

FRANCOANGELI/Urbanistica

Sergio Mattia, Alessandra Oppio,  
Alessandra Pandolfi

# Forme e pratiche della PEREQUAZIONE URBANISTICA IN ITALIA

Volume II  
Lombardia, Trentino Alto Adige  
(Provincia Autonoma di Trento,  
Provincia Autonoma di Bolzano)



FRANCOANGELI/Urbanistica

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Sergio Mattia, Alessandra Oppio,  
Alessandra Pandolfi

**Forme e pratiche  
della PEREQUAZIONE  
URBANISTICA IN ITALIA**

**Volume II**

**Lombardia, Trentino Alto Adige  
(Provincia Autonoma di Trento,  
Provincia Autonoma di Bolzano)**

FRANCOANGELI

Questo volume è stato finanziato con il contributo del Ministero dell'Università e della Ricerca. Programmi di Ricerca Scientifica di Rilevante Interesse Nazionale Cofin-Miur 2005-2007. Unità di Ricerca del Politecnico di Milano: *Governo del territorio e ruolo della valutazione*. Responsabile scientifico: prof. Sergio Mattia.

Il testo è l'esito di una riflessione comune dei tre autori nella seguente distinzione dei contributi specifici in merito ai casi di studio: Sergio Mattia: Cremona, Desenzano del Garda (Bs), Legnano (Mi), Milano; Alessandra Oppio: Monza, Pavia, Trezzo d'Adda (Mi), Vigevano (Pv);

Alessandra Pandolfi: Cardano al Campo (Va), Como, Provincia di Varese, Trento.

Angela Poletti ha redatto i paragrafi: 2.1.1 Borgo Valsugana (Tn), 2.1.2 Pozza di Fassa (Tn) e 2.1.3 Rovereto (Tn), nonché il paragrafo 3.1.1 Bolzano.

La prefazione ("La perequazione nelle Leggi Urbanistiche Regionali") e i capitoli introduttivi riferiti alle legislazioni regionali (Regione Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano) vanno attribuiti a tutti gli autori.

Gli estratti dalla documentazione normativa e tecnica sono stati riportati senza alcuna alterazione in merito ai relativi contenuti.

*In copertina:* Intervento di Porta nuova: panoramica notturna.

Progettisti: Antonio Citterio and Partners, Arquitectonica, Boeri Studio, Caputo Partnership, Cino Zucchi Architetti, Coima Image, Edaw, Gehl Architects, Grimshaw Architects, Inside Outside, Kohn Pedersen Fox Architects, Land, Lucien Lagrange Architects, Muñoz + Albin, Nicoli Studio Architettura, Pei Cobb Freed & Partners, Pelli Clarke Pelli Architects, Piuarch, Studio Architetti Benati, Studio M2P Associati, William McDonough & Partners. Developer: Hines, Galotti.

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>La perequazione nelle Leggi Urbanistiche Regionali</b>	pag.	7
<b>1. Regione Lombardia</b>	»	23
1.1. Casi studio	»	47
1.1.1. Cardano al Campo (Va)	»	48
1.1.2. Como	»	54
1.1.3. Cremona	»	58
1.1.4. Desenzano del Garda (Bs)	»	68
1.1.5. Legnano (Mi)	»	77
1.1.6. Milano	»	85
1.1.7. Monza	»	101
1.1.8. Pavia	»	113
1.1.9. Trezzo sull'Adda (Mi)	»	121
1.1.10. Provincia di Varese	»	133
1.1.11. Vigevano (Pv)	»	135
Riferimenti bibliografici	»	151
<b>2. Provincia Autonoma di Trento</b>	»	153
2.1. Casi studio	»	182
2.1.1. Borgo Valsugana (Tn)	»	183
2.1.2. Pozza di Fassa (Tn)	»	191
2.1.3. Rovereto (Tn)	»	195
2.1.4. Trento	»	203
Riferimenti bibliografici	»	207
<b>3. Provincia Autonoma di Bolzano</b>	»	225
3.1. Casi studio	»	240
3.1.1. Bolzano	»	241
Riferimenti bibliografici	»	249
<b>Riferimenti bibliografici generali</b>	»	251



## *La perequazione nelle Leggi urbanistiche regionali*

Pur in assenza di un quadro legislativo nazionale esaustivo e consolidato, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione si è registrato un significativo rinnovamento delle leggi regionali in materia di governo del territorio. Questo processo di revisione delle discipline urbanistiche regionali ha apportato importanti modifiche alla prassi pianificatoria tradizionale sotto molteplici profili: l'affermazione di una visione processuale della pianificazione; l'applicazione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale; il ricorso sempre più frequente a forme di pianificazione per accordi; l'introduzione diffusa dello strumento della perequazione urbanistica e territoriale combinata con dispositivi compensativi e premiali. A questo livello diversi sono i modelli sviluppati nell'ambito delle singole esperienze di pianificazione comunale alla luce dei principi definiti dalla legislazione regionale di riferimento con l'obiettivo di perseguire l'equa distribuzione dei vantaggi e dei costi della pianificazione fisica, svincolando, da un lato, il valore di un'area dalle scelte discrezionali della pubblica amministrazione con il superamento della pratica dell'azzonamento, e, dall'altro, la realizzazione della città pubblica dalla onerosa e conflittuale procedura dell'esproprio (Properzi, 2005). Nelle diverse sperimentazioni il principio perequativo può essere esteso all'intero territorio comunale (perequazione assoluta), oppure a una sua porzione (perequazione parziale, a sua volta distinguibile in limitata, se prevede l'equa distribuzione degli indici volumetrici all'interno di un comparto edificatorio, e generalizzata, se interessa tutte le aree di trasformazione del territorio comunale). Oltre alla perequazione, gli strumenti che consentono di rendere operativo questo nuovo approccio equitativo sono la compensazione, intesa come minima discriminazione della proprietà sottoposta a vincolo di espropriazione, e l'incentivazione, ossia l'attribuzione di maggiorazioni nei diritti edificatori rispetto alle previsioni di piano per premiare caratteristiche dei progetti/piani attuativi che promuovano il riequilibrio equitativo della pianificazione, la realizzazione della città pubblica,



nonché, come si può desumere dalle più recenti Leggi urbanistiche regionali, la coerenza con i criteri di sostenibilità e di prevenzione dei rischi.

Alla luce dell'esigenza di ricostruire un quadro unitario sulla base della molteplicità ed eterogeneità delle leggi ed esperienze nell'ambito delle quali i diversi modelli perequativi sono stati adottati, il presente rapporto, articolato in sei volumi, intende restituire un'ampia disamina dei contenuti fondamentali riguardanti il principio perequativo nelle Leggi regionali, nel tentativo di fornire uno strumento utile per comprendere le reali modalità di applicazione di questo istituto giuridico. La restituzione del significato che ciascuna regione ha attribuito all'uso della perequazione è integrata dall'analisi di alcuni piani selezionati al fine di mettere in luce le implicazioni e le potenzialità operative dei nuovi dispositivi di legge, nonché eventuali innovazioni in essi contenute rispetto alle indicazioni degli impianti normativi regionali.

La concezione di questa collana di volumi è particolarmente innovativa all'interno del panorama della letteratura esistente in materia di perequazione urbanistica, poiché propone un rapporto completo sullo stato di fatto della legislazione in materia di governo del territorio e del recepimento degli strumenti equitativi in tutte le regioni italiane. Altro aspetto innovativo riguarda la scelta di riportare la selezione degli articolati sulla perequazione urbanistica nella loro completezza, per permettere al lettore di integrare la descrizione degli aspetti salienti dei piani contenuta nel testo con le pratiche (e le relative formulazioni) effettivamente vigenti sul territorio. La duplice articolazione in disciplina legislativa e casi di studio, inoltre, è comune ai sei volumi proposti, che si distinguono evidentemente solo per i contesti regionali analizzati. In merito alla disciplina normativa, si riportano all'interno del testo gli articolati riguardanti la perequazione urbanistica solamente per i casi in cui è sancita direttamente dalla legge regionale, altrimenti i riferimenti legislativi più significativi sono riportati in nota. Per quel che riguarda i casi di studio, vengono analizzati gli aspetti principali di ogni piano comunale (del quale si riporta la normativa tecnica), evidenziando gli elementi direttamente riconducibili alla legge regionale vigente, nonché le componenti più significative e innovative, fornendo una sintesi schematica di vantaggi e svantaggi offerti da ogni modello.

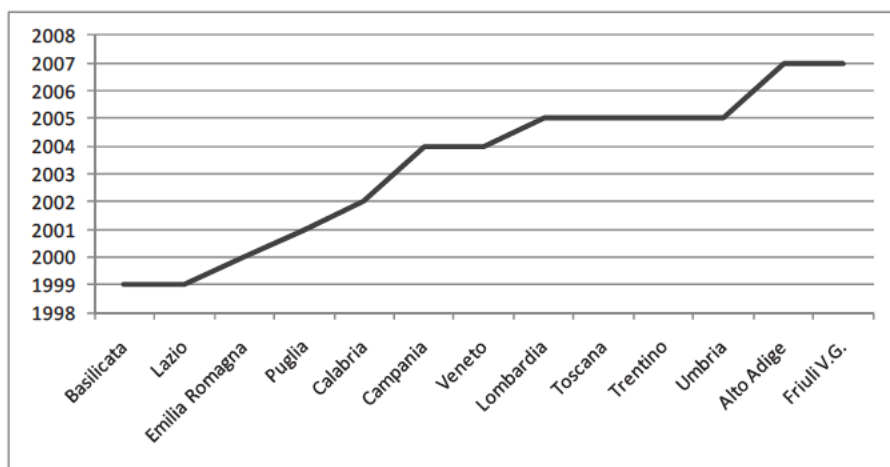
Per quel che riguarda la suddivisione della collana in realtà regionali, più nello specifico, il volume I riguarda le regioni Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria; il volume II Lombardia e Trentino Alto Adige (suddiviso nelle due Province Autonome di Trento e di Bolzano); il volume III Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna; il volume IV Toscana, Umbria e Marche; il volume V Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata; il volume VI, infine, Campania, Calabria, Sardegna e Sicilia.

**Tab. 1 - Rielaborazione ed aggiornamento propri delle informazioni dei Rapporti dal Territorio Inu (2005 e 2007) sul quadro delle Leggi urbanistiche regionali**

<b>Regioni e Province autonome</b>	Dopo Legge 865/71	Dopo Legge 142/90	Dopo 1995	Dopo D.Lgs. 112/98	Dopo L.Cost. 3/2001	Integrazioni	<b>Definizione di perequazione</b>
Piemonte*	L.r. 56/77	L.r. 45/94	L.r. 41/97	L.r. 19/99			
<i>Valle d'Aosta</i>	L.r. 14/78		L.r. 11/98				
Lombardia	L.r. 51/75				L.r. 12/2005	L.r. 4/2008	L.r. 12/2005, L.r. 4/2008
<i>Trentino</i>		L.p. 22/91			L.p. 16/2005	L.p. 1/2008, L.p. 10/2008	L.p. 16/2005, L.p. 1/2008
<i>Alto Adige</i>			L.p. 13/97		L.p. 3/2007	L.p. 2/2010	L.p. 3/2007
Veneto	L.r. 61/85			L.r. 21/98	L.r. 11/2004	L.r. 4/2008	L.p. 11/2004
<i>Friuli V.G.</i>		L.r. 52/91			L.r. 5/2007		L.r. 5/2007
Liguria			L.r. 36/97		L.r. 19/2002		
Emilia R.	L.r. 18/75	L.r. 6/95		L.r. 20/2000	L.r. 6/2009		L.r. 20/2000, L.r. 6/2009
Toscana	L.r. 41/84		L.r. 5/95		L.r. 1/2005		L.r. 1/2005, D.p.r. 3/2007
Umbria			L.r. 28/95		L.r. 11/2005	L.r. 13/2009	L.r. 11/2005
Marche*		L.r. 34/92			L.r. 19/2001		
Lazio			L.r. 38/99				L.r. 38/99
Abruzzo*	L.r. 18/83		L.r. 70/95	L.r. 26/2000	L.r. 5/2001		L.r. 7/2010, L.r. 8/2010
Molise**							
Campania					L.r. 16/2004	L.r. 15/2007	L.r. 16/2004
Puglia				L.r. 20/2001		L.r. 12/2008	LL.r.r. 20/2001, 3/2005, 12/2008
Basilicata				L.r. 23/99			L.r. 23/99
Calabria					L.r. 19/2002	LL.r.r. 8/2003, 14/2006, 29/2007	L.r. 19/2002
<i>Sicilia</i>	L.r. 71/78						
<i>Sardegna*</i>	L.r. 45/89						

\* Legge urbanistica regionale in fase di revisione

\*\* Senza Legge urbanistica regionale



**Fig. 1 - Le Leggi urbanistiche regionali di ultima generazione, ordinate per data di promulgazione; sono esclusi i sistemi legislativi in fase di revisione o aggiornamento**

Con l'obiettivo di fornire una prima sintesi di un contesto caratterizzato da una rapida evoluzione, dovuta al moltiplicarsi delle legislazioni regionali che hanno recepito i principi della perequazione urbanistica e degli strumenti urbanistici che vi hanno in concreto fatto ricorso, si elencano qui di seguito le Leggi regionali che affrontano in modo diretto il tema della perequazione.

La Regione **Basilicata** tratta del tema della perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 23 dell'11 agosto 1999 e s.m.i., intitolata "Tutela, governo ed uso del territorio", inserendo un apposito capo (Capo IV, "Modalità della perequazione urbanistica") ed un articolo opportunamente dedicato (articolo 33, "Finalità e contenuti della perequazione"). La L.r. n. 19 del 22 ottobre 2007, recante "Norme in materia di espropriazione per Pubblica Utilità" tratta, invece, di perequazione volumetrica all'articolo 16, che introduce la fattispecie della permuta di terreni in esproprio con diritti volumetrici all'interno di Piani attuativi esecutivi.

La Regione **Calabria** si è occupata di perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 19 del 16 aprile 2002 e s.m.i., intitolata "Norme per la tutela, governo e uso del territorio: Legge urbanistica della Calabria", inserendo riferimenti al tema perequativo in diversi articoli dedicati ad altri temi, ossia:

- Titolo IV, "Strumenti e contenuti della pianificazione":
  - articolo 23, "Piano Operativo Temporale";

- Titolo V, “Procedure di formazione ed approvazione degli strumenti di indirizzo e di pianificazione territoriale”:
  - articolo 31, “Comparti edificatori”;
- Titolo VIII, “Disposizioni orizzontali”:
  - articolo 54, “Perequazione urbanistica”,
  - articolo 57, “Disciplina del mutamento delle destinazioni d’uso degli immobili”.

La Regione **Campania** ha incluso la tematica della perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 e s.m.i., intitolata “Norme sul governo del territorio”, inserendo come riferimento al tema un articolo (n. 32) facente parte del Capo V (“Sistemi di attuazione della pianificazione urbanistica”).

La Regione **Emilia Romagna** fa riferimento alla perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 20 del 24 marzo 2000 (uno dei primi dispositivi in Italia ad introdurre direttamente gli strumenti equitativi), intitolata “Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”, inserendo il tema nei seguenti articoli:

- Titolo I, “Principi generali della pianificazione”, Capo I, “Disposizioni generali”:
  - articolo 7, “Perequazione urbanistica”;
- Titolo I, “Principi generali della pianificazione”, Capo III, “Forme di cooperazione e concertazione nella pianificazione”:
  - articolo 15, “Accordi territoriali”;
- Titolo II, “Strumenti e contenuti della pianificazione”, Capo III, “Pianificazione urbanistica comunale”:
  - articolo 30, “Piano Operativo Comunale (Poc)”;
- Allegato “Contenuti della pianificazione”, Capo A-IV, “Territorio rurale”:
  - articolo A-17, “Aree di valore naturale e ambientale”.

La Legge regionale n. 6 del 6 luglio 2009, recante “Governo e riqualificazione solidale del territorio”, introduce alcune modifiche e integrazioni al precedente disposto di legge che consistono essenzialmente nel conferimento ai proprietari degli immobili interessati da nuovi insediamenti e da interventi di riqualificazione della possibilità, proprio in attuazione dei principi di perequazione urbanistica, di concorrere alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale. Accanto alla perequazione, la Regione Emilia Romagna prevede il ricorso alla compensazione negli accordi di cessione di beni tra pubblico e privato con l’articolo 23 della Legge regionale n. 37 del 19 dicembre 2002 e s.m.i., intitolata “Disposizioni regionali in materia di espropri”.

La Regione **Friuli Venezia Giulia** introduce la perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 5 del 23 febbraio 2007, recante “Riforma

dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio", così come modificata dalla Legge regionale n. 12 del 21 ottobre 2008 ("Integrazioni e modifiche alla L.r. n. 5/2007"), e nel D.p.reg. n. 86 del 20 marzo 2008 ("Regolamento di attuazione della Parte I urbanistica, ai sensi della L.r. n. 5/2007"). Più precisamente, la Legge regionale richiama direttamente la perequazione nei seguenti articoli:

- Titolo I, "Disposizioni generali":
  - articolo 2, "Definizioni";
- Titolo II, "Pianificazione territoriale", Capo III, "Strumenti e contenuti della pianificazione comunale":
  - articolo 15, "Piano strutturale comunale",
  - articolo 21, "Piano operativo comunale",
  - articolo 23, "Decadenza dei vincoli";
- Titolo II, "Pianificazione territoriale", Capo V, "Perequazione urbanistica e compensazione territoriale":
  - articolo 31, "Perequazione urbanistica",
  - articolo 32, "Compensazione urbanistica".

Il Regolamento d'attuazione nel descrivere i contenuti minimi del Piano Strutturale Comunale (Psc), del Piano Operativo Comunale (Poc) e del Piano Attuativo Comunale (Pac) precisa gli elaborati che documentano il ricorso a forme di perequazione urbanistica, compensazione urbanistica e territoriale (articolo 3, comma 1, lettera f; articolo 5, comma 2.3; articolo 7, comma 1, lettera b).

La Regione **Lazio** tratta il tema della perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 38 del 22 dicembre 1999, intitolata "Norme sul governo del territorio" e s.m.i., inserendo il tema nell'articolo 30 ("Contenuti del Pucg - Disposizioni programmatiche"), facente parte del Titolo III ("Pianificazione urbanistica comunale"), Capo I ("Strumenti della pianificazione urbanistica comunale e Piano Urbanistico Comunale Generale").

Nonostante gli interessanti spunti sulle tecniche perequative e sulla fiscalità urbanistica in eventuale sostegno, introdotti nel dibattito dalla "Proposta di testo unificato in materia di Governo del Territorio. Valutazioni preliminari in vista della riunione delle Regioni convocata presso il Cinsedo per il 7.4.2004", la Regione **Liguria** si limita a introdurre la perequazione in modo indiretto e implicito nella versione aggiornata della Legge regionale n. 36 del 4 Settembre 1997, intitolata "Legge Urbanistica Regionale"<sup>1</sup>. Più precisamente si fa riferimento all'articolo 32, "Sistema delle infrastrutture e dei ser-

<sup>1</sup> Testo coordinato, modifiche e integrazioni ai sensi di: L.r. 6 aprile 1999, n. 11; L.r. 18 Dicembre 2000, n. 44; L.r. 3 Gennaio 2001, n. 2; L.r. 3 Maggio 2002, n. 19; L.r. 3 Dicembre 2007, n. 38; L.r. 7 Febbraio 2008, n. 1; L.r. 6 giugno 2008, n. 16.

vizi pubblici” del Titolo IV, “Pianificazione territoriale di livello comunale”, Capo I, “Struttura e contenuti del piano urbanistico comunale”.

La Regione **Lombardia** fa riferimento alla perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 12 dell’11 marzo 2005 e s.m.i., intitolata “Legge per il governo del territorio” (modificata dalla L.r. n. 4 del 14 Marzo 2008, recante “Ulteriori modifiche e integrazioni alla Legge regionale 11 Marzo 2005, n. 12”), inserendo il tema in articoli che trattano anche di altre tematiche:

- Capo II, “Pianificazione comunale per il governo del territorio”:
  - articolo 8, “Documento di piano”,
  - articolo 10 bis, “Disposizioni speciali per i comuni con popolazione inferiore o pari a 2.000 abitanti” (in base alle modifiche della L.r. n. 4 del 2008),
  - articolo 11, “Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica”;
- Capo III, “Piano territoriale di coordinamento provinciale”:
  - articolo 15, “Contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale” (in base alle modifiche della L.r. n. 4 del 2008).

La Regione **Puglia** si è occupata di perequazione urbanistica inserendo il tema in differenti Leggi regionali:

1. n. 20 del 27 luglio 2001, recante “Norme generali di governo e uso del territorio”:
  - Titolo I, “Principi”:
    - articolo 2, “Principi”,
  - Titolo V, “Pianificazione urbanistica comunale”:
    - articolo 14, “Perequazione urbanistica”;
2. n. 3 del 22 febbraio 2005, recante “Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2005”:
  - Titolo I, “Disposizioni in materia di espropriazioni per pubblica utilità”:
    - articolo 21, “Permuta di terreni in esproprio con diritti volumetrici”;
3. n. 12 del 21 maggio 2008, recante “Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l’offerta di edilizia residenziale sociale”:
  - articolo 1, comma 3, lettera a.

La Regione **Toscana** dedica alla tematica della perequazione urbanistica alcuni articoli della Legge regionale n. 1 del 3 gennaio 2005, intitolata “Norme sul governo del territorio” (in combinato con i disposti del Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 3 del 9 febbraio 2007, recante “Regolamento di attuazione delle disposizioni del Titolo V della Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1”, in particolare, in riferimento a quanto previsto nell’articolo 16, “Disposizioni sulla disciplina della perequazione urbanisti-

ca”, il quale riprende la precedente formulazione, includendo alcuni spunti innovativi), nella quale inserisce come riferimento al tema:

- Titolo I, “Disposizioni generali”, Capo II, “I soggetti del governo del territorio”:
  - articolo 7, “I soggetti istituzionali competenti”;
- Titolo V, “Atti, soggetti e funzioni” (Capo I, “Funzioni della Regione”; Capo III, “Funzioni dei comuni”; Capo IV, “Finalità, contenuti e procedure di approvazione dei piani attuativi”, Sezione I, “Norme comuni per i piani attuativi” e Sezione II “Piani attuativi particolari”):
  - articolo 48, “Piano di indirizzo territoriale”,
  - articolo 55, “Regolamento urbanistico”,
  - articolo 56, “Piani complessi d’intervento”,
  - articolo 60, “Perequazione”,
  - articolo 65, “Piani attuativi”,
  - articolo 66, “Consorzi per la realizzazione dei piani attuativi”,
  - articolo 74 “Programmi complessi di riqualificazione insediativa”.

Per quanto riguarda il **Trentino Alto Adige**, il territorio è una delle competenze attribuite alle Province Autonome di Trento e di Bolzano. La Provincia Autonoma di **Trento** ha sviluppato il tema della perequazione nella Legge provinciale n. 16 dell’11 novembre 2005, appositamente promulgata con il titolo “Modificazioni della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22 (“Ordinamento urbanistico e tutela del territorio”). Disciplina della perequazione, della residenza ordinaria e per vacanze e altre disposizioni in materia di urbanistica”, trattando direttamente del tema negli articoli dall’1 al 3 e nell’articolo 12. La disciplina vigente è stata aggiornata e modificata dalla Legge provinciale n. 1 del 4 marzo 2008 e s.m.i., recante “Pianificazione urbanistica e governo del territorio”, con gli articoli 2, 5, 29, 52-55, 57 e 150. La Provincia Autonoma di **Bolzano**, invece, si limita a richiamare la perequazione urbanistica come principio da attuarsi tramite convenzione urbanistica nelle aree interessate dal piano di riqualificazione urbanistica normato dall’articolo 55 bis della Legge provinciale n. 13 dell’11 agosto 1997 (recante “Legge urbanistica provinciale”), così come modificata dalla Legge provinciale n. 3 del 2 luglio 2007 (“Modifiche della legge provinciale 11 agosto 1997 e s.m.i., n. 13”, in particolare, con l’articolo 14) e dalla Legge provinciale n. 2 del 22 Gennaio 2010 (“Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell’ambiente”).

La Regione **Umbria** fa riferimento alla perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 11 del 22 febbraio 2005, intitolata “Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale”, così come modificata dalla Legge regionale n. 13 del 26 giugno 2009 “Norme per il

governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente", inserendo il tema nei seguenti articoli:

- Titolo I, "Norme generali e contenuto del piano regolatore generale", Capo II, "Contenuto del Piano regolatore generale":
  - articolo 4, "Parte operativa del Prg",
  - articolo 12, "Partecipazione dei privati";
- Titolo III, "Attuazione del Prg", Capo I, "Strumenti per l'attuazione del Prg":
  - articolo 20, "Piano attuativo e modalità di intervento",
  - articolo 22, "Piano attuativo di iniziativa privata e mista",
  - articolo 23, "Piano attuativo",
  - articolo 24, "Adozione e approvazione del piano attuativo",
  - articolo 27, "Intervento diretto per i nuovi insediamenti del Prg",
  - articolo 28, "Attuazione del Prg tramite programma urbanistico",
  - articolo 28bis, "Edilizia residenziale sociale",
  - articolo 29, "Perequazione urbanistica",
  - articolo 30, "Compensazioni",
  - articolo 31, "Piano attuativo con modifiche al Prg".

La stessa Legge del 2009 prevede un'azione di coordinamento tra le Province per attuare la perequazione territoriale e la compartecipazione tra i comuni interessati ai proventi e costi conseguenti a trasformazioni o interventi di rilevanza intercomunale (articolo 26, "Azione di coordinamento delle province").

La Regione **Veneto** tratta del tema della perequazione urbanistica nella Legge regionale n. 11 del 23 aprile 2004, intitolata "Norme per il governo del territorio", inserendo il tema nei seguenti articoli:

- Titolo II, "Strumenti di governo del territorio", Capo I, "Pianificazione comunale per il governo del territorio", Sezione I, "Piano regolatore comunale":
  - articolo 13, "Contenuti del Piano di assetto del territorio (Pat)";
- Titolo III, "Aree per servizi e vincoli":
  - articolo 34, "Vincoli urbanistici preordinati all'esproprio";
- Titolo IV, "Norme specifiche":
  - articolo 35, "Perequazione urbanistica",
  - articolo 36, "Riqualificazione ambientale e credito edilizio",
  - articolo 37, "Compensazione urbanistica",
  - articolo 39, "Cessione di aree per edilizia residenziale pubblica";
- Titolo VI, "Norme finali":
  - articolo 46, "Attività di indirizzo".



Per alcune regioni il processo di rinnovamento attualmente in corso sta orientando la disciplina urbanistica verso nuove definizioni:

- la Legge urbanistica della Regione **Abruzzo** è in fase di revisione. Dopo un primo aggiornamento della Legge regionale n. 18 del 12 aprile 1983<sup>2</sup>, nella quale è, tuttavia, assente il tema della perequazione, nel 2009 la Giunta regionale ha approvato il Disegno di Legge intitolato “Norme in Materia di Pianificazione per il Governo del Territorio”<sup>3</sup>. In particolare, sono previste forme di perequazione intercomunale (articolo 18, “Misure compensative o perequative tra comuni”) e urbanistica (articolo 20, “Perequazione urbanistica”), quest’ultima attuata mediante la definizione di un indice di utilizzazione omogeneo per tutti i Distretti urbani e il trasferimento tra gli stessi delle capacità edificatorie derivanti dai regimi urbanistici. È, inoltre, prevista la possibilità di finanziare con capitali privati la realizzazione di opere di urbanizzazione in cambio della concessione di diritti edificatori da utilizzare nell’ambito sia di proposte<sup>4</sup> relative ai Distretti (articolo 37, “Realizzazione di opere di urbanizzazione nella pianificazione urbanistica consensuale”), sia del confronto concorrenziale previsto per i Distretti di trasformazione soggetti a sostituzione edilizia o riqualificazione di tessuti urbani di particolare rilevanza e complessità (articolo 38, “Confronto concorrenziale). Altro riferimento alla perequazione è contenuto nell’articolo 16 della Legge regionale n. 7 del 3 marzo 2010, recante “Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità”, che introduce il concetto di perequazione volumetrica ai fini della permuta di terreni in esproprio attraverso l’attribuzione ed il trasferimento di diritti volumetrici all’interno di Piani attuativi esecutivi;
- la Regione **Marche** ha in fase di approvazione la revisione della precedente Legge urbanistica regionale n. 34 del 1992 e con la proposta di Legge secondo la stesura del 14 novembre 2006 introduce il tema della perequazione sia urbanistica (articolo 5), sia intercomunale (articolo 6). In particolare, sulla base dei criteri individuati dai piani strutturali comunali o dai Prg (di cui alla L.r. n. 34 del 1992), la perequazione urbanistica è realizzata con l’attribuzione di diritti edificatori e dei relativi oneri a tutte le proprietà immobiliari comprese negli ambiti oggetto di

<sup>2</sup> L.r. n. 18 del 12 Aprile 1983, “Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo”, testo integrato con le LL.r.r. n. 70/1995, 89/1998, 11/1999, 26/2000 e 5/2001.

<sup>3</sup> Vedi Delibera n.380/C del 21/07/09.

<sup>4</sup> Sono previste premialità nella concessione dei diritti edificatori per le proposte che riguardano interventi di riuso e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti, anziché l’impegno di nuovi suoli.

trasformazione, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree e in percentuale del complessivo valore o della estensione delle proprietà interessate; essi sono, inoltre, liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali interessati dalle trasformazioni. Gli oneri della perequazione sono connessi principalmente all’attuazione degli standard, degli indici di piano e delle opere pubbliche e di pubblica utilità. Al fine della corretta ripartizione dei diritti edificatori e degli oneri, sono di norma incluse all’interno del perimetro degli interventi da attuare in forma unitaria le aree (anche se non contigue a quelle interessate dalle trasformazioni urbanistiche) da mantenere inedificate a fini privati per mitigare gli impatti dell’intervento o per realizzare un migliore ambiente urbano anche attraverso infrastrutture e opere pubbliche<sup>5</sup>;

- la Regione **Piemonte** sta rivedendo il proprio sistema legislativo<sup>6</sup>, nel quale la perequazione urbanistica non è attualmente prevista. Le diverse esperienze di ricorso a questo istituto si inquadrano, pertanto, nei termini di un ordinamento legislativo tradizionale, che tuttavia rende ammissibile l’applicazione dei principi perequativi nell’ambito degli strumenti attuativi. A fronte delle criticità che queste sperimentazioni hanno messo in evidenza, l’Assessorato alle Politiche Territoriali ha già da qualche anno predisposto una proposta di revisione della Legge urbanistica regionale, incentrata sull’introduzione della perequazione urbanistica quale modalità attuativa principale delle previsioni pianificatorie comunali<sup>7</sup>. Le riflessioni contenute in questo documento, successivamente confluite in un’ulteriore proposta di Legge regionale per il governo del territorio<sup>8</sup>, hanno dato origine al Disegno di legge n. 488 (“Legge della pianificazione per il governo del territorio”) presentato in data 13 novembre 2007 dalla Giunta regionale e decaduto nel maggio del 2010<sup>9</sup>;

<sup>5</sup> Relazione alla Proposta di legge ad iniziativa della Giunta regionale concernente: “Norme per lo sviluppo sostenibile e il governo del territorio regionale. Modifiche alla L.r. 5 Agosto 1992, n. 34”, Moglie, 2006.

<sup>6</sup> L.r. n. 56 del 5 Dicembre 1977, “Tutela e uso del suolo”, così come modificata dalla L.r. n. 45 del 10 Novembre 1994, dalla L.r. n. 41 del 29 Luglio 1997 e dalla L.r. n. 19 dell’8 Luglio 1999.

<sup>7</sup> Regione Piemonte, Assessorato alle Politiche Regionali (2005), *Per una legge di governo del territorio del Piemonte*.

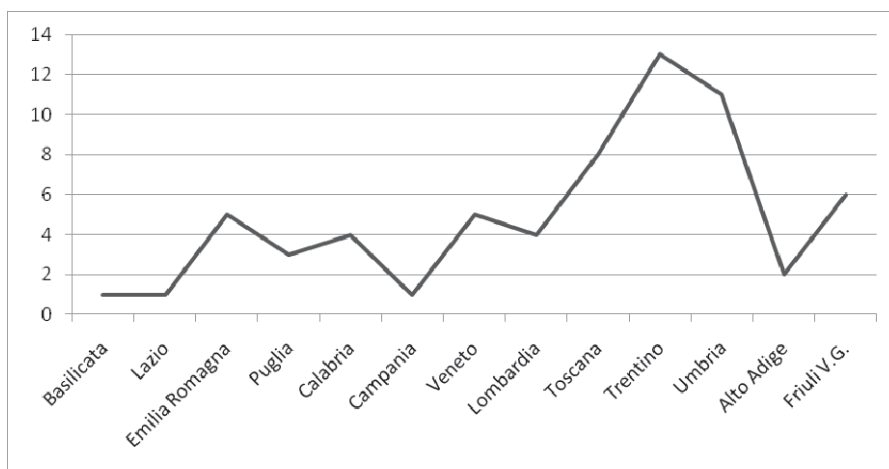
<sup>8</sup> Regione Piemonte, Assessorato all’Urbanistica, Pianificazione Territoriale e dell’area metropolitana, Edilizia Residenziale (2006), *Una proposta per la predisposizione di una legge regionale su Norme per il governo del territorio*.

<sup>9</sup> Il testo di legge include la perequazione urbanistica e territoriale tra gli obiettivi che l’attività di pianificazione per il governo del territorio deve perseguire (cfr. articolo 2, comma e).

- la Legge urbanistica della Regione **Sardegna** è in fase di revisione. Attualmente, pertanto, vige la Legge regionale n. 45 del 22 dicembre 1989, recante “Norme per l’uso e la tutela del territorio regionale”, che non prevede alcun ricorso a forme di perequazione/compensazione urbanistica e territoriale. La nuova disciplina di governo del territorio regionale proposta nel 2008, invece, oltre a prevedere forme di perequazione territoriale nell’ambito degli accordi territoriali di copianificazione (articolo 4, “Modalità di pianificazione concertata”), dedica al tema l’intero Capo III, “Perequazione e compensazione”(articolo 16, “Perequazione e compensazione”; articolo 17, “Perequazione e compensazione urbanistica”; articolo 18, “Compensazione territoriale”);
- la Regione **Sicilia** ha inserito nel progetto di Legge intitolato “Norme per il governo del territorio”, approvato dalla Giunta di governo il 2 agosto 2005 e presentato alla IV Commissione legislativa dell’Assemblea regionale siciliana “Territorio e Ambiente”, un rimando forte alla perequazione urbanistica, tanto che «la filosofia della proposta, sancita dai principi di sussidiarietà, sostenibilità, partecipazione, concertazione, semplificazione, flessibilità e perequazione (artt. 3 - 10, Capo I, Tit. I), rappresenta una evoluzione per la legislazione urbanistica, non tanto per i concetti (alcuni già presenti in qualche regione), quanto per la loro esplicitazione giuridica e per l’evidenza formale che assumono nel processo di piano, normandone modalità di attuazione, procedure e metodi» (Aluia, 2006). Questa proposta si inserirebbe come revisione della precedente Legge urbanistica regionale n. 71 del 1978;
- la Regione **Valle d’Aosta**, pur non avendo sinora introdotto gli strumenti della perequazione e compensazione nel proprio ordinamento pianificatorio, costituito dalla Legge regionale n. 11 del 6 aprile 1998, recante “Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d’Aosta”, ha chiaramente espresso l’esigenza di implementare l’attuale sistema di pianificazione alla luce delle potenzialità di tali strumenti in uno studio redatto dalla Direzione Urbanistica<sup>10</sup>, nel quale sono altresì prese in attenta considerazione le ricadute che l’applicazione dei principi di perequazione urbanistica produrrebbe sulla legislazione regionale.

Attualmente, la Regione **Molise** non dispone di una Legge urbanistica regionale (l’unica realtà regionale in questa situazione), nonostante sia in corso di discussione la necessità di una sua predisposizione.

<sup>10</sup> Direzione Urbanistica del Dipartimento Territorio, Ambiente e Risorse idriche dell’Assessorato Territorio, Ambiente e Opere pubbliche della Regione Valle d’Aosta (2007), *Bozza di studio relativo alle modalità di attuazione della perequazione urbanistica*.



**Fig. 2 - Le Leggi urbanistiche regionali di ultima generazione in base al numero di articoli dedicati formalmente e direttamente alla perequazione**

Per quanto riguarda i contenuti fondamentali riguardanti il principio perequativo, ossia la definizione del concetto e il modello equitativo di fondo previsto, si fornisce qui di seguito un quadro sinottico delle definizioni di perequazione contenute nelle legislazioni regionali attualmente approvate<sup>11</sup> ed aggiornate alle ultime modifiche legislative introdotte. Non si riportano eventuali successive modifiche introdotte da altri strumenti normativi per ragioni di chiarezza e coerenza.

Dal quadro di sintesi emergono alcuni dei principali aspetti comuni alle diverse sperimentazioni in corso: il perseguimento dell'equa ripartizione/distribuzione tra diritti edificatori e oneri concessori; il superamento della disparità di valori immobiliari e gravami che deriva dall'attività di pianificazione e non dallo stato di diritto e di fatto dei suoli; la prevalente applicazione del principio di perequazione tra i proprietari di immobili interessati dalla trasformazione (perequazione parziale) e non a tutti gli immobili esistenti (perequazione assoluta); il ricorso a forme di compensazione tra diritti edificatori e oneri, nonché il contenimento dei costi per la realizzazione della città pubblica e delle relative dotazioni.

<sup>11</sup> Nella leggi regionali del Lazio e della Liguria, nonché nella legge urbanistica della Provincia di Bolzano manca una vera e propria definizione di perequazione urbanistica.