

bda

biblioteca di architettura

cura di
Paolo Galuzzi
Piergiorgio Vitillo

RIGENERARE LE CITTÀ

la perequazione urbanistica come progetto



ISBN 978-88-387-4726-1



9 788838 747267

€ 44,00


MAGGIOLI
EDITORE

BIBLIOTECA DI ARCHITETTURA

Responsabile e coordinatore editoriale
Guido Crespi

Coordinamento grafico e iconografico,
editing e impaginazione
Marika Leonardi

*Rigenerare le città.
La perequazione urbanistica come progetto*

a cura di
Paolo Galuzzi
Piergiorgio Vitillo

isbn 978-88-387-4726-1

© Copyright 2008 by Maggioli S.p.A.
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622020
www.maggioli.it/servizioclienti
e-mail: servizio.clienti@maggioli.it

Diritto di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2008
dalla Litografia Titanlito s.a.
Dogana (Repubblica di San Marino)

INDICE

Premessa	5
Progetto e dimensioni della perequazione urbanistica	
Perequazione, riforma urbanistica, "legge di principi" e nuovo piano <i>Federico Oliva</i>	9
Il progetto della perequazione compensativa <i>Paolo Galuzzi e Piergiorgio Vitillo</i>	23
Dall'espropriazione alla perequazione: elementi di crisi e di scenario per il giurista del territorio <i>Pierluigi Mantini</i>	53
Risorse pubbliche, espropri, necessità delle città <i>Stefano Stanghellini</i>	71
Perequazione, verde, rigenerazione urbana <i>Andreas Kipar</i>	81
Costruire la città pubblica: nuovi bisogni e nuove risposte <i>Carlo Alberto Barbieri</i>	91
Per una prima bibliografia ragionata <i>Elena Solero</i>	97
Città a confronto	
TORINO	
Il piano e la sua attuazione <i>Rosa Gilardi</i>	122
ROMA	
Perequare e compensare <i>Laura Ricci</i>	136
REGGIO EMILIA	
La perequazione urbanistica: ragioni e metodiche applicate <i>Anna Campeol</i>	154

	IVREA	
	Il nuovo Prg	164
	<i>Alberto Redolfi e Elena Solero</i>	
	PADOVA	
	La variante perequativa per i servizi	177
	<i>Luigi Mariani</i>	
	Una solida tradizione riformista	191
	<i>Paolo Galuzzi e Piergiorgio Vitillo</i>	
	Perequazione urbanistica e valutazione ambientale strategica	205
	<i>Pierluigi Matteredaglia</i>	
	CREMONA	
	Attuazione e gestione della perequazione urbanistica	220
	<i>Daniele Soregaroli</i>	

Premessa

Il libro trae origine e prende spunto dal Convegno "Vincoli urbanistici, politiche ambientali e bisogni della città. Il contributo della perequazione" (Padova, maggio 2007), promosso dal Comune di Padova (a cui va un particolare ringraziamento per il lavoro svolto nella costruzione e realizzazione del Convegno), dall'Istituto nazionale di Urbanistica (INU) e dall'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani).

Il Convegno ha consentito di riflettere sullo specifico ruolo progettuale della perequazione, esprimendo quindi uno specifico punto di vista, che orienta la lettura dei casi studio e struttura i saggi presentati. La perequazione urbanistica è restituita, letta e interpretata come una pratica essenzialmente di progetto, che dipende da una moltitudine di variabili: i territori e le loro specifiche caratteristiche urbanistiche e ambientali, gli obiettivi di governo e le finalità amministrative, le esigenze collettive e le domande sociali locali.

La perequazione urbanistica non è quindi solo uno strumento efficace delle politiche urbanistiche, una tecnica utile (oggi forse indispensabile) per l'attuazione delle principali trasformazioni urbane e delle necessarie dotazioni territoriali, una modalità per il pari trattamento dei proprietari dei suoli e degli immobili, come è originariamente e più comunemente conosciuta, ma rappresenta - con particolare riferimento a quella che chiameremo nel presente volume "compensativa" - un vero e proprio modo di progettare la città ed in particolare il sistema delle relazioni (infrastrutturali, insediative e ambientali) della città contemporanea.

I casi delle città a confronto restituiti nella seconda parte del volume sono stati selezionati per argomentare il tema della perequazione come vero e proprio progetto per la città. A questo fine, anche le immagini che accompagnano il testo sono fortemente orientate a mettere in luce come pezzi ormai consistenti e significativi (quantitativamente e qualitativamente) di città ma soprattutto di "città pubblica" (verde, servizi infrastrutture, attrezzature), si siano realizzati nel corso degli ultimi dieci anni attraverso piani, programmi e progetti che hanno utilizzato la perequazione quale modalità ordinaria di attuazione delle scelte di pianificazione generale, operativa e particolareggiata.

Il libro non intende naturalmente fornire un modello di perequazione - teoricamente e praticamente impraticabile per la multiformità, molteplicità ed eterogeneità delle situazioni e delle differenti pratiche - né tanto meno rappresentare un manuale sul tema, ma vuole semplicemente fornire alcuni materiali, spunti e problematizzazioni di questo scenario, variamente articolato e ancora in movimento, nonostante il maturo consolidamento di pratiche perequative che hanno depositato più di 10 anni di sperimentazioni e di vivo dibattito intorno al tema. Infatti la natura progettuale della perequazione compensativa, il suo costituirsi appunto come progetto per la città si apre a sfide sempre nuove, come ad esempio quello di costituire uno strumento vero e pragmatico per una ampia e nuova sperimentazione delle pratiche della casa pubblica e del Social Housing.

IL PROGETTO DELLA PEREQUAZIONE COMPENSATIVA

Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo¹

Perequazione urbanistica, esproprio e riforma del piano

La crisi del modello pubblicistico

La ricerca di un'alternativa all'esproprio per l'attuazione dei piani e dei programmi urbanistici costituisce oggi una condizione imprescindibile per l'urbanistica italiana. Rispetto alla stagione "pubblicistica", in cui si è formato un solido pensiero riformista intorno alla costruzione del piano, le condizioni operative sono profondamente cambiate: in quegli anni i vincoli urbanistici valevano a tempo indeterminato e le indennità espropriative erano commisurate al valore agricolo del suolo. L'esproprio diffuso era allora lo strumento cardine, perequativo ed operativo, della politica riformista di quei comuni che seguirono volontariamente la strada segnata dalla mai approvata riforma Sullo.

Questa non è più la condizione in cui oggi in Italia si danno piani e progetti per la città e il mutamento non riguarda tanto la crisi disciplinare degli strumenti con cui si è operato in quella fase quanto la diversità di sfondo e di contesto che obbliga a restituire e a aggiornare posizioni culturali e strumenti operativi capaci di misurarsi con i nuovi scenari della città contemporanea. Tali cambiamenti, nonostante incidano radicalmente sulle pratiche del piano, continuano a essere trascurati o registrati con grave ritardo, considerato che i primi sintomi della crisi del modello pubblicistico espropriativo utilizzato negli anni settanta sono avvertibili ormai da più di due decenni.

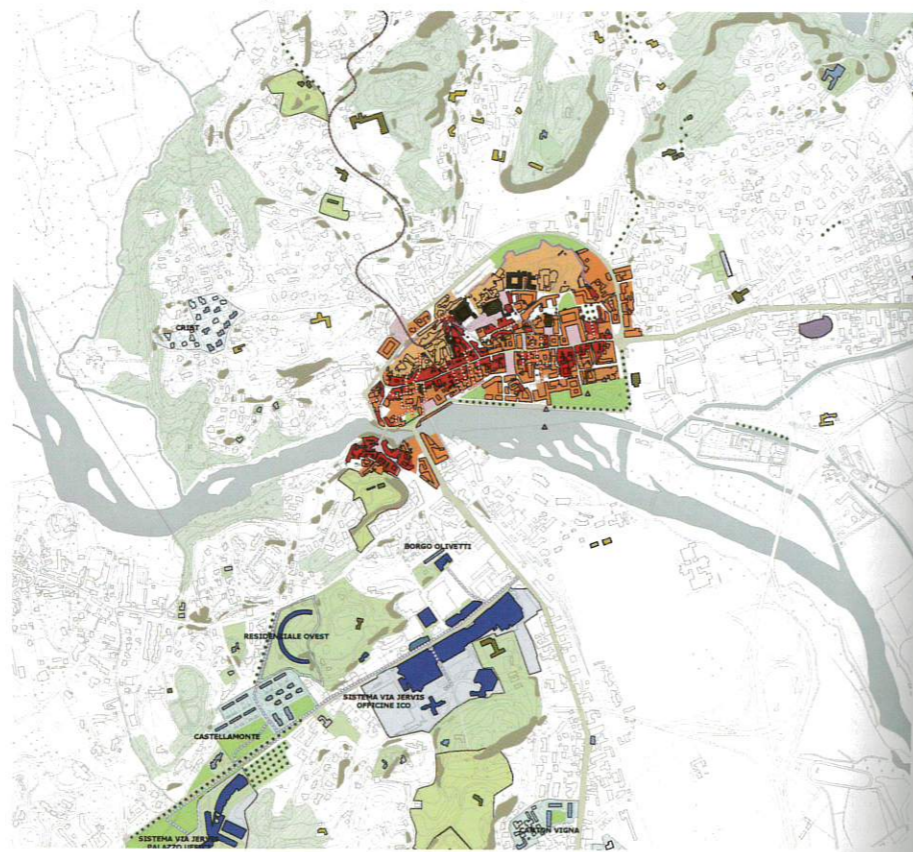
Infatti, dall'inizio degli anni ottanta, i vincoli urbanistici che consentono di espropriare i terreni per pubblica utilità durano solo 5 anni (Sentenza della Corte Costituzionale n.5); e la loro decadenza può essere riproposta una sola volta (dal 1999, Sentenza n.179), a condizione che sia pagato al proprietario uno specifico indennizzo per la sola opposizione del vincolo. Senza dimenticare che le indennità espropriative risultano assai cresciute e sono ormai commisurate (per legge dall'inizio degli anni novanta, in modo sempre più accentuato dalla giurisprudenza recente) ai valori di mercato.



Contemporaneamente, le risorse finanziarie delle Amministrazioni comunali (e delle amministrazioni pubbliche in genere) sono sempre più ridotte, quando non rasentano la bancarotta.

Dagli anni 80, così, l'esproprio diffuso è diventato rapidamente impossibile: il costo degli espropri è cresciuto in stretta relazione all'incremento della rendita urbana sul costo delle abitazioni. Un costo pagato dai costruttori solo in fase iniziale, ma, alla fine, interamente riversato sulla città intesa come "civitas", sui cittadini acquirenti, ma anche sulla città intesa come "urbs" nelle forme di condizionamento della qualità del prodotto edilizio e urbanistico, dell'innovazione dei sistemi costruttivi, della significatività delle dotazioni territoriali e infrastrutturali. Condizionando più in generale la qualità urbana.²

Oggi, dal confronto con il resto dell'Europa, emerge in modo inequivocabile la dimensione di questo fenomeno e il peso che la rendita urbana continua a rivestire all'interno del sistema economico italiano: in Francia, ad esempio, l'area rappresenta mediamente il 14% del prezzo di una abitazione, mentre in Italia l'incidenza dell'area



Torino, Prg 1995, Disegno immaginifico del piano.

Ivrea, Prg 2004, Carta per la qualità (particolare)

sulla casa è superiore al doppio, perché si attesta mediamente al 30%, ma nelle città medie e grandi raggiunge il 50% e talvolta lo supera.

In queste condizioni e con i valori espropriativi rapportati ai valori di mercato, nessun Comune utilizza più l'esproprio per la costruzione della città pubblica, se si eccettuano gli interventi legati alle opere pubbliche (viabilità o ampliamenti di servizi esistenti) e solo in piccola parte all'edilizia sociale, anch'essa, come si vedrà, destinata ad orientarsi su soluzioni alternative rispetto al passato.

Il modello perequativo compensativo

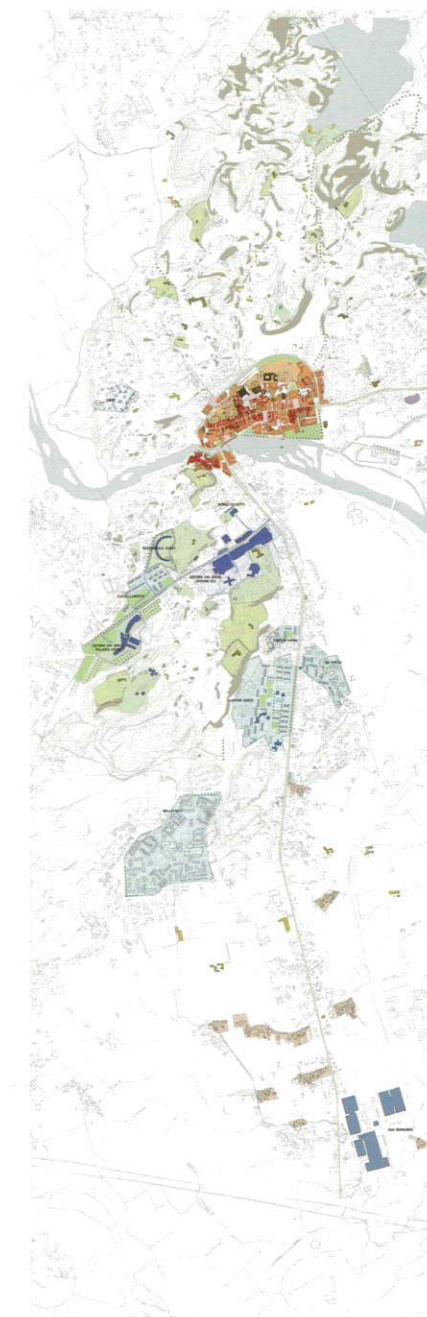
A fronte a questa situazione, molte leggi regionali recenti e sempre più numerose esperienze di pianificazione locale hanno imboccato un'altra strada per l'acquisizione delle aree pubbliche e per garantire la prospettiva di fattibilità delle previsioni pubbliche e private dei piani.

Agli espropri delle aree pubbliche ormai impraticabili e alle previsioni private dei piani misurati sulle irrisorie contropartite di legge, il meccanismo perequativo suggerisce di attribuire a tutte le trasformazioni urbanistiche, una quota "perequata" di edificabilità privata e contemporaneamente una cessione compensativa gratuita di aree pubbliche, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell'organismo urbano e non solo quelle dei singoli insediamenti. Di fatto la perequazione tende ad eliminare ogni differenziazione tra destinazioni private e destinazioni pubbliche nei piani, introducendo destinazioni miste, con diritti privati e doveri pubblici uguali per tutti.

Anche per questo, l'introduzione del nuovo modello di perequazione e compensazione nella pianificazione comunale ha incontrato inizialmente robuste resistenze che derivano dal fatto che il meccanismo tende a coinvolgere aree più estese dei precedenti comparti attuativi, spesso di diverse proprietà. Allora, sembrava impossibile mettere insieme più proprietari per attuare un intervento di trasformazione urbanistica. In un Paese dove la regola più diffusa è stata per decenni costruire sul proprio terreno, la perequazione ha segnato un momento di chiara discontinuità rispetto alle pratiche prevalenti. Allo stesso tempo, la perequazione urbanistica permetteva di incidere sui diritti offerti dal piano cancellando, da una parte, il doppio regime delle aree soggette a trasformazione e superando, dall'altro, le conseguenze negative sulla qualità degli interventi prodotte da un esasperato individualismo proprietario e dal condizionamento della struttura proprietaria sulle scelte urbanistiche.

Sono bastati però pochi piani perequativi sperimentati con ragionevolezza all'inizio degli anni '90, per fare capire che il nuovo meccanismo non solo era possibile, ma poteva essere anche più conveniente sia per i proprietari che per il Comune e che quindi quella della perequazione era una strada percorribile.

Oggi, sono molte le leggi regionali che propongono la perequazione come regola dell'attuazione dei piani comunali, non escludendo naturalmente l'esproprio come eccezione, quando le circostanze lo richiedano.



Ivrea, Prg 2004, Carta per la qualità (particolare)

Perequazione e nuovo modello di piano

Come dimostrano i casi selezionati nel presente volume, se la perequazione urbanistica offre un prima solida garanzia operativa, è la sua combinazione con la riforma del piano nella distinzione tra piano strutturale e piano operativo che ne rafforza l'incisività dell'applicazione.

La perequazione urbanistica, infatti, è stata applicata inizialmente utilizzando le vecchie leggi e solo ora conosce le prime applicazioni in leggi di riforma e si dimostra particolarmente efficace combinata con una strumentazione di piano tripartita secondo i principi proposti dall'INU³. Secondo i quali, il vecchio piano generale, prescrittivo e rigido, generatore di rendite di attesa private, si trasformerebbe in piano programmatico (piano strutturale), riprendendo l'eredità del masterplan dell'urbanistica moderna.

Un piano flessibile, di medio periodo, caratterizzato da indirizzi dimensionali e localizzativi, che necessita di uno strumento prescrittivo per la sola attuazione degli interventi privati e pubblici, selezionati per essere realizzati in un arco di tempo breve. La cui validità scade perentoriamente per tutti gli interventi non sviluppati - siano pubblici o privati - dando luogo alle sole rendite connaturate alle realizzazioni concretizzate nel periodo.

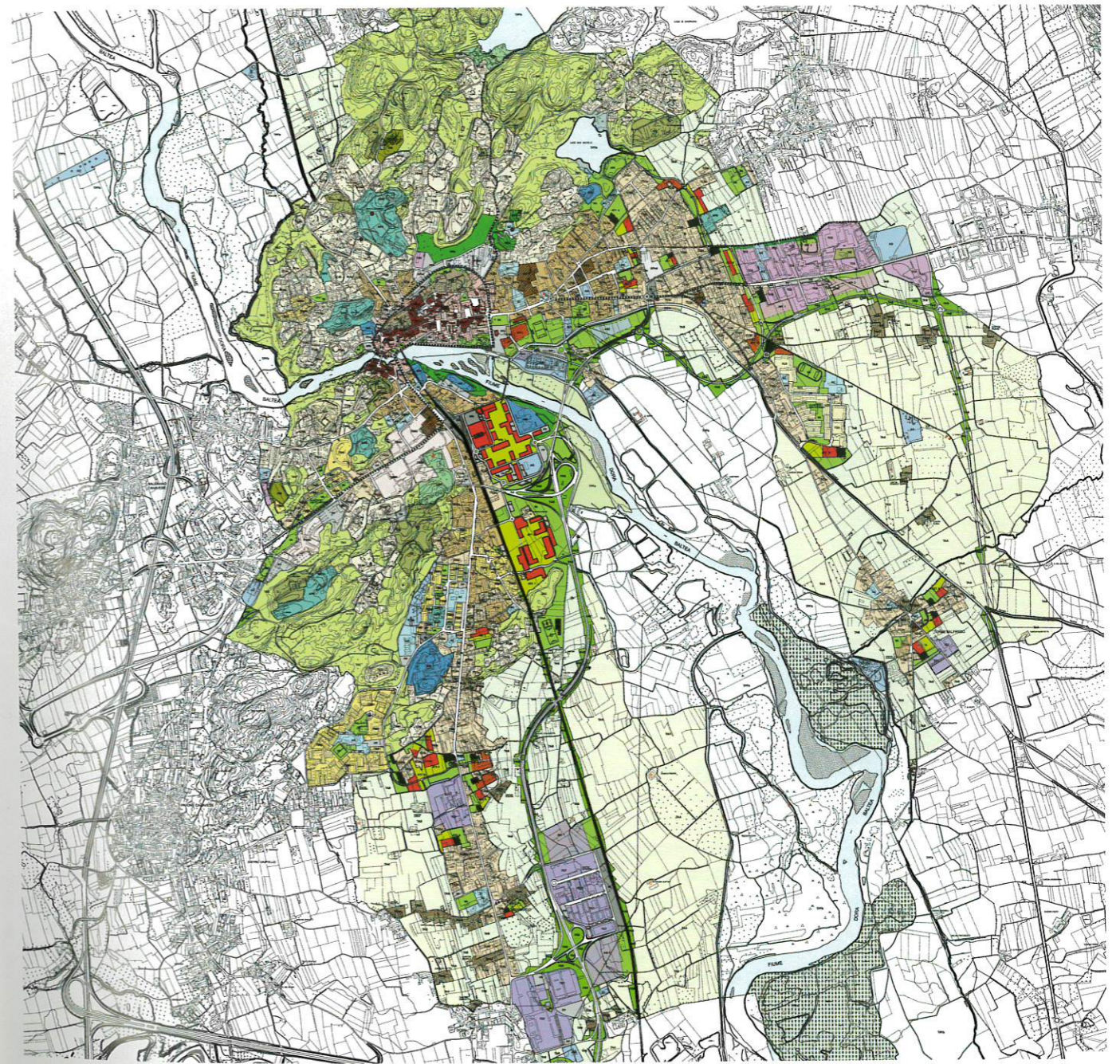
In questa direzione sono andati gli sforzi compiuti nella stesura della legge di principi nazionale per far riconoscere a livello nazionale quella forma di piano che in diverse Regioni già si pratica.

La separazione tra la dimensione strutturale e operativa della pianificazione potrà, così, rafforzare l'applicazione della perequazione urbanistica e incidere sulla rendita urbana alla radice, eliminando il carattere prescrittivo del piano generale che attribuisce ai privati i diritti edificatori a tempo indeterminato. Tale prescrittività, nelle proposte di riforma, spetta in modo esclusivo al piano operativo per il solo periodo previsto per l'attuazione e per le quantità parziali che nello stesso periodo gli operatori saranno in grado di realizzare e il Comune di concedere in riferimento ai propri programmi attuativi.

Rispetto alle applicazioni affrontate all'interno dei piani regolatori generali, nel nuovo modello di piano separato in strutturale e operativo la perequazione assume inevitabilmente ruoli e caratteri differenti a seconda della dimensione della pianificazione all'interno della quale si opera. Di seguito si proverà a dar conto di questi caratteri e delineare alcune condizioni che sembrano più organiche e operativamente più avanzate nel valorizzare le potenzialità che il nuovo piano offre.

Progettare il piano strutturale con la perequazione

I piani strutturali conservano necessariamente e soltanto un carattere conformativo per le aree gravate dai vincoli ricognitivi, quelli di tipo ambientale e paesistico, normalmente sovraordinati, non indennizzabili e atemporali. Tutte le altre previsioni assumono, invece, un carattere programmatico, di indirizzo e non di prescrizione. Questo vale per le nuove previsioni insediative, ma anche per quelle funzionali alle nuove infrastrutture e ai nuovi servizi. In generale, per tutte quelle trasformazioni



Ivrea, Prg 2004, Assetto territoriale generale.



Bergamo, Pgt 2008, Schema strategico a scala urbana.

che solo in futuro e in tempi diversi saranno disciplinate in modo prescrittivo e conformativo dagli strumenti operativi e attuativi.

La natura programmatica delle indicazioni del piano strutturale può essere esercitata con chiarezza e semplicità, senza configurare nessuna forma di diritto e nessuna aspettativa attraverso "previsioni ideogrammatiche", che cambiano anche il modo di disegnare i piani nuovi. Il nuovo disegno strutturale abbandona i perimetri e lo zoning per tendere ad un disegno più iconografico e simbolico, astratto dai tradizionali riferimenti catastali e caratterizzato da una simbologia non equivoca delle scelte localizzative.

A livello di piano strutturale la perequazione si esprimerà attraverso criteri e orientamenti perequativi generali, flessibili e proposti attraverso indirizzi normativi tali da non trasformarsi mai in veri e propri articolati normativi cogenti.

Il nuovo modello di piano strutturale privilegia la cosiddetta perequazione generalizzata, in quanto la separazione tra la dimensione programmatica e quella operativa e attuativa delle trasformazioni accentua i contenuti di equità e accresce le potenzialità applicative più complesse, come, ad esempio, il trasferimento dei diritti edificatori tra ambiti diversi.

La perequazione generalizzata suggerisce di adottare criteri generali di analogo comportamento fra contesti di trasformazione che presentano medesime caratteristiche urbanistiche (aree edificate da ristrutturare e aree inedificate interstiziali o marginali da costruire), "perequandone", appunto, il trattamento con principi e indirizzi regolativi generali e con carattere orientativo. Riconoscendo, così, all'interno dell'intero scenario immobiliare delle aree soggette a trasformazione le differenze di valore per ragioni economiche (stato di fatto e catasti esistenti), per stato giuridico (stato di diritto e vincoli) per intere famiglie/categorie di beni (le trasformazioni promosse dai precedenti piani, articolate quindi sulla base di differenti stati di fatto e di diritto).

L'applicazione generalizzata del meccanismo perequativo fa sì che la classificazione dei suoli assuma carattere generale condizionante e l'attribuzione dei diritti edificatori alle classi dei suoli e degli immobili interessati assumano, invece, un carattere programmatico, di riferimento e di indirizzo per le scelte specifiche che saranno assunte selettivamente col piano operativo.

La programmaticità del piano strutturale tende, dunque, a unificare l'approccio alla città privata, così come quello alla città pubblica.

I diritti privati e le contropartite compensative pubbliche verranno trattati attraverso indirizzi perequativi suggeriti per tipologie di situazioni e il loro dimensionamento rappresenterà solo la scelta di una strategia urbanistica generale (espressa come carico urbanistico complessivamente insuperabile per quelli privati e come dotazione ulteriormente incrementabile per quelle pubbliche) senza divenire di fatto cogente, ma rimanendo comunque condizionante.

Progettare il piano operativo con la perequazione

Nella nuova prospettiva, il piano operativo, si connota quale momento di controllo e di

restituzione del plusvalore della rendita generato dalle scelte urbanistiche, rilanciando un obiettivo del piano che nel passato aveva caratterizzato l'urbanistica riformista.

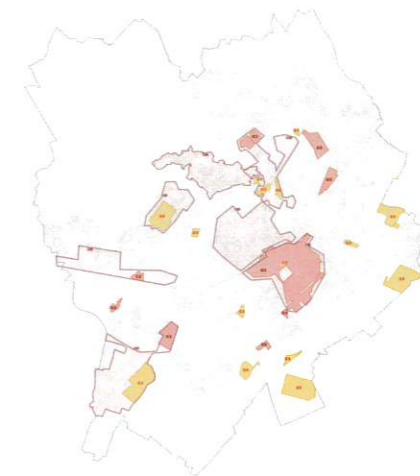
Il nuovo modello di piano delinea attraverso il piano strutturale un programma di medio-lungo periodo e attraverso il piano operativo ne indirizza l'esecuzione parziale per brevi periodi successivi (solitamente di cinque anni). Al piano operativo spetta il compito di attribuire prescrittività alle nuove trasformazioni selezionando quantità parziali che nel breve periodo il Comune deciderà di mettere in attuazione, in ragione delle proprie politiche di intervento e dei propri programmi attuativi. Selezionando accuratamente gli interventi più interessanti che gli operatori saranno in grado di assicurare, portando il proprio contributo nella direzione espressa dalla strategia urbanistica. I privati potranno candidarsi a progettare e a realizzare entro il periodo di attuazione le aree suggerite dal Comune in una prospettiva concorsuale e concorrenziale ai fini del conseguimento del programma urbanistico comunale.

Il piano operativo non deve essere frainteso e confuso con il vecchio Programma Pluriennale di Attuazione, strumento di carattere programmatico sostanzialmente privo di contenuti di progettazione urbanistica. Il piano operativo costituisce, invece, il momento cruciale di definizione progettuale del piano strutturale, attraverso la specificazione dei suoi contenuti generali, condotta solo quando le condizioni operative di un ambito di trasformazione sembrano essere mature e strategicamente opportune. Con il piano operativo si recupera nuovamente la componente regolativa-conformativa del progetto urbanistico che si sostanzia in un programma di assetto urbanistico di breve periodo, in cui tornano attraverso un disegno di piano ad essere necessari la definizione dei limiti catastali e di quei perimetri e tecniche grafiche indispensabili a formalizzare i diritti e i doveri che nascono dall'operazione urbanistica.

Nella dimensione operativa, le regole perequative della trasformazione richiamano i principi e i criteri generali del piano strutturale e da questi sviluppano le regole e le modalità operative specifiche per gli ambiti di trasformazione selezionati, attraverso puntuali norme conformative dei suoli e degli immobili, in stretto legame con il progetto urbanistico per la nuova città e con le strategie urbane, di carattere sociale, ma anche ecologico e ambientale.

La definizione degli ambiti e dei comparti di trasformazione su cui applicare le regole perequative diviene il passaggio cruciale, nel conformare unità di intervento che siano facilmente attuabili. Ciò richiede in sede di piano operativo uno studio accurato della struttura della proprietà fondiaria e una progettazione urbanistica di maggior dettaglio, propedeutica alla formazione degli eventuali piani attuativi.

Oltre a "trattare" progettualmente la struttura proprietaria attraverso le regole perequative, il piano operativo prefigura l'assetto urbanistico futuro delle aree selezionate, delineando con maggior precisione le indicazioni del piano strutturale con riferimento ai caratteri morfologici e alle caratteristiche urbanistiche dell'insediamento da realizzare, selezionando infrastrutture e servizi pubblici decisivi per il disegno urbano. Queste indicazioni progettuali verificano e prefigurano progettualmente le regole perequative, la concentrazione o i trasferimenti di diritti edificatori, il carattere



Bergamo, Pgt 2008, Ambiti di trasformazione del Pgt.



Bergamo, Pgt 2008, La cintura verde e gli ambiti strategici.

delle dotazioni compensative che dovranno realizzarsi.

La progettualità del piano operativo matura il superamento del tradizionale concetto di "minimo di standard" legato all'attuazione del Prg e promuovere l'applicazione più coerente del principio della compensazione. Selezionare operativamente un'area da trasformare sarà allora possibile solo quando saranno mature le condizioni in grado di bilanciare le convenienze private e quelle collettive. La contropartita collettiva non sarà attribuibile solo alla redistribuzione della rendita, ma anche ai requisiti formali e funzionali che caratterizzeranno il progetto urbano.

Il modello perequativo affrontato attraverso i piani operativi continuerà, quindi, a richiedere un ruolo determinante dei privati nell'accrescimento del demanio comunale di aree su cui costruire la città pubblica, attraverso le cessioni compensative garantite dall'attuazione e dalla realizzazione delle relative opere.

L'esproprio potrà continuare ad essere una misura straordinaria, necessaria per la realizzazione di quelle specifiche opere pubbliche indifferibili (prevalentemente legata alla mobilità e al completamento dei servizi urbani e delle infrastrutture), dove la perequazione non risulti praticabile e la copertura finanziaria per l'acquisto sia concretamente conseguibile nel periodo di attuazione del piano.

La perequazione urbanistica del piano operativo consentirà gradualmente per parti di realizzare l'intera città pubblica di qualità a fianco della città privata.

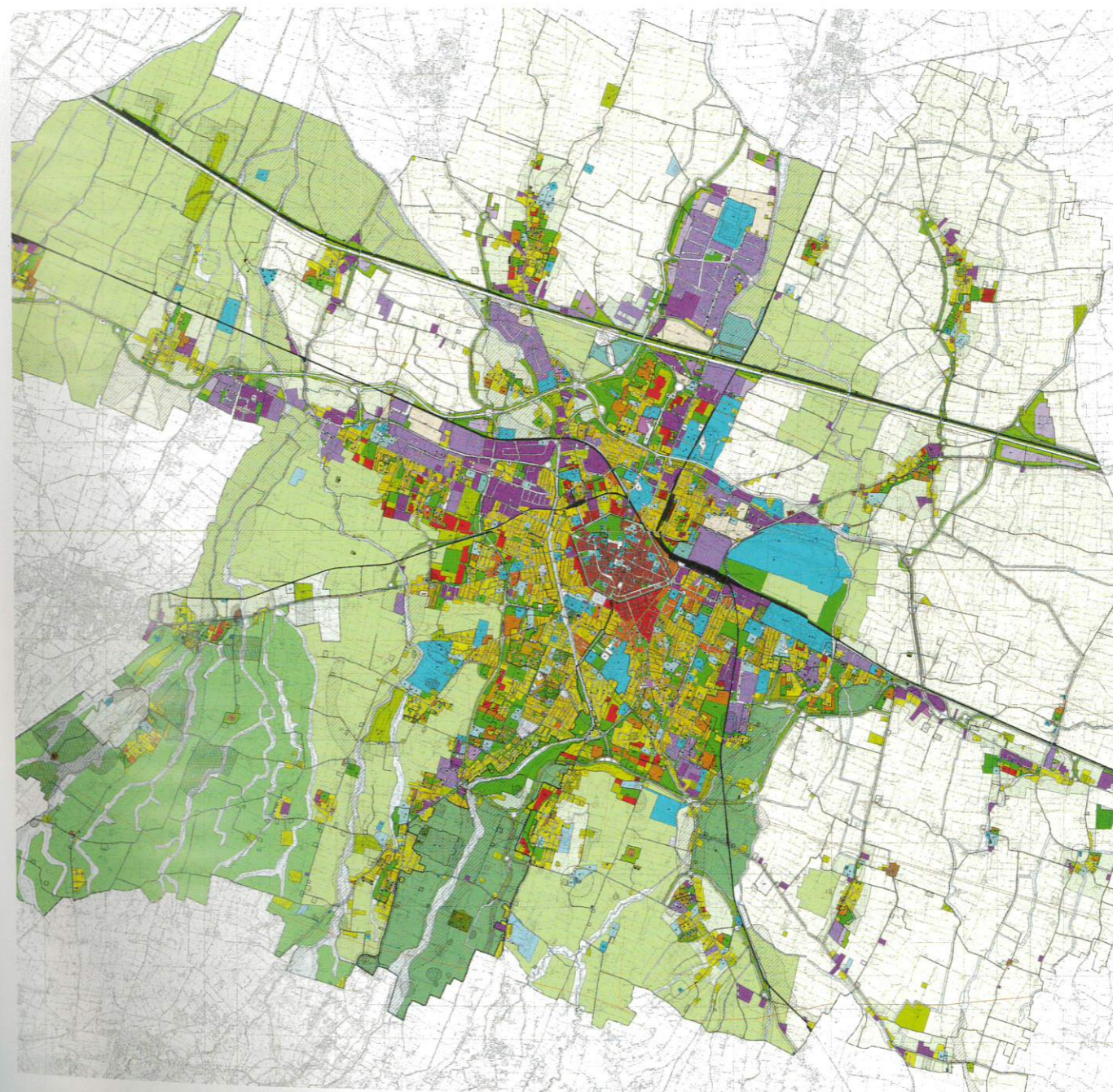
La perequazione nelle differenti dimensioni del piano

La riforma del piano enfatizza e amplifica quindi il contributo della perequazione in quanto tende a restituire equità allo squilibrio tra previsioni pubbliche (valide a tempo determinato) e previsioni private (senza limiti temporali), che i rilievi giurisprudenziali hanno nel tempo reso più ampio, articolandolo all'interno delle differenti dimensioni del piano. In particolare, nella città da trasformare (le previsioni intensive del piano) e nella città esistente (la regolamentazione dei tessuti esistenti).

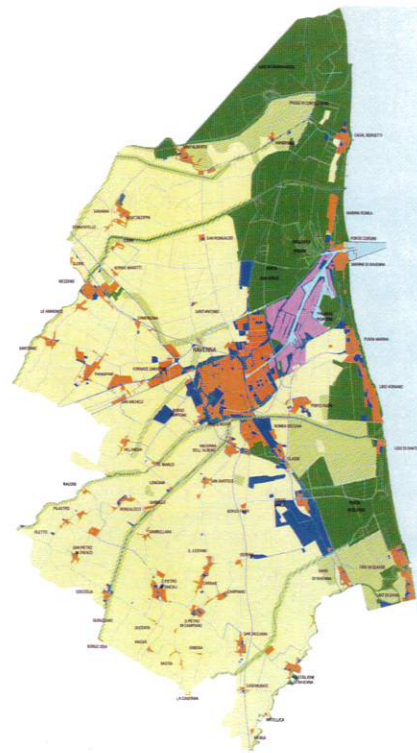
Nella città da trasformare

La grande innovazione introdotta da molte leggi urbanistiche regionali è la separazione della conformazione del territorio, dei suoi caratteri, delle sue vocazioni e delle sue invarianti (che sta nella dimensione strutturale del piano), dalla conformazione della proprietà (che sta nella dimensione operativa del piano che si configura come un'organica fase di raccordo fra le previsioni strutturali del piano e le sue attuazioni); togliendo quindi valore cogente e giuridico alle previsioni urbanistiche.

Togliere valore giuridico alle previsioni del piano consente di spezzare il nodo gordiano di un'efficace funzionamento del piano urbanistico, tornando a rendere credibile il "metodo della pianificazione" e liberando le previsioni generali (le trasformazioni intensive programmate dal piano, le cosiddette "certezze ipotetiche"), dal carattere di prescrittività conformativa dei suoli e delle proprietà, che sono invece più propriamente ed efficacemente disciplinati nella fase operativa delle previsioni generali programmate dal piano. In un momento quindi più ravvicinato sia agli attori



Reggio Emilia, Prg 1999, Sintesi delle previsioni del Piano.



Ravenna, Psc 2003, Sintesi degli spazi e dei sistemi.

Ravenna, Psc 2003, Spazi e sistemi (stralcio).

reali delle trasformazioni che alla conoscenza dei caratteri puntuali e specifici del territorio del quale è programmata la trasformazione intensiva.

Le previsioni del piano conformano quindi il territorio, separando correttamente e coerentemente la dimensione strutturale e strategica delle previsioni intensive (individuato quale atto di indirizzo delle azioni e delle politiche urbanistiche della collettività locale), dalla dimensione operativa delle previsioni (di selezione organica delle scelte di trasformazione del piano); nonché dalla dimensione attuativa delle previsioni di trasformazione (di definizione puntuale delle scelte di assetto urbano).

In questa nuova prospettiva, la perequazione assume ruoli e caratteri differenti a seconda della dimensione della pianificazione (nel passaggio "dal piano alla pianificazione"), all'interno della quale si inserisce:

- *criteri orientamenti perequativi generali* (flessibili e adattabili), nella dimensione strutturale, declinati attraverso indirizzi normativi non vere e proprie norme; recuperando con la dimensione programmatica e di indirizzi l'identità del masterplan dell'urbanistica moderna europea;
- *regole e modalità operative specifiche* della perequazione (possibilmente poche, semplici e chiare), nella dimensione operativa, declinate attraverso norme conformative dei suoli e delle proprietà;
- *modalità e tecniche progettuali* (insediative, tipologiche, morfologiche) tipiche del progetto urbano (e quindi non aspetti e regole perequative in senso stretto), sperimentando ed applicando le regole del progetto per la città fisica.

Nella città esistente

La città esistente (il "catasto dei diritti esistenti"), è trattata da diverse leggi regionali⁴ all'interno di un apposito regolamento urbanistico - edilizio (significativamente non un piano ma un regolamento, sempre modificabile), che disciplina la trasformazione ordinaria ed estensiva dei manufatti esistenti all'interno dei differenti tessuti urbani: i parametri urbanistici e funzionali, i parametri edilizi, le regole ecologiche ed ambientali. Separando quindi le previsioni (il piano) dalla regolamentazione degli usi del suolo (il "catasto dei diritti esistenti").

Pochissime esperienze (e con scarso successo), hanno applicato meccanismi perequativi all'interno della città esistente e consolidata. Questo sia per problemi d'utilità (a che fini e con che utilità perequare la città consolidata?), sia di effettiva efficacia (eccessiva frammentazione non solo al suolo ma anche in verticale delle proprietà, rigidità della città fisica, nonché dei materiali e delle componenti urbane). I tessuti urbani sono vere e proprie parti di città, all'interno dei quali prevale l'omogeneità (funzionale, insediativa e tipologica, paesaggistica e ambientale) rispetto alle differenze, per i quali appare naturale e coerente promuovere interventi di manutenzione qualitativa e di riuso (prevalentemente funzionale) dei manufatti esistenti, non di trasformazione intensiva. Da ciò sono naturalmente escluse le previsioni per le aree dismesse e/o sottoutilizzate, o gli ambiti che necessitano di una

radicale riconfigurazione/ristrutturazione urbanistica (si pensi ad esempio ad alcune periferie urbane pesantemente degradate), per le quali valgono le considerazioni fatte per la città da trasformare.

In alcune sperimentazioni recenti, la città esistente o alcune sue parti, sono diventate il luogo del possibile atterraggio dei diritti edificatori trasferiti da aree di decollo. Le aree di decollo possono essere rappresentate sia da aree destinate a dotazioni pubbliche, nelle quali è sconsigliata o risulta poco praticabile la perequazione locale: per dimensioni delle aree, per caratteristiche localizzative e/o ambientali, per necessità sociali. Ma sono rappresentate anche da aree destinate ad infrastrutture per la mobilità, acquisendo dalla collettività, a compensazione dei diritti edificatori trasferiti, le aree necessarie alla loro realizzazione.

Nel caso della città esistente e consolidata, si tratta quindi di selezionare con attenzione e cura le parti di città che si prestano a equilibrate densificazioni e ad interventi di riqualificazione urbana. Individuando e classificando a questo fine i tessuti urbani, ma anche le parti sensibili di questi (i valori storici, ma anche testimoniali e tipologici), che non possono essere interessate da interventi di trasformazione insediativa.

In questo caso si tratta di operazioni che risultano quindi da calibrare e relazionare più ai caratteri insediativi, tipologici e morfologici dei tessuti e dei manufatti esistenti più che ai criteri di natura perequativa e fondiaria.

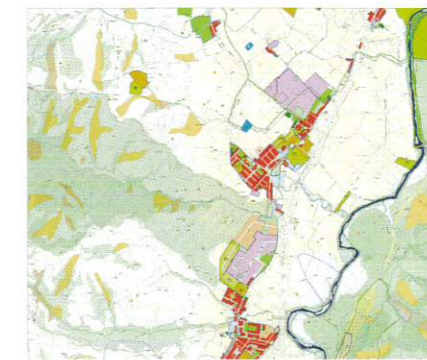
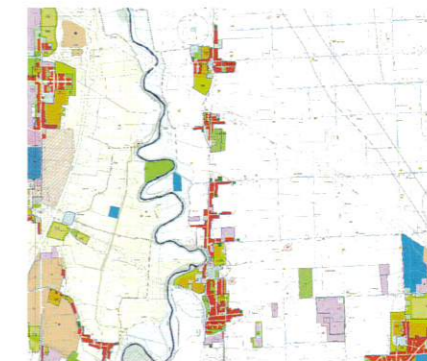
Il progetto della città fisica prevale in questo caso sulle regole di perequazione, che diventano secondarie rispetto alla definizione degli assetti tipologici e morfologici della forma urbana. Promuovendo se necessario incentivi (non solo volumetrici, ma anche funzionali e fiscali) negli ambiti che si prestano ad accogliere diritti edificatori, associando ai diritti edificatori (riconosciuti ai suoli), anche meccanismi incentivanti, per indurre nei soggetti attuatori comportamenti virtuosi, vale a dire coerenti con le finalità e gli obiettivi del piano.

Tecniche perequative

La perequazione, come tutti gli strumenti, può essere utilizzata bene o malamente. Ma nelle applicazioni virtuose consente non solo di raggiungere finalità di equità e pari trattamento delle proprietà interessate dalle trasformazioni, ma anche obiettivi aggiuntivi (coesione sociale, rigenerazione ecologica, costruzione della città pubblica), da sempre obiettivi dell'urbanistica moderna, non solo italiana.

La perequazione è essenzialmente una pratica progettuale, che dipende da una moltitudine di variabili: gli obiettivi e le finalità amministrative, i territori in cui si applica e le relative caratteristiche urbanistiche e ambientali, le esigenze collettive e le domande sociali, ecc.

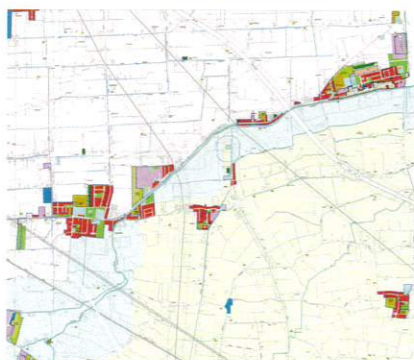
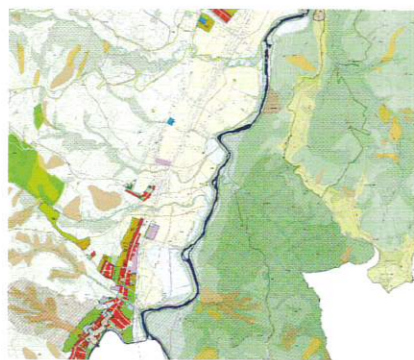
Proprio per questa dimensione fortemente progettuale, sarebbe probabilmente sbagliato definire per legge (sia essa nazionale che regionale) specifiche modalità e tecniche applicative perequative; il meccanismo perderebbe parte consistente della sua flessibilità e versatilità, riducendo di conseguenza la capacità di rispondere alle esigenze reali da soddisfare. Se si eccettuano i principi di base e gli aspetti generali



Cesena, Prg 2000, Tavola dei Sistemi (stralcio)

Cesena, Prg 2000, Tavola dei Sistemi (stralcio)

Cesena, Prg 2000, Tavola dei Sistemi (stralcio)



di carattere giuridico e fiscale che solo un provvedimento legislativo nazionale può risolvere (decadenza dei vincoli espropriativi in primis), la legge può semplicemente affermarne il principio, se non addirittura la semplice possibilità.

La perequazione come pratica progettuale è un principio semplice da comprendere, ma presenta un'applicazione sufficientemente articolata e complessa.

Può essere di tipo generalizzato, applicata quindi alla totalità delle aree di trasformazione programmate dal piano (i territori della trasformazione); oppure di tipo parziale, applicata solo a specifici e localizzati ambiti di trasformazione.

La perequazione generalizzata estende a tutte le trasformazioni urbanistiche, in ambiti edificati da ristrutturare o inediti da costruire ex novo, una prassi già abituale all'interno dei tradizionali comparti dei piani urbanistici attuativi. La sistematicità delle operazioni compensative suggerisce la necessità di adottare un comportamento analogo fra gli ambiti che presentano le stesse caratteristiche urbanistiche (aree edificate da ristrutturare e aree inedificate interstiziali o marginali da costruire), "perequandone", appunto, il trattamento. Tenendo in questo modo conto delle differenze di valore per ragioni economiche (stato di fatto e catasti esistenti), ma anche giuridiche (stato di diritto e vincoli) di intere famiglie/categorie di beni (le trasformazioni promosse dal piano, articolate quindi sulla base di differenti stati di fatto e di diritto). Nei casi presentati nel testo, si tratta di perequazione generalizzata, anche perché questa meglio si attaglia come detto al nuovo modello di piano, che separa la dimensione programmatica da quella operativa e attuativa delle trasformazioni.

La perequazione parziale è generalmente finalizzata all'ottenimento di specifici obiettivi o di mirate politiche urbane: come ad esempio la realizzazione di un grande parco, come nei casi della Cintura verde Darsena di Ravenna (il PSC 2003 della città ne generalizza successivamente l'applicazione)⁵ o del Parco Miralfiore a Pesaro. E prescinde da obiettivi sistematici di trattamento delle trasformazioni urbanistiche programmate dal piano.

Le modalità di applicazione della perequazione sono sostanzialmente di tre tipi, come documentato nei casi studio presentati:

- all'interno di un comparto formato da suoli contigui, comunemente definita *perequazione locale* (o continua, o *in situ*), circoscritta all'ambito di trasformazione;
- fra suoli non contigui collegati fra di loro (a formare un comparto ad arcipelago), comunemente definita *perequazione ad arcipelago* (o discontinua, o *a distanza*), con aree di decollo e aree di atterraggio dei diritti volumetrici;
- fra suoli non contigui senza collegamento predeterminato (di fatto una variabile della *perequazione ad arcipelago*, ma senza la formazione di comparti definiti a priori), che massimizza, ampliandole, le possibilità di atterraggio dei diritti e la conseguente fattibilità ed efficacia delle previsioni.

La *perequazione locale* prevede la concentrazione delle volumetrie edificabili sulla parte minoritaria delle aree (generalmente del 20% o comunque su parte ridotta

dell'ambito) e la destinazione a verde e servizi della parte maggioritaria rimanente del comparto, acquisita dalla collettività per compensazione. Si tratta della modalità più semplice, che si basa su pratiche assimilabili alla tradizionale lottizzazione dei suoli: rispetto a questa però, prevale la qualità del disegno pubblico (le aree pubbliche sono distribuite in modo da massimizzare gli effetti di rete e continuità, e di conseguenza la qualità complessiva); allo stesso tempo, l'indice di edificabilità (di natura territoriale, spalmato quindi sia sulle aree cedute che su quelle di concentrazione delle volumetrie, che rimangono private), è tale da permettere la cessione di aree aggiuntive cedute per assolvere ai minimi di legge, e rappresenta il regime perequativo prevalente per la città da trasformare, gli ambiti sui quali sono orientati i più significativi interventi di trasformazione urbanistica.

La *perequazione a distanza*, con aree sia di decollo che d'atterraggio dei diritti edificatori, è finalizzata in particolare alla formazione del sistema del verde e della



Cesena, Prg 2000, Tavola dei Sistemi (stralcio)

Cesena, Prg 2000, Tavola dei Sistemi (stralcio)

Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Indagine fotografica area di progetto.

rete ecologica ed ambientale di scala locale. Le aree possono essere acquisite con una duplice modalità: attraverso le tradizionali modalità espropriative, riconoscendo in questo caso alle proprietà il valore economico dei diritti edificatori programmati dal piano; in alternativa, con la cessione gratuita al Comune da parte delle proprietà delle aree e il contestuale riconoscimento dell'edificabilità derivante dall'applicazione su tali aree di un indice edificatorio, da trasferire in ambiti di trasformazione programmati dal piano e/o all'interno della città consolidata, nei tessuti appositamente individuati dal regolamento urbanistico - edilizio.

Si tratta di una modalità e di una tecnica ereditata dall'esperienza statunitense, dove da lungo tempo si fa uso dei Transfer development rights (Tdr), che negli Stati Uniti nasce non per acquisire aree per servizi, ma per tutelare sia l'ambiente che il patrimonio storico - architettonico, al fine di non penalizzare i proprietari dei beni vincolati rispetto ai proprietari dei beni non vincolati. Nel nostro Paese i valori ambientali rappresentano (fortunatamente) una categoria di beni che per loro stessa natura (e conseguentemente per legge) non devono essere indennizzati. Inoltre, a differenza del caso italiano, negli Stati Uniti la proprietà dei suoli, depurati dall'edificazione, rimane privata. Altra peculiarità dell'esperienza statunitense è la Banca dei Tdr: appositi istituti di credito, istituiti dalle Municipalità assieme ad altri enti ed istituzioni, acquistano e vendono diritti edificatori offerti in vendita, facendo da regolatori ed equilibratori della domanda di mercato.

Anche in alcune prime esperienze italiane, per il momento ancora a livello di legislazione regionale (come ad esempio la nuova LR 12/2005 della Regione Lombardia, ma anche la specifica proposta di legge sul trasferimento dei diritti edificatori in corso di discussione nella Regione Veneto) cominciano ad essere affrontate forme e modalità di trattamento e commercializzazione dei diritti edificatori. Si tratta per ora di una innovazione di tipo legislativo, ma che dovrà vedere la maturazione e l'ammodernamento complessivo dell'arretrato, da questo punto di vista, mercato immobiliare italiano.⁶

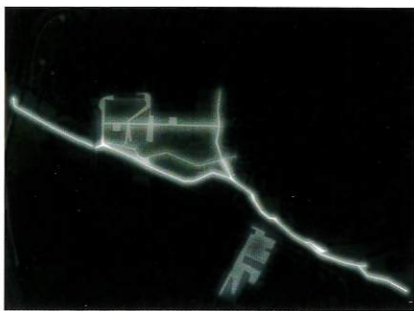
Perequazione come progetto. Le possibili finalità aggiuntive della perequazione

La perequazione urbanistica interpreta in senso operativo le potenzialità di costruzione della città, ed in particolare di quella pubblica, attraverso i plusvalori generati dalle trasformazioni urbane, ricercando in ogni contesto la massimizzazione delle ricadute pubbliche e collettive.

Con riferimento alle dimensioni e ai profili che interessano gli aspetti che questo volume approfondisce, la perequazione urbanistica *nei piani e dei piani* non è intesa come perequazione di valori economici (percorribile più concretamente attraverso specifici strumenti di redistribuzione fiscale), ma come strumento del progetto per la città e per la rigenerazione urbana. Uno strumento particolarmente utile in questa fase di trasformazione urbana e nelle condizioni reali in cui l'Italia rischia di trovarsi ad affrontare tale stagione, con strumenti urbanistici obsoleti e un regime degli immobili risultante dalla disorganica sommatoria trentennale di interventi giurisprudenziali.



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto primo classificato, Studio GAP Associati.



La perequazione urbanistica offre un contributo significativo nella direzione di limitare gli effetti di discrezionalità pubblica delle scelte urbanistiche indirizzate essenzialmente alla città da trasformare (nuovi servizi e nuovi insediamenti), garantendo l'indifferenza della proprietà a partire da ambiti territoriali omogenei.

Se la perequazione urbanistica non può per sue caratteristiche e natura risolvere temi di disparità immobiliare (determinate dalla rendita posizionale e dalle esternalità generate dagli interventi pubblici), può però, essere affiancata da strumenti di compensazione urbanistica, ottimizzandone gli effetti e garantendo una redistribuzione che può misurarsi con i temi di equità che i processi di metropolizzazione inducono a scala territoriale. Come tale, può essere utilizzata come modalità che incrementa le capacità e la forza contrattuali delle Amministrazioni comunali nei processi di negoziazione ("negoziare con qualche rete").⁷

In particolare, la perequazione urbanistica si caratterizza implicitamente per tre differenti forme di equità:

- l'indifferenza nelle destinazioni di piano fra destinazioni private e destinazioni pubbliche;
- i diritti edificatori determinati in proporzione alla dimensione delle aree coinvolte nei processi di trasformazione, indipendentemente dalla localizzazione finale degli edifici da un lato e delle destinazioni pubbliche dall'altro;
- il riconoscimento dello stato di fatto (insediativo e infrastrutturale, ambientale, morfologico) e dello stato di diritto in cui le aree si trovano (i "diritti progressi"), riducendo la disparità fra le diverse zone del piano, cancellandola totalmente per quelle che appartengono alla stessa condizione urbanistico - giuridica.

Come anche evidenzia il contributo di Stefano Stanghellini, la risposta positiva che la perequazione urbanistica ha ricevuto fin dalle prime applicazioni ha permesso di allargarne l'applicazione ad alcune finalità incrementali, elevando il meccanismo perequativo a politica urbanistica a sostegno di precise politiche urbane e di progetti urbani più sostenibili.

I casi proposti nel presente volume evidenziano almeno tre dimensioni all'interno delle quali la perequazione urbanistica può offrire un valido contributo al progetto e alle politiche urbane: il progetto urbano e il progetto di città pubblica, la coesione e l'integrazione sociale, la rigenerazione ecologica-ambientale.

Città pubblica e progetto urbano.

Le ormai numerose sperimentazioni in corso hanno consentito l'approfondimento della perequazione come strumento del progetto urbanistico a scala urbana, mentre ancora modeste appaiono le applicazioni a livello territoriale.

Alla scala urbana, la perequazione è stata utilizzata insieme ai più tradizionali strumenti di lettura e interpretazione fisica dei luoghi quale prima verifica degli scenari insediativi di trasformazione. La scelta delle aree di trasformazione è solitamente preceduta da approfondimenti e studi progettuali finalizzati alla verifica della fattibilità delle trasformazioni, proprio a partire dalla morfologia urbana (insediativa, infrastrutturale

Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto primo classificato, Studio GAP Associati.

e ambientale) dei contesti. Operazione che si traduce in indirizzi e regole finalizzate a guidare ed accompagnare il progetto, consentendo di massimizzare gli effetti urbani e ambientali delle trasformazioni.

Le modalità di concentrazione dei diritti edificatori, il disegno delle aree per insediamenti e attrezzature pubbliche, per gli spazi aperti e il verde pubblico e privato, costituiscono dimensionalmente e planimetricamente prime esplorazioni e condizionamenti degli esiti della trasformazione urbana. L'indice di perequazione identico per aree assimilabili sotto il profilo urbanistico di stato di fatto e di stato di diritto può essere declinato in forme diverse per meglio cogliere le condizioni di contesto. Il contenimento dell'indice, derivante di solito dall'essere unitariamente esteso alle aree pubbliche e private della trasformazione, consente ampia libertà, una volta concentrato, alla articolazione di diversi modelli insediativi, non necessariamente a bassa densità, e alla sperimentazione di nuovi ambienti insediativi. In alcune realtà, tali meccanismi hanno portato a rivisitazioni diverse in chiave contemporanea del modello della città giardino, modello che in Italia nel passato non ha avuto largo successo proprio per il peso che la rendita fondiaria ha giocato sia negli interventi privati che in quelli di iniziativa pubblica.

Alla scala territoriale, la perequazione consente di lavorare ad ampio spettro nella ridefinizione e nella risoluzione di problemi di struttura e di forma della città metropolizzata, quali ad esempio la riprogettazione e ricomposizione dei margini urbani sfrangiati e meno risolti e nel rapporto con i parchi di cintura.

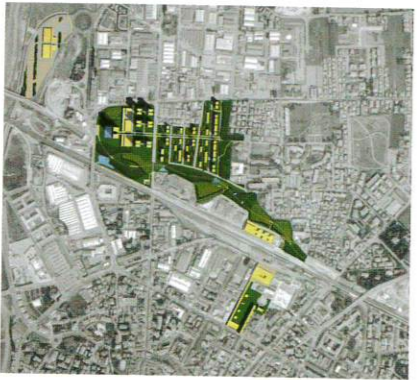
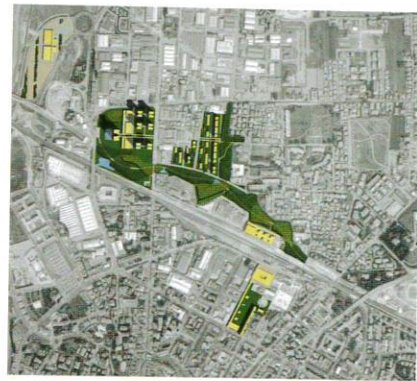
Ma la trasformazione nelle città italiane pone in modo più stringente il problema di modernizzare e irrobustire un'armatura urbana che è stata penalizzata nel processo di espansione quantitativa: una domanda di opere e attrezzature oggi ritenute cruciali per la qualità della vita urbana: strade, parchi, piazze e spazi aperti sono di interventi che danno forma alla città futuro, in particolar modo a quella contemporanea.

Dopo un'iniziale attenzione per la "città pubblica" da parte dello Stato nella prima fase dell'espansione urbana, le risorse pubbliche sono state successivamente dedicate quasi esclusivamente agli edifici, vale a dire all'emergenza abitativa, trascurando servizi e infrastrutture e creando così le condizioni per l'attuale degrado fisico e sociale.

Solo negli ultimi anni, utilizzando i residui delle risorse per l'edilizia sociale, ormai abbandonata dallo Stato, alcuni programmi sperimentali hanno utilizzato i nuovi strumenti negoziali della riqualificazione urbana (PRU, CdiQ), evidenziando quale potrebbe essere la strada da percorrere: un finanziamento pubblico che innesca assai più significativi finanziamenti privati, come ha dimostrato, per esempio, l'esperienza dei PRU del Comune di Roma, rendendo disponibili risorse quattro o cinque volte superiori di quelle che l'intervento pubblico poteva garantire. Ma la stessa esperienza ha anche dimostrato che i programmi negoziali hanno un'efficacia assai maggiore se partecipano ad una strategia urbanistica generale, se sono cioè parte di un progetto complessivo: è questa una responsabilità delle amministrazioni locali, che devono però disporre dei necessari strumenti.



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto primo classificato, Studio GAP Associati.



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto secondo classificato, Monestiroli Architetti Associati.

Coesione sociale

Alcuni piani recenti prevedono che nelle aree di trasformazione venga individuata una quota delle aree di cessione gratuita compensativa per la localizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata, convenzionata, agevolata), attribuendo un indice di edificabilità aggiuntiva a quella degli interventi privati, in modo tale da rispondere alla domanda di abitazione dei ceti meno abbienti e delle giovani coppie, per garantire un'equa e più corretta integrazione sociale e urbana, senza ricorrere a procedure espropriative.

Gli alloggi in affitto sociale non sono più considerati un mero problema assistenziale, ma un vero e proprio *standard*, che la comunità garantisce come fa con le opere di urbanizzazione, primarie e secondarie. Gli operatori che costruiscono la città sono quindi chiamati a contribuire, come già fanno con i servizi pubblici, per realizzare gli alloggi in affitto a canone sociale. Proprio in mancanza di questa offerta, le grandi città stanno perdendo popolazione (giovani coppie, lavoratori a basso reddito, immigrati), che vanno ad abitare nella "aree della metropolizzazione diffusa", che caratterizza molti sistemi territoriali del Paese: non si tratta solo di una questione, seppure rilevante, di equità, ma di garantire l'efficienza, il funzionamento e l'integrazione delle città.

Una funzione sociale che permette di rendere maggiormente praticabili alcune politiche urbane perseguite dagli strumenti di pianificazione, quali quelle di integrazione e di coesione sociale, che costituiscono un fattore anche di qualità complessiva e funzionale dei tessuti urbani esistenti e futuri.

Oggi, infatti, per rispondere ai problemi della casa non è più risolutivo un intervento pubblico diretto nel ciclo della produzione edilizia considerate le scarse risorse pubbliche disponibili e gli elevati costi delle aree urbane. Risulta forse più praticabile intrecciare nuove politiche di correzione delle distorsioni del mercato abitativo con il rilancio di quelle a sostegno della riqualificazione urbana. Integrando strettamente le politiche abitative nelle politiche urbane più complessive, mettendo a frutto la sperimentazione delle esperienze innovative dei piani perequativi per gli aspetti del governo del mercato, e dei programmi complessivi per le azioni di riqualificazione urbana.

La condizione abitativa ne trarrebbe benefici per effetto di una maggiore integrazione urbana e territoriale, promuovendo contemporaneamente l'integrazione sociale, attraverso insediamenti che nascono contigui, anche se inevitabilmente diversi per composizione sociale, caratterizzati da *mixité* funzionale dove, attualmente, domina la sola funzione residenziale. Dove il mix funzionale e sociale divengono le leve sulle quali imprimere una diversa e migliore condizione abitativa ai quartieri futuri e ai nuovi interventi nella città estesa.

Rigenerazione ecologica

Come i casi scelti permettono di apprezzare, con il meccanismo perequativo si possono cogliere occasioni concrete per rispettare e valorizzare il paesaggio, aumentare progressivamente la sostenibilità ambientale, dare finalmente anche attraverso gli

strumenti del governo del territorio un contributo concreto a favore dell'ecosistema. Una corretta applicazione della perequazione urbanistica contribuisce a riequilibrare nella città esistente e da riqualificare il divario tra insediamenti e servizi a favore di densità territoriali più contenute: la massimizzazione del verde e delle aree aperte permeabili permette di offrire i presupposti per la rigenerazione ecologica della città, con effetti ecologici, ambientali e anche paesaggistici di grande valore.⁸

La perequazione urbanistica consente di incidere a livello ecologico e ambientale soprattutto all'interno delle aree urbane più critiche, senza sostenere i costi che l'esproprio richiederebbe, costringendo come spesso è avvenuto a ripiegare su aree più esterne meno costose.

Favorire nei piani la riqualificazione perequata delle aree edificate, obsolete o mal utilizzate, consente di operare anche a favore di un contenimento del consumo dei suoli. La crescita nei tessuti urbani di vaste aree verdi permeabili, pubbliche e private riveste inoltre una valenza ecologica assai superiore a quella delle aree agricole, sostituite da una urbanizzazione ambientalmente valida.

La politica contro l'eccessivo consumo di suolo per usi urbani può essere oggi perseguita attraverso la perequazione, riducendo a dimensioni fisiologiche la produzione di costruzioni e accrescendo il riuso di aree già edificate da riqualificare senza essere costretti ad elevare indiscriminatamente l'altezza degli edifici e tanto meno rinunciando a diffondere gli spazi verdi nei tessuti urbani.

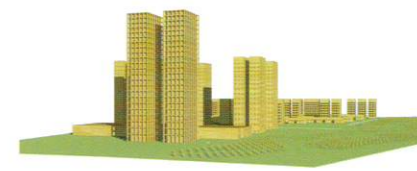
Bisogna infatti distinguere tra i diversi consumi di suolo, poiché l'ambiente non viene difeso e migliorato solo con azioni di conservazione e di tutela, ma anche attraverso condizioni adeguate che accompagnano progetti di trasformazione urbana e territoriale, di cui la perequazione può farsi carico e generalizzare all'interno di una politica di riuso e rigenerazione urbana. Se, infatti, si applicano particolari condizioni alla trasformazione urbana in termini di permeabilità naturale del suolo e di messa a dimora di un'adeguata quantità di materiali verdi, si ottiene una capacità di assorbimento di anidride carbonica, di produzione di ossigeno, di produzione di acqua, assai superiore di quanto non sia in grado di garantire lo stesso suolo mantenuto alla condizione agricola.

Perequazione e città pubblica

Effetto principale e diretto dell'applicazione di meccanismi perequativi è la costituzione di un consistente e reale (non sulla carta, come nel modello di piano di tradizione) demanio di aree pubbliche, finalizzato alla realizzazione di quella che viene comunemente definita la "città pubblica".

Le aree pubbliche acquisite in compensazione dei diritti volumetrici assegnati alle aree di trasformazione superano di molte volte le quantità minime di standard urbanistici stabilite dalle differenti leggi regionali. Si tratta di un meccanismo attuativo che da questo punto di vista presenta una duplice finalità:

- la migliore qualificazione e l'ottimale funzionamento dei nuovi insediamenti: verde, parcheggi ed attrezzature caratterizzano e innervano le nuove parti



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto secondo classificato, Monestiroli Architetti Associati.



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto terzo classificato, Miralles/Tagliabue EMBT.

urbane, garantendo la realizzazione di insediamenti paragonabili per dotazioni di servizi e materiali urbani ai tessuti di molte fra le principali città europee;

- il recupero del consistente deficit pregresso di gran parte dei tessuti urbani del nostro Paese (sia nelle aree centrali che in quelle marginali), influenzati direttamente ed indirettamente dai comparti di trasformazione: i nuovi servizi svolgono un ruolo di riequilibrio e di qualificazione anche nei confronti della città esistente, recuperando il pesante deficit delle dotazioni pubbliche, una delle diverse anomalie delle città italiane.

Differentemente dal doppio regime dei suoli (proprietà favorite dall'edificabilità e proprietà svantaggiate dalle previsioni pubbliche), la perequazione definisce la cornice, il telaio di riferimento entro al quale il mercato potrebbe funzionare, liberamente ed efficacemente. Rispetto al piano di tradizione, l'amministrazione comunale non realizza direttamente la città pubblica (apponendo il vincolo pubblicistico, espropriando le aree e realizzando infine le opere, gestendo per intero il processo attuativo), ma fissa i propri obiettivi sociali e le regole del meccanismo attuativo, lasciando ai privati l'attuazione sulla base delle regole del mercato; rientrando infine in gioco nel momento in cui prende possesso dei beni e dei servizi pubblici prodotti. La perequazione attribuisce diritti edificatori alle aree trasformate dal piano, anche per la realizzazione di alcune aree a servizi (verde in particolare, ma non solo), chiedendo in compensazione, sulla base delle regole generali dettate a priori dal piano, la cessione gratuita delle aree per le dotazioni pubbliche, ma anche la realizzazione da parte dei soggetti attuatori delle relative attrezzature.

Si tratta di indici bassi rispetto alle tradizionali intensità insediative (come documentato dai casi studio presi in esame), sia perché attribuiti indifferentemente alle destinazioni pubbliche e alle destinazioni private, sia per garantire la sostenibilità e la qualificazione ambientale e insediativa delle trasformazioni programmate, nonché la capacità di rigenerazione delle tre risorse ecologiche fondamentali (suolo, acqua, aria).

Nelle pratiche prevalenti della perequazione generalizzata i diritti edificatori tengono come detto conto dello stato di fatto (aree libere, aree edificate, usi in atto) e dello stato di diritto (previsioni urbanistiche vigenti, vincoli di varia natura), in cui ogni area trasformabile si trova, garantendo in questo modo un trattamento equo per tutti i suoli e gli immobili interessati dalle trasformazioni. Nell'attuale fase di vita, di crescita e di sviluppo urbano, la città da trasformare è nella maggior parte dei casi rappresentata da aree dismesse, sottoutilizzate e/o da rifunzionalizzare, nonché dalle aree derivanti da previsioni dei Prg vigenti non attuate (sia a servizi che aree edificabili). La compensazione perequativa generalizzata evita di riconoscere le rendite urbane e di remunerarle; e insieme garantisce alla comunità tutte le aree necessarie per gli usi pubblici.

Per l'attuazione della città pubblica, l'Amministrazione comunale espropria soltanto la quota di aree per servizi che i comparti di trasformazione e compensazione non possono fornire ("perequare ovunque possibile, espropriare solo ove necessario" era

lo slogan del Congresso INU di Bologna del 1995), come ad esempio quelle necessarie per l'ampliamento dei servizi esistenti, al completamento delle opere infrastrutturali, alla risposta di uno specifico fabbisogno sociale non diversamente soddisfabile (per il quale però devono essere messe a disposizione le risorse economiche di bilancio necessarie alla realizzazione dell'intervento); o per interventi settoriali che non comportano trasformazioni urbanistiche, dove la necessità di aree per spazi o edifici pubblici è decisiva.

Ma non si tratta solo di una risposta quantitativa (sia alle nuove domande che a quelle pregresse), ai bisogni della città. La dimensione progettuale della perequazione consente di perseguire il disegno della città pubblica secondo un approccio di sistema di reti, di servizi ma anche ecologiche - ambientali e infrastrutturali, che mette in relazione e a sistema aree pubbliche e collettive, sia esistenti che previste (parchi e giardini urbani, servizi ed attrezzature pubbliche), attraverso percorsi di mobilità dolce, viali alberati, ambientazione delle infrastrutture; aumentando al contempo la capacità dei sistemi a rete di lavorare e produrre al contempo qualità sociale e qualità ambientale.

I corridoi di interconnessione della città pubblica si appoggiano ai corridoi naturali e artificiali che attraversano la città, alla rete verde e ai serbatoi di naturalità presenti all'interno dei tessuti urbani, al fine di mettere in relazione stabile ed efficiente il verde esistente e le aree a servizi.

La progettazione urbanistica si caratterizza oggi principalmente come un progetto di relazioni: insediative, ambientali e infrastrutturali. Si tratta di connessioni da salvaguardare, ma soprattutto da migliorare e da creare ex novo. Il contributo della perequazione e del disegno urbano a questa strettamente integrato può da questo punto di vista fornire un importante contributo alla riqualificazione e al potenziamento della città pubblica inteso come sistema di relazioni da creare all'interno dei tessuti urbani. Perseguendo un disegno organico, sia formale che funzionale, all'interno del quale le singole parti concorrono al disegno di una struttura urbana diversificata e complessa.

La perequazione nel rilancio delle politiche abitative

Il tema delle abitazioni sociali con riferimento alla perequazione urbanistica merita un approfondimento specifico rispetto alle più generali finalità aggiuntive di cui si è trattato precedentemente, sia perché rappresenta un tema emerso con grande rilievo fra quelli che l'Italia di oggi deve affrontare e risolvere; sia perché il contributo offerto dai piani e dai loro meccanismi attuativi più innovativi si conferma indispensabile per affrontare l'emergenza casa laddove le risorse pubbliche che potranno essere messe in gioco sono in grado di coprire solo in minima parte le necessità.

Un'emergenza che non trova ancora risposta in un Paese dove ormai gli alloggi superano largamente il numero delle famiglie e dove negli ultimi dieci anni sono stati costruiti quasi 3 milioni di nuovi alloggi. Senza accompagnare tale eccezionale produzione con politiche specifiche e nuove per la casa sociale.

Gli elementi che oggi definiscono il carattere sociale della questione abitativa sono:



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto terzo classificato, Miralles/Tagliabue EMBT.



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto quarto classificato, Gianni Braghieri.

- l'aumento del valore degli immobili (+50% negli ultimi 5 anni) e conseguentemente del livello degli affitti;
- l'aumento della quota in proprietà e la riduzione di quella in affitto, anche per la stabilizzazione della quota di alloggi inutilizzati;
- l'erosione del patrimonio pubblico di edilizia sociale: dal 1990, risultano 150.000 gli alloggi venduti per far fronte alla manutenzione del resto;
- la difficoltà per la fascia di 'povertà relativa' (12%) ad accedere alla casa in proprietà, per l'impossibilità di sostenere un mutuo o anche solo di ottenerlo (precarità, crisi economica);
- l'impossibilità per la fascia di 'povertà assoluta' (4%) di accedere a qualsiasi forma di mercato;
- la crescita della domanda abitativa conseguente all'aumento del numero delle famiglie, alla differenziazione dei luoghi di lavoro rispetto a quelli di residenza, all'aumento della popolazione studentesca "fuori sede", all'immigrazione;
- l'assenza ormai pressoché totale dello Stato, presente solo interventi di portata molto limitata, mentre anche la legge sul "canone concordato" non ha avuto alcun effetto tangibile.

Le dimensioni sociali del problema comportano un fabbisogno di alloggi in affitto sociale stimato di circa 1 milione di unità, in parte da recuperare nel patrimonio esistente, in parte da costruire nuovamente. La soluzione di costruire nuovi alloggi pubblici non sembra, tuttavia, la più adatta, per l'enorme impegno finanziario necessario e la difficoltà sempre più evidente di gestire un patrimonio pubblico frammentato nell'utilizzazione e ormai obsoleto bisogno di recuperi più che di ulteriori alienazioni. Nella situazione odierna sembrerebbero più efficaci programmi di "aiuto alla persona", capaci di offrire maggiori condizioni di flessibilità e di equità nella gestione.

A queste misure di fondo, si possono più rapidamente aggiungere quelle promosse dalla pianificazione urbanistica locale con il nuovo modello attuativo perequativo-compensativo ormai largamente in atto: l'acquisizione gratuita di aree per l'edilizia sociale in ogni ambito di trasformazione urbanistica, superando la vecchia concezione PEEP; l'acquisizione gratuita di diritti edificatori pubblici; l'acquisizione di quote di edilizia sociale nell'ambito di trasformazioni rilevanti; il sostegno a programmi gestiti da "fondi etici" a tempo determinato. Tutte iniziative già utilizzate dai Comuni, ma che dovranno essere garantite da norme certe (per esempio, la perequazione e la fiscalità nella riforma), che le facciano uscire dalla sperimentazione ed entrare nella pratica ordinaria.

La rinuncia ad incidere sui processi di formazione e rivalutazione della rendita urbana vede, come precedentemente detto, il costo dell'area edificabile gravare in misura superiore sul costo finale della costruzione rispetto agli altri paesi europei e tale condizionamento assume proporzioni ancora più pesanti nelle città grandi, dove il problema casa è più stringente e articolato.

L'elevato costo delle abitazioni nelle città tende a influire significativamente sui

modi in cui la popolazione si distribuisce sul territorio e penalizza la stessa città, che perde, da un lato, la popolazione integrata e immigrata giovane e impegnata in attività indispensabili nella dimensione quotidiana della vita urbana che mal si adattano al pendolarismo e richiederebbero l'integrazione territoriale della casa con il lavoro, nello stesso organismo urbano.

L'abitazione sociale riveste un problema di rilievo funzionale per il piano e per le politiche delle città e del territorio che richiede soluzioni di efficienza urbana e di coesione sociale, oltre a continuare a rappresentare naturalmente un tema di solidarietà civile - nuova e diversa rispetto a quella impostata precedentemente in Italia con le leggi 167/62 e 865/71-.

L'indicazione che ormai deriva da molte esperienze di piano è quella di considerare le aree per le abitazioni sociali alla stregua degli standard urbanistici, allo stesso modo come da quaranta anni le aree per le scuole, il verde, le attrezzature pubbliche. L'abitazione sociale nella sua componente funzionale diviene a tutti gli effetti un servizio di interesse pubblico e la sua costruzione costituisce una dotazione territoriale e urbana e non una prestazione soggetta comunque al mercato. Come servizio di interesse pubblico, l'abitazione sociale può vedersi riconosciute le stesse prerogative di cui solo gli standard urbanistici hanno beneficiato: cessione gratuita dell'area e diritti edificatori gratuiti, da non acquisire sul mercato della edificazione residenziale.

Il nuovo approccio che intreccia perequazione urbanistica e edilizia sociale è già stato sperimentato da alcuni piani e inizia ad essere riconosciuto nella legislazione riformista regionale, nonché in alcune proposte legislative nazionali di riforma.

Queste esperienze tendono ad inserire nel piano perequato le aree per le abitazioni sociali fra quelle da cedere gratuitamente in compensazione, definendo tali contropartite nelle dotazioni territoriali e in parte superando il riferimento diretto allo standard e ai servizi pubblici, ma non quello dell'utilità pubblica. Esistono, anche, proposte che, proprio in virtù di questa estensione di significato, allargano l'uso di tali dotazioni non solo agli alloggi da costruire con finanziamenti pubblici e destinati all'affitto sociale, ma anche ad alloggi costruiti da privati in affitto convenzionato o in vendita a prezzi convenzionati, in cambio di alloggi ceduti gratuitamente ai Comuni per l'affitto sociale.

Si tratta di azioni specifiche da inserire nella nuova strumentazione urbanistica e da attuare con i nuovi piani perequati, affiancando a queste potenzialità di carattere urbanistico, strumentazioni diverse: finanziamenti, provvedimenti fiscali, politiche e programmi che orientino le scelte per l'abitazione sociale e le categorie sociali che si vogliono favorire.

L'innovazione apportata dai piani perequati e conseguita attraverso il meccanismo perequativo compensativo rappresenta oggi un significativo passo in avanti per la politica della casa, rispetto alle soluzioni conseguenti alla legge 167/1962, quando le aree necessarie potevano essere espropriate ai prezzi relativamente accessibili che le condizioni di allora consentivano.

Il meccanismo perequativo consente di integrare organicamente le aree per l'edilizia



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto quarto classificato, Gianni Braghieri.



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto ottavo classificato, Studio Archea

sociale in qualunque trasformazione urbanistica, acquisendo le stesse gratuitamente, attraverso la compensazione perequativa, invece di ricorrere all'esproprio. Questo approccio offre, inoltre, la possibilità di finanziare la costruzione degli alloggi sociali attraverso la cessione concorsuale ai privati di una parte dei diritti edificatori riservati all'edilizia pubblica, in cambio della costruzione e cessione gratuita ai Comuni di una parte degli alloggi, che potranno essere riservate all'affitto sociale per particolari categorie di cittadini. Convenzionando poi la gestione dei rimanenti alloggi ottenuti dai privati per concorso sia per l'affitto concordato/convenzionato, che per la vendita a particolari categorie di utenza.

Anche assegnando una parte di diritti edificatori direttamente al soggetto che interviene sulla restante area nei casi in cui sia economicamente possibile l'operazione con il massimo beneficio per la comunità e tenendo conto delle convenienze imprenditoriali del privato, che ne consentono la partecipazione.

Perequazione e leggi regionali

Molto ampia è la copertura del territorio nazionale con leggi regionali che trattano temi di perequazione urbanistica: su quasi due terzi del territorio nazionale, dove vive tre quarti della popolazione nazionale⁹, vige o è in corso di definizione una legge con principi e contenuti perequativi.

Si tratta di approcci e modelli differenti, ma che introducono il principio dell'attuazione perequativa delle scelte di piano all'interno dei differenti strumenti di pianificazione. All'interno degli approcci e dei modelli differenti di legislazioni regionali, sono rilevabili due principali famiglie:

- il *modello emiliano* della perequazione generalizzata e sistematica dei territori da trasformare, previsto dalla LR 20/2000 della Regione Emilia Romagna;
- il *modello lombardo* della perequazione urbanistica affiancata da tecniche di compensazione e incentivazione, previsto dalla LR 12/2005 della Regione Lombardia.

Fra questi due modelli, anche profondamente differenti ma che consentono la sperimentazione di alternativi meccanismi perequativi alle trasformazioni urbanistiche, si muovono le altre legislazioni regionali.

Nel modello emiliano (che riprende nella sostanza il modello di perequazione generalizzata proposto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica), il Piano strutturale comunale (Psc) può riconoscere la medesima capacità edificatoria ai diversi ambiti che presentano caratteristiche omogenee (di fatto e di diritto). Il Piano operativo comunale (Poc) ed i Piani urbanistici attuativi (Pua), disciplinano puntualmente gli interventi di trasformazione sulla base delle regole e dei criteri generali indicati dal Psc, assicurando la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri fra tutti i proprietari degli immobili interessati, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree.

Nel modello lombardo, la perequazione è affiancata come detto da modalità di compensazione e di incentivazione. Il Documento di piano (equiparabile con qualche

cautela alla dimensione strutturale della pianificazione, anche se presenta una validità quinquennale, probabilmente incoerente con la necessaria durata lunga delle previsioni di trasformazione), definisce i criteri generali della perequazione, ripartendo fra tutti gli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione, disciplinati puntualmente dai successivi piani attuativi o dagli atti di programmazione negoziata (la legge lombarda non prevede una organica fase di raccordo fra le previsioni generali e le attuazioni operative). Inoltre, alle aree puntualmente destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dal piano (si tratta di una definizione di compensazione differente rispetto a quella tradizionalmente utilizzata nelle tecniche di perequazione generalizzata).

I diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono commerciabili ed i comuni istituiscono il registro delle cessioni.

Il Documento di piano può infine prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici aggiuntivi, una disciplina di incentivazione, finalizzata alla riqualificazione urbana e in iniziative di edilizia residenziale pubblica. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, nonché ai fini del recupero delle aree degradate o dismesse e della conservazione degli immobili di interesse storico-artistico.

La legislazione nazionale non ha ad oggi ancora affrontato la perequazione all'interno di una legge quadro, nonostante differenti ma non riusciti tentativi di riforma urbanistica effettuati nel corso delle ultime due legislature. In ogni caso, in quasi tutti i differenti disegni di riforma presentati e discussi negli ultimi anni, la perequazione è indicata come modalità ordinaria per l'attuazione delle trasformazioni urbanistiche.

Lo stesso discusso progetto di legge nazionale n. 153 del 2005 "Principi fondamentali per il governo del territorio"¹⁰, ha introdotto una norma generale di riferimento, enunciando la possibilità di principi perequativi e compensativi nell'attuazione delle previsioni urbanistiche, da definire all'interno della dimensione strutturale del piano. All'indomani dell'eventuale approvazione della legge quadro nazionale, si può escludere che sorgano, dove sia già stato introdotto il principio perequativo, problemi di compatibilità, in considerazione anche della precisa funzione di norma di principi e del suo contenuto quale norma base del sistema della legge nazionale. Lo stesso progetto di legge ricordato dispone uno specifico rinvio alla normativa regionale e dunque riconosce ampio spazio e legittimità alla stessa.

Va infine ricordato come la giurisprudenza amministrativa si sia già pronunciata sul sistema della perequazione con importanti sentenze che ne hanno sancito non solo l'ammissibilità ma anche l'utilità e l'efficacia nel perseguimento degli interessi pubblici: il TAR Emilia Romagna, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22 (sul Prg di Reggio Emilia); il TAR Lazio, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652 (sulla "compensazione" della "variante delle certezze"); il TAR Campania, Salerno, sez. I, 5 luglio 2002, n. 670 (in particolare sui comparti, la quale non ritiene necessaria una legge di supporto per



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto ottavo classificato, Studio Archea

l'introduzione di modelli di perequazione urbanistica); il Consiglio di Stato, sez. IV, 3 maggio 2000, n. 2614 (sulla "compensazione").

Indipendentemente dall'eventuale e da molti auspicata legge quadro nazionale, che strutturi il tema della perequazione urbanistica all'interno delle nuove dimensioni del piano, si può affermare che lavorando nelle condizioni legislative e giuridiche specifiche date di ogni contesto regionale e locale, la perequazione ha svolto e potrà conseguentemente continuare a svolgere un ruolo rilevante per tornare a dare credibilità ma soprattutto efficacia al "metodo della pianificazione".

La perequazione nei casi studio

La perequazione urbanistica e l'acquisizione compensativa dei suoli sono come illustrato previste da molte leggi regionali di nuova generazione e sono diventate modalità ordinarie in tanti piani italiani.

Una serie di esperienze di piani comunali negli ultimi dieci anni hanno utilizzato la perequazione urbanistica quale modalità di attuazione delle grandi trasformazioni urbane (Torino Prg91, Piacenza Prg97, Reggio Prg99, Cremona Prg99, Parma Prg99, RomaPrg03, Ivrea Prg04, Cuneo 2004, solo per citare i principali) e ne stanno verificando l'attuazione con risultati più che soddisfacenti.

Le prime esperienze hanno messo in campo una molteplicità di progetti con proposte fra di loro differenti e articolate. Attraverso indirizzi e regole pragmatiche, saldamente ancorate alla conoscenza e alle pratiche locali, le ormai numerose esperienze in corso stanno contribuendo a sostenere l'operatività del piano e ad armonizzare le strategie politiche con le azioni promosse a partire dai piani disponibili, sia quelli rimasti ancorati al modello della legge urbanistica del 1942, sia quelli che si confrontano con la riforma del piano comunale.

Quelle presentate nel presente volume consentono di approfondire il modo con cui sono state utilizzate diverse pratiche di perequazione in ragione del conseguimento di un chiaro disegno strategico promosso da quei piani. Si è cercato di evidenziare come, in maniera diversa ogni esperienza chiede alla perequazione di concorrere alla realizzazione di ulteriori finalità aggiuntive o incrementali che travalicano gli aspetti strettamente legati all'equità: finalità che costituiscono in definitiva il progetto di città, di cui il meccanismo perequativo ne assicura l'efficacia operativa e attuativa.

I casi raccolti rappresentano perlopiù esperienze di piano in cui è già possibile operare un solido bilancio di attuazione e di funzionamento dei meccanismi sperimentati.

Proprio il confronto con l'operatività e con la complessità dei processi attuativi permette di costruire un utile confronto e relazione con i contributi offerti nella prima parte del volume di carattere maggiormente teorico e metodologico.

I casi presentati verificano e danno conto della ampia casistica progettuale che la perequazione offre; della sua flessibilità di applicazione a esperienze di pianificazione generale o anche di particolari strumenti del piano, o in altri casi di progetti specifici. In città medie e grandi, ma anche in quelle realtà insediative più piccole investite dai processi di metropolizzazione e di trasformazione.



Cesena, Concorso internazionale di idee del Parco Novello 2008, Progetto ottavo classificato, Studio Archa

Flessibilità e adattabilità che si esprime in contesti insediativi e assetti di mercato immobiliare tra loro molto differenti, dove la conoscenza della struttura fondiaria e delle caratteristiche del mercato riveste una condizione di successo della manovra proposta.

I casi presentati rappresentano solo una piccola parte delle esperienze che hanno permesso di sperimentare e far crescere il modello perequativo della trasformazione urbana e di quelle che sulla scia dei risultati concreti conseguiti, si stanno elaborando in numerose città.

Nella selezione operata in questo volume, Torino rappresenta un'esperienza storica sia per i tempi in cui è stata concepita sia perché rimane ancora quella più significativa conseguita per la riorganizzazione urbanistica di una grande città italiana. Attraverso un meccanismo perequativo ancora piuttosto rudimentale e generoso, ma di lucida sintesi interpretativa e applicativa, la città di Torino ha promosso un generale approccio per la città del futuro e ha accompagnato quella rivoluzione urbana postindustriale, i cui esiti sono ormai sotto gli occhi di tutti.

Il caso di Roma rappresenta, di contro, l'elaborazione più avanzata proposta per una grande città, ma testimonia anche l'occasione persa di emancipare quasi totalmente il piano dall'inefficacia del modello espropriativo. Pesa conseguente alla parzializzazione del modello di acquisizione compensativa delle aree per servizi e nella città consolidata introdotta in sede di adozione del piano e confermata in sede di controdeduzioni a causa delle pressioni esercitate dalle componenti politiche della sinistra radicale.

Il caso del Comune di Reggio Emilia e della Città di Ivrea danno atto, invece, per due contesti diversi, della praticabilità di due sistemi perequativi articolati e perfezionati sotto il profilo della tecnica pianificatoria, che si misurano con quelle funzionalità aggiuntive ricordate precedentemente. Il piano di Reggio Emilia approfondisce la prospettiva della rigenerazione ambientale ed ecologica, mentre quello di Ivrea sperimenta anche l'inserimento organico delle problematiche relative alla casa sociale. A Padova, invece, la perequazione è indirizzata essenzialmente ad aggiornare il progetto di città pubblica della metà degli anni '70, ricercando soluzioni operative che consentano di superare le difficoltà di attuare quel piano affidandosi unicamente al modello espropriativo. L'occasione offerta dalla variante dei servizi non si traduce in una applicazione di carattere tematico, ma diviene l'anticipazione di un progetto di riqualificazione urbana, che si completerà con il nuovo piano.

Il caso di Cremona consente infine di mettere in rilievo, a differenza dei casi precedenti, le criticità applicative di un modello tecnicamente concepito in modo allargato e al contempo particolareggiato rispetto ai differenti contesti, confermando le difficoltà operative che la perequazione incontra quando applicata alle micro-trasformazioni della città consolidata.

NOTE

1 Paolo Galuzzi e Piergiorgio Vitillo hanno comunemente strutturato l'impostazione del testo e la bibliografia di riferimento.

Paolo Galuzzi ha redatto i paragrafi "Perequazione urbanistica, esproprio e riforma del piano", "Progettare il piano operativo con la perequazione", "Perequazione come progetto. Le possibili finalità aggiuntive della perequazione", "La perequazione nel rilancio delle politiche abitative", "La perequazione nei casi studio".

Piergiorgio Vitillo ha redatto i paragrafi "La perequazione nelle differenti dimensioni del piano", "Progettare il piano strutturale con la perequazione", "Tecniche perequative", "Perequazione e città pubblica", "Perequazione e leggi regionali".

2 Cfr. Oliva, F., "La crisi dell'esproprio", *Urbanistica Informazioni*, n. 157, 1998, pp. 36-37.

3 Per la proposta di riforma presentata dall'INU nel 1995 si veda Barbieri, C. A., Oliva, F. (a cura di), "Le prospettive perequative del regime immobiliare", *Urbanistica Quaderni*, n. 7, novembre 1995.

4 Il caso esemplare e maggiormente significativo è quello del Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) della LR dell'Emilia Romagna n. 20/2000.

5 Cfr. Crocioni G., Stringa F. (a cura di), "Comune di Ravenna. Programma di riqualificazione urbana della Darsena di Città", *Urbanistica Quaderni*, n. 13, 1997.

Micelli, E., "La compensazione fondiaria a Ravenna", *Urbanistica*, n. 109, 1997, pp. 78-83.

6 Cfr. De Carli M. (a cura di), *Strumenti per il governo del territorio. Perequazione urbanistica e Borsa dei diritti edificatori*, FrancoAngeli, Osmi Borsa Immobiliare, Milano, 2007.

7 Cfr. Urbani, P., *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

8 Relativamente al tema si veda: Campos Venuti, G., "Le innovazioni del piano: perequazione ed ecologia", *Urbanistica*, n. 103, 1995, pp.66-75.

9 Stefano Stanghellini, "Prospettive di perequazione in Trentino: spunti operativi dall'esperienza nazionale", in *Sentieri urbani Lettera periodica della Sezione Trentino dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, n.6/2006.

10 Progetto di legge della XIV legislatura (Lupi ed altri), approvato solo dalla Camera dei Deputati (giugno 2005).