

SAGGI E RICERCHE – ARTICLES

Roberto Camagni, Ezio Micelli, Stefano Moroni

Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?
Introduzione

Sezione I – Il suolo e la regola

Ezio Micelli

Cinque problemi intorno a perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici
Five Issues Concerning Urban Plans and the Transfer of Development Rights

Roberto Camagni

Perequazione urbanistica "estesa", rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l'equità e la qualità territoriale
"Extended" Transfer of Development Rights and Urban Land Rent: A Conflict With Equity and Territorial Quality

Maria Cristina Gibelli

La perequazione urbanistica "estesa": una anomalia nel panorama internazionale
"Extended" Transfer of Development Rights in Urban Planning: A Singularity Within the International Context

Stefano Moroni

Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione
Development Rights: Some Critical Considerations

Sezione II – Il diritto e il progetto

Alberto Roccella

Problemi giuridici di un mercato dei diritti edificatori
Legal Problems of a Market of Transferable Development Rights

Giorgio Goggi

Il PGT di Milano, perequazione, diritti edificatori e diritti dei cittadini
The Master Plan of Milan, Town Planning Equalization, Development Rights and Citizens' Rights

Piergiorgio Vitillo

La perequazione urbanistica. Progetto e crisi del mercato urbano
The Urban Equalization. Project and Crisis of the Urban Real Estate Market

Paolo Galuzzi

La perequazione urbanistica. Milano, criticità e rimedi nel caso del PGT 2012
The Urban Equalization. Milan, Problems and Amendments of the Master Plan 2012

NOTE E DIBATTITI – NOTES AND DEBATES

Francesco Petrillo, Ruggiero Sardaro

Urbanizzazione in chiave neoliberale e progetti di sviluppo a grande scala
Neoliberal Urbanization and Large-scale Development Projects

RECENSIONI – BOOK REVIEW



€ 20,00 i.i.

(R83.2014.2)

ISSN 1720-3929



Scienze Regionali

Italian Journal of Regional Science

VOL. 13 - N. 2/2014

Numero Speciale - Special Issue
**DIRITTI EDIFICATORI
E GOVERNO DEL TERRITORIO:
VERSO UNA PEREQUAZIONE
URBANISTICA ESTESA?**

edited by Roberto Camagni, Ezio Micelli, Stefano Moroni

FrancoAngeli

Direttore: Roberta Capello

Capo redattore: Laura Resmini

Comitato di redazione: Giulio Cainelli, Edoardo Marcucci, Ezio Micelli, Stefano Moroni, Laura Resmini

Comitato scientifico: Antoine Bailly, Dino Borri, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Enrico Ciciotti, Sergio Conti, Paolo Costa, Juan Cuadrado Roura, Andreas Faludi, Vincenzo Fazio, Gioacchino Garofoli, Adriano Giannola, Peter Hall, Geoffrey Hewings, Yoshiro Higano, Charlie Karlsson, Italo Magnani, Dino Martellato, Guido Martinotti, Peter Nijkamp, John Parr, Denise Pumain, Lanfranco Senn, Stefano Stanghellini, Bob Stimson, Roger Stough

Responsabile di redazione: Giovanni Perucca

Sede della redazione: Dipartimento ABC, Politecnico di Milano, Piazza Leonardo da Vinci 32, 20133 Milano - tel. 02.2399.2749 - e-mail: RivistaSR@polimi.it

I manoscritti da sottoporre alla rivista per la pubblicazione devono essere inviati a: RivistaSR@polimi.it.

La rivista prevede un doppio referaggio anonimo.

Scienze Regionali è indicizzata Scopus.

Gli articoli che la rivista pubblica sono presenti nei seguenti registri di catalogazione: Scopus, JEL on CD, e-JEL e Econlit/Journal of Economic Literature (AEA), Ebsco Discovery Service, ProQuest Summon, RePEc (Research Papers in Economics), Google Scholar.

Scienze Regionali is indexed in Scopus.

Scienze Regionali is included in the JEL on CD, e-JEL and Econlit, the electronic indexing and abstracting service of the American Economic Association, Ebsco Discovery Service, ProQuest Summon, RePEc (Research Papers in Economics), Google Scholar. A double-blind refereeing process is required.

Amministrazione, distribuzione, abbonamenti: v.le Monza 106, 20127 Milano
tel. 02.2837141, fax 02.26144793 – Ufficio abbonamenti: fax 02.2895762

Abbonamenti

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito (www.francoangeli.it), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-2837141) o, ancora, inviare una e-mail (riviste@francoangeli.it) indicando chiaramente il nome della rivista.

Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

L'abbonamento verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone.

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 82 del 4 febbraio 2002 – Quadrimestrale – Direttore responsabile: Stefano Angeli – Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l. – Stampa: Tipomozza, via Merano 18, Milano

Il quadrimestre 2014 – Finito di stampare nel mese di giugno 2014

Scienze Regionali Italian Journal of Regional Science

Vol. 13 – n. 2, 2014
Numero speciale – Special Issue

Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?

A cura di Roberto Camagni, Ezio Micelli, Stefano Moroni

Sommario / Table of Contents

SAGGI E RICERCHE – ARTICLES

Roberto Camagni, Ezio Micelli, Stefano Moroni

Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?

Introduzione 5

Sezione I – Il suolo e la regola

Ezio Micelli

Cinque problemi intorno a perequazione, diritti edificatori e piani urbanistici 9
Five Issues Concerning Urban Plans and the Transfer of Development Rights

Roberto Camagni

Perequazione urbanistica "estesa", rendita e finanziarizzazione immobiliare: un conflitto con l'equità e la qualità territoriale 29
"Extended" Transfer of Development Rights and Urban Land Rent: A Conflict With Equity and Territorial Quality

Maria Cristina Gibelli

La perequazione urbanistica "estesa": una anomalia nel panorama internazionale 45
"Extended" Transfer of Development Rights in Urban Planning: A Singularity Within the International Context

Stefano Moroni

Considerazioni critiche su diritti ed indici di edificazione 59
Development Rights: Some Critical Considerations

Sezione II – Il diritto e il progetto

Alberto Roccella

- Problemi giuridici di un mercato dei diritti edificatori*..... 73
Legal Problems of a Market of Transferable Development Rights

Giorgio Goggi

- Il PGT di Milano, perequazione, diritti edificatori e diritti dei cittadini*..... 87
The Master Plan of Milan, Town Planning Equalization, Development Rights and Citizens' Rights

Piergiorgio Vitillo

- La perequazione urbanistica. Progetto e crisi del mercato urbano*..... 101
The Urban Equalization. Project and Crisis of the Urban Real Estate Market

Paolo Galuzzi

- La perequazione urbanistica. Milano, criticità e rimedi nel caso del PGT 2012*..... 113
The Urban Equalization. Milan, Problems and Amendments of the Master Plan 2012

NOTE E DIBATTITI – NOTES AND DEBATES

Francesco Petrillo, Ruggiero Sardaro

- Urbanizzazione in chiave neoliberale e progetti di sviluppo a grande scala*..... 125
Neoliberal Urbanization and Large-scale Development Projects

RECENSIONI – BOOK REVIEW

Gloria Zúñiga y Postigo

- The Spatial Market Process. Advances in Austrian Economics Series, Vol. 16.*
Andersson D. E. (ed.) (2012). Bingley: Emerald Group Publishing. 351 pages.
ISBN: 978-1-78190-006-2, ISSN: 1529-2134 (Series). 135

Luca Zamparini

- Urban Freight Transport Modelling: an Agent Specific Approach.* Marcucci E.,
Gatta V., Valeri E., Stathopoulos A. (2013). Milan: FrancoAngeli. 112 pages.
ISBN 978-8-85685 983-6. 140

Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?

Introduzione

Roberto Camagni*, Ezio Micelli[§], Stefano Moroni[†]

Nel nostro paese si è andata recentemente affermando, nella dottrina urbanistica e giuridico-amministrativa, una nuova interpretazione (o, meglio, una nuova concettualizzazione) di istituti noti da tempo alla pianificazione urbana e territoriale, non solo italiana, come quelli della perequazione urbanistica, della compensazione e del trasferimento di diritti edificatori. Si tratta di una generalizzazione di questi istituti, tradizionalmente utilizzati con modalità territorialmente ben definite per raggiungere obiettivi, sia di equità che di buona pianificazione, comunque riferiti ad ambiti urbani specifici e localizzati. Una generalizzazione che si riferisce insieme ad una omogenea attribuzione di diritti edificatori su vaste porzioni urbane e ad una loro commercializzazione ed utilizzabilità altrettanto estesa a tutto il territorio urbano edificabile (Micelli, 2011; Moroni, 2012; Chiodelli, 2013).

Il tema presenta importanti risvolti non solo di carattere urbanistico e giuridico, ma anche di carattere economico generale e di finanza pubblica. Attraverso gli strumenti perequativi e compensativi molti ritengono si realizzi infatti, almeno in parte, un prelievo dei plusvalori generati dalla trasformazione urbana che vengono utilizzati per il finanziamento della città pubblica. In particolare, grazie ad essi, le municipalità mirano ad ottenere aree da utilizzare variamente per infrastrutture e servizi, senza dover esperire procedure lunghe e difficili, in particolare in periodi di crisi della finanza pubblica.

Una fattispecie interessante riguarda dunque la variante della perequazione urbanistica in cui, grazie alla "cessione compensativa", l'amministrazione comunale acquisisce aree di proprietà privata per la realizzazione di opere, infrastrutture, verde e servizi, attribuendo una certa quantità di diritti edificatori liberamente commerciabili e utilizzabili all'interno di generali decisioni di piano. Nella nuova forma generalizzata, che qualificheremo come "estesa", gli obiettivi tradizionali di equità sarebbero mantenuti attraverso l'introduzione di un unico indice di edificabilità sulla totalità dei suoli destinati a trasformazione urbanistica, e gli obiettivi di qualità territoriale sarebbero invece raggiunti per mezzo di regole generali all'interno delle quali opererebbe un libero mercato dei diritti, sulla base di valutazioni di economicità lasciate agli operatori e ai proprietari delle aree.

* Dipartimento ABC, Politecnico di Milano, Piazza Leonardo da Vinci 32, 20133 Milano, Italia, e-mail: roberto.camagni@polimi.it.

§ Dipartimento di Architettura Costruzione e Conservazione, Università IUAV di Venezia, Ex Convento delle Terese, Dorsoduro 2206, 30123 Venezia, Italia, e-mail: ezio.micelli@iuav.it.

† Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, Piazza Leonardo da Vinci 32, 20133 Milano, Italia, e-mail: stefano.moroni@polimi.it.

- Bartolini A. (2008), I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. "premialità edilizie"). *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 4: 429-449.
- Bartolini A. (2011), *Perequazione urbanistica – Report annuale*. www.ius-publicum.com.
- Bazzani M. A. (2012), La perequazione e gli incentivi urbanistici nel PGT di Milano nella prospettiva della circolazione dei diritti edificatori. In: De Carli M. (a cura di), *La libera circolazione dei diritti edificatori*. Milano: OSMI-Borsa Immobiliare, Franco Angeli. 57-67.
- Boscolo E. (2008), Le perequazioni e le compensazioni. *XI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico – I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale*, Tenutosi a Verona, ottobre.
- Boscolo E. (2011), Perequazioni e compensazioni mediante circolazione di titoli volumetrici. *Convegno dell'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti* tenutosi a Castelfranco Veneto, novembre. www.amministrativistiveneti.it.
- Casini L. (2009), Perequazione e compensazione nel nuovo piano regolatore generale di Roma. *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009: 203-209.
- Camagni R. (2012), La nuova perequazione urbanistica "sconfinata": uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto). *Edilizia e Territorio*, 29.8.2012. www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com.
- Chiodelli F. (2013), Il trasferimento dei diritti edificatori, spunti di riflessione da un seminario. *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, 12, 2: 129-136. Doi: 10.3280/SCRE2013-002008.
- De Carli M. (a cura di) (2012), *La libera circolazione dei diritti edificatori*. Milano: OSMI-Borsa Immobiliare, FrancoAngeli.
- Fantini S. (2011), Profili pubblicistici dei diritti edificatori. www.giustizia-amministrativa.it, 6.10.2011.
- Goggi G. (2011), Il nuovo PGT di Milano: un insieme di scelte critiche per l'assetto urbanistico e le reti di trasporto. Milano: Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, *Territorio*, 59.
- Goggi G. (2012), Perequazione "sconfinata" alla milanese: i motivi per rimediare ad una situazione incerta e pericolosa. *Edilizia e Territorio*, 29.8.2012. www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com.
- Maltoni A. (2012), Il trasferimento dei diritti edificatori: profili pubblicistici. *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 3.
- Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici*. Venezia: Marsilio Editore.
- Micelli E. (2012), Ma quale perequazione sconfinata! Il PGT Milano è in linea con le migliori esperienze urbanistiche. *Edilizia e Territorio*, 26.9.2012. www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com.
- Roccella A. (2012), Basi normative molto esili per la trasferibilità di diritti edificatori nel piano di Milano. *Edilizia e Territorio*, 30.8.2012. www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com.
- Sabbato G. (2010), La perequazione urbanistica. www.giustizia-amministrativa.it, 22.1.2010.

La perequazione urbanistica. Progetto e crisi del mercato urbano

Piergiorgio Vitillo*

(Articolo ricevuto, maggio 2013; in forma definitiva, novembre 2013)

Sommario

Il saggio, da leggere in maniera coordinata con il saggio di Paolo Galuzzi, si pone l'obiettivo di ricostruire le origini e i caratteri essenziali della perequazione urbanistica, anche con riferimento alle sue concrete attuazioni; ponendo in discussione in particolare due aspetti: se e come la perequazione urbanistica si rapporta al progetto della città contemporanea (assume valore solo se funzionale alla sua definizione); se e come, anche in questa fase di profonda crisi del mercato immobiliare, conserva l'efficacia sperimentata nella fase dello sviluppo urbano (seppur a "efficacia affievolita", rimane uno degli strumenti più utilizzati per l'acquisizione compensativa dei suoli finalizzata alla realizzazione delle dotazioni pubbliche).

Parole chiave: Perequazione urbanistica, piani urbanistici, diritti edificatori.

Classificazione JEL: R52, R58.

The Urban Equalization. Project and Crisis of the Urban Real Estate Market

(Paper first received, May 2013; in final form, November 2013)

Abstract

The paper, which should be read contextually with Paolo Galuzzi's, reconstructs the origins and essential characteristics of urban equalization, also with reference to its implementation, by discussing two main aspects: whether and how urban equalization relates to the design of the contemporary city (functional by its definition); whether and how, in this time of crisis, it is still as effective as it used to be in the phase of urban development (despite "weakened effectiveness", urban equalization is still one of the most widely used tools to acquire compensatory soil aimed at the realization of public infrastructures).

Keywords: town planning equalization, urban plan, development rights.

JEL Classification: R52, R58.

* Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, Piazza Leonardo da Vinci 32, 20133 Milano, Italia, e-mail: piergiorgio.vitillo@polimi.it.

1. Aspetti metodologici e tecnici della perequazione urbanistica

1.1. La perequazione urbanistica e la gestione del piano

La ricerca di un'alternativa all'esproprio per l'attuazione dei piani e dei programmi urbanistici rimane ancora oggi una condizione imprescindibile per l'urbanistica italiana (Micelli, 2008, 2010; Galuzzi, Vitillo, 2008a; Stanghellini, 2010)¹. Nella stagione pubblicistica dell'urbanistica italiana, in cui si è formato un solido pensiero riformista intorno al piano, le condizioni operative erano profondamente differenti: i vincoli urbanistici valevano a tempo indeterminato e le indennità espropriative erano commisurate al valore agricolo del suolo; l'esproprio diffuso poteva essere lo strumento decisivo, perequativo e operativo, per quei Comuni che volontariamente perseguivano i principi della mai approvata riforma Sullo (Sullo, 1964)².

Dagli anni '80, l'esproprio diffuso è diventato rapidamente insostenibile: il costo degli espropri è infatti cresciuto in rapporto diretto all'incremento della rendita urbana. Un costo che solo in fase iniziale è pagato dai costruttori, ma, alla fine, è interamente riversato sui cittadini acquirenti, condizionando così la qualità del prodotto edilizio e urbanistico, l'innovazione dei sistemi costruttivi, la significatività delle dotazioni territoriali e infrastrutturali; e, più in generale, la qualità urbana e dell'abitare.

I primi sintomi della crisi del modello pubblicistico espropriativo, avvertiti quasi trenta anni fa, sono stati troppo a lungo trascurati, anche dalle pratiche del piano. Ancora oggi, davanti a un quadro legislativo rimasto pressoché immutato e reso sempre più critico dalla normativa giurisprudenziale, permangono posizioni disciplinari ideologicamente favorevoli alla soluzione espropriativa e contrarie alla perequazione (Berdini, Nalbone, 2011). Una posizione, che può essere sostenuta solo omettendo alcune peculiarità strutturali del contesto italiano e, ormai, non solo del nostro Paese: il ruolo della rendita urbana nel sistema economico e finanziario contemporaneo (Tocci, 2009); la scarsità delle risorse investite per le politiche pubbliche e, in particolare, per quelle destinate alle città e ai territori; la dimensione territoriale estesa del fenomeno urbano, che incide anche sui meccanismi di formazione e riproduzione dei valori immobiliari³; le dinamiche di sviluppo dei territori che sempre meno dovranno orientarsi alla crescita urbana, ma indirizzare i nuovi contenuti della pianificazione sul già costruito (Camagni *et al.*, 2010).

1. Si veda in particolare Micelli (2008).

2. Si vedano anche gli Atti del Convegno "La disciplina urbanistica: dalla legge Sullo ad oggi", Accademia Galileiana di Scienze Lettere ed Arte, Padova (ottobre 2010).

3. In questa dimensione, i prezzi delle aree urbane e periurbane, quale sia la loro destinazione di piano, diventano sempre meno accessibili alle finanze pubbliche.

All'ormai impraticabile meccanismo espropriativo, l'atteggiamento riformista dell'urbanistica italiana ha sostituito quello *compensativo-perequativo*⁴ chiedendo cessioni gratuite di aree e opere, a quelle proprietà a cui il piano attribuiva i nuovi diritti edificatori ("perequare ovunque possibile, espropriare quando necessario", INU, 1995). Affermando che il piano non può che nascere da scelte pubbliche, mentre l'attuazione deve emergere da un incontro organico fra pubblico e privato (Urbani, 2000; Micelli, 2012).

La concezione di compartecipazione nell'attuazione non può essere fraintesa con la compartecipazione nelle scelte urbanistiche generali e strategiche; va concepita coinvolgendo all'interno del processo di definizione delle scelte urbanistiche strategiche uno spettro più ampio di interessi e finalità, rispetto a quelle unicamente riconducibili alle proprietà fondiarie, al mercato immobiliare, ai suoi operatori (Carta, 1996).

1.2. La perequazione urbanistica compensativa nella prassi di piano

La perequazione urbanistica compensativa, interpretata correttamente in senso operativo, ha lavorato sulle potenzialità di costruzione della nuova città, in particolare di quella pubblica, attraverso i plusvalori generati dalle trasformazioni urbane, ricercando in ogni contesto la massimizzazione delle ricadute pubbliche e collettive (Campos Venuti, 2010). Non è stata applicata come perequazione di valori economici (percorribile più concretamente attraverso specifiche politiche e strumenti di redistribuzione fiscale), ma come strumento del progetto per la città e per la rigenerazione urbana (Galuzzi, Vitillo, 2011a); ha offerto al contempo un contributo significativo nella limitazione degli effetti di discrezionalità pubblica delle scelte urbanistiche indirizzate essenzialmente alla città da trasformare (nuovi servizi e nuovi insediamenti), garantendo l'indifferenza delle proprietà coinvolte nei processi di trasformazione urbana a partire da ambiti territoriali individuati sulla base di caratteristiche omogenee (di fatto e di diritto). Insieme, ha favorito la possibilità di incrementare le capacità e la forza negoziale delle amministrazioni pubbliche nei processi di negoziazione. Per sua caratteristica e natura, non ha probabilmente pienamente risolto sotto il profilo dell'equità i temi di disparità immobiliare determinati dalla rendita posizionale e dalle esternalità generate dagli interventi pubblici; affiancata da altri strumenti di compensazione urbanistica ha però garantito maggiori condizioni di redistribuzione del valore generato dalle trasformazioni urbanistiche.

In sintesi, la perequazione urbanistica si è caratterizzata per tre differenti forme di equità: a) l'indifferenza nelle destinazioni di piano fra destinazioni private e destinazioni pubbliche; b) la determinazione dei diritti edificatori in misura proporzionale alla dimensione delle superfici territoriali coinvolte nei processi di trasformazione, indipendentemente dalla destinazione finale, pubblica o privata,

4. La perequazione urbanistica è stata posta all'attenzione del Paese dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, INU nel 1995, in occasione del 21° Congresso tenutosi a Bologna e dedicato alla promozione di una nuova legge urbanistica.

dei suoli e degli immobili interessati; c) il riconoscimento dello stato di fatto (insediativo e infrastrutturale, ambientale, morfologico) e dello stato di diritto in cui le aree si trovano (i "diritti pregressi"), riducendo la disparità fra le diverse zone del piano e azzerandola per quelle che appartengono alla stessa condizione urbanistica – giuridica. La risposta positiva che la perequazione urbanistica ha ricevuto, anche sotto il profilo giuridico e amministrativo, ha permesso di allargarne l'applicazione estendendola ad alcune finalità incrementali e di verificarne l'efficacia, orientandola verso specifiche politiche e progetti urbani più sostenibili; dimostrandosi non solo utile al raggiungimento di misure di equità e pari trattamento delle proprietà interessate dalle trasformazioni, ma anche al conseguimento di obiettivi aggiuntivi (coesione sociale, rigenerazione ecologica, costruzione della città pubblica), da sempre obiettivi cari all'urbanistica riformista (Galuzzi, Vitillo, 2008a; Campos Venuti, 1991, 2010).

Dalle prime sperimentazioni e applicazioni (Pompei, Stanghellini, 1991), la perequazione compensativa ha cercato di evitare soluzioni tecniche eccessivamente complesse, attribuendo, generalmente a tutti i nuovi comparti di trasformazione urbanistica – individuati sempre meno coinvolgendo aree libere e sempre più aree edificate da ristrutturare – densità territoriali non eccessive, estese all'intera area. L'edificazione, concentrata su una quota minoritaria dell'area stessa, libera la quota restante alla cessione gratuita per usi pubblici a "compensazione" dei diritti di edificazione che il piano attribuisce indistintamente a tutti i proprietari interessati dalle trasformazioni. In tal modo, possono essere superati non solo l'impraticabilità degli espropri dovuta ai costi insostenibili, ma anche l'obbligo di realizzarli entro il termine di cinque anni imposto dalla legge. Una prassi che ha consentito, da una parte, di ridurre ai minimi termini gli espropri e i relativi costi; dall'altra, di sottrarre il piano da contrattazioni con i privati risolte caso per caso e con parametri sempre diversi e sempre meno giustificabili, anche sul piano progettuale.

Il meccanismo perequativo compensativo attribuisce, infatti, a tutte le trasformazioni urbanistiche, una quota "perequata" di edificabilità privata e contemporaneamente una cessione compensativa gratuita di aree pubbliche, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell'organismo urbano e non solo quelle dei singoli insediamenti oggetto d'intervento; introducendo destinazioni miste, con diritti privati e doveri pubblici uguali per tutti. Anche per questo, l'introduzione del modello di perequazione e compensazione nella pianificazione comunale ha incontrato inizialmente robuste resistenze, poiché il meccanismo tende a coinvolgere aree più estese dei precedenti comparti attuativi, spesso di diverse proprietà. Forzando un costume nazionale dove la regola più diffusa è stata per decenni quella di costruire sul proprio terreno, si superano, così, le conseguenze negative sulla qualità degli interventi prodotte da un esasperato individualismo proprietario e dal condizionamento della struttura proprietaria sulle scelte urbanistiche e sul disegno della città pubblica.

La perequazione urbanistica compensativa ha consentito, inoltre, di superare una condizione attuativa che vedeva nei bilanci urbanistici penalizzate le attuazioni pubbliche rispetto a quelle private, accomunando il destino delle prime con quello

delle seconde. L'opportunità di costruire un progetto per la città pubblica in modo finalmente contestuale alle attuazioni private che lo rendono possibile, solleva altre resistenze culturali che vedono nella perequazione una soluzione tendente alla progressiva crescita del consumo di suolo e realmente efficace solo dentro una tendenza espansiva (Camagni, 2011).

La politica contro l'eccessivo consumo di suolo per usi urbani può essere quindi perseguita attraverso la perequazione, riducendo a dimensioni fisiologiche la produzione edilizia e accrescendo il riuso di aree già edificate da riqualificare senza essere costretti a elevare indiscriminatamente l'altezza degli edifici e tanto meno rinunciando a diffondere gli spazi verdi nei tessuti urbani. Distinguendo opportunamente tra uso e consumo di suolo (Galuzzi, Vitillo, 2011b; Moroni, 2013), non solo l'ambiente viene difeso e migliorato con azioni di conservazione e di tutela, ma anche attraverso progetti di trasformazione urbana e territoriale.

1.3. La perequazione urbanistica e la riforma del piano comunale

La riforma del piano, se correttamente intesa nella distinzione tra dimensione strutturale e dimensione operativa, senza dubbio rafforza l'incisività dell'applicazione della perequazione. Con il piano riformato, la dimensione strutturale può essere sottratta da un'applicazione immediatamente conformativa ed essere articolata in due momenti distinti: il primo riferibile a un piano generale programmatico e flessibile, di medio periodo, caratterizzato da indirizzi dimensionali e localizzativi non cogenti; il successivo regolato da uno strumento selettivo, prescrittivo per i soli interventi realizzabili in un arco limitato di tempo. Trascorso il quale, viene meno la validità per tutti gli interventi non sviluppati – pubblici o privati – dando luogo alle sole rendite connaturate agli edifici costruiti nel periodo.

La separazione tra la dimensione strutturale e operativa della pianificazione, così, consente di incidere alla radice sulle valorizzazioni immobiliari indotte dai piani regolativi, tendendo a eliminare quella prescrittività del piano generale che attribuisce i diritti edificatori privati a tempo indeterminato. La conformazione della proprietà spetta nel piano riformato in modo esclusivo al piano operativo, per le quantità che gli operatori saranno in grado di realizzare in un tempo certo (comunemente un quinquennio). La riforma del piano comunale amplifica, così, il contributo della perequazione, restituendo equità a un'asimmetria mai risolta tra previsioni pubbliche (valide a tempo determinato) e previsioni private (senza limiti temporali).

In questa nuova prospettiva, la perequazione assume ruoli e caratteri differenti: proponendo criteri e orientamenti perequativi generali nella dimensione strutturale, declinati attraverso semplici indirizzi normativi; definendo regole e modalità operative specifiche della perequazione nella dimensione operativa, declinate attraverso norme conformative dei suoli e delle proprietà; approfondendo modalità e tecniche progettuali tipiche del progetto urbano (insediative, tipologiche, morfologiche), nella fase operativa e in quella attuativa, all'interno di una prospettiva concorsuale, concorrenziale, negoziale.

2. La perequazione come progetto della città contemporanea

La perequazione urbanistica non è solo uno strumento efficace delle politiche urbanistiche, una tecnica funzionale all'efficacia attuativa delle trasformazioni urbane e alla realizzazione delle necessarie dotazioni pubbliche, una modalità per il pari trattamento dei proprietari dei suoli; ma può rappresentare un vero e proprio modo di progettare la città e in particolare il sistema delle relazioni (infrastrutturali, ambientali e insediative) che caratterizzano la città contemporanea. Rispetto agli aspetti meramente strumentali, i casi studio trattati nella pubblicistica (Galuzzi, Vitillo, 2008b), mettono in luce come risultato fondamentale il disegno urbano e territoriale sotteso dalle tecniche perequative, con particolare riferimento alla realizzazione delle infrastrutture di mobilità urbana, alla costruzione delle reti ecologiche, all'integrazione e alla coesione sociale. La perequazione urbanistica si può quindi utilmente rapportare al più generale progetto di città, attraverso una visione esplicita e al futuro della città, che utilizzi strumentalmente, in modo cauto e ragionevole, i diritti edificatori; al fine di perseguire le finalità non solo pubbliche e di equità, ma anche e soprattutto un "progetto di relazioni" fra le dotazioni urbane e territoriali, il sistema delle infrastrutture, i telai ambientali e paesaggistici. È in funzione di questo disegno e di questi obiettivi progettuali che la perequazione assume senso, valore, efficacia; se la perequazione urbanistica diventa esclusivo strumento economico – finanziario di regolazione dell'edificabilità, prescindendo da qualsiasi implicazione funzionale e spaziale, si riduce a planning finanziario, producendo "mattoni di carta" e liberando consistenti "titoli tossici" (diritti volumetrici), che assai difficilmente troveranno i suoli su cui atterrare (Galuzzi, Vitillo, 2011a; Palermo, 2011).

2.1. La perequazione urbanistica e il trasferimento delle potenzialità edificatorie e dei diritti edificatori

Nel linguaggio tecnico-politico corrente, spesso, si assiste a una confusione, non solo lessicale, tra l'applicazione della perequazione urbanistica e il ricorso a meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori, che porta ad assumere i due termini come se fossero praticamente sinonimi. Pur non trascurando quanto alcune pratiche compensative operino essenzialmente attraverso il trasferimento di potenzialità edificatorie tra aree non contigue, è necessario distinguere in modo chiaro e netto le diverse finalità e principi che sono alla base dell'applicazione di questi due strumenti.

In particolare, il trasferimento di potenzialità edificatorie in chiave compensativa riguarda una modalità e una tecnica tradotte dall'esperienza statunitense, dove l'uso dei *Transferable development rights* (TDR), nasce non per acquisire aree per servizi, ma per tutelare l'ambiente e il patrimonio storico-architettonico, al fine di non penalizzare i proprietari dei beni vincolati rispetto agli altri proprietari. In queste esperienze, la proprietà dei suoli, depurata dall'edificazione trasferita, rimane privata, mentre i diritti maturati vengono assegnati e gestiti da appositi

istituti di credito, creati dalle municipalità assieme ad altri enti ed istituzioni, che acquisiscono il compito di commercializzare tali diritti e talvolta di operare come regolatori ed equilibratori della domanda di mercato.

Alcune esperienze italiane⁵ hanno introdotto nella pianificazione forme e modalità di trattamento e commercializzazione dei diritti edificatori disancorate da una specifica politica perequativa di piano, volte a sostenere una prospettiva di offerta non condizionata dalla geometria proprietaria. Si tratta per ora di contributi innovativi e interessanti di trattamento dei diritti edificatori, caratterizzati da soluzioni piuttosto creative e originali, che trovano ancora deboli presupposti nell'ordinamento italiano, richiedendo grande cautela applicativa e condizioni certe con riferimento ai diritti di proprietà⁶.

L'applicazione di una cauta "perequazione a distanza", con la determinazione contestuale delle tipologie/famiglie di aree di decollo e di atterraggio dei diritti edificatori (disciplinata, per esempio, dai piani operativi) è sicuramente praticabile per la formazione del sistema del verde e della rete ecologica e ambientale di scala locale; la cessione gratuita delle aree e il contestuale riconoscimento dell'edificabilità derivante dal trasferimento, può interessare ambiti di trasformazione programmati dal piano o interventi programmati nella città consolidata, dove consentiti sulla base delle discipline regolative urbanistico-edilizie. Come nel caso del nuovo piano di Milano, in cui la città esistente, o almeno alcune sue parti, sono diventate il luogo del possibile atterraggio dei diritti edificatori trasferiti da aree di decollo, rappresentate sia da aree destinate a dotazioni pubbliche, nelle quali la perequazione locale risulta poco praticabile per dimensioni delle aree o per necessità sociali; ricomprendendo fra queste anche aree destinate ad infrastrutture per la mobilità, da acquisire gratuitamente alla collettività a compensazione dei diritti edificatori trasferiti.

I principali casi studio (Galuzzi, Vitillo, 2011b; Micelli, 2012), delineano un progetto urbanistico che non determina né tantomeno prefigura gli esiti fisici delle trasformazioni programmate, che viene affidata ai successivi processi di negoziazione pubblico-privato e per quanto riguarda gli aspetti disciplinari al progetto urbano e di architettura; confrontandosi con due differenti tipi di sostenibilità:

- insediativa, infrastrutturale e ambientale, ricercando una sostanziale riduzione degli impatti e delle externalità negative delle trasformazioni programmate;
- tipologica e morfologica dei tessuti urbani interessati da processi di rigenerazione e densificazione; la città non è un palinsesto indifferente alle trasformazioni: come dimostrano le più interessanti esperienze internazionali, la densificazione è al contrario per sua natura discreta e selettiva, privilegia i luoghi in rapporto ai contesti, all'accessibilità e ai sistemi di mobilità.

5. Si tratta di esperienze sostenute da specifici contributi della legislazione regionale di riferimento, ad esempio la LR 12/2005 della Regione Lombardia o la LR 11/2004 della Regione Veneto, che ha indotto una specifica proposta di legge sul trasferimento dei diritti edificatori.

6. Si veda in particolare Roccella (2012). Sul tema generale del "[...] diritto di proprietà come terribile, e forse non necessario, diritto", evocato da Cesare Beccaria nel 1763 (*Dei delitti e delle pene*), si veda Rodotà (1999, 2012).

Per le aree di potenziale atterraggio, nel caso della città esistente e consolidata, si tratta quindi di selezionare con attenzione quelle parti di città che si prestano a equilibrate densificazioni e a interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana, escludendo le parti invece più sensibili (i tessuti e le parti di maggior valore storico, testimoniale o tipologico), delle quali non si intendono alterare i caratteri distintivi. In queste parti di città prevalgono infatti le differenze dei diritti esistenti e le forme ereditate dai processi di trasformazione storica e recente, che devono essere riconosciuti, salvaguardati e orientati verso interventi di manutenzione e rigenerazione qualitativa.

3. La perequazione urbanistica e la crisi del mercato urbano

La perequazione urbanistica rimane tuttora uno dei pochi strumenti utilizzabili per restituire condizioni di equità alle scelte di piano, ma la sua operatività appare oggi affievolita dalla pesante crisi economica che ha investito il nostro Paese, riducendo drasticamente le risorse pubbliche e private disponibili per la riqualificazione delle città e dei territori urbani contemporanei⁷.

Il problema non è però strumentale, relativo cioè ai dispositivi da utilizzare per la costruzione della città pubblica – motivo principale del ricorso a tecniche perequative – ma di natura radicalmente strutturale, relativo cioè alla perdurante mancanza di risorse in grado di attivare i processi di trasformazione indispensabili alla costruzione della città pubblica; tornare al tradizionale modello del doppio regime dei suoli (espropri pubblici e trasformazioni private), presenterebbe maggiori problematiche attuative e di sostenibilità economica. Per l'acquisizione delle aree e delle dotazioni pubbliche, il modello perequativo – compensativo rimane, soprattutto nelle principali Regioni del Nord Italia, lo strumento maggiormente utilizzato ed efficace, anche attraverso la creazione di appositi registri dei diritti edificatori⁸. Per quanto riguarda il trattamento degli interventi e delle trasformazioni estensive nella città consolidata, la perequazione urbanistica è stata utilmente affiancata da forme d'incentivazione e di premialità di diversa natura e con differenti finalità (efficientamento energetico, risanamenti e rigenerazioni ambientali – paesaggistiche, recupero di edifici d'interesse storico – architettonico), che hanno completato la cassetta degli attrezzi del progetto per la città contemporanea (Micelli, 2012).

7. Nonostante ciò, alcune realtà appaiono sufficientemente vivaci dal punto di vista delle attuazioni perequative di importanti ambiti di trasformazione, anche in ragione di specifici caratteri e contesti dei mercati urbani locali. In maniera esemplificativa, ricordo i casi di Reggio Emilia (PRG 2001), di Lodi (PGT 2010), di Vigevano (PGT 2005), le cui attuazioni presentano dinamiche positive, che, seppure non accelerate come nella fase della crescita urbana, hanno in maniera significativa contribuito alla realizzazione delle dotazioni della città pubblica, del sistema infrastrutturale, delle reti ecologico-ambientali.

8. In particolare, la Legge regionale della Lombardia 12/2005 ha previsto (art.11), la facoltà di costituire appositi registri dei diritti edificatori: le sperimentazioni in corso in molte realtà comunali e in alcune realtà provinciali (Milano, Sondrio), seppure agli esordi e con diversi limiti,

In Italia, l'attuale crisi economica si sovrappone a una altrettanto grave crisi urbana di più lungo periodo, che, pur in una fase economica favorevole come quella trascorsa, ha visto investire sulla struttura urbana e sull'organizzazione del territorio una parte troppo esigua della ricchezza prodotta da quel ciclo immobiliare espansivo (Arcidiacono, Pogliani, 2011). Alla base della lunga crisi urbana italiana si colloca l'incapacità del nostro paese di dotarsi di istituti più moderni per governare i processi di trasformazione (Campos Venuti, 2010). Il successo e la diffusione della perequazione urbanistica sperimentata dalle realtà comunali più intraprendenti ha sicuramente riempito un vuoto nazionale di politiche sulla città, di leggi e di strumenti adeguati e ha dato i suoi frutti migliori in una fase di trasformazione urbana e di grande crescita del mercato immobiliare; contribuendo a ridistribuire sulla città pubblica una parte del plusvalore economico generato dalla trasformazione urbana.

Nell'attuale fase di crisi economica, pur rimanendo necessaria, la perequazione urbanistica rischia di non essere da sola sufficiente a garantire tale redistribuzione: alla strutturale carenza delle risorse per la città pubblica, vengono oggi a mancare le risorse private che possono attivarla. Per effetto della crisi economica, lo scenario in cui si trovano le nostre città è, infatti, caratterizzato dall'accentuarsi della scarsità e rigidità delle risorse pubbliche, ma soprattutto dalla drastica contrazione di quelle private.

Alla perequazione urbanistica e alle pratiche di tipo "compensativo", fondamentali per il reperimento gratuito delle aree necessarie per il verde, i servizi pubblici e collettivi, l'edilizia sociale, sempre più spesso vengono integrate misure di "sostenibilità", consistenti in contributi in opere o prestazioni "extra oneri"; pratiche di fatto motivate dal prelievo di una parte più ampia del surplus economico prodotto dalle rendite immobiliari della trasformazione urbanistica. Si tratta, così, di integrare la manovra perequativa orientata sulle trasformazioni urbanistiche intensive con altre risorse meno "intermittenti", da reperire attingendo dagli interventi estensivi di manutenzione qualitativa e di completamento della città esistente, dalle rendite di posizione che gli investimenti pubblici e privati determinano a favore di chi non ha partecipato alla loro formazione. Da questo punto di vista, una maggiore integrazione e coerenza fra perequazione urbanistica e fiscalità (locale e generale), rappresenta un tema non ancora sufficientemente indagato e approfondito.

La crisi urbana del nostro Paese riporta, pertanto, al centro del dibattito il tema della rendita urbana e il ruolo che gioca dentro il sistema economico italiano, i condizionamenti che ne conseguono con particolare riferimento alle trasformazioni delle città e dei territori⁹. Non a caso, in questa fase dell'urbanistica italiana tornano a riemergere le problematiche legate all'impiego delle rendite urbane a favore della città pubblica, suggerendo manovre impositive sulle rendite immobiliari generate

9. Pur essendo valutata negativamente dai principi dell'economia liberale, la concreta applicazione, più o meno liberista, dell'economia capitalista italiana non ha mai voluto attuare un controllo reale dei meccanismi di formazione e, soprattutto, di acquisizione della rendita; lasciando questo compito alla pianificazione, che tuttavia non ha potuto che tentare di riequilibrare le diversità e gli squilibri dovuti dalla sola componente differenziale.

dalle trasformazioni mediante tasse di scopo locale, da indirizzare espressamente alla riqualificazione urbana; evitando la distorsione, introdotta nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, che prevedono l'utilizzo degli oneri di costruzione per la spesa corrente dei comuni in luogo della costruzione del "capitale fisso" urbano (Pileri, 2007).

In futuro, le città per sostenere i propri specifici progetti territoriali dovranno acquisire ogni risorsa disponibile, gestendo al meglio il surplus che si genera all'interno del proprio sistema economico e affrontare, quindi, la regolazione della rendita fondiaria, come componente fondamentale di tale surplus urbano. Le soluzioni dovranno essere ricercate dentro nuovi concetti di sostenibilità delle operazioni promosse, capaci di riattivare iniziative imprenditoriali e di sviluppo territoriale secondo nuove logiche, quali la riduzione degli sprechi e l'efficienza nell'uso complessivo delle risorse (economiche, ambientali, urbanistiche, energetiche), una maggiore sobrietà ed efficacia nei progetti urbani e infrastrutturali, nuove forme di collaborazione tra soggetti e interessi differenti, il perseguimento di stili di vita improntati ad un uso più consapevole del territorio e ad un'etica responsabile dei beni collettivi (Rodotà, 2013).

4. Considerazioni conclusive

È a servizio di un progetto generale di città che la perequazione urbanistica assume senso, valore, efficacia; seppur a "efficacia affievolita" a causa della pesante crisi economico-immobiliare che stiamo ancora attraversando, rimane anche oggi uno degli strumenti più utilizzati per l'acquisizione compensativa dei suoli finalizzata alla realizzazione delle dotazioni urbane e territoriali. Non è solo un problema dei dispositivi da utilizzare per la costruzione della città pubblica, ma di natura strutturale, relativo cioè alla perdurante crisi economica-immobiliare e alla conseguente mancanza di risorse in grado di attivare i processi di trasformazione indispensabili alla costruzione della città pubblica; il ricorso al tradizionale modello del doppio regime dei suoli (espropri pubblici e trasformazioni private), presenterebbe anche da questo punto di vista maggiori problematiche attuative, di fattibilità economica, gestionali. Non solo: se affiancata da forme di incentivi e di premialità, la perequazione urbanistica è in grado di promuovere politiche integrate di riqualificazione e rigenerazione della città consolidata, arricchendo il set degli strumenti utilizzabili per il progetto della città contemporanea nel suo complesso; una maggiore integrazione e coerenza fra perequazione urbanistica e fiscalità (locale e generale), appare infine questione rilevante da approfondire, al fine di promuovere forme di prelievo delle rendite urbane funzionali alla costruzione della città pubblica e del welfare materiale.

Bibliografia

- Arcidiacono A., Pogliani L. (a cura di) (2011), *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*. Milano: ET AL Editore.
- Berdini P., Nalbone D. (2011), *Le mani sulla città*. Roma: Edizioni Alegre.
- Camagni R. (2011), L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano. *EyesReg*, 1, 1. www.eyesreg.it.
- Camagni R., Gibelli C., Rigamonti P. (a cura di) (2010), *I costi collettivi della città dispersa*. Firenze: Alinea.
- Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*. Milano: Etas.
- Campos Venuti G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica a cura di Federico Oliva*. Roma: Laterza.
- Carta M. (1996), *Pianificazione territoriale e urbanistica. Dalla conoscenza alla partecipazione*. Palermo: Medina.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2008a), Massimi effetti della perequazione soltanto con i piani comunali sdoppiati tra parte strutturale e parte operativa. *Dossier di Edilizia e Territorio* n. 30.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2008b), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*. Rimini: Maggioli Editore.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2009), *Esercizi di progettazione urbana. La didattica nei laboratori di urbanistica*. Rimini: Maggioli Editore.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2011a), Perequazione e trasformazioni urbane. Operatività e flessibilità tra piano e progetto. In: Arcidiacono A., Pogliani L. (a cura di), *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*. Milano: ET AL Editore. 216-248.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2011b), *Praticare il piano?* Roma: INU Edizioni.
- INU (1995), La nuova legge urbanistica: i principi e le regole. *Supplemento a Urbanistica Informazioni*, 141.
- Micelli E. (a cura di) (2008), I sistemi alternativi all'esproprio. *Dossier di Edilizia e Territorio* n. 30.
- Micelli E. (2010), Perequazione, diritti edificatori e natura del piano. *Urbanistica*, 143: 81-88.
- Micelli E. (2012), *La gestione dei piani urbanistici - Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio Editore.
- Moroni S. (2013), *La città responsabile. Rinnovo istituzionale e rinascita civica*. Roma: Carocci Editore.
- Palermo P. (2011), Tra volontà di riforma e crisi del governo urbano. In: Arcidiacono A., Pogliani L. (a cura di), *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*. Milano: ET AL Editore. VII-IX.
- Pileri P. (2007), *Compensazione ecologica preventiva*. Roma: Carocci Editore.
- Pompei S., Stanghellini S. (1991), *Il regime dei suoli urbani*. Firenze: Alinea.
- Roccella A. (2012), Basi normative molto esili per la trasferibilità di diritti edificatori nel piano di Milano. *Edilizia e Territorio*, 30 agosto. www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com.

- Rodotà S. (1999), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*. Bologna: il Mulino.
- Rodotà S. (2013), *Il diritto di avere diritti*. Bari: Laterza.
- Stanghellini S. (2010), Perequazione, compensazione e incentivi per un progetto di città. *Urbanistica*, 143: 68-79
- Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico: storia di un progetto di legge*. Firenze: Vallecchi.
- Tocci W. (2009), L'insostenibile ascesa della rendita urbana. *Democrazia e diritto*, 1: 17-60. Doi: 10.3280/DED2009-001002.
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*. Torino: Bollati Boringhieri.

La perequazione urbanistica. Milano, criticità e rimedi nel caso del PGT 2012

Paolo Galuzzi*

(Articolo ricevuto, maggio 2013; in forma definitiva, novembre 2013)

Sommario

Il saggio illustra compiutamente e criticamente i presupposti e i caratteri fondamentali sui quali è stato costruito il progetto perequativo del piano di Milano (la "riforma pragmatica" di un piano ereditato), con riferimento ai tre automatismi del meccanismo perequativo: trattamento unitario delle trasformazioni e della città esistente, indifferenza funzionale, trasferimenti liberalizzati di diritti edificatori. Approfondendo i contenuti rimediali apportati con l'approvazione definitiva: quantitativi (drastica riduzione delle potenzialità edificatorie) e qualitativi (geografia mirata degli atterraggi, nuovi meccanismi incentivanti); unitamente al tema "dell'indice unico", non adeguato se applicato ai tessuti urbani esistenti (indifferenza alla diversità dei contesti), ma che presenta nel caso milanese una reale limitata casistica operativa.

Parole chiave: perequazione urbanistica, piani urbanistici, diritti edificatori.

Classificazione JEL: R52, R58.

The Urban Equalization. Milan, Problems and Amendments of the Master Plan 2012

(Paper first received, May 2013; in final form, November 2013)

Abstract

The essay describes the Milan plan and its main issues (the "pragmatic reform" of the previous plan), with particular reference to the three automatic equalization mechanisms: equal treatment of transformations and the existing city, functional indifference, and liberalized transfers of development rights. The paper focuses on the amendments made to the plan before its final approval: quantities (drastic reduction of development potential) and qualities (rights landings, new incentive mechanisms), as well as the issue of the "unique index", which is not adequate when applied to the existing urban areas (indifference to the different contexts), which, in the case of the city of Milan, has a limited case history.

Keywords: town planning equalization, urban plan, development rights.

JEL Classification: R52, R58.

* Politecnico di Milano, DASTU, Piazza Leonardo da Vinci 32, 20133 Milano, Italia, e-mail: paolo.galuzzi@polimi.it.