PRG

CITTA' DI TORINO

PROGETTO PRELIMINARE

Dicembre 2025

titolo documento

Quaderno - Un modello perequativo per il nuovo PRG del Comune di Torino

codice documento

R01-03-00

Il sindaco

Stefano Lo Russo

L'assessorato P.R.G., Urbanistica, Edilizia privata, Coordinamento grandi progetti, Grandi Infrastrutture nel Settore Trasporti

Paolo Mazzoleni

Progetto a cura del Dipartimento Urbanistica ed Edilizia Privata

Direttrice: arch. Emanuela Canevaro

Responsabile del Procedimento
Servizio Nuovo Piano Regolatore: arch. Daniela Cevrero

Con il contributo di

Tutti i dipartimenti della Città di Torino
Politecnico di Torino
Città Metropolitana di Torino, Direzione Azioni Integrate con gli EE.LL.,
Unità Tutela del Territorio

Con il supporto operativo di

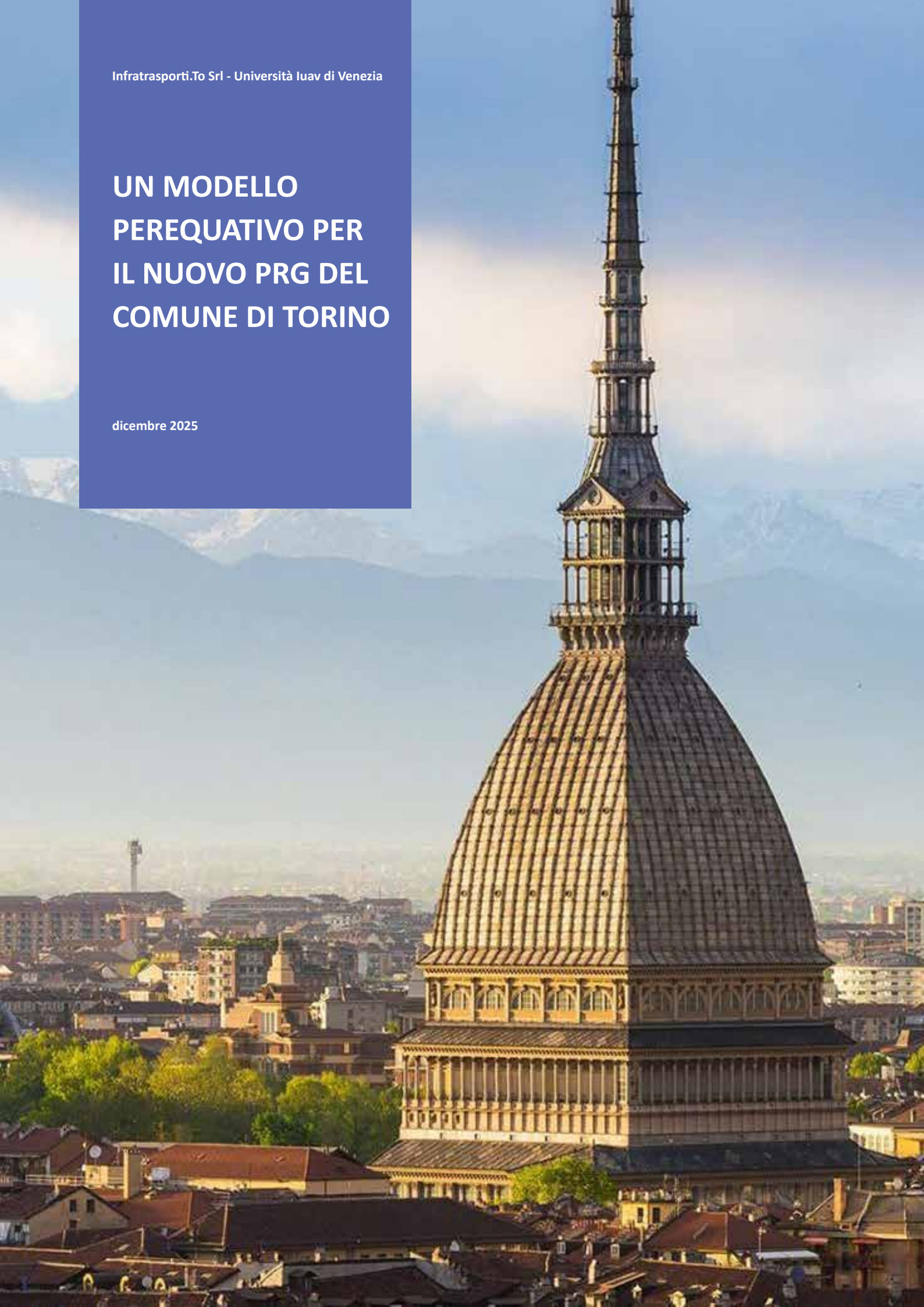
INFRA.TO infrastrutture per la mobilità

Firmato digitalmente da:
DANIELA CEVRERO

Infratrasporti.To Srl - Università Iuav di Venezia

UN MODELLO PEREQUATIVO PER IL NUOVO PRG DEL COMUNE DI TORINO

dicembre 2025



Indice

1. FASE 1: Ascolto ed elaborazione della domanda 7

1.1 Analisi delle esigenze connesse alle criticità del PRG vigente 10

1.2 Obiettivi urbanistici del nuovo Piano 15

1.3 Prime indicazioni per la configurazione del nuovo strumento perequativo 19

2. FASE 2: La perequazione nel nuovo PRG di Torino 21

2.1 Il meccanismo perequativo tra servizi urbani ed ecosistemici e la rigenerazione della città esistente 27

2.2 La delimitazione degli ambiti di intervento 30

2.3 La classificazione dei suoli 32

2.4 La determinazione degli indici di edificabilità: dalla classificazione agli indici 36

2.5 Modalità operative di sviluppo del nuovo modello perequativo 46

SOGGETTO INCARICATO

L'Università Iuav di Venezia è stata incaricata da Infratrasporti.To Srl, con sede in Corso Novara 96, 10152, Torino, di fornire consulenza tramite apposita Convenzione.

La convenzione ha come obiettivo una ricerca finalizzata alla "predisposizione di un modello perequativo per il nuovo PRG del comune di Torino".

I rispettivi impegni e contenuti sono stabiliti dalla Convenzione 1880/2025, Prot. 0099086 del 19/11/2025.

Venezia, dicembre 2025

Responsabile scientifico:
Prof. Ezio Micelli
Professore ordinario di Estimo e valutazione
Università Iuav di Venezia
Fellow Royal Institution of Chartered

Team di ricerca Università Iuav di Venezia:
Arch. Eleonora Righetto
Arch. Anna Gaglione

OBIETTIVI E FASI DELLA CONVENZIONE

L'obiettivo del lavoro è la **definizione di un modello perequativo aggiornato** e coerente con le strategie del nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Torino, capace di **orientare e redistribuire i valori generati dalla trasformazione urbana** in modo equo e trasparente.

Il modello intende fornire all'Amministrazione **strumenti operativi e normativi chiari** per il **prelievo e la socializzazione del valore fondiario**, favorendo una gestione equilibrata delle trasformazioni e una maggiore integrazione tra obiettivi pubblici e iniziativa privata.

Più precisamente, l'incarico complessivo prevede quattro fasi operative, descritte come segue:

- **FASE 1 - Ascolto ed elaborazione della domanda**

  In questa fase vengono raccolte e sistematizzate le indicazioni dell'Amministrazione comunale relative alle scelte strategiche del nuovo Piano Regolatore Generale. L'attività prevede l'individuazione delle leve di valore generate dal piano, con particolare attenzione alle priorità dell'Amministrazione e alle opportunità di prelievo e di socializzazione del valore fondiario.

  Contestualmente, viene condotta un'analisi critica del modello perequativo vigente, volta a evidenziarne limiti, criticità e potenzialità di miglioramento, al fine di definire le nuove esigenze perequative da integrare nel quadro del nuovo strumento urbanistico.

- **FASE 2 - Nuovo modello perequativo**

  La fase prevede la messa a punto di un modello originale di perequazione per il nuovo PRG di Torino, definendone principi, criteri e modalità di applicazione. Vengono poi elaborati gli strumenti operativi che ne assicurano la fattibilità e la coerenza con gli obiettivi dell'Amministrazione.

- **FASE 3 - Redazione della bozza di articolato normativo**

  La terza fase si concentra sulla ricostruzione analitica del recepimento del modello perequativo all'interno delle norme del Piano, con l'obiettivo di esplicitare la struttura regolativa sottesa, i meccanismi operativi e la coerenza tra finalità pianificatorie e dispositivi normativi.

- **FASE 4 - Assistenza alla amministrazione a seguito della presentazione del Piano urbanistico**

  La quarta fase provvede il supporto agli Uffici e/o ai consulenti dell'Amministrazione comunale nella fase successiva alla presentazione ed è finalizzato a integrare e/o modificare le norme relative al modello perequativo e a chiarirne contenuti e modalità applicative.

FASE 1

ASCOLTO ED ELABORAZIONE DELLA DOMANDA

1.1. Analisi delle esigenze connesse alle criticità del PRG vigente

1.2. Obiettivi urbanistici del nuovo PRG

1.3. Prime indicazioni del nuovo modello perequativo

1. Ascolto ed elaborazione della domanda

L'ascolto della domanda guida la definizione del nuovo modello perequativo di Torino

La prima fase della Convenzione è dedicata all'ascolto e all'elaborazione della domanda dell'Amministrazione comunale di Torino.

Tale fase costituisce un passaggio fondamentale nella costruzione di strumenti di pianificazione complessi, poiché consente di **raccogliere, interpretare e sistematizzare** le istanze operative e strategiche espresse dall'Ente, ponendo le basi per la **definizione condivisa degli obiettivi di lavoro**.

L'obiettivo principale è **delineare un quadro conoscitivo e operativo** entro cui sviluppare un modello perequativo aggiornato, in grado di supportare efficacemente la redazione del nuovo Piano Regolatore Generale (PRG) del Comune di Torino.

L'attività prende avvio con la riunione telematica del 9 ottobre 2025, che ha visto la partecipazione dei referenti dell'Amministrazione comunale e del team di lavoro dell'Università Iuav di Venezia. L'incontro si è aperto con una **ricognizione del Piano vigente**, finalizzata a inquadrare il contesto normativo e operativo di riferimento e a evidenziare le criticità emerse nell'applicazione del modello perequativo attuale.

Il confronto consente di ricostruire il campo di indagine e di esplicitare gli obiettivi strategici del nuovo modello, assumendo come base di lavoro le **criticità del piano vigente**, le **problematiche attuative** e le **priorità individuate dall'Amministrazione**.

Il capitolo restituisce una sintesi ragionata dei temi emersi, articolata in tre sezioni principali:

- **Analisi delle esigenze** connesse alle criticità del Piano vigente;
- **Individuazione degli obiettivi** da perseguire nel nuovo Piano;
- **Elaborazione della domanda e prime indicazioni** per la configurazione del nuovo strumento perequativo.

1.1. Analisi delle esigenze connesse alle criticità del PRG vigente

I precedenti Piani Regolatori Generali, pur fondati su solidi presupposti metodologici, evidenziano nel tempo alcune criticità, emerse in seguito alle profonde trasformazioni economiche, sociali e territoriali che hanno interessato la città di Torino.

Tali criticità si riconducono a **tre ambiti principali**:

- Eccessiva rigidità delle ZUT e delle ATS;
- Attuazione in difformità dal PRG;
- Assenza di aree con valore ecosistemico.

1.1.1. Rigidità delle ZUT e ATS

Il Piano vigente si basa su un controllo analitico delle trasformazioni urbane. La scelta di definire in modo dettagliato le previsioni, con un livello normativo spesso prossimo a quello progettuale, genera una **rigidità strutturale che limita la capacità di adattamento del Piano** alle mutate condizioni economiche, sociali e demografiche.

L'mpostazione, pur assicurando coerenza formale e certezza regolativa, risulta poco adatta a gestire processi di trasformazione complessi e progressivi.

Le **Zone Urbane di Trasformazione (ZUT)**, istituite per promuovere interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana, mostrano una **capacità attuativa limitata**. Le principali difficoltà derivano dall'elevato numero di ambiti previsti, dalla frammentazione fondiaria e dalla scarsa coerenza tra le destinazioni d'uso ammesse e le effettive dinamiche del mercato immobiliare.

A ciò si aggiunge una ridotta flessibilità interna degli strumenti, che ostacola l'adeguamento delle previsioni alle trasformazioni socio-economiche intervenute negli ultimi anni.

Le ZUT e le ATS evidenziano la necessità di introdurre regole più flessibili e strumenti semplificati, in grado di favorire l'attuazione e adeguarsi alle effettive dinamiche urbane

Una situazione analoga si riscontra per le **Aree per Trasformazioni di Servizi (ATS)**, concepite per garantire le dotazioni pubbliche attraverso meccanismi perequativi. In entrambi i casi, l'attuazione risulta parziale: solo **87 ZUT su 212** e **57 ATS su 146** sono effettivamente realizzate, a causa di ostacoli operativi, tempi lunghi e limitata capacità finanziaria dei soggetti coinvolti.

Il quadro complessivo evidenzia un rallentamento dei processi di trasformazione urbana e un crescente ricorso ai **permessi di costruzione in deroga**, con conseguenti aggravi procedurali e perdita di coerenza tra previsioni e interventi realizzati.

Per superare tali criticità, si rende necessario introdurre **una maggiore flessibilità funzionale** all'interno delle ZUT e delle ATS. Ciò implica:

- l'aggiornamento dei criteri di ammissibilità delle funzioni;
- la semplificazione dei meccanismi attuativi;
- la possibilità di adattare le previsioni alle condizioni effettive dei contesti urbani e all'evoluzione della domanda.

Questa flessibilità deve poggiare su un impianto regolativo chiaro orientato non a elenchi estensivi di destinazioni ammesse, ma a un sistema **"ad esclusione"**, in grado di individuare soltanto le funzioni non compatibili con gli obiettivi ambientali e urbanistici del Piano.

In tal modo, il nuovo strumento potrà conciliare adattabilità e coerenza normativa, garantendo al contempo chiarezza interpretativa e semplificazione gestionale.

1.1.2. Attuazione in difformità dal PRG

Nel corso dell'attuazione del Piano vigente si consolida una prassi diffusa di ricorso a varianti urbanistiche e **permessi in deroga**, utilizzati per adattare le previsioni del PRG a esigenze economiche, sociali e demografiche non previste in origine.

Il PRG vigente evidenzia la necessità di uno strumento più flessibile, capace di ridurre il ricorso a varianti e permessi in deroga

L'attività di aggiornamento continuo, attuata attraverso varianti parziali e strutturali, modifica progressivamente l'impianto del Piano del 1995.

Questa modalità operativa, pur consentendo di rispondere a nuove domande insediative, determina un incremento dei procedimenti amministrativi e una crescente **frammentazione del disegno complessivo del Piano**.

Emerge quindi la necessità di un nuovo PRG **più flessibile**, capace di

adattarsi in modo ordinato e programmato all'evoluzione della città, evitando il ricorso sistematico a modifiche puntuali.

La flessibilità richiesta non implica un ampliamento delle potenzialità edificatorie, ma la capacità dello strumento di assorbire i cambiamenti funzionali e normativi mantenendo la coerenza complessiva della pianificazione.

1.1.3. Mancata acquisizione di aree con valore ecosistemico

Un ulteriore ambito di attenzione riguarda la **mancata acquisizione e valorizzazione di aree con valore ecosistemico**, fondamentali per la qualità ambientale e la resilienza urbana. Si tratta di spazi non edificabili che possono assumere un ruolo strategico nel garantire servizi ecosistemici essenziali: mantenimento della permeabilità del suolo, regolazione microclimatica, tutela della biodiversità e mitigazione del rischio idrogeologico.

L'assenza di aree con valore ecosistemico nel PRG evidenzia la necessità di riconoscere e integrare spazi ambientali diffusi nella rete ecologica urbana

In questa prospettiva, tali ambiti si configurano come **"spazi di servizio ecosistemico"**, ovvero superfici che, pur non assumendo le caratteristiche dei parchi pubblici tradizionali, contribuiscono al benessere collettivo attraverso la qualità ecologica e la fruibilità indiretta.

La loro valorizzazione richiede un inquadramento amministrativo e regolativo dedicato, che riconosca la funzione pubblica o di interesse generale di queste aree e consenta, ove opportuno, la stipula di **accordi o convenzioni con i proprietari** per la gestione e la manutenzione.

Un simile approccio consente di **integrare la rete ecologica urbana** con elementi diffusi e funzionali, migliorando la qualità complessiva del territorio e restituendo, al contempo, un riconoscimento di valore a chi conserva o accresce la qualità ambientale delle aree di proprietà privata.

CRITICITÀ DEL PRG VIGENTE

Eccessiva rigidità delle ZUT e delle ATS

Limitata capacità di attuazione

- elevato numero di ambiti previsti
- complessità della composizione fondiaria
- scarsa coerenza tra le destinazioni d'uso
- difficoltà di adattamento tra le destinazioni d'uso ammesse e le effettive dinamiche del mercato

Introdurre flessibilità funzionale attraverso un sistema "ad esclusione" delle destinazioni d'uso ammesse

Attuazione in difformità dal PRG

Rigidità del Piano con eccessivo livello di dettaglio normativo

- Continue varianti al Piano
- Eccessivo utilizzo del permesso di costruire in deroga

Dotare il Piano di strumenti flessibili e ordinari

Assenza di aree con valore ecosistemico

Mancata individuazione e valorizzazione di aree con funzione ecosistemica

Inquadramento amministrativo e regolativo dedicato all'integrazione della rete ecologica urbana

1.1.4. Dalle criticità alla proposta

Le criticità emerse — attuazione in difformità dal PRG, rigidità delle ZUT e delle ATS, mancato riconoscimento delle aree a valore ecosistemico — evidenziano la necessità di dotare il Piano di strumenti più flessibili, coerenti e adattivi, capaci di rispondere alle trasformazioni sociali, economiche e ambientali che interessano la città.

Il nuovo Piano assume come obiettivo la costruzione di un assetto regolativo ordinato e trasparente, in cui le modifiche e gli aggiornamenti locali siano gestiti attraverso procedure semplificate, evitando il ricorso sistematico a varianti e garantendo al contempo coerenza con gli indirizzi strategici.

Dall'analisi svolta emergono tre linee operative prioritarie:

- Introdurre flessibilità entro regole certe, assicurando che le trasformazioni avvengano in coerenza con gli obiettivi del Piano e non in deroga ad essi;
- Riconoscere e tutelare le aree a elevato valore ecosistemico, integrandole nel sistema della città pubblica e nella rete ecologica urbana;
- Promuovere processi di densificazione selettiva, coerenti con i principi dell'economia circolare e della città compatta.

L'obiettivo è superare le rigidità del Piano vigente e costruire un modello urbanistico capace di orientare lo sviluppo urbano, sostenere la città pubblica e garantire nel tempo coerenza, efficienza e sostenibilità delle politiche di trasformazione, a supporto della crescita equilibrata e della qualità futura della città di Torino.

Dalle criticità del Piano vigente emerge la necessità di un modello perequativo più flessibile, capace di guidare in modo coerente e sostenibile l'evoluzione urbana di Torino

1.2. Obiettivi del nuovo PRG

Il nuovo PRG punta a un modello perequativo equo e flessibile, orientato alla rigenerazione urbana e alla tutela del suolo

L'attività di ascolto consente di definire un quadro chiaro di obiettivi strategici e operativi per la redazione del nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Torino.

La riduzione del numero e dell'estensione delle aree di trasformazione richiede di **ridefinire il sistema di reperimento delle aree per servizi pubblici**, individuando strumenti capaci di garantire la disponibilità di suoli per la città pubblica e, al contempo, assicurare **equità nei confronti della proprietà privata**.

Gli obiettivi urbanistici del nuovo Piano perseguono una duplice finalità: **superare le criticità del PRG vigente** e costruire un nuovo paradigma di sviluppo urbano fondato su sostenibilità, rigenerazione e tutela del suolo.

Essi si articolano in tre ambiti prioritari:

- limitazione dell'espansione urbana e rigenerazione della città consolidata;
- recupero delle aree per servizi attraverso un nuovo meccanismo perequativo;
- densificazione controllata e promozione della città compatta.

Questi indirizzi si traducono in **strumenti tecnico-operativi rinnovati**, volti a costruire un modello perequativo capace di rispondere alle nuove esigenze economiche, sociali e ambientali della città di Torino.

1.2.1. Limitazione dell'espansione e rigenerazione della città consolidata

Il nuovo Piano orienta le trasformazioni verso la **rigenerazione del tessuto urbano esistente**, superando la logica espansiva che ha caratterizzato le precedenti stagioni della pianificazione.

Assume il **Tessuto Urbano Consolidato (TUC)** come ambito prioritario di intervento, in coerenza con le politiche nazionali e regionali di contenimento del consumo di suolo e con l'esigenza di un uso efficiente e sostenibile delle risorse territoriali.

Pur avendo favorito alcuni processi di riuso entro il perimetro urbano, il PRG del 1995 mantiene un'impostazione estensiva, basata su un numero elevato di aree di trasformazione. L'attuale contesto urbano — caratterizzato da una crescita demografica stabile, da un ampio patrimonio edilizio e da una maggiore attenzione alla qualità ambientale e sociale — richiede un cambio di prospettiva.

Il nuovo PRG concentra l'attenzione sulla città consolidata come luogo privilegiato della trasformazione, prevedendo una **riduzione significativa delle Aree di Trasformazione (AT)** e focalizzando le previsioni su ambiti strategici o in condizioni di degrado. Promuove il recupero, la densificazione controllata e la **riqualificazione dei tessuti esistenti**, favorendo una maggiore efficienza nell'uso del suolo e delle infrastrutture.

Le AT residue si integrano in modo organico con il TUC, garantendo continuità morfologica, infrastrutturale e funzionale con il sistema urbano.

Il Piano sostiene inoltre interventi di densificazione mirata, calibrati sulla capacità insediativa, sulla dotazione di servizi e sugli obiettivi ambientali, assicurando coerenza con la qualità della vita urbana.

L'obiettivo è costruire una **città compatta, efficiente e resiliente**, capace di valorizzare il patrimonio edilizio e territoriale esistente e di orientare lo sviluppo verso un equilibrio stabile tra efficienza insediativa, sostenibilità e coesione sociale.

Il nuovo Piano orienta lo sviluppo verso la rigenerazione della città esistente, superando la logica espansiva e promuovendo una crescita compatta e sostenibile

1.2.2. Recupero delle aree a servizi attraverso il nuovo meccanismo perequativo

Il nuovo meccanismo perequativo semplifica l'acquisizione delle aree per servizi, valorizzando anche gli spazi privati con funzione ambientale

Una priorità operativa riguarda la ricostruzione di un sistema efficace di acquisizione delle aree destinate a servizi pubblici.

Il meccanismo introdotto dal PRG del 1995, basato sulla cessione di aree a standard con riconoscimento di capacità edificatoria da trasferire, risulta oggi in parte superato: molti siti di atterraggio non sono più coerenti con le attuali condizioni urbanistiche ed economiche.

Il nuovo Piano propone di **aggiornare e semplificare la catena perequativa**, attraverso strumenti più flessibili e procedure ordinarie, per garantire trasparenza e coerenza con gli obiettivi di interesse pubblico.

In particolare, il sistema prevede:

- nuovi ambiti di atterraggio per le capacità edificatorie derivanti dalle aree cedute a standard;
- valori perequativi aggiornati e coerenti con il mercato;
- modalità di trasferimento e certificazione dei diritti edificatori integrabili con le procedure urbanistiche vigenti.

Questa impostazione restituisce al Piano maggiore capacità gestionale e riduce il ricorso a varianti, rafforzando l'equilibrio tra obiettivi collettivi e interessi privati. Parallelamente, il Piano riconosce una nuova categoria di spazi destinati alla collettività: le **aree libere e permeabili** da preservare dalle trasformazioni edilizie, valorizzandone il ruolo ambientale, paesaggistico ed ecosistemico.

L'obiettivo è duplice: contenere il consumo di suolo e valorizzare il contributo ecologico e sociale che tali spazi apportano alla qualità urbana.

Quando la proprietà resta privata, la funzione pubblica o ecosistemica può essere garantita attraverso **strumenti convenzionati**, estendendo il principio perequativo anche in assenza di cessione fondiaria.

Il proprietario può proporre un progetto che definisce contenuti e impegni di manutenzione, ottenendo un valore perequativo proporzionato alla qualità ecosistemica prodotta. La permanenza delle funzioni ambientali è assicurata da vincoli e monitoraggi periodici, anche a cura di enti o soggetti terzi.

L'approccio amplia la nozione di standard urbano, includendo spazi privati e integrando interesse pubblico ed equità nella gestione del territorio.

1.2.3. Densificazione della città esistente e promozione della città compatta

Un altro obiettivo del PRG è la densificazione controllata della città esistente, in coerenza con i principi di rigenerazione urbana e uso razionale del suolo. Il territorio comunale è articolato in zone con differenti capacità edificatorie, per favorire il completamento urbano e la valorizzazione del costruito.

La nuova edificazione si concentra nel **Tessuto Urbano Consolidato (TUC)**, utilizzando la capacità edificatoria recuperata tramite la cessione di aree per servizi pubblici o la valorizzazione di suoli con funzione ecosistemica.

La densificazione controllata orienta la crescita urbana verso una città compatta, efficiente e sostenibile

L'indice edificatorio di base varia in funzione dello stato del lotto:

- i lotti liberi usufruiscono dell'indice pieno;
- i lotti parzialmente edificati possono incrementare la volumetria solo mediante capacità derivanti dalle aree restituite alla città pubblica.

La densificazione si realizza attraverso due strumenti complementari:

1. **Impiego dei diritti edificatori generati dalle aree**, liberando spazi per servizi urbani e depositando le capacità trasferite in un Registro dei Diritti Edificatori, che ne garantisce tracciabilità e controllo.
2. **Mercato interno dei diritti edificatori**, che consente di superare l'indice base tramite il pagamento o la cessione di una quota di valore, generando risorse per il Comune e favorendo l'acquisizione di aree di interesse pubblico.

Questo sistema consente di **governare la densificazione in modo ordinato e trasparente**, evitando stalli dovuti alla frammentazione fondiaria e promuovendo la rigenerazione dei tessuti urbani.

Il risultato è una città compatta, efficiente e sostenibile, in cui l'incremento edilizio avviene senza consumo di suolo, integrando qualità urbana, equità e interesse collettivo.

1.3. Prime indicazioni per la configurazione del nuovo strumento perequativo

Il nuovo modello perequativo riforma il sistema urbanistico per garantire equilibrio tra valore economico, interesse pubblico e sostenibilità delle trasformazioni urbane

Le analisi condotte e le criticità emerse dalla fase di ascolto — attuazione in difformità del PRG, rigidità degli strumenti attuativi e assenza di un riconoscimento formale delle aree a valore ecosistemico — evidenziano la **necessità di un modello perequativo aggiornato**, capace di rispondere in modo flessibile alle trasformazioni economiche, sociali e territoriali che caratterizzano la città contemporanea.

Il sistema di perequazione vigente, concepito in un contesto economico e normativo ormai superato, risulta oggi poco adatto a cogliere le dinamiche del mercato immobiliare, la variabilità della domanda insediativa e la necessità di integrare politiche di sostenibilità e inclusione.

L'elaborazione del nuovo modello perequativo rappresenta l'esito coerente del percorso di analisi condotto nella fase di ascolto e interpretazione della domanda urbanistica. Le criticità emerse dall'attuazione del Piano vigente, la necessità di garantire **maggiore flessibilità agli strumenti operativi** e l'obiettivo di **restituire alla città un sistema equilibrato di sviluppo e di redistribuzione dei benefici** hanno portato a concepire un dispositivo capace di integrare in un unico quadro le dimensioni economiche, territoriali e sociali della trasformazione urbana.

Il nuovo strumento nasce per rispondere in modo unitario alle **problematiche evidenziate**: l'**eccessiva rigidità degli strumenti di attuazione**, la **frammentazione delle procedure**, la **difficoltà di acquisire aree per servizi pubblici** e la **scarsa integrazione tra i processi di rigenerazione e le politiche per l'abitare**. Allo stesso tempo, il modello mira a recepire le esigenze operative espresse dall'Amministrazione, legate alla **gestione ordinaria dei procedimenti**, alla **riduzione della discrezionalità** e al rafforzamento della capacità di governo del Piano.

L'obiettivo principale è quello di costruire un **meccanismo stabile e trasparente**, in grado di accompagnare le trasformazioni urbane secondo criteri di equità, sostenibilità e semplificazione.

Il nuovo modello di perequazione si configura come una piattaforma operativa del Piano Regolatore Generale, concepita per coordinare la dimensione pubblica e quella privata dello sviluppo, superando la logica straordinaria delle varianti e dei permessi in deroga. Il principio di fondo è quello di rendere la flessibilità una condizione strutturale del Piano, e non un'eccezione procedurale.

In termini funzionali, il sistema si basa su un impianto unitario e modulare che **bilancia l'interesse pubblico con la redditività degli interventi**. L'intero territorio comunale è ricondotto a un **indice base perequativo uniforme e contenuto**, quale soglia minima attribuibile a ogni proprietà. A questo può aggiungersi una **volumetria incrementale**, accessibile **entro limiti predefiniti** e tramite procedure ordinarie coerenti con il quadro regolativo del Piano.

Il modello è pensato per adattarsi alle differenti condizioni territoriali e per accompagnare le politiche di densificazione e rigenerazione nelle aree dotate di infrastrutture e servizi. In questi ambiti, l'incremento di densità edilizia non è interpretato come fattore di pressione, ma come strumento di razionalizzazione delle risorse e di valorizzazione degli investimenti pubblici esistenti, in particolare quelli legati alla mobilità sostenibile e alla riqualificazione urbana.

FASE 2

LA PEREQUAZIONE NEL NUOVO PRG DI TORINO

2.1. Il meccanismo perequativo tra nuovi servizi urbani ed ecosistemici e la rigenerazione della città esistente

2.2. La delimitazione degli ambiti di intervento

2.3. La classificazione dei suoli

2.4. La determinazione degli indici di edificabilità: dalla classificazione agli indici

2.5. Modalità operative di sviluppo del nuovo modello perequativo

2. La perequazione nel nuovo PRG di Torino

Perequazione per redistribuire valore, acquisire dotazioni pubbliche e guidare trasformazioni senza consumo di suolo

La perequazione urbanistica è lo strumento mediante il quale il Piano **disciplina i rapporti di redistribuzione del valore fondiario e immobiliare** generato dalle trasformazioni territoriali. La perequazione consente di superare la tradizionale distinzione tra aree vincolate e aree destinate a sviluppo edilizio, rendendo il Piano più equo, meno conflittuale e maggiormente efficace nell'attuazione.

Il meccanismo perequativo trova applicazione **negli ambiti suggettia trasformazioni urbanistiche**, ovvero su quelle porzioni di territorio che il Piano destina a nuovi insediamenti o alla rigenerazione. La perequazione opera all'interno di tali ambiti e **definisce regole di attribuzione dei diritti edificatori e di ripartizione dei vantaggi economici** derivanti dalle scelte di piano tra le diverse proprietà coinvolte. Si configura così come un dispositivo regolativo che disciplina la generazione e la redistribuzione del valore fondiario in modo coerente con gli obiettivi pubblici del Piano.

All'interno di questo quadro, l'Amministrazione individua gli **ambiti di trasformazione** e attribuisce a ciascuno di essi un **indice base perequativo** che rappresenta la misura unitaria dei diritti edificatori attribuiti. La potenzialità edificatoria complessiva è ripartita sia tra le aree destinate alla città privata, sia tra quelle destinate alla città pubblica — queste ultime acquisite gratuitamente dall'Amministrazione una volta impiegati i diritti edificatori attribuiti.

L'obiettivo è duplice: da un lato **assicurare adeguate valorizzazioni delle proprietà private**, dall'altro permettere alla collettività l'**acquisizione delle dotazioni pubbliche** previste dal Piano.

Rispetto alla perequazione classica, il nuovo modello introduce una discontinuità significativa, sia sul piano concettuale sia su quello operativo.

L'intero impianto perequativo viene infatti ricondotto agli ambiti della **città consolidata**, dove si concentrano i processi di rigenerazione e densificazione. In questa maniera, il sistema **elimina qualsiasi consumo di suolo** e definisce nuove regole per la crescita urbana, fondate sulla trasformazione e non sull'espansione.

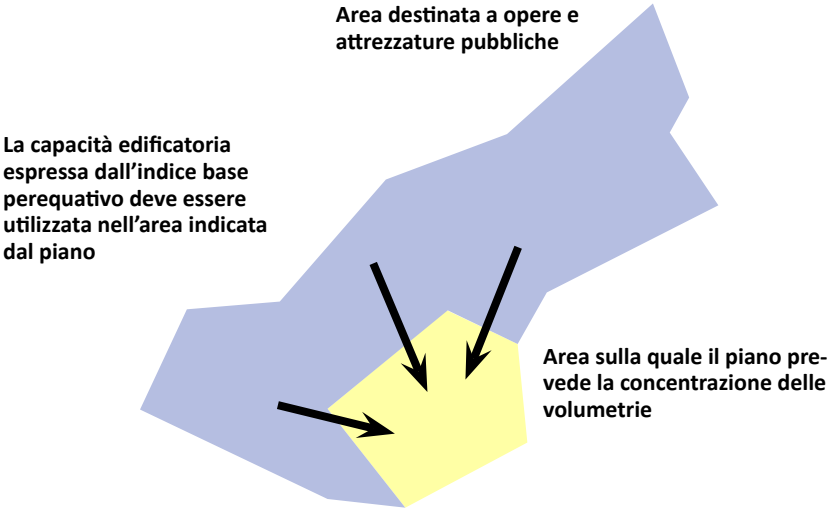


Figura 1. Schema di comparto perequativo

Dunque, il Piano persegue una duplice finalità. La prima: **ridurre la pressione edificatoria** sulle aree libere o di pregio ambientale, preservando il territorio aperto e la qualità paesaggistica. La seconda: **concentrare gli investimenti e la crescita edilizia** negli ambiti urbani più idonei, **promuovendo il riuso**, **la densificazione** e **la rigenerazione** del tessuto esistente.

Il modello non si limita a redistribuire in modo equo la capacità edificatoria, ma si configura come un meccanismo di cattura e redistribuzione delle rendite immobiliari, finalizzato a concorrere al finanziamento delle attrezzature e delle infrastrutture pubbliche, rafforzando così il legame tra sviluppo privato e interesse collettivo.

La sua impostazione si fonda su tre principi cardine:

- **equità del Piano:** il Piano persegue gli obiettivi fissati dall'Amministrazione comunale riconoscendo il valore delle proprietà sulla base delle loro caratteristiche giuridiche e fattuali con adeguata capacità edificatoria;
- **impiego del trasferimento dei diritti edificatori per l'acquisizione delle aree destinate a servizi:** il Piano rinuncia all'acquisizione forzosa delle aree funzionali alla promozione dei servizi urbani

e favorisce, invece, l'acquisizione di tali aree in forma gratuita attribuendo diritti edificatori che potranno essere impiegati nelle aree destinate allo sviluppo della città compatta;

- **flessibilità e regolazione:** nelle zone stabilite dal PRG, vi sarà la possibilità di accedere a volumetrie aggiuntive, entro i limiti prefissati e proporzionati al contesto, attraverso procedure ordinarie e trasparenti, senza ricorso a varianti o deroghe;

L'impianto innovativo del nuovo modello mira a un sistema trasparente e stabile capace di garantire la certezza del diritto e la coerenza tra obiettivi pubblici e interessi privati.

Modello perequativo per concentrare sviluppo nella città consolidata e finanziare dotazioni pubbliche tramite rendite

Tale obiettivo è perseguito mediante l'utilizzo di **regole semplici**, basate su **indici edificatori unici o differenziati** per le diverse classi di suolo e su **punti di densificazione** che definiscono i limiti massimi di sviluppo. All'interno di tale modello, il Piano definisce la **contribuzione dei soggetti privati** sotto forma di **acquisto dei diritti edificatori** e di una **ripartizione delle plusvalenze** generate dalle decisioni urbanistiche e dagli investimenti privati, garantendo così la restituzione alla collettività di una quota del valore prodotto.

La contribuzione dei privati assume carattere ordinario e non negoziabile: l'adesione al meccanismo perequativo non deriva da accordi, ma dall'applicazione automatica delle regole di Piano.

La metodologia di attuazione del nuovo sistema perequativo si articola in **quattro fasi** logicamente connesse:

1. **Delimitazione dell'ambito di intervento:** identificazione degli ambiti soggetti a trasformazione urbanistica.
2. **Classificazione dei suoli:** individuazione di classi omogenee di suolo sulla base delle caratteristiche giuridiche e fattuali.
3. **Determinazione degli indici di edificabilità:** definizione della capacità edificatoria attribuita a ciascuna classe di suoli, calibrata sugli obiettivi pubblici e sulla sostenibilità economica degli interventi.
4. **Definizione delle modalità attuative:** disciplina delle procedure di trasferimento, concentrazione e compensazione dei diritti edificatori e delle condizioni per l'attuazione degli interventi.

FASE	CONTENUTI
Delimitazione dell'ambito di intervento	Individuazione degli ambiti soggetti a trasformazione urbanistica. Selezione delle aree oggetto di perequazione
Classificazione dei suoli	Analisi delle caratteristiche di fatto (effettive condizioni di utilizzo delle aree, loro localizzazione) e di diritto (norme vigenti con il piano precedente) dei suoli
Attribuzione degli indici	Attribuzione delle capacità edificatorie di carattere privato
Definizione degli strumenti di gestione	Delimitazione dei comparti perequativi. Determinazione delle regole di utilizzo dei diritti edificatori. integrazione delle regole perequative con le altre regole di trasformazione della città

Tabella 1. Le fasi strategiche e attuative della perequazione

La metodologia adottata combina due livelli complementari di analisi: da un lato, il **confronto sistematico** con le principali **esperienze di pianificazione** perequativa a **livello nazionale**, utile a definire una cornice di coerenza e fattibilità; dall'altro, una **valutazione mirata** delle caratteristiche territoriali, regolative e insediative del **Comune di Torino**, finalizzata a verificarne la trasferibilità e a calibrare gli indici in funzione delle specificità locali.

2.1. Il meccanismo perequativo tra nuovi servizi urbani ed ecosistemici e la rigenerazione della città esistente

Sending e Receiving Areas per trasferire diritti edificatori e finanziare la città pubblica

Il meccanismo perequativo si fonda sulla distinzione delle aree coinvolte in due categorie principali, che costituiscono l'ossatura del sistema:

- **Aree dei servizi urbani ed ecosistemici:** aree destinate a servizi pubblici, attrezzature collettive o funzioni ecosistemiche. Da queste origina il valore fondiario perequativo, espresso attraverso diritti edificatori trasferibili che possono essere impiegati in altri ambiti del territorio comunale. Nei successivi capitoli tali aree sono definite anche *Sending Areas*.
- **Aree della rigenerazione urbana:** sono gli ambiti destinati alla trasformazione con densificazione controllata, nei quali i diritti edificatori provenienti dalle aree cedenti trovano nuova localizzazione, contribuendo alla costruzione di una città più compatta, funzionale e sostenibile. Nei successivi capitoli tali aree sono definite anche *Receiving Areas*.

L'integrazione di queste due componenti consente di **modulare la densificazione urbana** in modo coerente con la capacità infrastrutturale e ambientale dei diversi contesti, evitando inopportune concentrazioni edificatorie e **assicurando la qualità complessiva delle trasformazioni**. L'impiego dei diritti trasferiti è subordinato al rispetto delle condizioni di compatibilità urbanistica, ambientale e paesaggistica stabilite dal Piano e dai relativi strumenti attuativi.

Il sistema delle delle Sending Areas e delle Receiving Areas opera dunque in modo integrato: **le prime cedono diritti edificatori** e vengono destinate a funzioni pubbliche, ecologiche o collettive, l**e seconde ricevono valore** e realizzano la trasformazione urbana.

Lo scambio regolato di potenzialità edificatoria rappresenta il fulcro del modello perequativo, che **redistribuisce il valore generato dal Piano** e consente di **finanziare la città pubblica** attraverso la trasformazione della città privata.

2.1.1. Le aree dei servizi urbani ed ecosistemici

Le **aree dei servizi urbani ed ecosistemici** rappresentano le porzioni di territorio dalle quali **originano i diritti edificatori trasferibili**. Esse coincidono con le aree che il Piano destina alla realizzazione di servizi urbani, ambientali o ecosistemici e in cui si persegue **la riduzione** o l'**azzeramento del carico insediativo**, finalizzato alla **creazione di spazi pubblici e collettivi** di interesse generale.

Dal punto di vista operativo, la funzione principale di tali aree è quella di emettere diritti edificatori che potranno essere utilizzati in altri ambiti del Piano, favorendo così la concentrazione delle volumetrie nelle aree più idonee alla trasformazione urbana. In questo modo, il sistema consente di **tutelare il territorio aperto**, **ridurre la dispersione insediativa** e **sostenere la realizzazione della città compatta**.

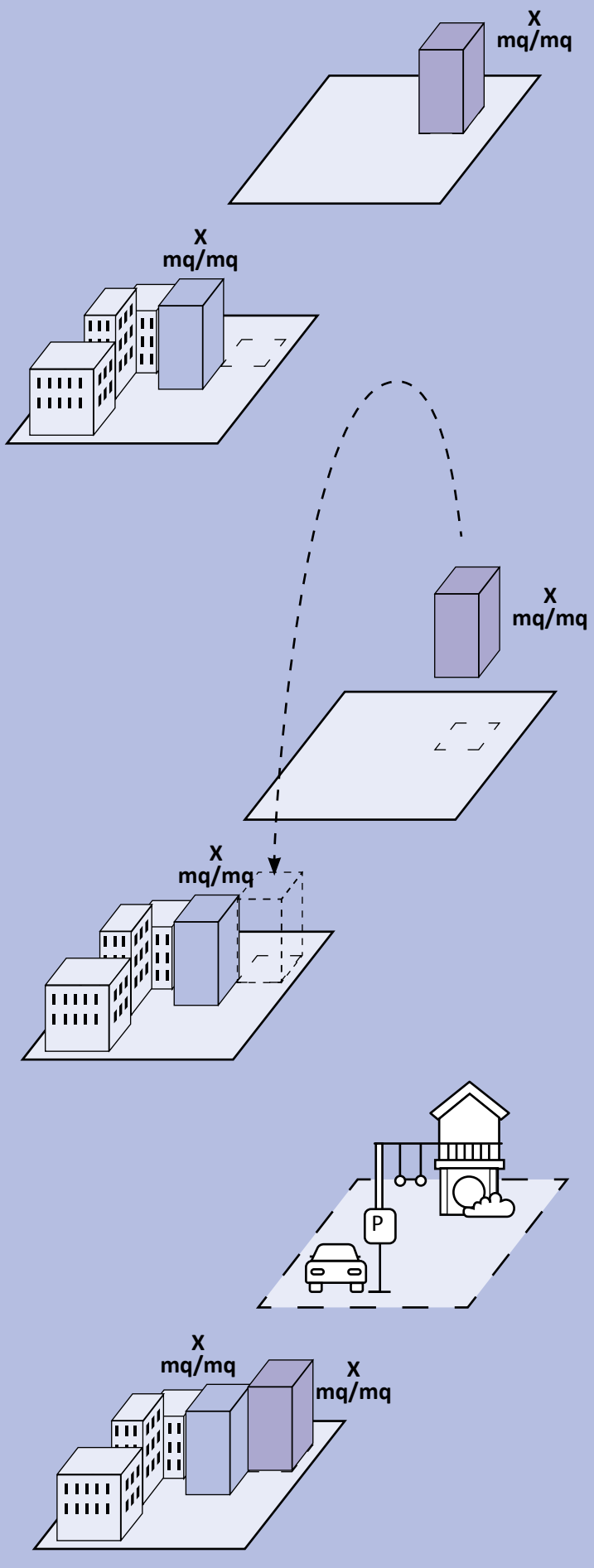
Sending Areas emettono diritti edificatori per acquisire aree pubbliche e sostenere la città compatta

Quando l'Amministrazione deve acquisire queste aree per la realizzazione di servizi pubblici, può **evitare** il ricorso agli strumenti tradizionali di **espropriazione per pubblica utilità**. In alternativa all'indennità monetaria, il proprietario riceve dei diritti edificatori, espressione della capacità edificatoria attribuita dal Piano, che possono essere trasferiti e utilizzati in altri contesti del territorio comunale.

Il principio perequativo applicato alle aree di trasformazione urbanistica prevede che a tutte le aree sia assegnato un **indice edificatorio comune**, senza distinzione tra quelle destinate alla città pubblica e quelle destinate alla città privata.

I diritti edificatori derivanti dalle Sending Areas non sono **esercitabili** sul suolo di origine, ma **esclusivamente nelle aree individuate dal Piano come riceventi** (Receiving Areas), dove si concentra la capacità edificatoria complessiva. In tal modo, tutti i proprietari interessati dalla trasformazione partecipano in modo proporzionale ai benefici economici derivanti dalle decisioni urbanistiche.

Una volta **trasferiti e utilizzati i diritti edificatori**, le aree del territorio aperto, ormai prive di capacità edificatoria, vengono **cedute all'Amministrazione comunale**, che le destina alla realizzazione di attrezzature, infrastrutture e spazi pubblici. Questo meccanismo consente di attuare strategie di riequilibrio urbano e ambientale, garantendo la creazione di servizi collettivi senza oneri finanziari diretti per la finanza pubblica.



2.1.2. Le aree della rigenerazione urbana

Le aree della rigenerazione urbana, costituiscono gli ambiti del Piano destinati ad **accogliere i diritti edificatori provenienti dalle aree dei servizi urbani ed ecosistemici** (Sending Areas). Esse rappresentano le porzioni di città nelle quali si **concentra la crescita urbana**, sia attraverso nuovi interventi edilizi sia mediante processi di **rigenerazione e densificazione**.

Operativamente, sotto il profilo del meccanismo perequativo complessivo, la funzione delle aree della rigenerazione è quella di **ricevere i diritti edificatori** provenienti dalle Sending Areas (Aree dei servizi urbani ed ecosistemici), consentendo di realizzare un riequilibrio territoriale tra le parti di città che cedono valore e quelle che lo assorbono.

Tali aree sono destinate ad accogliere nuovi insediamenti e funzioni urbane, nonché interventi di recupero, riconversione o completamento. Esse costituiscono il principale strumento per la costruzione di una città compatta, fondata sulla riqualificazione dell'esistente e sul contenimento del consumo di suolo.

All'interno delle aree della rigenerazione, la potenzialità edificatoria può derivare da due componenti distinte e complementari:

1. **Potenzialità attribuita direttamente dal Piano**, ovvero la capacità edificatoria propria dell'area, determinata dalle previsioni urbanistiche;
2. **Potenzialità derivata**, costituita dai diritti edificatori trasferiti dalle Sending Areas, che possono essere utilizzati per incrementare la densità edilizia entro i limiti e le condizioni stabilite dal Piano.

2.2. La delimitazione degli ambiti di intervento

La perequazione urbanistica, in via generale, opera all'interno degli **ambiti che il PRG individua come oggetto di trasformazione**: sia sulle aree agricole che il piano può destinare a usi urbani, sia sulle porzioni di tessuto edificato per le quali sono previsti interventi di riorganizzazione o sostituzione urbana. In entrambi i casi si tratta di ambiti ai quali il piano attribuisce **nuove possibilità insediative** e un **diverso assetto funzionale**.

Perequazione applicata agli ambiti di trasformazione per redistribuire rendite e orientare nuovi assetti urbani

Dal punto di vista urbanistico, la perequazione risulta efficace quando coinvolge aree idonee ad accogliere nuove funzioni, pubbliche o private, contribuendo alla ridefinizione complessiva dell'assetto territoriale. Sotto il profilo economico il meccanismo si attiva in presenza di una **variazione della rendita fondiaria**: è tale differenziale di valore che consente di redistribuire in modo equo i vantaggi derivanti dalla trasformazione.

Nel caso del PRG della Città di Torino, il modello perequativo si fonda sul principio del consumo di suolo zero. Ne consegue che non sono previste nuove urbanizzazioni in aree agricole e che l'applicazione della **perequazione è circoscritta agli ambiti della città consolidata** nei quali il piano prefigura processi di trasformazione urbana. In particolare, la perequazione si attua nelle Zone normative B, corrispondenti alle **Zone della città consolidata piana (B1, B2, B3)**. All'interno delle Zone sono anche individuate delle Aree normative, ciascuna dotata di proprie caratteristiche morfologiche e destinazioni d'uso che disciplinano le modalità di intervento e rendono operativi i meccanismi di trasformazione urbanistica.

L'applicazione della perequazione è invece **esclusa nelle Zone normative A e C**, in quanto caratterizzate da assetti urbanistici e finalità di piano che non prevedono interventi di trasformazione urbanistica, ma esclusivamente azioni di tutela, conservazione o limitato adeguamento edilizio.

La **Zona Centrale Storica (Zona A)** comprende le parti di città connotate da un elevato valore storico, architettonico e urbano, inclusi i nuclei di antica formazione esterni al centro storico propriamente detto. In tali ambiti prevalgono obiettivi di tutela e conservazione del tessuto urbano esistente, con una disciplina degli interventi fortemente orientata alla salvaguardia dei valori storici e morfologici.

La **Zona della città consolidata collinare (Zona C)** riguarda le aree collinari già parzialmente edificate, caratterizzate da bassa densità insediativa e da una stretta relazione con il contesto ambientale e paesaggistico. In tali ambiti il piano conferma l'impianto tipologico e morfologico esistente, ammettendo interventi prevalentemente edilizi di mantenimento e adeguamento del costruito.

In ragione del carattere storico della Zona A e del carattere paesaggistico e ambientale della Zona C, entrambe risultano escluse dai processi di trasformazione urbanistica e, conseguentemente, dall'applicazione dei meccanismi perequativi. La perequazione urbanistica si configura pertanto come **strumento limitato agli ambiti della città consolidata piana** nei quali il PRG prevede effettive trasformazioni urbanistiche idonee a generare redistribuzione dei diritti edificatori.

Ne consegue che il modello delineato dal PRG assume la natura di una **perequazione urbanistica parziale**, attuata unicamente negli ambiti in cui sussistono i presupposti urbanistici per la sua operatività (Zona della città consolidata piana B1, B2, B3).

2.3. La classificazione dei suoli

A seguito della perimetrazione degli ambiti di intervento, il Piano procede alla **classificazione delle aree** comprese all'interno di ciascun ambito. La classificazione dei suoli riflette la **condizione oggettiva, di fatto e di diritto**, che esiste nel territorio urbano al momento della formazione del Piano Regolatore Generale.

Le differenti **caratteristiche fisiche, funzionali e giuridiche dei suoli** determinano **livelli diversi di potenzialità edificatoria** e, conseguentemente, **diverse capacità di generare o assorbire valore urbano**. A fronte di differenze riconoscibili e misurabili devono corrispondere altrettante **diverse modalità di trattamento delle proprietà** interessate, così da **garantire un'applicazione proporzionata, equa e coerente** delle regole perequative.

La classificazione avviene secondo il riconoscimento delle **caratteristiche giuridiche e fattuali dei suoli**. Per quanto concerne le condizioni giuridiche, assumono importanza le disposizioni urbanistiche che nel tempo hanno definito la destinazione dei suoli e i relativi diritti edificatori. Aree già edificate o incluse in ambiti di trasformazione dispongono infatti di un diverso riconoscimento di rendita fondiaria rispetto ad esempio a suoli agricoli, che non possono vantare un diritto acquisito di trasformazione.

Classificazione dei suoli per attribuire indici perequativi equi e regolare trasformazioni e servizi urbani

Dal punto di vista fattuale, si rilevano, invece, le caratteristiche fisiche e ambientali che determinano la qualità del suolo: la posizione, le qualità ambientali, la morfologia e la dimensione dei lotti. Tali fattori influenzano direttamente la loro potenzialità edificatoria e, di conseguenza, il valore economico complessivo.

La proposta prevede una **prima articolazione delle aree** destinate a perequazione urbanistica in **due tipologie fondamentali**, già anticipate precedentemente: aree dei servizi urbani ed ecosistemici e le aree della rigenerazione urbana.

Le prime consistono nelle aree destinate a servizi pubblici urbani ed ecosistemici, da cui si originano i diritti edificatori trasferibili. Le seconde corrispondono invece agli ambiti destinati a trasformazione con densificazione e rigenerazione urbana, nei quali tali diritti trovano nuova localizzazione.

Le due categorie possono essere ulteriormente **articolate in sottoclassi** di dettaglio, così da rappresentare in modo più accurato la diversità delle condizioni territoriali e definire con maggiore precisione l'indice base perequativo da attribuire. Tale articolazione consente anche di **regolare in maniera più mirata i comportamenti fondiari** e le **modalità attuative del modello**, assicurando coerenza tra le caratteristiche dei suoli e il loro contributo alla costruzione dei contenuti pubblici del Piano.

2.3.1. La classificazione interna alle aree per i servizi urbani ed ecosistemici (Art. 21 e 22 della LR 56/77)

Le aree per i servizi urbani ed ecosistemici si suddividono in due tipologie, in relazione alla funzione pubblica assegnata e alle modalità di gestione della proprietà.

Aree ecosistemiche o urbane cedono diritti edificatori per tutelare ambiente e realizzare servizi pubblici

1. **Aree per servizi ecosistemici o ambientali**

   Aree nelle quali il Piano riconosce la funzione di **tutela e valorizzazione ambientale**. In queste aree **i proprietari mantengono la disponibilità dei terreni**, destinati ad attività compatibili come l'agricoltura o la manutenzione ambientale. L'Amministrazione impone un **vincolo di tutela** e riconosce, in contropartita, un **diritto edificatorio proporzionato** al valore pubblico generato dalla conservazione del suolo. I diritti edificatori maturati vengono formalizzati tramite **convenzione** e possono essere trasferiti e utilizzati nelle aree della rigenerazione (Receiving Areas).

2. **Aree per servizi urbani o infrastrutturali**

   Aree destinate dal Piano alla realizzazione di **opere e attrezzature pubbliche**. L'Amministrazione promuove la **cessione volontaria della proprietà** in luogo dell'espropriazione, riconoscendo in cambio diritti edificatori perequativi. Poiché la cessione riguarda l'intera proprietà, l'indice base perequativo attribuito è superiore rispetto a quello previsto per le aree destinate ai soli servizi ecosistemici.

2.3.2. La classificazione delle aree destinate alla rigenerazione urbana

Le aree della rigenerazione urbana sono gli ambiti nei quali **confluiscono i diritti edificatori provenienti dalle aree dei servizi urbani ed ecosistemici** (Sending Areas). La loro concentrazione consente di indirizzare la crescita urbana attraverso una densificazione controllata verso le zone già infrastrutturate, ottimizzando l'uso del suolo e favorendo la rigenerazione della città esistente. Le aree della rigenerazione urbana (Receiving Areas) si distinguono in **3 tipologie**, in relazione al **grado di intensità edificatoria**. Le tipologie corrispondono alle Zone normative della città consolidata piana:

- **Zona B1**
- **Zona B2**
- **Zona B3**

Le tre tipologie sono le zone nelle quali il Piano ammette interventi di densificazione controllata. In queste aree è possibile accedere a una **volumetria aggiuntiva entro capienza edificatoria massima** definito dal Piano e nel rispetto dei limiti prefissati, proporzionati al contesto urbano e coerenti con la capacità infrastrutturale e ambientale delle diverse parti di città. Le zone sono destinate alla **rigenerazione e al completamento dei tessuti urbani esistenti**, attraverso l'utilizzo dei diritti edificatori trasferiti dalle Sending Areas - Aree dei servizi urbani ed ecosistemici e l'acquisizione di diritti edificatori.

All'interno delle Zone normative della città consolidata piana (B1, B2, B3) sono presenti Aree normative di trasformazione, caratterizzate da un maggiore livello regolativo e da requisiti operativi più dettagliati rispetto alle zone normative.

Il Piano individua infine specifici ambiti caratterizzati da elevati livelli di accessibilità, ai quali è attribuita una disciplina dedicata in ragione del loro ruolo strategico nel sistema urbano.

Receiving Areas concentrano i diritti edificatori per una densificazione controllata e sostenibile della città

MACRO-CLASSI	CLASSI
Aree dei servizi urbani ed ecosistemici (Sending Areas) - Art. 21 e 22 della LR 56/77	Aree per servizi ecosistemici o ambientali
	Aree per servizi urbani o infrastrutturali
Aree della rigenerazione urbana (Receiving Areas)	Zona B1
	Zona B2
	Zona B3
	Aree ad elevati livelli di accessibilità
	Aree normative di trasformazione

Tabella 2. La classificazione dei suoli per il nuovo PRG di Torino

La classificazione proposta costituisce una definizione preliminare delle aree, formulata in coerenza con gli obiettivi espressi dall'Amministrazione nella fase di ascolto. Si tratta di una categorizzazione indicativa, suscettibile di ulteriori affinamenti sulla base di un'analisi più approfondita delle condizioni territoriali e delle dinamiche insediative del Comune.

2.4. Determinazione degli indici di edificabilità

Il valore dei suoli destinati alla trasformazione urbanistica dipende direttamente dalla **capacità edificatoria attribuita dal Piano**. Maggiore è il contenuto edificatorio riconosciuto, maggiore è la valorizzazione fondiaria che ne deriva. Per questo motivo, la **determinazione dell'indice base perequativo** rappresenta una fase cruciale del processo di pianificazione: essa riflette in forma quantitativa l'idea di città che l'Amministrazione intende perseguire e costituisce il punto di equilibrio tra obiettivi pubblici e interessi privati. La corretta attribuzione dell'indice perequativo incide sia sull'efficacia del Piano, determinandone la reale attuabilità, sia sulla sua equità, definendo una **distribuzione coerente e proporzionata** dei vantaggi tra Amministrazione e proprietà.

Indici perequativi calibrati su caratteristiche dei suoli per equilibrio tra interesse pubblico e privato

La definizione degli indici si basa sulla valutazione delle **condizioni giuridiche e fattuali dei suoli**, attraverso cui il territorio è stato classificato. Sul piano metodologico, il Piano distingue due categorie fondamentali:

- **aree dei servizi urbani ed ecosistemici (Art. 21 e 22 della LR 56/77)**, caratterizzate da condizioni giuridiche e fattuali che giustificano indici contenuti, proporzionati al valore agricolo dei suoli e alle destinazioni d'uso riconosciute dal Piano;
- **aree della rigenerazione urbana**, nelle quali le caratteristiche localizzative, funzionali e ambientali consentono l'attribuzione di una capienza edificatoria più elevata.

Questa distinzione costituisce la base tecnica per il passaggio dalle classi di suolo agli indici edificatori, garantendo coerenza tra la struttura del territorio, gli obiettivi pubblici del Piano e la distribuzione dei diritti edificatori tra gli ambiti interessati dalla trasformazione urbana.

2.4.1. Gli indici delle aree dei servizi urbani ed ecosistemici

L'indice delle aree dei servizi urbani ed ecosistemici è la quota minima di edificabilità attribuita alle aree soggette a perequazione, finalizzata a garantire condizioni di cooperazione tra Amministrazione e proprietà. La sua determinazione deve consentire al proprietario di **aderire volontariamente** al meccanismo perequativo e di **cedere i diritti edificatori**, **evitando il ricorso all'espropriazione** e favorendo un'attuazione ordinata del Piano.

L'attribuzione di un contenuto edificatorio minimo rappresenta quindi uno strumento per rendere possibile l'accordo tra soggetto pubblico e privato:

Indice minimo per servizi: equilibrio tra adesione dei privati e acquisizione delle aree pubbliche

- da un lato, **consente all'Amministrazione di acquisire le aree** necessarie alla realizzazione delle dotazioni pubbliche;
- dall'altro, **riconosce alla proprietà un beneficio economico adeguato**, attraverso l'attribuzione del diritto edificatorio trasferibile.

Il valore dei suoli oggetto di trasformazione urbanistica è strettamente correlato alla capacità edificatoria definita dal Piano. Nel caso del territorio aperto, l'**indice base perequativo è necessariamente contenuto**, poiché deve garantire la disponibilità dei terreni destinati alle funzioni pubbliche e ambientali. Indici troppo bassi, tuttavia, comportano una valorizzazione insufficiente per la proprietà e possono indurre il proprietario a non aderire al meccanismo perequativo.

Si consideri il caso in cui l'indice attribuito generi un valore inferiore alle ordinarie indennità espropriative: in tali condizioni, la perequazione verrebbe percepita come una forma surrettizia di espropriazione e perderebbe la capacità di attrarre la partecipazione dei privati.

All'estremo opposto, indici troppo elevati soddisfano le aspettative della proprietà ma riducono in misura significativa le superfici che l'Amministrazione può acquisire per i servizi pubblici, limitando la dotazione territoriale a disposizione della collettività.

La definizione dell'indice del territorio aperto deve quindi perseguire un equilibrio: sufficiente a generare l'adesione della proprietà, ma tale da non compromettere la capacità del Piano di attuare le previsioni pubbliche.

2.4.2. Gli indici delle aree della rigenerazione urbana

Gli indici perequativi delle aree della rigenerazione definiscono la capacità edificatoria che il Piano attribuisce agli ambiti destinati alla densificazione urbana. Gli indici rappresentano il **riflesso quantitativo della visione di città che l'Amministrazione intende perseguire**: una città compatta, accessibile e adeguatamente servita, nella quale gli interventi privati partecipano alla costruzione delle dotazioni pubbliche previste dal Piano.

Per queste aree il Piano stabilisce due livelli di edificabilità:

- Il primo è l'**indice base perequativo**, determinato in relazione alle caratteristiche urbanistiche, morfologiche e funzionali dell'ambito. Tale indice esprime la capacità edificatoria propria delle aree della rigenerazione, coerente con la struttura urbana esistente e con le possibilità insediative del contesto.
- Il secondo livello è la **capienza edificatoria massima**, che rappresenta la soglia di densificazione oltre la quale non è consentita ulteriore edificazione. La sua determinazione tiene conto della capacità delle infrastrutture, dei servizi e delle reti di mobilità, e individua il limite entro il quale gli interventi edilizi possono svilupparsi in modo compatibile con gli obiettivi pubblici del Piano.

Indici perequativi e massimi guidano la densificazione, equilibrando sviluppo privato e dotazioni pubbliche

La relazione tra indice base perequativo e la capienza edificatoria massima consente di governare la trasformazione urbana con un margine regolato di intensità. L'indice base perequativo orienta l'edificabilità propria delle aree e risponde alle dinamiche insediative in atto, mentre la capienza edificatoria massima garantisce che la densificazione avvenga entro limiti compatibili con la capacità del territorio.

In questo quadro, gli indici della rigenerazione svolgono una **funzione duplice**: da un lato **definiscono l'ambito economico entro cui si articola lo sviluppo privato**; dall'altro **assicurano all'Amministrazione il reperimento dei suoli e delle risorse necessari** alla costruzione della città pubblica, tramite la redistribuzione del valore generato dai processi di trasformazione.

2.4.3. Un confronto tra Piani urbanistici

L'analisi delle principali esperienze di pianificazione perequativa in Italia consente di delineare l'intervallo entro cui si collocano gli indici utilizzati nei piani urbanistici recenti, sia in termini di articolazione delle classi di suolo, sia in termini di valori attribuiti.

A tale scopo sono stati assunti come casi di riferimento il **PSC di Bologna**, il **PGT di Milano** e il **PGT di Bergamo**, rappresentativi di tre differenti modelli di applicazione del principio perequativo.

Bologna - PSC

Il PSC di Bologna prevede una **classificazione in cinque classi di suolo**, ciascuna dotata di un indice base perequativo minimo e di un indice di massima densificazione. Gli indici riflettono il **diverso grado di urbanizzazione**, di **trasformabilità** e di **valore fondiario dei suoli**: ai suoli più urbanizzati corrispondono valori più elevati, mentre ai suoli agricoli o naturali vengono attribuiti valori molto contenuti, coerenti con la loro funzione di tutela (cfr. Tabella 3, 4 e 5).

Classe di Suoli	Indice base perequativo (mq/mq)
Aree urbane edificate ad alta densità	**0,27**
Aree urbane edificate a medio-bassa densità	**0,20**
Aree urbane non edificate	**0,16**
Aree agricole	**0,10**
Aree natuali	**0,02**

Tabella 3. Indici base perequativi del PSC di Bologna

Classe di Suoli	Capienza edificatoria massima (mq/mq)
Aree urbane edificate ad alta densità	**0,40**
Aree urbane edificate a medio-bassa densità	**0,27**
Aree urbane non edificate	**0,20**
Aree agricole	**0,03**
Aree natuali	**0,02**

Tabella 4. Capienza edificatoria massima del PSC di Bologna

L'impianto del PSC è completato da un **indice pubblico fisso** pari a 0,02 Su/mq, destinato alla quota comunale di edilizia sociale, applicato sull'intera superficie oggetto di perequazione.

Indice pubblico fisso di Su/mq di superficie interessata dalla perequazione urbanistica	**0,02**

Tabella 5. Indice pubblico minimo del PSC di Bologna

Milano – PGT

Il PGT di Milano adotta un modello differente, basato su un **Indice di Edificabilità Territoriale unico** per le aree del Tessuto Urbano Consolidato (TUC) e per quelle a pertinenza indiretta. Tale impostazione uniforma il valore fondiario di tutte le aree comprese nel TUC, rendendo il meccanismo perequativo più lineare. Nei **contesti caratterizzati da elevata accessibilità**, l'**indice di massima edificabilità è incrementato** per favorire la densificazione nei nodi serviti dal trasporto pubblico (cfr. Tabella 6 e 7).

Classe di Suoli	Indice base perequativo (mq/mq)
TUC e aree a pertinenza indiretta	**0,35**
TUC - Ambiti con elevati livelli di accessibilità	**-**

Tabella 6. Indice base perequativo del PGT di Milano

Classe di Suoli	Capienza edificatoria massima (mq/mq)
TUC e aree a pertinenza indiretta	**0,70**
TUC - Ambiti con elevati livelli di accessibilità	**1,00**

Tabella 7. Capienza edificatoria massima del PGT di Milano

Bergamo– PGT

Il PGT di Bergamo individua **tre classi principali di trasformabilità** e attribuisce loro un **indice base perequativo uniforme** pari a 0,30 mq/mq, incrementabile nei soli ambiti con maggiori prestazioni insediative. L'impianto risulta semplificato rispetto a Bologna, ma mantiene una graduazione in relazione alla capacità trasformativa dei suoli (cfr. Tabella 8 e 9).

Classe di Suoli	Indice base perequativo (mq/mq)
Ambiti radi aperti (ARA)	**0,30**
Ambiti urbani a medio grado di trasformabilità della mixitè (MGTm)	**0,30**
Ambiti urbani ad elevato grado di trasformabilità (EGT)	**0,30**
Ambiti urbani a elevato grado di trasformabilità destinati alla residenza innovativa - EGTs	-

Tabella 8. Indici perequativo del PGT di Bergamo

Classe di Suoli	Capienza edificatoria massima (mq/mq)
Ambiti radi aperti (ARA)	-
Ambiti urbani a medio grado di trasformabilità della mixitè (MGTm)	-
Ambiti urbani ad elevato grado di trasformabilità (EGT)	**0,60**
Ambiti urbani a elevato grado di trasformabilità destinati alla residenza innovativa - EGTs	**0,80**

Tabella 9. Capienza edificatoria massima del PGT di Bergamo

Sintesi deli indici derivati dal confronto tra Piani

Classe di Suoli	Indice base perequativo (mq/mq)
Aree per i servizi urbani ed ecosistemici	**0,02 - 0.10**
Aree della rigenerazione urbana	**0,27 - 0,35**

Tabella 10. Sintesi degli indici base perequativi secondo la classificazione dei suoli

Classe di Suoli	Capienza edificatoria massima (mq/mq)
Aree per i servizi urbani ed ecosistemici	**0,16 - 0,20**
Aree della rigenerazione urbana	**0,60 - 1,00**

Tabella 10. Sintesi degli indici di Capienza edificatoria massima secondo la classificazione dei suoli

In conclusione, il confronto tra i piani analizzati evidenzia che, per le aree per i **servizi urbani ed ecosistemici**, gli indici base perequativi si collocano tra valori minimi compresi fra **0,02 e 0,10 mq/mq** e valori della capienza edificatoria massima non superiori a **0,16–0,20 mq/mq**. Per le **aree della rigenerazione urbana**, gli indici base perequativi risultano invece stabilmente compresi tra **0,27 e 0,35 mq/mq**, con valori di capienza edificatoria massima che possono raggiungere **0,60–1,00 mq/mq** negli ambiti a maggiore accessibilità e capacità insediativa (cfr. Tabella 10).

2.4.4. Una proposta per il PRG di Torino

Le soglie ricavate dall'analisi comparativa dei piani vigenti in ambito nazionale costituiscono il quadro di riferimento per la definizione degli indici perequativi del nuovo PRG di Torino. L'osservazione dei valori minimi e massimi riscontrati – differenziati per natura degli ambiti e capacità insediativa – consente infatti di circoscrivere un intervallo di variazione ragionevole entro cui collocare gli indici perequativi e gli indici di massima densificazione del modello torinese.

Alla luce di tali evidenze, la proposta è stata costruita distinguendo **due macro-classi di aree** – le aree dei servizi urbani ed ecosistemici, e le aree corrispondenti agli ambiti di rigenerazione urbana – ciascuna ulteriormente **articolata in classi omogenee per funzione e intensità della trasformazione**.

Per le **aree dei servizi urbani ed ecosistemici**, la logica di fondo è quella di **garantire un riconoscimento perequativo adeguato**, ma non tale da alterare la funzione primaria di tutela e servizio pubblico del territorio aperto. In coerenza con i valori minimi osservati nei piani presentati, l'**indice base perequativo** è fissato a:

- **0,02 mq/mq** per le **Aree destinate a servizi ecosistemici o ambientali**, coerente con la finalità di conservazione e con la ridotta pressione insediativa ammissibile all'interno delle aree;
- **0,15 mq/mq** per le **Aree destinate a servizi urbani ed infrastrutturali** da assoggetare, dove la finalità di conservazione e con la maggiore incidenza di opere pubbliche e infrastrutture;
- **0,30 mq/mq** per le **Aree destinate a servizi urbani o infrastrutturali**, dove la maggiore incidenza di opere pubbliche e infrastrutture giustifica un coefficiente leggermente superiore.

Per le **aree della rigenerazione urbana**, la definizione degli indici tiene conto della **maggiore capacità trasformativa** e del **ruolo strategico di tali ambiti** nel riequilibrio funzionale e nella generazione di valore fondiario. In coerenza con gli intervalli riscontrati nei piani analizzati, si propone di adottare un **indice base perequativo** fissato a:

- **0,30 mq/mq** per le **Zone B**, valore idoneo a garantire l'operatività del meccanismo perequativo;

La seguente tabella riassume i valori proposti:

Macro-classi	Classe di Suoli	Indice base perequativo (mq/mq)
Aree per i servizi urbani ed ecosistemici (Sending Areas) - Art. 21 e 22 della LR 56/77	Aree per i servizi ecosistemici e ambientali (Art. 21 della LR 56/77) - da assoggettare	**0,02**
	Aree per servizi urbani e infrastrutturali (Art. 22 della LR 56/77) - da assoggettare	**0,15**
	Aree per servizi urbani e infrastrutturali (Art. 22 della LR 56/77) - da cedere	**0,30**
Aree della rigenerazione (Receiving Areas)	Zone B1	**0,30**
	Zone B2	**0,30**
	Zone B3	**0,30**
	Aree ad elevati livelli di accessibilità	**0,30**
	Aree normative di trasformazione	**0,30**

Tabella 9. Indice base perequativo per il nuovoPRG di Torino

Per quanto riguarda **la capienza edificatoria massima**, si adottano **indici differenziati tra le varie zone normative**, in coerenza con le loro condizioni di fatto e di diritto e con un disegno di piano unitario ed equilibrato.

In particolare:

- una **capienza edificatoria massima pari a 1,35 mq/mq** per le **zone B1**, coerente con la loro capacità insediativa;
- una **capienza edificatoria massima pari a 1,00 mq/mq** per le **zone B2**, coerente con la loro capacità insediativa;
- una **capienza edificatoria massima pari a 0,60 mq/mq** per le **zone B3**, coerente con la loro capacità insediativa;
- una **capienza edificatoria massima pari a 1,70 mq/mq** per le **Aree ad elevati livelli di accessibilità**;
- una **capienza edificatoria massima specifica**, indicata nelle schede normative, per le **Aree normative di trasformazione**.

La seguente tabella riassume i valori proposti:

Macro-classi	Classe di Suoli	capienza edificatoria massima (mq/mq)
Aree per i servizi urbani ed ecosistemici (Sending Areas) - Art. 21 e 22 della LR 56/77	Aree per i servizi ecosistemici e ambientali (Art. 21 della LR 56/77) - da assoggettare	-
	Aree per servizi urbani e infrastrutturali (Art. 22 della LR 56/77) - da assoggettare	-
	Aree per servizi urbani e infrastrutturali (Art. 22 della LR 56/77) - da cedere	-
Aree della rigenerazione (Receiving Areas)	Zone B1	**1,35**
	Zone B2	**1,00**
	Zone B3	**0,60**
	Aree ad elevati livelli di accessibilità	**1,70**
	Aree normative di trasformazione	**confrontare le Schede normative**

Tabella 10. Capienza edificatoria massima per il nuovoPRG di Torino

Si tratta di una **prima indicazione, da considerarsi preliminare e suscettibile di verifica attraverso successive simulazioni** applicate al territorio comunale interessato dalle trasformazioni. Tale impostazione, pur necessitando di conferme puntuali, trova un riscontro coerente nelle principali esperienze di pianificazione perequativa richiamate e nelle prime valutazioni progettuali sviluppate nell'ambito delle scelte di Piano finora elaborate.

2.5. Modalità operative di sviluppo

L'attuazione del modello perequativo prevede la **definizione delle modalità operative** di funzionamento delle due macro-classi individuate: le Aree dei servizi urbani ed ecosistemici (Sending Areas), ovvero le aree che trasferiscono il proprio potenziale edificatorio, e le Aree della rigenerazione urbana (Receiving Areas), cioè le aree destinate a ricevere tali diritti e a utilizzare, contestualmente, quelli loro attribuiti.

Per quanto attiene alle potenzialità edificatorie delle Sending Areas - Aree dei servizi urbani ed ecosistemici, la volontà è di assicurare, da un lato una soluzione condivisa con la proprietà per quanto riguarda l'acquisizione (o l'asservimento) delle aree, e, dall'altro, soluzioni che sotto il profilo giuridico ed economico assicurino piena funzionalità allo sviluppo del Piano. Il modello dunque prevede:

Diritti edificatori per acquisire aree pubbliche con soluzioni giuridiche ed economiche equilibrate

A. la **cessione all'Amministrazione delle aree funzionali alla realizzazione dei servizi urbani**, accompagnata dal riconoscimento di diritti edificatori da commercializzare nelle aree idonee stabilite dal Piano;
B. la possibilità che l'attribuzione dei diritti non avvenga a seguito della cessione delle aree, ma anche solo in ragione del loro **asservimento all'uso pubblico**;

Nel caso delle potenzialità edificatorie delle Receiving Areas - Aree della rigenerazione urbana, l'obiettivo è invece di superare modelli discrezionali affidati a decisioni di carattere puntuale e di dotarsi di uno strumento che dia flessibilità alle proprietà e sviluppatori con regole certe di restituzione del plusvalore immobiliare a beneficio della comunità.

A tal fine le modalità operative prevedono che:

C. all'Indice di edificabilità perequativo attribuito dal Piano si affianchi una **Capienza edificatoria massima** che può essere raggiunto secondo forme fissate dal Piano;

D. l'aumento dell'edificabilità rispetto all'Indice base perequativo preveda l'**acquisizione di diritti edificatori** provenienti dalle aree della prima macro-classe;

E. l'aumento dell'edificabilità può essere possibile, entro la soglia della Capienza edificatoria massima, a fronte della restituzione, nelle forme indicate dall'Amministrazione comunale, di **quota parte del plusvalore fondiario acquisito**, indicativamente fissata nella **misura del 50%**.

Le modalità operative delle due macro-classi prevedono l'**istituzione di un Registro dei diritti edificatori**, finalizzato a documentare in modo sistematico la capacità edificatoria generata e ceduta dalle Sending Areas e la capacità trasferita e utilizzata nelle Receiving Areas.

Regole certe per aumenti edificatori e restituzione del plusvalore a beneficio collettivo

Il Registro assolve a due principali funzioni:

1. **tracciabilità**, garantendo il monitoraggio puntuale dei flussi di diritti edificatori in uscita dalle Sending Areas e in ingresso nelle Receiving Areas;
2. **operatività di un mercato dei diritti**, consentendo l'attivazione di scambi regolati tra i diritti generati nei suoli cedenti e quelli destinati ai suoli riceventi, nel rispetto delle previsioni del Piano.

Il Registro assume la funzione di **presidio tecnico-amministrativo** volto ad assicurare la tracciabilità, la correttezza e la conformità procedurale dei diritti edificatori in tutte le loro fasi: generazione, trasferimento e applicazione.

2.5.1. L'istituzione di un Registro dei diritti edificatori

Il Piano definisce un **sistema di diritti edificatori** finalizzato a sostenere la trasformazione degli ambiti urbani e la realizzazione di servizi pubblici, anche attraverso meccanismi compensativi che permettono di incrementare il patrimonio collettivo senza oneri diretti per l'Amministrazione.

Il diritto edificatorio rappresenta una **quota di capacità edificatoria – espressa in superficie o volume** – attribuita dall'Amministrazione a un proprietario. Tale diritto può essere utilizzato per attivare interventi di trasformazione o rigenerazione, oppure come compensazione, evitando in tale maniera l'esproprio. La cessione di aree al patrimonio pubblico può infatti avvenire in forma non onerosa, con riconoscimento al proprietario di diritti edificatori trasferibili e utilizzabili in altre aree del Piano.

La fattispecie dei diritti edificatori si distinguono per la loro origine, la loro natura e i modi di utilizzo.

Il funzionamento operativo del sistema è garantito dal Registro dei Diritti Edificatori, **organismo pubblico istituito per emettere**, **registrare e aggiornare** i diritti, attribuendo loro **pieno riconoscimento giuridico**. Il Registro **assicura trasparenza e tracciabilità agli scambi** che avvengono tra privati – cedenti e acquisitori – mentre l'**Amministrazione assume il ruolo di garante terzo**, definendo i diritti nella fase di sua competenza e vigilando sulla correttezza delle operazioni.

Sistema di diritti edificatori e Registro pubblico per trasformazioni urbane e acquisizione di servizi

Tutti gli atti che generano, trasferiscono o consumano diritti edificatori devono essere trascritti e annotati nel Registro, che costituisce lo strumento ufficiale di monitoraggio del sistema. Il Registro documenta in modo strutturato:

- le **aree generatrici** da cui i diritti hanno origine;
- le **aree riceventi** in cui i diritti vengono utilizzati;
- le **quantità di capacità edificatoria** generate, trasferite e consumate;
- l'**utilizzo finale dei diritti** nelle aree di destinazione.

All'interno del Registro si distinguono due categorie di diritti:

- **diritti edificatori potenziali**, cioè quelli che originano dalle aree che li generano (le Sending Areas - Aree dei servizi urbani ed ecosistemici) e che possono essere trasferiti altrove;

- **diritti edificatori acquisiti**, cioè quelli già trasferiti a un'altra area (una Receiving Area, appartenente alle aree della rigenerazione urbana) e pronti per essere utilizzati in un intervento di trasformazione.

Nel trasferimento dei diritti edificatori, l'atto notarile deve essere corredato dal certificato dei diritti potenziali, e l'acquirente è tenuto a comunicare l'avvenuta acquisizione all'Amministrazione, che provvede ad annotare il passaggio nel Registro a favore del nuovo titolare.

2.5.2. Le opzioni per le aree dei servizi urbani ed ecosistemici

Le aree dei servizi urbani ed ecosistemici sono le aree funzionali alla città pubblica, che vengono cedute all'Amministrazione per favorire lo sviluppo dei servizi urbani, delle infrastrutture e dei servizi ecosistemici, contribuendo alla qualificazione ambientale e funzionale del territorio.

All'interno del modello perequativo, tali aree sono disciplinate da specifiche modalità operative, che si concretizzano nella cessione dell'area all'Amministrazione oppure nell'asservimento del suolo a finalità pubbliche o ecosistemiche, mantenendone la proprietà ma vincolandone l'uso.

Cessione

La cessione costituisce la principale modalità operativa attraverso cui le Sending Areas – in particolare quelle destinate a servizi urbani – vengono integrate nel patrimonio pubblico.

Cessione delle aree ai servizi con compensazione in diritti edificatori per riequilibrare la città

Il meccanismo prevede che **la proprietà privata trasferisca all'Amministrazione comunale la titolarità dell'area**, in **forma non onerosa**, affinché essa possa essere destinata alla realizzazione di attrezzature pubbliche, infrastrutture o servizi ecosistemici previsti dal Piano. La cessione si basa su un **principio di equivalenza**, ovvero, a fronte della rinuncia alla proprietà del suolo, **il proprietario riceve una compensazione sotto forma di diritti edificatori**.

Tali diritti:

- **non sono esercitabili nell'area ceduta**, che diventa parte integrante della città pubblica;
- **sono trasferiti alle aree idonee individuate dal Piano** (Receiving Areas - Aree della rigenerazione urbana);
- possono essere utilizzati direttamente dal proprietario oppure negoziati nell'ambito del mercato regolato dei diritti edificatori.

La cessione ha tre funzioni principali:

1. **Acquisizione pubblica senza esproprio**

   L'Amministrazione ottiene aree per servizi senza sostenere i costi e i tempi dei procedimenti espropriativi, riducendo gli oneri finanziari e amministrativi connessi alla creazione di infrastrutture e dotazioni collettive.

2. **Compensazione economico–urbanistica della proprietà privata**

   I diritti edificatori riconosciuti al proprietario rappresentano una forma di compensazione proporzionata al valore e alla funzione dell'area ceduta, evitando squilibri e garantendo equità nel trattamento delle proprietà.

3. **Supporto alla strategia di riequilibrio urbano**

   La cessione consente di consolidare la rete di spazi pubblici e servizi, mentre i diritti trasferiti sostengono lo sviluppo della città compatta, orientando la crescita negli ambiti di rigenerazione.

Asservimento

L'asservimento costituisce la seconda modalità operativa prevista per le Aree dei servizi urbani ed ecosistemici, ed è applicato soprattutto a quei **suoli che presentano un elevato valore ecosistemico, paesaggistico o ambientale**.

Si tratta di aree che devono essere orientate a funzioni di interesse collettivo, pur restando nella disponibilità del proprietario. A differenza della cessione, quindi, l'**asservimento non comporta il trasferimento dell'area all'Amministrazione**, ma la definizione di un **impegno d'uso a lungo termine**, che ne indirizza la gestione verso la tutela e la valorizzazione degli elementi naturali che caratterizzano il sito. L'asservimento si basa su tre componenti operative:

Asservimento per tutelare aree ecosistemiche trasferendo diritti edificatori e garantendo gestione ambientale attiva

1. **Conservazione dell'area e impegno d'uso**

   Il proprietario continua a mantenere la disponibilità del suolo, assumendo però un impegno formale a conservarne le qualità ambientali e a limitarne le trasformazioni, in coerenza con gli obiettivi di protezione e valorizzazione del patrimonio naturale.

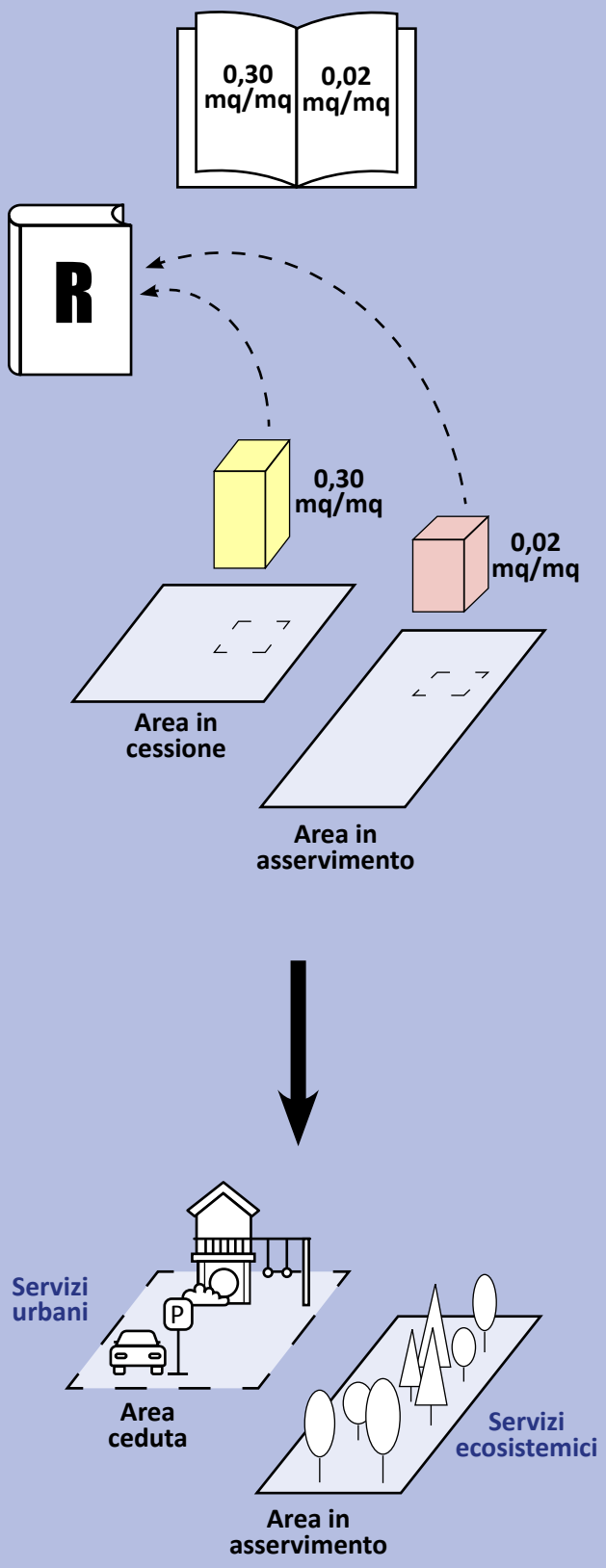
2. **Trasferimento della capacità edificatoria**

   Contestualmente all'asservimento, la capacità edificatoria attribuita all'area viene ceduta. In questo modo, il proprietario ottiene una compensazione urbanistica pienamente riconosciuta, pur senza trasformare l'area dal punto di vista edilizio. La quantificazione della compensazione è definita in modo proporzionato, considerando da un lato la permanenza della proprietà in capo al soggetto privato e, dall'altro, i costi di gestione, manutenzione e cura necessari a garantire la conservazione delle funzioni ambientali del sito.

3. **Gestione attiva e responsabilità ecosistemica**

   Poiché l'asservimento mira a garantire nel tempo la qualità ecologica dell'area, esso comporta obblighi di manutenzione attiva, gestione ecologica e monitoraggio, essenziali per preservare e, se possibile, incrementare i servizi ecosistemici generati dal suolo.

Per assicurare la sostenibilità economica della gestione connessa all'asservimento, il modello prevede la **possibilità di attivare partenariati** c**on soggetti terzi** – associazioni ambientaliste, fondazioni, enti no-profit – che possono **supportare il proprietario nella progettazione e nella gestione dell'area**, contribuendo con risorse tecniche, finanziarie o operative.



2.5.3. Le opzioni per la rigenerazione urbana

Il PRG di Torino assume come principio cardine il **contenimento del consumo di suolo**, orientando tutte le trasformazioni all'interno del tessuto urbano già consolidato.

La strategia del Piano quindi concentra le trasformazioni nelle Aree della rigenerazione urbana, ovvero negli ambiti già urbanizzati o urbanizzabili, caratterizzati da complessi edilizi esistenti, tessuti degradati, comparti dismessi e aree sottoutilizzate.

Questi ambiti vengono orientati a processi strutturati di rigenerazione urbana, che mirano a riqualificare il patrimonio costruito, incrementare l'efficienza insediativa e promuovere una città più compatta e sostenibile, valorizzando al massimo la capacità infrastrutturale esistente.

Doppia soglia edificatoria e meccanismi flessibili per guidare rigenerazione, plusvalore e benefici collettivi

A tal fine, il modello perequativo adotta un **sistema di regolazione dell'urbanizzazione fondato su due indici edificatori**, precedentemente descritti, che definiscono l'ambito di variazione entro cui può svilupparsi la trasformazione urbana:

- l'indice base perequativo, che stabilisce la quantità minima di capacità edificatoria attribuita a ciascun ambito;
- la Capienza edificatoria massima, che determina la soglia superiore di edificabilità ammissibile all'interno dell'area.

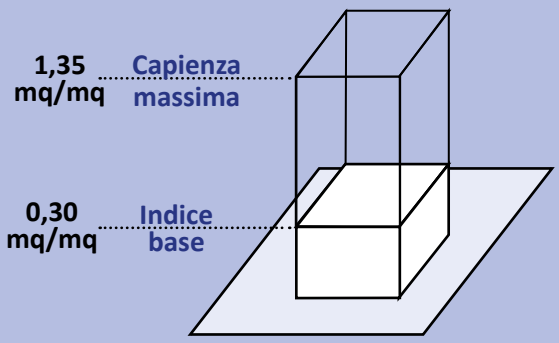
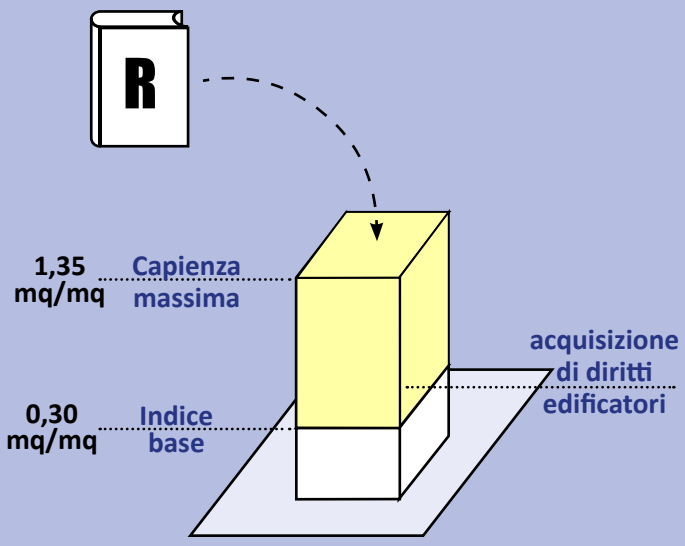
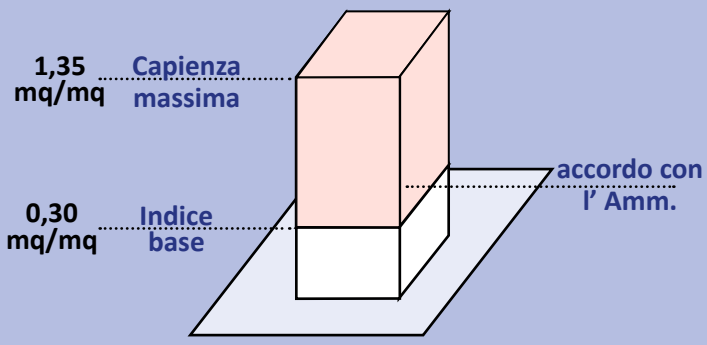
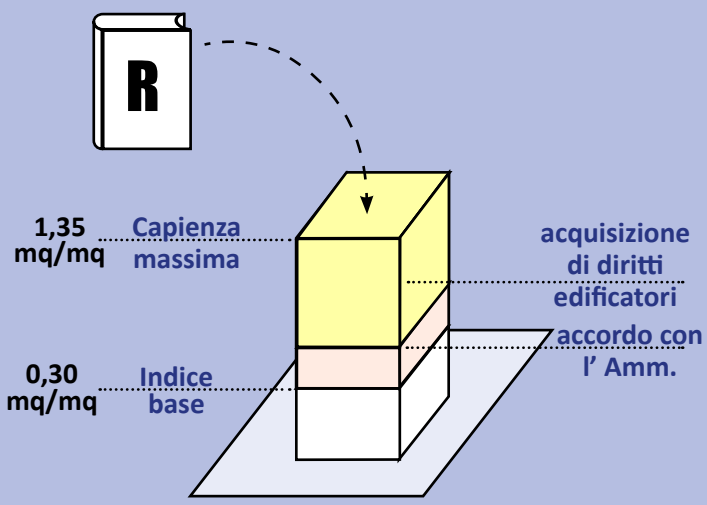
Il modello prevede, per le Aree della rigenerazione urbana (le Receiving Areas), modalità operative che si collocano all'i**nterno dell'intervallo definito dall'indice base perequativo e dalla Capienza edificatoria massima.**

In questo quadro, il modello perequativo consente di **superare l'indice base perequativo** e di avvicinarsi progressivamente alla capienza massima attraverso **due modalità operative**, che offrono al proprietario alternative diverse per incrementare la capacità edificatoria del proprio ambito.

1. **Acquisizione di diritti edificatori:**

   generati dalle aree che il PRG destina a servizi (Sending Areas), mediante l'utilizzo del Registro dei diritti edificatori, che consente il trasferimento regolato delle volumetrie.

2. **Accordo con l'Amministrazione**

   La modalità è alternativa o complementare all'acquisizione dei diritti e prevede la possibilità di attivare un accordo diretto con l'Amministrazione. In questo caso, l'aumento della capacità edificatoria oltre l'indice base perequativo non deriva dal trasferimento di diritti prodotti altrove, ma è autorizzato all'interno dello stesso comparto, a condizione che **il plusvalore economico generato dall'edificabilità aggiuntiva venga condiviso tra la proprietà privata e il Comune**. La ripartizione paritetica di questo plusvalore consente all'Amministrazione di reinvestire le risorse in opere pubbliche, attrezzature o spazi collettivi, garantendo che l'incremento urbano porti benefici anche alla collettività e non solo al soggetto attuatore.

Un**'ulteriore declinazione** del modello potrebbe prevedere che il superamento dell'Indice di Base avvenga esclusivamente mediante l'acquisizione di diritti edificatori, fino al raggiungimento di un indice intermedio. Gli incrementi di capacità edificatoria eccedenti tale indice, e fino al raggiungimento della capacità edificatoria massima, sono subordinati alla stipula di Accordi con l'Amministrazione, come precedentemente descritti.