

# 4

## Il governo del territorio tra giuristi e urbanisti

*Cosa è urbanistico nel governo del territorio, e cosa è giuridico? La domanda si potrebbe porre anche relativamente alle altre scienze della terra rispetto agli impianti legislativi*

# 7

## Perequare e compensare ricerche, metodi

*Avendo ormai assodato il “perché” perequare, l’interesse si è spostato sul “come” perequare, producendo una rilevantissima stagione di sperimentazione*

# 39

## Rassegna

*Le Fasi di Gestione delle Opere Pubbliche; il Progetto Artist; il Programma di Rigenerazione a Bari; il nuovo porto di Brindisi*

# 51

## una finestra su: Brooklyn

*Secondo il piano strategico nel 2016 New York avrà un milione di abitanti in più. Intanto ogni giorno nasce un a nuova community frutto di un modello di democrazia partecipativa*

**220**

Rivista  
bimestrale  
Anno XXXVI  
luglio-agosto 2008  
€ 10,00

**INU**  
Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a Ufficio Posta Roma - Romanina per la restituzione al mittente previo addebito

# Urbanistica INFORMAZIONI

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica

**Editore:** INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di n. 3563/1995;  
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190

**Fondata da**  
Edoardo Salzano

Anno XXXVI  
luglio-agosto 2008  
Euro 10,00

**Direttore responsabile**  
Paolo Avarello

**Direttore scientifico**  
Francesco Sbetti

**Vicedirettore scientifico**  
Loredana Seassaro

**Redazione centrale**  
Francesca Calace,  
Daniela De Leo,  
Carolina Giaimo,  
Pierluigi Nobile,  
Anna Laura Palazzo,  
Sandra Vecchietti

**Coordinatore della redazione**  
Cristina Musacchio  
Email: [urbinf@inuedizioni.it](mailto:urbinf@inuedizioni.it)

**Rubriche**  
Angela Barbanante (Agenda), Marco Cremaschi (una finestra su...), Ezio Miceli (Crediti urbanistici), Sandra Vecchietti (Riforma urbanistica), Ruben Baiocco (Libri e altro)

**Progetto grafico**  
Giovanna Vitale

**Supervisione**  
Giovanni Anceschi

**Servizio abbonamenti**  
Monica Belli  
Email: [inued@inuedizioni.it](mailto:inued@inuedizioni.it)

**Iniziativa promozionali**  
Cristina Buttinelli  
Email: [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

**Consiglio di amministrazione di INU Edizioni**  
G. Pagliettini (presidente), U. Frank (consigliere delegato), F. Calace, M. Fantin, A.P. Latini, P. Properzi

**Redazione, amministrazione e pubblicità:**  
Inu Edizioni srl  
Piazza Farnese, 44  
00186 Roma  
tel. 06/68134341  
06/68195562,  
fax 06/68214773  
<http://www.inu.it>

**Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale Inu**

Bruno Asquini, Carlo Alberto Barbieri, Sebastiano Bitti, Roberto Bobbio, Maria Donatella Borsellino, Enrico Costa, Marco Cremaschi, Giuseppe De Luca, Marisa Fantin, Antonio Fassone, Luisa Garassino, Roberto Gerundo, Mauro Giudice, Massimo Giuliani, Guido Leoni, Roberto Lo Giudice, Stefano Mariotti, Sauro Moglie, Alfiero Moretti, Piero Nobile, Federico Oliva, Francesca Pace, Fortunato Pagano, Roberto Pallottini, Mario Piccinini, Claudio Polo, Pierluigi Properzi, Manuela Ricci, Nicolò Savarese, Francesco Sbetti, Ornella Segnalini, Stefano Stanghellini, Michele Talia, Maurizio Tomazzoni, Silvia Viviani, Comune di Roma (Lucio Contardi), Provincia di Bologna (Alessandro Delpiano), Regione Abruzzo (Franco Caramanico)

**Corrispondenti regionali del comitato scientifico**

Abruzzo e Molise: R. Radoccia (coord.) [inuab@tin.it](mailto:inuab@tin.it), B. Romano, Alto Adige: P. Morello (coord.) [sistema.bz@dante20a.it](mailto:sistema.bz@dante20a.it), Basilicata: P. Pontrandolfi (coord.) [urbinf@tin.it](mailto:urbinf@tin.it), M. Gerardi, E. De Santis  
Calabria: C. Fallanca (coord.) [cfallanca@unire.it](mailto:cfallanca@unire.it), F. Rossi, M. A. Teti.  
Campania: E. Coppola (coord.) [emanuela.coppola@fastweb-net.it](mailto:emanuela.coppola@fastweb-net.it), F. Bernasconi, D. De Leo.  
Emilia-Romagna: I. Cremonini (coord.) [irenecremonin@alice.it](mailto:irenecremonin@alice.it), L. Vecchi.  
Friuli-Venezia Giulia: G. Dri (coord.) [architetto\\_dri@libero.it](mailto:architetto_dri@libero.it), M. Grazia Santoro.  
Lazio: L. Nucci (coord.), [lucianucci@iol.it](mailto:lucianucci@iol.it)  
A. Cazzola, L. Contardi, C. Giannino.

Liguria: V. Galdi (coord.) [valiagaldi@noieco.it](mailto:valiagaldi@noieco.it)  
S. Silvano, A. Vergaro.  
Lombardia: I. Rossi (coord.) [rossidel@tin.it](mailto:rossidel@tin.it), E. Campo, L. Imberti  
Marche: C. Centanni (coord.) [claudio.centanni@comune.acona.it](mailto:claudio.centanni@comune.acona.it), A.M. Santinelli.  
Piemonte: S. Saccomani (coord.), [saccomani@polito.it](mailto:saccomani@polito.it), G. Ferrero.  
Puglia: C. Torre, F. Rotondo (coord.) [Torre@poliba.it](mailto:Torre@poliba.it), [rotondo@poliba.it](mailto:rotondo@poliba.it), A. Reina, D. Caiuolo  
Sardegna: A. Casu (coord.) [casual@tiscalinet.it](mailto:casual@tiscalinet.it), M. Pippia, S. Roggio.  
Sicilia: T. Cannarozzo (coord.) [terecann@unipa.it](mailto:terecann@unipa.it)  
Toscana: L. Rignanese (coord.) [l.rignanese@poliba.it](mailto:l.rignanese@poliba.it), M. Caradonna, M. Marchetta, M. Parigi  
Trentino: B. Zanon (coord.) [bruno.zanon@ing.unitn.it](mailto:bruno.zanon@ing.unitn.it), F. Forrer.  
Umbria: A. Bruni (coord.) [a.bruni@spoletoprogetti.com](mailto:a.bruni@spoletoprogetti.com)  
G. Ghiglioni, C. Bagnetti, R. Guarnello.  
Veneto: M. Fantin (coord.) [marisafantin@archistudiovi.it](mailto:marisafantin@archistudiovi.it)  
M. Morgante, E. Orlandin

Registrazione presso il Tribunale della stampa di Roma, n.122/1997  
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma 20/b, L. 662/96 - Roma

**Impaginazione, fotocomposizione e stampa**  
GGE srl, Via Tito Omboni 65, 00147 Roma, Tel. 06/51604719

**Abbonamento annuale** Euro 50,00  
Versamento sul c/c postale n.16286007, intestato a INU Edizioni srl:  
Piazza Farnese 44, 00186 Roma, o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.



Questo periodico è associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Rivista bimestrale di cultura urbanistica e ambiente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

# 220

Finito di stampare il 20 novembre 2008

## Aperture

L'urbanistica ai tempi della crisi  
*Francesco Sbetti, p. 3*

## ... si discute:

Il governo del territorio tra giuristi e urbanisti  
*Pierluigi Properzi, p. 4*

## Perequare e compensare: ricerche, metodi

---

*a cura di Francesca Calace, p. 7*

Aspetti da precisare per assicurare l'operatività dei dispositivi  
*Pierluigi Morano, p. 8*

La perequazione nel progetto di città  
*Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo, p. 10*

Perequazione e qualità morfologica  
*Claudia Trillo, p. 12*

Politiche di compensazione per le infrastrutture  
*Vittorio Ferri, p. 15*

Le forme dell'equità urbana  
*Carla Eboli, Michele Grimaldi, p. 17*

Strumenti perequativi per l'acquisizione dei suoli in Francia  
*Fabio Fiocco, p. 19*

## Perequare e compensare: pratiche, progetti

---

Ivrea: perequare il processo di riqualificazione urbana  
*Paolo Galuzzi, p. 23*

Reggio Emilia: il nodo previsione/gestione/attuazione  
*Piergiorgio Vitillo, p. 25*

La perequazione urbanistica nel Piano di Parma  
*Francesco Manfredi, Silvia Ombellini, Ivano Savi, p. 27*

Rovereto: i meccanismi del Piano Casa  
*Valentina Cosmi, p. 31*

La Declassata del Comune di Prato  
*Valeria Ruaro, p. 32*

La perequazione nelle Marche  
*Giavanni Sergi, p. 33*

# Indice

Perequare in Campania  
*Giuseppe Merola, p. 34*

Compensazione e sostenibilità in Sicilia  
*Maria Chiara Tomasino, p. 37*

## Rassegna

---

Le fasi di gestione delle Opere Pubbliche  
*Patrizio Belli, p. 39*

Il Progetto ARTIST e la Mobilità sostenibile  
*Luciano Marasco, p. 42*

IL Programma di Rigenerazione del Quartiere San Girolamo a Bari  
*Claudia Salimbeni, p. 45*

Il nuovo porto di Brindisi: un'occasione di riqualificazione urbana  
*Enrica Leonardis, p. 47*

Le ZFU: nuove prospettive per le aree urbane depresse  
*Carmela Giannino, p. 50*

## una finestra su: Brooklyn

---

Fort Greene: tra grandi progetti e micropratiche  
*Sandra Annunziata, p. 51*

Contro i giganti nel quartiere  
*Sandra Annunziata, p. 53*

Leggere il quartiere  
*Sandra Annunziata, p. 56*

## Loredana Seassarò

---

Una rustica gentile  
*Paolo Avarello, p. 57*

Ricordo di Lori  
*Roberto Bobbio, p. 58*

## Crediti urbanistici

---

Città, famiglia e mutui  
*Ezio Micelli, p. 60*

## Eventi

---

Cantieri urbani e territoriali a Forum PA '08  
*Massimiliano Roma, p. 62*

Verso la riforma della Lr 28/95 Umbria  
*Alessandro Bruni, Gabriele Ghiglioni, p. 65*

## Inu

---

I gruppi di studio nazionali, p. 69

La Vas in Emilia Romagna alla luce della nuova normativa ambientale  
*Inu Emilia-Romagna, p. 75*

## Assurb

---

*a cura di Daniele Rallo, p. 77*

## Libri ed altro

---

*a cura di Ruben Baiocco, p. 79*

## La perequazione nel progetto di città

Paolo Galuzzi\*, Piergiorgio Vitillo\*\*

### Espropriare solo se necessario, perequare ovunque possibile

Un'alternativa all'esproprio per l'attuazione dei piani rimane indispensabile per l'urbanistica italiana. Rispetto alla stagione "pubblicistica", le condizioni operative sono profondamente cambiate: 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 utilizzato, perequativo ed operativo, della politica riformista dei Comuni. Oggi non è più così: i vincoli urbanistici durano solo 5 anni; e la loro decadenza può essere riproposta una sola volta, a condizione che sia pagato al proprietario uno specifico indennizzo per la sola apposizione del vincolo. Senza dimenticare che le indennità espropriative risultano assai cresciute e sono ormai commisurate (per legge dall'inizio degli anni '90, in modo sempre più accentuato dalla giurisprudenza recente) ai valori di mercato. Contemporaneamente, le risorse finanziarie delle Amministrazioni pubbliche sono sempre più ridotte. Di fatto, nessun Comune utilizza più l'esproprio per la costruzione della città pubblica, con rare eccezioni per le infrastrutture a rete. 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.

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. In un Paese dove la regola più diffusa è stata per decenni costruire sul proprio terreno, la perequazione segnava un momento di chiara discontinuità rispetto alle pratiche prevalenti. Sono bastati però alcuni piani perequativi sperimentati con ragionevolezza all'inizio degli anni '90, per fare capire che il nuovo meccanismo non solo era possibile, ma anche più conveniente sia per i proprietari che per il Comune e che quindi quella della perequazione era una strada percorribile.

A fronte a questa situazione, molte leggi regionali recenti propongono la perequazione come regola dell'attuazione dei piani comunali, non escludendo naturalmente l'esproprio

come eccezione; e sempre più numerose esperienze di pianificazione locale hanno imboccato questa strada per l'acquisizione delle aree pubbliche e per garantire la prospettiva di fattibilità delle previsioni pubbliche e private dei piani. Inoltre, la separazione tra la dimensione strutturale e operativa prevista da molte leggi regionali riformate potrà rafforzare l'applicazione della perequazione urbanistica e incidere sulla rendita urbana, in quanto elimina la prescrittività del piano generale che attribuisce ai privati i diritti edificatori a tempo indeterminato. Tale prescrittività 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. Nella prospettiva della riforma, la perequazione assume quindi ruoli e caratteri differenti a seconda della dimensione della pianificazione all'interno della quale si inserisce:

- *criteri orientamenti perequativi generali* (flessibili e adattabili), nella dimensione strutturale, declinati attraverso indirizzi normativi non veri 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.

### **Tecniche, progetto**

La perequazione urbanistica, come tutti gli strumenti, può essere utilizzata bene o male. Ma nelle applicazioni virtuose consente non solo di raggiungere finalità di equità e pari trattamento delle proprietà interessate dalle trasformazioni, ma anche robusti obiettivi aggiuntivi: coesione sociale, rigenerazione ecologica, costruzione della città pubblica, contenuti del progetto urbano, 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, e molti altri ancora. Un principio semplice da comprendere, ma con 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, generalmente finalizzata all'ottenimento di specifici obiettivi o di mirate politiche urbane, prescindendo da obiettivi sistematici di trattamento delle trasformazioni urbanistiche programmate.

Le modalità di applicazione della perequazione sono sostanzialmente di tre tipi:

- 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 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. Se la perequazione urbanistica non può per sue caratteristiche e natura risolvere temi di disparità immobiliare 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 si configura anche quale strumento che incrementa le capacità e la forza contrattuali delle Amministrazioni comunali nei processi di negoziazione. Nel nuovo piano riformato, la perequazione urbanistica non costituisce semplicemente una necessaria e urgente alternativa attuativa, ma diviene uno strumento utile, duttile e flessibile del progetto di città e per il urbano, capace di adattarsi alle variabili locali e di promuovere diversificate politiche a sostegno della città pubblica.

In particolare, le questioni principali che oggi la perequazione urbanistica è chiamata ad affrontare riguardano non solo il cronico recupero qualitativo e quantitativo di verde pubblico e di standard pregressi nelle città italiane: consente, per esempio, di offrire un'importante occasione di rigenerazione urbana, soprattutto quando applicata ad aree già urbanizzate, dimesse o da ristrutturare, o a aree interne ai tessuti urbani più densamente edificati, da rinaturalizzare

e connettere alle reti ecologiche urbane, attraverso la concentrazione o il trasferimento dei diritti edificatori. Offre inoltre al progetto urbano occasioni per un diverso approccio compositivo e funzionale, indirizzato ad innovare i prodotti del mercato immobiliare e a sostenere la qualità urbana e l'integrazione degli usi nei nuovi insediamenti. Affrontando contemporaneamente la questione della casa sociale, nelle diverse problematiche e dimensioni che oggi forse più di ieri questo tema sollecita.

\* Architetto, DIAP, Politecnico di Milano.

\*\* Architetto, DIAP, Politecnico di Milano.