

RELAZIONE
Regolazione della Premialità per interventi relativi
all'art. 38, comma 2), lett d) della LR 1/2015.

1. I presupposti

In data 21/6/2013 è stata emanata la LR 12 in materia di perequazione, che è stata recepita dalla LR 1/2015 Testo Unico “Governo del territorio e materie correlate”.

Il Comune di Perugia si è dotato di una delibera, la n.18 del 10.03.2014, per definire alcuni criteri applicativi della legge, con particolare riferimento alle compensazioni volumetriche attivabili in relazione a: 1) procedimenti espropriativi; 2) realizzazione di opere pubbliche di interesse generale (anche a beneficio dell'area di trasformazione).

Si ritiene opportuno integrare la suddetta delibera 18/2014, con particolare riferimento a quanto stabilito all'art.38 comma 2, lett d) della LR 1/2015 che, tra le azioni oggetto di premialità, prevede l'eliminazione dei detrattori ambientali o la realizzazione di interventi di riqualificazione ambientale. In particolare detto articolo così recita: *“La premialità ha lo scopo di incentivare i soggetti attuatori del Piano attuativo o del Programma Urbanistico a: a) ..., b) ..., c) ..., d) eliminare i detrattori ambientali o realizzare interventi di riqualificazione ambientale”*. Il comma 3 stabilisce che *“il valore delle quantità edificatorie, esercitabili a seguito della rimozione di detrattori ambientali di cui al comma 2, lettera d), è commisurato al valore di mercato degli immobili e alle spese di demolizione, ripristino dei luoghi e smaltimento, incrementati di almeno il trenta per cento come premialità”*.

Si tratta in sostanza di proseguire il lavoro svolto con la DCC 18/2014, definendo regole chiare e uguali per tutti, finalizzate ad **attivare forme di incentivo** alla attività edilizie legate, comunque, ad interventi di riqualificazione paesaggistica o alla realizzazione di opere finalizzate a migliorare e riqualificare le zone storiche degli insediamenti. **La promozione di una attività edilizia legata quindi alla demolizione e riqualificazione ambientale di siti degradati esistenti sia in ambito urbano (capannoni industriali, edifici degradati in aree centrali o periferiche) che agricolo o alla riqualificazione di beni e infrastrutture siti nella città storica.**

In prima istanza è stato svolto un lavoro di ricerca su testi e riviste scientifiche e di analisi di esperienze analoghe svolte sul territorio nazionale.

2. Eliminazione dei detrattori ambientali.

2.1. Le esperienze. In tema di eliminazione di detrattori ambientali, tra le esperienze regionali si è rivelato di particolare interesse il caso della regione Veneto che sin dal 2004 si è dotata di una specifica legge in materia, la LR 11/2004, che ha generato una interessante proliferazione di

esperienze comunali, che possono essere prese come termine di riferimento. L'art. 36 della suddetta legge recita che: *“il Comune nell'ambito del Piano di assetto del territorio (il nostro PRG) individua le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica e ambientale del territorio (...).”*

Ed ancora *“la demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica e architettonica, determinano un credito edilizio.”*

Sulla base dei succitati dispositivi normativi diversi comuni del Veneto hanno trattato nei propri Piani il tema dei crediti edilizi generati dalla eliminazione di opere incongrue o di elementi di degrado. In particolare sono stati analizzati Piani ed atti dei comuni di Vicenza; Oderzo (Treviso); Peschiera del Garda (vedi allegato).

Nella letteratura scientifica e nei vari regolamenti consultati, il tema centrale è la stima della compensazione da effettuare attraverso il credito edilizio. Il problema estimativo (come verificabile nei documenti allegati) riguarda due componenti:

- la stima del valore del bene cui il soggetto privato rinuncia (il manufatto incongruo) o del bene che viene valorizzato (il costo dell'intervento di riqualificazione);
- la conversione del valore del bene e/o dell'intervento di riqualificazione in una certa quantità edificatoria (V_{de} o Credito edilizio) anche mediante cambio di destinazione d'uso;

L'analisi dei regolamenti dei vari Comuni è stato riscontrato con contributi scientifici di esperti nel settore estimativo (*Vedi “Valore dei diritti e crediti del prof. Stefano Stanghellini*)

2.2 La proposta. Secondo le finalità dell'amministrazione **l'eliminazione dei detrattori ambientali** è finalizzata a favorire operazioni di riqualificazione paesaggistica e ambientale, anche in contesti distanti dai comparti in cui ricadono i benefici della premialità. Come per la riqualificazione di un bene localizzato in un centro storico (che tratteremo in seguito), anche l'eliminazione di un detrattore ambientale e la ricomposizione paesaggistica del contesto in cui è situato, si ritiene abbia una rilevanza di carattere generale che giustifica meccanismi premiali da utilizzare anche a distanza.

In altri termini, nell'ambito di Piani attuativi e di programmi urbanistici comunque in variante alla parte operativa del PRG e quindi in contesti soggetti a trasformazione dal PRG vigente, potranno essere valutati incrementi volumetrici di natura premiale in cambio della demolizione e ricomposizione ambientale di beni localizzati nel territorio comunale sia in ambiti urbani centrali o periferici, che anche in zona agricola, alle seguenti condizioni:

- Completa riqualificazione paesaggistica e ambientale del contesto in cui è localizzato il detrattore ambientale (non sono ammesse in altri termini demolizioni parziali);
- Costo dell'intervento sulla base di perizia tecnico estimativa comprendente il valore dell'immobile, le spese di demolizione, ripristino dei luoghi e smaltimento;
- Vincolo di inedificabilità dell'area oggetto di riqualificazione;
- Fruizione della volumetria compensativa/premiale solo ad avvenuta riqualificazione ambientale dell'ambito, nel rispetto del progetto allegato al piano attuativo;
- SUC (superficie utile coperta) compensativa/premiale pari al costo complessivo dell'intervento di riqualificazione con incremento che renda incentivante l'operazione nell'ambito del preminente interesse pubblico da perseguire.

2.3 Modalità di calcolo del credito edilizio. In linea di massima la stima del valore di operazioni di eliminazione di detrattori ambientali dovrà tener conto delle seguenti componenti:

- Valore dell'immobile da demolire;
- Costi di demolizione;
- Costi di bonifica;
- Costi di rinaturalizzazione;

Al fine di determinare il credito edilizio la somma dei valori e costi sopra menzionati dovrà essere divisa per il valore unitario (Euro/mq) della SUC oggetto di compensazione, determinata in base ai valori dei terreni edificabili di cui alla Tabella allegata sub.2 alla DCC n.18/2014 (*valori ICI differenziati in ragione della destinazione d'uso e della zona su cui atterrerà la SUC stessa*¹). Appare inoltre opportuno definire, sulla base del vigente prezziario regionale, alcuni principali costi parametrici, concernenti le demolizioni di fabbricati contigui o ubicati nei centri urbani (€/mc 29,80) ed il costo di demolizione dei fabbricati isolati fuori dai centri urbani (€/mc 15,80).

Sulla base di quanto stabilito dalla stessa LR 1/2015 si propone che il credito edilizio espresso in SUC venga incrementato del 30%².

È scontato che il credito edilizio maturato potrà essere utilizzato solo in contesti soggetti a trasformazione dal PRG vigente e quindi nell'ambito del perimetro del PRG parte operativa (anche qualora la eliminazione di detrattori ambientali venga promossa in zona agricola) e secondo i

¹ Qualora l'Amministrazione modifichi i valori Ici degli immobili, il calcolo del credito edilizio sarà effettuato sulla base dei nuovi valori deliberati

² La LR 1/2015 stabilisce che “il valore delle quantità edificatorie, esercitabili a seguito della rimozione di detrattori ambientali di cui al comma 2, lettera d), è commisurato al valore di mercato degli immobili e alle spese di demolizione, ripristino dei luoghi e smaltimento, incrementati di almeno il trenta per cento come premialità”.

principi stabiliti nella DCC 18/2014, ivi incluso il preventivo avallo della Giunta comunale sulle procedure compensative.

3 Interventi di riqualificazione ambientale.

Oltre alla eliminazione dei detrattori ambientali, in linea con quanto stabilito dal citato all'art.38 comma 2, lett d) della LR 1/2015, l'Amministrazione intende attivare meccanismi premiali finalizzati a progetti di riqualificazione ambientale centrati sulla riqualificazione degli spazi e dei beni pubblici dei centri storici, con riferimento tra l'altro alle strade, ai vicoli, alle piazze ed alle aree verdi.

In tal senso, nell'ambito di Piani attuativi e di programmi urbanistici, potranno essere valutate forme di premialità volte ad incrementare la capacità edificatoria dell'ambito oggetto di intervento, oltre che per le casistiche previste nella DCC 18/2014, anche per operazioni di riqualificazione ambientale di beni immobili di proprietà comunale situate nei centri storici del territorio comunale e quindi potenzialmente distanti dall'ambito di intervento.

Si propone, in sostanza, di estendere i meccanismi premiali previsti dalla DCC 18/2014, che sono limitati alla realizzazione di opere pubbliche funzionali all'ambito territoriale interessato dagli interventi oggetto di premialità (*opere pubbliche, quindi, che oltre a rivestire un carattere di interesse generale, hanno una ricaduta diretta nell'area oggetto del Piano attuativo o programma urbanistico; sic art. 130, c. 6 L.R. 1/2015 e art.16 c.2bis DPR n.380/2001*) alla realizzazione di opere pubbliche di interesse generale evidenziandosi, in tal caso, la necessità di prevedere l'utilizzazione dislocata delle quantità edificatorie generate dall'opera pubblica stessa (*sic art. 40, c.2lett.d), e), art.35c.1 lett.d)*).

Con la promozione di interventi di riqualificazione di spazi o beni pubblici siti nei centri storici, si intendono favorire interventi finalizzati a migliorare elementi identitari di una collettività (come per l'appunto i centri storici) a prescindere dalla vicinanza al luogo su cui ricadranno i crediti edilizi con il relativo Piano attuativo.

È del tutto evidente che, come nei casi stabiliti dalla DCC 18/2014, l'adesione ai meccanismi premiali legati ad interventi di riqualificazione ambientale nei centri storici, è esclusivamente volontaria e passa attraverso una procedura negoziata con l'Amministrazione, sulla base di criteri fissati dal Consiglio comunale.

Come nel caso della delibera 18/2014 si tratta di definire alcuni valori parametrici di riferimento (ad es. costo al metro quadro di pavimentazione nel centro storico ...), sulla base dei quali stabilire l'importo dei lavori previsti e la conseguente SUC premiale.

3.1 Modalità di calcolo del credito edilizio. Il riferimento continua ad essere la modalità di calcolo introdotto con la delibera 18/2014, in cui sono stati stabiliti i criteri generali di assegnazione dei crediti edilizi per la realizzazione di opere aggiuntive e funzionali all'ambito territoriale interessato dall'intervento di trasformazione urbanistica; ovvero stima parametrica dell'opera pubblica e/o dell'immobile oggetto di cessione diviso il valore unitario (Euro/mq) della SUC oggetto di compensazione (quest'ultimo determinato in base ai valori dei terreni edificabili contenuti nella Tabella allegata sub.2 alla DCC n.18/2014).

La premialità legata alla realizzazione di interventi sui beni pubblici dei centri storici segue lo stesso criterio della delibera 18/2014. Occorre tuttavia tenere conto che tale tipologia di interventi (*riqualificazione di piazze, vie etc..*) non potrà essere realizzata direttamente dal richiedente il credito né avere una ricaduta diretta nell'ambito di interesse dell'operatore edilizio (*ovvero l'opera non è funzionale all'ambito di intervento oggetto del credito, come invece avviene per le opere pubbliche aggiuntive della DCC 18/2014*).

Risulta inoltre dimostrato che la stima del diritto edificatorio deve tener conto dell'effetto negativo esercitato dal tempo e dai costi di trasformazione ed utilizzazione del credito stesso. Pertanto, in assenza di altre componenti compensative ed in ragione delle condizioni di mercato e quindi delle condizioni di utilizzo del credito stesso, tale valore risulta inferiore al valore finale della SUC individuata mediante calcolo differenziale (incidenza area su valore finale di mercato)³.

Si rende quindi necessario prevedere un incremento premiale della SUC di compensazione – nella misura del 30% - al fine di incentivare, attraverso tale meccanismo premiale, la realizzazione di detti interventi di prioritario interesse pubblico, finalizzati a riqualificare elementi identitari di un'intera comunità come i centri storici cittadini.

Per la definizione del costo lordo dell'intervento si può fare riferimento alla Tabella allegata sub. 1 alla DCC n. 18/2014. Appare opportuno, tuttavia, definire il costo parametrico per la realizzazione di pavimentazioni di pregio nel centro storico e rifacimento dei relativi sottoservizi. Il costo parametrico comprensivo di IVA, dedotto sulla base di interventi simili realizzati dal Comune di Perugia può essere stabilito nella misura di 450,00 Euro/mq. (Costo parametrico utilizzato anche per il progetto del PUC2 relativo al completamento della pavimentazione di Via dei Priori).

Per interventi di altra natura, difficilmente quantificabili con valori parametrici, come ad esempio il restauro di statue, fontane, lapidi ed altro, il costo sarà stabilito sulla base di un dettagliato computo metrico.

³ Sul punto vedi Prof. S. Stanghellini Corso di «Processi di pianificazione e processi di valutazione» a.a. 2014/15:
*L'espressione che stima il valore dell'area in via differenziale, attraverso la sua incidenza sull'edificato detratti i costi di trasformazione ($V_{de} = Vm_u - Vkr_u = Via_u$) si modifica come segue: $V_{de} = (Via_u - Kt) / q^n$
Esempio: $Vde = [500 \text{ €/mq} \times (1 - 0,2)] / (1 + 0,05)^n = Vde = 345,53 \text{ €/mq}$ se $n = 3$ anni*

Gli interventi di riqualificazione dovranno seguire le procedure dell'affidamento delle opere pubbliche.

In conclusione la SUC premiale di compensazione (credito edilizio) per interventi di riqualificazione ambientale nei centri storici è così determinata:

costo lordo dell'intervento di riqualificazione⁴ diviso per il valore unitario (Euro/mq) della SUC attribuita in ragione della sua destinazione e della zona in cui "atterra" il credito edilizio⁵, con aumento del 30% come premialità:

$$SUC \text{ di compensazione/premiale} = \frac{\text{Costo intervento riqualificazione e/o valore contribuzione}^4 + 30\% \text{ come premialità}}{\text{Valore unitario SUC (€/mq)}^5}$$

Resta fermo che anche in questa tipologia di interventi, le premialità potranno ricadere solo nell'ambito della parte operativa del PRG e previo formale assenso della Giunta comunale secondo quanto stabilito dalla DCC n.18/2014.

⁴ Stabilito sulla base di valori parametrici stabiliti nella Tabella allegata sub.1 alla DCC 18/2014, come integrata, o sulla base di un computo metrico estimativo;

⁵ Stabilito sulla base dei valori ICI dei terreni edificabili approvati con DCC 61/2008, Tabella allegata sub.2 alla DCC 18/2014.