



Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia, Volume I - Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Sergio Mattia, Alessandra Oppio, Alessandra Pandolfi, FrancoAngeli, Milano, 2010, pp. 258, Euro 24,00

Perequazione urbanistica: una prima analisi organica della situazione italiana. Nel corso dell'ultimo ventennio, anche sulla spinta di una critica e perdurante congiuntura della finanza pubblica, si è sviluppato un insieme di modalità operative finalizzate ad agevolare la gestione attuativa dei piani urbanistici comunali. Si tratta dei noti procedimenti di perequazione, compensazione e premialità, classificati comunemente come strumenti di urbanistica equitativa. Di questi, la perequazione costituisce l'istituto di riferimento generale.

In termini semplificati, la perequazione urbanistica può definirsi come metodo per attribuire ai proprietari immobiliari, interessati da un intervento di assetto territoriale, un'equa e uniforme distribuzione di diritti edificatori e oneri, indipendentemente dalle destinazioni d'uso assegnate alle singole aree. Questa procedura, vista come rimedio alle sperequazioni e alle esternalità negative prodotte dallo *zoning*, può assumere un ruolo cruciale nel percorso accidentato posto tra la fase iniziale d'identificazione degli elementi di buona *governance* (partecipazione responsabile, sussidiarietà, efficacia, coerenza ecc.) e quella successiva di effettiva implementazione delle politiche di governo del territorio. In sostanza, nei complessi processi decisionali di assetto urbano, la nuova modalità operativa offrirebbe la possibilità di controllare l'influenza e il potere esercitati sul pianificatore dai diversi *stakeholders*, a sostegno dei propri interessi; conseguentemente, permetterebbe di contenere quegli effetti distorsivi che altrimenti finirebbero col pregiudicare il successo delle iniziative attivate (Mattia 2004, «L'ambiente, la città, i valori»). In termini di teoria economica, grazie al mercato dei diritti edificatori, la perequazione dovrebbe procurare una condizione di efficienza edificatoria e di massimo surplus sociale, un miglioramento di tipo paretiano nei confronti dello *zoning* tradizionale e l'annullamento dei costi di transazione impropri.

Tuttavia, la possibilità di creare condizioni

equiparative fra le posizioni dei diversi *stakeholders* è subordinata alla capacità delle strutture responsabili delle scelte urbanistiche di rendere conforme il proprio comportamento ai principi di uguaglianza ed equità, criterio che dovrebbe sempre guidare l'operato della Pubblica Amministrazione. A tal proposito può richiamarsi l'assonanza fra il nostro ordinamento costituzionale (segnatamente l'art. 3 Cost.) e le norme primarie dell'ordinamento comunitario contenute nei Trattati, queste ultime destinate a costituire l'embrione della futura Carta Costituzionale europea (Mattia, 2007, «Perequazione urbanistica e mappe di isovalore dei suoli»).

Peraltro, non vanno tralasciati o sminuiti i vari aspetti problematici connessi alle modalità applicative della perequazione: ad esempio, i diversi livelli di indifferenza/discrezionalità/giustizia distributiva che possono ottenersi a seconda che la si applichi estensivamente (intero territorio comunale) o limitatamente (comparti oggetto di piani attuativi), nella forma propriamente detta o integrata da procedure equitative di tipo compensativo e incentivante. In linea generale, può affermarsi che la possibilità di conseguire esiti positivi dall'uso dei modelli equitativi aumenti in rapporto al grado di efficienza e virtuosità evidenziato nel tempo da una data Amministrazione.

Sotto il profilo giuridico sussistono notevoli questioni aperte. In primo luogo quelle connesse tanto al rischio di trascinamento della legislazione equitativa regionale in quella civile della proprietà privata (quest'ultima di rango statale e costituzionale) quanto ai contrasti che, nel regolamentare l'uso della perequazione, le autonomie comunali potrebbero produrre nei confronti del primo e del secondo ordinamento. Va ricordato che la legislazione statale, pur senza disciplinare nello specifico il concetto di perequazione urbanistica, in qualche modo lo ha recepito nelle Finanziarie 2008 e 2009, prevedendo la cessione di diritti edificatori in cambio della realizzazione di abitazioni di proprietà pubblica destinate a finalità sociali. Ulteriori elementi d'incertezza vanno ricondotti proprio alla diversa natura giuridica dei diritti edificatori dei quali, in funzione del tipo di procedura equitativa che li ha originati, occorre verificare l'esistenza di una autonoma trasferibilità e commerciabilità, nonché l'ambito giuridico in cui inquadrali. Altri

chiarimenti s'impongono per gli aspetti di pubblicità e fiscalità connessi al trasferimento e alla commercializzazione dei diritti edificatori.

Il volume in recensione

La collana «Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia» di Sergio Mattia, Alessandra Oppio e Alessandra Pandolfi persegue, meritoriamente, l'ambizioso obiettivo di costruire un quadro unitario di esperienze di perequazione urbanistica scelte tra quelle più significative realizzate sull'intero territorio nazionale. Grazie alla dettagliata analisi dei contenuti sostanziali delle discipline legislative regionali e provinciali, vengono analizzate diverse realtà comunali al fine di valutare esiti e modalità applicative del principio perequativo, traendo le conoscenze necessarie per indicare gli elementi di forza e di debolezza delle pratiche eseguite.

La disamina della disciplina legislativa locale e l'analisi critica di casi di studio costituiscono il filo conduttore dell'intera collana, programmata in sei volumi riferiti ai seguenti gruppi di Regioni: Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria (vol. I); Lombardia e Trentino Alto Adige (vol. II); Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna (vol. III); Toscana, Umbria e Marche (vol. IV); Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata (vol. V); Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna (vol. VI).

Il primo volume pubblicato propone un dettagliato esame delle legislazioni regionali di Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria e alcuni casi di studio ritenuti d'interesse rilevante. Emergono con chiarezza le implicazioni, le innovazioni e le potenzialità dei nuovi dispositivi di legge, quantunque non appartengano a quelli di ultima generazione, ovvero successivi alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Tali provvedimenti non riconoscono nella perequazione urbanistica uno strumento diretto di attuazione dei piani comunali né forniscono della stessa una possibile definizione.

In particolare, le leggi urbanistiche regionali di Valle d'Aosta e Liguria (adottate rispettivamente nel 1998 e nel 2002) non presentano riferimenti all'urbanistica equitativa mentre il dispositivo piemontese – concepito da Giovanni Astengo, adottato nel 1977 e più volte aggiornato fino al 1999 –, non ha mai introdotto le tematiche della perequazione urbanistica.

Ciò nonostante, il dibattito urbanistico in queste regioni ha tentato più volte – purtroppo senza successo – di rinnovare l'apparato normativo regionale introducendo, in forme più o meno esplicite, l'istituto della perequazione urbanistica: la Regione Piemonte, attraverso il Disegno 488/2007, poi decaduto nel maggio del 2010; la Regione Liguria, con la «Proposta di testo unificato in materia di Governo del Territorio» del 2004; la Regione Valle d'Aosta, con uno studio redatto dalla sua Direzione Urbanistica.

In questo scenario normativo, il significato concreto che ciascuna regione ha attribuito all'istituto della perequazione è stato dedotto dall'analisi di alcuni piani urbanistici comunali ritenuti particolarmente significativi: ben sei per il Piemonte (Biella, Cuneo, Ivrea, Saluzzo, Torino e Vercelli) e quattro per la Liguria (Alassio, Follo, La Spezia e Ventimiglia).

La casistica del Piemonte è costituita da atti pianificatori tradizionali, di orizzonte temporale omogeneo, nei quali spesso sono contenuti meccanismi equitativi di vario tipo (perequazione, compensazione, mitigazione, incentivazione). In particolare, nel Prg di Torino è la perequazione a divenire strumento di gestione delle trasformazioni edilizie nell'ambito dei servizi di pubblica utilità e dei relativi *standard* urbanistici.

Per la Liguria, vengono proposti quattro piani urbanistici comunali, degni di nota per il principio perequativo applicato con diverse e articolate modalità; appare evidente come il mancato recepimento dello strumento perequativo nella vigente legge urbanistica regionale lasci un'ampia libertà operativa agli estensori dei piani. In quello del Comune di Follo (2007), il modello perequativo, piuttosto complesso, è basato su procedure definite caso per caso e su un indice di edificabilità unico ed esteso al territorio extraurbano, pratica in parte presente nel Piano del 1997 che applicava la perequazione urbanistica solo alle zone agricole. Per risolvere il drammatico problema della dismissione d'interesse parti della città, nel Piano urbanistico di La Spezia la perequazione è applicata alle aree di trasformazione e agli interventi di ristrutturazione urbanistica, attraverso una ripartizione percentuale tra aree di collocazione delle volumetrie e fasce di cessione, prescindendo da destinazioni d'uso e mix funzionali.

Nel ribadire l'importanza e la qualità

dell'impegno editoriale assunto da Sergio Mattia, Alessandra Oppio e Alessandra Pandolfi, prezioso per le conoscenze e le opportunità che offre tanto al settore della ricerca quanto a quello professionale, mi preme sottolineare che questo primo rapporto sullo stato di recepimento normativo e di applicazione della perequazione urbanistica rappresenta la sintesi degli esiti di un programma di ricerca condotto nell'ambito del Progetto di Rilevante Interesse Nazionale (Prin 2005-2007), «Valutazione integrata e monitoraggio delle grandi aree urbane degradate», finalizzato alla verifica del rapporto esistente tra valutazione e governo del territorio, con particolare riferimento alle tematiche della sostenibilità dei progetti di riqualificazione/trasformazione urbana e, appunto, della perequazione urbanistica.

Saverio Miccoli