

1. La perequazione quale strumento innovativo di attuazione di piani e progetti

Uno degli obiettivi fondanti nella costruzione del nuovo PGT di Milano è quello di costruire una nuova ed efficace modalità di acquisizione degli immobili al fine di incrementare le attrezzature e le dotazioni territoriali funzionali alla costruzione della città pubblica. L'acquisizione delle aree funzionali allo sviluppo dei contenuti pubblici del piano ha rappresentato per decenni un problema di difficile soluzione. Il procedimento autoritativo dell'esproprio si è rivelato un'operazione delicata sotto il profilo amministrativo per l'elevata conflittualità ad esso connaturata nonché oneroso e incerto sotto il profilo delle risorse finanziarie. La perequazione urbanistica introduce elementi di profonda innovazione nell'ambito dell'attuazione dei piani urbanistici rispetto ai tradizionali strumenti a disposizione delle amministrazioni, proprio attraverso il superamento delle modalità consolidate di acquisizione dei suoli. Il principio perequativo trasforma le modalità di attuazione del piano modificando le regole di valorizzazione della proprietà immobiliare interessata dalle trasformazioni urbanistiche: **le nuove regole attribuiscono a tutte le proprietà dotate di caratteristiche analoghe lo stesso indice edificatorio senza distinzione tra i suoli destinati a interventi privati e quelli invece destinati a infrastrutture e attrezzature collettive.**

In questo modo, la sequenza di sviluppo delle parti pubbliche e di quelle private del piano ne esce radicalmente trasformata: la proprietà realizza l'edificabilità prevista concentrandola nelle forme stabilite dal piano stesso; sviluppata la volumetria corrispondente all'indice perequativo, la proprietà cede all'amministrazione, a titolo gratuito, le aree necessarie allo sviluppo dei contenuti pubblici del piano e quindi, oltre alle aree da destinare a standard urbanistico, i suoli necessari ai servizi e alle attrezzature che il comune intende promuovere.

Il successo della perequazione urbanistica può dunque essere spiegato dalla capacità di risolvere simultaneamente due problemi. Il primo è rappresentato dalla **superiore equità del piano** nella distribuzione dei benefici esito delle scelte dell'amministrazione: grazie alla perequazione è possibile rimuovere le strutturali disparità di trattamento che oggi contraddistinguono lo sviluppo della città. Il secondo è invece rappresentato da una **maggiore efficienza allocativa**: il piano perequativo, limitando la distribuzione di rendita alle proprietà, determina in questo modo una più equilibrata ripartizione del valore generato dalle scelte del piano non solo tra privati, ma anche tra amministrazione e proprietà.

I piani di nuova generazione, sulla scorta delle indicazioni delle più recenti leggi di riforma urbanistica, presentano **forme più complesse di perequazione che interessano comparti**

fisicamente discontinui, in cui i diritti edificatori possono essere utilizzati anche a significativa distanza dalle aree che li hanno generati. Questa fattispecie di impiego si rivela appropriata nei casi in cui l'amministrazione intenda acquisire suoli destinati a utilizzi collettivi senza consentire nemmeno minime quantità edificatorie di carattere privato: l'accordo con le proprietà si ottiene assicurando a queste ultime un potenziale di edificazione utilizzabile solo in aree idonee a questo scopo. Nelle forme più evolute di applicazione della perequazione, è consentita la sostanziale **liberalizzazione nell'uso dei diritti edificatori nell'ambito delle aree di trasformazione urbanistica** ed è ammessa la possibilità di acquisto e utilizzo dei diritti edificatori affidando alla sola logica del mercato il razionale impiego delle volumetrie generate. Di conseguenza, **il ruolo dello strumento urbanistico è quello di 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. Un simile indirizzo prevede forme di pianificazione largamente flessibili informate da criteri e regole generali che indichino solamente le traiettorie dello sviluppo urbano, non più definito nei suoi elementi puntuali.

Ad un simile meccanismo sono però associate **modalità di gestione del piano di gran lunga più complesse che implicano di frequente la creazione di strutture e strumenti organizzativi più evoluti.**

2. La perequazione nel nuovo PGT di Milano

L'Amministrazione comunale si è data l'obiettivo di impiegare la perequazione urbanistica, la compensazione e l'incentivazione ai sensi dell'art. 11 della Lr. 12/2005 per promuovere l'attuazione di parti importanti della città attraverso l'acquisizione di aree da destinare alla realizzazione di infrastrutture per la mobilità e ambientali (parchi, aree verdi) e di interventi per la residenza sociale ed i servizi collettivi.

La definizione del meccanismo perequativo è finalizzata alla costruzione di un sistema di regole entro cui promuovere il contestuale sviluppo delle parti pubbliche e private della città attraverso un processo coordinato e condiviso fra l'Amministrazione e gli operatori privati.

In particolare, gli strumenti della perequazione, della compensazione e dell'incentivazione sono finalizzati ad ottenere:

- l'acquisizione di aree all'interno degli Ambiti di Trasformazione del Documento di Piano da destinare a servizi, infrastrutture per la mobilità e aree verdi nonché aree strumentali all'attuazione delle politiche per la residenza ed i servizi e le attrezzature di interesse pubblico e generale;
- l'acquisizione delle aree destinate alla realizzazione del Parco regionale Agricolo Sud Milano assoggettati alla disciplina dei Piani di Cintura Urbana oggetto di Accordo di Programma interistituzionale e compresi nel Documento di Piano e nel Piano Territoriale di Coordinamento (PTC);
- l'acquisizione delle aree destinate a servizi, verde ed attrezzature collettive all'interno degli Ambiti di Trasformazione di Interesse Pubblico e Generale (ATIPG);
- l'acquisizione a titolo gratuito da parte dell'Amministrazione degli immobili (aree e manufatti) strumentali al Piano dei Servizi a fronte del riconoscimento di diritti edificatori alla proprietà;
- l'acquisizione, a seguito di interventi sulle aree individuate dal Piano delle Regole, di aree finalizzate alla realizzazione di un sistema di dotazioni territoriali urbane e in generale alla fruizione collettiva.

A fronte di tali obiettivi, le azioni sono indirizzate prevalentemente verso:

- la semplificazione e la facilitazione delle modalità di impiego e di acquisizione dei diritti edificatori;
- l'introduzione di criteri di premialità finalizzati alla promozione di interventi caratterizzati da rilevante interesse pubblico;
- la promozione di regole flessibili volte alla semplificazione delle procedure di attuazione degli ambiti, senza tuttavia ledere il perseguimento degli interessi pubblici esplicitati nel Pgt.

Nel Pgt di Milano le aree per la realizzazione delle nuove infrastrutture e del sistema del verde e le dotazioni territoriali sono prioritarie per rispondere alle istanze di qualità urbana della città e di incentivare la realizzazione di interventi in grado di generare rilevanti benefici pubblici.

Il raggiungimento degli obiettivi dichiarati dal Piano prevede un impiego trasversale del principio perequativo nei diversi atti che compongono il Pgt e i criteri di identificazione e selezione delle aree riflettono questi obiettivi. Così, se da un lato un'importante quota di suoli

oggetto di perequazione comprende le aree attualmente già urbane e destinate a divenire, nella prospettiva temporale prefigurata dal Pgt, città di maggiore qualità, dall'altro vengono individuate le aree destinate a diventare nuova città.

In particolare, gli ambiti di applicazione del meccanismo perequativo previsti dal Pgt di Milano sono i seguenti tre:

- gli *Ambiti di Trasformazione* (ATU) previsti nel DdP ivi compresi gli *Ambiti di Trasformazione Periurbani* (ATP) dei Piani di Cintura Urbani e gli *Ambiti di Interesse Pubblico – Generale* (ATIPG);
- le aree strumentali alla realizzazione delle previsioni *del sistema del verde urbano, delle infrastrutture per la mobilità e per i nuovi depositi dei trasporti metropolitani* nel Piano dei Servizi;
- le aree del *Tessuto Urbano Consolidato* (TUC) del Piano delle Regole.

I criteri di impiego della perequazione nel Documento di Piano (DDP)

Il Documento di Piano prevede l'applicazione del meccanismo perequativo agli **Ambiti di trasformazione** rappresentati da tre tipologie di aree: gli **Ambiti di Trasformazione Urbani** (ATU), gli **Ambiti di Trasformazione Periurbana** (ATP) e gli **Ambiti di Trasformazione di Interesse Pubblico e Generale** (ATIPG).

Gli obiettivi perseguiti dalla perequazione negli Ambiti di Trasformazione riguardano:

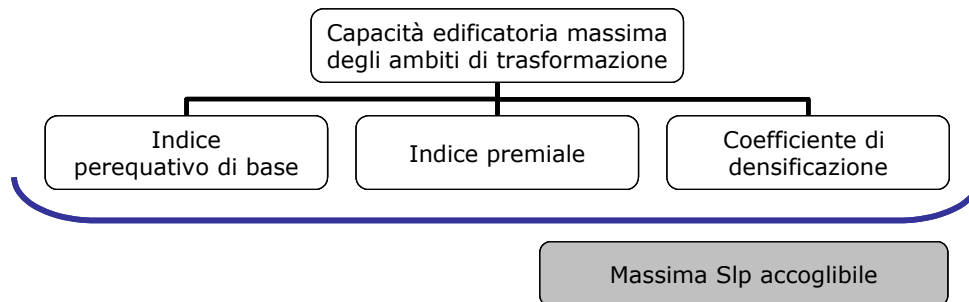
- l'acquisizione da parte dell'Amministrazione di aree finalizzate alla realizzazione di dotazioni territoriali legate alle infrastrutture per la viabilità collettiva ed individuale, al sistema ambientale e agli interventi di edilizia residenziale sociale previsti dalle "Schede di indirizzo per l'assetto del territorio";
- l'acquisizione da parte di soggetti attuatori dei diritti edificatori provenienti dalle aree del Piano dei Servizi.

Nel DdP è possibile individuare due tipologie di indici di edificabilità (cfr. *Figura 1*):

1. l'indice di utilizzazione territoriale;
2. l'indice premiale.

Ulteriore elemento che concorre a determinare la massima S_{lp} accoglibile per ciascun ambito è il coefficiente di densificazione.

Figura 1 - Lo schema delle capacità edificatorie per gli ambiti di trasformazione



Criteri di negoziazione e incentivazione

Una delle componenti che concorrono a determinare l'edificabilità attribuita agli Ambiti di Trasformazione Urbana riguarda i **meccanismi di incentivazione** promossi organicamente allo scopo di fornire la cornice negoziale entro cui l'Amministrazione e gli operatori privati potranno sviluppare percorsi procedurali e processi negoziali in grado di favorire l'attuazione del piano secondo principi di equità e di efficacia. Tale componente è espressamente prevista dalla Lr 12/2005 in cui si introduce la possibilità di prevedere nell'ambito del DdP una specifica disciplina di incentivazione in relazione a rilevanti benefici pubblici. I meccanismi di incentivazione prevedono indici aggiuntivi (ovvero indici premiali) rispetto alla superficie generata dagli indici di base per interventi legati alla residenza agevolata o convenzionata anche in locazione.

I criteri di incentivazione sono nel Pgt di Milano dunque intesi come opportunità offerta alla proprietà e ai soggetti dello sviluppo immobiliare come ulteriori e complementari strumenti in grado di arricchire le potenzialità offerte dagli strumenti della perequazione e dalla commercializzazione dei diritti edificatori.

Coerentemente a tale obiettivo, due sono i criteri generali di applicazione dei meccanismi di incentivazione:

- la realizzazione di edilizia residenziale a carattere sociale ovvero convenzionata o agevolata;
- la realizzazione di opere pubbliche di valore strategico.

La prima componente di incentivazione è connesso all'attuazione di **edilizia residenziale pubblica** e riguarda l'indice volumetrico aggiuntivo per l'edilizia residenziale a contenuto sociale. Lo sviluppo di un più articolato mix di offerta sociale appare necessario in una città in cui i valori patrimoniali e locativi sono cresciuti con tassi non proporzionali a quelli dei redditi medi. In alternativa alla promozione di interventi residenziali a carattere sociale è possibile, utilizzando lo stesso indice territoriale aggiuntivo per la realizzazione di **opere pubbliche** di valore strategico. Il valore di tali opere deve determinare corrispondente un equilibrio economico - finanziario corrispondente a quello che si sarebbe determinato con la realizzazione di interventi a carattere residenziale pubblico.

Le regole di trasformazione degli ambiti

Le regole di trasformazione degli ambiti rappresentano le modalità e gli accordi per lo sfruttamento delle volumetrie da parte dei proprietari che garantiscono la successiva cessione di aree o opere a favore della città pubblica.

In linea generale, il meccanismo di cessione delle aree destinate alla città pubblica prevede che i proprietari dei suoli destinati ad infrastrutture del sistema ambientale, della mobilità ed attrezzature collettive siano titolari di diritti edificatori che possono essere impiegati solo nelle aree individuate dal Piano per l'edificazione privata. I proprietari dei suoli destinati a funzioni private, invece, impiegano i diritti volumetrici sulle aree di loro proprietà ed "ospitano" i diritti di altri proprietari. Una volta sfruttati gli indici edificatori, o comunque raggiunto l'accordo per l'attuazione delle regole perequative tra i soggetti privati e l'Amministrazione Comunale, i proprietari delle aree destinate alla città pubblica cedono gratuitamente tali suoli all'Amministrazione.

I criteri di intervento e di sviluppo riguardano la ripartizione funzionale dell'ambito e le direttive per la trasformazione.

La ripartizione funzionale dell'ambito prevede la definizione di due porzioni:

- un'area di concentrazione edificatoria destinata alla realizzazione degli interventi privati. Quest'area è destinata a contenere anche le aree per la viabilità degli interventi e quelle destinate alle dotazioni territoriali previste dalla legge per il mantenimento della qualità dei nuovi interventi;

- un'area destinata alle dotazioni territoriali, ovvero i suoli che il soggetto attuatore cede a titolo gratuito all'Amministrazione Comunale in eccedenza alle aree comunque dovute per legge. Essa comprende i suoli destinati ad attrezzature collettive, quelli funzionali alla promozione di interventi di edilizia residenziale pubblica che le infrastrutture destinate alla mobilità e al sistema ambientale.

Sotto il profilo attuativo, al fine di garantire l'acquisizione delle aree destinate ai servizi urbani e ai parchi territoriali e la massima libertà e flessibilità degli operatori privati due sono le modalità attuative, alternative tra loro, attraverso cui sviluppare gli Ambiti di Trasformazione.

La prima modalità d'intervento prevede che la ripartizione fra i diritti edificatori e gli oneri per le dotazioni territoriali avvenga con riferimento allo strumento del **comparto continuo**. In questo caso si prevede l'attribuzione del medesimo indice a tutte le proprietà comprese nell'ambito senza distinzione tra le aree dedicate allo sviluppo pubblico o privato. I proprietari compresi nel comparto, coerentemente alle indicazioni di legge, dovranno sviluppare il progetto unitariamente attraverso un piano urbanistico attuativo. Sarà in questa fase che verranno definite le aree di concentrazione dei diritti edificatori, le aree destinate alle dotazioni territoriali e le destinazioni collettive funzionali alla trasformazione.

La seconda modalità d'intervento prevede il ricorso al **comparto discontinuo** (altrimenti definita compensazione urbanistica). In questa sede si definisce perequazione in comparto discontinuo il caso in cui tutte le aree destinate a servizi beneficino di una "**capacità volumetrica teorica**" riconosciuta attraverso un indice di edificabilità perequativo. La capacità volumetrica teorica si traduce in diritti volumetrici che si generano a favore dei proprietari delle aree medesime nel momento in cui le aree vengono cedute all'amministrazione. Tali diritti, infatti, non possono essere realizzati nelle stesse aree ma devono essere trasferiti in quelle a tale scopo indicate dal Piano.

Nell'ambito del DdP, l'attuazione degli Ambiti di Trasformazione Urbana, Ferroviaria e di Interesse Pubblico - Generale e gli Ambiti di Trasformazione Periurbana può avvenire sia mediante un comparto continuo che discontinuo; in particolare:

- un Ambito di Trasformazione si attua con comparto continuo se sviluppa l'indice perequativo e le eventuali volumetrie derivate dall'incentivazione senza acquisire alcuna

volumetria da aree del PdS; l'edificazione privata si concentra nelle aree ad essa dedicata e contestualmente avviene la cessione delle aree destinate alle dotazioni territoriali;

- viceversa, se oltre alla volumetria generata dall'indice perequativo e dai meccanismi premiali, l'Ambito di Trasformazione acquisisce una volumetria proveniente da aree del PdS lo strumento attuativo sarà il comparto discontinuo. Tale strumento sarà inoltre utilizzato laddove i PCU non consentono la concentrazione in loco delle capacità edificatorie generate dall'indice perequativo.

Va infatti sottolineato che gli Ambiti di Trasformazione Periurbana, ricadenti entro i Piani di Cintura Urbani, non possono accogliere diritti edificatori provenienti dal Tessuto Urbano Consolidato.

I Piani di Cintura Urbani si sviluppano secondo criteri analoghi:

- un **Piano di Cintura Urbano** si trasforma con **comparto continuo** se sviluppa l'indice perequativo: l'edificazione privata si concentra nelle aree individuate dagli accordi interistituzionali e contestualmente avviene la cessione delle aree destinate al parco agricolo;
- viceversa, se il PCU **trasferisce la volumetria generata dall'indice perequativo di base** in altre aree - Ambiti di Trasformazione - ATU o ATIPG - o aree individuate dal PdR - lo strumento attuativo sarà il **comparto discontinuo**

I criteri di impiego della perequazione nel Piano delle Regole (PDR)

Le aree oggetto di perequazione nel Piano delle Regole sono disciplinate dall'indice territoriale unico pari a 0,5 mq/mq o pari alla slp esistente se superiore. Il principio perequativo persegue poi un duplice obiettivo attraverso l'incentivazione volumetrica: promuovere interventi dotati di una superiore qualità progettuale e agevolare la cessione delle aree necessarie all'Amministrazione per realizzare le dotazioni territoriali e le infrastrutture previste da parte di soggetti che acquisiscono diritti edificatori riconosciuti alle porzioni di territorio governate dal Piano dei Servizi.

I meccanismi di incentivazione si attivano in relazione alle seguenti categorie di intervento:

- la realizzazione di interventi destinati all'edilizia residenziale sociale;

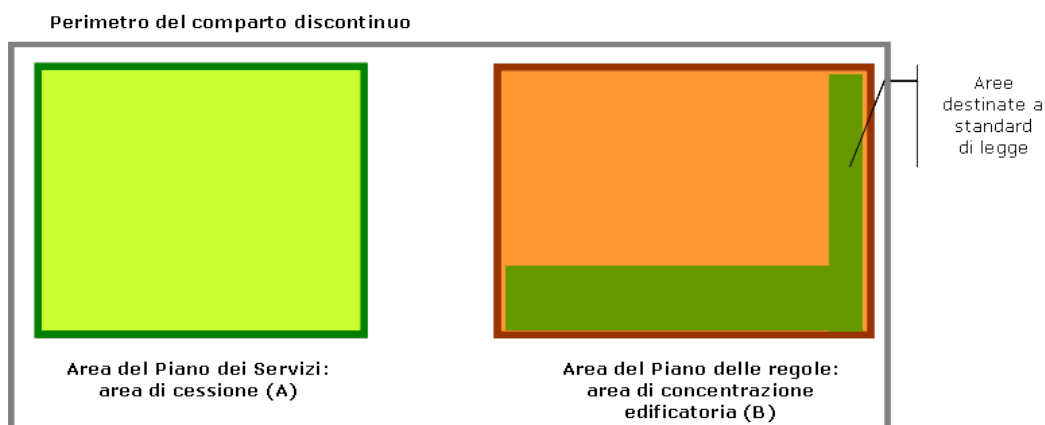
- la promozione di piani attuativi, dotati obbligatoriamente di una quota di edilizia residenziale sociale;
- la realizzazione di interventi improntati alla sostenibilità o all'efficienza energetica dell'edificio.

Le dotazioni territoriali nel Piano delle Regole: il comparto discontinuo per l'acquisizione dei diritti edificatori dal Piano dei Servizi

L'efficacia dell'attuazione del Pgt trova nel comparto discontinuo lo strumento su cui incardinare il trasferimento dei diritti edificatori funzionali alla realizzazione della città pubblica prefigurata nel Piano dei Servizi. Il comparto discontinuo si caratterizza per una ripartizione funzionale che sostanzialmente coincide con la ripartizione fisica delle aree che lo compongono (cfr. figura 2):

- **l'area del Piano delle Regole** rappresenta l'area privata destinata alla concentrazione delle capacità edificatorie (proprie dell'area e quelle acquisite) e comprende le aree destinate a standard di legge; nei casi è denominata area B;
- **l'area del Piano dei Servizi** rappresenta l'area destinata alle attrezzature e servizi pubblici, ovvero i suoli che il promotore del comparto cede a titolo gratuito all'Amministrazione oltre alle aree dovute per legge; nei casi è denominata area A.

Figura 2 - Lo schema del comparto discontinuo



La perequazione nel Piano dei Servizi

Nel PdS l'applicazione del criterio perequativo consente all'Amministrazione di acquisire gratuitamente i suoli necessari alla collettività con l'accordo della proprietà, alla quale viene

comunque riconosciuta una valorizzazione fondiaria minimizzando l'impiego della procedura espropriativa e parallelamente, potrebbe contribuire al reperimento delle risorse necessarie all'attuazione della città pubblica grazie alle entrate connesse alla commercializzazione dei diritti edificatori di proprietà del Comune di Milano.

Il PdS del Comune di Milano si incardina sull'attuazione di dotazioni territoriali quali il *sistema del verde urbano e delle infrastrutture per la mobilità esistenti e di nuova previsione*. L'attuazione di tali interventi coinvolge tre fattispecie di aree, alle quali è attribuito un indice di edificabilità unico pari a 0,5 mq/mq:

- le aree **già destinate a servizi** di proprietà dell'Amministrazione Comunale;
- le aree di progetto relative al verde e alle infrastrutture di previsione (cd. "**pertinenze indirette**") cui si attribuisce una **capacità volumetrica teorica** che andrà **trasferita** nelle aree del Tessuto Urbano Consolidato e negli Ambiti di Trasformazione del DdP;
- e le **aree legittimamente edificate** di proprietà privata.

L'attuazione delle previsioni del verde e della rete infrastrutturali comporta l'acquisizione della totalità delle aree precedentemente individuate: ne consegue che la capacità edificatoria generata dall'indice di edificabilità o dalla compensazione urbanistica deve essere trasferita in altre aree a tale scopo indicate dal Pgt. In questo senso, **la capacità edificatoria** generata dall'applicazione dell'indice di utilizzazione territoriale unico o dai criteri di compensazione urbanistica è teorico e **si traduce in diritti volumetrici che si generano a favore del proprietario nel momento in cui le aree vengono cedute al Comune**. Per il trasferimento dei diritti volumetrici i proprietari hanno la facoltà di conferire gli stessi agli Ambiti di Trasformazione Urbana, alle Aree di Interesse Pubblico Generale del DdP e alle Aree del Tessuto Consolidato del PdR.

Come già precedentemente illustrato, l'attuazione della perequazione urbanistica nel Piano dei Servizi avviene mediante **lo strumento del comparto discontinuo e la contestuale attribuzione di diritti edificatori**.

3. I profili gestionali legati all'attuazione della perequazione urbanistica

L'attuazione delle parti pubbliche e private del PGT viene promossa attraverso l'attribuzione di potenzialità edificatorie, i diritti edificatori, la cui natura giuridica si distingue per l'autonomia rispetto ai suoli che ne hanno generato la formazione e il cui impiego è caratterizzato da una

flessibilità più ampia di quella del potenziale di edificabilità delle tradizionali formule perequative. **Diviene quindi cruciale per l'amministrazione garantire il coordinamento del meccanismo perequativo e la trasparenza dei processi attuativi**, portatori di un grado di complessità superiore rispetto non solo ai tradizionali piani urbanistici, ma anche rispetto a forme di attuazione meno complessa della perequazione urbanistica stessa. L'adesione della proprietà alle nuove logiche di attuazione del piano prevede infatti che siano chiari i meccanismi di valorizzazione dei diritti.

L'utilizzo dei diritti edificatori consentito dal PGT implica per l'amministrazione una gestione più complessa delle trasformazioni urbane poiché impone limitate e generiche regole di pianificazione e prevede il coordinamento di un sistema di strumenti di attuazione del piano più articolato. **L'impiego dei diritti edificatori promuove processi inediti che richiedono apprendimento e condivisione tra amministrazione e operatori di mercato.** Un'ipotesi di interesse è rappresentata dalla possibilità di **istituire organismi terzi** tesi, da un lato, a rendere condivisa un'innovazione di rilievo e, d'altro lato, a rendere operative tali modalità gestionali in presenza di mercati che non forniscono adeguata risposta agli operatori.

Tali funzioni difficilmente possono essere assorbite all'interno delle consolidate strutture degli Uffici Comunali: l'attuazione della perequazione urbanistica infatti implica una **articolazione di competenze**, in grado di coordinare la tenuta del Registro dei Diritti Edificatori, le verifiche e l'aggiornamento rispetto agli aspetti di identificazione delle proprietà e dei diritti da esse derivanti, con particolare riferimento all'identificazione catastale, il coordinamento con gli uffici tenuti all'acquisizione pubblica delle aree nonché il supporto ai privati nella commercializzazione dei diritti edificatori al fine di garantire la trasparenza e l'efficacia dell'attuazione dei progetti.

La costituzione di strutture pubbliche aventi carattere autonomo nella gestione di piani complessi che prevedono il trasferimento dei diritti edificatori è una prassi consolidata in diverse realtà statunitensi: da anni, i piani di tutela ambientale delle aree agricole del New Jersey sono attuati per mezzo del trasferimento dei diritti edificatori alla cui commercializzazione concorrono specifiche banche dei diritti. Un esempio significativo è rappresentato dalla *New Jersey State Transfer of Development Rights Bank*, che opera coordinando e supportando le banche attive a scala comunale o sovracomunale.

È utile sottolineare che, pur impiegando il nome di banca, essa è **un organismo pubblico presieduto da un board con una missione e un mandato fissati da precise norme statali.**

Anche in Italia simili istituti hanno già trovato concreta applicazione: una realtà territoriale di dimensioni contenute come il **Comune di Parma**, che presenta un articolazione, anche nelle scelte di piano, certamente inferiore rispetto alla città di Milano, ha costituito già dal 2007 la **Tesoreria dei diritti edificatori**. Tale istituto, interno alla struttura degli uffici comunali, coordina la tenuta del Registro dei diritti, l'attività di una Commissione che valuta e assegna i diritti secondo le indicazioni di piano e, infine, gestisce i bandi di evidenza pubblica per conto dell'Amministrazione per l'attuazione trasparente e coordinata dei comparti discontinui.