla flessibilità e ai risultati che l'Amministrazione intende raggiungere.

### 2.4 Il percorso per l'elaborazione della perequazione tra PAT e PI

Il Piano di Assetto del Territorio (PAT) indica gli obiettivi e le modalità di applicazione della perequazione nel successivo Piano degli Interventi, declinati secondo le fasi di seguito descritte.

Nel Piano degli Interventi (PI), vengono individuate le aree destinate alla trasformazione urbanistica di cui si valutano le caratteristiche giuridiche, ovvero i vincoli e le funzioni previste dallo strumento urbanistico vigente, e fattuali, ossia le qualità intrinseche di un'area. Sulla base di tale ricognizione si procede a classificare gli immobili oggetto di trasformazione perequativa.

Ad ogni classe viene attribuito un indice di edificabilità, assegnato indistintamente alle aree destinate ad usi privati e a quelle ad usi pubblici. I suoli soggetti a perequazione sono quindi suddivisi in comparti, al cui interno i proprietari si devono accordare per attuare le previsioni del piano. La fase di sviluppo dei comparti è demandata alla pianificazione attuativa che dettaglia e specifica i contenuti della pianificazione di carattere generale.

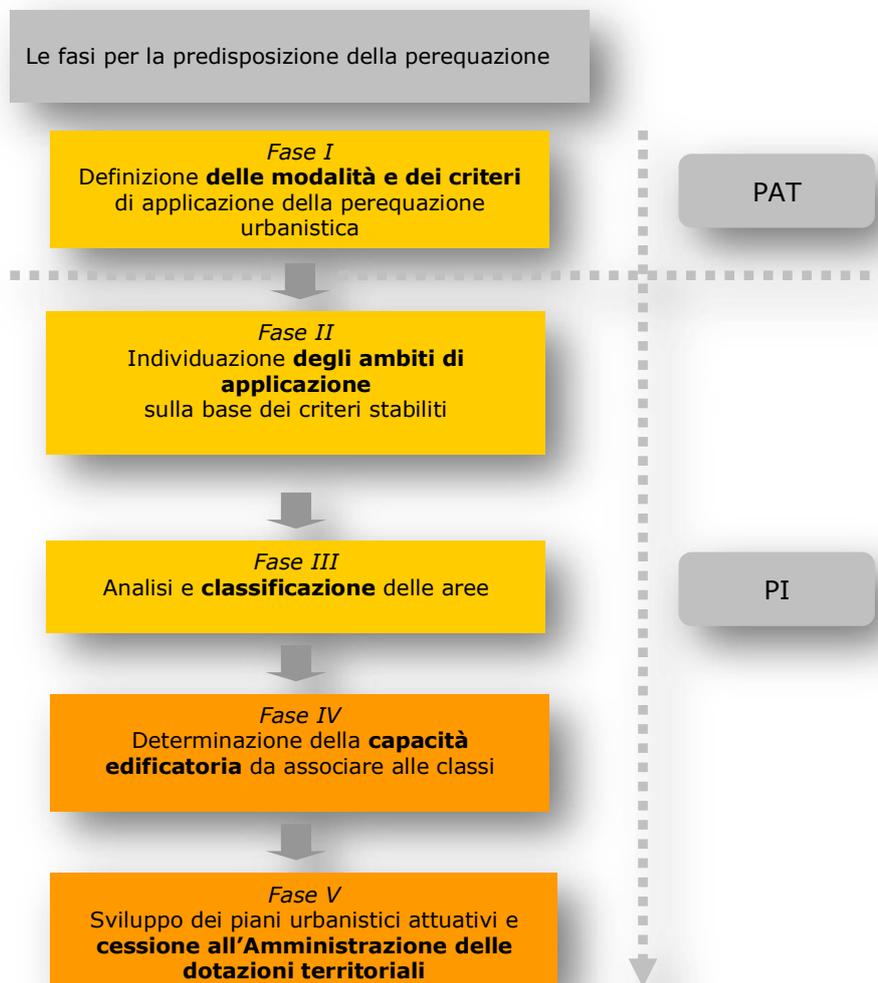
In base al principio perequativo, i proprietari dei suoli destinati alle dotazioni territoriali ed infrastrutture pubbliche sono titolari di diritti edificatori che possono essere impiegati sulle aree predisposte dal piano a tale scopo. I proprietari dei suoli destinati all'edificazione privata impiegano la capacità edificatoria sulle aree di loro proprietà e "ospitano" i diritti di eventuali altri proprietari.

La condizione necessaria per l'attuazione dei comparti è rappresentata dall'accordo con la proprietà circa la cessione gratuita delle dotazioni territoriali previste dallo strumento urbanistico.

Di seguito si procede alla definizione puntuale delle fasi che caratterizzano il

percorso per l'elaborazione della perequazione nei piani.

### 3. Le fasi per la predisposizione dello strumento nel PAT e nel PI



#### 3.1 L'ambito di applicazione

L'individuazione degli ambiti di trasformazione urbanistica destinati ad essere trasformati con riferimento a regole perequative rappresenta di norma la prima fase del percorso che porta all'operatività dello strumento.

La perequazione si applica alle *aree destinate a trasformazione urbanistica*, ovvero alle aree che nel nuovo piano sono destinate a mutare sotto il profilo funzionale, morfologico o edilizio sulla base di rinnovate indicazioni normative e progettuali.

Le aree di trasformazione urbanistica possono essere rappresentate da:

- *aree di trasformazione e riqualificazione della città* caratterizzate dal completamento del disegno urbano esistente ovvero da trasformazioni del disegno stesso. Questa tipologia di aree è rappresentata, ad esempio, dalle aree dismesse, da aree sotto utilizzate destinate ad un nuovo disegno pubblico e privato dello spazio urbano;

*Le aree di  
trasformazione  
urbanistica*

- *aree a servizi non attuate*, ovvero le aree che il piano indicava con vincolo preordinato all'esproprio che diventano città pubblica e privata attraverso il principio perequativo;
- *aree di completamento* nelle quali eventuali *trasformazioni di rilievo* (cambi d'uso estesi, interventi di densificazione, ecc.) possono essere subordinate – in relazione alla scala degli interventi – ad una *consistente* integrazione o al rinnovo delle opere di urbanizzazione;
- *aree che da agricole divengono urbane* poiché destinate ad ospitare nuovi insediamenti.

In questa prospettiva, le aree del centro edificato, il tessuto consolidato e le aree confermate alla funzione agricola non sono oggetto di trasformazione e sviluppo urbanistico e quindi non sono destinate a divenire ambiti di applicazione della perequazione urbanistica. Per altro, generalmente l'amministrazione non è interessata ad acquisire tali aree per promuovere dotazioni territoriali.

*Le aree che non sono oggetto di perequazione*

Sono pertanto da escludersi dal campo di applicazione dell'istituto perequativo anche gli interventi *diretti* di mero completamento dell'edificato, quali ampliamenti e edificazioni su lotti liberi, nonché quelli di cui all'art. 18 bis della LR 11/2004.

### 3.2 La classificazione

Le aree oggetto di trasformazione urbanistica possono presentare caratteristiche diverse per le quali la distribuzione generalizzata di uno stesso indice edificatorio non risulta corretta. Si rende allora necessario individuare le caratteristiche rilevanti delle aree per poterle opportunamente classificare, così da trattare in modo equilibrato ambiti contraddistinti da caratteristiche giuridiche e/o fattuali differenti.

*Le ragioni della classificazione degli ambiti*

*Aspetti giuridici ed economici permettono di distinguere i suoli soggetti a perequazione:*

- se consideriamo gli aspetti giuridici, possiamo distinguere aree destinate ad usi agricoli e che verranno trasformate in aree urbane e aree che invece sono già urbane poiché comprese nel perimetro della città.
- per quanto concerne gli aspetti economici, è possibile distinguere le aree dal punto di vista delle caratteristiche di fatto, ad esempio aree prossime a servizi e attrezzature e aree che invece ne sono distanti; oppure aree che beneficiano della prossimità a beni ambientali o a beni storico-architettonici in grado di valorizzare i futuri immobili.

*I criteri per la classificazione*

Attraverso *l'incrocio e l'elaborazione delle caratteristiche ritenute rilevanti* è così possibile giungere all'elaborazione delle classi di aree sulle quali si applica la perequazione urbanistica.

Il numero delle classi è variabile e non determinabile a priori. I casi estremi sono due. Le aree destinate alla trasformazione urbana presentano caratteristiche analoghe sotto il profilo giuridico ed economico. Sono destinate dal piano alla stessa funzione e possiedono caratteristiche di accessibilità e di qualità ambientale analoghe: il mercato attribuirebbe ad esse analoghi valori. Al contrario, le aree possono presentarsi in modo radicalmente diseguale, sotto il profilo delle norme che ne regolano l'uso e sotto il profilo delle qualità che ne determinano il valore di mercato.

*Le classi di suoli*

È possibile prefigurare due casi estremi.

- Nel caso le aree destinate a trasformazione perequativa siano caratterizzate dalle medesime condizioni di fatto e di diritto, che attengono alla situazione giuridica delle stesse, l'articolazione in classi è semplice. Esiste una sola classe di suoli e ad essa è possibile attribuire un medesimo indice edificatorio.
- Nel caso i suoli si caratterizzino per rilevanti differenze nel loro stato di fatto e stato di diritto, raggiungere un trattamento che rispetti le diverse caratteristiche delle aree impone un percorso più complesso: riconoscendo sistematicamente le differenze giuridiche ed economiche di ogni proprietà destinata alla trasformazione urbanistica, ad ogni area potrebbe corrispondere una classe.

I piani perequativi non hanno mai dovuto affrontare la complessità di questa seconda evenienza, ma neppure hanno trovato città semplici e facilmente organizzate come ipotizzato nel primo caso (cfr. seguito).

<b>Comune</b>	<b>La denominazione delle classi</b>
Schio Prg 2008	Aree industriali dismesse, o già destinate ad altro uso, in contesto urbanizzato Aree già destinate a servizi nel precedente P.R.G. ma non realizzati Aree già destinate all'agricoltura nel precedente P.R.G. Aree già destinate all'agricoltura nel precedente P.R.G. e di valore paesaggistico
Padova Prg 2004	Zone di perequazione urbana Zone di perequazione integrata Zone di perequazione ambientale
Reggio Emilia Psc 2009	Ambiti da riqualificare - AR - 4 sottoclassi Ambiti per nuovi insediamenti urbani - ANS - 6 sottoclassi Ambiti specializzati per nuovi insediamenti produttivi - ASP_N - 2 sottoclassi I poli funzionali - 5 sottoclassi
Cesena Prg 2000	AT1 - Aree interne ai tessuti urbani AT2 - Aree di riqualificazione urbana AT3 - Aree di cintura a destinazione prevalentemente residenziale AT4 a - Aree di cintura a destinazione prevalentemente polifunzionale AT4 b - Aree di cintura a destinazione polifunzionale a prevalenza commerciale AT4 c - Aree di cintura a servizio della viabilità AT5 - Aree di connessione dei margini urbani AT6 - Aree di valorizzazione paesaggistico-ambientale AT7 - Aree di riqualificazione paesaggistico-ambientale

*La classificazione nelle esperienze: alcuni esempi*

L'analisi delle esperienze evidenzia una importante convergenza nel percorso classificatorio dei suoli che a partire da alcune classi di riferimento può riconoscerne altre in funzione delle peculiari caratteristiche di ogni città e dell'attenzione che l'amministrazione intende porre sul tema delle differenze

*Il percorso classificatorio nelle esperienze*

delle aree che entrano nelle trasformazioni.

A titolo esemplificativo:

- le aree dismesse o sottoutilizzate generalmente comprese nel perimetro del territorio urbano consolidato vengono comprese in una classe contraddistinta dalla maggiore capacità edificatoria;
- le aree del territorio già destinate dal piano ad usi urbani, vedono il riconoscimento di "diritti acquisiti" che porta a diversificare le classi riconoscendo una diversità tra le aree riconfermate ad usi urbani e le future aree di espansione precedentemente impiegate per scopi agricoli.

Infine, *caratteristiche giuridiche specifiche o caratteristiche riferite a peculiari stati di fatto* hanno rappresentato la *premessa per ulteriori articolazioni del sistema delle classi*. Ad esempio:

- le aree dismesse di grande dimensione possono essere differenziate rispetto a quelle di dimensioni minori tenendo conto dei ritorni complessivi legati alla valorizzazione dei suoli;
- oppure le aree precedentemente agricole, o quelle destinate ai servizi, possono disarticolarsi in ragione in una più o meno spiccata vocazione alla tutela paesaggistica o ambientale.

### 3.3 La determinazione degli indici

Il passaggio successivo alla classificazione delle aree è l'attribuzione degli indici che stabiliscono quanta capacità edificatoria potrà essere riconosciuta alle dotazioni territoriali soggette a perequazione urbanistica. La classificazione infatti raggruppa le aree di trasformazione urbanistica con analoghe caratteristiche giuridiche ed economiche a cui riconoscere analogo valorizzazione attraverso l'attribuzione degli indici.

Il valore dei suoli destinati a trasformazione urbanistica è infatti funzione diretta della capacità edificatoria loro attribuita dagli strumenti urbanistici: risulta quindi cruciale stabilire indici in grado di contemperare ai diversi obiettivi della proprietà e dell'amministrazione.

*Il ruolo centrale della determinazione degli indici*

Indici modesti sono funzionali al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione: una *modesta edificabilità* privata consente *l'acquisizione di importanti quantità delle dotazioni territoriali*, ma determina valorizzazioni modeste per le proprietà che possono eventualmente non aderire alle scelte dell'amministrazione rendendo inefficace il piano.

Si consideri il caso limite di indici edificatori talmente contenuti da determinare una valorizzazione inferiore alle indennità espropriative accordate dall'amministrazione: la perequazione in tal caso rappresenta una forma di espropriazione con una riduzione del valore che difficilmente determina la cooperazione della proprietà alla attuazione del piano.

*Le scelte estreme: indici modesti e indici elevati*

*Indici elevati* invece soddisfano le attese economiche della proprietà, ma *determinano la contrazione dei suoli funzionali alle dotazioni territoriali acquisite dall'amministrazione* con l'effetto di ridurre la qualificazione della città pubblica. Il caso limite è rappresentato dall'impiego di indici che consentano il solo recupero, nell'ambito interessato, delle dotazioni territoriali destinate a standard di legge: in tal caso il beneficio legato al ricorso alla perequazione urbanistica dovrà essere perseguito attraverso modelli più articolati (cfr. 3.4 - perequazione a comparto discontinuo o ad arcipelago).

Comune	La denominazione delle classi	Indici perequativi
Padova Prg 2004	Zone di perequazione urbana	0,50 mc/mq
	Zone di perequazione integrata	0,25 mc/mq
	Zone di perequazione ambientale	0,15 mc/mq
Schio Prg 2008	Aree già destinate all'agricoltura nel precedente P.R.G.	0,36 mc/mq
	Aree già destinate all'agricoltura nel precedente P.R.G. e di valore ...	0,24 mc/mq
	Aree già destinate a servizi nel precedente P.R.G. ma non realizzati	0,54 mc/mq
	Aree industriali dismesse, o già destinate ad altro uso, in contesto ...	1,20 mc/mq
Reggio Emilia Psc 2009	Ambiti da riqualificare nel contesto urbano AR 1-2	0,40 mq/mq
	Ambiti da riqualificare nel contesto urbano e complessi AR 3-11-20	0,48 mq/mq 0,24 mq/mq
	Ambiti da riqualificare nelle frazioni AR 12-13-15-17	0,75 mq/mq 0,30 mq/mq
	Ambiti da riqualificare nelle frazioni AR 14	0,24 mq/mq
	Ambiti per nuovi insediamenti urbani ANS 1	0,15 mq/mq
	Ambiti per nuovi insediamenti urbani ANS 2	0,12 mq/mq
	Ambiti per nuovi insediamenti urbani ANS 3	0,36 mq/mq
	Ambiti per nuovi insediamenti urbani ANS 4-6	0,095
	Ambiti per nuovi insediamenti urbani ANS 5	mq/mq
	Ambiti per nuovi insediamenti urbani ANS 7	0,40-0,44 mq/mq
	Ambiti specializzati per nuovi insediamenti produttivi ASP_N1	0,20 mq/mq
	Ambiti specializzati per nuovi insediamenti produttivi ASP_N2	0,15/0,60 mq/mq
	I poli funzionali PF1- Porte d'accesso alla città	0,30 mq/mq 0,40/0,60
	I poli funzionali PF2- Città dello sport e del tempo libero	mq/mq 500 mq/ha
	I poli funzionali PF4- Stazione ferroviaria, CMI, ex officine reggiane	
I poli funzionali PF6- Aeroporto del Tricolore		
Piacenza Prg 2006	Aree di trasformazione integrate	0,50 mq/mq
	Aree di trasformazione integrate	0,35 mq/mq
	Aree di trasformazione integrate	0,15 mq/mq
	Aree di trasformazione produttive polifunzionali	0,30/0,15 mq/mq
	Aree di trasformazione produttive	0,40 mq/mq
	Aree di trasformazione commerciale	0,33/0,20 mq/mq

*Gli indici in alcune esperienze di Piani perequativi*

Le esperienze in corso di attuazione consentono di mettere in evidenza alcuni punti di convergenza e altri di diversità.

I piani promossi in Emilia Romagna mostrano come per i suoli che da agricoli divengono urbani, la proprietà ha accettato indici territoriali intorno allo 0,1 mq/mq. A Piacenza, Reggio Emilia, Ravenna questo indice di edificabilità ha innescato un processo di cooperazione fra la proprietà e l'amministrazione, assicurando all'ente locale l'acquisizione di importanti riserve fondiarie.

*Un'analisi critica delle esperienze*

Valori più elevati riguardano invece le aree dismesse, le aree sottoutilizzate e

in corso di progressivo abbandono. In termini di edificabilità, le aree comprese in queste classi possono raggiungere indici significativamente più elevati: a Reggio Emilia alle aree dismesse è stato attribuito l'indice 0,4 mq/mq, mentre a Piacenza per aree analoghe è stata raggiunta la densità edificatoria di 0,5 mq/mq.

I valori devono tuttavia essere assunti con cautela. L'attribuzione degli indici rappresenta un'operazione per la quale non è possibile fornire semplici formule operative da applicare meccanicamente in ogni città.

Sulla base delle esperienze promosse nel nostro paese, è possibile definire *tre metodologie*, di seguito riportate, *che possono essere impiegate per la determinazione degli indici perequativi*.

Va tuttavia evidenziato che con il principio perequativo pubblico e privato trovano un'intesa sulle forme di ripartizione di diritti edificatori e oneri per le dotazioni territoriali sulla base del progetto di città condiviso e concertato da cui consegue la *centralità del progetto* e del contributo del soggetto privato con un adeguata quantità di aree.

Il modello	Le caratteristiche
Il modello per la perequazione "a priori"	L'indice riflette una scelta basata unicamente sulle caratteristiche di fatto e di diritto delle aree interessate dal meccanismo perequativo
Il modello per la perequazione basata su negoziazione	L'indice è l'esito del negoziato tra pubblico e privato e riflette i benefici che quest'ultimo deve ottenere per cooperare all'attuazione del piano
Il modello di perequazione basata sul progetto	L'indice perequativo è l'esito del progetto di città che l'Amministrazione intende promuovere

*Tre modelli per la determinazione dell'indice perequativo*

La prima metodologia prevede che l'indice sia attribuito sulla base delle caratteristiche di fatto e di diritto delle aree interessate dal meccanismo perequativo.

Alle aree che il piano assoggetta a perequazione viene assegnata una capacità edificatoria senza alcuna attinenza al loro futuro sviluppo: per tale ragione l'attribuzione dell'indice è considerata una scelta a priori rispetto ai contenuti del piano e indipendente rispetto al progetto perseguito.

*Le metodologie per la determinazione dell'indice perequativo: la perequazione "a priori"*

Nelle sue applicazioni, *la perequazione a priori si è posta come obiettivo di contenere al minimo l'edificazione privata* e, dunque, la rendita trasferita alla proprietà immobiliare. L'attribuzione di indici molto contenuti senza riferimento allo sviluppo della città impone alle amministrazioni una trattativa il cui successo si basa su di una importante capacità negoziale. Se l'amministrazione si trova nelle condizioni di poter stabilire norme favorevoli alla sua azione, allora è in grado di assegnare volumetrie di sviluppo privato contenute e di acquisire ampie dotazioni di beni immobili per sé; altrimenti dovrà limitarsi a prelievi fondiari più modesti, riflesso di un superiore valore

riconosciuto alle proprietà interessate.

La seconda metodologia enfatizza il ruolo del rapporto tra pubblico e privato ed i benefici che quest'ultimo deve ottenere per cooperare all'attuazione del piano.

L'amministrazione riconosce che il piano perequativo è un piano fondato sulla partnership ed individua nello scambio economico il principio di legittimità a fondamento dell'indice perequativo. Se è vero che la perequazione è strumento per l'accordo tra amministrazione e proprietà sullo sviluppo della città, *allora le volumetrie che il piano attribuisce alla proprietà rifletteranno i benefici economici necessari a determinare l'accordo.*

Tuttavia, *il limite di questo approccio* consiste nel porre in capo ad una *riflessione puramente economica lo sviluppo della città.*

La città e il suo sviluppo divengono secondari rispetto alla creazione e alla distribuzione del plusvalore immobiliare esito delle scelte amministrative, *analogamente a quanto già avvenuto nell'ambito di una parte significativa dei PIRUEA* di cui la partnership pubblico/privato è uno degli aspetti maggiormente qualificanti, fino a trasformarli in strumenti di natura parafiscale per il finanziamento di opere e interventi pubblici.

Le opportunità di questo modello possono essere utilmente impiegate laddove un'ampia flessibilità degli indici perequativi (tra PAT e PI o in processi concorsuali) rappresenta l'esito dell'impiego di diversi strumenti: la perequazione per l'acquisizione delle aree e delle dotazioni territoriali funzionali allo sviluppo della città pubblica e l'incentivazione urbanistica – con indici aggiuntivi negoziati con l'amministrazione – per il co-finanziamento di altri interventi di interesse pubblico previsti dal piano.

L'ultima metodologia per la determinazione dell'indice perequativo muove dal progetto di città e deriva gli indici da quest'ultimo. *L'indice riflette una visione dello sviluppo urbano* che prevede per le aree di trasformazione un carico di edificabilità privata affiancata a dotazioni di suoli destinati alla comunità e di volumetrie pubbliche.

In una simile prospettiva *il valore dell'indice costituisce l'esito di uno sforzo progettuale* che attiene alla visione della città per cui indici relativamente elevati sono coerenti con l'obiettivo della sostenibilità e della densificazione delle aree già urbane se un'amministrazione intende limitare al massimo le aree di sviluppo per contenere il consumo di suolo agricolo. Allo stesso modo, indici contenuti trovano fondamento in strategie di sviluppo territoriale con ampie dotazioni territoriali ad esempio destinate a parchi e verde pubblico.

L'amministrazione determina l'ammontare dell'indice di edificabilità sulla base di un progetto urbano di cui si assume la responsabilità. Per questa ragione, il procedimento è anche chiamato a posteriori: esso infatti ratifica le scelte progettuali dell'amministrazione e le riporta sotto forma quantitativa nell'indice perequativo.

Sotto il profilo economico, il negoziato tra pubblico e privato non si fonda sulla mera espressione dei rapporti di forza in gioco, bensì sulla necessità che il soggetto privato concorra alla realizzazione e al finanziamento delle opere di interesse collettivo.

Il contributo aggiuntivo in termini di aree che l'amministrazione richiede con

*Le metodologie per la determinazione dell'indice perequativo: la negoziazione per la determinazione delle edificabilità*

*Le metodologie per la determinazione dell'indice perequativo: il progetto e le capacità edificatorie*

lo strumento perequativo possiede un nesso causale che il piano esplicita e argomenta. Per cui se la città promossa dal piano è una città ricca di dotazioni ambientali alla proprietà verrà richiesto un contributo addizionale in termini di aree che non è quindi assimilabile ad un generico prelievo di plusvalore esito di una superiore forza negoziale del soggetto pubblico ma il contributo necessario all'attuazione delle dotazioni territoriali che il piano prefigura.

### 3.4 La trasformazione perequativa delle aree

L'efficacia dello strumento perequativo in termini di raggiungimento degli obiettivi si sostanzia nell'ambito dei comparti perequativi (insiemi di suoli destinati a trasformazione urbana) individuati sulla base di criteri progettuali e attuativi.

In termini generali, il *comparto perequativo* è l'unità minima di trasformazione urbana caratterizzata da unitarietà sotto il profilo progettuale e da un assetto proprietario semplificato per minimizzare i costi di transazione, ovvero i costi connessi al coordinamento delle iniziative fra operatori privati e amministrazione pubblica.

*I comparti  
perequativi*

Il comparto perequativo può essere composto da aree fra loro contigue (comparto continuo) o gruppi di aree non contigue (comparto non continuo) che comunque concorrono all'organizzazione di parti di città secondo un progetto coordinato finalizzato all'attuazione delle dotazioni territoriali.

*Comparti  
continui e  
discontinui*

A questo scopo i comparti sono caratterizzati dalla seguente ripartizione funzionale:

- *un'area privata*, destinata alla concentrazione delle capacità edificatorie riconosciute dal piano, che tuttavia può contenere dotazioni territoriali di proprietà privata ma funzionali a servizi convenzionati con l'Amministrazione.
- *un'area destinata alle dotazioni territoriali*, ovvero i suoli che il proprietario privato cede a titolo gratuito all'amministrazione *oltre alle aree dovute per legge*. Essa comprende i suoli destinati ai servizi di interesse pubblico e generale e qualora l'Amministrazione lo ritenesse utile e necessario, anche alla residenzialità sociale.

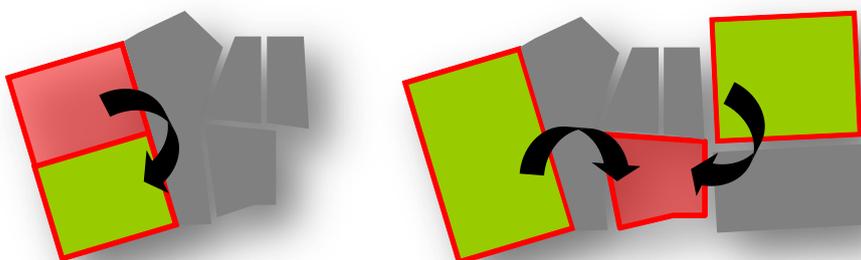
*Articolazione dei  
comparti*

Tale schema di comparto può essere anche maggiormente articolato, laddove si prevedano, ad esempio, concentrazioni edificatorie a destinazione sia pubblica che privata.

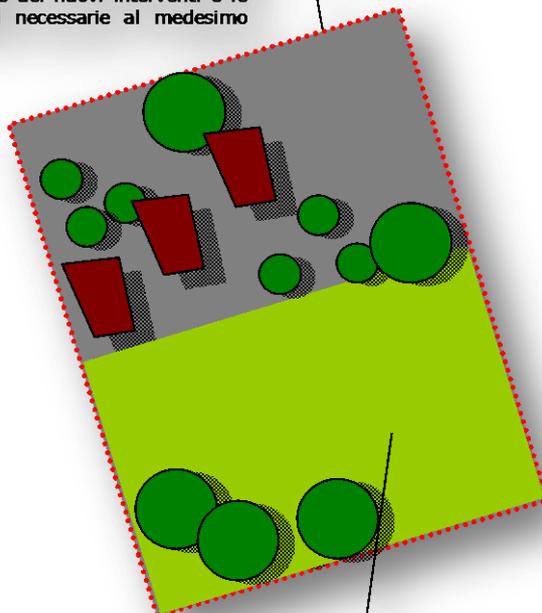
Per quanto riguarda le aree destinate alle dotazioni territoriali, l'Amministrazione può essere interessata ad acquisire solo una porzione o l'area nella sua interezza. Nel primo caso lo strumento perequativo si avvale del comparto continuo mentre nel secondo caso, l'acquisizione di un'intera area passa per l'identificazione di un comparto discontinuo.



*Comparti e obiettivi*

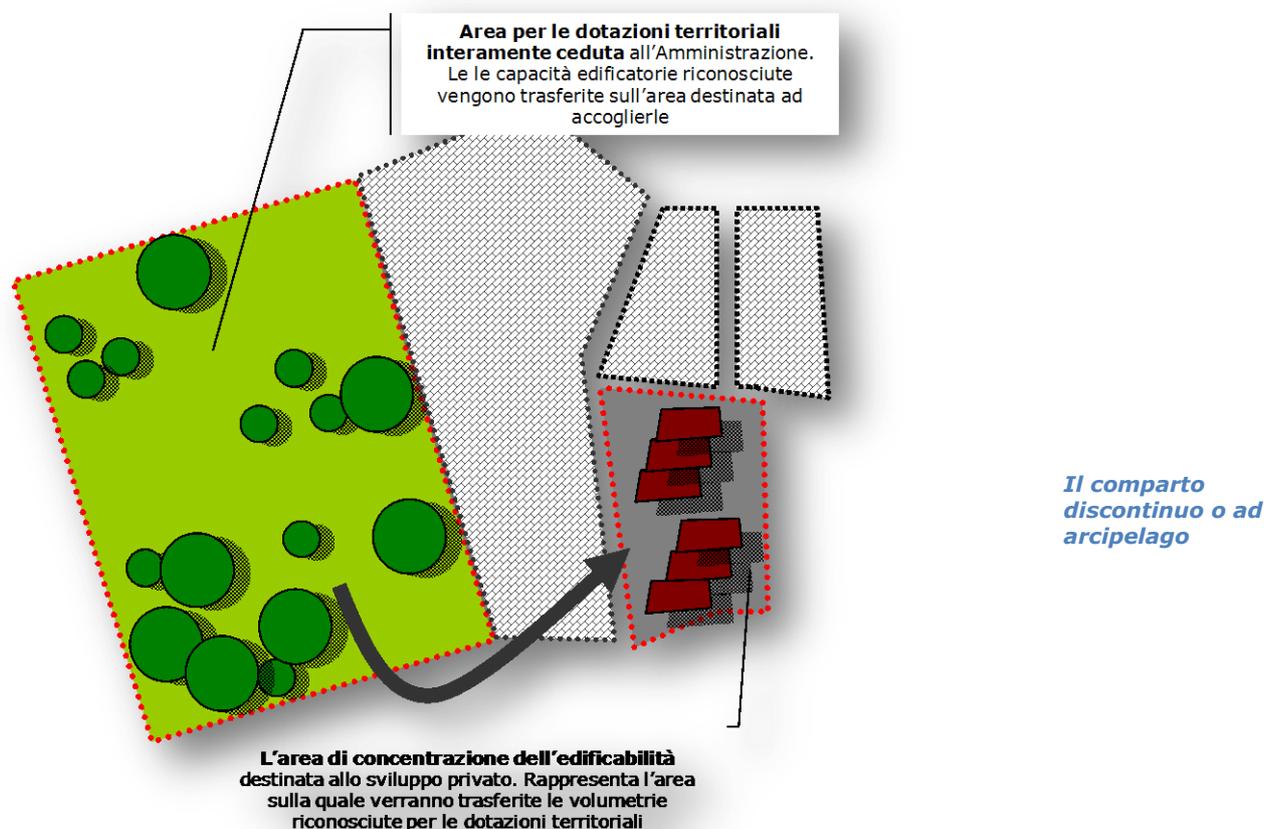


L'area destinata alla trasformazione privata. Essa potrà contenere la **superficie fondiaria** destinata alla concentrazione delle capacità edificatorie riconosciute dal Piano, **aree permeabili** per il mantenimento della qualità ecologico-ambientale dei nuovi interventi e le **dotazioni infrastrutturali** necessarie al medesimo intervento.



*Il comparto con perimetro continuo*

Le **dotazioni territoriali** che il soggetto attuatore cede a titolo gratuito all'Amministrazione Comunale.

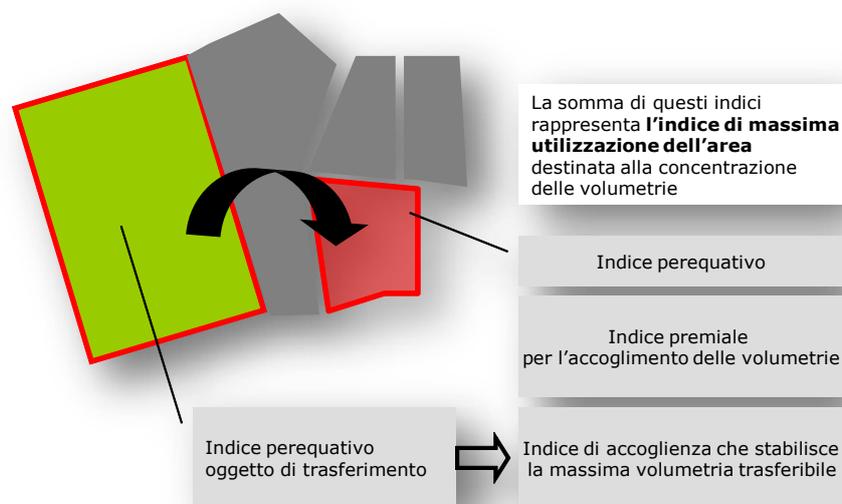


La maggiore complessità di attuazione del comparto discontinuo richiede attenzione a due elementi.

Il coordinamento tra proprietà non contigue rende opportuna l'istituzione di *strumenti premiali* per le proprietà che accettano di ricevere le capacità edificatorie trasferite.

*Gli elementi per la fattibilità del comparto discontinuo*

Il meccanismo di trasferimento delle potenzialità edificatorie deve essere verificato allo scopo di renderlo *tecnicamente fattibile* con particolare attenzione al carico urbanistico esito dei trasferimenti e al soddisfacimento delle dotazioni minime di aree per gli insediamenti che "ospitano" tali potenzialità edificatorie.



Nel rispetto dell'unitarietà progettuale proposta dall'amministrazione, *un comparto può essere modificato nei confini e nei contenuti per facilitare l'accordo della proprietà.*

Attraverso strumenti di natura diversa – come le schede progetto, ad esempio – l'amministrazione suggerisce soluzioni alla proprietà senza tuttavia vincolarla al loro rispetto. La proprietà può modificare la proposta di base, alterandone i contenuti di ciò che è definito come non vincolante, proponendo nuove soluzioni di maggior valore, sia privato che collettivo.

La flessibilità nella determinazione dei confini e dei contenuti rende possibile l'accordo consensuale tra privati, pur mantenendo inalterato l'obiettivo prioritario dell'attuazione delle dotazioni territoriali pubbliche. E' opportuno sottolineare come i meccanismi di flessibilità debbano comunque garantire la prioritaria attuazione degli interventi di interesse pubblico.

*Il rapporto fra  
comparto  
perequativo e  
progetto  
urbanistico*

Per quanto previsto dall'ordinamento, infatti, la possibilità di un esproprio tra privati per la disponibilità delle aree e lo sviluppo del comparto appare una soluzione estrema.

Ne consegue che la possibilità di modifica dei confini e dei contenuti del comparto e la *possibilità di attuazione per parti del piano operativo, garantendo comunque l'attuazione prioritaria degli interventi di interesse pubblico*, appaiono decisivi per il suo successo.



La scheda progetto definisce lo **schema d'uso del suolo** articolando le aree destinate a dotazioni territoriali (verde e parcheggi) e le aree destinate agli insediamenti

*Un esempio di scheda progetto*

Oltre alla fattibilità tecnica dei comparti, vanno considerati altri due temi.

Il primo riguarda *il numero e la qualità dei proprietari* interessati dall'attuazione dei comparti. Senza appiattire la delimitazione dei comparti di sviluppo sul catasto terreni, è utile determinare condizioni credibili per la promozione di progetti di sviluppo, evitando, ad esempio, di imporre l'accordo tra un numero troppo elevato di proprietari, o promuovendo accordi tra proprietà caratterizzate da obiettivi divergenti. In questo caso, il ricorso a meccanismi premiali può rivelarsi utile per orientare le scelte degli operatori privati nella direzione dell'efficacia del piano.

*Gli elementi critici dell'attuazione dei comparti*

*L'assetto proprietario dei comparti*

Il secondo tema concerne una *possibile strategia di attesa della proprietà* nei confronti delle scelte del piano. Un proprietario potrebbe non essere soddisfatto della quantità edificatoria assegnatagli e considerare vantaggiosa una strategia di attesa, confidando sulla possibilità di ottenere maggiori volumetrie in successivi sviluppi del piano.

La mancata decisione di investimento del settore privato impedisce all'amministrazione di acquisire le aree necessarie alla realizzazione delle attrezzature pubbliche rallentando l'attuazione del piano. L'efficacia del meccanismo perequativo dipenderà allora dalla capacità di impiego di strumenti complementari o alternativi. A fronte di strategie contraddittorie con l'attuazione del piano, l'amministrazione può, ad esempio, modificare i contenuti progettuali articolando diversamente contenuti pubblici e privati del piano; può infine espropriare le aree necessarie alle dotazioni territoriali anticipando lo sviluppo della parte pubblica del comparto.

*La mancata attuazione dei comparti*

Va infine ricordato che, a differenza dei criteri generali e degli obiettivi

strategici del PAT, *tutte le previsioni legate alle dotazioni territoriali e alle attrezzature collettive all'interno del Piano degli Interventi hanno una durata temporale quinquennale*. Qualora le indicazioni di piano non siano state attuate entro tale lasso di tempo, le previsioni del PI decadono perdendo qualsiasi validità ai fini dell'attuazione di progetti.

Nelle pagine precedenti è stato argomentato come *la cessione di aree rappresenta la modalità di contribuzione alle dotazioni territoriali* di norma impiegata nei piani perequativi. Questa prassi è per altro coerente al principio della compensazione introdotto dalla sentenza Corte Costituzionale 179/99 ed è ampiamente riconosciuto nella giurisprudenza.

Le aree acquisite possono essere impiegate per la realizzazione di tutte le dotazioni territoriali, compresa l'edilizia sociale, coerentemente alle indicazioni contenute all'art. 39 che *prevede esplicitamente che "quote di superficie o di volume" acquisite attraverso la perequazione* vengano impiegate anche per la *promozione di interventi di ERP*.

Recentemente il dibattito sulla contribuzione alle dotazioni territoriali, soprattutto a seguito degli importanti vincoli economici delle Amministrazioni e all'assenza di risorse da impiegare nella realizzazione di opere e attrezzature pubbliche, si focalizza sulla molteplicità delle possibili contribuzioni da parte dell'operatore privato. Accanto alla cessione delle aree, il dibattito sposta l'attenzione sull'opportunità per l'operatore privato di contribuire alle dotazioni attraverso la cessione di edificabilità, la realizzazione e cessione di opere, la realizzazione di edilizia residenziale sociale o formule di corresponsione in moneta (la cosiddetta "monetizzazione").

*Le modalità di contribuzione alle dotazioni territoriali*

Va ricordato che la perequazione rappresenta uno *strumento per l'attuazione dei contenuti pubblici e delle previsioni di piano* al quale *devono essere affiancati altri strumenti attuativi e gestionali* in funzione delle caratteristiche del progetto che si intende attuare. Il suo ruolo non può quindi essere sovradimensionato rispetto alle sue effettive potenzialità (cfr. pagine seguenti).

#### **4. Le fasi operative nei piani di nuova generazione**

---

Il metodo con il quale la perequazione diventa *parte integrante del piano urbanistico tradizionale* è - pur con numerose varianti - sostanzialmente *consolidato* (si vedano, al riguardo, le pagine precedenti).

Diversa è la situazione nei piani di nuova generazione che articolano lo strumento urbanistico in due parti dove la prima ha valore strutturale (il piano di assetto del territorio) e si propone di definire le scelte di lungo periodo dello sviluppo urbano mentre la seconda (il piano degli interventi) ha valenza operativa, una validità temporalmente definita, e articola e specifica le regole generali fissate dal PAT.

La divisione tra piano strutturale e operativo riguarda anche aspetti di rilievo del processo di valorizzazione dei suoli: il Piano di Assetto del Territorio determina le aree considerate invariabili del territorio e non conforma le aree di sviluppo pubblico e privato, mentre è il Piano degli Interventi a svolgere questa delicata operazione.

La *divisione tra Piano di Assetto del Territorio e Piano degli Interventi* e il *diverso potere conformativo* che esplicano sul territorio *determinano nuove*

modalità di applicazione del principio perequativo nella pratica, come illustrato nelle pagine seguenti.

#### 4.1 Il rapporto fra perequazione, PAT, PI e PUA

A partire dalle *indicazioni normative contenute nell'art. 35*, il processo attuativo della perequazione urbanistica è il seguente:

- il PAT determina i criteri e le modalità per l'applicazione della perequazione;
- Il PI con Pua, comparti urbanistici e atti di programmazione negoziata disciplinano gli interventi di trasformazione da realizzare unitariamente assicurando l'equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra i proprietari indipendentemente dalle destinazioni d'uso pubbliche o private assegnate alle singole aree;
- Il Pua ovvero i comparti urbanistici e gli atti di programmazione negoziata definiscono le aree di concentrazione dell'edificato e le dotazioni territoriali oggetto di cessione.

*Le indicazioni dell'art. 35*

Rispetto alle fasi operative illustrate nelle fasi precedenti del documento, merita evidenziare che l'art. 35 non indica il momento in cui procedere alla loro elaborazione.

La *divisione tra disposizioni strutturali (PAT) e disposizioni operative (PI)* determina quindi *nuove modalità di applicazione del principio operativo* nella prassi e le *scelte circa il rapporto fra le fasi operative prima illustrate e il livello di piano*.

#### 4.2 La perequazione fra PAT e PI

L'articolazione del piano urbanistico nei *due livelli pianificatori* rappresentati dal PAT e dal PI determina, rispetto all'impiego nei Piani regolatori tradizionali, *specifiche modalità di applicazione della perequazione nella pratica*.

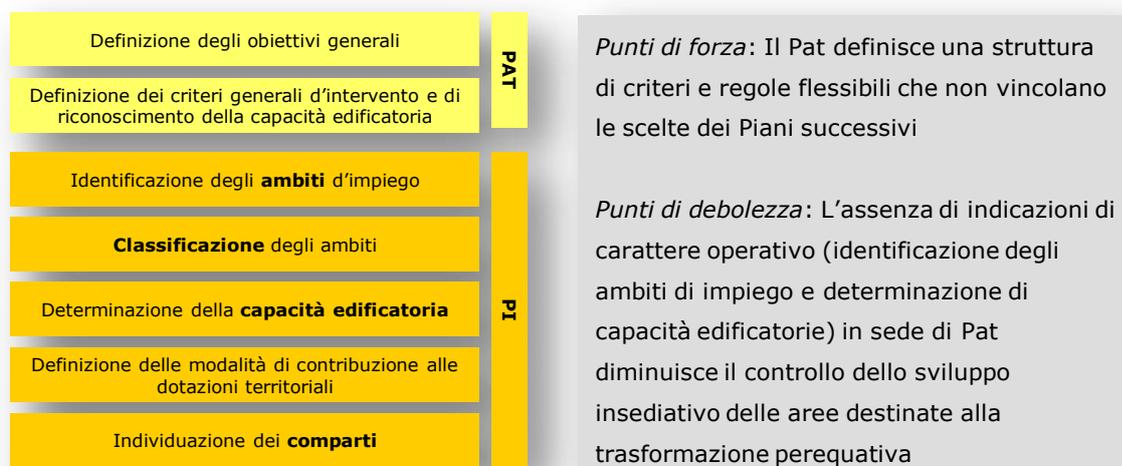
In particolare, le indicazioni normative contenute nell'art. 35 consentono alle Amministrazioni di *sviluppare nel PAT e nel PI le regole d'impiego* dello strumento in funzione del *livello di flessibilità* che si intende raggiungere.

E' possibile descrivere, con una certa schematicità, una strategia che affida *al PAT il compito di definire il quadro di regole e criteri generali* demandando *al PI la definizione di tutte le regole operative*.

Il *PAT delinea il quadro di regole e criteri generali* che informano il meccanismo perequativo indicando le fasi operative poi sviluppate ed elaborate nel PI, al fine di assicurarne l'efficace funzionamento. Il PI avrà quindi il compito di definire gli ambiti di applicazione dello strumento, di elaborare la classificazione dei suoli e di identificare le capacità edificatorie associate alle regole perequative e di definire le regole di trasformazione.

*La declinazione della perequazione tra PAT e PI*

In questo caso, regole generali contenute nel PAT potranno essere modulate e articolate anche differentemente nei successivi PI in ragione degli ambiti d'impiego, delle scelte circa il carico urbanistico e lo sviluppo urbanistico delle aree e dei contenuti quali-quantitativi delle dotazioni territoriali che si intendono promuovere con riferimento al principio perequativo



## 5. La concorsualità e concertazione per l'attuazione delle regole perequative

Il principio perequativo assume il partenariato fra pubblico e privato quale elemento di successo per l'attuazione della città pubblica e privata. Le esperienze di piani perequativi mostrano infatti che:

- l'impiego della perequazione non è di per sé garanzia di attuazione delle dotazioni territoriali poiché se il soggetto privato non è interessato ad attuare la parte privata, anche la città pubblica non viene sviluppata;
- la cessione di suoli rappresenta una delle possibili modalità di contribuzione alle dotazioni. Ad essa si affianca, in forma sostitutiva o complementare, la realizzazione delle opere e la loro eventuale gestione.

Per questa ragione, *la concorsualità e gli accordi con i privati ai sensi dell'art. 6 della Lr 11/2004 possono rappresentare gli strumenti in grado di rendere operativa ed efficace la gestione di piani e progetti perequativi*, assicurando l'effettiva attuazione delle dotazioni territoriali nel passaggio tra i diversi livelli di piano (strutturale, operativo e attuativo).

Le scelte di piano e l'articolazione dei contenuti perequativi fra PAT e PI potranno orientare l'impiego di questi strumenti coinvolgendo in modo diverso gli operatori privati nelle scelte di trasformazione del territorio.

### 5.1 Il rapporto fra concertazione e livello di piano

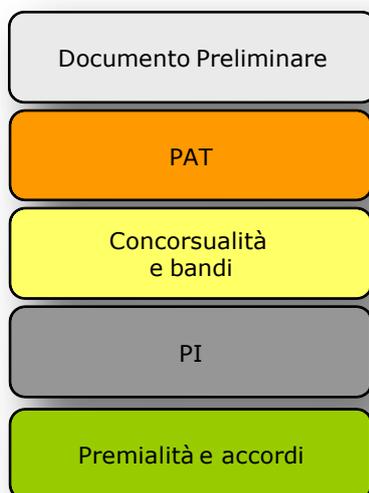
*La concorsualità e la concertazione possono trovare collocazione a valle del PAT* e quindi dialogare con le regole perequative predisposte nel piano strutturale.

L'Amministrazione può ritenere che il contributo dei soggetti privati alla pianificazione avvenga solo entro la cornice consolidata della pianificazione strutturale dove le scelte di assetto e di sviluppo del territorio risultano definite.

Di contro, il Comune non è interessato alla possibilità che i soggetti privati concorrano alla forma del quadro strategico delle linee di indirizzo e degli obiettivi di trasformazione del territorio, mentre il ruolo degli operatori privati viene considerato rilevante nell'attuazione dei progetti promossi dal PI.

E' così opportuno che la *contribuzione privata* non avvenga sulla base di una generica volontà di dotare la città di opere e attrezzature pubbliche ma *si basi un quadro di regole perequative e meccanismi premiali ed incentivanti flessibili individuati nell'ambito del PAT e quindi articolati nel PI.*

A questo scopo, il PI può indire un bando, ad esempio per le Manifestazioni di Interesse, con l'obiettivo di selezionare i promotori privati che interpretino al meglio gli obiettivi di qualità ed i contenuti di progetto declinati dallo strumento urbanistico operativo. Tale meccanismo garantisce che la realizzazione della città pubblica sia attuata e gestita in maniera concertata e trasparente tra l'Amministrazione e gli operatori privati.



## Parte seconda - Il credito edilizio e la compensazione

---

### 1. L'innovazione del credito edilizio

---

La promozione di interventi di riqualificazione ambientale e urbana e di acquisizione di immobili da parte dell'amministrazione per mezzo di crediti edilizi rappresenta una delle innovazioni di maggiore interesse nel campo degli strumenti innovativi di gestione dei piani urbanistici introdotta dalla Lr 11/2004.

I possibili ambiti di impiego dei crediti edilizi sono puntualmente definiti all'art. 36 dove si afferma che spetta al Piano di assetto del territorio l'individuazione di opere incongrue, elementi di degrado, interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola che possono essere attuati attraverso il riconoscimento dei crediti edilizi.

*I contenuti  
dell'art. 36*

Il credito edilizio può essere definito come una quantità di volumetria (o superficie) edificabile attribuita dall'amministrazione ad un operatore privato allo scopo di attivare un processo di trasformazione o conservazione dell'ambiente fisico.

Il credito edilizio può rappresentare inoltre *la quantità volumetrica riconosciuta a titolo compensativo ai proprietari di beni immobili oggetto di vincolo preordinato all'esproprio* qualora tali beni vengano ceduti all'Amministrazione (art. 37). Per questa ragione, nel presente atto di indirizzo si assume che le regole e le criticità per l'impiego del credito edilizio siano assimilabili alla compensazione.

*I contenuti  
dell'art. 37*

Nella prospettiva dell'amministrazione, l'innovazione è significativa: la riqualificazione del territorio e l'acquisizione degli immobili necessari alle dotazioni territoriali avviene attraverso la corresponsione alla proprietà di un potenziale di edificazione da impiegare nelle aree di trasformazione urbana. Nella prospettiva della proprietà, l'adesione ai nuovi meccanismi di gestione del piano consente una valorizzazione degli immobili destinati a progetti pubblici con tempi e valori più coerenti rispetto alle proprie attese.

#### 1.1 Gli ambiti d'impiego dei crediti

È utile tematizzare i principali interventi che si prestano al riconoscimento di crediti:

- i progetti di riqualificazione di tessuti edilizi degradati, soprattutto in presenza di progetti tesi a promuovere operazioni selettive di demolizione allo scopo di acquisire immobili funzionali alla città pubblica.
- i progetti di riqualificazione e tutela del paesaggio dove il credito può essere impiegato negli interventi di ripristino ambientale che comportano l'abbattimento di manufatti (come, ad esempio, gli allevamenti in disuso, i fabbricati ad uso produttivo localizzati in area impropria), che non comportano necessariamente la cessione dei suoli all'Amministrazione.

In entrambi i casi, il credito edilizio viene impiegato nell'ambito di interventi mirati e puntuali finalizzati alla traslazione di carichi urbanistici mediante il riconoscimento di una capacità edificatoria a fronte della cessione e demolizione di manufatti esistenti.

*Il credito per la demolizione di manufatti incongrui*

Merita evidenziare che in ragione delle criticità giuridiche, gestionali ed attuative dello strumento, di seguito illustrate, l'impiego del credito edilizio per la soluzione di situazioni puntuali di degrado appare utile ed efficace.

Al contrario, l'impiego del credito edilizio nell'ambito di interventi di riqualificazione ambientale che tuttavia non prevedono la demolizione di opere incongrue bensì la realizzazione di opere appare più critico e problematico e richiede un importante controllo del processo gestionale da parte dell'Amministrazione.

*Il credito per gli interventi di riqualificazione ambientale*

In questo secondo caso infatti il credito assume valenza di strumento premiale o incentivante piuttosto che compensativo allo scopo di riconoscere capacità edificatorie ai soggetti attuatori di interventi di riqualificazione.

## 2. Le criticità sotto il profilo giuridico

---

Se le opportunità di applicazione appaiono di sicuro interesse, è tuttavia necessario evidenziare le criticità del credito edilizio e in particolare la sua ambiguità giuridica.

Senza entrare in una disamina degli aspetti giuridici dello strumento, obiettivo che esula dal presente atto d'indirizzo, appare chiara la *natura ancora debolmente definita del credito edilizio* in assenza di una riforma del diritto di proprietà, prerogativa del legislatore nazionale.

L'impiego del credito edilizio nella direzione che porta a riconoscere ad *un soggetto un diritto edificatorio separato e autonomo rispetto al suolo* risulta quantomeno controversa, imponendo cautela nell'applicazione dello strumento in questo senso, in attesa di un auspicato chiarimento normativo.

Ne consegue che il riconoscimento di un ammontare di capacità edificatoria sotto la forma di crediti edilizi ad un soggetto che non esercita la contestuale proprietà dei suoli su cui sfruttare tali diritti edificatori presenta *elementi di rischio sotto il profilo giuridico* che l'Amministrazione deve attentamente valutare sebbene la discussione su questi temi sia aperta e veda posizioni contrastanti. Merita infatti evidenziare come una parte della dottrina notarile consideri il credito quale diritto reale atipico e rimandi alla prassi della "cessione di cubatura" per l'individuazione dei possibili modelli operativi.

In ultimo va sottolineato come i progetti di trasformazione, promossi da privati che intendano utilizzare crediti edilizi, dovranno essere soggetti al rilascio di un permesso di costruire convenzionato, o altro titolo abilitativo, che attesti la titolarità dell'intervento e riporti l'ammontare della capacità edificatoria del credito edilizio. La *predisposizione del Registro dei Crediti edilizi* in ciascun Comune è un ineludibile strumento per garantire la trasparenza e la certezza della titolarità dei diritti.

### 3. Le criticità sotto il profilo economico

---

L'efficacia dei crediti edilizi dipende dalla capacità di attivare effettive condizioni di partenariato tra amministrazione e operatori privati. Se il comune intende acquisire le aree destinate a parco o un immobile per un progetto di riqualificazione nel centro della città deve procedere tramite esproprio alle condizioni previste dal legislatore. E' allora possibile ritenere che la proprietà sia interessata a cooperare se i diritti edificatori assicurano un valore maggiore di quello che l'amministrazione corrisponderebbe facendo ricorso ai tradizionali strumenti autoritativi.

Il meccanismo attivato dal credito edilizio consiste nello scambio tra un bene immobile di proprietà privata e un diritto a edificare in aree selezionate. Da questo punto di vista, l'amministrazione impiega una sua prerogativa – la capacità di consentire l'edificazione e di conformare i diritti della proprietà immobiliare – per finanziare lo sviluppo e la trasformazione della città.

*Se il valore dei diritti è inferiore al valore dell'immobile, la proprietà non ha interesse ad aderire alle trasformazioni proposte, con l'effetto di rendere inefficace il piano urbanistico. Al contrario, una quantità rilevante di diritti edificatori avrà l'effetto di cedere quote eccessive di rendita alla proprietà, con effetti economici e urbanistici discutibili.*

La proprietà confronta il valore del bene a cui è interessata l'amministrazione e, più precisamente, del possibile indennizzo che potrebbe ottenere in caso di esproprio, con quello del potenziale edificatorio attribuito con i diritti edificatori. È quindi plausibile che il riconoscimento attraverso crediti edilizi di *una compensazione analoga al valore di mercato* (e quindi all'indennità di esproprio) *rappresenti una condizione minima per l'adesione al progetto da parte della proprietà*. L'Amministrazione potrà individuare ulteriori *meccanismi incentivanti alla cessione dei beni* allo scopo di rendere evidente alla proprietà i vantaggi economici e gestionali dello strumento del credito rispetto all'esproprio.

#### 3.1 I criteri generali per la determinazione dei crediti

In linea generale, l'ammontare dei crediti edilizi viene determinato a partire da due elementi:

- *il valore di mercato degli immobili oggetto di acquisizione, poiché si assume che i crediti rappresentino una forma di compensazione riconosciuta al proprietario a seguito della cessione dei beni all'Amministrazione. In questa prospettiva il riferimento di base è il criterio di determinazione dell'indennità d'esproprio riconosciuta a seguito della cessione di aree legittimamente edificate;*
- *il valore di mercato delle aree destinate a ricevere i crediti edilizi, poiché l'ammontare dei crediti, ovvero la quantità di volumetria riconosciuta ai proprietari, è funzione del valore dei suoli che ne consentiranno l'effettivo impiego. La seconda variabile strategica è dunque il valore della volumetria in ragione della localizzazione dell'effettivo impiego dei crediti.*

Con riferimento alla prima variabile, è plausibile che il riconoscimento attraverso crediti edilizi di un valore pari al *valore di mercato dei beni* rappresenti la soglia minima a cui aggiungere incentivi allo scopo di rendere evidente alla proprietà i vantaggi economici e gestionali del credito edilizio rispetto all'esproprio.

*Gli elementi critici per la determinazione dei crediti*

Con riferimento alla seconda variabile, va evidenziato che la stima dell'ammontare di crediti edilizi si presenta complessa in quanto il suo ammontare è funzione dei diverse variabili (cfr. pagine seguenti).



*Le fasi per la determinazione dell'ammontare dei crediti*

#### 4. Le criticità urbanistiche

Il principio di equivalenza fra il valore dei manufatti oggetto di cessione e l'ammontare dei diritti edificatori riconosciuti a titolo di credito edilizio non è irrilevante per l'elaborazione da parte dell'Amministrazione delle scelte circa l'identificazione delle aree di impiego dei crediti edilizi. Infatti, l'ammontare dei crediti varia in modo significativo in ragione del valore delle aree di "atterraggio" delle volumetrie.

In termini generali, qualora le aree destinate a ricevere i crediti siano caratterizzate da valori fondiari relativamente elevati (tradizionalmente si tratta delle aree centrali o semicentrali) l'ammontare di crediti edilizi, in termini di volumetrie o superfici, riconosciuti risulterà significativamente inferiore rispetto alla quantità di crediti da riconoscere nel caso le aree di "atterraggio" siano poste nelle località periferiche.

L'affinamento del progetto urbanistico e del modello gestionale predisposto dalle Amministrazioni dovranno quindi considerare con attenzione l'effetto moltiplicativo dei crediti edilizi in ragione della localizzazione individuata.

Infine, va evidenziato come, a fronte della durata quinquennale delle

prescrizioni del PI, le Amministrazioni dovranno parimenti *definire le condizioni temporali di efficacia dei crediti*.

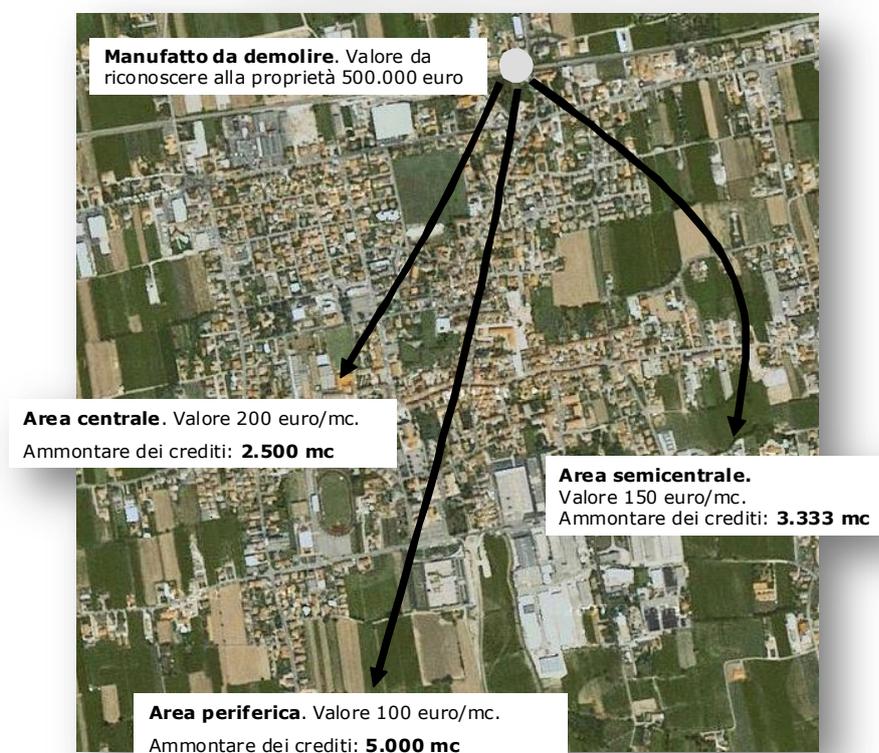
#### 4.1 Crediti edilizi e aree d'impiego

Qualora il *proprietario possa valorizzare il credito in un'unica area*, la determinazione del valore del credito e del suo ammontare pone semplicemente un problema di stima del potenziale volumetrico nelle aree indicate dall'amministrazione.

Più delicata invece diviene la stima del valore attribuito *qualora il diritto possa essere impiegato in più aree*. Se i siti di possibile impiego sono contraddistinti da caratteristiche posizionali diverse, e quindi da valori diversi, la stima scontrerà l'aleatorietà delle diverse localizzazioni.

All'aumentare della flessibilità, lo strumento dei crediti sconta una crescente incertezza nelle forme di effettivo impiego e valorizzazione. La complessità degli attivi scambiati – unita all'incertezza giuridica relativa al loro statuto – potrebbe rendere altamente complesso lo sviluppo stesso del mercato dei diritti che si viene a formare.

Lo schema evidenzia l'effetto moltiplicativo della variabile localizzativa sulla determinazione dell'ammontare dei crediti. Nell'ipotesi di riconoscimento di crediti edilizi per un immobile il cui "valore oggetto di compensazione" è 500.000 euro l'ammontare dei crediti raddoppia in ragione delle caratteristiche economiche dell'area di atterraggio, nell'ipotesi di medesima destinazione d'uso.



*Il rapporto fra aree di impiego e ammontare dei crediti*

#### 4.2 Le modalità di impiego dei crediti nelle aree di "atterraggio"

Al tema dell'ammontare delle aree destinate all'impiego dei crediti va affiancato l'elemento che rimanda alle *modalità di accoglimento delle volumetrie*.

Tre sono i temi che merita richiamare.

Il primo attiene alla necessità di predisporre una disciplina degli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti mediante l'attribuzione di indici differenziati (art. 36 c.4), ovvero mediante il riconoscimento di un doppio livello di capacità edificatoria nella forma, ad esempio, di un indice massimo e di un indice minimo allo scopo di stabilire l'ammontare i crediti che l'area può (o deve) ospitare.

*Le regole urbanistiche per l'acquisizione dei crediti*

Il secondo rimanda al tema *dell'obbligatorietà o della facoltà di acquisire i crediti edilizi* da parte delle aree indicate dall'amministrazione. Se l'obbligatorietà di acquisizione in linea teorica dovrebbe garantire il funzionamento del meccanismo, va evidenziato che le esperienze hanno dimostrato che l'assenza di obbligo nell'acquisizione minimizza le distorsioni del mercato che si generano in presenza di limitazioni o vincoli all'accesso al mercato stesso da parte dell'offerta (i titolari di crediti edilizi) o della domanda (i titolari di aree destinate alla ricezione dei crediti). L'assenza di obbligatorietà inoltre riduce eventuali posizioni monopolistiche da parte dei proprietari delle aree destinate a ricevere i crediti. D'altro lato, la facoltà di acquisizione dei crediti determina condizioni di maggiore incertezza relativamente all'effettiva disponibilità delle proprietà di cooperare al successo dello strumento.

*Obbligatorietà e della facoltà di acquisizione dei crediti*

Infine, va rilevato che il meccanismo del trasferimento dei crediti richiede opportune *verifiche allo scopo di valutare la congruità fra la quantità di crediti generati e l'ammontare delle aree destinate di acquisire tali diritti*. È evidente che un significativo aumento della domanda potenziale dei crediti dovrebbe rendere più efficiente il mercato e facilitare l'incontro tra domanda e offerta.

*La verifica della fattibilità tecnica del meccanismo dei crediti*

#### 5. Le criticità gestionali

---

L'impiego del credito nella pratica dei piani prevede l'individuazione del bene immobile oggetto di riqualificazione, il riconoscimento dell'ammontare dei crediti edilizi e la loro collocazione nell'area destinata ad accoglierli.

Quest'ultimo passaggio apre alla determinazione della formula gestionale che l'Amministrazione intende sviluppare. In termini generali, le *forme di gestione dei crediti edilizi sono legate ai principi e alle scelte strategiche del piano*: se lo strumento di pianificazione determina in modo rigido le trasformazioni dell'ambiente fisico, modelli gestionali con crediti edilizi trasferibili senza vincoli non appaiono coerenti, mentre al diminuire della rigidità delle regole di sviluppo della città è possibile ipotizzare una crescente flessibilità nell'utilizzo dei diritti edificatori.

Ne consegue che le forme di impiego dei crediti edilizi sono diverse e presentano crescenti livelli di complessità. In questa sede, vengono proposti tre modelli caratterizzati da crescenti livelli di flessibilità e di complessità gestionale:

- il piano individua univocamente l'ambito in cui il credito edilizio deve essere impiegato;
- il credito edilizio può essere sfruttato entro un più ampio insieme di aree ampliando l'insieme della potenziale domanda di volumetrie;
- il piano apre alla liberalizzazione nello sfruttamento dei crediti edilizi e affida al mercato lo scambio delle volumetrie.

## 5.1 Principi del piano e strumenti di gestione



Una prima soluzione individua univocamente l'ambito in cui i crediti edilizi possono essere impiegati.

In altri termini, il titolare di un diritto edificatorio può utilizzare una certa volumetria associandola ad un'unica area di "atterraggio", configurando in questo modo un comparto urbanistico spazialmente discontinuo. Se il vantaggio principale di una simile soluzione risiede nella semplicità gestionale, il punto di maggiore debolezza risiede nella modesta flessibilità di utilizzo del credito.

*I tre modelli per la gestione dei crediti: il primo modello*

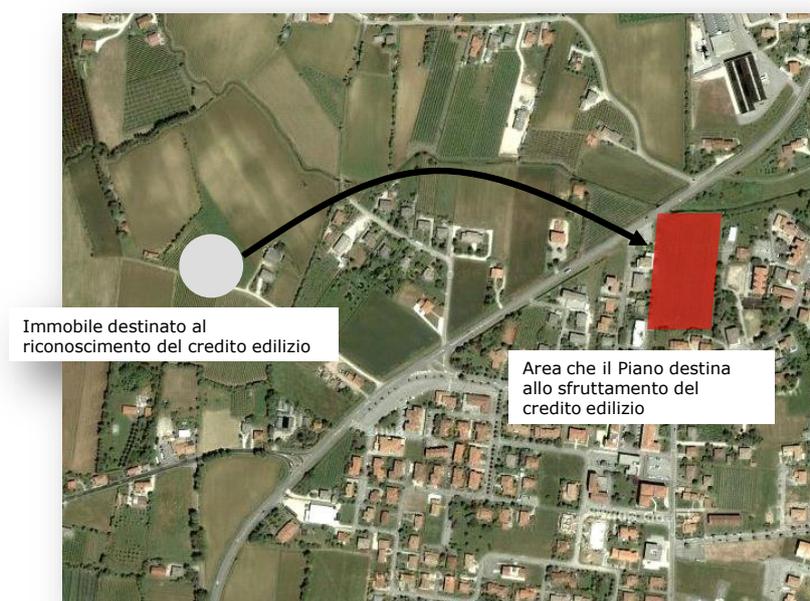


Immagine satellitare di un'area rurale e urbana. Un cerchio bianco è sovrapposto a un campo in alto a sinistra. Una freccia curva nera punta dal cerchio verso un rettangolo rosso che evidenzia un'area specifica in un'area urbana. Due caselle di testo sono sovrapposte all'immagine.

Immagine satellitare di un'area rurale e urbana. Un cerchio bianco è sovrapposto a un campo in alto a sinistra. Una freccia curva nera punta dal cerchio verso un rettangolo rosso che evidenzia un'area specifica in un'area urbana. Due caselle di testo sono sovrapposte all'immagine.

Una seconda soluzione prevede che un credito edilizio possa essere commercializzato presso un più ampio numero di operatori interessati all'acquisto.

Il meccanismo di gestione diviene più complesso poiché più soggetti competono nella commercializzazione dei diritti in più siti – ma consente una maggiore flessibilità dello strumento. La soluzione gestionale si accompagna anche ad una maggiore libertà delle regole urbanistiche: se è vero che il diritto può essere impiegato in aree diverse, allora è evidente che gli *indici delle aree di impiego dovranno parimenti risultare flessibili*, seppur in quadro normativo che fissi dei criteri minimi e massimi, rendendo tecnicamente fattibile lo sfruttamento del potenziale volumetrico in arrivo dalle aree generatrici dei diritti.

*I tre modelli per la gestione dei crediti: il secondo modello*



Immagine satellitare di un'area rurale e urbana. Un cerchio bianco è sovrapposto a un campo in alto a sinistra. Una freccia curva nera punta dal cerchio verso un rettangolo rosso che evidenzia un'area specifica in un'area urbana. Due caselle di testo sono sovrapposte all'immagine.

Immagine satellitare di un'area rurale e urbana. Un cerchio bianco è sovrapposto a un campo in alto a sinistra. Una freccia curva nera punta dal cerchio verso un rettangolo rosso che evidenzia un'area specifica in un'area urbana. Due caselle di testo sono sovrapposte all'immagine.

Una terza soluzione prevede la sostanziale liberalizzazione nell'uso dei diritti edificatori nell'ambito delle aree di trasformazione urbanistica e ammette la possibilità di acquisto e utilizzo dei diritti edificatori affidando alla sola logica del mercato il razionale impiego delle volumetrie generate.

In altre parole, lo strumento urbanistico si limita a fissare le quantità di edificazione coerenti con la strategia di sviluppo di una città e affida al mercato e ai suoi operatori il compito di sfruttare al meglio le opportunità offerte dal piano.

*I tre modelli per la gestione dei crediti: il terzo modello*

La liberalizzazione dell'utilizzo dei crediti edilizi nell'ambito delle aree di trasformazione urbanistica consente di rendere lo strumento gestionale massimamente flessibile, ma rende ardua per l'amministrazione la gestione delle trasformazioni urbane in quanto impone limitate e generiche regole di pianificazione.



## 6. Gli obiettivi della riqualificazione mediante credito

I molteplici obiettivi sottesi all'impiego del credito edilizio possono essere utilmente tematizzati, come illustrano gli esempi di seguito riportati.



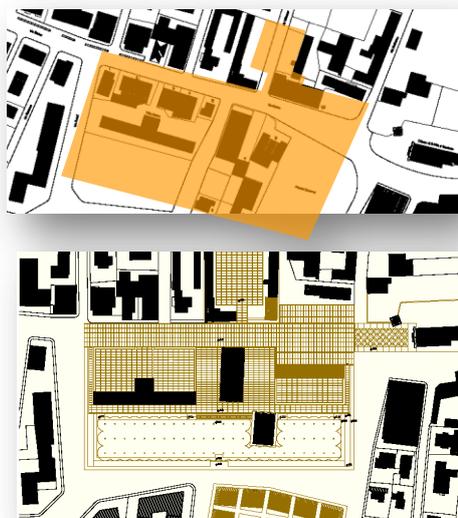
### 6.1 Il credito edilizio per la rarefazione attraverso l'eliminazione di opere incongrue

La riqualificazione di un centro urbano, attualmente privo di uno spazio pubblico riconoscibile, può avvenire mediante la *realizzazione di una nuova piazza* e di nuovi spazi di fruizione collettiva

L'attuazione del progetto richiede la *demolizione selettiva di alcuni manufatti compresi nel perimetro del progetto* a fronte del riconoscimento di crediti edilizi da realizzare in aree appositamente indicate dall'Amministrazione

Operativamente:

- l'Amministrazione *definisce l'ammontare dei crediti edilizi* a partire dal principio di equivalenza economica fra il valore dei beni coinvolti nel processo di riqualificazione e quello dei crediti riconosciuti
- stabilisce l'area di impiego dei crediti
- predispone un *percorso procedurale che prevede l'impiego dell'accordo con i privati* ai sensi dell'art. 6 entro cui collocare il riconoscimento dei crediti e il loro impiego



L'elemento d'interesse procedurale del caso è duplice.

Il primo riguarda l'elaborazione di strumenti progettuali e pianificatori a diversi livelli per la predisposizione del progetto.

*Lo schema procedurale dell'utilizzo del credito per la rarefazione*

Il secondo rimanda alla volontà dell'Amministrazione di incardinare l'impiego del credito edilizio entro la cornice giuridica di un accordo con i privati ai sensi dell'art. 6 Lr. 11/2004

#### **Fase di elaborazione delle regole**

Definizione del progetto di riqualificazione delle aree centrali e identificazione gli immobili oggetto di demolizione

#### **Fase di riconoscimento dei crediti**

Individuazione puntuale dei manufatti da acquisire

Stima del valore di mercato dei manufatti individuati e definizione dei meccanismi incentivanti

Definizione dell'area di impiego dei crediti riconosciuti e definizione dei meccanismi premiali

#### **Fase di attuazione del progetto**

Predisposizione dell'accordo con i privati ai sensi dell'art.6

## 6.2 Il credito edilizio per la densificazione attraverso l'eliminazione di opere incongrue e la riqualificazione ambientale

La realizzazione di un parco periurbano, un ambito inedificato e boscato prospiciente al nucleo urbano del capoluogo, viene affidata al riconoscimento dei crediti edilizi.

Il Piano, allo scopo di acquisire aree opportunamente piantumate, riconosce un *credito edilizio di 625 mq di Superficie netta di pavimento per ogni ettaro di superficie boscata di nuovo impianto* ceduta all'Amministrazione.

Il *credito edilizio potrà essere impiegato* negli ambiti del Progetti norma e nelle zone B e C1 comprese nell'area urbana del Capoluogo. A questo scopo i Progetti norma possono acquisire crediti fino ad aumentare del 30% la capacità edificatoria massima.

Merita evidenziare che le regole e i criteri di attribuzione e sfruttamento del credito *non rimandano al principio di equivalenza del valore fra immobili oggetto di cessione e crediti*: l'ammontare dei crediti riconosciuti da Piano corrisponde a quelli che verranno impiegati nelle aree di atterraggio.



Sotto il profilo operativo, va evidenziata la *semplicità e alla flessibilità delle regole elaborate* che, una volta stabilite, demandano il funzionamento dello strumento al nuovo mercato che si istituirà fra l'offerta (i proprietari delle aree del parco campagna) e la domanda (i soggetti attuatori delle aree di "atterraggio").

Va evidenziato che *un simile impiego del credito lo avvicina significativamente alla perequazione urbanistica* (cfr pagine seguenti).

L'incerta natura giuridica del credito edilizio e i conseguenti rischi connessi al suo impiego e alla sua commercializzazione è stata valutata e risolta dall'amministrazione con il supporto del notariato.

*Lo schema  
procedurale  
dell'utilizzo del  
credito per la  
densificazione*

**Fase di elaborazione delle regole**

Il Piano stabilisce le aree che generano i diritti e le aree che li possono acquisire

**Fase di cessione del bene immobile**

La parte privata manifesta l'istanza a cedere l'area all'Amministrazione la quale da atto dell'acquisizione e del riconoscimento dei crediti

Una convenzione di cessione delle aree stabilisce gli obblighi fra la parte privata e l'Amministrazione, la quale, a titolo di corrispettivo della cessione, attribuisce al privato i crediti edilizi.

**Fase di riconoscimento dei crediti**

La sottoscrizione della convenzione dà titolo alla **registrazione dei crediti edilizi** nell'apposito **registro** e rende il credito commercializzabile sul mercato.

Il credito diviene commercializzabile sul mercato

**Fase di commercializzazione dei crediti**

Il credito può essere venduto a terzi attraverso la formula della "cessione a titolo oneroso di posizione giuridica"

## 7. Le convergenze fra crediti edilizi e perequazione

---

Il credito edilizio viene presentato come assoluta novità, privilegiandone una lettura autonoma rispetto agli altri strumenti. Tuttavia, è possibile sostenere come *il credito edilizio costituisca uno sviluppo della perequazione urbanistica* e come si possa delineare un quadro organico dei nuovi strumenti di gestione dei piani urbanistici.

La perequazione consente di acquisire aree destinate alle dotazioni territoriali attraverso un meccanismo analogo a quello dei crediti edilizi poiché attribuisce un potenziale di edificazione anche ad immobili che non possono essere oggetto di trasformazione da parte della proprietà e stabilisce dove il potenziale di edificazione deve essere utilizzato.

Nella sua forma più semplice, la perequazione riguarda comparti spazialmente continui e il potenziale di edificazione sorge all'interno del comparto e in questo specifico ambito deve trovare utilizzazione. Forme più complesse di perequazione riguardano comparti fisicamente discontinui, in cui i diritti edificatori possono essere utilizzati anche a significativa distanza dalle aree che li hanno generati.

La perequazione in comparto discontinuo assicura l'acquisizione di immobili altrimenti da espropriare attraverso l'attribuzione di volumetrie da impiegarsi in altre aree. L'analogia con il credito edilizio è evidente. Un aspetto tuttavia differenzia i due casi: nel comparto discontinuo le aree di impiego del potenziale di edificazione sono individuate, mentre i crediti edilizi possono essere liberamente impiegati nelle aree di trasformazione urbanistica.

Perequazione e crediti edilizi condividono dunque un comune impianto logico e operativo: la proprietà i cui immobili sono destinati alla città pubblica è resa beneficiaria di quote di valore fondiario che consentono la cooperazione tra amministrazione e privati nella fase di acquisizione degli immobili della città pubblica.

La *differenza* risiede nei seguenti elementi:

- la *determinazione spaziale delle aree di utilizzo* del potenziale di edificazione attribuito. se nel caso della perequazione si conosce il punto di decollo del potenziale di edificazione come quello di atterraggio nel caso di crediti edilizi i luoghi di utilizzo non sono *sempre* noti;
- l'*orizzonte temporale delle trasformazioni* poiché con la perequazione si assiste alla contemporanea cessione/attuazione dell'area per le dotazioni territoriali e dell'area destinata ad "ospitare" le volumetrie oggetto di trasferimento mentre l'impiego del credito presuppone una trasformazione non necessariamente contestuale delle aree;
- il *diverso profilo di rischiosità giuridica* associata all'edificabilità riconosciuta con i due strumenti, laddove la perequazione appare strumento consolidato e riconosciuto dalla giurisprudenza mentre il credito edilizio presenta un margine di rischiosità legata al riconoscimento di edificabilità non necessariamente collegata al suolo

*Perequazione e crediti edilizi*

## 8. Conclusioni

---

Va ricordato che la perequazione rappresenta *un dispositivo per l'acquisizione delle dotazioni territoriali* al quale *devono essere affiancati altri strumenti attuativi e gestionali* in funzione delle caratteristiche del progetto che si intende attuare. Il suo ruolo non può quindi essere sovradimensionato rispetto alle sue effettive potenzialità.

Analogamente, è opportuno che *l'operatività del credito sia circoscritta ad una specifica classe di progetti, quelli caratterizzati operazioni di riqualificazione ambientale e urbana che comporta la demolizione di fabbricati.*

La realizzazione di interventi nella forma di opere o attrezzature collettive rappresenta invece un obiettivo che molte Amministrazioni si pongono sfruttando le opportunità della perequazione urbanistica e del credito. In questo senso è opportuno evidenziare che i *progetti caratterizzanti da importanti contenuti pubblici* potranno trovare *nell'interazione fra più strumenti innovativi* messi a punto negli ultimi anni gli strumenti per l'operatività.

*I limiti per l'impiego degli strumenti*

La legge urbanistica regionale ha introdotto oltre alla perequazione urbanistica e al credito edilizio, gli accordi con i privati (ai sensi dell'art. 6), le società di trasformazione urbana (ai sensi dell'art. 38). Questi, oltre agli strumenti già ampiamente consolidati nell'ordinamento nazionale (ad

esempio, il project financing e la concessione) rappresentano le opportunità a disposizione delle Amministrazioni per sviluppare processi di gestione innovativa dei piani e dei progetti.



## Parte terza – Indicazioni operative

---

### Premesse

---

Come si è visto, la perequazione urbanistica costituisce uno strumento potenzialmente in grado di ridurre alcune delle inadeguatezze patologiche proprie dei metodi della pianificazione urbanistica tradizionale basata sullo *zoning* e sull'esproprio.

L'applicazione dei principi perequativi consente, infatti, di perseguire da un lato una maggiore equità e trasparenza nei processi decisionali relativi alle destinazioni urbanistiche dei suoli, e dall'altro di distribuire in modo più equilibrato i vantaggi e gli oneri conseguenti alle scelte operate.

In questa sezione vengono illustrate alcune indicazioni utili per affrontare le problematiche connesse all'applicazione dei principi perequativi e all'utilizzo dei nuovi strumenti introdotti dalla LR 11/2004, con particolare riferimento:

*Contenuti della sezione*

- alla quantificazione del *credito edilizio*, in relazione ai casi più tipici di utilizzo di questo istituto: le compensazioni urbanistiche per l'acquisizione di immobili in alternativa all'esproprio, l'eliminazione di opere incongrue, gli interventi di compensazione - mitigazione - recupero ambientale, gli interventi di recupero - valorizzazione delle Ville Venete e delle emergenze architettoniche;
- alla conclusione di accordi pubblico - privato ex art. 6 LUR;
- alla conclusione di accordi per la definizione e la realizzazione di programmi d'intervento o di opere pubbliche o di interesse pubblico con la procedura dell'accordo di programma ex art. 7 LUR;
- all'analisi del *beneficio pubblico* e alla valutazione degli aspetti economico - finanziari negli interventi di trasformazione urbanistico - edilizia che prevedono l'apporto di risorse private.

### 1. La determinazione del credito edilizio

---

Alcune difficoltà e rischiosità giuridiche già segnalate in merito all'impiego di questo istituto, e la previsione esplicita a livello normativo della sua *commerciabilità*, inducono a ritenere che al credito edilizio debba corrispondere, oltreché una quantità di diritti edificatori come precisato dall'art. 36 c. 4 della LR 11/2004, anche un *valore monetario ad essi proporzionale*, da iscriversi nel *registro* ove esso è annotato nel momento dell' "emissione".

La determinazione di tale valore in un mercato complesso qual è quello immobiliare, rappresenta un passaggio certamente problematico, ma obbligato e decisivo, dovendo essere assicurati nello stesso tempo:

*Condizioni e garanzie*

- la proporzionalità tra il valore del credito accordato e il beneficio pubblico derivante dall'attuazione degli interventi che danno diritto al riconoscimento;
- la piena certezza di utilizzabilità dei diritti edificatori espressi dal valore attribuito;
- la libera commerciabilità del credito edilizio;
- la corretta applicazione e il coordinamento delle norme urbanistiche e delle norme contabili dell'ente.

Solo in questo modo è possibile garantire i cittadini che danno fiducia alla P.A. "investendo" in *credito edilizio*.

Le operazioni più delicate e complesse - in relazione alle diverse fattispecie (eliminazione opere incongrue, miglioramento ambientale, esproprio, ecc.) - sono quindi:

- la determinazione del controvalore del beneficio per cui si accorda il credito edilizio (valore monetario);
- l'individuazione delle cosiddette aree "di atterraggio" o "di impiego", dei luoghi cioè ove il credito edilizio si potrà concretizzare in interventi di edificazione;
- la "traduzione" del valore così determinato in diritti edificatori (volumetria, superficie coperta, superficie utile, ecc) in rapporto alle diverse destinazioni d'uso e alle caratteristiche dell'area di impiego;
- l'indicazione del periodo di efficacia del diritto edificatorio riconosciuto.

Tutti questi momenti richiedono da parte della A.C. rigore, precisione e trasparenza. Le valutazioni devono essere effettuate sulla base di metodi e criteri equilibrati ed omogenei, da prefigurarsi nel PAT e da tradursi operativamente in una disciplina di dettaglio nel PI, dove devono essere specificate anche le modalità di "*emissione*" del credito edilizio.

Il provvedimento che accorda il credito edilizio deve infatti essere sostenuto da una congrua motivazione, che avvalori il perseguimento del pubblico interesse - *in primis rappresentato dalla concreta attuazione degli interventi previsti dallo strumento urbanistico che possono dare luogo al suo riconoscimento* - e la *proporzionalità* tra beneficio pubblico e credito accordato, in applicazione della disciplina dettata dal piano regolatore comunale.

*La disciplina del credito nel PAT e nel PI*

### **1.1 La compensazione urbanistica in alternativa all'espropriazione per pubblica utilità**

La cessione compensativa si caratterizza, come si è già visto, per l'individuazione da parte del comune di aree destinate alla costruzione della città pubblica, rispetto alle quali l'amministrazione non può rinunciare a priori al vincolo e alla facoltà imperativa ed unilaterale di acquisizione coattiva, non essendo utilizzabili gli strumenti perequativi ordinari.

In queste aree, il Comune appone, attraverso il PI, il vincolo espropriativo ed entro il termine di cinque anni deve fare quindi ricorso all'espropriazione. Tuttavia può, in luogo dell'usuale indennizzo pecuniario, ristorare il proprietario *consenziente* mediante l'attribuzione di crediti edilizi "compensativi".

Va evidenziato come, nel testo dell'art. 37, la misura del credito edilizio debba riferirsi al *recupero* di adeguata capacità edificatoria su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo. Ciò non presuppone, ai fini dell'applicabilità dell'istituto della compensazione urbanistica, che l'area da acquisire sia necessariamente *già edificata o suscettibile di edificazione*, dovendosi intendere con "*recupero*" anche la "*trasposizione*" del valore dell'area in termini di capacità edificatoria.

*Il "recupero" di capacità edificatoria*

In altre parole, il proprietario potrà chiedere sia il trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dell'area su un'altra area, che la permuta dell'area edificabile (o edificio) con altra area parimenti edificabile (o edificio) di proprietà dell'ente di pianificazione, che l'acquisizione di diritti edificatori per la cessione di terreni che ne siano originariamente privi, purché in rapporto al valore dei terreni medesimi.

Il richiamo all'*adeguatezza* della capacità edificatoria da recuperarsi va inteso in senso *economico*; ciò induce a ritenere che essa non debba necessariamente coincidere – in termini puramente *quantitativi* – con la capacità edificatoria presente nell'area oggetto di cessione; è altresì da non escludersi la possibilità di eventuali conguagli.

*L'adeguatezza  
del credito  
riconosciuto*

Ciò premesso, qualora il Comune voglia avvalersi di tale istituto, si applicherà il *principio dell'equivalenza*: il valore del credito edilizio sarà pertanto rapportato all'indennità di espropriazione del bene, determinata secondo le vigenti disposizioni di legge (indennità a sua volta legata alla capacità edificatoria preesistente) eventualmente aumentata di una quota proporzionale ai benefici derivanti alla P.A. dalla scelta di questa modalità di acquisizione dei beni al patrimonio pubblico.

*Il principio  
dell'equivalenza*

## 1.2 Il credito edilizio per l'eliminazione di opere incongrue

Il valore del credito edilizio che si matura nel caso di *eliminazione di opere incongrue ed elementi di degrado* è rapportato al valore di mercato degli stessi incrementato del costo delle operazioni di rimozione e ripristino dei luoghi, tenuto conto di una serie di elementi sinteticamente rappresentati nel seguente prospetto:

- oneri e spese di trasformazione:
  - costi di demolizione e bonifica: *costi di progettazione, sondaggi e rilievi, demolizioni e sgombero, bonifiche e riporti, ecc.*
  - costi per l'eventuale spostamento di attività in essere: *produttive, agricole, commerciali, residenziali, ecc.*
  - costo delle operazioni di ripristino della qualità ambientale e paesaggistica: *in relazione al tipo di intervento (costo di realizzazione degli interventi di sistemazione ambientale, piantumazioni, opere di ingegneria ambientale, mitigazioni, arredi pubblici, ecc.)*
  - spese tecniche: *spese per progettazione, direzione lavori, pratiche edilizie e catastali, calcoli strutturali, oneri per la sicurezza, ecc.*
  - oneri finanziari e imprevisti: *spese per esposizione finanziaria, fidejussioni, spese di gestione, commercializzazione, imposte, ecc.*
- valore dell'area post - trasformazione (*solo nel caso di cessione alla P.A.*)
- valore di mercato delle opere incongrue da eliminare: *la stima va riferita al valore delle opere nello stato in cui si trovano, secondo la tipologia, la destinazione, lo stato d'uso e di conservazione, la vetustà, ecc.*
- oneri derivanti dall'eventuale trasferimento o cessazione di attività in essere negli edifici oggetto di intervento
- eventuale quota aggiuntiva incentivante per l'avvio del meccanismo: *determinata sulla base di criteri predefiniti nel PAT/PI, deve essere commisurata al beneficio pubblico derivante dall'operazione e, nello stesso tempo, tale da rendere l'intervento ragionevolmente conveniente per l'attuatore*

*Elementi di  
valutazione del  
valore del  
credito per  
l'eliminazione di  
opere incongrue*

### 1.3 Il credito edilizio per l'esecuzione di interventi di mitigazione - compensazione - recupero ambientale

Un'ulteriore ipotesi di formazione di credito edilizio è rappresentata dall'*esecuzione di interventi di mitigazione - compensazione - recupero ambientale*, vale a dire di interventi finalizzati a ridurre o a eliminare le criticità ambientali legate ad attività, opere, insediamenti presenti nel territorio, ripristinando o migliorando la qualità ambientale e paesaggistica nelle forme e modalità indicate dalla VAS, dal PAT e dal PI ai sensi degli artt. 5 e 17 della LUR.

Gli interventi che possono rientrare in questa fattispecie possono andare da quelli più semplici di rinverdimento e di piantagione, a quelli più complessi di *restauration ecology* (quali il miglioramento delle caratteristiche fisico chimiche dei terreni e dei corsi d'acqua, il recupero di aree degradate all'uso agricolo o naturalistico, la realizzazione o il ripristino di macro e micro ambienti naturali, gli interventi finalizzati all'aumento della biodiversità locale e territoriale, il taglio di bosco di recente formazione per ripristino stabile prato-pascolo in area montana, ecc.), a quelli ancor più specialistici legati alla riduzione o alla prevenzione dei rischi (consolidamenti, riduzione dell'erosione spondale, sistemazioni idrogeologiche, interventi di messa in sicurezza, recupero e riqualificazione di cave dismesse, bonifica di discariche, ecc.).

*Tipologie di intervento*

Altre tipologie di intervento possono essere individuate in specifici contesti territoriali, in rapporto a problematiche locali (ambiti montani, litorali marini e lacustri, ecc.).

La condizione che può dare diritto al riconoscimento di un eventuale credito edilizio è legata dalla *natura* degli interventi, che devono essere mirati a risolvere problemi e criticità *presenti* nel sistema territoriale apportando i miglioramenti possibili.

In questo senso è opportuno precisare che per i *nuovi* insediamenti e per le *nuove* opere di trasformazione urbanistico - territoriale, gli interventi mitigativi e compensativi sul sistema paesistico ed ambientale dovranno essere programmati ed attuati contestualmente alla realizzazione delle trasformazioni stesse, sulla base delle indicazioni dello strumento urbanistico, della VAS e degli esiti degli altri processi valutativi (VCI, VINCA, VIA, ecc.), secondo i meccanismi "*ordinari*" previsti dal PRC.

*Le condizioni per il riconoscimento del credito*

In altre parole, nella logica della sostenibilità ambientale di ogni nuovo intervento di trasformazione, il riconoscimento del credito edilizio *non* può essere legato alla soluzione di criticità ambientali direttamente causate (o aggravate) dalle trasformazioni stesse, criticità che vanno prevenute e risolte in sede di progettazione, programmazione ed attuazione dell'intervento.

Analogamente al caso dell'eliminazione degli elementi incongrui, l'ammontare del credito è rapportato al valore degli interventi di mitigazione - compensazione - recupero a carico del beneficiario, tenuto conto di una serie di elementi sinteticamente rappresentati nel seguente prospetto:

- oneri e spese di esecuzione degli interventi:
  - costo delle operazioni di compensazione - mitigazione - riqualificazione: *in relazione al tipo di intervento (costo di realizzazione degli interventi di sistemazione ambientale, piantumazioni, opere di ingegneria ambientale, ecc.)*
  - spese tecniche: *spese per indagini conoscitive, progettazione, direzione lavori, oneri per la sicurezza, ecc.*
  - oneri finanziari e imprevisti
- valore dell'area dopo l'esecuzione degli interventi *solo nel caso di cessione alla P.A.*
- eventuale quota aggiuntiva incentivante per l'avvio del meccanismo: *determinata sulla base di criteri predefiniti nel PAT/PI, deve essere commisurata al beneficio pubblico derivante dall'operazione e, nello stesso tempo, tale da rendere l'intervento ragionevolmente conveniente per l'attuatore.*

*Elementi di valutazione del valore del credito per interventi di mitigazione - compensazione - recupero ambientale*

#### **1.4 Il credito edilizio per gli interventi di riqualificazione delle Ville Venete e delle emergenze architettoniche**

Una particolare disamina va riservata ad una fattispecie di possibile applicazione dell'istituto del credito edilizio, quella relativa agli interventi di mantenimento, recupero e riqualificazione delle Ville Venete e, più in generale, delle "emergenze architettoniche" individuate dal PAT. Ciò in ragione dell'indiscutibile importanza che il recupero e il mantenimento di tali beni assume nelle politiche urbanistico - territoriali e culturali.

Mantenere o recuperare un bene vincolato, come una villa, un parco o un giardino, prevede per il proprietario oneri piuttosto impegnativi. I contributi e le agevolazioni previsti dalla disciplina statale (artt. 34 e 38 del Codice Urbani) non sempre sono sufficienti a garantire il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione, manutenzione, restauro e valorizzazione: uno strumento utile e potenzialmente efficace introdotto dalla nuova LUR è quindi rappresentato dal credito edilizio.

*I costi di recupero e mantenimento*

La conferma della opportunità di ricorrere a questo strumento per il raggiungimento del fine del mantenimento, del recupero e della valorizzazione delle Ville e delle emergenze architettoniche in generale, ma anche del contesto figurativo, del territorio e del paesaggio in cui sono situate, viene da una pluralità di disposizioni.

A livello statale, va ricordata l'esistenza di un insieme di previsioni normative che possono ritenersi espressione di una complessiva politica di agevolazione e di sostegno dei privati che intraprendano attività di recupero e di valorizzazione dei beni aventi interesse culturale. Vanno ricordate in particolare le "misure di sostegno" adottate dallo Stato, dalle regioni e dagli altri enti pubblici territoriali e di cui possono beneficiare - ai sensi dell'art. 113 del Codice Urbani - "le attività e le strutture di valorizzazione, ad iniziativa privata, di beni culturali di proprietà privata".

*Credito edilizio e valorizzazione nella normativa statale e regionale*

È importante sottolineare che queste misure hanno contenuto indeterminato e presuppongono un'ampia discrezionalità anche in capo agli enti locali

nell'individuare e nell'adottarle, *"tenendo conto della rilevanza dei beni culturali ai quali si riferiscono"*, e sulla base *"di un accordo da stipularsi con il proprietario, possessore o detentore del bene"*. All'interno di questo accordo, del quale dovrebbero fare parte anche Stato e/o Regione in caso di ville vincolate - in quanto si tratta degli enti coinvolti nelle scelte di valorizzazione - il Comune è parte necessaria sia per ciò che riguarda la valorizzazione, che deve produrre effetti benefici sul territorio, sia per quanto riguarda più strettamente i profili urbanistici, in quanto titolare del potere di attribuire le capacità edificatorie in sede di pianificazione del territorio (PI), spettandogli il compito di individuare la quantità di diritti edificatori da attribuire al privato a titolo premiale e incentivante, in ragione della riqualificazione dei luoghi che derivi dal suo intervento e dunque dei vantaggi che la comunità nel suo complesso possa conseguire dalla (re)immissione dell'immobile nel tessuto connettivo vivo del territorio, divenendone elemento di sviluppo.

Appare opportuno insistere su questa natura premiale e incentivante che assume il credito edilizio nel caso in esame: il diritto edificatorio riconosciuto al privato non si lega infatti all'intervento di recupero della villa in quanto tale, né, tantomeno, al sacrificio che il proprietario subisce per l'imposizione del vincolo, che per definizione non è indennizzabile, quanto piuttosto alla riqualificazione del territorio che derivi dalla valorizzazione del bene recuperato, ovvero dalla *"ricaduta esterna"* che la rivitalizzazione dell'immobile sia in grado di produrre sull'ambiente circostante, anche attraverso l'eventuale fruizione pubblica.

Per quanto riguarda l'assetto normativo regionale l'applicabilità dell'istituto del credito edilizio è stabilita direttamente dalla LUR, alla luce del quadro complessivo delle competenze a livello regionale, provinciale e comunale in materia di individuazione, tutela e valorizzazione delle Ville Venete e dei beni architettonici ed ambientali da essa delineato. Il credito edilizio può infatti essere utilizzato in sede di riqualificazione ambientale dal PAT, che *"individua le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare"*; è stabilito che *"la demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale (...) determinano un credito edilizio"*.

A livello locale quindi - sia intercomunale col PATI per il singolo *"tematismo"*, sia comunale con il PAT - troverà espressione in concreto una funzione di tutela e di valorizzazione *"urbanistico - culturale - ambientale"*, attraverso la riqualificazione di tali insediamenti, comprensivi non solo del corpo della Villa - emergenza architettonica, ma anche delle pertinenze e delle aree che ne compongono il contesto figurativo.

In questa sede il PAT/PATI, fissate le categorie in cui gli immobili devono essere raggruppati in ragione della rispettiva tipologia, individuerà i relativi valori di tutela, attraverso i quali l'immobile entrerà nella categoria dei c.d. beni culturali urbanistici, nonché gli interventi e le destinazioni ammissibili (oltre agli eventuali margini di flessibilità riconosciuti al piano degli interventi). Sarà poi l'accordo tra i privati e le varie amministrazioni coinvolte in sede di formazione del PI lo strumento necessario e centrale per procedere all'individuazione delle modalità di tutela (che il legislatore diversamente dal passato ha voluto espressamente estese ai *"contesti figurativi"* delle ville),

ma soprattutto delle forme della valorizzazione finalizzate alla riqualificazione del territorio, con gli oneri assunti dal privato e i benefici che ne ricadranno sulla collettività, ai quali dovranno essere proporzionati i diritti edificatori che l'ente deciderà di attribuire a titolo premiale e di cui il Comune, secondo le regole generali, dovrà dare adeguata motivazione nell'atto amministrativo che accoglierà l'accordo ex art. 6 LUR.

Per favorire un'omogenea modalità di applicazione del credito edilizio nell'ambito della riqualificazione delle Ville Venete e delle emergenze architettoniche, appare opportuno fornire un quadro sintetico delle caratteristiche e delle modalità di impiego dell'istituto:

- manutenzione, riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica e ambientale, per mezzo della valorizzazione della villa veneta - emergenza architettonica

*Finalità degli interventi*

- ville - emergenze architettoniche oggetto di vincolo di interesse culturale o paesistico
- ville - emergenze architettoniche non vincolate ma individuate come aventi valore culturale - ambientale a livello urbanistico - territoriale locale
- aree costituenti contesto figurativo della villa - emergenza architettonica soggette a vincolo
- aree individuate come contesto figurativo della villa - emergenza architettonica dallo strumento urbanistico
- aree adiacenti o circostanti alla villa - emergenza architettonica che presentino superfetazioni, edifici e/o opere incongrui o degradati, che ne deturpino il contesto e ne impediscano la piena valorizzazione

*Oggetto degli interventi*

- interventi di manutenzione, valorizzazione e recupero, della villa - emergenza architettonica e del suo contesto
- eliminazione di superfetazioni, di opere incongrue o degradate, all'interno o all'esterno dell'insediamento, che ne impediscano la valorizzazione - recupero. L'incongruità può riguardare porzioni dell'immobile tutelato ovvero edifici esterni all'area di vincolo e interessati da più recenti fenomeni trasformativi. Tra le opere incongrue sono da ricomprendere i manufatti tecnologici, le infrastrutture a rete, la cartellonista, ogni altro manufatto o modalità di utilizzo della villa che ne dequalifichi ruolo e funzione
- recepimento di prescrizioni urbanistico - territoriali di limitazione totale o parziale dell'edificabilità del contesto figurativo (definite in sede di PI in accordo con gli indirizzi e le prescrizioni del PAT/PATI)
- interventi di miglioramento e di mitigazione paesaggistica e ambientale, riqualificazione - ripristino filologico di parchi e giardini storici, opere che favoriscono la realizzazione di coni visuali, punti di sosta e panoramici, accompagnati da interventi di ripristino e sistemazione ambientale, finalizzati alla fruizione pubblica
- opere di miglioramento delle corti, dei viali alberati, della statuaria, dei giardini, degli spazi esterni alle ville - emergenze architettoniche, finalizzati alla fruizione pubblica
- cessione o asservimento ad uso pubblico di aree di pertinenza della villa - emergenza architettonica

*Tipologia degli interventi*

La quantificazione del valore del credito edilizio sarà determinata in ragione del beneficio pubblico derivante dall'intervento di recupero e valorizzazione, tenendo conto delle condizioni di contesto dell'area oggetto di riqualificazione.

La quantificazione risulterà più complessa rispetto ad altre fattispecie, trattandosi, come si è visto, di un beneficio in buona parte *indiretto* e con effetti spesso difficilmente valutabili in termini monetari.

Va precisato che gli interventi di "valorizzazione" degli immobili in senso *economico* sono di regola ascrivibili alla sfera patrimoniale del proprietario dell'immobile, e quindi esulano dalla partecipazione alla formazione del credito edilizio che dovrebbe essere riferita, come si è detto, al beneficio pubblico.

La valorizzazione economica può tuttavia essere propedeutica a quella culturale (e viceversa) essendo le finalità evidentemente interconnesse.

Nel caso di "valorizzazione" intesa in termini *culturali*, riferita cioè ad interventi diretti a migliorare la conoscenza, la fruizione e la gestione del bene mediante l'impiego di risorse umane e materiali, la categoria rappresenta indubbiamente parte del beneficio pubblico in senso proprio.

Gli elementi di valutazione sono sostanzialmente riferibili, analogamente alla precedente fattispecie, ai costi degli interventi di riqualificazione - recupero - ripristino, comprensivi delle spese tecniche, degli oneri finanziari e degli imprevisti, e del valore degli eventuali immobili ceduti o dati in uso alla PA (aree, edifici, locali, ecc.), dedotti dei redditi attesi grazie gli interventi di valorizzazione (vale a dire dei benefici a favore esclusivo del proprietario / attuatore) considerando, anche in questo caso, l'eventuale quota aggiuntiva incentivante per l'avvio del meccanismo.

*La quantificazione del credito edilizio per gli interventi di riqualificazione delle Ville Venete e delle emergenze architettoniche*

### **1.5 La capacità edificatoria espressa dal valore del credito edilizio**

La determinazione della capacità edificatoria corrispondente al valore monetario del credito edilizio è relazionata all'area geografica di mercato (profilo socio-economico, previsioni sulla domanda, quadro competitivo, ecc.) e alle *caratteristiche dell'area specifica di impiego* sinteticamente elencate nel seguente prospetto:

- proprietà: *area pubblica o privata*
- tipologia e destinazione (previsioni urbanistiche): *edifici nuovi, ristrutturati, residenziali, produttivi, commerciali, turistici, multi destinazione, usi rari, edifici in linea, a schiera, a torre, ecc.*
- localizzazione e accessibilità: *immobili centrali, periferici, extraurbani, accessibilità alle infrastrutture di trasporto, ecc.*
- costi di utilizzo: *obblighi convenzionali, oneri manutentivi, ecc.*
- qualità ambientale, sociale e paesaggistica: *attrattività, salubrità, dotazione e qualità di servizi pubblici e privati, livello di manutenzione, ecc.*
- prospettive di variazione dei fattori: *investimenti pubblici in corso o programmati, iniziative di marketing territoriale, interventi su ambiti limitrofi, stabilità della domanda, processi di trasformazione in atto, ecc.*

*I fattori che influenzano i valori nelle aree di impiego*

La *trasformazione* del valore monetario del credito edilizio in volumetrie, superfici, destinazioni, appare quindi possibile nel momento in cui sia stata individuata – sulla base delle indicazioni dello strumento urbanistico – l’area d’impiego, e sia stata precisata l’efficacia temporale del diritto edificatorio, tenuto conto degli effetti della decadenza del PI per le nuove previsioni (soggette a PUA) non attuate, stabilita dall’art. 18 c. 7 LUR.

*L’area di impiego e la durata del credito edilizio*

Un credito edilizio espresso in capacità edificatoria “assoluta” – non riferita cioè alle effettive aree di impiego ed a scadenze definite – può comportare, sia in sede di trasferimento (a fronte di prezzi di mercato sensibilmente diversi rispetto alle stime operate dal Comune), sia in sede di concreto utilizzo, il verificarsi di errori di sovra o sottovalutazione, fermo restando che la *commerciabilità* del credito edilizio presuppone comunque una certa variabilità *fisiologica* del relativo valore economico in funzione delle dinamiche del mercato immobiliare.

La piena certezza di utilizzabilità della capacità edificatoria espressa dal credito edilizio può essere garantita attraverso accordi consensuali con i proprietari di aree ad edificabilità parzialmente o totalmente *vincolata* all’utilizzo del credito edilizio, o mediante la costituzione di un patrimonio comunale di aree destinate all’atterraggio del credito.

*La certezza di impiego del credito edilizio*

Quest’ultima ipotesi può avere significative implicazioni, sotto il profilo amministrativo e contabile, con il Piano delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare di cui all’art. 58 della L. n. 133/2008.

È possibile fare ricorso a diversi metodi di definizione delle capacità edificatorie e di localizzazione delle aree di impiego dei crediti edilizi, che possono riferirsi ad aree puntualmente individuate oppure a *classi di aree caratterizzate da destinazioni e da valori di mercato omogenei*.

Nel caso in cui le destinazioni e le aree di effettivo impiego dei crediti possano essere variate all’interno di una gamma di opzioni ammesse dal PI, può risultare utile la costruzione di matrici di coefficienti parametrici che consentano la rapida “conversione” delle capacità edificatorie espresse dal credito edilizio nelle eventuali operazioni di trasferimento tra ambiti di impiego e/o di modifica delle destinazioni urbanistico - edilizie. Le operazioni di questo tipo debbono ovviamente riferirsi ad un’attenta ricognizione dei valori delle aree edificabili nel mercato locale, e ad una puntuale ed articolata disciplina contenuta nel PI.

*Metodi di definizione delle capacità edificatorie*

Di seguito viene illustrato un esempio applicativo del metodo.

In attuazione delle previsioni del PI un Comune, ai fini dell’acquisizione di un’area edificabile periferica da destinare alla realizzazione di un’attrezzatura di interesse comune, ha attribuito al proprietario un credito edilizio del valore di € 30.000 (sulla base dei criteri illustrati al paragrafo 1.1), corrispondenti a una capacità edificatoria di 500 mc a destinazione residenziale, da impiegare in un ambito individuato a tale scopo dal PI nella Zona 5 (semicentrale). Il PI ammette tuttavia che tale credito edilizio possa essere utilizzato, entro i termini di efficacia delle nuove previsioni urbanistiche, anche in un diverso ambito individuato nella Zona 3 (più periferica). Tale possibilità è puntualmente disciplinata nell’apparato disciplinare del PI, il quale prevede la conversione della capacità edificatoria mediante l’uso di una matrice di coefficienti costruita in sede di formazione del piano attraverso un’analisi dei

*Esempio di utilizzo della matrice di conversione*

valori immobiliari (sulla base di criteri di *equivalenza* dei valori economici).

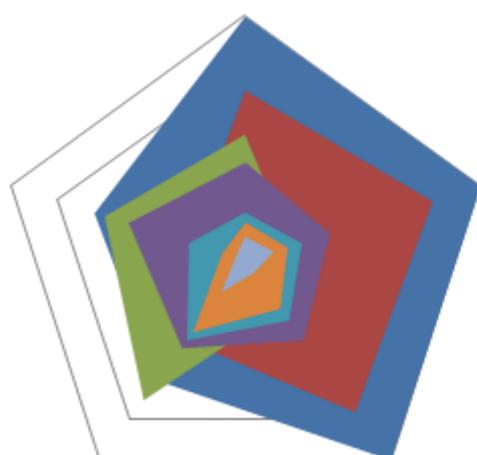
La capacità edificatoria in questo caso aumenterà (poiché 1 mc di residenza in area semicentrale vale più di 1 mc di uguale destinazione in area più periferica) e sarà determinata, sulla base della tabella sotto riportata, come segue:

Trasferimento della capacità edificatoria espressa dal credito edilizio dalla Zona 5 (partenza) alla Zona 3 (arrivo)

$$500 mc \times 1,20 = 600 mc$$

AMBITO DI PARTENZA /ARRIVO	P/zona 6	P/zona 5	P/zona 4	P/zona 3	P/zona 2	P/zona 1	P/zona 0
A/zona 6	1,00	0,91	0,83	0,77	0,71	0,67	0,63
A/zona 5	1,10	1,00	0,91	0,83	0,77	0,71	0,67
A/zona 4	1,20	1,10	1,00	0,91	0,83	0,77	0,71
A/zona 3	1,30	1,20	1,10	1,00	0,91	0,83	0,77
A/zona 2	1,40	1,30	1,20	1,10	1,00	0,91	0,83
A/zona 1	1,50	1,40	1,30	1,20	1,10	1,00	0,91
A/zona 0	1,60	1,50	1,40	1,30	1,20	1,10	1,00

*Matrice di conversione delle capacità edificatorie espresse dal credito nel caso di trasferimento tra diversi possibili ambiti d'impiego*



- Zona 0
- Zona 1
- Zona 2
- Zona 3
- Zona 4
- Zona 5
- Zona 6

*Ambiti del territorio comunale suddivisi per valori delle aree edificabili omogenei*

## 1.6 Piano regolatore comunale e credito edilizio

La quantificazione complessiva dei crediti edilizi che possono essere "emessi" costituisce un importante elemento di valutazione nella determinazione del fabbisogno di nuova edificazione da considerare nella formazione del PI, impegnando l'amministrazione a non eccedere nell'utilizzo dell'istituto, in rapporto al dimensionamento complessivo del PAT e a quello dei singoli ATO. Ciò a beneficio della credibilità e della trasparenza dell'azione amministrativa.

L'art. 36 della LUR prevede che nel PI siano individuati e disciplinati gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, mediante *l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati*.

La quantità massima di capacità edificatoria da destinarsi all'emissione di crediti edilizi è *determinata quindi in sede di PI*, nel rispetto dei parametri e dei limiti complessivi stabiliti dal PAT (ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera k) considerando da un lato le quote necessarie per avviare e attuare i meccanismi che implicano il ricorso all'istituto da parte del Comune, e dall'altro le quantità complessive di edificazione programmate nell'arco temporale di efficacia delle nuove previsioni del PI.

**Limiti  
quantitativi al  
credito edilizio**

Il ricorso al credito edilizio non può prescindere infatti, come si è detto, dalla certezza della piena utilizzabilità dei diritti edificatori espressi dal valore ad esso attribuito (nei termini di efficacia stabiliti), e *tale riscontro non può che avvenire in sede di formazione del piano degli interventi*.

Poiché le capacità edificatorie corrispondenti ai crediti edilizi emessi dal Comune rappresentano quindi, sotto ogni aspetto, una parte dello sviluppo edilizio complessivamente programmato dal PI nel proprio arco temporale di efficacia, è *opportuno disporre l'impiego nei medesimi termini*, al fine non solo di rispettare la programmazione urbanistico - edilizia comunale, ma anche di evitare fenomeni di immobilizzazione e di formazione di rendite urbane di attesa.

L'efficacia temporale del credito va quindi stabilita in rapporto alle previsioni del PI connesse agli interventi che danno diritto a tale riconoscimento e al suo concreto utilizzo.

Non è da escludersi, comunque, la possibilità che il successivo PI *riconfermi* i diritti edificatori già riconosciuti in termini di credito edilizio, purché ne tenga debito conto in sede di determinazione dei fabbisogni, di dimensionamento e di individuazione delle zone di impiego, operando le dovute rivalutazioni dei valori e delle corrispondenti capacità edificatorie.

**Efficacia  
temporale e  
obbligatorietà  
d'impiego**

Va ancora precisato che la perdita di efficacia del credito edilizio per la mancata attuazione nei termini stabiliti, così come l'eventuale mancata riconferma, devono essere riferite a una comprovata inerzia degli interessati, e non a cause attribuibili ad atti o comportamenti della pubblica amministrazione.

Si propone di seguito uno schema - a mero titolo esemplificativo - delle possibili relazioni tra le diverse fasi della pianificazione comunale, la quantificazione e l'impiego del credito edilizio.

**Quadro esemplificativo delle possibili relazioni tra le diverse fasi della pianificazione comunale, la quantificazione e l'impiego del credito edilizio**

**AMBITI TERRITORIALI OMOGENEI DEL PAT**

ARCO TEMPORALE DELLE INDICAZIONI STRATEGICHE (10 anni)

- definizione strategica delle trasformazioni ammissibili, dei limiti quantitativi e fisici per i nuovi insediamenti e delle dotazioni territoriali (servizi) minime per ciascun ATO
- precisazione delle modalità di applicazione della perequazione e della compensazione (mediante indirizzi e direttive)

**ESEMPIO:** il limite di nuova edificazione residenziale definita dal PAT nei 10 anni è, nell'ATO 2, pari a 100.000 mc complessivi di residenza e 20.000 mq di aree per servizi e attrezzature. La quantificazione tiene conto, oltre che dei consueti fattori (andamento demografico, occupazione, ecc.), anche della necessità di acquisire una quota delle dotazioni territoriali e di realizzare interventi di mitigazione / recupero ambientale / eliminazione di opere incongrue attraverso l'impiego del credito edilizio; tale quota è definita sulla base delle necessità, delle priorità e delle risorse finanziarie del Comune

**ZONE TERRITORIALI OMOGENEE / AMBITI DEL PI (1)**

ARCO TEMPORALE DI EFFICACIA DELLE SCELTE OPERATIVE RELATIVE AGLI AMBITI DI PUA: 5 anni

- attuazione delle previsioni strategiche e sviluppo dei nuovi insediamenti e delle dotazioni territoriali / servizi prefigurati dal PAT
- individuazione degli ambiti soggetti a trasformazione, sulla base di meccanismi di evidenza pubblica (conclusi da accordi ex art. 6/LUR) che privilegino l'attuazione di meccanismi perequativi e la disponibilità degli operatori ad ospitare eventuali crediti edilizi
- definizione delle quantità complessive da riservare al credito edilizio sulla base delle compensazioni / espropri necessari, degli interventi di mitigazione - recupero ambientale - eliminazione di opere incongrue da attuare, della disponibilità di aree per l'atterraggio, nell'arco di efficacia del PI
- definizione operativa delle modalità di emissione ed impiego del credito edilizio, mediante specifica disciplina e istituzione del registro dei crediti

**ESEMPIO:** il PI programma di attuare, nei 5 anni di efficacia delle nuove previsioni, il 60% dei 100.000 mc di residenza indicati come limite dal PAT (= 60.000 mc) e 12.000 mq di aree per servizi e attrezzature, negli ambiti oggetto di trasformazione PP1 PP5 all'interno dell'ATO 2; di questi, 6000 mc sono indicati nel PI come finalizzati all'impiego del credito edilizio in relazione agli interventi di recupero ambientale programmati, alle opere pubbliche da realizzare e alle relative compensazioni urbanistiche / espropri

**ZONE TERRITORIALI OMOGENEE / AMBITI DEL PI (2)**

- definizione ed attribuzione degli indici e delle capacità edificatorie per ciascun ambito / zona di trasformazione
- definizione delle quote da riservare al credito edilizio in ciascun ambito
- conseguente definizione della struttura dell'indice territoriale differenziato:
  - indice base di edificabilità (*plafond*)
  - quota aggiuntiva da destinare obbligatoriamente all'impiego del credito edilizio mediante acquisizione dal mercato
  - eventuale quota aggiuntiva premiale per l'utilizzo del credito edilizio

**ESEMPIO:** la capacità edificatoria complessiva nell'ambito "PP1" è definita dal PI in 20.000 mc di residenza su una superficie territoriale di 20.000 mq (i.t.= 1 mc/mq); il PI definisce la seguente composizione dell'indice differenziato nell'ambito "PP1":

- 0,5 mc/mc (indice base) +
- 0,4 mc/mc (quota per crediti) +
- 0.1 mc/mq (quota premiale)

**AMBITI DEL PIANO URBANISTICO ATTUATIVO**

ARCO DI EFFICACIA DELLE PREVISIONI ATTUATIVE DEL PUA: 10 anni

- definizione delle modalità di attuazione delle indicazioni del PI nell'ambito del PUA
- individuazione delle aree per l'edificazione (comprese quelle per l'impiego del credito edilizio)
- individuazione delle aree per la realizzazione delle dotazioni territoriali

**ESEMPIO:** la capacità edificatoria nel PdL "Cicogna" posto all'interno dell'ambito PP1 è pari, sulla base delle previsioni del PI, a 10.000 mc su una superficie territoriale di 10.000 mq; il PdL definisce la seguente capacità edificatoria:

- 5000 mc (con indice base)
- 4000 mc (credito edilizio)
- 1000 mc (premiale)

il PdL definisce inoltre le seguenti aree per servizi da realizzarsi al proprio interno:

- 2000 mq standard di legge
- 500 mq aggiuntivi (a seguito di accordo pubblico /privato)

Rispetto alla quantificazione del credito, va infine evidenziata l'importanza di un rapporto coerente fra gli obiettivi generali di sviluppo del territorio comunale e il relativo dimensionamento complessivo – così come stabiliti dal PAT – e la programmazione delle quantità edificatorie e della quota parte da riservarsi al credito edilizio – così come stabilite dal PI. Ciò al fine di garantire la sostenibilità del piano.

### 1.6 Il registro dei crediti edilizi

L'art. 17 comma 5 della LUR indica il registro dei crediti edilizi come uno degli elementi costitutivi del piano degli interventi. L'art. 36 prevede che i crediti edilizi siano annotati nel suddetto registro e che siano liberamente commerciabili.

Tali specificazioni implicano una serie di conseguenze sugli aspetti procedurali, giuridico - amministrativi, patrimoniali e fiscali relativi all'applicazione del nuovo istituto.

Per quanto riguarda la procedura, l'istituzione del registro deve seguire, al pari degli altri elementi che compongono il PI (relazione programmatica, elaborati, norme tecniche operative, prontuario, banca dati), il procedimento previsto dall'art. 18 della LR 11/2004 ai fini della formazione ed efficacia dello strumento e delle relative varianti.

*Procedimento*

Sui versanti giuridico - amministrativo, patrimoniale e fiscale, nel definire le finalità, i contenuti e le modalità di gestione del registro dei crediti, si devono in particolare considerare le questioni relative:

- alla necessità di garantire informazione e pubblicità allo stato dei diritti edificatori riconosciuti ai beneficiari del credito edilizio;
- alla corretta applicazione delle norme sulla fiscalità e sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali;
- alle modalità di cessione delle aree oggetto di vincolo espropriativo e di indennizzo nel caso di ricorso, da parte dell'A.C., all'istituto della compensazione.

*Problematiche*

Ciò premesso, il registro conterrà i seguenti elementi:

- dati identificativi del bene immobile cui afferisce il credito edilizio;
- indicazione dell'intervento / azione che ne motiva l'emissione;
- dati anagrafici e fiscali del soggetto beneficiario;
- valore, entità e destinazione d'uso della capacità edificatoria espressa dal credito;
- area e modalità di impiego del credito (con riferimento al PI);
- efficacia temporale del credito (con riferimento al PI);
- estremi dei provvedimenti comunali relativi al riconoscimento del credito edilizio
- annotazione dei trasferimenti a terzi avvenuti successivamente all'emissione e dati anagrafico - fiscali degli acquirenti;
- estremi degli atti notarili attinenti agli eventuali trasferimenti.

*Contenuti*

In merito alla natura e alla commerciabilità del credito edilizio, è già stato sottolineato come il riconoscimento di diritti edificatori da parte del Comune quale corrispettivo di una prestazione (esecuzione di interventi di

*Aspetti patrimoniali e fiscali*

miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica ed ambientale, secondo la dicitura dell'art. 36) o in luogo della corresponsione dell'indennità di esproprio, abbia una valenza economica sia per chi ne è beneficiario, sia per il Comune che dovrà considerare i relativi valori nei propri documenti di programmazione economica e finanziaria.

Per quanto concerne le modalità di annotazione nel registro, va tenuto presente che il credito edilizio rappresenta un valore economico che può "staccarsi" dalla proprietà di un suolo per "aggiungersi" ad un altro, ma è comunque *collegato* ad un suolo ed è, in questo senso, assoggettato alle norme statali e regionali in materia di pubblicità immobiliare, di opponibilità ai terzi e di fiscalità immobiliare, oltreché alle norme urbanistico - edilizie vigenti al momento del concreto utilizzo.

Va altresì precisato che l'efficacia del trasferimento del credito edilizio, ancorché oggetto di negoziazione autonoma fra le parti, va subordinata alla tempestiva comunicazione al Comune ai fini dell'annotazione nel registro dei crediti.

La natura giuridica del registro dei crediti edilizi e le implicazioni sopra ricordate, comportano l'applicazione delle norme vigenti in materia di accesso agli atti. L'apparato disciplinare del PI può definire, in tal senso, le opportune forme e modalità di "visura" del registro da parte dei privati e degli enti, e gli eventuali collegamenti con altre banche dati gestite dal Comune o da altri soggetti istituzionali.

*Pubblicità del  
registro dei  
crediti*

In più, pare opportuno che l'eventuale sussistenza di credito edilizio afferente ad un immobile vada rilevata anche in sede di rilascio del certificato di destinazione urbanistica ai sensi dell'art. 30 del DPR 380/2001.

Va infine specificato che l'istituzione del registro dei crediti edilizi ha esclusivamente valore di pubblicità e non costitutiva del diritto stesso.

## **2. Gli accordi pubblico - privato**

---

Va preliminarmente chiarito un diffuso equivoco. L'espressione "accordo di programma" non è corretta se viene usata con riferimento agli accordi di cui all'art. 6 LUR per descrivere la convenzione tra il privato/proponente e l'amministrazione comunale.

Infatti l'accordo di programma trova una specifica disciplina nel successivo art. 7 della LR 11/2004 che contempla la *partecipazione* dei privati per i quali, tuttavia, i rapporti sono disciplinati da un atto unilaterale d'obbligo o da una convenzione da *allegare* all'accordo di programma.

*Differenze tra  
accordo di  
programma e  
accordo  
pubblico /  
privato*

L'accordo di cui all'art. 6 della LUR è invece da riferirsi, sotto il profilo giuridico, all' "accordo integrativo o sostitutivo del provvedimento" di cui all'art. 11, commi 2 e seguenti, della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e successive modificazioni, come esplicitamente indicato dalla LUR.

### **2.1 Rapporto con le precedenti esperienze regionali**

L'immediato riferimento ai "programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione dell'art. 16 della legge 17

febbraio 1992 n. 179", non deve trarre in inganno relativamente ai contenuti degli accordi pubblico - privato di cui all'art. 6 della LR 11/2004.

Va infatti precisato che si tratta di strumenti che, pur simili per il fatto che in entrambi risultano presenti elementi comuni quali il *partenariato* pubblico - privato e il *beneficio pubblico*, assumono connotazioni diverse in ragione del diverso peso attribuito all'interesse pubblico e del contenuto urbanistico:

- nei PIRUEA il ricorso allo strumento è subordinato alla verifica delle condizioni di ammissibilità dell'intervento ed alla possibilità di attuarlo con il concorso di risorse private; *l'interesse pubblico* può quindi non essere *prevalente* (eccettuata la sola ipotesi del PIRUEA in variante al PAT con la procedura dell'art. 7 LUR), in ragione del fatto che l'obiettivo della "riqualificazione urbanistica ed ambientale" è di per sé un valore - beneficio per la collettività;

Accordi  
pubblico -  
privato e  
PIRUEA

- negli accordi di cui all'art. 6 il ricorso all'istituto è invece esplicitamente riferito allo scopo di "assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di *rilevante* interesse pubblico"; il peso attribuito alle finalità pubbliche è quindi *determinante*, rappresentando il vero obiettivo da perseguire.

## 2.2 Problematiche relative ai contenuti

Per comprendere e delineare la natura ed i contenuti dell'accordo pubblico privato ex art. 6 (d'ora in avanti "APP"), si ritiene utile focalizzare l'interesse sulla terminologia utilizzata dal legislatore statale e regionale nei provvedimenti normativi sopra richiamati.

L'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 definisce gli "Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento":

*"In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo."*

*Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.*

Accordi  
integrativi o  
sostitutivi del  
provvedimento  
ex L. 241/1990

*Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.*

*Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.*

*Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.*

*A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.*

*Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo."*

L'art. 6 della LUR stabilisce, in stretta analogia con la L. 241/1990, gli "Accordi tra soggetti pubblici e privati":

*"I comuni, le province e la Regione, nei limiti delle competenze di cui alla presente legge, possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico.*

*Gli accordi di cui al comma 1 sono finalizzati alla determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica, nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, senza pregiudizio dei diritti dei terzi.*

*L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con il provvedimento di adozione dello strumento di pianificazione ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato.*

*Per quanto non disciplinato dalla presente legge, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 11, commi 2 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e successive modificazioni."*

Dall'esame delle disposizioni sopra richiamate è possibile tracciare il seguente quadro di confronto:

	<b>art. 11 Legge 7 agosto 1990, n. 241</b>	<b>art. 6 Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11</b>
<b>SOGGETTO ATTIVO</b>	amministrazione procedente	comuni, province, regione
<b>OBIETTIVO</b>	determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale	determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica
<b>FINALITÀ</b>	perseguimento del pubblico interesse	assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico
<b>FORMA</b>	atto scritto	atto scritto (rinvio all'art. 11/241) da recepirsi nel provvedimento di adozione e da confermarsi nel piano approvato
<b>PROCEDIMENTO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>determinazione dell'organo competente per l'adozione</li> <li>stipula (salvo diversa disposizione)</li> <li>controlli (eventuali)</li> <li>esecuzione (anche in sostituzione del provvedimento finale)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>determinazione dell'organo competente per l'adozione</li> <li>partecipazione (come piano cui accede)</li> <li>pubblicità (come piano cui accede)</li> <li>conclusione</li> <li>recepimento nel provvedimento di adozione</li> <li>conferma delle previsioni nel piano approvato</li> </ol>

**Accordi tra  
soggetti  
pubblici e  
privati ex LR  
11/2004**

**Confronto art.  
11/L 241 - art.  
6/LR 11**

Poiché l'APP può essere concluso ad ogni livello di pianificazione urbanistica e territoriale (PI, PAT, PTCP, PTRC), è opportuno determinarne i contenuti in relazione allo strumento cui l'APP stesso accede.

Le operazioni necessarie per chiarire e definire i contenuti dell'APP sono quindi:

- valutare quali "progetti ed "iniziative" siano di "rilevante interesse pubblico", definendo in quali termini possa configurarsi tale interesse in rapporto alla scala di pianificazione cui l'APP accede;
- definire le modalità di promozione, selezione e valutazione degli APP da parte dei soggetti attivi (amministrazioni pubbliche)
- definire quali siano i limiti temporali e di efficacia dell'APP, nonché le condizioni per l'eventuale recessione, in rapporto alla scala di pianificazione cui l'APP accede.

*Operazioni  
preliminari*

In altre parole, va definita una *gerarchia* degli interessi pubblici relazionata alla scala di pianificazione cui accede e alle finalità dell'APP stesso, evitando da un lato l'introduzione di criteri eccessivamente rigidi che possano escludere fattispecie di potenziale interesse per l'amministrazione e per la collettività, e dall'altro che un accordo *procedimentale* possa diventare lo strumento per una generalizzata "contrattualizzazione" del potere di pianificazione, potere caratterizzato dalla natura pubblicistica delle scelte relative all'assetto del territorio, in particolare di quelle a carattere strategico, che dovrebbero essere tendenzialmente indifferenti agli interessi dei singoli.

Va in altre parole sottolineata *la natura "strumentale" dell'istituto*, finalizzato a garantire la condivisione e la concreta attuabilità di *alcune* delle scelte operate dallo strumento di pianificazione urbanistica o territoriale, e non a determinarne in maniera rigida e definitiva i contenuti.

Si deve inoltre precisare che *la conclusione degli APP non può e non deve modificare la natura (di indirizzo, di coordinamento, strategica, operativa) degli strumenti urbanistici e territoriali cui accedono*, né deve essere in contraddizione con le indicazioni dei relativi documenti preliminari e programmatici.

*La natura  
procedimentale  
e strumentale  
dell'accordo*

Gli APP assunti *in sede di PAT* non potranno pertanto che avere finalità e contenuti di natura strategico - strutturale, e solo sotto tali aspetti potranno essere valutati ed approvati. In più, è opportuno che il ricorso a tale strumento, soprattutto *in sede di PI*, sia preceduto dall'attuazione di opportune *forme di pubblicità*, al fine di poter assumere e valutare più proposte in relazione alle possibili scelte - necessariamente condivise - di rilevante interesse pubblico, organicamente inserite nel quadro delle strategie definite dal documento preliminare, dal PAT e dal programma delle opere pubbliche.

Alla luce di quanto sostenuto, è possibile delineare il seguente schema esemplificativo dei possibili contenuti dell'APP, riferito agli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali:

STRUMENTO CUI ACCEDE	NATURA DEL PIANO / EFFETTI GIURIDICI	PROGETTI E INIZIATIVE DI RILEVANTE INTERESSE PUBBLICO (esempi)	CONTENUTI DISCREZIONALI DELLO STRUMENTO CUI ACCEDE	NOTE
PATI	- strategico a scala comunale / intercomunale - non conformativo della proprietà	- opere pubbliche e infrastrutture di rilevanza intercomunale - come per il PAT in riferimento agli specifici tematismi affrontati	- linee preferenziali di sviluppo insediativo - limiti fisici alla nuova edificazione - aree di riqualificazione e riconversione - ambiti da destinare all'attuazione di programmi complessi - servizi di interesse comune di maggior rilevanza - ambiti per la formazione di parchi e riserve - interventi di riordino della zona agricola - corridoi ecologici e zone di ammortizzazione o transizione ...	- i contenuti degli APP devono essere recepiti a livello strategico, esperiti i necessari processi valutativi (VAS, VCI, VINCA, ecc.), demandando le indicazioni operative (quantità fisiche ed economiche, modalità operative, aspetti progettuali, ecc.) al PI
PAT		- interventi di riqualificazione e riuso - progetti di sviluppo urbano eco-sostenibile - interventi di miglioramento della qualità urbana e territoriale - formazione parchi e riserve naturali comunali, ripristino degli habitat naturali - interventi di mitigazione, compensazione, ripristino della qualità ambientale e paesaggistica ...		
PI	- operativo a scala comunale - conformativo della proprietà	- interventi / progetti di rilevante interesse pubblico - recupero e riuso di aree dismesse, degradate - riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale - riordino degli insediamenti esistenti - ammodernamento, rinnovo delle urbanizzazioni - sistemazioni dell'arredo urbano - recupero e valorizzazione del patrimonio storico, architettonico, paesaggistico e ambientale - realizzazione di infrastrutture viarie (strade, piste ciclabili, marciapiedi, ecc.) ...	- individuazione di z.t.o., tessuti, ambiti territoriali soggetti a trasformazione - localizzazione opere, infrastrutture, servizi e attrezzature pubbliche da realizzare / acquisire - delimitazione di ambiti di piani attuativi e programmi complessi - riconversioni di insediamenti dismessi, trasferimenti di attività in zona propria, modifiche delle destinazioni d'uso - definizione di interventi edilizi puntuali ...	- i contenuti degli APP devono essere formulati e tradotti in previsioni di PI a livello operativo (quantità fisiche ed economiche, modalità operative, aspetti progettuali, ecc.), nel rispetto dei contenuti e delle indicazioni del PAT e previo confronto con gli strumenti di programmazione comunale
PUA	- operativo a scala locale - conformativo della proprietà	- interventi di recupero e riuso di aree dismesse, degradate - interventi di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale - interventi di riordino degli insediamenti esistenti - ammodernamento, rinnovo delle urbanizzazioni - acquisizione di immobili (aree, fabbricati) per edilizia pubblica - sistemazioni dell'arredo urbano ...	- definizione attuativa degli interventi edificatori (previsioni planovolumetriche di dettaglio, obblighi convenzionali, ecc.) - definizione attuativa delle opere di urbanizzazione - definizione degli obblighi convenzionali - definizione degli interventi di mitigazione e compensazione legati allo sviluppo degli insediamenti ...	- gli APP possono riguardare solo PUA nei quali il contenuto è determinato dall'A.C. o comunque in accordo con essa (quali i PUA di iniziativa pubblica e i programmi complessi)

### 3. La realizzazione di programmi di intervento / opere pubbliche o di interesse pubblico mediante la procedura dell'accordo di programma

Con l'articolo 7 della Legge Regionale n. 11/2004 è stata introdotta la possibilità di definire e realizzare programmi d'intervento o di opere pubbliche o di interesse pubblico, che richiedono l'azione integrata e coordinata di comuni, Province, Regione, amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici o privati, promuovendo la conclusione di accordi di programma ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e successive modificazioni.

*Generalità*

L'accordo di programma è stato recepito in forma organica all'interno della disciplina urbanistica regionale alla luce del significato rilevante assunto da questo strumento nelle numerose esperienze attuate attraverso procedure e strumenti non ordinari (programmi integrati di riqualificazione, contratti di quartiere ed altri atti di programmazione negoziata).

Va evidenziato che lo strumento ha trovato recenti traduzioni operative nell'ambito degli accordi di programma di cui all'articolo 32 della Legge Regionale n. 35/2001, che rappresentano tuttavia *una fattispecie con proprie specifiche peculiarità* in ordine al ruolo strategico degli interventi, ai soggetti coinvolti e alle procedure da seguire.

*Gli accordi ex art. 32 LR 35/2001*

In considerazione dell'importanza dell'accordo di programma ex art. 7 e delle possibili opportunità di ricorso a tale strumento, si ritiene utile - anche sulla scorta dell'esperienza registrata per le procedure di cui alla LR 35/2001 citata - fornire un *quadro delle condizioni di applicabilità* dell'istituto e delineare uno *schema procedurale di riferimento*, finalizzato sia a definire l'esercizio delle competenze dei soggetti deputati all'approvazione che a indicare le diverse azioni necessarie qualora l'accordo di programma determini una variante a PAT/PATI già approvati e, conseguentemente, implichi valutazioni ed adempimenti di natura urbanistica ed ambientale.

*Contenuti*

#### 3.1 Condizioni di applicabilità

Si ritiene preliminarmente opportuno richiamare l'attenzione su alcune importanti condizioni che caratterizzano, in generale e sotto il profilo urbanistico, la possibilità e/o l'opportunità di attivare la procedura dell'accordo di programma ai sensi dell'art. 7 LUR.

In primis, la presenza di un *interesse pubblico* connesso all'accordo e la coerenza del piano / progetto con gli strumenti di livello superiore. L'accordo di programma di cui all'art. 7 si caratterizza infatti per l'interesse pubblico derivante dall'attuazione coordinata degli interventi proposti, in forza del quale si giustifica anche l'eventuale necessità di variante allo strumento strategico strutturale (PAT) sulla quale la Provincia è chiamata ad esercitare le proprie competenze e a coordinare le attività dei soggetti pubblici e privati coinvolti.

*L'interesse pubblico*

Va poi verificata la coerenza del piano / progetto con le previsioni degli strumenti di livello superiore (PTRC, PTCP, piani ambientali, paesaggistici, di settore, ecc.). Particolare attenzione va posta alle problematiche relative ai limiti al consumo di SAU e alle condizioni per l'eventuale ricorso alla deroga della Giunta Regionale prevista dall'art. 13 LUR, la cui necessità deve essere analiticamente illustrata e motivata con specifica documentazione a corredo

della richiesta.

### 3.2 Procedure

Alla struttura dell'amministrazione promotrice - il Comune nel caso di variante agli strumenti urbanistici comunali - spettano il coordinamento e la regia delle conferenze dei servizi, nonché la richiesta di adesione alla Provincia qualora l'accordo comporti variante al PAT.

La formulazione della proposta di accordo è preceduta da incontri preliminari con il Comune e con le amministrazioni interessate - di natura pre-istruttoria - al fine di verificare e valutare congiuntamente la condivisione dell'iniziativa, i contenuti e gli effetti dell'intervento.

L'AdP può riguardare opere od interventi di natura privata, qualora l'interesse pubblico connesso alla realizzazione degli stessi sia verificato ed accertato dall'amministrazione pubblica al momento della promozione dell'accordo e a condizione che non ne costituiscano l'oggetto principale o esclusivo, dovendosi comunque collegare ad altre opere pubbliche o di interesse pubblico previste nell'AdP.

**Oggetto dell'AdP**

I partecipanti per conto di enti e amministrazioni pubbliche debbono avere, per potersi esprimere, l'assenso dell'organo competente. Ove gli ordinamenti degli Enti Locali (Statuto o regolamento) prevedano l'assoggettamento al parere di organi tecnico-consultivi, il suddetto assenso è preceduto o subordinato dall'acquisizione di tale parere.

**Assensi e pareri degli enti**

La convocazione e lo svolgimento delle conferenze di servizi (CdS) sono disciplinate dalle norme vigenti in materia.

Nel corso della CdS istruttoria si procede all'illustrazione ed alla consegna degli atti e dei relativi elaborati progettuali alle Amministrazioni ed Enti competenti (ove non siano già stati in precedenza recapitati). In tale sede può emergere la necessità di acquisire documentazione integrativa o di apportare modifiche e/o correzioni alla documentazione presentata. Le richieste in tal senso vanno formulate ai proponenti a cura dell'Amministrazione promotrice. I nuovi documenti sono successivamente trasmessi ai soggetti a vario titolo coinvolti nel procedimento, secondo le rispettive competenze, al fine di consentirne l'esame e la verifica.

**La conferenza di servizi istruttoria**

L'Amministrazione promotrice può convocare diverse sedute della conferenza istruttoria per la valutazione del progetto e la definizione dei relativi aspetti, anche alla luce delle osservazioni e dei rilievi espressi dai soggetti partecipanti.

Nella seduta *conclusiva* della CdS istruttoria si esprime l'assenso sulla versione definitiva del progetto e si procede quindi alla pubblicazione per le eventuali osservazioni.

In sede di CdS decisoria i partecipanti, sulla base del proprio mandato (delega), approvano il progetto ai fini della successiva sottoscrizione dell'accordo, previa:

- verifica della presenza o meno dei soggetti convocati a partecipare per rendere le determinazioni di competenza nonché delle Amministrazioni sottoscrittrici dell'accordo;
- ricognizione delle concessioni, autorizzazioni, pareri, assensi od intese già assunti formalmente dai competenti Enti;

**La conferenza di servizi decisoria**

- decisione in merito alle osservazioni presentate, sulla base delle determinazioni proposte dai soggetti sottoscrittori dell'accordo aventi competenze in materia urbanistico - territoriale;
- dichiarazione, ove occorra e ne sussistano i presupposti e le condizioni, della pubblica utilità nonché dell'indifferibilità ed urgenza delle opere, con fissazione dei termini per le relative procedure espropriative e per l'inizio e la conclusione dei lavori.

Infine, i rappresentanti di tutte le Amministrazioni sottoscrittrici, o i soggetti da loro delegati, procedono alla sottoscrizione dell'accordo di programma.

La conferma dell'adesione dei soggetti privati assuntori di impegni per l'attuazione degli interventi è acquisita e sottoscritta mediante convenzione o atto d'obbligo da allegarsi all'accordo.

*La  
sottoscrizione  
dell'Accordo*

L'adesione del Sindaco va ratificata entro 30 giorni dalla sottoscrizione, con deliberazione del Consiglio Comunale, pena la decadenza dell'accordo.

*La ratifica del  
Consiglio  
Comunale*

Dell'avvenuta conclusione dell'AdP (ratificato), l'Amministrazione competente dà notizia mediante avviso nell'albo pretorio del Comune o nel Bollettino Ufficiale della Regione qualora comporti, rispettivamente, variante al PI o variante al PAT.

Da tale pubblicazione decorrono i termini per l'acquisto di efficacia dell'accordo (15 giorni), nonché quelli per eventuali impugnative giurisdizionali ed amministrative.

*La ratifica e la  
pubblicazione*

Va ricordato che la variante urbanistica connessa al programma / opere oggetto dell'AdP è assoggettata alle stesse procedure valutative previste per gli strumenti urbanistici sulla base della disciplina vigente.

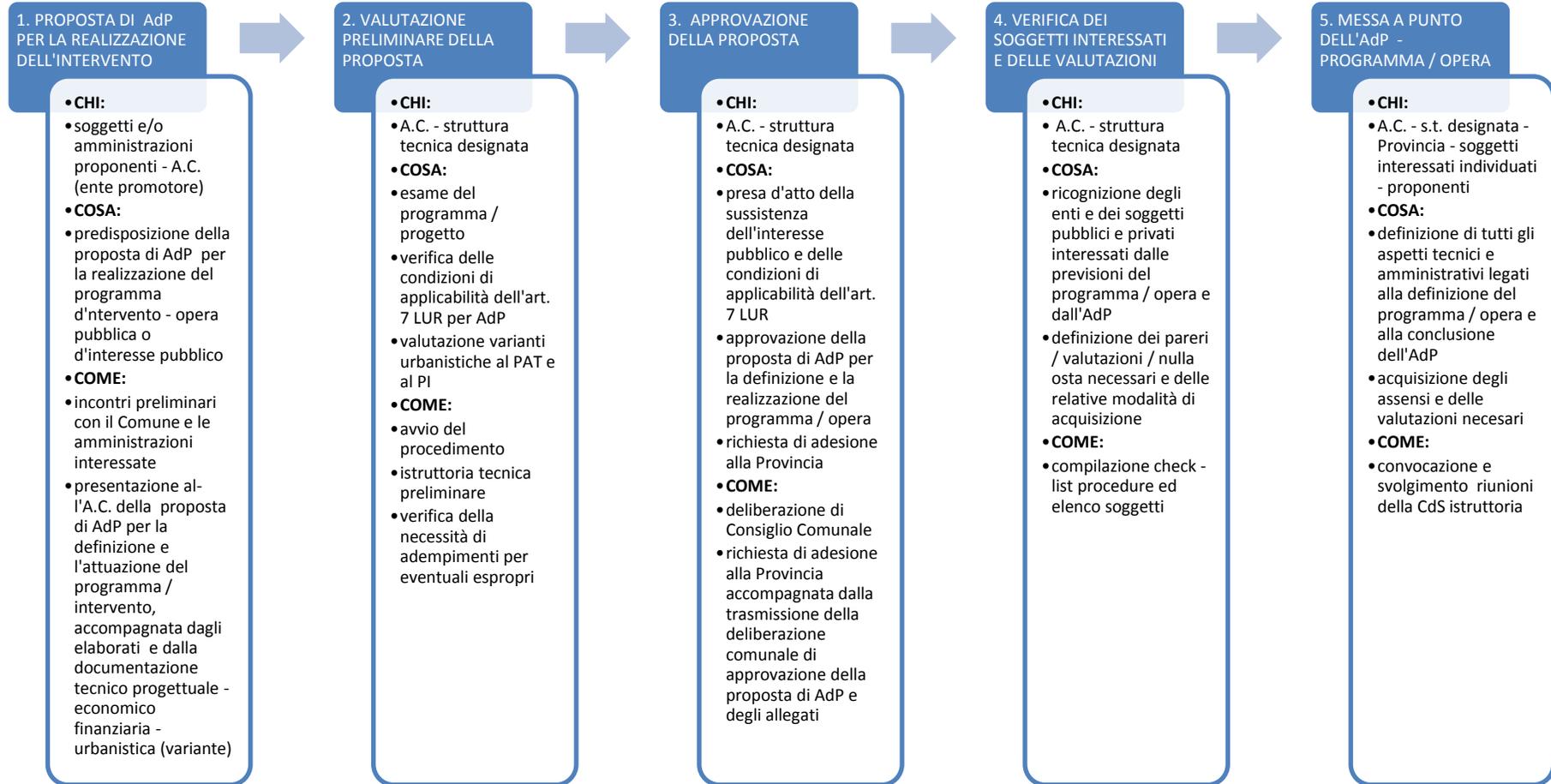
In merito al possibile assoggettamento dell'intervento alla procedura di valutazione ambientale strategica si richiamano le procedure di cui alla DGR n. 791/2009, specificando che l'eventuale esenzione per interventi "puntuali" va preliminarmente verificata con la struttura regionale competente, valutando in ogni caso la coerenza e le eventuali implicazioni rispetto alla VAS del PAT. Ulteriori adempimenti legati ad aspetti ambientali / paesaggistici (VIA / VINCA / Autorizzazione Paesaggistica) dovranno essere attuati nel rispetto delle specifiche normative, in rapporto alla tipologia, all'entità e alle caratteristiche del piano / progetto.

*Procedure  
valutative*

Nelle pagine seguenti è riportato lo schema procedurale per la conclusione di accordi di programma in variante al PAT/PATI ai sensi dell'art. 7 LUR.

*Schema  
procedurale*

Programmi d'intervento / opere pubbliche o di interesse pubblico in variante al PAT/PI mediante accordo di programma ex art. 7 LUR



Programmi d'intervento / opere pubbliche o di interesse pubblico in variante al PAT/PI mediante accordo di programma ex art. 7 LUR (prosegue dalla pag. prec.)

#### 6. VALUTAZIONE TECNICA CONCLUSIVA

- **CHI:**
  - A.C. - s.t. designata - Provincia - soggetti interessati individuati - proponenti
- **COSA:**
  - esame della proposta definitiva di AdP per l'attuazione del programma / opera ed espressione degli assensi - pareri - valutazioni definitivi
- **COME:**
  - convocazione della riunione conclusiva della CdS istruttoria ed espressione del consenso unanime alla proposta definitiva di AdP
  - sottoscrizione del verbale della CdS istruttoria e degli allegati

#### 7. PUBBLICAZIONE

- **CHI:**
  - A.C. - s.t. designata
- **COSA:**
  - pubblicazione del verbale della CdS istruttoria e di tutti gli allegati (progetto programma / opera, AdP, elaborati, pareri / assensi)
  - istruttoria delle osservazioni pervenute
  - acquisizione degli eventuali pareri / assensi integrativi relativi alle osservazioni proposte per l'accoglimento
  - verifica adempimenti per eventuali procedure espropriative
- **COME:**
  - pubblicazione: procedure definite dall'art. 7 LUR (10 + 20 gg)
  - espropriazione: procedure definite dal DPR 327/2001

#### 8. DEFINIZIONE CONCLUSIVA E SOTTOSCRIZIONE AdP

- **CHI:**
  - A.C. - s.t. designata - Provincia - soggetti pubblici interessati - proponenti
- **COSA:**
  - acquisizione della convenzione o dell'atto d'obbligo sottoscritto dal proponente
  - decisione in merito alle osservazioni
  - approvazione definitiva dell' AdP per la realizzazione del programma / opera
- **COME:**
  - convocazione e svolgimento CdS decisoria
  - sottoscrizione del verbale della CdS decisoria con gli allegati
  - sottoscrizione dell'AdP da parte dei soggetti pubblici interessati

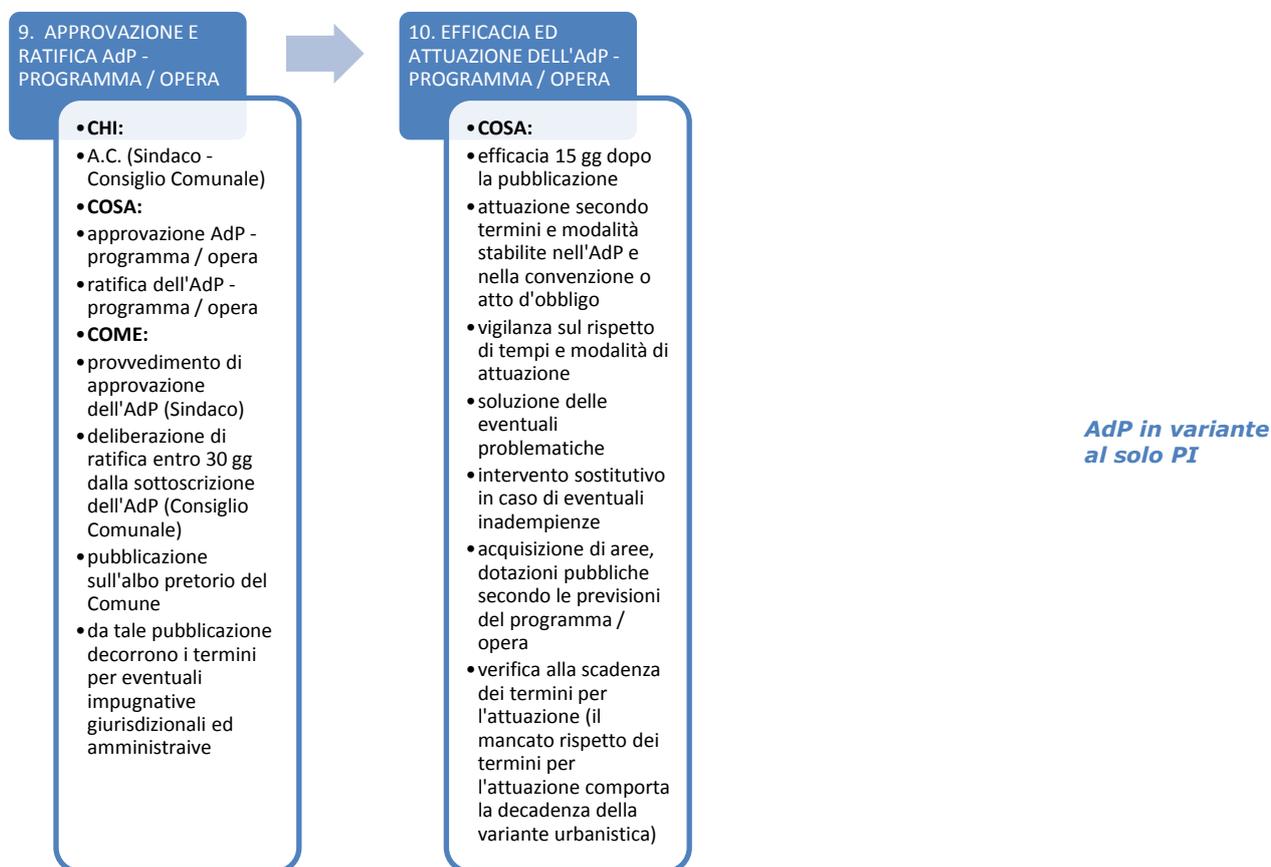
#### 9. APPROVAZIONE E RATIFICA AdP - PROGRAMMA / OPERA

- **CHI:**
  - A.C. (Consiglio Comunale) - Provincia
- **COSA:**
  - approvazione AdP - programma / opera
  - ratifica dell'AdP - programma / opera
- **COME:**
  - provvedimento di approvazione dell'AdP (Presidente della Provincia)
  - deliberazione di ratifica entro 30 gg dalla sottoscrizione dell'AdP (Consiglio Comunale)
  - pubblicazione sul BUR
  - da tale pubblicazione decorrono i termini per eventuali impugnative giurisdizionali ed amministrative

#### 10. EFFICACIA ED ATTUAZIONE DELL'AdP - PROGRAMMA / OPERA

- **COSA:**
  - efficacia 15 gg dopo la pubblicazione
  - attuazione secondo termini e modalità stabilite nell'AdP e nella convenzione o atto d'obbligo
  - vigilanza sul rispetto di tempi e modalità di attuazione
  - soluzione delle eventuali problematiche
  - intervento sostitutivo in caso di eventuali inadempienze
  - acquisizione di aree, dotazioni pubbliche secondo le previsioni del programma / opera
  - verifica alla scadenza dei termini per l'attuazione (il mancato rispetto dei termini per l'attuazione comporta la decadenza delle varianti urbanistiche)

Il procedimento per l'approvazione di programmi d'intervento / opere pubbliche o di interesse pubblico in variante *al solo PI* differisce da quello precedentemente esposto solo per quanto riguarda la partecipazione della Provincia, che non è necessaria, e per la fase conclusiva dell'iter:



La mancata realizzazione di quanto previsto dall'accordo nei termini stabiliti comporta la *decadenza della variante urbanistica*.

Tale eventualità deve essere correttamente disciplinata nell'AdP poiché la decadenza della variante implica conseguenze problematiche nell'ipotesi di avvenuta realizzazione – anche parziale – degli interventi di trasformazione urbanistico – edilizia previsti dal programma d'intervento / opera pubblica o di interesse pubblico. È in relazione a tali conseguenze che, nell'attuazione degli interventi, è conveniente dare priorità temporale all'esecuzione delle opere pubbliche.

*Efficacia ed effetti della decadenza dell'AdP*

#### **4. L'analisi del beneficio pubblico e la valutazione degli aspetti economico – finanziari negli interventi di trasformazione regolati da meccanismi perequativi**

Il concetto di *beneficio pubblico* assume, nella formazione dei PAT e dei PI e nella messa a punto dei meccanismi perequativi, un carattere di fondamentale rilevanza. Una definizione corretta di questo termine è infatti indispensabile per una completa valutazione degli interventi di trasformazione urbanistico – edilizia nei quali si rende necessaria un'attività di mediazione tra gli attori territoriali pubblici e privati.

*Generalità*

In particolare, la predisposizione di adeguati strumenti di verifica e valutazione è essenziale quando le previsioni urbanistiche e le trasformazioni territoriali individuate dal PRC siano determinate a seguito di:

- procedure ad evidenza pubblica ex art. 17 c. 4 LUR per l'individuazione delle aree nelle quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione
- accordi pubblico - privato ex art. 6 LUR
- accordi di programma ex art. 7 LUR
- programmi integrati di riqualificazione urbanistica edilizia ed ambientale ex art. 19 c. 1 lett. f) LUR (e programmi complessi ad essi assimilabili).

Come si è già visto, in tali occasioni le scelte dell'amministrazione comunale possono determinare modifiche del valore degli immobili privati attraverso due principali modalità:

- direttamente, attraverso la variazione degli strumenti urbanistici sotto il profilo degli indici, delle destinazioni d'uso, delle modalità di attuazione - realizzazione degli interventi;
- indirettamente, attraverso la programmazione - realizzazione di interventi infrastrutturali, o il potenziamento delle attrezzature e delle opere pubbliche esistenti.

*Scelte pubbliche e valori immobiliari*

Gli operatori privati possono contribuire al soddisfacimento di necessità collettive principalmente attraverso la realizzazione / cessione:

- di dotazioni territoriali (in eccedenza rispetto a quelle dovute per legge o in base allo strumento generale);
- di servizi, opere ed interventi infrastrutturali pubblici o di interesse collettivo;
- di immobili o di quota parte del valore immobiliare (ERP, edilizia convenzionata).

*Modalità di apporto dei privati*

Queste operazioni mettono in gioco non solo valori finanziari, ma anche valori economici in senso più ampio. Le trasformazioni urbane determinano infatti *esternalità* positive e negative che spesso il mercato non è in grado di apprezzare, ma delle quali il decisore pubblico deve tenere conto.

I processi decisionali relativi alla definizione di scelte urbanistico - territoriali guidate da criteri perequativi si articolano sostanzialmente in due momenti:

- in una *prima fase*, l'amministrazione procede a definire le strategie e a tradurle in indicazioni di carattere generale relative alle funzioni da insediare, al carico urbanistico, alle esigenze di infrastrutture e di attrezzature collettive, alle principali caratteristiche degli interventi edilizi; ciò avviene, nel sistema pianificatorio definito dalla LUR, in sede di formazione del PAT;
- in una *seconda fase*, l'amministrazione definisce le scelte programmatiche ed operative:
  - individuando gli obiettivi da raggiungere nell'arco di efficacia del PI, sulla base delle strategie e delle condizioni dettate dal PAT e dalla VAS
  - verificando la possibilità di perseguire tali obiettivi anche con l'apporto di risorse private, mediante attivazione di procedure ad evidenza pubblica
  - mettendo a punto i criteri di valutazione delle diverse opzioni di

*Fasi dei processi decisionali*

trasformazione

- valutando le diverse proposte ed opzioni, sulla base dei criteri individuati e dell'esito dell'eventuale negoziazione degli aspetti finanziari
- *traducendo* le scelte effettuate in indicazioni di PI.

Più avanti in questa sezione vengono indicati alcuni criteri per la determinazione della plusvalenza immobiliare (*capital gain*) generata dalle scelte urbanistiche operate dal PI, e della *componente finanziaria* del beneficio pubblico, oggetto della negoziazione con gli operatori privati. Più approfondite specificazioni su questo argomento sono oggetto dell'atto di indirizzo di cui all'articolo 46, comma 1, lettera d), LUR (*Criteri per la predisposizione dei programmi integrati di riqualificazione urbanistica edilizia ed ambientale con particolare riferimento alle modalità di valutazione economica*).

Di seguito viene delineato un possibile approccio metodologico "multi-criteriale" all'analisi del *beneficio pubblico* inteso in senso più ampio e all'interno del quale il vantaggio derivante dal reperimento di risorse finanziarie private per la costruzione della *città pubblica* rappresenta *una* delle possibili componenti, certamente importante ma non esclusiva.

#### 4.1 L'analisi multicriteriale del beneficio pubblico

Gli obiettivi e le priorità che guidano le scelte programmatiche ed operative del PI sono da desumersi primariamente dalle indicazioni del PAT e della VAS, e sono espressi nel documento programmatico del PI (art. 18 c. 1 LUR).

**Generalità**

Poiché sulla loro base viene concretamente definito l'interesse pubblico sotteso alle scelte del piano, è fondamentale l'apporto partecipativo della collettività, che si attua nelle forme previste dall'art. 18 c. 2 della LR 11/2004.

A puro titolo esemplificativo, gli elementi desunti dal PAT e dalla VAS possono fare riferimento ad obiettivi:

- di sostenibilità ambientale
- di qualità urbana, paesaggistica e architettonica
- correlati alla difesa del suolo
- correlati alla riduzione dei rischi ambientali
- di promozione sociale ed economica
- di promozione storica, culturale, educativa
- di fattibilità e sostenibilità economica

**Obiettivi del PI**

...

secondo un *ordine di priorità* stabilito dal Comune in rapporto alle indicazioni del PAT, alle proprie risorse economiche, alla programmazione delle opere / investimenti pubblici ed alle risorse private mobilitabili per raggiungere le finalità individuate.

Nella selezione e nella messa a punto di criteri di valutazione adeguati al raggiungimento di tali finalità, ha certamente grande importanza la scelta di indicatori specifici utili alla misurazione degli effetti della proposta / progetto di trasformazione rispetto agli obiettivi stessi.

**Indicatori**

Sempre a titolo esemplificativo, questi indicatori possono misurare la capacità delle proposte / interventi:

- di limitare il consumo di suolo e di proteggere le attività agricole (obiettivi di sostenibilità)
- di migliorare la qualità dell'aria, dell'acqua (obiettivi di sostenibilità)
- di contenere il consumo di risorse non rinnovabili (obiettivi di sostenibilità)
- di valorizzare gli aspetti paesaggistici, naturalistici (obiettivi paesaggistico - ambientali)
- di preservare la biodiversità (obiettivi di sostenibilità)
- di ridurre o eliminare situazioni di emarginazione e degrado sociale (obiettivi sociali)
- di migliorare la difesa degli insediamenti da frane, dissesti, esondazioni (obiettivi di riduzione dei rischi)
- di contribuire finanziariamente alla realizzazione di opere / infrastrutture pubbliche previste dalla programmazione comunale (obiettivi economici)
- di produrre reddito, occupazione (obiettivi economici)
- di attrarre investimenti privati (obiettivi economici)
- di massimizzare l'efficacia degli investimenti pubblici (obiettivi economici)
- di migliorare l'efficienza delle infrastrutture e delle reti di servizi esistenti (obiettivi urbanistici)
- di attuare il riordino degli insediamenti esistenti, l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell'arredo urbano, il riuso di aree dismesse, degradate, inutilizzate (obiettivi urbanistici)
- ...

Questa operazione può comportare la necessità di ricorrere a indici complessi, logici, a punteggio, ecc., utili a costruire la *matrice di valutazione* necessaria per l'analisi comparata delle proposte e delle opzioni in campo.

Nel caso di ricorso alle procedure di evidenza pubblica di cui all'art. 17 c. 4 LUR, gli obiettivi, le priorità e i criteri di valutazione delle proposte devono essere preventivamente indicati sul bando/avviso, in modo da consentire agli operatori privati di formulare proposte coerenti con essi e di potersi misurare, in termini competitivi, su contenuti raffrontabili e valutabili.

Segue infine la fase valutativa vera e propria che consiste, una volta fissate le preferenze e le aspettative rispetto a ciascun obiettivo, e stabiliti gli standard minimi e i vincoli irrinunciabili, nell'attribuire i punteggi alle proposte / progetti. Se gli obiettivi, i criteri e gli indici sono stati messi a punto accuratamente, questa fase assume contenuto eminentemente tecnico.

*La fase valutativa*

Il processo si conclude con la fase decisionale, che comporta la ricerca del compromesso ottimale, cioè della soluzione più appropriata rispetto agli obiettivi e ai criteri fissati e che è accompagnata dalla negoziazione degli aspetti finanziari con i potenziali operatori pubblici e privati individuati.

Esigenza primaria è la massima trasparenza nelle scelte, che il decisore deve sempre argomentare sulla base di valutazioni il più possibile oggettive ed esplicite.

*La fase decisionale*

La scelta deve essere suffragata, prima dell'inserimento nello strumento urbanistico (PI), da un *impegno formale del proponente* ad attuare gli interventi alle condizioni proposte, nella forma dell'accordo pubblico - privato ex art. 6 della LUR, al fine di garantire la serietà e l'attendibilità della

proposta anche sotto il profilo dei requisiti personali, professionali ed economici.

L'approccio metodologico delineato comporta la necessità di affrontare problematiche indubbiamente eterogenee nei processi di pianificazione, che comportano decisioni e implicano scelte complesse ed articolate. Si tratta tuttavia uno sforzo *cruciale* per superare le limitazioni proprie dei metodi dell'urbanistica tradizionale, ma anche di quelli più recenti fondati sul metro *finanziario - monetario* (si veda l'esperienza dei PIRUEA ex LR 23/1999).

#### 4.2 La componente finanziaria del beneficio pubblico

La modifica della destinazione urbanistica dei beni immobili (suoli e/o edifici) operata dal Comune con l'approvazione del PI comporta, come si è visto, importanti conseguenze sul loro valore di mercato. In particolare l'attribuzione di una nuova o maggiore potenzialità edificatoria, espressa in termini sia *quantitativi* (volumetrie, superfici) che *qualitativi* (destinazioni d'uso, dotazioni), genera un incremento del suddetto valore, con il conseguente accrescimento della sfera patrimoniale di alcuni soggetti rispetto ad altri non direttamente coinvolti nelle scelte operate dal piano degli interventi.

*Generalità*

Negli strumenti urbanistici formati secondo principi perequativi, i beneficiari dell'incremento di valore dei propri beni sono chiamati a *condividerne i vantaggi con la collettività* che ha reso possibili le scelte urbanistiche, partecipando in misura efficace alla costruzione della città pubblica attraverso l'utilizzo di parte del *plusvalore*, per la realizzazione delle dotazioni territoriali o per l'attuazione di interventi d'interesse generale.

È quindi importante, sotto il profilo operativo, che i Comuni individuino in sede di formazione del PAT e del PI gli indirizzi e le corrette modalità per la determinazione dell'incremento di valore dei beni interessati dalle nuove previsioni, considerando sia i costi che l'operatore dovrà sostenere per attuare le trasformazioni che i ricavi realizzabili attraverso la futura commercializzazione dei beni trasformati.

*La plusvalenza*

Dal confronto di tali valori deriverà la determinazione dell'entità della *plusvalenza (capital gain)* prodotta dall'intervento che, nelle proporzioni definite dal PI in applicazione degli indirizzi e dei criteri stabiliti dal PAT e nella misura stabilita attraverso un *accordo*, dovrà essere posta a disposizione del Comune per la realizzazione dei propri programmi e interventi in campo urbanistico e infrastrutturale.

Va ancora precisato che il concorso di natura perequativa *rappresenta un contributo diverso e aggiuntivo* rispetto alla realizzazione e alla cessione delle dotazioni territoriali *obbligatoriamente* prescritte dalla disciplina normativa vigente, in relazione al tipo e all'entità dell'intervento di trasformazione da attuarsi, che rappresentano una voce da considerare tra i *costi* delle trasformazioni.

*Perequazione e standard*

Il plusvalore rappresenta quindi il *beneficio* che il soggetto privato trae dalla variazione delle previsioni urbanistiche operata attraverso il PI ed è, in questo senso, *l'ammontare del valore della negoziazione* con il soggetto pubblico.

*Plusvalore e beneficio privato*

Nel caso più comune di un soggetto proprietario degli immobili interessato alla loro trasformazione (proprietario / developer), il beneficio *privato* è dato

dalla differenza tra il valore di mercato dei beni immobili che il PI consente di realizzare in un determinato ambito, i costi necessari alla realizzazione di questi ultimi e il valore degli immobili prima delle (nuove) possibilità di trasformazione indotte dal PI.

Il calcolo dei costi e dei ricavi attualizzati determinati dalla trasformazione del bene è effettuato tenuto conto di una serie di elementi sinteticamente rappresentati nel seguente prospetto:

#### COSTI

- *oneri e spese di trasformazione:*

- *costi di eventuali demolizioni e bonifiche:* costi di sondaggi e rilievi, demolizioni e sgombero, bonifiche e riporti, ecc.
- *costo di costruzione / trasformazione / cambio destinazione d'uso degli edifici:* in relazione al tipo di intervento, costo di costruzione di strutture, finiture e impianti
- *costo di costruzione opere di urbanizzazione:* costi per la realizzazione di strade, marciapiedi, parcheggi, fognatura, rete idrica, cavidotti e cabine elettriche, rete di distribuzione del gas, impianto di pubblica illuminazione, aree verdi e opere di arredo urbano, ecc.
- *spese tecniche:* spese per progettazione, direzione lavori, pratiche edilizie e catastali, calcoli strutturali, oneri per la sicurezza, ecc.
- *oneri finanziari e imprevisti:* spese per esposizione finanziaria, fidejussioni, spese di gestione, commercializzazione, imposte, ecc.
- *contributo di costruzione*

- *rischio di impresa / profitto imprenditoriale:* determinato sulla base dei rendimenti realizzabili in investimenti analoghi per rischiosità e durata sul mercato di riferimento

#### RICAVI

- *valore commerciale del bene risultante dal processo di trasformazione*  
Tale valore è determinato da una molteplicità di fattori, usualmente considerati nei processi estimativi, tra i quali:

- *area geografica di mercato:* profilo socio-economico, previsioni sulla domanda, quadro competitivo, ecc.
- *tipologia e destinazione:* edifici nuovi, ristrutturati, residenziali, produttivi, commerciali, turistici, multi destinazione, usi rari, edifici in linea, a schiera, a torre, ecc.
- *localizzazione e accessibilità:* immobili centrali, periferici, extraurbani, accessibilità alle infrastrutture di trasporto, ai mezzi pubblici, ecc.
- *costi di utilizzo:* obblighi convenzionali, oneri manutentivi, ecc.
- *qualità ambientale, sociale e paesaggistica:* attrattività, salubrità, dotazione e qualità di servizi pubblici e privati, livello di manutenzione, ecc.
- *prospettive di variazione dei fattori:* investimenti pubblici in corso o programmati, iniziative di marketing territoriale, interventi su ambiti limitrofi, stabilità della domanda, ecc.

*I costi delle trasformazioni*

*I ricavi attesi*

Il *valore iniziale* del bene è, come si è accennato, quello corrispondente alla classificazione urbanistica e/o allo stato anteriori alle opportunità di trasformazione determinate dal PI.

A questo proposito va ribadito che le indicazioni strategiche del PAT sono riferite ai limiti e alle condizioni di sostenibilità delle *possibili* trasformazioni urbanistico - territoriali (linee preferenziali di sviluppo insediativo, ambiti di riqualificazione e riconversione, ecc.) e non determinano quindi l'attribuzione di alcuna nuova o diversa capacità edificatoria, prerogativa questa legata *esclusivamente* alle scelte operative effettuate dal PI.

*Valenza delle  
indicazioni  
strategiche nel  
PAT*

Pertanto il valore iniziale del bene, con riferimento alle indicazioni *strategiche* del PAT, non è da considerarsi caratterizzato da alcuna *concreta* attribuzione di diritti edificatori, al pari delle aree poste dal PAT nelle medesime condizioni "di fatto e di diritto", sino a quando il PI non abbia determinato le effettive trasformazioni urbanistico - edilizie (e le relative potenzialità edificatorie) da attuarsi nel proprio arco temporale di efficacia.

Tale assunto rappresenta una specificazione assai *importante* in merito alle caratteristiche dei nuovi strumenti urbanistici, e in particolare dei PAT/PATI, radicalmente innovate rispetto a quelle dei piani regolatori generali formati ai sensi della precedente legge urbanistica regionale.

La valutazione degli aspetti economico-finanziari degli interventi, e l'individuazione dei costi e dei ricavi connessi ai progetti / proposte di trasformazione, devono essere effettuati sulla base di metodi e criteri equilibrati e omogenei, da mettere a punto e calibrare sulla base di un'adeguata analisi di mercato.

*L'importanza di  
una corretta  
valutazione*

Si tratta di un adempimento importante per valorizzare le capacità di trasformazione del territorio e per rispondere alle proposte degli operatori conoscendo la realtà del mercato, in modo da accrescere la qualità e la sostenibilità degli interventi anche sotto il profilo economico.

#### 4.3 Conclusioni

L'approccio metodologico descritto è in sintonia con l'attuale disciplina in materia di programmazione ed esecuzione delle opere pubbliche che, nel prevedere la possibilità per i privati di partecipare e suggerire alla P.A. gli interventi da inserire nella programmazione triennale dei lavori pubblici ha, di fatto, rafforzato il principio della collaborazione pubblico - privato nell'individuazione delle necessità della collettività e delle soluzioni più adeguate e attuabili. Anche qui occorre, infatti, stabilire quali siano le forme più adatte a svolgere l'attività di interlocuzione preventiva nella fase di definizione degli strumenti di programmazione, forme che devono armonizzarsi con le modalità di definizione delle scelte operative e conformative del PI, alla luce di quanto previsto dall'art. 17 c. 1 della LUR.

*Analogie con il  
programma  
triennale delle  
opere pubbliche*

In quest'ottica assume un valore assai rilevante il livello di *strategicità* del PAT che, nel determinare la gamma delle possibili trasformazioni operabili attraverso il PI, implicitamente attribuisce all'amministrazione comunale una maggiore o minore capacità di mettere più aree (ed operatori) in competizione fra loro per l'assegnazione delle opportunità di trasformazione e, conseguentemente, una diversa capacità di massimizzare il beneficio pubblico derivante dalle scelte urbanistiche effettuate.

*Natura  
strategico  
strutturale del  
PAT*

Ciò conferma ancora una volta la necessità di insistere sulla natura *strategico*

- *strutturale* del PAT, il quale deve concentrarsi sulle componenti di medio/lungo periodo - quelle tendenzialmente meno negoziabili - evitando l'introduzione di elementi progettuali (ancorché risultato di eventuali procedure di negoziazione ex art. 6 LUR) di tenore impropriamente conformativo della proprietà o eccessivamente vincolanti nei confronti dei contenuti del PI.

Le modalità individuate dal Comune potranno assumere anche declinazioni diversificate rispetto a quelle sinteticamente illustrate nel presente atto, in rapporto alle diverse realtà territoriali e alle strategie definite dal PAT, ma in ogni caso dovranno essere assicurate le finalità e le funzioni proprie di ciascuno strumento, oltre al rispetto dei principi di trasparenza, di partecipazione e di efficacia delle azioni della pubblica amministrazione, secondo l'esplicito dettato dell'art. 2 della LUR.

*Trasparenza,  
partecipazione  
efficacia*

Va altresì ribadita la *non ammissibilità* di sommarie traduzioni del principio perequativo in prelievi forzosi – impropriamente assimilati a prestazioni patrimoniali o a forme di fiscalità immobiliare “mascherata” – *imposti* nei confronti dell'attuatore di qualsiasi intervento edilizio. Ciò infatti, oltre a sottoporre l'azione dell'ente a severi rischi di illegittimità, rappresenta un uso *distorto* dell'istituto perequativo che, per finalità ed accezione, non può e non deve essere tramutato in una “*tassa generalizzata sull'edificazione*”, ma deve piuttosto ricondursi a forme *consensuali* e a *meccanismi convenzionali* di applicazione, appropriatamente coniugati alle scelte di trasformazione operate (e negoziate) dal Comune nell'interesse generale.

*La rischiosità di  
traduzioni  
inappropriate  
del principio  
perequativo*

Per le stesse ragioni, altrettanto censurabile è la richiesta, da parte delle pubbliche amministrazioni, di “*anticipazioni*” – in forma di risorse finanziarie, di opere pubbliche o di cessione di aree – nei confronti dei soggetti attuatori di trasformazioni assoggettate a perequazione urbanistica prima che le trasformazioni stesse siano avviate, in particolare quando tali richieste non siano coerentemente inquadrare in un accordo negoziale che stabilisca gli impegni reciproci, i tempi, le garanzie e le modalità di attuazione.

In tal senso, i limiti dell'azione comunale sono al momento delineati anche dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4545 dell'8 giugno 2010, nella quale è stato ritenuto, relativamente agli istituti di perequazione urbanistica previsti dalle NTA del PRG del comune di Roma, che “*la legittimità della censurata disciplina perequativa delle N.T.A. si regge su due pilastri fondamentali, entrambi ben noti al nostro ordinamento: da un lato, la potestà conformativa del territorio di cui l'Amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione; dall'altro, la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse*”. Con le modifiche introdotte alla L. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, dopo il 2005 “*il legislatore ha optato per una piena e assoluta fungibilità dello strumento consensuale rispetto a quello autoritativo, sul presupposto della maggiore idoneità del primo al perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse*”.

*Gli effetti della  
sentenza del  
Consiglio di  
Stato n. 4545  
dell'8 giugno  
2010*

Sulla base delle considerazioni esposte nella sentenza, il Consiglio di Stato è prevenuto infine alla conclusione che “*è proprio la natura “facoltativa” degli istituti perequativi de quibus, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost.*”.

In attesa di un'organica disciplina statale in materia, quanto determinato dal Consiglio di Stato non può non rappresentare per i Comuni – ferme restando le prerogative e le competenze istituzionalmente riconosciute nelle scelte di assetto ed utilizzazione del territorio – un riferimento importante nella messa a punto delle forme e delle modalità di applicazione dell'istituto perequativo più adeguate alle diverse realtà locali.