

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

abbonamenti 2009

abbonarsi è sempre più conveniente

“la comodità di ricevere direttamente a casa i sei fascicoli annuali versando un importo di soli € 50”

“il risparmio di oltre il 15% sul prezzo di copertina e la possibilità di inserire l'intero importo tra gli oneri deducibili nella dichiarazione dei redditi”

“l'omaggio delle monografie *Urbanistica DOSSIER*, fascicoli mensili dedicati a temi attuali della ricerca e della pratica urbanistica”

promozione speciale agli stessi costi del 2006

abbonamento a *Urbanistica Informazioni* (bimestrale) € 50,00 + abbonamento a *Urbanistica Dossier* (mensile) € 30,00 + abbonamento *Urbanistica* (quadrimestrale) € 68,00
€ 100,00 (invece di € 148,00)

NOME COGNOME VIA/PIAZZA

CAP CITTÀ PR TELEFONO E-MAIL

P. IVA PROFESSIONE ENTE DI APPARTENENZA

Prego attivare il seguente abbonamento:

- Urbanistica Informazioni* 2009 + *Urbanistica Dossier* 2009, € 50,00
- Urbanistica* 2009, € 68,00 (solo per i soci INU € 54,00)
- Urbanistica Informazioni* + *Urbanistica Dossier* + *Urbanistica* 2009, € 100,00

Ho effettuato versamento anticipato dell'importo da me dovuto tramite:

- c.c.p. 16286007 intestato a "INU Edizioni Srl, Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma"
- bonifico bancario tramite Banca Antoniana Popolare Veneta, agenzia n. 37, conto n. 10739 - V intestato a "INU Edizioni Srl", ABI 5040, CAB 3375, CIN F.

Carta di credito del circuito: Cartasi Visa Mastercard n. scadenza

- allego assegno bancario non trasferibile intestato e INU Edizioni srl

Data

Firma

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni della Legge n. 196/2003, ai fini della registrazione della richiesta dell'abbonamento alle riviste da Lei indicate e per l'invio delle riviste stesse. I dati verranno copiati su supporto informatico e conservati nei rispettivi archivi cartaceo e informatico. Saranno aggiornati secondo Sue espresse richieste e/o verifiche da parte della Casa editrice. I dati da Lei forniti potranno essere altresì utilizzati da INU Edizioni per la promozione di altri prodotti editoriali e per l'invio di newsletter solo dietro Sua espresa autorizzazione. A tal fine La preghiamo di barrare l'opzione da Lei prescelta:

- sì, Vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter
- no, non inviatemi materiale pubblicitario e newsletter

Firma



Aperture

Aperture

L'urbanistica ai tempi della crisi

Francesco Sbetti

L'attenzione della politica, quella dei governi, ma anche delle famiglie e delle imprese, con un violento giro di boa si è risvegliata in un mondo che rispetto a quello che veniva raccontato è completamente diverso, e soprattutto è diverso il futuro che si prospetta.

Affermazioni come quelle che le risorse non sono illimitate e che il modello di vita di tutti noi deve mettere al centro il risparmio energetico, sono diventate in questa seconda metà del 2008 una consapevolezza diffusa e condivisa da molti. Non serve descrivere i caratteri della crisi, e certamente meglio di noi lo stanno facendo giornali e riviste economiche, ci sembra invece utile riflettere su come l'urbanistica e i soggetti deputati al governo del territorio stiano affrontando questa condizione che in estrema sintesi possiamo così definire: domanda crescente di welfare urbano in presenza di risorse decisamente sempre più basse.

Il tema della casa, che significa innanzitutto ridotta disponibilità d'abitazioni in affitto e comunque offerte a prezzi elevati, rappresenta sicuramente il nodo del problema per molte famiglie e molti giovani in tutte le città italiane e specificatamente in quelle dove la tensione abitativa è alimentata da processi di concorrenza tra diversi tipi di domande: giovani, lavoratori in mobilità, studenti, cittadini stranieri.

I nostri comuni sono però attestati anche su di un altro fronte di crisi, rappresentato dalla carenza di risorse da investire per il governo del territorio, che significa difficoltà di costruzione e realizzazione dei servizi pubblici che rappresentano la qualità che da sempre mette in crisi le nostre città: spazi verdi, strutture sportive, infrastrutture urbane, reti pubbliche per la mobilità. Gli strumenti finanziari autonomi e i trasferimenti dal centro sono sicuramente insufficienti e la risposta che i comuni avevano nel tempo consolidato oggi non è più percorribile. Molti comuni infatti hanno interpretato l'urbanistica come lo strumento (oneri, concessioni e più recentemente extra bonus in termini di aree e/o opere) per finanziare le opere pubbliche e i servizi che altrimenti non avrebbero potuto fare. Si è creata così nel tempo una sorta di "alleanza" tra operatori immobiliari e comuni, mediata tecnicamente dall'urbanistica, che aveva nelle esperienze migliori l'obiettivo di finanziare la città pubblica attraverso l'intervento privato, ed in altri casi, assunto

semplicemente il ruolo di alimentare una domanda di servizi in funzione di una domanda di investimento.

Il tema è complesso e i singoli casi sono complessi e non riducibili a questa schematizzazione che propongo, ma che serve per evidenziare come ad una questione reale: assenza di finanziamenti e ridotta disponibilità di risorse pubbliche, i comuni abbiano intrapreso in qualche misura la strada della *vendita del territorio per finanziarsi*. In questo numero dedichiamo molto spazio al tema della perequazione presentando riflessioni e casi concreti di intervento, certamente questo non vuole essere l'indicazione di un percorso esclusivo, quanto piuttosto la rappresentazione di una strada faticosa e difficile intrapresa da molte amministrazioni per gestire i processi di trasformazione del territorio. La crisi finanziaria, ma anche economica di cui sono investite le famiglie e le imprese, pone i comuni di fronte a mutate condizioni e i piani urbanistici rischiano di tornare ad essere "libri dei sogni" e "piani di carta". I processi di riconversione e risanamento delle aree degradate non trovano le condizioni per attuarsi di fronte a costi di bonifica crescenti e di un sostanziale disinteresse per investimenti in servizi e terziario; non a caso stiamo assistendo quasi ovunque a trasformazioni di destinazione d'uso e questa volta da uffici ad abitazioni. I contenitori grandi e piccoli, presenti in tutti i nostri comuni, abbandonata l'originaria destinazione: scuole, caserme, ospedali, per inefficienza intrinseca (costa troppo risanarli e renderli efficienti in termini funzionali ed energetici) o per esaurimento della stessa funzione, non interessano quasi più nessuno e nessuno ha le risorse per re-immeterli sul mercato. Infine anche le nuove aree residenziali e produttive sembrano essere più una richiesta per prenotare una ipotesi piuttosto che prefigurare un intervento. Questa nuova condizione pone importanti problemi ai comuni, ai cittadini e anche agli urbanisti; nello specifico si pone il tema di come il piano (e altri strumenti di governo del territorio) possano garantire qualità urbana ed ambientale, servizi pubblici e case in affitto, in assenza di interventi pubblici diretti e di operatori in grado di trovare sostenibilità economica per finanziarli. Sembra una domanda senza risposta, ma forse proprio nel piano urbanistico e nella sua possibilità/capacità di "regolare" interessi pubblici e privati può essere trovato un equilibrio in grado di fornire risposte alle domande che anche il mercato pone. Si possono cioè ripensare interventi ed investimenti di sostegno alle famiglie e alle imprese remunerando gli investimenti e non i processi immobiliari sganciati da qualsiasi ragione di domanda produttiva e residenziale come è stato fatto nel passato con il proliferare dei "capannoni" promossi con gli incentivi di Tremonti.

Molti comuni grandi e piccoli sono alle prese con la redazione dei Piani Urbanistici e nel tentativo di dare risposte credibili ai loro cittadini e al loro territorio; compito della tecnica urbanistica è anche quello di aiutarli ad attraversare il tempo della crisi, senza che questo debba significare continuare a vendere il territorio per fare cassa o rinunciare a dare risposte ai fabbisogni.

...si discute ...si discute

Il governo del territorio tra giuristi e urbanisti

Pierluigi Properzi*

Cosa è *urbanistico* nel governo del territorio, e cosa è *giuridico*? La domanda si potrebbe porre anche relativamente alle altre scienze della terra e alle segmentazioni ambientali e paesaggistiche della pianificazione rispetto agli impianti legislativi che con esse interagiscono, e qualcuno potrebbe anche interrogarsi sul senso della domanda.

La questione si pone in relazione al postulato di unità che il termine *governo del territorio* ha introdotto in uno scenario consolidato che aveva progressivamente escluso storici urbani, geografi, naturalisti da un ambito sempre più professionalizzato nel quale la prevalenza delle componenti giuridiche anche su quelle urbanistiche è determinata dalla strenua difesa dell' impianto dirigitico e al contempo garantista di una legge elaborata negli anni '30 e dell'incapacità dei politici nel modificarlo.

Questo non ha impedito fertili rapporti tra le due discipline, alcuni maestri: M.S. Giannini A. Predieri, G. Astengo, M. Vittoriani, il gruppo storico dell'INU, hanno ripetutamente messo in discussione la natura esclusivamente "fondiaria" della pianificazione come suo impianto giuridico.

Oggi però si pone una questione di fondo che il drammatico stato del territorio e dell'economia del paese rende ancora più pressante.

La "disattenzione" che accompagna, ormai in forme conclamate, il governo del territorio nel nostro paese ha diverse responsabilità tra cui, primaria ed assorbente, quella politica.

Alla mancata discussione dei testi generali di riforma giacenti presso l'VIII° commissione (stancamente riproposti dal '95 in poi) fa da contraltare una crescente mercificazione del territorio da parte dello stato che, nel collasso finanziario che ormai ne definisce l'identità e purtroppo una delle ragioni della stessa esistenza, conta di svenderlo mettendolo "in valore" o di tassarlo piuttosto che di governarlo.

E' un quadro triste che mette necessariamente in gioco anche la disattenzione delle culture disciplinari che del territorio dovrebbero occuparsi

In primis la nostra che a mio avviso deve uscire da una dimensione un po' autoreferenziale che postula la propria

esistenza sul fatto che si debbano fare i piani perché è in obbligo di legge e che pertanto interpreta la legge di riforma solo come una legge di pianificazione tanto da fare assurdo questo ad un principio fondamentale da inserire nella legge.

Ma sono chiamate in causa anche altre discipline storicamente legate con quella che ancora chiamiamo urbanistica.

In particolare quella parte "debole" del diritto che è il diritto urbanistico a sua volta ricompreso in un diritto giovane e marginale quale quello amministrativo ma che, per una strana storia tutta italiana, diviene nella sua imperfezione e diversificazione la vera "urbanistica italiana".

Noi stessi seguiamo con attenzione sentenze cavillose, spesso contraddittorie, che annullano piani e resuscitano edificabilità improbabili con il timore reverenziale che in Italia accompagna (ancora per quanto?) il sentenziare dei giudici.

La questione di fondo è legata proprio alla costruzione del diritto urbanistico italiano intorno alla natura "fondiaria" del Prg.

Quando si definisce lo strumento nella legge urbanistica del '42 lo si ancora alla motivazione di una pubblica utilità generale sulle basi funzionali e razionali del piano e su una concezione garantista della proprietà privata .

Questo schema adattato ad una cultura prevalentemente "urbanizzatrice" ha prodotto gli esiti che conosciamo e che Ivo Diamanti ci ha recentemente descritto nello splendido articolo del 24 agosto su Repubblica "Italia, condominio degli estranei"

Ma in questo quadro è stata proprio la produzione legislativa insufficiente - nulla quella dello stato, pletorica e per la maggior parte ripetitiva quella delle regioni - ad avere una responsabilità centrale rappresentando in termini emblematici anche l'evoluzione di una crisi disciplinare che ha caratterizzato *il non governo del territorio* in Italia.

Nella pluralità delle procedure regionali e nel proliferare degli strumenti si è ritenuto ingenuamente di poter recuperare con icocervi giuridici la sconfitta "politica" del '63 (che forse andrebbe anch'essa meglio analizzata oltre la retorica, nella sua effettualità strettamente "urbanistica" e quindi nei suoi limiti obiettivi, anche comparativamente con gli altri paesi europei). Si è cercato inoltre di spostare l'asse ordinatore degli impianti legislativi su tematiche "non fondiaria". quali la sostenibilità dello sviluppo, la partecipazione, la sussidiarietà, Nel tempo ne è derivata una sorta di modificazione genetica resa ancor più evidente dalla sopravvivenza di un legislazione urbanistica statale tutta invece centrata sulla "giustificazione" della compressione del diritto di proprietà attraverso l'artificio razionale e meccanicistico dei dimensionamenti.

Si è così creato un ambito indefinito di norme di governo del territorio che passano disinvoltamente dal tentativo di temperare le tutele separate dello stato nella pianificazione ordinaria, alla incentivazione della concorrenza pubblico-privato attraverso i nuovi istituti della "consensualità", in un proliferare di strumenti tutti simili e con nomi diversi Spesso questa anarchia legislativa viene imputata dai

giuristi al diletterismo degli urbanisti che senza averne titolo invadono un campo riservato.

Probabilmente, e considerati i risultati, c'è una qualche verità, anche se gli uffici legislativi delle regioni sono ottimi e attenti controllori, e i consulenti sono spesso ottimi giuristi.

La questione è probabilmente un'altra.

In alcuni impianti legislativi più recenti e più innovativi sono emerse due problematiche che i giuristi non riconducono (riescono a ricondurre) al modello legislativo di cui la 1150 è lo schema di riferimento (zonizzazione funzionale – conformazione del diritto di proprietà).

Si tratta di nuovi temi, ostici alla maggior parte dai nostri amici giuristi – per fortuna non a tutti – proprio perché rimettono in gioco questioni che pur se ripetutamente affrontate dalla giurisprudenza più attenta non trovano soluzione se non uscendo dalla schematismo prima tratteggiato.

La prima è quella della coesistenza, nella nuova pianificazione proposta dagli urbanisti, di una dimensione strutturale non conformativa e di una operativa conformativa dei diritti di proprietà ma basata su un impianto perequativo. Una difficile separazione concettuale della natura regolativa da quella previsiva del Piano. Su questo tema proposto sin dal '95 dall'Istituto non c'è stata nessuna seria riflessione dei giuristi se si escludono alcuni importanti approfondimenti di F. Pagano e l'appoggio "politico" più che disciplinare di alcuni altri amici che frequentano i nostri convegni.

Non c'è stata mai una organica riflessione dei giuristi in merito, come se si potesse continuare a gestire le città con l'esproprio per pubblica utilità, con i vincoli scaduti che affollano Tar consenzienti e via dicendo discettando di un diritto urbanistico astratto ma perfetto, da difendere dagli attacchi di urbanisti ignoranti.

Ricordo in tal proposito l'incipit di un noto giurista ad un nostro convegno che, invece di riflettere sulla insufficienza di una legge pensata durante il ventennio e malamente utilizzata da una classe politica affarista, in cui lo stesso aveva militato prima di ritrovare verginità nel PD, ha ritenuto di dover dare la colpa del fallimento urbanistico italiano ai soli urbanisti

Del resto è consuetudine anche di quei giuristi che in questi anni sono stati attratti dalla nuova urbanistica della consensualità e della governance per poi tornare alla snobistica "tutela del controllore" e discettare di

"controriforma urbanistica" prendersela con gli urbanisti pasticcioni che propongono cose diverse dalla legge del '42. I giuristi sono infatti convinti che tutto ruoti ancora intorno ai profili funzionali dell'Urbanistica e alla conformazione della proprietà privata e che quindi il Piano Regolatore sia lo strumento perfetto, anche se non ha dato in sessant'anni buona prova di sé; ma questo è colpa come si sa degli urbanisti.

La seconda è relativa alla nuova processualità valutativa che accompagna la pianificazione e che comporta a mio avviso una terzietà dell'impianto conoscitivo "per la valutazione" rispetto a quello "per il Piano", anche qui una

"separazione" della dimensione unitaria garantista del piano generale ed una rimessa in discussione della solidità intangibile dei vincoli morfologici e delle tutele separate. Quale nuova legge per il governo del territorio e quali alleanze (anche disciplinari) possono allora essere costruite?

Personalmente ritengo che il dibattito intorno alla nuova legge sia una importante occasione per aprirsi ad una riflessione interdisciplinare sui nuovi temi che caratterizzano il governo del territorio dimenticando per un attimo il Prg con le sue false sicurezze e con i suoi molti problemi in particolare affrontando la dimensione territoriale dei processi di trasformazione e la transcalarità e la relazionalità dello sviluppo. Non sono questioni prettamente urbanistiche nel senso tradizionale del termine (Prg) ma tanto meno sono questioni solo giuridiche. Una rivendicazione in tal senso dei campi disciplinari oltre che un po' patetica rischierebbe di caratterizzare negativamente la nuova legge

Si tratta di imparare dagli errori, di abbandonare i recinti professionali e di rimettere in gioco sistemi di garanzie spesso incardinati nella stessa carta costituzionale di una società preindustriale e premetropolitana, e di questo devono parlare urbanisti e giuristi e con loro le scienze della terra e della città. Un dibattito più ampio di quello sulla perequazione e di quello sul rapporto pubblico-privato, pur importanti ma molto interni alla natura del Piano. Ma se "il governo del territorio" non può essere considerato un campo disciplinare riservato (né per tradizione né per specificità) e se "l'urbanistica" nella sua interpretazione classica, costruita attorno ai limiti di compressione della proprietà privata nella giustificazione del pubblico interesse, non è più sufficiente a "regolare" l'uso e la costruzione della città, quale può essere un programma minimo di ricerca condiviso dai principali attori disciplinari? Propongo tre appunti per una agenda comune a giuristi e urbanisti;

- come risolvere la questione della motivazione razionale delle scelte e quella correlata della giustificazione della discrezionalità e della diversa natura dei vincoli (razionalità discrezionale dell'istituzione.)

- come risolvere la questione degli obiettivi minimi dell'azione di pianificazione (diritti di cittadinanza)

- come risolvere la questione del rapporto pubblico-privato nelle diverse fasi del processo (gestione- attuazione – pianificazione).

- La prima questione relativa alla *natura dei vincoli* è stata per la verità riproposta anche recentemente da alcuni studiosi (F. Karrer) e apre questioni enormi ma che possono essere risolte dal legislatore affrontando in termini non fariseici il doppio regime di indennizzabilità e temporalità. Resta la questione del rapporto tra la condivisione di una valutazione stabile relativa alla trasformabilità (non-trasformabilità) del territorio e le scelte discrezionali della pianificazione

A mio avviso la costruzione di un impianto di conoscenze territoriali-ambientali e implicitamente paesaggistiche è

attività istituzionale (non affidabile quindi alla episodicità e settorialità dei soli saperi disciplinari) ma soprattutto è attività “separata” da quella propria del piano.

Il piano deve confrontarsi con questi impianti condivisi (istituzionalmente e separatamente) nei “Luoghi della valutazione” quali le Conferenze di Pianificazione.

Questa convergenza di letture interpretative e valutative dello stato del territorio non deve assumere la natura del piano (previsiva e/o regolativa) ma rappresenta una dichiarazione sostantiva (molto più dei generici principi generali) sullo stato e la trasformabilità del territorio.

- La seconda questione quella dei *diritti minimi di cittadinanza* anch'essa affrontata dai ricercatori in una logica spesso solo tassonomica comporta una dimensione cooperativa tra i saperi disciplinari.

Se la principale ragione di essere della pianificazione (che non può essere essa stessa, come ingenuamente molti urbanisti propongono, individuandola come un principio generale) è quello di conferire condizioni di sostenibilità (nell'accezione francese di *durabilité*) allo sviluppo, allora il nodo centrale è quello di porre a base delle procedure valutative nuovi standard prestazionali (accessibilità, mobilità, sciurezza, etc.) legati alle trasformazioni.

I diritti di cittadinanza non possono solo essere enunciati in una legge statale ma ne va anche individuata una modalità realistica e ordinaria di realizzazione non subordinata all'esproprio per pubblica utilità (leggi del 1802).

- La terza e ultima questione quella delle *finalità del governo del territorio* è strettamente connessa alla seconda e a mio avviso consente di rileggere il governo del territorio in una logica non dirigistica

La L 1150 è stata una importante legge, elaborata per un sistema fortemente dirigistico, arrivata a conclusione di una rielaborazione culturale, durata un decennio, dell'impianto legislativo precedente, fondato sulla concezione del piano come sommatoria di opere pubbliche e sull'esproprio per pubblica utilità.

La dimensione privata era residuale rispetto al dirigismo di uno stato dittatoriale ma comunque tutelata nelle procedure da spezzoni di cultura giuridica liberale.

Mantenere questo impianto in un sistema come quello attuale che ha nei fatti invertito i ruoli conferendo quello residuale alla pubblica amministrazione, appare di scarsa utilità come del tutto illusorio appare un recupero nominalistico del dirigismo attraverso il piano da parte di Amministrazioni senza risorse.

Una possibile prospettiva è quella di “misurare” proprio sulle Armature Urbane sulla loro completezza e adeguatezza la partecipazione del privato alla costruzione della città e del territorio.

Evidenza pubblica, concorsualità, premialità rappresentano principi generali di un nuovo rapporto tra pubblico e privato in un paese che tenta la sua terza modernizzazione.

* Vice Presidente INU.

Perequare e compensare: ricerche, metodi

a cura di Francesca Calace

Di perequazione sappiamo molto, ormai. Molto si è scritto, molto si è praticato, con metodi e tecniche sempre più raffinate, più precise e sensibili. Anche nei contesti più sospettosi si è fatta strada la convinzione che perequare si può, anzi, si deve, per motivi ormai noti. Avendo ormai assodato il "perché" perequare, l'interesse si è spostato sul "come" perequare, producendo una relevantissima stagione di sperimentazione, della quale questa rivista costituisce una piccola testimonianza. Molti degli articoli in questa sezione sono dedicati a esplicitare il metodo e il senso stesso della perequazione in relazione alla nuova pianificazione e alle sue forme, a descrivere tecniche e metodologie messe a punto e sperimentate. Un panorama in divenire, rispetto al quale è utile registrare periodicamente lo stato dell'arte e le declinazioni in virtù dei differenti contesti territoriali.

Perequare non è solo un obiettivo, ma anche un mezzo. Come sappiamo, la perequazione ha un obiettivo di carattere etico, teso a garantire equità di trattamento, massimizzando al contempo l'interesse pubblico; ha anche l'obiettivo, più pragmatico, di garantire operatività agli strumenti di pianificazione che sono stati a lungo soggiogati alla sempre più difficoltosa possibilità di ricorrere all'istituto dell'esproprio. Ma come spesso accade quando una innovazione stimola a una densa sperimentazione operativa e interdisciplinare, talvolta si corre il rischio di non considerare che la perequazione, oltre ad essere un obiettivo, è anche un mezzo, uno strumento, una tecnica; un mezzo finalizzato a garantire efficacia alla pianificazione; un mezzo, insieme a tanti altri, insieme al piano stesso, per realizzare città migliori. Ovvero il rischio è di confondere il mezzo (la perequazione) con il fine (buoni progetti per città migliori). Allora, una delle possibili chiavi di lettura per le due sezioni di questo numero di UI è quella di suggerire una riflessione sulla *perequazione intesa come mezzo*, ovvero sulla capacità dei metodi perequativi di incidere sugli esiti materiali delle pratiche perequative, in termini di qualità dei risultati nel campo della progettazione e della realizzazione degli interventi; ci si è chiesti, cioè, se l'utilizzo della perequazione fosse autonomo e indipendente o, viceversa, legato e interconnesso alla qualità della progettazione e della materiale realizzazione delle trasformazioni.

Come già notato a proposito dei modelli emergenti di piani di nuova generazione (Micelli, UI 218), e come argomentato in alcuni contributi, lo strumento della perequazione, per la possibilità di essere collocato in diverse fasi e di diverse componenti della costruzione del piano, di essere applicato in modo generalizzato o per ambiti discreti, è straordinariamente duttile, al punto da esaltare e amplificare le differenze tra modelli di piano e incidere, forse talvolta in modo non completamente consapevole, sulla natura stessa dello strumento. Pertanto, pur riconoscendo come "alcune forme di piano perequativo comportano intrinsecamente la presa in carico di riflessioni di carattere morfologico sulla città" (Trillo, in questo numero), lo strumento della perequazione non appare di per sé garanzia di una pianificazione sensibile agli aspetti morfologici e della qualità degli esiti. Allora, se vista come "obiettivo", essa appare indiscutibilmente portatrice di equità e vantaggi pubblici, letta in quanto "mezzo", essa appare suscettibile di un uso diversamente sensibile e utile alla qualificazione delle trasformazioni. Un mezzo, appunto, in grado di sostenere strategie e scelte anche molto diverse tra loro. Da questo punto di vista, la scarsa formalizzazione dello strumento negli apparati normativi regionali, molto spesso invocata come funesta causa di un suo utilizzo parziale o della sua scarsa diffusione in alcuni contesti, rappresenta più un vantaggio che un limite, a patto che se ne riconoscano le potenzialità e i rischi.

Aspetti da precisare per assicurare l'operatività dei dispositivi

Pierluigi Morano*

A distanza di quindici anni dai primi scritti sulle tematiche perequative, la diffusione della perequazione e della compensazione urbanistica nel nostro Paese si presenta ampia e riguarda tutti i gradi di governo del territorio.

Nondimeno, diversi aspetti di questi strumenti non sono stati vagliati con il dovuto approfondimento e necessitano di una più meditata riflessione.

Nella presente nota sono ricapitolati i principali nodi critici. L'obiettivo è segnalarli alle Pubbliche

Amministrazioni e ai cultori della materia affinché procedano alla loro messa a punto, anche attraverso la sperimentazione, dal momento che buona parte della capacità operativa della perequazione e della compensazione può essere ricondotta proprio alla adeguata definizione di questi elementi.

Il primo punto attiene alla natura giuridica del diritto edificatorio. Si tratta di un argomento sul quale la giurisprudenza non si è ancora espressa in maniera definitiva. Le diverse posizioni trattano il diritto edificatorio come a) un diritto reale atipico¹, b) una servitù di non edificare o *altius non tollendi*², c) un diritto soggettivo, d) un interesse legittimo³. L'urgenza di un solido orientamento interpretativo deriva da più motivi. Intanto, l'incertezza evidenziata non favorisce la "robustezza" dei dispositivi perequativi, che per questo motivo offrono il fianco alle censure degli organi giuridico-amministrativi⁴. Per di più, non è possibile inquadrare gli interventi dal punto di vista fiscale, giacché a

ciascuna configurazione giuridica corrisponde un trattamento tributario diverso. Ne possono conseguire ripercussioni sui tempi e sui costi di realizzazione delle iniziative, con amplificazione del rischio a carico degli operatori pubblici e privati che vi prendono parte.

Il secondo punto riguarda la commerciabilità dei diritti edificatori. L'opportunità è prefigurata da alcune leggi regionali che prospettano la costituzione di borse dei diritti edificatori alle quali, oltre alla gestione dei registri dei crediti edilizi, sarebbe affidato il compito di monitorare e calmierare i valori immobiliari⁵. Al riguardo va osservato che il valore dei diritti edificatori è direttamente correlato al valore di mercato dei prodotti edilizi realizzabili; varia con l'appetibilità dell'area dove i diritti medesimi sono destinati ad atterrare; può subire modificazioni -per la stessa area di atterraggio- in relazione alla congiuntura attraversata dal mercato immobiliare. Queste considerazioni fanno sorgere il dubbio che il valore dei crediti edilizi possa essere realmente determinato, come avviene per i titoli azionari, col meccanismo di contrattazione del mercato borsistico, dal momento che esso rimane ancorato alle caratteristiche dell'area di atterraggio e in particolare a *cosa* e *quanto* le norme urbanistiche permettono di concretizzare e a *come* il mercato apprezza il prodotto edilizio realizzabile.

Rispetto alla durata dei diritti edificatori, illimitata o viceversa

circoscritta ad un numero finito di anni, poi, va rilevato che mentre l'ipotesi di durata *illimitata* lascia intravedere le difficoltà che potrebbero derivare nel tempo dalla variabilità del mercato immobiliare e dal fatto che le aree di atterraggio dei crediti edilizi potrebbero divenire sature o subire modificazioni che non le rendono più idonee al ruolo di "recettore", nel caso di durata *limitata* si dovrebbe prevedere un indennizzo per i titolari dei diritti edificatori decaduti per decorrenza dei termini. Riemergerebbero perciò i limiti dell'espropriazione per pubblica utilità originati dalla ridotta disponibilità delle risorse finanziarie pubbliche, che si tenta di risolvere proprio con la perequazione e con la compensazione urbanistica.

Il terzo aspetto riguarda l'opportunità di diffondere maggiormente l'uso di strumenti di valutazione a supporto dell'attività dell'urbanista. Questi strumenti sono in grado di fornire un apporto rilevante all'efficacia delle scelte, connesso agli elevati importi di capitale associati alle iniziative di trasformazione, al ruolo centrale che il mercato immobiliare svolge nel rapporto tra pubblico e privato, alle ripercussioni che, in un senso e nell'altro, le decisioni urbanistiche possono provocare sul mercato immobiliare e sugli attori interessati alle trasformazioni.

La perequazione - com'è noto - persegue lo scopo di garantire alle proprietà che si trovano nelle medesime condizioni di fatto e di diritto, un uguale trattamento in termini

economici, mediante l'attribuzione di indici edificatori, di regole e di parametri di trasformabilità calibrati sulle specificità del caso oggetto di intervento, in grado di offrire pari opportunità alla valorizzazione immobiliare⁶. La compensazione urbanistica, dal canto suo, consiste nella cessione consensuale ad uso pubblico di immobili e/o di altre risorse o nella esecuzione diretta di opere di interesse collettivo, in cambio di diritti edificatori "equivalenti" o di immobili di uguale valore di proprietà degli enti locali. La componente economica di questi dispositivi è ineludibile. Ecco che gli strumenti di valutazione possono supportare la definizione trasparente e codificata dell'equo trattamento delle proprietà immobiliari; l'analisi della fattibilità finanziaria dell'intervento; la individuazione dei rischi, dei punti deboli e delle convenienze dell'operazione; il dimensionamento dei diritti edificatori da offrire in compensazione in relazione alle possibili aree di atterraggio⁷. L'uso di questi strumenti, peraltro, consentirebbe alla Pubblica Amministrazione di evitare le perplessità che quasi sempre accompagnano le operazioni in cui il meccanismo compensativo è implementato su base esclusivamente politica, senza l'analisi dei valori in gioco.

Del resto, l'urbanista non può prescindere dalla componente economica, visto che da sempre egli dà impulsi al mercato immobiliare attraverso l'esercizio delle proprie competenze, esplicate con l'attribuzione ai suoli di capacità edificatorie e di destinazioni d'uso, con l'imposizione di vincoli di conservazione e salvaguardia, con la localizzazione sul territorio di infrastrutture e servizi. Ciò, peraltro, preso atto del modello di pianificazione che si va affermando nell'attuale situazione di particolare scarsità delle risorse pubbliche e di complessità e dinamicità del sistema, che comporta una gestione "imprenditoriale" delle trasformazioni urbane, con il ricorso a procedure di confronto e di accordo negoziale degli oneri e dei vantaggi tra gli attori pubblici e privati. Procedure che possono consentire di recuperare aree, standard pregressi e risorse per la

parte "pubblica" senza disincentivare l'interesse del privato, a patto di essere ragionevolmente correlate alle ricadute che, in relazione agli impegni assunti dai due soggetti, si avranno sulla *fattibilità* degli investimenti⁸.

Altro elemento da puntualizzare riguarda le modalità di definizione e di gestione del comparto urbanistico, istituito attraverso il quale il dispositivo perequativo viene tradotto in pratica. Per la normativa vigente -art.23 della L. 1150/42- i proprietari dei suoli che costituiscono il comparto possono partecipare in misura proporzionale al valore delle proprietà possedute agli oneri e ai vantaggi della trasformazione; il comparto può essere attivato dal consorzio formato dalle proprietà che rappresentano almeno i due terzi del valore dei suoli, valutato sull'imponibile catastale; il consorzio può espropriare le aree dei proprietari che non vi aderiscono. Per la verità, i contenuti dell'art.23 non esauriscono le indicazioni per la valida definizione di un meccanismo così delicato. Tra gli elementi da precisare, attesi gli effetti che si possono produrre sul funzionamento del comparto, vi sono:

- i criteri per selezionare il tipo e il numero delle proprietà da comprendere nel comparto. Le indicazioni presenti in letteratura o nelle norme di attuazione dei piani vigenti sono generiche e rimandano alle condizioni di fatto e di diritto dei suoli, a motivazioni di carattere progettuale o al fatto che la struttura proprietaria non deve essere troppo frammentata poiché all'aumentare del numero delle proprietà aumenta la difficoltà di conseguire l'accordo.

- il modo di valutare il concorso delle diverse proprietà. A questa scelta è collegata la ripartizione tra le proprietà degli oneri e dei vantaggi prefigurati dal dispositivo perequativo. In genere, le indicazioni fanno riferimento al valore catastale delle proprietà, mentre è più corretto riferirsi al valore di mercato. In effetti, i dati catastali raramente sono aggiornati in termini di consistenza e di valori e perciò non riproducono la situazione reale. Va pure chiarito se il valore da considerare è quello dello *status quo ante* il disegno

del comparto o quello che ne può conseguire. La prima ipotesi evita che le decisioni progettuali possano determinare variazioni migliorative o peggiorative delle condizioni vigenti, ma può provocare il trattamento sperequato di alcune proprietà in caso di disegno poco accorto del comparto. Si pensi ad un comparto costituito da tre proprietà identiche per caratteri dimensionali, fisici e qualitativi, delle quali però due sono classificate dal Prg previgente come zona B, mentre la terza è zona E. La seconda ipotesi porta a confrontarsi con la stima dei valori che potrebbero derivare dall'assetto futuro dei luoghi.

- la percentuale dei proprietari che possono attivare il comparto ed espropriare i proprietari dissenzienti, fissata al cinquantuno per cento in molte leggi regionali. Su questo punto va appurato se la competenza della Regione arriva a poter modificare una norma dello Stato che incide sulla proprietà privata.

* Politecnico di Bari.

Note

1. Si veda la sentenza della Corte di Cassazione n.6807/1988.
2. Petrelli G. (2003), *Cessione di cubatura e trattamento tributario dei trasferimenti di terreni edificabili*, Studi e materiali, a cura del Collegio Nazionale del Notariato, n.1.
3. Bartolini A. (2007), *Profili giuridici del c.d. credito di volumetria*, relazione tenuta al convegno sul tema "La disciplina del territorio tra regole del mercato e mercato dei diritti", Pescara, 28 giugno 2007.
4. E' il caso della norma contemplata in molti dispositivi perequativi che istituisce la riserva a favore del Comune di una parte della capacità edificatoria di un'area. Questa norma è stata dichiarata illegittima (Tar Veneto, sentenza n.1918/1996; Tar Veneto, Sez.I, sentenza n.1356/1997; Tar Abruzzo, sentenza n.35/2006; Consiglio di Stato, Sez.IV, sentenza n.4833/2006), con la motivazione che essa configura una forma di espropriazione atipica, non riconducibile ad alcuna delle leggi in materia.
5. Si vedano i contributi di Barel B. (2005), *Raccordo di queste esperienze con gli artt.35, 36, 37 della nuova legge urbanistica regionale*, e di Frigo A. (2005), *Perequazione, credito edilizio, compensazione nella riforma urbanistica veneta*, in "Esperienze venete di perequazione urbanistica", a cura di Piazza F. e Lucato F., Urbanistica dossier n.76.
6. Sul punto si veda anche in Urbani P. (2008), *La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali*, Edilizia e territorio n.30.
7. In Morano P. (2007), *La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*, Alinea.
8. In Stanghellini S. (1995), *Fattibilità ed equità: da requisiti del piano a dimensioni della valutazione*, UI/105.

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 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.

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.

Perequazione e qualità morfologica

Claudia Trillo*

È l'utilizzo della perequazione autonomo rispetto alla qualità della progettazione e della materiale realizzazione delle trasformazioni urbane? Partendo dall'analisi empirica di vari piani perequativi e - laddove possibile in relazione al livello di implementazione - delle loro problematiche attuative, si propone una valutazione del legame tra meccanica perequativa e perseguimento del controllo della qualità urbana, inteso come maggiore o minore suscettività della meccanica stessa a contribuire al governo degli esiti morfologici del piano. L'analisi di svariate esperienze sviluppatesi nell'arco di una quindicina d'anni evidenzia come alcuni piani perequativi applicano la perequazione a tutto il territorio - Casalecchio di Reno, Reggio Emilia e tanti altri -, altri a specifici ambiti - uno dei casi più noti è quello del piano di Ravenna del '93, che applicava la meccanica perequativa legando insieme l'area della darsena e la cintura verde -.

Un secondo criterio di raggruppamento delle esperienze, meno self-explaining e trasversale a quello appena esposto, si basa sull'approccio che la meccanica perequativa adotta nel ridistribuire la soprarendita.

Indipendentemente dal fatto che il piano contenga o meno un'analisi finanziaria esplicitante il calcolo degli indici, si riscontra che in alcuni piani gli indicatori sono costruiti in modo da rendere il più possibile vicina alla

soprarendita teorica la quota di edificabilità ricondotta al pubblico, costruendo set di indicatori raffinati e sensibili alle variazioni di valore dei suoli, mentre in altri piani prevale la semplicità di approccio alla meccanica redistributiva, basandosi su cessioni percentuali improntate più a facilità di calcolo e applicazione che a scientificità di computo.

L'analisi dei casi per gruppi evidenzia come la meccanica perequativa non sia indifferente agli esiti morfologici del piano. L'obiettivo della qualità morfologica è difatti interconnesso con la perequazione almeno per due ragioni: la scelta degli indicatori di edificabilità contribuisce in modo rilevante alla costruzione del paesaggio urbano, e al contempo la modalità di individuazione dei comparti perequativi impatta sul disegno complessivo degli spazi aperti e della rete delle polarità pubbliche. Dalla combinazione dei due criteri si ottengono le casistiche di piani indicati in tabella 1:

1. *Classificazione ex ante generalizzata del territorio*: estensione della perequazione a tutto il territorio + redistribuzione intenzionale della soprarendita

La classificazione ex ante generalizzata del territorio è il procedimento di elaborazione illustrato da Stefano Pompei¹ e applicato a un numero molto alto di esperienze in corso nel nostro Paese. La forma di questa tipologia si esplicita attraverso due elaborati: da una parte, viene progettata la struttura della città; dall'altra, si procede alla classificazione di tutti i suoli urbani (non solo quelli che saranno interessati dal processo di urbanizzazione) in suoli urbani, periurbani ed agricoli, articolando ulteriormente in classi e attribuendo le edificabilità intrinseche. La zonizzazione traduce in zone di attuazione la forma del piano, trasferendo gli indicatori presenti in zone dove non possono esprimersi a zone dove l'edificazione è coerente con

	Estensione della perequazione a tutto il territorio	Estensione della perequazione a parti di territorio
Redistribuzione intenzionale della soprarendita	<p>Classificazione ex ante generalizzata del territorio</p> <p>Analisi finanziaria ex ante generalizzata di tutti gli ambiti di trasformazione</p>	<p>Analisi finanziaria ex ante generalizzata di alcuni ambiti di trasformazione</p>
Redistribuzione incidentale della soprarendita	<p>Concentrazione dell'indice su percentuale di superficie di ambito</p>	

la forma del piano. In alcuni contesti, questo modello ha manifestato problematiche correlate al governo della qualità morfologica².

2. Analisi finanziaria ex ante generalizzata di tutti gli ambiti di trasformazione: estensione della perequazione a tutto il territorio + redistribuzione intenzionale della soprarendita.

L'analisi finanziaria ex ante generalizzata di tutti gli ambiti di trasformazione è il procedimento illustrato in vari testi del prof. Francesco Forte³. La forma che questa tipologia di piani perequativi assume si concretizza in un elaborato generale evidenziante la coerenza della struttura urbana che conseguirà dall'attuazione dei distretti di attuazione, e da una serie di elaborati illustranti la verifica di fattibilità morfologica degli indicatori previsti per ciascun distretto. Ciò ovviamente comporta un cospicuo sforzo in sede progettuale, compensato nell'implementazione da benefici di ordine pratico e soprattutto dal vantaggio che le verifiche morfologiche alla scala del distretto implicano un controllo tanto della struttura della forma urbana – trattandosi di un piano generale, si garantisce la coerenza dei distretti rispetto ad un disegno complessivo di città –, quanto delle parti in cui la città si articola – visualizzando gli esiti morfologici degli indicatori si verifica anche la coerenza delle scelte tipomorfologiche che ne deriveranno, nonché l'articolazione dei tessuti e delle polarità pubbliche –. Del resto, la ratio dell'analisi finanziaria ad hoc sui comparti è anche quella di promuovere attenzione per i valori della forma urbana correlati alla edificabilità aggiuntiva. L'analisi delle problematiche attuative è per questa tipologia di piani perequativi resa ancora impraticabile dalla lentezza della P.A.

3. Analisi finanziaria ex ante generalizzata di alcuni ambiti di trasformazione: estensione della perequazione a parti di territorio + redistribuzione intenzionale della soprarendita

L'analisi finanziaria ex ante

generalizzata di alcuni ambiti di trasformazione riguarda i casi in cui sia opportuno trattare una problematica legata ad un ambito preciso di territorio comunale o a zone specifiche e nei quali, pur nella puntualità dell'intervento, la meccanica perequativa sia impostata in modo da pervenire chiaramente ad una stima della soprarendita onde ricondurla al soggetto pubblico. Rispetto al perseguimento del principio di equità, questa metodologia assicura l'eguale trattamento all'interno della medesima categoria di aree; la semplicità di applicazione del procedimento risiede nella facoltà di poter procedere alle analisi finanziarie gradualmente. Il controllo morfologico degli esiti della trasformazione è puntuale, e richiede la presenza di un quadro generale di riferimento al fine di garantire la coerenza complessiva del disegno del piano.

4. Concentrazione dell'indice su percentuale di superficie di ambito: estensione della perequazione a tutto o a parte del territorio + redistribuzione incidentale della soprarendita
La concentrazione dell'indice su percentuale di superficie di ambito è una meccanica perequativa che trova applicazione in svariati piani (es. i piani di Modena, La Spezia e Livorno); può anche rappresentare solo una delle modalità applicative all'interno di un piano perequativo. In sintesi, viene richiesto lo spostamento dell'edificabilità solo su una parte del lotto edificabile, che generalmente è pari al 20% della superficie, con cessione della restante parte di suolo al Comune. Poiché di solito questa aliquota non discende da stime preventive della soprarendita, in effetti più che di meccanismo perequativo vero e proprio si dovrebbe parlare in questo caso più in generale di meccanismo risarcitorio. E' evidente che l'obiettivo dell'equità potrebbe risultare disatteso, perché manca la garanzia che la soprarendita ricondotta al pubblico non sia sottostimata (regalando in sostanza al privato quote di edificabilità immeritate). Sebbene la semplicità di questo meccanismo in alcune realtà abbia rappresentato una

scelta vincente⁴ in termini di efficacia, è chiaro che sotto il profilo del perseguimento della qualità morfologica degli esiti paventa un forte rischio, e richiede un grosso sforzo di controllo formale in fase attuativa al fine di governare gli esiti, nonché la presenza di un quadro generale di riferimento al fine di garantire la coerenza complessiva del disegno del piano.

5. Distribuzione ex post dell'indice desunto da progetto urbano

Una quinta tipologia di meccanica perequativa, fondata sulla distribuzione ex post dell'indicatore desunto dal progetto della città, si riscontra nel piano di Avellino progettato da Gregotti e Cagnardi nel 2003⁵. Il piano, adottato nel gennaio 2003, è una variante generale, la cui forma espositiva consiste in un planovolumetrico generale estremamente dettagliato, ulteriormente tradotto in termini meta-progettuali fissando una serie di capisaldi morfologici che ne caratterizzano i valori morfologici (allineamenti, altezze, trattamento dei fronti stradali, ecc.). Mentre il planovolumetrico non ha valore cogente, ma può essere attuato a discrezione, i capisaldi morfologici invece devono essere rispettati⁶. Se l'obiettivo dell'equità non può dirsi pienamente coltivabile con questa tipologia di piano, quello della semplicità attuativa risulta moderatamente perseguibile, data la complessità degli elaborati progettuali necessari; d'altro canto, proprio questi sono la migliore garanzia di controllo degli esiti morfologici del piano, in quanto la stima dell'indicatore consegue al planovolumetrico della città, e dunque il criterio della qualità formale è proprio il punto di partenza della meccanica.

Alcune conclusioni

La perequazione non ha come meta la città bella, né il valore dell'equità è intercambiabile con quello di una valida forma urbana. L'esperienza però dimostra che alcune forme di piano

perequativo comportano intrinsecamente la presa in carico di riflessioni di carattere morfologico sulla città, mentre altre non richiedono questo sforzo; ciò che avviene, in questo secondo caso, è che laddove il piano ha anche come meta (oltre all'equità) il controllo della forma urbana, gli esiti morfologici sono prevedibili; altrimenti, se allo strumento perequativo non si affianca un'attenzione specifica al tema della struttura della forma urbana del piano, gli esiti del piano diventano incontrollabili.

Sotto questo aspetto, i piani del secondo e del terzo gruppo, poiché richiedono analisi finanziaria ex ante al fine di pervenire alla stima della soprarendita, impongono di fatto una verifica progettuale nel processo di pianificazione, in quanto risulta ardua qualsivoglia stima credibile in assenza di un'ipotesi di assetto del territorio. In tal modo, indipendentemente dal grado di coerenza normativa che tali elaborazioni assumeranno in seguito (da semplici schemi di riferimento per i piani attuativi a veri e propri planovolumetrici da rispettare), si perviene ad una chiara percezione di quella che sarà la forma della città futura, con evidenti benefici per il controllo della qualità urbana. I piani del quinto gruppo, analogamente, fondando il computo dell'indicatore di edificabilità su un'ipotesi (anch'essa, più o meno cogente sotto il profilo normativo) tipomorfologica esplicitata nel corso del processo di pianificazione e non a posteriori in corso di attuazione, comportano senz'altro un alto grado di consapevolezza degli esiti formali potenzialmente determinati dal piano. Si deve precisare che quando l'applicazione di queste metodologie investe ambiti di territorio, è evidente che un'alta qualità dell'insediamento non necessariamente garantisce la coerenza nella struttura della forma della città; ma questa è una considerazione che riguarda qualsiasi processo di pianificazione parziale, in assenza di un quadro spaziale di riferimento che assicuri la coerenza generale delle scelte puntuali. I piani del primo e del quarto gruppo non necessitano di passaggi progettuali

preventivi alla stima degli indicatori, non offrendo analoghe garanzie di controllo degli esiti morfologici del piano. Questo non significa affatto che i piani comportino esiti carenti sotto il profilo della qualità della forma urbana; significa però che se il meccanismo perequativo è l'unico criterio progettuale, allora la casualità degli esiti morfologici del piano è inevitabile, con tutti i problemi che ne conseguono in termini di incoerenza di struttura della forma urbana e di bassa qualità morfologica della città.

* Architetto. Università di Napoli Federico II.

Note

1. Pompei S., Il piano regolatore perequativo, Hoepli Editore, Milano 1998.
2. Un'esemplificazione della problematica è offerta dall'attuazione del piano del 1999 di Manoppello, comune situato tra Chieti e Pescara.
3. Il procedimento è illustrato in Struttura e forma del piano urbanistico comunale perequativo, ESI, Napoli, 2005.
4. Si allude ad un'interessante applicazione prevista dal piano di Modena del 1989.
5. Si ringrazia l'arch. Annito Abate, assessore all'Urbanistica all'epoca della redazione del piano, per le notizie fornite.
6. Un caso a sé nel piano è rappresentato dal quartiere Q9, in cui per ragioni specifiche il disegno di piano ha carattere normativo.

URBANISTICA 136

TEMI DELLE SEZIONI PRINCIPALI

Editoriale Quale piano per quale urbanistica? (Paolo Avarello).

Sezione *Problemi, politiche, ricerche*
Reti ecologiche e piani provinciali (a cura di Bianca Maria Rizzo). Interventi Manuela Fornari, Tiziana Masuzzo, Luigi Iorio, Paola Altobelli, Giuseppe De Togni, Maria Valeria Erba, Mina Di Marino

Sezione *Progetti e realizzazioni*
Oltre la *company town*. Piani e progetti per San Donato Milanese (a cura Antonella Bruzzese, Antonio Longo). Interventi di Alessandro Balducci, Mariasilvia Agresta, Claudia Parenti, Diana Cerri, Marianna Giraudi, Linda Cossa, Dina Acocella, Francesca Cognetti, Paolo Bozzuto, Lorenzo Fabian, Gabriele Rabaïotti, Alessandro Ali, Francesco Infussi, Gabriele Pasqui, Maria Chiara Tosi, Paolo Galuzzi.

Sezione *Profili e pratiche*
L'urbanistica nella nuova Berlino (Harald Bodenschatz).
La qualità dello "spazio del quotidiano": pratiche e strumenti di accompagnamento (Giovanna Bianchi)
La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale (Davide Ponzini)
La "città bianca" di Tel Aviv (Yodan Rofé)

Sezione *Metodi e strumenti*
I rifiuti in Campania, una crisi di governo (Giovanni Laino).
Milano Expo 2015: note per lo sviluppo della città e del sistema urbano (Gian Paolo Corda).

N. 136 (maggio - agosto 2008)

Rivista quadrimestrale
 Pagine 128, illustrazioni b/n e colori, € 27
 Abbonamento annuale (tre fascicoli) € 68

PER INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI, PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA
 TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773
 MAILTO inuprom@inedizioni.it

Politiche di compensazione per le infrastrutture

Vittorio Ferri*

Perché la realizzazione delle infrastrutture costituisce spesso un problema di difficile trattazione? Perché le infrastrutture proposte o addirittura invocate dalle popolazioni locali (comitati per) non vengono realizzate, mentre quelle indesiderate a livello locale (comitati contro) sono invece considerate prioritarie dai governi sovralocali?

La politica infrastrutturale, quale politica multilivello, interdipendente e complessa, è costituita da decisioni pubbliche che assegnano costi e benefici sociali, ripartendoli tra gruppi di individui ed enti e determinando molto spesso un'asimmetria, tra la domanda proveniente dal territorio e l'offerta effettuata da parte di livelli di governo sovralocali, la quale si pone alla base di conflitti tra soggetti pubblici. L'aspetto sul quale qui s'intende richiamare l'attenzione è che, di fronte ai frequenti conflitti nella localizzazione delle infrastrutture, occorre guardare ad esse come politiche che distribuiscono costi e benefici e non come un esercizio di coercizione del centro verso la periferia.

Di fronte alla proliferazione degli attori pubblici e collettivi, alla presenza di diverse dimensioni degli interessi in gioco (locali, regionali, nazionali e comunitari) nonché all'aumento del numero dei decisori, occorre considerare non solo la democraticità dei processi decisionali, ma anche la "democratizzazione" delle infrastrutture. Detto altrimenti, è necessario concentrare l'attenzione sul

modo in cui benefici e costi vengono distribuiti tra i diversi territori coinvolti e adottare su più fronti adeguate politiche di compensazione.

L'analisi degli effetti delle infrastrutture

Il trattamento di questi problemi può risultare facilitato dall'analisi degli effetti, degli impatti e delle esternalità, spesso irreversibili, e dalla valutazione degli svantaggi e dei vantaggi prodotti nel tempo e nello spazio per i vari livelli di governo ed enti funzionali, con particolare riferimento ai Comuni. Con riguardo ad un'infrastruttura di trasporto di tipo lineare, ad esempio, tra gli effetti di ordine generale, il primo riguarda la modificazione delle caratteristiche economiche, sociali ed ambientali dei territori implicati; un secondo riguarda le diverse modalità di propagazione dello sviluppo urbano nel tempo e nello spazio, a partire dai comuni più prossimi all'infrastruttura; un terzo riguarda la crescita della domanda e dell'offerta di servizi pubblici indotta dalle trasformazioni infrastrutturali che fa aumentare i costi per le Amministrazioni locali; un quarto, infine, riguarda la modificazione delle condizioni, fiscali e finanziarie, in cui versano le Amministrazioni locali coinvolte. In una seconda categoria di effetti territoriali, quelli specifici (di desertificazione, di polarizzazione, di attraversamento, di separazione, di rifrazione, di dualizzazione) possono variare in modo significativo in relazione alla distanza

dall'infrastruttura stessa.

Di fatto, gli effetti generali e specifici, ma anche quelli diretti, indiretti ed indotti, si distribuiscono in modo ineguale nei territori dei Comuni, a seconda che si considerino quelli attraversati dal tracciato, quelli "nodo", cioè punti d'accesso all'infrastruttura, quelli non attraversati nella prima fascia di prossimità e quelle esterne. Essi, in ogni caso, determinano una differenziazione dei vantaggi competitivi tra le aree che ricevono *chance* di sviluppo e quelle alle quali, di fatto, sono sottratte tali possibilità. In altre parole, le infrastrutture possono essere considerate come veicolo di esternalità territoriali.

Le ragioni delle compensazioni

Dunque, le infrastrutture modificano lo *status quo* territoriale. Poiché dalla realizzazione di un'infrastruttura discendono un complesso di azioni, pianificazioni, flussi di risorse, con ineguali effetti distributivi e di giustizia sociale, considerato che i soggetti beneficiari difficilmente e raramente coincidono con quelli che sopportano i costi, per la pianificazione si pongono problemi di equità territoriale che potrebbero essere trattati mediante politiche di compensazione. Infatti, l'impatto sull'ambiente fisico non è che un effetto tra altri che determinano modificazioni irreversibili dei programmi, delle politiche e delle strategie delle Amministrazioni coinvolte, ma anche delle loro entrate

e delle loro spese, e in definitiva del benessere dei residenti. Per queste ragioni, oltre alle compensazioni ambientali, sono necessarie anche quelle finanziarie.

Pertanto, una volta definiti l'oggetto delle compensazioni, che è la riduzione degli effetti di squilibrio economico e dei danni ambientali derivanti dalla realizzazione di un'infrastruttura, e le responsabilità delle scelte di pianificazione imputabili a Comuni, Province e Regioni, per elaborare politiche di compensazione ambientale e finanziaria, nonché di perequazione territoriale, è necessario mettere in chiaro chi, da un lato, produce determinati effetti e li addossa ad altri e, dall'altro, chi subisce effetti non voluti e ne sopporta i costi. A ben vedere le politiche di compensazione possono condurre ad un duplice risultato: il miglioramento dell'equità nelle localizzazioni e dell'efficienza dei processi decisionali. Va precisato che non si tratta delle pratiche opache degli "interventi compensativi a favore del territorio" riconducibili a comportamenti opportunistici da parte dei Comuni attraversati nei confronti dei concessionari dei lavori, ma di saper collaborare alla costruzione del futuro nella prospettiva della coesione territoriale e dello sviluppo equilibrato del territorio.

La costruzione di meccanismi di compensazione

Com'è noto, nelle pratiche di compensazione è necessaria la negoziazione con gli Enti locali per definire le opere d'inserimento ambientale delle nuove infrastrutture, di mitigazione del loro impatto e di ulteriori misure compensative. Esse riguardano di fatto solo i Comuni sul cui territorio insiste il tracciato dell'infrastruttura e che, pertanto, dispongono in pratica di un potere di interdizione, tanto che per questo sono considerati sia da parte dei concessionari che dal legislatore. Ora, il fatto che i territori coinvolti registrino vantaggi e svantaggi ineguali rende desiderabile la elaborazione di trasparenti meccanismi

di compensazione tra le Amministrazioni interessate in una logica di leale collaborazione interistituzionale. Tali meccanismi richiedono di effettuare un collegamento tra la valutazione degli effetti delle politiche infrastrutturali e la loro presumibile collocazione spazio-temporale.

Ebbene, partendo dalla valutazione degli squilibri economici indotti dalla realizzazione dell'infrastruttura, è possibile implementare meccanismi di compensazione finanziaria basati sul reperimento e la redistribuzione di risorse finanziarie, in presenza di lealtà territoriale e di una strategia di cooperazione intercomunale.

Il contributo dell'analisi finanziaria

La finalità dell'analisi finanziaria non è solo quella di identificare i costi e benefici di un progetto per valutare la convenienza dell'investimento, ma anche quella di simulare la distribuzione fra gli Enti locali delle maggiori entrate e delle maggiori spese che in un arco pluriennale si ripercuotono sui loro bilanci, in conseguenza della localizzazione di una infrastruttura lineare, con particolare riferimento, da un lato, ai fenomeni di concorrenza per l'attrazione di basi imponibili e, dall'altro, di esclusione dai processi di sviluppo urbano. Si tratta, in sostanza, di uno strumento per:

- aumentare la conoscenza circa gli effetti prodotti dalla localizzazione dell'infrastruttura sui bilanci delle Amministrazioni locali;
 - valutare l'ineguale distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi per le Amministrazioni locali riconducibili all'infrastruttura;
- I flussi finanziari che interessano le Amministrazioni, possono essere valutati con due tipologie di analisi:
- la prima, di tipo retrospettivo, dovrà accertare lo *status quo* prima dell'infrastruttura: la salute finanziaria e fiscale delle Amministrazioni, la composizione del patrimonio edilizio, il livello dei servizi pubblici offerti e così via;
 - la seconda, di tipo prospettico, dovrà simulare la variazione delle

principali poste di entrata e di spesa sulla base di ipotesi relative agli effetti prodotti dall'infrastruttura sulle condizioni finanziarie delle Amministrazioni locali.

Inoltre, l'analisi finanziaria qui delineata considera due importanti dimensioni, di tipo temporale e spaziale. Nel primo caso riguarda la manifestazione dei flussi finanziari sulla base della distribuzione nel tempo degli effetti indotti dall'infrastruttura, distinti in tre fasi operative: di progettazione, di realizzazione e di esercizio. Nel secondo riguarda, invece, gli effetti di diversa intensità che la localizzazione dell'infrastruttura determina non solo nei territori attraversati, ma anche in quelli che gravitano attorno ad essi. Le evidenze derivanti dal confronto fra le tipologie e le dimensioni di tale analisi forniscono gli elementi necessari per sostenere la negoziazione delle compensazioni finanziarie.

La compensazione finanziaria

L'ipotesi principale su cui si basa il modello qui proposto è che le infrastrutture attraggano nuovi insediamenti in prossimità dei punti di accesso all'infrastruttura piuttosto che nelle aree intermedie, nelle quali occorre sostenere maggiori costi di trasporto per collegarsi alla rete, e che modificano le opportunità e le strategie di sviluppo urbano. L'obiettivo del modello non è solo quello di ridurre la "distanza" tra chi guadagna e chi perde, ristorando chi andrà a stare peggio e anticipando così l'eventuale peggioramento della "salute" fiscale dei Comuni, ma anche di minimizzare le compensazioni finanziarie, ricorrendo alla pianificazione intercomunale ed alla connessa perequazione territoriale. Se i parametri utilizzati nelle elaborazioni (ad esempio le variazioni dei redditi pro capite, del potenziale fiscale, della popolazione residente e non residente, della disoccupazione, della congestione, dell'inquinamento, dell'esclusione sociale, della qualità ambientale, delle entrate e delle spese pubbliche, del livello dei servizi locali)

esprimono in modo realistico gli effetti prodotti dall'infrastruttura e dalle scelte della pianificazione multilivello, allora per ridurre l'inequità tra i Comuni si potrebbero utilizzare strumenti redistributivi di tipo sia orizzontale (fondo di compensazione finanziaria) che verticale (trasferimenti finanziari). In concreto, la complessiva compensazione finanziaria risulterà dalla somma di una quota di imposte locali redistribuite tra i Comuni (compensazione orizzontale) e da eventuali trasferimenti effettuati da altri livelli di governo (compensazione verticale).

* Dottore di ricerca, Università di Ferrara.

Perequare e compensare: ricerche, metodi

Le forme dell'equità urbana

Carla Eboli*, Michele Grimaldi**

Nell'ambito delle attività di supporto tecnico scientifico per la redazione del Piano urbanistico comunale (Puc) del Comune di Baiano (Av)¹ si è manifestata la necessità di dover delocalizzare attività presenti nel tessuto urbano ma non compatibili con esso. Pertanto, si è messo a punto uno strumento operativo, da tradursi in uno specifico articolato delle norme tecniche di attuazione, per ottenere una soluzione fattibile dal punto di vista economico e finanziario supportando in maniera fattiva la riconversione funzionale delle volumetrie esistenti.

Percorso metodologico

La metodologia seguita si compone di tre fasi.

La *fase di analisi* individua le attività non compatibili con il tessuto urbano utilizzando quali parametri la presenza di emissioni inquinanti (acustico, atmosferico, ecc.), la insufficienza di aree di sosta, la prossimità ad archi stradali inefficienti per la corretta circolazione e, da ultimo, la incompatibilità con il sistema normativo vigente. Tali parametri sono stati tradotti in mappe di sintesi e quindi, mediante operazione di map overlay, utilizzati per individuare le predette attività.

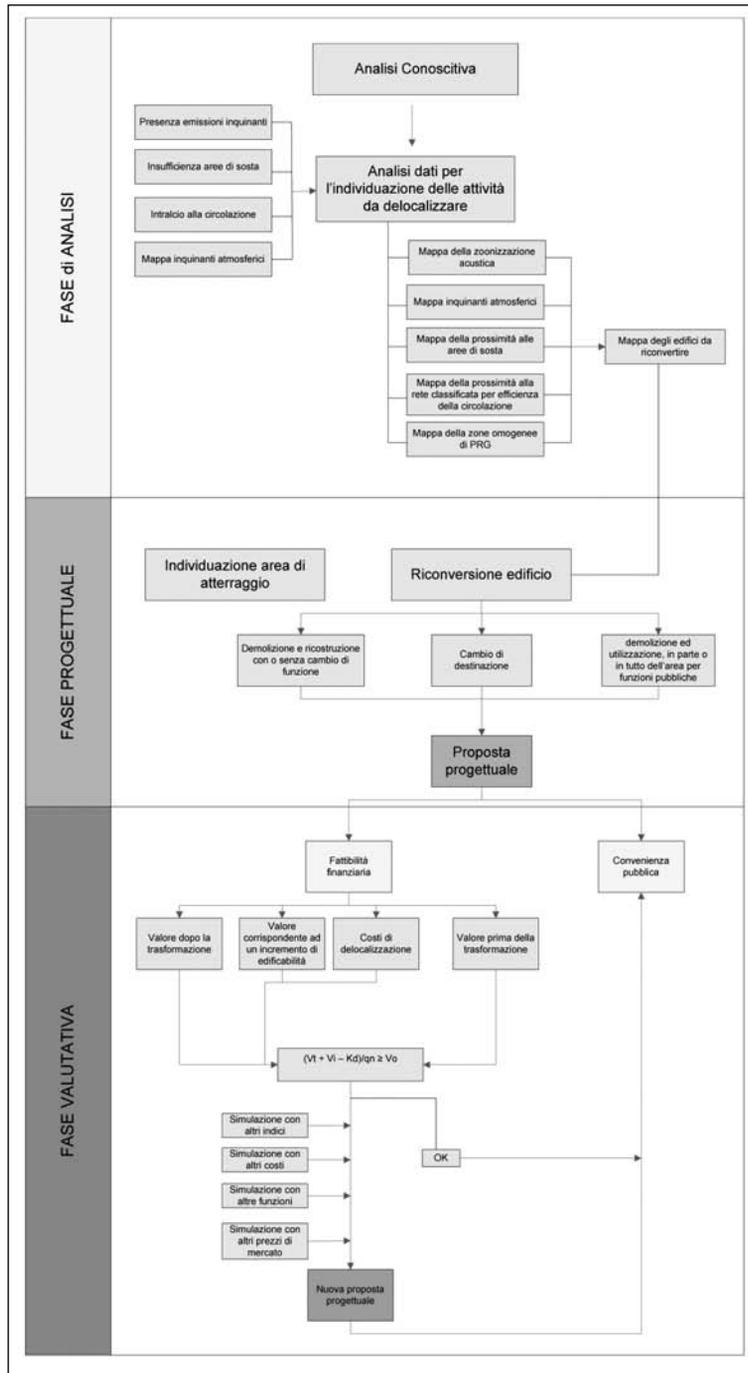
La *fase progettuale* individua l'area di atterraggio, ovvero l'area predisposta ad accogliere tali attività, esamina la riconversione degli edifici ed individua le possibili alternative progettuali, precisa le forme premiali considerando la tipologia dell'immobile, lo stato di conservazione, la posizione nel tessuto

urbano e l'accessibilità.

La *fase valutativa* prevede la valutazione dell'operazione tenendo conto dei vantaggi sia della collettività sia dei privati direttamente interessati. La convenienza pubblica si quantifica attraverso una valutazione di impatto secondo indicatori prestazionali di sostenibilità ambientale e di qualità urbana. La convenienza privata, invece, prevede una valutazione finanziaria secondo un modello gestionale del tipo: $(V_t + V_i - K_d)/q^n \geq V_{mo}$ (V_t =valore dopo la trasformazione dell'edificio; V_i =valore corrispondente ad un incremento di edificabilità prodotto nell'area di atterraggio in seguito all'attribuzione da parte dell'amministrazione di un lotto minimo di dimensioni maggiori rispetto a quello attuale e di differenti indici edificatori; K_d =costi di delocalizzazione, rappresentano la spesa che il privato deve sostenere per realizzare il trasferimento della sua attività; $1/q^n$ =coefficiente di anticipazione; V_{mo} =valore di mercato attuale funzione delle caratteristiche e della posizione.) Il processo risulta ciclico nel senso che, i risultati ottenuti dal modello gestionale, possono essere modificati variando l'ipotesi progettuale previa valutazione della convenienza collettiva che deve sempre essere salvaguardata e che diviene il controllore di tutto il processo.

Caso applicativo

Nell'ambito della redazione del Piano urbanistico comunale (Puc) del Comune di Baiano (Av), è stata creata un'anagrafe dei suoli, mediante



un'indagine diretta che ha consentito di visualizzare le tipologie edilizie, le volumetrie e il loro stato di conservazione, le costruzioni accessorie, le superfici coperte e quelle scoperte. Seguendo i criteri sopra enunciati sono state individuate le attività rumorose, quelle inquinanti, quelle collocate in civili abitazioni, quelle non accessibili, quelle senza parcheggio e che quindi si prestano alla delocalizzazione. Si è individuata l'area di atterraggio delle attività incompatibili con il tessuto urbano, e per le stesse, ai fini di un

“atterraggio”, per poi procedere al calcolo del valore dopo la trasformazione che risulta essere funzione della tipologia di trasformazione ipotizzata. Avendo previsto quale area di atterraggio una zona per insediamenti produttivi, i Kd , che sono somma degli oneri di concessione e dei costi di costruzione, rappresentano la spesa che il privato deve sostenere per realizzare il trasferimento della sua attività. Al fine di individuare un giusto prezzo, per il calcolo dei valori di mercato

miglioramento della qualità urbana, sono state individuate le seguenti tipologie di trasformazione:

- per le attività che occupano l'intero edificio si è previsto:
 - edificio non fatiscente: cambio di destinazione d'uso;
 - edificio fatiscente: la demolizione e ricostruzione della sede, con nuova destinazione d'uso.
- per le attività che occupano il piano terra di edifici per civile abitazione si è previsto, invece, il cambio di destinazione d'uso dei locali (in garage o negozi).

Passando alla fase valutativa, si proceduto prima alla individuazione ed al calcolo delle voci comuni a tutte le trasformazioni, i costi di delocalizzazione (Kd), i valori di mercato attuali e il valore dell'incremento di edificabilità in

attuali (Vm), si è applicato un modello di regressione multipla lineare tenendo conto dei valori forniti dall'Osservatorio Immobiliare dell'Agenzia del Territorio, della funzione della tipologia, della destinazione d'uso, dello stato di conservazione, della posizione, dei valori propri dell'immobile in esame, della funzione delle sue caratteristiche intrinseche (superficie, volume, indice di fabbricazione), nonché della posizione nel tessuto urbano, intesa come la distanza dal centro e la destinazione d'uso della zona a cui appartiene. La premialità prevista, ovvero l'incremento dell'edificabilità, si attua prevedendo l'attribuzione di un lotto minimo nella zona di atterraggio all'attività delocalizzata. Con riferimento alle due tipologie di trasformazione previste, il valore dopo la trasformazione (Vm) per la tipologia 1 viene assunto pari al prezzo di mercato, facendo riferimento ai dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare, corrispondente alla nuova destinazione d'uso prevista che è commerciale, per la tipologia 2 è pari al valore di capitalizzazione dei redditi prodotti dall'immobile con la sua nuova funzione, redditi posti uguali ai canoni di locazione forniti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare relativi alla nuova destinazione. In entrambi i casi il prezzo unitario determinato viene moltiplicato per la superficie utile lorda attuale. Dalla iterazione dei vari step del modello, in particolare facendo variare l'indice di fabbricazione fondiario, l'altezza massima dei corpi di fabbrica e minimizzando gli oneri concessori, si è visto che il modello perequativo – compensativo implementato, attraverso una analisi urbanistica e una successiva analisi economica-finanziaria, è uno strumento valido per il controllo del processo di riqualificazione dei tessuti urbani degradati da attività produttive incompatibili.

* Dottore di ricerca Università di Salerno.
 ** Dottorando Università di Salerno.

Nota
 1. Convenzione Comune di Baiano. Dipartimento Ingegneria Civile dell'Università di Salerno; Responsabile scientifico Prof. R. Gerundo, Coordinatore Prof. I. Fasolino.

Strumenti perequativi per l'acquisizione dei suoli in Francia

Fabio Fiocco*

Il fattore suolo/rendita è sempre stato in Italia il principale ostacolo ad una coerente politica di sviluppo e di riqualificazione urbana da parte degli enti locali, anche in relazione ad un quadro normativo sul regime immobiliare insoddisfacente.

Il confronto con altri paesi come la Francia, in cui l'interventismo pubblico è forte, evidenzia ulteriormente le criticità dell'urbanistica tradizionale italiana, a cui le recenti evoluzioni legislative hanno cercato di porre rimedio con l'introduzione di una serie di nuovi strumenti: perequazione urbanistica e tipologica, compensazioni urbanistiche, cessioni bonarie di suoli a standard in cambio di edificabilità, trasferimenti di cubatura, incentivi per la rottamazione dei fabbricati, crediti edilizi.

La Francia ha introdotto prima dell'Italia una serie di strumenti inerenti la pianificazione urbana finalizzati all'attribuzione perequata dell'edificabilità e all'acquisizione dei suoli limitando nel contempo la rendita urbana.

In Francia la gestione dello sviluppo urbano è in carico ai comuni con il Piano urbanistico locale Plu, introdotto dalla legge n. 2000-1208, *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* Sru, in sostituzione del Piano di occupazione dei suoli Pos, che era stato introdotto dalla *Loi d'orientation foncière* Lof del 1967.

Il Plu è composto da un Rapporto di presentazione, da un Regolamento urbanistico e da un Progetto di urbanizzazione e di sviluppo durevole

Padd, che rappresenta un vero e proprio progetto per la città. Il primo espone la diagnosi della situazione, il secondo applica concretamente le intenzioni di progetto urbano, prevedendone le regole generali declinate in modo locale; il Padd, infine, definisce gli orientamenti generali della pianificazione e dell'infrastrutturazione del territorio urbano.

Il Pos si articolava per zone omogenee U urbanizzabili (AU centrali, UI industriali) e N (NA urbanizzabili, NB urbanizzate dove non sono previste nuove costruzioni, NC agricole, ND protette). Le principali differenze tra Pos e Plu relativamente alla zonizzazione sono la nuova denominazione delle zone urbanizzabili AU con una definizione più precisa delle condizioni di edificabilità in funzione delle capacità delle reti e della viabilità; la creazione di una specifica zona agricola A, più restrittiva della ex NC; la ridenominazione delle zone naturali e forestali N, ex ND, la soppressione delle zone NB. I vincoli, infine, sono previsti da diverse leggi, a tutela dell'interesse generale, per l'allocatione dei servizi e delle opere pubbliche e per la prevenzione dei rischi.

Il Coefficiente di occupazione dei suoli Cos (art. L 123-10 del *Code d'Urbanisme* Cu) determina la densità delle costruzioni ammessa su un determinato suolo, in funzione della sua superficie. Esso esprime i metri quadri costruibili netti SHON.

Inspirato alla tecnica dello zoning, in

realtà si configura come un plafond perequativo applicato a vaste aree del territorio. Il Plu fissa i Cos nelle zone urbane e di espansione ed eccezionalmente nelle zone N, all'interno dei perimetri prestabiliti, in funzione della capacità delle infrastrutture collettive esistenti o in corso di realizzazione nella zona e della natura delle costruzioni che si andranno a realizzare.

I Cos possono essere diversi a seconda delle destinazioni: si tratta della tecnica dei Cos differenziati, che permette di agire sull'evoluzione dei tessuti urbani, favorendo Cos più elevati per certe categorie di costruzioni.

Per quanto riguarda i lotti riservati agli standard essi sono dedotti dal calcolo del diritto edificatorio, tuttavia, come specifica deroga, il proprietario che accetta la cessione gratuita, può essere autorizzato a riportare sulla parte restante del proprio terreno la totalità o parte dei diritti di costruire spettantigli.

L'articolo L 123-4 Cu permette inoltre operazioni di trasferimento del Cos nelle zone naturali protette N, per tutelare la qualità del paesaggio. Il Plu determina le condizioni dell'operazione per favorire il raggruppamento delle costruzioni in certi settori della zona, nei quali i permessi di costruire sono rilasciati solo successivamente.

Il trasferimento comporta di fatto l'istituzione di una servitù di inedificabilità nel terreno liberato dai diritti di costruire, trasferiti nel terreno ricettore. Interessante è ripercorrere la

procedura del trasferimento prevista dall'art. R 332-13 Cu che si articola nelle seguenti fasi: accordo tra i proprietari, domanda di trasferimento, istruttoria, atto notarile e infine autorizzazione con delibera di Consiglio Comunale.

Fino al 2000, anno in cui la legge Sru l'ha abolito, era possibile usufruire di un permesso per il superamento del Cos mediante la "partecipazione per la sovradensità", che permetteva di costruire in un terreno maggiori cubature, in cambio del versamento di un contributo finanziario al comune. Tale strumento, infatti, faceva riferimento a lotti di terreno inutilizzabili per la loro forma o resi inedificabili dal Pos, permettendo di spostare i diritti afferenti, su altri suoli. Il Regolamento poteva ammettere una soglia di superamento del Cos in una determinata zona; nello stesso tempo il pagamento del superamento del Cos era dovuto per la parte che superava l'indice legale di densità - *plafond légal de densité*.

Il Diritto di prelazione

Il Diritto di prelazione urbano Dpu è un diritto che i soggetti pubblici, o organismi da loro delegati (ad esempio una Società di economia mista Sem), esercitano per sostituirsi all'eventuale acquirente di un immobile situato all'interno di una determinata perimetrazione (*zone de préemption*). Prima della vendita, infatti, tutti i proprietari che hanno beni che ricadono in zone di prelazione definite dal Plu (che possono essere tutte o parte delle zone urbanizzate o urbanizzabili o oggetto di salvaguardia) devono indirizzare all'Amministrazione una Dichiarazione d'intenzione di alienare Dia, indicante il prezzo concordato.

L'articolo L 210-1 Cu indica che l'istituzione del *droit de préemption* può essere impiegata per la creazione di riserve fondiarie destinate all'infrastrutturazione (abitazioni sociali, attività economiche, opere pubbliche, messa in valore del patrimonio) o per la prevenzione di rischi.

I trasferimenti interessati sono le

vendite, le permutazioni, gli apporti in società, la costituzione di vitalizi, la cessione di diritti indivisibili, mentre non vi reintrano i trasferimenti a titolo gratuito come la successione e la donazione.

La mancanza della Dia costituisce causa di nullità della vendita prescrivibile in cinque anni.

Il titolare del diritto di *préemption* ha due mesi a disposizione, dalla ricezione della Dia, per rispondere al privato; il silenzio equivale a rinuncia. La PA può decidere di acquistare il bene al prezzo indicato dal venditore oppure anche proporre un prezzo differente, dopo aver fatto stimare il bene ai Servizi Fiscali del Demanio, la cui valutazione solitamente risulta inferiore al valore reale di mercato, perché fa riferimento a stime effettuate da quell'ufficio su beni compravenduti negli ultimi 10-15 anni.

Se il privato nei due mesi successivi non ritiene congruo il prezzo offerto, la PA, nel termine di quindici giorni, interpella il giudice dell'espropriazione che fissa il prezzo del bene in relazione ai miglioramenti e ai cambiamenti effettuati dal proprietario successivamente all'apposizione del vincolo da parte del Plu e ai prezzi di compravendita registrati di beni simili. Il privato può quindi decidere se alienare il bene al prezzo offerto dal giudice o rinunciare alla vendita. Se invece è il titolare del Dpu che rinuncia, esso non potrà più esercitare il diritto di prelazione per i successivi cinque anni; il privato potrà procedere liberamente alla vendita del bene, comunque esclusivamente al prezzo fissato dal giudice, rivisto in funzione delle variazioni del costo delle costruzioni avvenute.

Esiste anche il *droit de délaissement* cd. diritto di abbandono: il proprietario di bene soggetto a Dpu può proporre la vendita immediata alla PA indicando un prezzo. La procedura costringe la PA a prendere posizione in tempi certi e permette ai proprietari di ritrovare la libera disposizione del bene per i successivi cinque anni, nel caso di rinuncia da parte del titolare di Dpu.

Lo strumento del Dpu risulta quindi un mezzo efficace per la calmierazione dei

prezzi immobiliari e per il contenimento della rendita urbana. Le politiche messe in atto dai comuni con la *préemption* infatti, possono essere di tipo "semplice", nel caso di acquisto dei suoli necessari per realizzare servizi pubblici, o "tattica" mirata alla regolazione e al contenimento dei prezzi di mercato degli immobili.

Le Riserve fondiarie

La politica delle riserve fondiarie è stata introdotta in Francia dalla *Loi d'orientation foncière* del 1967, anche se veniva praticata già da molto tempo in Germania, Paesi Bassi, Svizzera, Scandinavia (Morand-Deviller, 2006). Il suo campo di applicazione è poi stato ampliato dalle leggi 31 dicembre 1976, 18 luglio 1985 e 13 luglio 1991.

«Si tratta di acquisire beni destinati ad operazioni di sviluppo non ancora previste in modo preciso. E' una politica di medio o di lungo termine, una anticipazione sull'urbanistica futura, la possibilità di immagazzinare dei terreni acquisiti a prezzi ragionevoli e che saranno immediatamente disponibili quando la collettività prenderà la decisione di urbanizzarli. La messa in riserva dei terreni permette anche di pesare sui prezzi rimettendoli sul mercato fondiario al momento stimato più strategico» (Morand-Deviller, 2006).

L'ordinamento giuridico permette quindi agli enti pubblici di comportarsi in modo attivo nel mercato dei suoli, influenzandone i prezzi, e quindi di limitare la rendita fondiaria. Essi possono acquistare i terreni sia in modo bonario e quindi negoziato, sia in modo coercitivo con la *préemption* o l'espropriazione. Le acquisizioni possono intervenire al momento in cui il progetto deve realizzarsi - si tratta allora di una "acquisizione operativa" che presenta un carattere di urgenza legata al fatto di procedere velocemente alla realizzazione delle opere - oppure essere indirizzate alla creazione di un patrimonio fondiario, da mettere a riserva.

I benefici dell'uso combinato del Dpu e delle riserve fondiarie sono multipli

e indirizzati ad una “buona politica fondiaria”:

I) i prezzi di acquisto sono congrui: «quando il proprietario vende, la collettività può evitare di acquistare il bene ad un prezzo speculativo, che comprenderebbe il plusvalore che i lavori che la collettività deve realizzare, apporterebbero» (ibidem, 1973);

II) il patrimonio fondiario creato permette alla collettività di stabilire un programma di sviluppo e di reperire le risorse finanziarie necessarie;

III) le acquisizioni permettono di delineare i progetti previsti dagli strumenti urbanistici;

IV) si riducono i tempi dell'iter burocratico per la realizzazione di opere pubbliche e di alloggi.

La legge precisa anche le modalità di finanziamento delle operazioni. I comuni possono rivolgersi agli istituti di credito come soggetti di diritto privato; una parte importante del finanziamento è inoltre garantito dal *Crédit local de France*.

Il quadro normativo ha quindi portato ad una rilevante consistenza del demanio pubblico, che oltralpe vede nello Stato in senso lato, il più grande possessore nazionale di suoli. Per citare qualche esempio «nel comune di Marsiglia che copre 22,6 kmq, si stima che circa il 60% dei suoli globali (costruiti e non costruiti) siano posseduti da proprietari pubblici. Lo stesso a Parigi dove il 60% dei suoli è pubblico, inclusi, oltre ai servizi ufficiali, parchi, spazi verdi, acque e viabilità. A Lione, ugualmente, la proprietà pubblica è egemone con circa il 52% dei suoli totali» (Dubois-Maury, 2004). Ciò comporta inevitabilmente un diverso peso del settore pubblico nella gestione operativa dello sviluppo urbano ed il conseguente contenimento degli effetti speculativi sul valore di mercato degli immobili.

* Dottore di ricerca, IUAV di Venezia.

Urbanistica QUADERNI 50



L'analisi di fattibilità per il Piano urbanistico. Gli studi del Comune di Roma per il litorale e l'entroterra di Ostia

A cura di Vittoria Crisostomi, Pietro Bertelli, Fabrizio Besozzi, Giovanni Cafiero, Gianfranco Felice Rossi

Edizione 2008

Pagine 184, illustrazioni a colori, € 40

15% sconto speciale, per i Lettori di Urbanistica Informazioni, € 34

20% sconto Soci INU, € 27

La collana **Urbanistica QUADERNI**, fondata nel 1995 e diretta da Massimo Olivieri, è una delle produzioni di maggior pregio dell'Istituto nazionale di urbanistica, uno strumento privilegiato per la diffusione delle informazioni e la divulgazione culturale diretta ad ambiti e contesti specifici composti di professionisti, enti, istituti di ricerca e operatori della pianificazione territoriale. Gli Enti e Istituti che hanno elaborato i materiali di studio e le attività di pianificazione provvedono alla raccolta e cura dei testi affidandone poi a INU Edizioni gli aspetti redazionali e la diffusione. Una diffusione specifica di un mirato numero di copie viene inoltre effettuata direttamente dagli Enti stessi.

Per ordinare i nuovi volumi o richiedere un preventivo di stampa rivolgersi a:

INU Edizioni Srl, Piazza Farnese 44 – 00186 Roma – Tel 06 68195562 – Fax 06 68214773
E mail inuprom@inuedizioni.it

Urbanistica QUADERNI 51



La pianificazione delle aree protette nelle Marche. Uno studio di casi

A cura di Massimo Sargolini

Edizione 2008

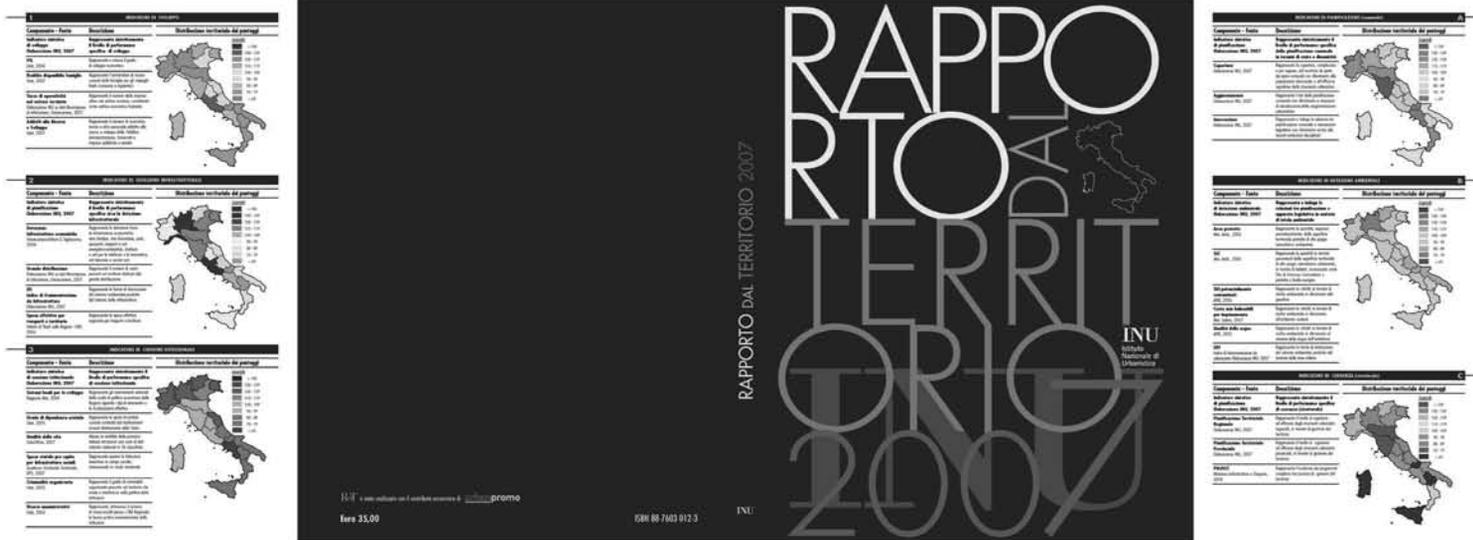
Pagine 184, illustrazioni a colori, € 45

15% sconto speciale, per i Lettori di Urbanistica Informazioni, € 38

20% sconto Soci INU, € 36

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2007

Istituto nazionale di urbanistica



Monitoraggio dell'attività di pianificazione in Italia



Volume nazionale

Pagine 416, illustrazioni a colori, € 35,00

Volumi regionali

Piemonte, € 10,00 - Provincia autonoma di Trento, € 10,00 - Umbria, € 6,00
Marche, € 6,00 - Puglia, € 6,00 - Abruzzo, € 10,00

ACQUISTI E PRENOTAZIONI - Sconto riservato ai soci INU: 20%

NOME _____ COGNOME _____

INDIRIZZO _____ CAP _____ CITTÀ _____ PR _____

TELEFONO _____ E-MAIL _____ P.IVA _____

Modalità di pagamento prescelta:

- c.c.p. n. 16286007 intestato a "INU Edizioni Srl, Piazza Farnese 44 – 00186 Roma"
- contrassegno al postino
- bonifico bancario IBAN IT95F050400337500000010739V
- contanti presso la sede di INU Edizioni
- prego emettere fattura

INFORMATIVA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE N. 196/2003

INU EDIZIONI attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati ai fini della registrazione del Suo ordine di acquisto del volume nazionale del Rapporto 2005 e per l'invio della pubblicazione. I dati verranno ricopiati su supporto informatico e conservati nei rispettivi archivi cartaceo e informatico. Saranno aggiornati secondo Sue espresse richieste e/o verifiche della Casa editrice. I dati da Lei forniti potranno altresì essere utilizzati da INU Edizioni per la promozione di altri prodotti editoriali e per l'invio di newsletter solo dietro Sua espressa autorizzazione. A tal fine La preghiamo di barrare l'opzione da Lei prescelta:

- Sì, vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter
- No, non inviatemi materiale pubblicitario e newsletter

Data _____

Firma _____

INU EDIZIONI SRL, PIAZZA FARNESE 44 – 00186 ROMA
TEL. 06/68195562-68134341, FAX 06/68214773 MAILTO inuprom@inuedizioni.it

Perequare e compensare: pratiche, progetti

a cura di Francesca Calace*

I racconti di casi concreti, e dei casi in cui ancora concretezza non c'è, esprimono con sufficiente chiarezza un orizzonte di pratiche molto variegato, al punto da poter affermare che, ad oggi, non solo esistono diverse velocità nella applicazione dei metodi della perequazione, ma anche diversi focus con i quali si guarda ad essa, in funzione del grado di radicamento del metodo nelle pratiche concrete della pianificazione, ancor prima della loro codifica normativa. I casi applicativi, pertanto, restituiscono differenti esperienze sul campo, alcune delle quali legate a doppio filo alle attuali politiche urbanistiche (per la riqualificazione, per le politiche abitative), mentre sembra prioritaria, in alcuni contesti regionali, la ricerca di una legittimazione normativa dell'istituto, intesa come precondizione per il suo stesso utilizzo, in forme regolamentate e prive di incertezze.

Ivrea: perequare il processo di riqualificazione urbana

Paolo Galuzzi*

Per quasi venti anni Ivrea è stata grazie ad Adriano Olivetti un immenso laboratorio di sperimentazione urbanistica e architettonica che attingeva al moderno in modo curioso e pluralista, non ideologico. I risultati conseguiti in quegli anni sono ancora oggi sotto gli occhi di tutti e la buona dotazione di servizi di cui la città dispone è sostanzialmente un'eredità di quella fase storica. Successivamente, infatti, può essere ricordata qualche attuazione di edilizia pubblica, alcuni trasferimenti al comune di immobili della Olivetti destinati a servizi e poco altro. Con la stagione olivettiana più incisiva, possiamo dire che si esaurisce ad Ivrea il progetto di città pubblica e ancora oggi la città, in una fase sociale, economica e urbana completamente diversa, beneficia di aree e servizi realizzati quasi quaranta anni prima e per molti versi ancora di proprietà privata, ma di uso totalmente pubblico.

Il progetto urbanistico del nuovo PRG firmato Giuseppe Campos Venuti, Carlo Alberto Barbieri e Federico Oliva, definitivamente approvato nel dicembre 2006, prende le mosse dalla necessità politica e tecnica di riorganizzare e aggiornare questa

straordinaria eredità, indirizzandola verso uno scenario strategico nuovo, in cui si prendeva definitivamente atto che la grande impresa aveva cessato di costituire il riferimento principale per lo sviluppo e per il welfare locale. Senza nemmeno però abbandonare l'idea di tenere legate nello scenario di sviluppo la città pubblica e quella privata e insieme cercando di individuare alternative concrete all'esproprio, ormai inefficace per conseguire il progetto di riqualificazione urbana.

Il meccanismo perequativo e compensativo studiato per il nuovo piano di Ivrea - presentato in numerose occasioni sulle riviste dell'Istituto - consente l'acquisizione della quasi totalità delle previsioni pubbliche. Si tratta complessivamente di circa 82 ha (il 50% del totale della superficie di trasformazione del piano): di questi, 56 ha sono rappresentati dalle aree cedute gratuitamente per compensazione e 26 ha da aree (urbanizzazione primaria e secondaria) dovute per legge.

In particolare, il meccanismo perequativo compensativo incide sostanzialmente sulla *città da trasformare* che interessa aree quasi esclusivamente già urbane, libere o dimesse per un totale di 163 ha complessivi, di cui 121 ha rappresentati da aree non attuate del piano vigente. Ai fini della classificazione delle aree e dell'attribuzione degli indici e delle dotazioni perequati sono individuate



Ivrea, PRG 2000, assetto urbanistico generale (stralcio)

tre tipologie di ambiti:

- a *trasformazione strategica (ATS)*, per i quali il nuovo piano identifica radicali interventi di ristrutturazione e rifunzionalizzazione urbanistica, che consentono di riprogettare forme, usi e funzionalità delle due grandi aree dimesse della città, già oggetto di pianificazione particolareggiata che il nuovo piano riforma: la Montefibre e la Varzi, con indici di utilizzazione territoriale pari rispettivamente a 3.600 mq/hq e 5.000 mq/ha e cessioni del 55% e del 50% dell'ambito.

- a *trasformazione urbana integrata (AR, AQ, AT1, AT2)*, finalizzati alla riqualificazione minuta e diffusa, nonché alla rigenerazione ecologica urbana, con indici di utilizzazione territoriale variabili da 3.500 mq/ha a 1.300 mq/ha e cessioni variabili dal 70% al 40% dell'ambito;

- per *attività e servizi (API, AIA, AS)*, finalizzati a promuovere una nuova offerta insediativa indirizzata verso azioni di sviluppo con interventi a carattere produttivo e integrato (con particolare riferimento al sistema dell'accessibilità urbana), con indici di utilizzazione territoriale variabili da 3.500 mq/ha a 800 mq/ha e cessioni dal 70% al 40%

dell'ambito.

Per tutte le *aree di trasformazione urbana integrata* viene fissata una quota delle aree di cessione gratuita compensativa per la localizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata, convenzionata, agevolata), attribuendo un indice di edificabilità fissa (500 mq/ha), aggiuntiva a quella degli interventi privati. Attraverso la perequazione si offre, così, una prima risposta alla domanda di abitazione dei ceti meno abbienti e delle giovani coppie, garantendo al contempo un'equa e più corretta integrazione sociale e urbana ad ogni area di trasformazione.

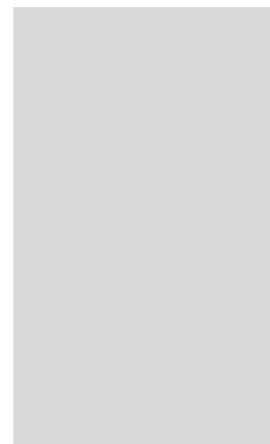
Alla scala urbana, la manovra perequativa compensativa ha consentito di ottenere un esplicito e significativo disegno territoriale, indirizzato a conseguire un assetto compatto delle parti di città che si allungano sulla direttrice per Torino e per la Valle d'Aosta e si ramificano su quella pedemontana. La perequazione ha permesso, dunque, di lavorare sulla ridefinizione e sulla risoluzione dei margini urbani più sfrangiati e meno risolti. In particolare il margine orientale, attraverso la ricucitura a partire dall'asse di corso Vercelli, di

aree precedentemente destinate a servizi rimasti non attuati; anche il margine meridionale viene affrontato dalla perequazione compensativa che aiuterà la realizzazione di un ambizioso programma progettuale di integrazione infrastrutturale, insediativa e ambientale.

In alcuni casi circoscritti e specifici, la perequazione compensativa ha permesso di assicurare definitivamente attraverso la cessione gratuita al Comune l'uso pubblico di servizi già esistenti, percepiti come attrezzature della città, ma in realtà privati. Un aspetto entrato in crisi a causa dei numerosi cambi di proprietà del patrimonio immobiliare della Olivetti nell'ultimo decennio e una ormai tangibile discontinuità con il passato nelle finalità ed negli intenti dei nuovi assetti proprietari della finanza immobiliare.

I due anni di piena operatività del piano dimostrano che l'attuazione del meccanismo perequativo, che ha ormai al suo attivo un grande piano particolareggiato di iniziativa pubblica (Area Ex Montefibre) e cinque Piani esecutivi convenzionati, si è imposta ed è stata utilizzata senza traumi, anche grazie alla attenta gestione dell'Amministrazione comunale, che ne ha saputo valorizzare e orientare l'applicazione. Un'esperienza che dimostra come la perequazione sia solo in minima parte uno strumento di squisita ragioneria urbanistica, ma più concretamente rappresenti un solido strumento per dare spessore strategico e tematico al progetto di riqualificazione della città, nelle sue dimensioni più complesse che hanno a che fare con i processi di cambiamento della città contemporanea.

* Architetto DIAP, Politecnico di Milano.



Reggio Emilia il nodo previsione/gestione/attuazione

Piergiorgio Vitillo*

Sul piano di Reggio del 1999 si è già detto e scritto molto¹. Non aggiungo altro sui temi principali del piano che, nonostante sia redatto sulla base della vecchia legge urbanistica regionale non ancora riformata, ne anticipa alcuni contenuti innovativi nella forma strutturale del piano (articolato nei tre macro sistemi: infrastrutturale, ambientale e insediativo), nel modello attuativo perequativo, nei forti contenuti ambientali ed ecologici, coniugando perequazione e sostenibilità.

In questa sede, del Prg 1999 mi interessa mettere in luce un aspetto, forse poco indagato: il piano come tentativo di anticipare il disegno urbano ed ambientale della città futura, con alcune visioni, prefigurazioni e politiche per il lungo periodo²; ma anche attraverso alcuni indirizzi per le aree di trasformazione non prescrittivi, che, forse proprio per questo, sono stati nella gestione utilizzati quale linea guida per le attuazioni del piano³. Elaborati programmatici, sia di grande che di piccola scala. In particolare, l'“Album delle aree di trasformazione”, che detta le regole e il disegno dei meccanismi perequativi e compensativi⁴, indirizza le scelte dei successivi piani attuativi. La città pubblica viene prefigurata ricercando un disegno di rete, che relaziona il sistema delle aree e delle attrezzature pubbliche, esistenti e programmate.

Un piano fatto di persone

Lo snodo previsione/gestione/attuazione del Prg 1999 è stato

affrontato mettendo in campo due azioni/comportamenti: la costruzione di un affiatato gruppo di progettazione, valutazione e gestione; la definizione di una procedura. La prima questione: il Prg 1999 è un piano fatto di persone⁵, che hanno avuto le competenze e l'autorevolezza per tenere assieme un'idea forte della città con la necessaria flessibilità nel tempo del disegno. Che hanno assunto un atteggiamento progettante, che ha visto positivamente coinvolta tutta la struttura interna agli Uffici comunali: un apprendimento collettivo e cumulativo, basato su dinamiche di interazione tra professionisti incaricati e tecnici interni. Un piano d'autore, ma fatto proprio da chi si è occupato della sua attuazione, parte integrante del processo di pianificazione. La seconda questione: l'Amministrazione comunale ha individuato una procedura specifica, in cui l'autorizzazione a presentare il piano attuativo è subordinata alla predisposizione di un progetto plani volumetrico, concordato e costruito congiuntamente (denominato pre-progetto), che ne accompagna l'elaborazione, sino alla sua approvazione⁶. La richiesta d'autorizzazione deve essere accompagnata da elaborati analitico - progettuali, di ricognizione, valutazione e interpretazione del contesto e di eventuali qualità e criticità, di proposte compositive, funzionali, tecnologiche - energetiche, sulle quali innestare riflessioni allargate ed approfondite. La struttura

tecnica comunale, passando dal principio di conformità a quello di coerenza e assumendosi responsabilità interpretative e progettuali, si è trovata ad esercitare ruoli e compiti spesso inediti, dalla valutazione della qualità progettuale, alla funzione di regia tra soggetti attuatori.

Un piano che diventa città

Vi sono due esempi a mio parere esemplificativi dello slogan “il piano diventa città”, che risultano emblematici non solo per gli specifici contenuti progettuali, ma anche per il percorso attraverso il quale si è arrivati dalle previsioni del piano alle successive fasi attuative e realizzative: il Parco Ottavi e il Parco delle Acque Chiare. Tra i progetti di trasformazione approvati ed in corso di attuazione, questi due presentano - per localizzazione, dimensione e situazione di contesto - un significato strategico, rispondendo ai fabbisogni pregressi e ai bisogni futuri in termini urbanistici, sociali, ambientali. Due casi diversi, che affrontano temi differenti, ma che documentano di come il piano e le relative modalità perequative possano contribuire alla progettazione della città nuova.

Parco Ottavi

Un'area già prevista come edificabile, di 53 ha, localizzata nel quadrante ovest della città, trasformata con regole perequative dal Prg 1999. Il comparto è stato messo in attuazione attraverso un Concorso internazionale di progettazione promosso dai privati,



Reggio Emilia, Parco Ottavi, il grande parco in costruzione

fatto inusuale nel nostro Paese, a cui hanno partecipato quattro gruppi⁷. Il disegno urbano si appoggia su un solida previsione generale⁸. Il comparto è infatti localizzato sulla ferrovia in concessione Reggio – Ciano, destinata a diventare metropolitana di superficie, con una fermata in corrispondenza del nuovo quartiere e un grande parcheggio scambiatore interrato; con un disegno forte rappresentato dal grande parco ellittico (su cui si affacciano una serie di spazi e funzioni differenziate) e un sistema di aree verdi fra i nuovi insediamenti e il contesto urbano limitrofo. Tra i temi progettuali sono da ricordare un'accurata integrazione con il contesto, l'edificazione sia privata che convenzionata in affitto, uno stralcio funzionale viario a servizio del settore urbano, l'interramento di una linea elettrica ad alta tensione, la localizzazione di alcuni servizi pubblici (asilo nido e scuola elementare) e di interesse pubblico (attrezzature sportive), che fungano da nuova identità, fulcro e centralità di una parte consistente della città.

Parco delle Acque Chiare

Altro esempio significativo è il Parco delle Acque Chiare, situato nel quadrante est della città, con una superficie territoriale di circa 19 ha. Si tratta di un'area prevista dal Prg 1999

come trasformazione ambientale⁹: una zona a verde pubblico con vincolo decaduto del piano previgente, mai acquisita, alla quale il piano attribuisce un indice di utilizzazione territoriale basso, concentrato sul 20% della superficie territoriale, destinando il restante 80% a verde pubblico e privato: di questo, il 60% (più di 12 ha), quale primo stralcio di un grande parco pubblico realizzabile tramite la cessione di verde da altri comparti a sud dell'intervento. Durante l'iter del piano attuativo¹⁰ si è attivato un processo di progettazione partecipata del parco pubblico, coinvolgendo, soggetti pubblici e privati, ascoltando suggerimenti, convogliando richieste e bisogni verso un'ipotesi progettuale si è formalizzata nel progetto del parco, poi confluito all'interno degli elaborati del piano attuativo.

Note

1. Ricordo a titolo d'esempio la monografia di Urbanistica Quaderni, Aa.vv., *Comune di Reggio Emilia. Progetto Preliminare del Prg*, INU Edizioni 1995; il n. 131/2006 di *Urbanistica* con un servizio a cura di Anna Campeol, *Reggio Emilia: piano, perequazione e attuazione*; il n. 137/2008 (in corso di stampa) di *Urbanistica*, con un servizio curato da Maria Sergio e dedicato al passaggio dal Prg 1999 al nuovo Piano Strutturale Comunale: il Psc è stato elaborato sulla base della nuova legge urbanistica regionale (Lr 20/2000), con la consulenza scientifica generale di G. Campos Venuti (che ha garantito e rappresentato la continuità con i contenuti riformisti del Prg 1999): la Conferenza di pianificazione del nuovo Psc si è conclusa nell'aprile del 2008.
2. Faccio riferimento a cinque elaborati

programmatici: Tavole Pr 4, Proposte per il sistema della mobilità (scala 1:10.000), Tavole Pr 5, Proposte per il sistema ambientale (scala 1:10.000), Tavola Pr 7, Proposte per la Città storica, Tavola Pr 8, Proposte per la Città storica, rivitalizzazione dei sistemi urbani e dei loro usi (scala 1:2.000), Tavola Pr 9, Proposte per la Città storica, riqualificazione degli spazi aperti (scala 1:2.000)

3. Mi riferisco in particolare all'elaborato programmatico del Prg 1999, Pr 10 "Album delle aree di trasformazione", che evidenzia gli orientamenti per guidare le progettazioni dei successivi piani e programmi.

4. L'attuazione dei comparti è stata favorita dalla norma che consente l'attivazione dei comparti con il 70% della area proprietà (meccanismo che ha anticipato la norma nazionale, che porta il minimo al 50%), a due condizioni: che il piano attuativo preveda un assetto complessivo e che la salvaguardia dei diritti di terzi sia coerente con il disegno del piano.

5. Uomini ma soprattutto donne: Anna Campeol, che ha diretto l'Ufficio di piano e il Servizio di pianificazione e qualità urbana del Comune; Maria Sergio, che ha prima lavorato all'Ufficio di piano e successivamente come dirigente alla Provincia di Reggio Emilia, sostituendo Anna Campeol quando questa è a sua volta andata a dirigere il Settore Pianificazione della Provincia. E gran parte 6. La procedura autorizzativa è in fase di ridefinizione, messa in discussione da parte delle forze imprenditoriali e del mondo tecnico, in quanto accusata di allungare i tempi delle istruttorie: speriamo non diventi l'occasione per buttare via il bambino con l'acqua sporca.

7. Aimaro Isola (Isolarcchitetti, vincitori del Concorso privato, affiancati successivamente dal CCDP Centro Cooperativo di Progettazione), Oriol Bohigas (MBM), Mario Cucinella (MCA) e Alvaro Siza. Una specifica Mostra (nell'autunno 2004), ha documentato il Concorso e i suoi esiti.

8. Si tratta di un'area di Trasformazione integrata, con i seguenti indici ecologico-urbanistici: Ut=2.000mq/ha;

Concentrazione dell'edificato (Se)=30%St; Verde privato (Ve)=30% St; Verde pubblico (Vp)=40% St; A=40 alberi/ha; Ar=60 arbusti/ha; Ip (Se)>30%; Ip(Ve)>70%; Ip (Vp)>70%.Mix funzionale: funzioni abitative superficie utile minima=40%, funzioni terziarie e alberghiere superficie utile minima=20%

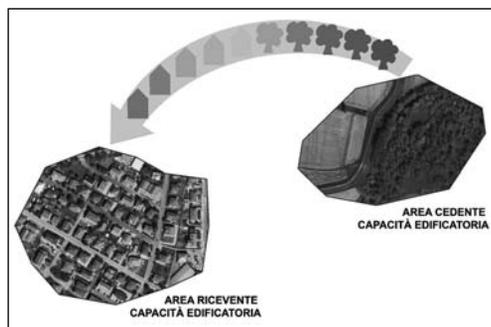
9. Si tratta di un'Area di Trasformazione ambientale con i seguenti indici ecologico-urbanistici: Ut=1.000 mq/ha; Se=20%St; Ve=20% St; Vp=60% St; A=60 alberi/ha; Ar=100 arbusti/ha; (Se)>50%; Ip(Ve)>70%; Ip (Vp)>70%.Mix funzionale: funzioni abitative superficie utile minima=40%; funzioni terziarie ed alberghiere superficie utile minima=10%

10. Il piano attuativo del Parco delle Acque chiare è stato redatto dallo Studio Artea (Walter Baricchi, e Paolo Soragni), che ha anche accompagnato il processo di partecipazione.

La perequazione urbanistica nel piano di Parma

Francesco Manfredi*, Silvia Ombellini**, Ivano Savi***

Il disegno di un attraente parco fluviale che attraversa da nord a sud la città di Parma è rimasto per oltre dieci anni un “futuro urbano” difficile o quasi impossibile, da attuare. La realizzazione di questo importante progetto di “città pubblica” è stato uno dei principali obiettivi che si è posta l'amministrazione con la Variante generale al Piano strutturale comunale di Parma del 2007¹. Obiettivo che è stato perseguito attraverso un profondo rinnovamento della strumentazione urbanistica ed attraverso l'introduzione dell'istituto della perequazione urbanistica. Condizione fondamentale al contorno è il quadro normativo regionale dell'Emilia Romagna che, con l'art. 7 della legge n. 20/2000, indirizza all'applicazione della perequazione urbanistica ovvero ad un approccio alla pianificazione fondato sulla giustizia distributiva e su un'equa distribuzione dei costi e dei benefici derivanti dalle scelte di pianificazione urbanistica.



Schema delle aree cedenti capacità edificatoria e di quelle riceventi capacità edificatoria pubblicato sul manuale informativo per i cittadini.

La procedura perequativa introdotta dal Psc di Parma, progettata dall'arch. Dario Naddeo, è basata sulla creazione di una forte connessione tra la realizzazione della “città privata” e la realizzazione della “città pubblica”.

Il Psc subordina infatti la realizzazione delle nuove aree di trasformazione sottoposte a Piani urbanistici attuativi (“sub-ambiti”) alla realizzazione del parco fluviale, della cintura verde e delle dotazioni territoriali, per un totale di circa 13 milioni di metri quadrati di aree dedicate alla “città pubblica”.

Le forme di premialità su cui si basa la procedura perequativa coinvolgono sia i proprietari della “città pubblica” (parco fluviale, cintura verde, dotazioni territoriali) sia quelli della “città privata” (sub-ambiti).

Il Psc assegna una capacità edificatoria trasferibile (denominata “credito edilizio”) alle aree destinate alla “città pubblica”. In questo modo, ricevono capacità edificatoria non solamente i suoli destinati allo sviluppo immobiliare privato, ma anche quelli destinati a importanti progetti ambientali. Il sistema premiale incentiva i proprietari delle aree destinate alla “città pubblica” a cederle all'Amministrazione comunale in cambio del valore economico generato dai crediti edilizi o della possibilità della loro realizzazione nei sub-ambiti. Nei confronti dei proprietari delle aree destinate alla “città privata”, il sistema premiale disposto dal Psc prevede invece che, a fronte del finanziamento della “città pubblica” (e dunque della

corresponsione del valore economico dei “crediti edilizi” o del consenso a realizzarli nel sub-ambito), ottengano un aumento della capacità edificatoria dei sub-ambiti.

Questo sistema di perequazione urbanistica consentirà ai proprietari delle aree interessate dal progetto di “città pubblica” di ottenere indennizzi assolutamente superiori a quelli legati alle procedure espropriative, all'Amministrazione comunale di acquisire gratuitamente tali aree, ai proprietari delle aree destinate alla “città privata” di ottenere, mediante il finanziamento della “città pubblica”, un aumento della capacità edificatoria dei sub-ambiti.

La “città pubblica”: le aree di decollo dei crediti edilizi

Il Psc individua la “città pubblica”, ovvero l'insieme delle aree “cedenti capacità edificatoria”, definite anche aree di “decollo dei crediti edilizi”, suddividendole nelle seguenti tre categorie:

- le aree del parco fluviale dei torrenti Parma e Baganza
- le aree di cintura verde attorno alla città
- le aree destinate a dotazioni territoriali non attuate.

A queste aree, che nel complesso investono una superficie di circa 13 milioni di m², il Psc attribuisce una capacità edificatoria trasferibile (“credito edilizio”), utilizzabile nelle aree riceventi capacità edificatoria. La capacità edificatoria di ciascuna area viene computata sulla base del



Individuazione delle aree cedenti crediti edilizi (parco fluviale, cintura verde e dotazioni territoriali).

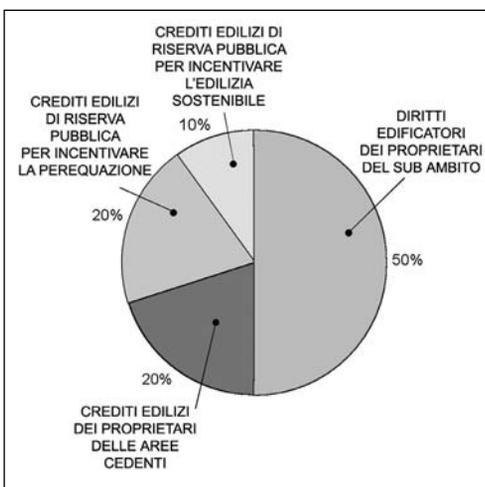
suo “stato di diritto” e del suo “stato di fatto”, ovvero in relazione al tipo di vincolo presente sull’area ed in relazione alla collocazione dell’area all’interno del territorio urbanizzabile o di quello rurale. Secondo questo meccanismo di calcolo del credito edilizio, un’area priva di vincoli ed inserita all’interno del territorio urbanizzabile, nel momento in cui verrà ceduta all’Amministrazione, genererà un numero maggiore di crediti edilizi rispetto ad un’area della stessa dimensione sulla quale ricade un vincolo ambientale (ad esempio una fascia di rispetto di elettrodotto) o che è posizionata all’interno del territorio rurale. Il credito edilizio generato dalle “aree cedenti”, calcolato sulla base dello stato di fatto e di diritto di ciascuna area, viene ponderato in base alla funzione (residenziale, produttiva, direzionale e ricettiva, commerciale o mista) che caratterizza l’area di “atterraggio” dei crediti edilizi.

Le Norme del Psc fissano regole certe e trasparenti per il trasferimento della capacità edificatoria e l’attribuzione dei crediti edilizi. Ciascun proprietario può quindi conoscere quanti crediti edilizi acquisirà al momento della cessione dell’area.

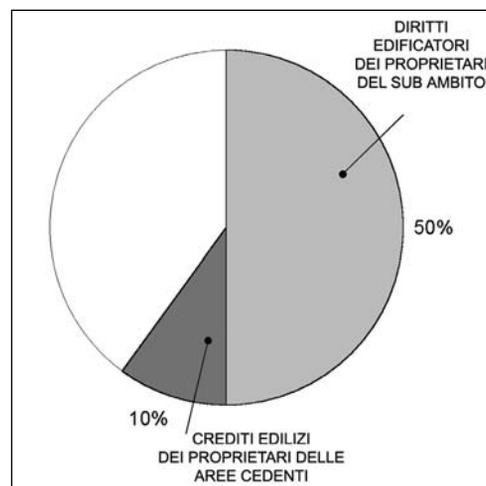
La “città privata”: le aree di atterraggio dei crediti edilizi

Il progetto della “città privata”, strettamente collegato a quello della “città pubblica”, è costituito dall’insieme delle aree destinate a nuova trasformazione sottoposta a PUA, definibili come “aree di atterraggio” dei crediti edilizi e individuate dal Psc come “sub-ambiti”. In ciascun sub-ambito la capacità edificatoria è costituita solo per un 50% dell’indice di edificabilità territoriale totale dai diritti edificatori dei proprietari del sub-ambito. Il restante 50% dell’indice di edificabilità territoriale totale viene così suddiviso:

- un 20% è destinato all’insediamento dei diritti edificatori provenienti dalle aree cedenti capacità edificatoria;
- un altro 20% è destinato all’Amministrazione ed è finalizzato a



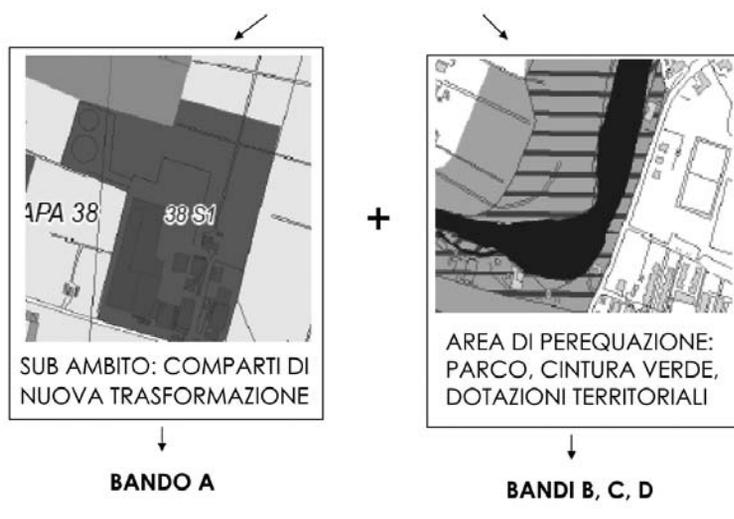
Schematizzazione della ripartizione della capacità insediativa massima di ciascun sub-ambito.



Schema della ripartizione della capacità insediativa minima di ciascun sub-ambito.

COMPARTO DISCONTINUO (AD ARCIPELAGO)

I comparti di nuova trasformazione sono costituiti da:



Schematizzazione dei bandi concorsuali relativi alle aree riceventi credito edilizio (sub-ambiti) e alle aree cedenti credito edilizio (parco fluviale, cintura verde, dotazioni territoriali). L'abbinamento del sub-ambito alle aree a parco fluviale, cintura verde e dotazioni territoriali viene effettuato dall'Amministrazione attraverso la formazione di comparti di perequazione urbanistica.

costituire un sistema premiale per incentivare il meccanismo di perequazione;

- il restante 10% è destinato all'Amministrazione ed è finalizzato a costituire un sistema premiale per incentivare l'edilizia sostenibile ed il risparmio energetico.

Il Psc fissa la capacità edificatoria minima di ciascun sub-ambito pari al 60% dell'indice di edificabilità territoriale totale. Per questo, i proprietari delle aree di sub-ambito, disponendo solo del 50% della capacità edificatoria, sono obbligati a partecipare alla procedura perequativa, ricevendo dalle "aree cedenti" i crediti edilizi necessari per raggiungere almeno il 10% mancante dell'indice di edificabilità territoriale totale. Inoltre, il Psc prevede un sistema premiale ovvero una quantità di crediti edilizi che vengono ceduti gratuitamente dall'Amministrazione per incentivare i proprietari del sub-ambito a realizzare a pieno la procedura perequativa.

Ai proprietari di sub-ambito che consentono gratuitamente l'insediamento del 20% dell'indice di edificabilità territoriale destinato all'atterraggio dei crediti edilizi,

l'Amministrazione cede gratuitamente un altro 20% dell'indice di edificabilità territoriale totale. In questo modo, i proprietari delle aree di sub-ambito riescono ad ottenere una capacità edificatoria pari al 90% dell'indice di edificabilità territoriale totale.

Il restante 10% dell'indice di edificabilità territoriale totale può essere ottenuto dai proprietari che, oltre ad aderire a pieno alla procedura perequativa, si impegnano nella realizzazione di edifici caratterizzati da prestazioni quantitative e da soluzioni tecniche indirizzate all'edilizia sostenibile, al risparmio energetico e alla valorizzazione delle fonti rinnovabili.

Quest'ultimo sistema premiale introdotto dal Psc rappresenta una importante forma di incentivo finalizzato a sollecitare l'attenzione all'ecologia e alla qualità ambientale dei nuovi interventi.

La Tesoreria perequativa e la Commissione per la definizione delle misure indennitarie perequative

I "crediti edilizi" provenienti dalle aree di perequazione possono essere trasferiti sotto forma di

monetizzazione o di capacità edificatoria da realizzarsi nei sub-ambiti.

Per assolvere i compiti di gestione finanziaria dell'istituto della perequazione, il Psc di Parma prevede l'istituzione di una Tesoreria perequativa, che assume il ruolo di soggetto terzo e imparziale tra i proprietari delle aree cedenti e i proprietari delle aree riceventi capacità edificatoria. La Tesoreria perequativa riceve la monetizzazione dai proprietari delle aree del sub-ambito e la corrisponde ai proprietari delle aree generanti "crediti edilizi".

I proprietari delle aree riceventi capacità edificatoria (sub-ambiti) possono scegliere se permettere la realizzazione all'interno dei sub-ambiti delle capacità edificatorie trasferibili (cedendo ai proprietari dei crediti edilizi la corrispondente superficie fondiaria) oppure se corrispondere alla Tesoreria perequativa l'indennità economica equivalente, che verrà a sua volta corrisposta dalla Tesoreria perequativa ai proprietari degli immobili che hanno generato i crediti edilizi. Al fine di ottenere un'equa determinazione della stima del valore economico del "credito edilizio", il Psc prevede la sua quantificazione da parte di una apposita Commissione per la definizione delle misure indennitarie perequative, che si avvale anche della collaborazione dell'Agenzia del Territorio di Parma.

I bandi concorsuali come strumento di qualità progettuale

Un altro importante sistema di controllo della qualità progettuale introdotto dalla normativa del Psc è quello dei bandi concorsuali. Il Psc prevede infatti che i comparti di perequazione urbanistica-ambientale, costituiti da "aree cedenti" capacità edificatoria e "aree riceventi" capacità edificatoria, si formino attraverso appositi bandi concorsuali. In questo modo, l'Amministrazione ha la possibilità di selezionare, tra le varie proposte pervenute dai cittadini proprietari delle aree riceventi capacità edificatoria (sub-ambiti) e di quelle cedenti capacità edificatoria

(parco fluviale, cintura verde, dotazioni territoriali), quelle maggiormente aderenti al futuro progetto urbano, di abbinarle tra loro in comparti di perequazione urbanistica-ambientale e di darne attuazione attraverso varianti al Piano Operativo Comunale.

Ai primi bandi, pubblicati nell'estate 2007, hanno aderito circa cento proprietari di aree cedenti crediti edilizi e quasi centocinquanta proprietari di aree riceventi crediti edilizi, per un totale di circa 3 milioni di mq di "città pubblica" e di 9 milioni di mq di "città privata". Le manifestazioni di interesse relative alla "città pubblica" sono state valutate da una Commissione tecnica di esperti in base alle loro caratteristiche di fruibilità e accessibilità, di valenza ecologica e di contenimento delle pressioni urbane, nonché alla loro collocazione in contesti caratterizzati da carenza di dotazioni territoriali.

Le manifestazioni di interesse relative alla "città privata" sono state sottoposte ad una prima valutazione di carattere generale, relativa alla loro coerenza con le previsioni del Psc, finalizzata a dare la priorità agli interventi di riqualificazione o riconversione di aree dismesse, agli interventi di recupero degli spazi "interstiziali" di frangia al tessuto urbano e agli interventi di edificazione in continuità con il territorio costruito all'interno dell'anello delle tangenziali, su aree funzionalmente già integrate a infrastrutture, ad opere di urbanizzazione primaria, a trasporti pubblici ed a servizi esistenti. La seconda fase del bando riguardante la "città privata" entrerà nel merito delle proposte progettuali e valuterà la qualità urbanistica e architettonica dei master-plan presentati. In questa seconda fase, la Commissione giudicatrice selezionerà i progetti in base alla loro capacità di miglioramento della qualità urbana e della sostenibilità ambientale, dando priorità agli interventi innovativi in termini di qualità architettonica e dell'habitat, agli interventi di valorizzazione e riqualificazione del

patrimonio esistente, agli interventi volti al miglioramento e contenimento dell'impatto ambientale e paesaggistico, nonché agli interventi che presentano ricadute positive sul contesto socio-economico e che dedicano particolare attenzione agli spazi pubblici e di relazione.

Le proposte di trasformazione dei sub-ambiti derivanti dalla selezione concorsuale andranno a formare, insieme alle aree di perequazione (tra cui anche quelle del parco fluviale che attende da dieci anni la sua attuazione), i primi comparti di perequazione urbanistica ambientale. Per agevolare l'approccio dei cittadini nei confronti del nuovo meccanismo perequativo e per dare risposta ai vari dubbi emersi nel momento della pubblicazione dei bandi si è reso necessario un intenso lavoro di comunicazione con la città. Oltre a predisporre un'assistenza telefonica ed un apposito sportello al pubblico, sono state pubblicate (in formato digitale e cartaceo) le risposte ai quesiti più ricorrenti, che hanno costituito una "guida" semplificata alla perequazione e al calcolo dei crediti edilizi.

Il confronto pubblico ha consentito, da un lato, di fornire informazioni utili sulle procedure perequative alimentando una nuova consapevolezza della cittadinanza, dall'altro, ha permesso all'Amministrazione di evidenziare i dubbi procedurali e le problematiche aperte, sulla base delle quali poter perfezionare la pratica della perequazione nella politica di piano.

* *Assessore alle Politiche urbanistiche ed edilizie del comune di Parma.*

** *Funzionario Settore Pianificazione territoriale del comune di Parma.*

*** *Direttore del Settore Pianificazione territoriale del comune di Parma.*

Note

1. *Coordinamento: Ivano Savi; progettazione: Fabio Ceci; Val.S.A.T. e aspetti ambientali: Giorgio Neri, Davide Gerevini (Ambiter); perequazione urbanistica: Dario Naddeo. Hanno collaborato per il Comune di Parma: Tiziano Di Bernardo, Marta De Vecchi, Patrizia Rota, Antonella Fornari, Tiziana Ravaneti, Silvia Ombellini, Pasqua Ciccone*

URB.AM: - L'urbanistica nell'amministrazione pubblica: management della città e del Territorio

Master di II livello - A.A. 2008-2009

L'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", al fine di contribuire all'alta formazione professionale dei laureati che si prefiggono di operare in campo urbanistico, come amministratori pubblici o come professionisti a contatto con le amministrazioni, bandisce per l'anno accademico 2008/2009 il MASTER di II livello URB.AM.

Il MASTER ha durata annuale; i corsi avranno inizio entro il 15 gennaio 2009 e si concluderanno entro il dicembre dello stesso anno.

La didattica annuale del Master URB.AM è articolata in settori tematici, suddivisi in Moduli Didattici ciascuno composto di lezioni, esercitazioni e/o attività di laboratorio.

Nel primo settore si affrontano le tematiche relative a "Organizzazione amministrativa e procedimenti per la pianificazione territoriale ed urbanistica".

Nel secondo settore si affrontano le tematiche relative a "L'innovazione nell'urbanistica per la città e il territorio".

Nel terzo settore si affrontano le tematiche relative a "Strumenti di bilancio e metodi di valutazione per il governo del territorio".

Un quarto settore tematico è rivolto all'attività di tirocinio presso Pubbliche amministrazioni ovvero in attività formative alternative indicate dal Consiglio didattico-scientifico.

L'ultima fase didattica costituisce la sintesi dell'iter formativo svolto, finalizzata alla verifica del livello di apprendimento dei contenuti del corso, anche mediante l'applicazione concreta su casi di studio-progetto.

La domanda, completa dei relativi allegati, dovrà essere inviata entro e non oltre le ore 12.00 del 19 dicembre 2008.

*Per informazioni: cinzia.bellone@inwind.it
<http://w3.uniroma1.it/masterurbam>.*

Rovereto: i meccanismi del Piano Casa

Valentina Cosmi*

La Legge Urbanistica della Provincia Autonoma di Trento (Legge n. 1 del 4 marzo 2008) istituisce, per i comuni ad alta tensione abitativa, l'obbligo di riservare nelle aree destinate a residenza, "quote d'indice edificatorio" per edilizia pubblica e agevolata. La Legge trentina prevede che il Comune possa riconoscere diritti edificatori, a titolo di credito edilizio, ai soggetti privati che s'impegnano a realizzare e cedere alloggi all'ITEA, l'istituto trentino preposto al reperimento, realizzazione e gestione di alloggi di edilizia pubblica o agevolata. Analoghi benefici possono essere riconosciuti alle imprese convenzionate che realizzano e mettono a disposizione alloggi a canone moderato. Nel nuovo quadro normativo, il coinvolgimento dei soggetti privati ridimensiona, dunque, in maniera consistente le risorse comunali che l'Amministrazione dovrebbe mettere a disposizione per l'effettiva realizzabilità del Piano. Ne deriva, inoltre, un superamento della previgente concezione urbanistica basata sul vincolo a Peep preordinato all'esproprio per pubblica utilità apposto sulle aree designate.

La Variante elaborata dal Comune di Rovereto, utilizzando gli aspetti innovativi introdotti dalla Legge, costituisce uno strumento inedito, frutto di un percorso concertato tra Amministrazione comunale, ITEA e i privati: grazie ad esso l'offerta abitativa a carattere sociale è realizzata con il contributo dei soggetti privati ed è differenziata sia in termini di forma e tipologia, che in termini di dislocazione all'interno del territorio comunale. Nell'impostazione del Piano Casa, il Comune ha preferito utilizzare, per

l'edilizia sociale (pubblica), parte del patrimonio immobiliare proprio e dell'ITEA, e, per l'edilizia agevolata, quote d'indice edificatorio nelle aree suscettibili di ristrutturazione o densificazione, evitando la localizzazione di alloggi sociali in nuove aree edificabili e quindi il consumo di suolo agricolo. In relazione all'aumento della densità edilizia, si è verificato, per ogni area giudicata idonea, quanta e quale edilizia sociale fosse possibile realizzare mediante un partenariato pubblico privato e sono stati predisposti i necessari meccanismi perequativi e compensativi. Per quanto riguarda l'edilizia agevolata, sono stati ricercati due profili di equità: l'uno inerente l'equilibrio tra benefici collettivi e benefici privati, l'altro fra le valorizzazioni riconosciute ai privati coinvolti nei differenti interventi del Piano Casa. In primo luogo, il Piano Casa di Rovereto poggia su un sistema perequativo che al riconoscimento di diritti edificatori aggiuntivi da parte del Comune, fa corrispondere l'obbligo di destinare quota parte degli alloggi realizzati ad edilizia sociale. In una opzione, la valorizzazione aggiuntiva, generata dalla edificabilità addizionale riconosciuta in seguito al processo di densificazione edilizia, è divisa in due quote paritarie: una è trattenuta dal soggetto promotore per la costruzione di alloggi da vendere nel libero mercato, l'altra è acquisita dal Comune per accrescere il patrimonio abitativo a destinazione sociale. In un'altra opzione, in presenza di aree vincolate a Peep nel Prg vigente, la valorizzazione è stata operata attraverso la rimozione del vincolo e l'assenso ad un intervento

privato comprendente sia edilizia libera che edilizia a canone moderato. Gli alloggi con questa destinazione sono realizzati dallo stesso privato o, quando le aree sono cedute gratuitamente al Comune, dall'ITEA nell'ambito del "Progetto Legno", un programma provinciale finalizzato alla valorizzazione della filiera foresta-legno e alla realizzazione di edilizia sostenibile. In secondo luogo, poiché i soggetti privati sono coinvolti in interventi che producono effetti diversi sul valore della loro proprietà (costruzione di alloggi in affitto o cessione di terreni) il modello perequativo alla base del Piano Casa è stato integrato con un approfondimento di natura finanziaria. Le elaborazioni effettuate hanno simulato gli effetti di una variazione di alcuni parametri economici, quali l'ammontare del canone di locazione e la durata della locazione, stabilita comunque dalla legge non inferiore a quindici anni.

Il meccanismo del Piano Casa attiva dunque le risorse necessarie a soddisfare il fabbisogno abitativo quantificato dalla Provincia di Trento ed espresso principalmente da una categoria di cittadini che, per un verso, hanno un reddito troppo alto per accedere agli alloggi di edilizia pubblica, ma che per l'altro, hanno difficoltà di accesso al libero mercato. Tale categoria può partecipare al bando per la selezione degli alloggi a canone moderato che saranno affittati ad un prezzo inferiore del 20 - 35% rispetto a quello medio del libero mercato.

* Architetto

La Declassata del Comune di Prato

Valeria Ruaro*

Nel 2007 il Comune di Prato ha avviato l'elaborazione della Variante Generale al Piano strutturale (Ps) e al Regolamento urbanistico (Ru). Al loro interno vengono approfonditi gli aspetti di fattibilità del progetto di riqualificazione urbanistica dell'ambito della Declassata.

La Variante al Ps e al Ru elaborata dal Comune di Prato attua la Lr 1/2005 della Toscana, la quale indica la perequazione urbanistica come strumento di attuazione per perseguire la "equa distribuzione dei diritti edificatori per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica". Tale prospettiva ha trovato applicazione negli studi preliminari effettuati per la riqualificazione dell'ambito della Declassata, un settore urbano caratterizzato dalla presenza di una importante infrastruttura, la SP 126, lungo la quale l'Amministrazione Comunale intende attuare un piano di riassetto urbanistico comprendente la formazione di un polo fieristico, che si colleghi a quello di Firenze completandolo. Gli obiettivi principali perseguiti sono l'acquisizione gratuita delle aree per la realizzazione delle dotazioni necessarie allo sviluppo sostenibile della città e la realizzazione di politiche abitative volte alla produzione di alloggi destinati all'edilizia sociale.

Fin dalle prime fasi dello studio svolto a supporto delle scelte di piano si è ritenuto fondamentale definire quali aree dovessero essere coinvolte nella trasformazione e quindi, da un punto di vista economico, destinate a beneficiare del plusvalore fondiario. Relativamente a tali aree si è verificata la potenziale edificabilità ottenibile con l'applicazione di indici

territoriali, attribuibili in ragione dello stato di fatto e di diritto della proprietà.

Secondariamente si è verificata l'edificabilità riconoscibile in base alle costruzioni già esistenti, espressioni di una utilizzazione edificatoria già avvenuta. Nel determinare questa seconda entità secondo il principio dell'equa distribuzione di diritti edificatori insito nella perequazione, sono emerse alcune difficoltà: la prima ha riguardato le destinazioni d'uso diversificate degli edifici esistenti e lo stato conservativo, che variava notevolmente da comparto a comparto; secondariamente si è dovuto tenere conto della densità edilizia derivante dal rapporto dimensionale edificio - lotto che, talvolta, è risultata essere fondiaria e non territoriale. Infine, la presenza di attività produttive ospitate all'interno di alcuni dei fabbricati coinvolti ha portato al riconoscimento di una percentuale aggiuntiva di diritti edificatori come incentivo alla rilocalizzazione in altri ambiti delle imprese insediate.

Una volta confrontate le due potenzialità edificatorie, quella derivante dagli indici perequativi territoriali e quella discendente dall'edificato esistente, è stata riconosciuta la maggiore e la superficie utile lorda così ottenuta è stata considerata come una sorta di "offerta" di diritti edificatori.

La seconda fase dello studio si è occupata di individuare invece la "domanda" di diritti edificatori espressa dal progetto maturato all'interno dell'Ufficio di Piano del Comune di Prato e di metterla quindi in relazione all'"offerta". Anche in questo caso si è presentata una difficoltà legata agli input: le diversificate destinazioni previste rendevano infatti difficoltosa l'omogeneizzazione dei dati, che è stata poi

raggiunta tenendo conto del valore di mercato delle superfici utili lorde prodotte. Il confronto tra "domanda" e "offerta" ha permesso, in una terza fase, di individuare i comparti che saranno destinati ad "ospitare" i diritti edificatori necessari a soddisfare la richiesta del progetto, e di distinguerli da quelli che generano invece diritti edificatori da "trasferire" a titolo di credito edilizio su altre proprietà. Un altro aspetto importante legato all'applicazione del principio perequativo, che l'Amministrazione ha voluto verificare, è la valutazione della fattibilità economico-finanziaria delle trasformazioni di iniziativa privata e pubblica. Per quanto concerne la fattibilità privata, si è verificato che i valori risultanti dai diritti edificatori riconosciuti fossero in linea con quelli già registrati nel mercato immobiliare. La fattibilità pubblica derivava dal raggiungimento della copertura finanziaria delle opere infrastrutturali e delle attrezzature di interesse collettivo previste dal progetto per la Declassata, ottenibile dagli oneri di urbanizzazione secondaria, dal contributo sul costo di costruzione e dalla monetizzazione degli standard. Da quest'ultima verifica è emersa la necessità di applicare degli extraoneri in misura tale da eguagliare i costi stimati. Tra gli obiettivi dell'intera operazione vi era anche la produzione di alloggi sociali. Nella fattispecie tale quota (20%) è stata considerata aggiuntiva rispetto alla superficie residenziale indicata dal progetto e la sua localizzazione sarà effettuata coerentemente alla "ospitalità" residua dei singoli comparti.

* Dottoranda Università di Padova.

La perequazione nelle Marche

Giovanni Sergi*

I casi in cui emerge una certa attenzione verso una politica urbanistica caratterizzata dallo strumento perequativo sono solo tre per la Regione Marche, tutti provenienti dalla Provincia di Ancona, individuabili nei comuni di Ancona, Senigallia e Jesi.

Nel caso di Ancona, la perequazione rimane per il momento l'idea fondante dei lavori per un nuovo Prg attualmente in elaborazione, dopo due piani elaborati negli ultimi trenta anni, riusciti solo in parte a risolvere i problemi e dare regole valide alla trasformazione di una città che, con il suo distretto industriale e la sua rete infrastrutturale, costituisce ormai da tempo un nodo difficile da districare.

Il secondo caso riguarda Senigallia, città costiera di 45.000 abitanti. Qui il metodo perequativo è previsto per una Variante al Prg vigente che riguarda un comparto urbano periferico presso la Strada Provinciale Arcevese: si tratta di una zona di espansione ad uso residenziale e produttivo sulla quale l'Amministrazione prevede di guadagnare preziosi spazi destinati alla creazione di un parco urbano.

Jesi, maggiore città della valle del fiume Esino, costituisce il terzo e più importante esempio, in quanto il metodo perequativo si inserisce in questo caso in un più ampio progetto di pianificazione urbana.

L'idea di una variante al piano Secchi, della metà degli anni Ottanta, risale al 2002, anno in cui l'Amministrazione decide di avvalersi della consulenza del Politecnico di Milano.

I nuovi progettisti danno inizio ai lavori procedendo ad una revisione completa del Piano vigente, redatto venti anni prima: è in questa sede che la nuova progettista, Patrizia Gabellini, in accordo con i tecnici comunali, decide di fissare innanzitutto delle nuove linee guida utili per capire quali degli elementi del progetto Secchi siano da valorizzare, quali da scartare. Sono molte le innovazioni che i progettisti intendono mettere in campo, decisi a sperimentare su Jesi nuovi concetti urbanistici, nel dibattito disciplinare già da anni ma solo raramente applicati in maniera sistematica, che si fondano sullo sviluppo sostenibile, la concertazione interistituzionale, la valutazione dell'impatto ambientale, la partecipazione degli abitanti, l'individuazione di valori condivisi e da tutelare, la pratica perequativa per il trattamento dei suoli da trasformare.

L'elaborazione della Variante si articola secondo tre fasi distinte: anzitutto un Piano strategico, strumento che analizza e integra lo stato di fatto ed i risultati del vecchio Piano, proponendo una visione strategica; una fase intermedia, il Piano idea, locuzione coniata da Ludovico Quaroni a metà degli anni Sessanta e strumento necessario a fissare dei punti fondanti, decisivi, pur rimanendo nel campo delle ipotesi e delle proposte di massima; mediante tale strumento sarà possibile capire quali politiche seguire, quali siano le aspettative dei cittadini di fronte ad un progetto che si propone come un nuovo modo di concepire la città; la

terza fase, traduzione operativa dei principi strategici, consiste nella redazione di un Piano comunale del suolo (Pcs), altro strumento innovativo che fa la sua comparsa nella prima proposta di Legge regionale, nel 2003, e che prevede un regime dei suoli interamente perequativo.

Nell'operazione jesina le Norme tecniche di Attuazione prescrivono la perequazione soltanto per alcuni comparti urbani: gli *ambiti di nuova urbanizzazione*, identificabili secondo la logica dello zoning con le aree C e D e gli *ambiti da ristrutturare*, corrispondenti alle zone B, quelle della città consolidata. Tuttavia non compaiono all'interno del documento le modalità con cui le operazioni di perequazione dovrebbero essere attuate, limitando le informazioni alla definizione dello strumento ed alla precisa individuazione dei luoghi in cui sarà applicato.

Pertanto, incide negativamente sulla formazione di piani perequativi la mancanza di una regolamentazione nazionale e regionale sul tema: analogamente a quanto succede per la maggioranza delle regioni italiane, anche nelle Marche non esiste ancora una legge urbanistica che veda la perequazione come unico strumento per la creazione di un demanio comunale necessario per la creazione di edilizia sociale e servizi pubblici e ne regoli l'uso secondo norme attualizzate alla situazione odierna, prendendo atto delle iniziative portate avanti a livello locale.

Esiste, va detto, una proposta di legge,

la n.156 del 1/3/2007, (*Norme per lo sviluppo sostenibile e il governo del territorio regionale. Modifiche alla legge regionale 5 agosto 1992, n.34*) nella quale si parla, agli articoli 5 e 6, di perequazione: gli elementi che vengono forniti non differiscono molto da quelli riportati sulle Nta del Prg jesino, con l'aggiunta della previsione, al comma 6, articolo 5, di forme di premialità "consistenti nell'attribuzione di indici differenziati individuando aree da dotare di indici di edificabilità incrementale, a fronte di benefici pubblici e di pubblica utilità aggiuntivi rispetto a quelli dovuti in base alla legge...".

Ciò che emerge con forza dalla proposta di legge, diventando uno dei principali obiettivi di questo documento, è la grande attenzione verso i gruppi sociali più svantaggiati e la volontà di riversare su tali gruppi i vantaggi derivanti da una politica di tipo perequativo.

* Università Politecnica delle Marche.

Perequare e compensare: pratiche, progetti

Perequare in Campania

Giuseppe Merola *

Gli esiti della pianificazione perequativa, in termini di qualità urbana e di efficacia della metodologia, non sono del tutto noti, a parte i successi delle applicazioni pionieristiche.

In Campania la perequazione è suggerita, quale opzione attuativa prioritaria dei piani, nel PTR recentemente approvato in via definitiva dal Consiglio regionale (in corso di pubblicazione sul BURC) dove se ne dà un'ampia illustrazione, coerente con la prassi progettuale sperimentata in Italia. In contrasto con tali indicazioni risultano invece le disposizioni in materia della legge regionale n. 16/2004, ambigue e insufficienti. Il meccanismo è stato previsto nella maggior parte dei pochissimi piani approvati dopo la legge, i quali però non hanno ancora avuto attuazione.

In realtà, a parere dello scrivente, permangono sull'argomento alcuni nodi problematici meritevoli di scioglimento in attesa della sistemazione legislativa del regime fondiario. Tali nodi vanno affrontati con applicazioni progettuali corrette sul piano logico, anche alla luce delle determinazioni della legge finanziaria 2008 (art. 2 comma 89 e 90 - indennità espropriativa a prezzi di mercato) e di varie recentissime pronunce della giustizia amministrativa in materia di scadenze di vincoli urbanistici. Su alcuni di tali aspetti si presenta la seguente nota di riflessione contenente necessariamente anche il riferimento a concetti pacifici.

Il piano per la perequazione

L'applicazione sistematica del metodo perequativo/compensativo al livello comunale presuppone la sua previsione nel piano urbanistico, che deve stabilirne le regole.

In Campania la legge n. 16/04, nel sancire che il piano generale comunale è unico, ha lasciato alla libertà progettuale anche le modalità di articolazioni delle disposizioni di contenuto strutturale e di quelle operative.

Pertanto, pur nella mole di ridondanze e lacune della legge, si può pensare di individuare un percorso del piano unico in due fasi, una preliminare che perviene alla definizione dei contenuti strutturali, non aventi limite temporale e non soggetti a decadenza, e un'altra mirante alle disposizioni operative, con attenzione ad assicurare la certezza della situazione giuridica della proprietà e alla considerazione dei vari problemi aperti, in particolare relativi alla contraddizione tra la certa scadenza dei vincoli e la perennità dei diritti edificatori.

Rinviano ad una eventuale successiva nota le specificazioni di tale percorso, sembra logico ritenere che nella fase preliminare andranno in particolare proposti: i dimensionamenti, gli obiettivi di tutela, le linee guida e le direttrici di sviluppo (con esclusione delle perimetrazioni dei comparti e delle funzioni); i criteri per l'applicazione della perequazione e la disciplina dei cosiddetti crediti edilizi. Tale schema strutturale sarà sottoposto alle prime consultazioni, le quali sono

cruciali per validare le previsioni e per la loro accettazione da parte della comunità, e che possono coordinarsi con le attività della pianificazione strategica se eventualmente in essere. Solo dopo l'ascolto sociale e i forum, intervengono tutte le rimanenti disposizioni di piano operative costituenti conformazione del diritto di proprietà, con la localizzazione degli ambiti, dei comparti edificatori, delle zone, delle infrastrutture ecc., che confluiranno, insieme con la conferma del contenuto strutturale, dichiarato valido a tempo indeterminato, nel piano generale definitivo.

Ovviamente nello spirito del metodo perequativo, che ha tra i suoi obiettivi l'equità, lo sviluppo della seconda fase, pur rientrante nel bagaglio disciplinare dell'urbanistica, deve avvenire con criteri di oggettività. Laddove sono inevitabili scelte discrezionali o comunque quando ritenuto opportuno, la individuazione delle aree di trasformazione e dei comparti e i relativi parametri urbanistici e le priorità, saranno definiti in modo innovativo previa formalizzazione di accordi con gli operatori, anche se non contemplati nella legge regionale. All'uopo detto schema strutturale può recepirsi in un documento preliminare approvato dall'Organo deliberante (ovviamente non avente valore di piano urbanistico), sulla base del quale il Comune attiva bandi pubblici, cui possono partecipare i proprietari degli immobili e le Imprese, al fine di valutare soltanto le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e migliorare gli standard ambientali definiti dal detto documento e scegliere i comparti perequativi.

Le disposizioni dell'art. 2 commi 89 e 90 della legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007) sono conseguenti alle Decisioni della Corte costituzionali n. 348 e 349 del 22.10.2007 che hanno dichiarato incostituzionale l'art. 5 bis del D.L. n. 333/1992, convertito in legge n. 359/1992, poi trasferito nel vigente T. U. sulle espropriazioni per pubblica utilità. Esse hanno sanato una pluriennale offesa al buon senso da parte della legislazione in materia di espropri, segnandone una svolta

importante in grado di incidere sulla progettazione urbanistica. Intanto hanno risolto alla radice sia la disparità di trattamento tra i soggetti colpiti dal vincolo espropriativo e quelli beneficiari del plusvalore derivante dalla concessione di edificabilità, sia le varie disparità tra i proprietari espropriandi effettivamente assoggettati ad espropriazione a valore dimezzato e quelli che la possono evitare con procedure particolari. Poi, con dette disposizioni l'attuazione perequativa non conserva più il fine di equiparare il trattamento tra le proprietà vincolate e quelle beneficiaria dell'edificabilità (fine già sostanzialmente raggiunto con esse) ma soltanto quello di evitare gli esborsi di danaro da parte dell'Amministrazione pubblica per le acquisizioni di aree, il che rende la decisione dell'investitore immobiliare sulla proposta del piano urbanistico realmente libera. Quindi, ancor più, il successo delle scelte operate nello strumento urbanistico tra la localizzazione delle attrezzature pubbliche a servizio della città consolidata e di livello territoriale nei comparti di trasformazione e quella in apposite aree dedicate da espropriare o ancora in aree di cui si prevede di evitare l'espropriazione col trasferimento dei diritti edificatori su altre aree secondo la disciplina dei crediti edilizi dipende dalla giusta progettazione dei comparti in aderenza alla realtà del mercato. Ed è anche più difficile evitare del tutto l'espropriazione, onde non creare una specie di catena di S. Antonio: riconoscimento di edificabilità nelle aree vincolate, suo trasferimento in nuovo territorio, creazione ivi di edificabilità, conseguente necessità di nuove attrezzature e così di seguito. Questo è il vero limite della compensazione perequativa sostitutiva dell'espropriazione: si compensa la sottrazione di edificabilità con nuova edificabilità, laddove invece potrebbe essere necessario contenerla e sostituirla con funzioni ecologiche. Inoltre poiché il diritto edificatorio è solo una parte del diritto di proprietà di un terreno che comprende anche una pluralità di altre componenti

(attività agricole, giardinaggio, ristoro ambientale ecc.), il trasferimento da un terreno ad un altro della sola facoltà edificatoria lascia nel primo le altre facoltà che conservano certamente un valore economico; quindi la cessione di un terreno deprivato dei diritti edificatori può avvenire in via gratuita soltanto consensualmente oppure per legge per finalità di interesse generale (vedi ad es. disposizioni sugli standard).

Occorre quindi attrezzarsi in modo nuovo per l'attuazione degli interventi pubblici mediante espropriazione, sulla base della fiscalità generale (contributi Bucalossi realmente impegnati per la qualità urbana come in origine) e disciplinare correttamente i crediti edilizi.

Per credito edilizio si intende solitamente un diritto edificatorio da esercitarsi dal suo titolare, non più proprietario del suolo, su un altro suolo da individuare. A ben vedere la denominazione è impropria se non vi è un debitore, perché la nozione di credito presuppone l'esistenza di un debito. Quindi per rendere esatta la denominazione e sostanziale l'esercizio del credito, non basta la decisione del Comune che riconosce il diritto edificatorio disponendone il trasferimento ma è necessaria la disponibilità di un altro soggetto che concede il suolo su cui esso sia esercitabile, il che dovrebbe essere assicurato giuridicamente dall'Amministrazione comunale al momento della decisione.

L'idea di credito edilizio descritto nei piani (anche in qualcuno approvato in Campania) come una specie di oggetto volante in cerca di suoli su cui *atterrare* e che siano offerti nella competizione del mercato è contraria ai principi dell'urbanistica come disciplina dell'uso del suolo e della qualità dell'assetto urbano. Peraltro, poiché è solo il proprietario dell'area che può rendere possibile l'esercizio del diritto edificatorio il quale non può vivere senza di esso, il mercato è squilibrato a favore dell'oligopolio dei terreni, con la possibilità di fenomeni speculativi contrari all'idea di pianificazione. Pertanto il piano urbanistico, quando prevede la

cessione gratuita di un'area per servizio pubblico al Comune con il trasferimento dei diritti edificatori, deve fissare contestualmente l'ambito che dovrà ricevere la cubatura, dove siano state già considerate le conseguenze del trasferimento; nel fare ciò dovrà fissare, se il caso, i relativi coefficienti di conversione in quanto il valore del diritto edificatorio dipende dal luogo in cui si esercita. Inoltre, perché sia assicurato l'esercizio del diritto per quanto sopra detto, non è sufficiente istituire il premio di cubatura, pur opportuno, per i proprietari delle aree atte a ricevere la localizzazione del diritto ma occorre una disposizione vincolante: ciò, con la soluzione del comparto, una volta individuato, può ottenersi equiparando il titolare del credito a partecipante del Consorzio di proprietari con quota corrispondente all'entità del suo diritto edificatorio in termini di superfici o volumi e traducendo senza difficoltà le quote degli altri componenti del Consorzio pure in superfici o volumi; può ottenersi anche istituendo un comparto discontinuo comprendente l'immobile in cui è prevista la localizzazione del servizio pubblico. Con queste determinazioni del piano urbanistico viene assicurato che il credito edilizio sia esercitato secondo le previsioni del piano stesso. Come il diritto di proprietà che è permanente, il diritto edificatorio che ne è una parte si prescrive se non viene intimato l'esercizio entro venti anni da quando è sorto. Quindi il credito edilizio non può avere scadenza all'interno dei tempi di prescrizione. Questa condizione deve essere soddisfatta con opportune regole onde evitare vizi logici. Quindi se il comparto non viene attuato e decade la sua validità (scadenza del vincolo o altro) deve assicurarsi la permanenza del credito edilizio nell'area del comparto con il solo intervento del suo titolare che possa agire (nei termini della prescrizione ventennale) chiedendo e ottenendo l'espropriazione del suolo da parte del Comune (la quale potrà avvenire al valore di terreno non più pianificato, salvo reiterazione del comparto con nuova pianificazione).

Per il resto, è competenza della legislazione nazionale definire lo statuto dei diritti edificatori, la relativa pubblicità immobiliare oltre al miglioramento degli incentivi fiscali per il loro trasferimento quando finalizzato a utilità pubblica.

* *Ingegnere, libero professionista.*

MASTER ACT-VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEI CENTRI STORICI MINORI

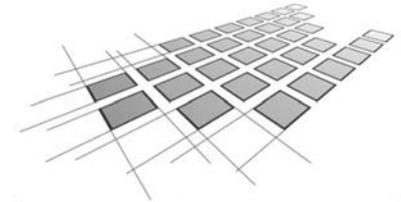


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA
"LA SAPIENZA"
Prima Facoltà di Architettura
Ludovico Quaroni

FONDAZIONE PER IL CENTRO STUDI
"CITTÀ DI ORVIETO"

piazza Duomo n. 20 - 05018 Orvieto

Master ACT - Valorizzazione e gestione dei centri storici minori



AmbienteCulturaTerritorio, azioni integrate

Il Master affronta un tema di grande attualità, la valorizzazione dei centri storici di dimensione minore, e dei relativi territori. Anche il Governo appare sempre più attento a questa problematica; in Parlamento sono in discussione diverse proposte di legge sulla riqualificazione dei centri storici e sullo sviluppo dei piccoli comuni. Nel momento di crisi che stiamo attraversando, le realtà locali rappresentano una valvola di sicurezza del sistema in grado di produrre contestualmente innovazione e conservazione attiva del patrimonio culturale materiale ed immateriale dei luoghi.

Nella fase del dibattito e delle sperimentazioni in corso nel campo del governo del territorio e della pianificazione ambientale e paesaggistica, *i centri storici minori stanno acquistando un rilievo importante*, come nodi di reti che costruiscono, insieme alla natura e al territorio agricolo, la trama del paesaggio storico e culturale.

Sempre più richiesti sono tecnici e professionisti in grado di saper attraversare, con adeguata cognizione di causa, una serie di campi disciplinari interconnessi: pianificazione, paesaggio, economia del turismo, valorizzazione dei territori rurali e delle attività commerciali. Unitamente alla valorizzazione, il Master affronta anche il tema delle fattibilità, della gestione e del monitoraggio dei programmi, dimensioni fondamentali perché gli investimenti raggiungano gli obiettivi prefissati.

Info: W3.uniroma1.it/arcorvieto
masteract@uniroma1.it 335/8015744

Compensazione e sostenibilità in Sicilia

Maria Chiara Tomasino*

Con l'approvazione della Legge 15 Dicembre 2004, n.308 "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" è stato introdotto il principio della cosiddetta *compensazione ambientale*. Esso prevede che al terreno gravato da un vincolo di natura ambientale venga comunque assicurato un diritto edificatorio trasferibile in altre aree. Il principio della *compensazione ambientale* è strettamente simmetrico a quello della perequazione negli strumenti urbanistici. Si basa sul fatto che, in caso sopravvengano determinati vincoli di natura diversa da quelli urbanistici, il diritto di edificare già concesso al cittadino non è più esercitabile *in loco*; ma il titolare del diritto può chiedere di esercitarlo su altra area del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità sempre a fini edificatori (art. 21). La traslazione del diritto di edificare su area diversa comporta la contestuale cessione al Comune, a titolo gratuito, dell'area interessata dal vincolo sopravvenuto. Con la Legge "Delega ambientale" 15 Dicembre 2004 n. 308, la compensazione sancisce il diritto al trasferimento di volumetria, peraltro non applicabile per quelle aree sottoposte a vincoli ambientali; mentre precedentemente le forme di compensazione più avanzate consistevano nel "miglioramento ambientale" degli insediamenti o negli incentivi di attività compatibili. Per esempio, nella applicazione di tale

principio al sistema infrastrutturale (sistemi di depurazione, grandi condutture energetiche, impianti di termovalorizzatori, etc.) le misure di compensazione rivolte alla riduzione e mitigazione degli impatti negativi possono prevedere interventi volti al miglioramento della qualità dell'aria, tramite la piantumazione di spazi verdi e alberature non solo per creare cortine visive (fasce di rispetto) e limitare l'inquinamento acustico, ma anche per aumentare la dotazione di parchi territoriali e verde urbano e periurbano. Si possono inoltre definire misure di compensazione economica integrativa di quella ambientale: riduzioni tariffarie, oppure riduzione dei costi per l'energia prodotta, risparmio idrico di riutilizzo dei reflui per usi agricoli, zootecnici e industriali, etc..

Si tratta dunque di uno strumento che cerca di integrare l'urbanistica e l'ambiente, integrazione che non si è ancora realizzata in maniera organica perché l'obiettivo della pianificazione urbanistica deve costituire occasione per migliorare le condizioni ambientali della città e del territorio, e non soltanto moltiplicare le occasioni di trasformazione che producono degrado. Infatti, dal punto di vista delle due discipline, disciplina urbanistica e disciplina ambientale, si avverte tutt'oggi una separatezza dei rispettivi campi di azione e quindi dei rispettivi strumenti operativi, cioè piani urbanistici da un lato e valutazioni ambientali dall'altro (Via, Vinca, Vas).

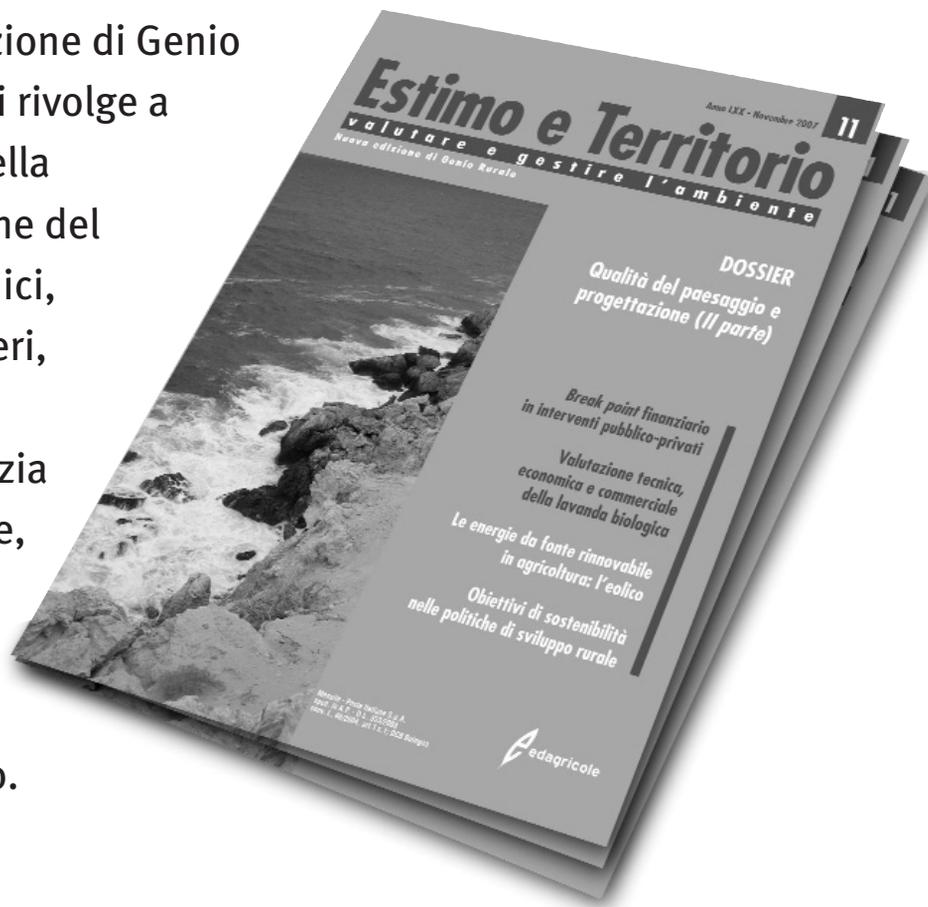
Nella Regione Siciliana, questa ambiguità è accentuata dall'attribuzione delle competenze degli uffici: quelle degli enti locali che ne sono totalmente sprovvisti, e quelle regionali che operano una curiosa separazione tra urbanistica e ambiente, una equivoca duplicazione di controllo all'interno dello stesso Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente. Infatti l'approvazione di uno strumento urbanistico subisce un primo procedimento di valutazione ambientale, soltanto superato il quale si può accedere alla valutazione urbanistica in senso stretto tramite il Cru (Consiglio Regionale dell'Urbanistica). Si intende che se non si supera il controllo ambientale la procedura di approvazione dei piani si paralizza in Regione. Non è previsto infatti nell'ordinamento regionale (né in quello nazionale) che il piano possa ritornare indietro per essere rielaborato ai fini di una valutazione ambientale, una volta che è stato adottato e pubblicato sotto il profilo urbanistico. La mancata integrazione di urbanistica e ambiente, il cui rapporto mantiene tutta la sua equivocità concettuale, disciplinare e operativa, trova riscontro anche nella mancata emanazione di provvedimenti regolamentari in linea con le procedure e le competenze di approvazione degli strumenti urbanistici.

*Dottore di ricerca, Università di Palermo.

valutare e gestire l'ambiente

Estimo e Territorio

Estimo e Territorio nasce dall'evoluzione di Genio Rurale, fondata nel 1937. La rivista si rivolge a tecnici e professionisti impegnati nella valutazione, pianificazione e gestione del territorio (agronomi, architetti, chimici, geologi, geometri, forestali, ingegneri, responsabili uffici tecnici) e ha un approccio interdisciplinare, che spazia dall'estimo immobiliare e territoriale, all'uso, gestione e pianificazione del territorio, al diritto ambientale, fino alla valutazione d'impatto e l'ecologia del paesaggio.



LA RIVISTA È VENDUTA SOLO IN ABBONAMENTO

Per informazioni contatti il SERVIZIO CLIENTI:
Tel. 051.6575820 • Fax 051.6575900
E-mail: servizioclienti.edagricole@ilssole24ore.com
Sito internet: www.edagricole.it



Spedire il buono d'ordine a
Il Sole 24 ORE Business Media S.r.l.
Servizio abbonamenti • Casella Postale 397
Ufficio Postale Bologna Centro • 40100 Bologna
Oppure via fax al numero 051.6575900

Sì, desidero abbonarmi per un anno (11 numeri) a **ESTIMO E TERRITORIO**
GRU8
al prezzo di **€ 62,00** anziché ~~€ 69,00~~

MODALITÀ DI PAGAMENTO

con il bollettino di conto corrente postale che mi invierete

con carta di credito (escluse carte Electron)



Titolare Carta _____

Firma del Titolare _____

N° _____ Scad. _____

Cognome/Nome _____

Professione/Azienda _____

Via _____ N° _____

Cap _____ Città _____ Prov. _____

Telefono _____ E-mail _____

Informativa ex DLGS. n. 196/03 (Tutela della Privacy). Il Sole 24 ORE Business Media S.r.l. - Via Patecchio 2, 20141 Milano - Titolare del trattamento, raccoglie presso di Lei e tratta, con modalità connesse ai fini, i dati personali il cui conferimento è facoltativo ma serve per fornire i servizi indicati e, se lo desidera, per aggiornarla su iniziative ed offerte delle società del Gruppo. Responsabile del trattamento è il Direttore Operativo presso il quale, all'indirizzo di cui sopra, risulta disponibile l'elenco completo ed aggiornato di tutti i Responsabili del trattamento. Potrà esercitare i diritti dell'art. 7 del D.LGS. n. 196/03 (accesso, correzione, cancellazione, ecc.) rivolgendosi al soprindicato Responsabile. I Suoi dati potranno essere trattati da incaricati preposti agli ordini, al marketing, al servizio clienti, all'amministrazione e potranno essere comunicati alle società del Gruppo Il Sole 24 ORE per il perseguimento delle medesime finalità della raccolta, a società esterne per l'evasione dell'ordine e per l'invio di materiale promozionale ed agli istituti bancari.

Consenso. Attraverso il conferimento del Suo indirizzo e-mail, del numero di telefax e/o del numero di telefono (del tutto facoltativi) esprime il Suo specifico consenso all'utilizzo di detti strumenti per l'invio di informazioni commerciali.

Non invii denaro ora, pagherà al ricevimento del nostro avviso di pagamento

ABBONARSI È UTILE, COMODO E CONVENIENTE

PREZZO BLOCCATO

Se nel corso dell'anno il prezzo della rivista dovesse aumentare, non le sarà mai chiesto alcun aumento.

NESSUN NUMERO PERSO

Nel caso di disguido postale, potrà subito richiedere al Servizio Clienti (tel. 051 65 75 820, e-mail: servizioclienti.edagricole@ilssole24ore.com, fax 051 65 75 900) le sue copie non ricevute a nostre spese.

RIMBORSO ASSICURATO

Potrà interrompere il suo abbonamento in qualsiasi momento con il rimborso di tutte le copie della rivista non ancora consegnate.

SCONTI E AGEVOLAZIONI

In più, Lei avrà diritto a ricevere biglietti omaggio o a prezzi scontati per l'ingresso alle principali fiere e manifestazioni riguardanti il suo settore di attività.

DEDUCIBILITÀ FISCALE

Il costo dell'abbonamento è deducibile fiscalmente in quanto strumento di lavoro (ai sensi degli artt.54 e 56 del T.U.I.R.).



Le fasi di gestione delle Opere Pubbliche

Patrizio Belli*

Le fasi della gestione delle opere pubbliche, per quanto attiene i provvedimenti amministrativi sono disciplinate dalle norme generali sul procedimento amministrativo e dai regolamenti interni di organizzazione degli uffici e dei servizi e di gestione delle varie procedure (scelta del contraente, emissione dei provvedimenti di spesa). Le scritture contabili conseguenti sono disciplinate dalla normativa del Testo Unico D.Lgs. n. 267/2000 parte seconda "ordinamento finanziario e contabile" e dal regolamento di contabilità dell'ente che autonomamente disciplina le modalità applicative dei principi generali contenuti nella legge e le deroghe possibili a tali principi. In linea generale la tripartizione della progettazione in preliminare-definitiva-esecutiva è stata finalizzata dal legislatore al conseguimento della maggiore e migliore attendibilità possibile circa le previsioni tecnico-economiche di un lavoro.

La prima delle fasi della gestione risiede nell'approvazione della progettazione definitiva. Il provvedimento, che può essere rappresentato da una determinazione dirigenziale, contiene sicuramente il richiamo ai documenti di programmazione, quali l'elenco annuale (prima annualità del programma triennale) approvato dal consiglio comunale, il bilancio di previsione (annuale e pluriennale), la relazione previsionale e

programmatica con riferimento all'inserimento dell'opera in oggetto nei programmi e progetti e da ultimo il riferimento al piano esecutivo di gestione, che individua gli obiettivi e legittima il dirigente procedente all'assunzione del provvedimento. Nella parte discrezionale dell'atto verranno effettuati i richiami all'oggetto in approvazione, cioè il progetto ed il relativo quadro economico.

La conseguenza contabile dell'approvazione della progettazione definitiva è senza dubbio la prenotazione della spesa, in ossequio all'art. 183 comma 3 del Testo Unico. Ci si trova infatti in una fase di avvio delle procedure necessarie per altro alla scelta del contraente che realizzerà i lavori. Mancano cioè tutti i requisiti richiesti dal comma 1 dell'art. 183 per procedere alla assunzione di un impegno giuridico della spesa.

La seconda fase consiste nell'attivazione della fonte di finanziamento. La più classica delle fonti di finanziamento delle opere pubbliche è data dal contratto di mutuo passivo. Il servizio competente all'assunzione del provvedimento di accertamento dell'entrata, che può aversi dopo la stipula del contratto di mutuo, sarà il servizio sotto la cui responsabilità da Piano Esecutivo di Gestione, grava la competenza alla gestione delle entrate collocate al Titolo V del bilancio. Dopo gli analoghi richiami ai

documenti di programmazione che legittimano l'assunzione del provvedimento, l'atto contiene il riferimento alla stipula del contratto di mutuo (che a propria volta segue ad una procedura di scelta dell'istituto di credito contraente) e l'indicazione della/e opera/e di cui si intende finanziare la realizzazione.

Nella parte relativa alle scritture contabili conseguenti sarà necessario effettuare l'accertamento dell'entrata (quale prima fase di gestione dell'entrata) per la sussistenza di tutti i requisiti recati dall'art. 179 del D.Lgs. n. 267/2000 consistenti in idonea documentazione, titolo giuridico (contratto di mutuo), individuazione del debitore (istituto di credito), quantificata la somma (entità del mutuo), fissate le modalità di incasso della somma.

A norma di quanto disposto dall'art. 183 comma 5 del D.Lgs. n. 267/2000, l'entrata così caratterizzata, una volta accertata produce, ope legis, un automatico impegno di spesa che potremmo definire di tipo contabile e non ancora giuridico.

La norma è posta dal legislatore a salvaguardia degli equilibri di bilancio afferenti il conto capitale e garantisce che ad ogni entrata vincolata accertata, corrisponda un correlato impegno dal lato spesa che consente di gestire nell'ambito del medesimo esercizio tutte le scritture contabili relative ad un'opera. Anche qualora l'espletamento delle procedure di scelta del contraente non si concludessero entro il termine

dell'esercizio finanziario, l'impegno verrebbe in ogni caso conservato a residuo passivo, sostenuto non dall'obbligazione giuridica, bensì dall'entrata accertata.

L'impegno potrebbe considerarsi pertanto già assunto e tuttavia appare necessaria l'emissione di un'ulteriore provvedimento che corrisponde alla terza fase della gestione.

Essa comporta la trasformazione della prenotazione in impegno definitivo ed il sub-impegno contabile delle differenti voci del quadro economico dell'opera, così come disciplinato dal D.P.R. 554/99 art. 17.

L'atto contiene il richiamo al provvedimento di approvazione della progettazione definitiva che ha generato la prenotazione, nonché al provvedimento di accertamento dell'entrata.

Contabilmente ne consegue la presa d'atto dell'avvenuta trasformazione della prenotazione in impegno ed il contestuale sub-impegno delle singole voci del quadro economico.

Tale ultima operazione risponde a due esigenze: 1) un puntuale presidio delle voci della gestione con conseguente diminuzione dei margini di errore; 2) incrementa la qualità ed il numero delle informazioni ricavabili dalla contabilizzazione delle operazioni di gestione, fornendo utili indicazioni sull'impiego delle differenti voci del quadro economico.

Per la quarta fase occorre fare richiamo a numerose massime dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici ed alle pronunce della giustizia amministrativa che hanno omogeneamente sostenuto più volte la possibilità di approvare contestualmente le progettazioni definitiva ed esecutiva.

Pertanto, la progettazione esecutiva, quando approvata in modo disgiunto dalla definitiva, non genera conseguenze sulle scritture contabili.

La quinta fase corrisponde con l'emissione della determinazione a contrattare.

Il provvedimento è posto in essere sulla base dell'art. 192 del D.Lgs. n. 267/2000 e richiede che vengano

indicati: 1) il fine che con l'atto si intende perseguire; 2) le principali norme contrattuali; 3) le modalità di scelta del contraente.

Il contenuto del provvedimento pertanto, oltre ai richiami già contenuti nei precedenti atti, assumerà come parte integrante il capitolato d'onere e motiverà il ricorso ad una delle modalità di scelta del contraente individuata tra quelle disciplinate dal nuovo codice degli appalti (D.L.gs. n. 163/2006).

Non sussistono in questa fase conseguenze contabili sulle scritture di titolo II della spesa e nemmeno sull'entrata.

A conclusione della procedura concorrenziale si potrà procedere alla qualificazione giuridica della voce di quadro economico afferente i lavori. La determinazione di esito gara (fase sesta) richiamerà il verbale di aggiudicazione quale presupposto motivazionale. Il dispositivo, aggiudicando i lavori, inserisce nell'impegno di spesa il creditore, così come richiesto dal comma 1 dell'art. 183 del D.L.gs. n. 267/2000.

Appare inoltre opportuno segnalare che in questa sede emerge la così detta "economia di gara" derivante dal ribasso d'asta che ha generato l'aggiudicazione. Tra le conseguenze contabili pertanto si può annoverare l'esigenza di scrittura, o annotazione extracontabile, che evidenzia l'entità delle somme economizzate.

La settima fase caratterizza il manifestarsi dei crediti dell'impresa, la verifica tecnica da effettuare su di essi, il conseguente pagamento degli stati di avanzamento lavori e la liquidazione e pagamento di ulteriori voci dei sub-impegni del quadro economico dell'opera, come ad esempio gli espropri o gli allacci per erogazione di energia elettrica o acquedotto.

Liquidazione ordinazione e pagamento costituiscono le fasi della spesa successive rispetto all'impegno. La liquidazione può, sulla base di una specifica disciplina contenuta nel regolamento di contabilità che in materia ha potestà di deroga all'art. 184 del testo unico, essere disposta

anche senza determinazione dirigenziale, mediante un più semplificato "atto amministrativo" che attesti la regolarità dell'avanzamento dei lavori e ne quantifichi le spettanze.

L'ottava fase, eventuale, può sostanziarsi nelle perizie di variante in corso d'opera che possono essere incrementative, diminutive o non modificative degli importi del quadro economico.

Qualora la variante fosse di tipo incrementativo, se l'incremento fosse contenuto entro dell'importo posto a base di gara, la maggiore spesa potrà essere finanziata con le economie derivanti dal ribasso d'asta e si potrà provvedere alla rideterminazione del quadro economico, con rimodulazione dei sub-impegni oggetto di modificazione e riduzione, nella misura necessaria, della contabilizzazione delle economie di gara rilevate in sede di esito gara e aggiudicazione.

La nona ed ultima fase afferisce l'approvazione del collaudo o certificato di regolare esecuzione. Si concentrano in questa fase operazioni di importanza fondamentale per la verifica di regolarità tecnica, amministrativa e contabile della gestione dell'opera pubblica. Le operazioni che conseguono chiudono i rapporti con l'impresa che ha realizzato l'intervento e sono propedeutiche all'attività di riaccertamento dei residui, sia attivi che passivi.

Data la rilevanza della fase di gestione, è opportuna l'emissione di un provvedimento determinativo a cura e sotto la responsabilità del dirigente competente da piano esecutivo di gestione.

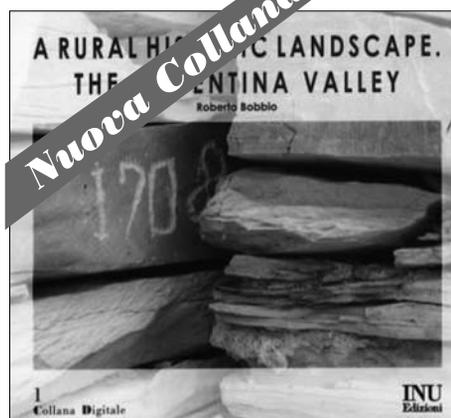
La determinazione dirigenziale approva il certificato di regolare esecuzione, già debitamente sottoscritto per la parte tecnica dal direttore dei lavori; indica il credito a saldo delle spettanze dell'impresa, calcolato detraendo dall'importo contrattuale, eventualmente modificato da una perizia di variante, i pagamenti già effettuati in favore

della ditta; svincola le eventuali polizze assicurative accese; certifica le eventuali economie accertate al termine dei lavori regolarmente eseguiti; determina anche l'accantonamento per somme del quadro economico che non fossero ancora state pagate (capita con frequenza operativa che le somme da accantonare si riferiscano agli oneri per progettazione interna da art. 18 della L. n. 109/94, oggi artt. 90, 91, 92 del D.Lgs. n. 163/2006, oppure per espropri).

Gli effetti contabili sono di particolare rilevanza.

L'importo a saldo del credito dell'impresa non deve eccedere l'entità del sub-impegno relativo ai lavori. Le economie certificate, a fronte di una fonte di finanziamento vincolata dovuta ad indebitamento, possono essere oggetto di cancellazione dal residuo passivo in sede di riaccertamento e confluire in avanzo di amministrazione, nonché rappresentare risorsa utile da re-impiegare in funzione di due variabili: 1) la natura della fonte di finanziamento (vincolante o non vincolante); 2) le scelte politiche dell'amministrazione.

**Funzionario della Amministrazione Provinciale di Roma.*



Collana Digitale 1

A RURAL HISTORIC LANDSCAPE. THE ARGENTINA VALLEY

di Roberto Bobbio

Un'accurata ricostruzione di uno spaccato della vita nella Valle Argentina, un lavoro che rientra nel programma di ricerca europeo "Current and rural architecture and landscape, between tradition and innovation". Con un apparato iconografico assai ricco è illustrato il paesaggio, rurale e storico, di questa valle ligure e ne è nato un documentario appassionante, anche per la bellezza dei luoghi.

Ora quasi abbandonata, la Valle era un tempo densamente abitata e dotata di sistemi di coltivazione intensivi, ecologici ante-litteram, dove natura e opere dell'uomo creavano un insieme armonico nel rispetto dell'ambiente e per l'uso e riuso non invasivo delle risorse naturali.

La ricerca analizza il paesaggio e interpreta quanto rimane oggi degli insediamenti umani allo scopo di ricostruire l'organizzazione rurale e comprendere il valore di un'eredità che molto racconta della cultura e della tecnica delle comunità locali.

*Cd-rom, testo in inglese, illustrazioni a colori e b/n,
Prezzo di copertina € 12,00*

20% SCONTO SOCI INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI: INU EDIZIONI SRL, Piazza Farnese 44 – 00186 Roma - tel. 06/68195562, fax 06/68214773 - mailto: inuprom@inedizioni.it

Il Progetto ARTIST e la Mobilità sostenibile

Luciano Marasco*

I Sistemi di Trasporto Intelligente sono uno strumento fondamentale per il governo della mobilità, la sicurezza stradale e lo sviluppo di un modello di mobilità sostenibile. Le previsioni indicano che i flussi di traffico sono destinati a crescere nei prossimi anni, con conseguenze gravi per l'ambiente, la qualità della vita, la sicurezza del trasporto e, di conseguenza, per l'intera economia del nostro Paese. Di contro, il soddisfacimento della domanda di mobilità attuale e futura diviene elemento imprescindibile per garantire lo sviluppo delle aree economiche più disagiate del Paese e per favorire una competitività maggiore rispetto alle aree più sviluppate.

Il settore trasporti genera il 7% del PIL dell'Ue e dà lavoro ad oltre 8 milioni di persone¹, ma rappresenta nello stesso tempo un fattore di criticità per la responsabilità nelle emissioni di CO₂ e per l'incidentalità stradale.

Il PGTL del 2001 ha tracciato le linee guida verso una mobilità sostenibile, attraverso politiche che permettano di soddisfare la domanda di mobilità di persone e merci con la maggiore efficienza complessiva possibile. Il PGTL enfatizza il ruolo fondamentale dell'innovazione tecnologica. Tale strategia è alla base anche delle azioni del Ministero dei Trasporti (MIT) che hanno portato alla costituzione di un gruppo di lavoro al quale è stato assegnato il compito di definire un nuovo approccio,

basato sul concetto di mobilità in luogo di quello di trasporto².

In tale scenario si inseriscono i Sistemi di Trasporto Intelligenti, *Information and Communication Technologies (ITS)*, applicati al mondo dei trasporti.

I Sistemi di Trasporto Intelligente sono uno strumento fondamentale per il governo della mobilità, la sicurezza stradale e lo sviluppo di un modello di mobilità sostenibile. Essi nascono dall'applicazione ai sistemi di trasporto delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni (ICT), per l'erogazione di servizi avanzati utili ad incrementare l'efficienza delle infrastrutture, l'efficacia della rete di trasporto e la sicurezza degli utenti. Gli ITS raccolgono, elaborano, gestiscono e trasmettono dati relativi ai veicoli, allo stato delle infrastrutture e agli utenti integrandoli tra loro in modo "intelligente". Proprio l'integrazione di infrastruttura, veicolo, domanda e offerta di mobilità consente di affrontare i problemi legati alla mobilità in modo organico e unitario, incrementando la sicurezza, l'efficienza e l'efficacia del trasporto, riducendo allo stesso tempo l'impatto ambientale e migliorando la qualità della vita degli utenti, realizzando così quell'approccio "di sistema" nel quale informazione, gestione e controllo operano in sinergia, ottimizzando l'uso delle infrastrutture, dei veicoli e delle risorse logistiche in un'ottica

multimodale orientata verso l'efficienza e la sostenibilità ambientale. Gli ITS consentono di trasformare, infatti, i trasporti in un "sistema integrato", nel quale i flussi di traffico sono distribuiti in modo equilibrato tra le varie modalità, per una maggiore efficienza, produttività e, soprattutto, sicurezza del trasporto. I numerosi progetti di telematica applicata al trasporto realizzati in Italia e nel mondo negli ultimi anni hanno consentito di valutare in modo tangibile i benefici apportati dagli ITS. I dati europei rivelano che in diverse applicazioni realizzate nei paesi dell'Unione sono state ottenute riduzioni dei tempi di spostamento nell'ordine del 20%, aumenti della capacità della rete del 5-10%, e miglioramenti in termini di sicurezza del 10-15%, grazie alle strategie coordinate di informazione e controllo rese possibili dall'utilizzo delle tecnologie telematiche per i trasporti.

I sistemi ITS in ambito internazionale ed a livello Italiano

I nuovi modelli economici e sociali della civiltà contemporanea assegnano ai trasporti e alle telecomunicazioni un ruolo strategico per lo sviluppo di un territorio. Se da un lato il processo di globalizzazione ha portato al decentramento della produzione in aree sempre più lontane dai centri di consumo, la congestione dei centri urbani ha determinato la crescita di una mobilità di medio e corto raggio

legata allo sviluppo di zone residenziali all'esterno dell'area urbana. Lo sviluppo dei nuovi modelli è stato supportato dal progresso tecnologico e dallo sviluppo delle reti di comunicazione. In tale scenario un ruolo di rilievo è ricoperto dalle nuove tecnologie telematiche per i trasporti.

La consapevolezza dell'importanza delle nuove tecnologie per il miglioramento delle prestazioni dei sistemi di trasporto è oggi ampiamente condivisa tanto dai tecnici del settore che dagli utenti, come dimostrano le numerose azioni e progetti avviati negli ultimi anni a livello europeo e nazionale per la realizzazione degli ITS.

E' in questo senso che il nostro Paese si è mosso, diffondendo *ARTIST*, come *standard* di riferimento che fornisca agli enti pubblici, agli enti di normazione, alle società concessionarie e alle aziende private le linee guida generali per indirizzare il progetto dei Sistemi ITS verso una soluzione compatibile con le scelte nazionali ed europee, utilizzando un formalismo condiviso, aperto e riconosciuto a livello europeo.

L'Architettura Italiana ARTIST

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha promosso nel 2001 la realizzazione di uno strumento capace di rendere le diverse applicazioni ITS compatibili, integrabili ed interoperabili fra loro. Tale strumento è *ARTIST* pubblicato nel marzo del 2003. L'Architettura è di assoluto rilievo, sia per le implicazioni strategiche che per le ricadute sul sistema di mobilità e sul Paese. Lo strumento *ARTIST* è quindi coerente con il PGTL e si conforma agli obiettivi generali di riequilibrio territoriale, integrazione e riequilibrio modale passeggeri e merci, mobilità e vivibilità delle grandi aree urbane del Paese, sostenibilità ambientale e sicurezza nei trasporti. In altre parole, un approccio di sistema che, pur perseguendo obiettivi di efficienza globali in risposta alla crescente domanda di mobilità (passeggeri e merci), li coniuga con uno sviluppo territoriale sostenibile.

ARTIST è anche elemento di riferimento a livello europeo, supportando i produttori di sistemi e tecnologie ITS nella competizione sui mercati europei grazie alla definizione di un linguaggio condiviso con quello delle principali architetture nazionali e con *FRAME*.

Elementi caratteristici di ARTIST

L'architettura italiana è stata sviluppata approfondendo aspetti e priorità tipici del sistema di trasporto nazionale quali:

- multimodalità e intermodalità, sviluppando apposite funzioni utili a supportare il trasferimento dei flussi dalla strada ad altre modalità (mare e ferro), con il fine di incoraggiare il processo di perequazione modale sia per le merci che per i passeggeri;
- aspetti organizzativi, definendo i centri di responsabilità per i differenti servizi che costituiscono il sistema ITS e la corretta relazione tra i diversi responsabili. usabilità, fornendo strumenti telematici, un sito web e un programma *open source* (*SETA*) a supporto degli utilizzatori dell'architettura.

Il Selection TOOL

Al fine di supportare gli utilizzatori di *ARTIST*, è stato realizzato un tool informatico, contenuto nel portale web, a supporto della progettazione di sistemi ITS basati sull'architettura telematica nazionale chiamato *SETA* – Selection Tool of *ARTIST*.

Mobilità e sicurezza

In accordo con i crescenti bisogni di sicurezza nell'ambito dei trasporti, i Sistemi ITS mettono a disposizione soluzioni valide e percorribili, abbracciando il campo più esteso ed universalmente riconosciuto delle ICT³.

Anche a livello nazionale la gestione della sicurezza nel trasporto, sia essa legata all'incolumità dei passeggeri o delle merci, è argomento centrale nella definizione del PGTL. Tale importanza è legata sia all'alto costo sociale degli incidenti che ogni anno avvengono nel campo dei trasporti, sia alla necessità di migliorare il servizio e di integrarlo con la

gestione dei flussi di traffico.

Nell'ottica di trasversalità attraversata dalla sicurezza del trasporto nei vari ambiti del settore, riveste un ruolo di fondamentale importanza l'esistenza di una Architettura nazionale, coerente a più alto livello con una Architettura di riferimento europea, che permetta di rendere integrabili i diversi sistemi ITS. Lo sviluppo di singole soluzioni, infatti, ostacola l'interoperabilità fra i diversi sistemi ed implica una crescita di inefficienza ed un innalzamento dei costi in maniera esponenziale⁴.

Le applicazioni di ARTIST

Numerose sono le azioni poste in essere dal MIT per la promozione degli ITS e di *ARTIST* sia a livello nazionale, con stipula di protocolli di intesa con Università ed Amministrazioni Locali, con l'organizzazione di corsi e di seminari e con la promozione di Master tematici relativi agli ITS, sia a livello internazionale, con la pubblicazione di numerose memorie scientifiche presentate a convegni internazionali e con la partecipazione a diversi gruppi di lavoro in ambito comunitario.

Infine, ma non ultimo per rilevanza, è il contributo dato alla realizzazione di progetti pilota di infrastrutture telematiche su vasta scala.

La diffusione dell'Architettura nazionale per gli ITS, che risponde anche all'esigenza di garantire l'interoperabilità e l'integrabilità tra le differenti applicazioni di telematica ai trasporti, è stata supportata dall'avvio, attraverso il Programma Operativo Nazionale per i Trasporti 2000-2006, di specifici progetti che ad oggi sono in corso di realizzazione.

La definizione dell'architettura *ARTIST* ha l'intento di fornire linee guida generali agli Enti pubblici, agli Enti di normazione, alle Società concessionarie, alle Aziende private nello sviluppo delle proprie decisioni e delle attività e sistemi inerenti alla telematica per i trasporti, col fine di facilitare ed accelerare lo sviluppo del mercato, perseguendo risultati di efficienza, con particolare riferimento

all'interoperabilità tra modi di trasporto e servizi telematici, a livello nazionale ed europeo. Al fine di evidenziare le positività connesse all'utilizzo di paradigmi standard per la progettazione e realizzazione di ITS, è stata descritta brevemente la struttura dell'architettura italiana, confrontandone le caratteristiche con l'architettura francese ACTIF e con il progetto FRAME. Nella memoria sono inoltre elencate alcune delle prime applicazioni di ARTIST.

* *Ministero dei Trasporti.*

Note

1. Eurostat, Panoramica di Trasporti, Edizione 2007.
2. MIT, Piano Generale della Mobilità (PGM): Linee Guida, Ottobre 2007.
3. Usando la classificazione degli ITS fornita dalla Commissione Europea nel Libro Bianco sulla Politica dei Trasporti, è possibile osservare come il settore della sicurezza attraversi trasversalmente le molteplici aree dei sistemi telematici quali:
 - Sistemi di gestione del traffico e della mobilità
 - Sistema di controllo avanzato del veicolo
 - Sistema d'informazione all'utenza avanzati
 - Sistemi di gestione del trasporto merci
 - Sistemi di gestione del trasporto pubblico
 - Sistemi di gestione delle emergenze e degli incidenti
 - Sistemi di pagamento automatico.
4. L'Architettura ITS nazionale ARTIST permette a tutti i diversi sistemi di dialogare tra di loro utilizzando un linguaggio comune.



23rd Congress of the
Association of European
Schools of Planning

**WHY CAN'T THE
FUTURE BE MORE LIKE
THE PAST?**

*15th - 18th July 2009
Liverpool, UK*

CONGRESS TRACKS

Planning Theory
European Territorial
Co-operation and Cohesion Policy
Planning Education and Practice
Global Challenges for Local and
Regional Development
Planning in Multicultural
Societies (including Gender and
Other Forms of Diversity)
Participation and Governance
Housing Urban Decline and Social
Exclusion
Planning Law, Institutions and
Property Rights
Planning Urban Design and
Physical Form
Transport Planning and Policy
Climate Change and Planning
Culture, Heritage and Spatial
Planning
Planning for Rural Areas
Environmental Planning and
Resource Management
Planning History
Planning and Energy
Complexity and Planning

DATES AND DEADLINES

September 08
Formal call for papers
12th January 2009
Abstract submission deadline
30th March 2009
Notification of acceptance of
abstracts
31st May 2009
Deadline for early registration

USEFUL LINKS

www.liverpool08.com
www.liv.ac.uk/civdes
www.aesop-planning.com

IL Programma di Rigenerazione del Quartiere San Girolamo a Bari

Claudia Salimbeni*

La Regione Puglia, in linea con la necessità di sostenere nuove azioni di housing sociale, ha promosso dalla fine del 2005 una sua specifica politica per la casa che, richiamandosi alle migliori esperienze nazionali ed estere, vi aggiunge alcuni elementi di originalità e di adattamento alle particolari condizioni del proprio territorio urbano.

Si tratta di una politica che ha trovato i suoi momenti di dibattito, di confronto e di condivisione, cui hanno fatto seguito atti legislativi ed amministrativi che hanno tradotto in disposizioni e in concrete attività le linee di intervento definite.

L'housing sociale è così diventato non solo una significativa linea di intervento a sostegno della popolazione meno abbiente, ma anche uno strumento ordinario della rigenerazione urbana.

Riquilibrare laddove possibile, operare tramite la sostituzione edilizia, quando lo stato di degrado non consente una ristrutturazione economicamente sostenibile, ed accompagnare sempre il recupero edilizio alla rigenerazione urbana, questi sono alcuni dei principi ispiratori della nuova politica abitativa della Regione che hanno trovato progressiva applicazione

nell'intervento promosso dall'Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Bari per il programma di rigenerazione urbana del quartiere San Girolamo nel comune di Bari.

Tali principi hanno portato alla definizione di un mix urbano di funzioni e proprietà che consente di

raggiungere, tramite soluzioni equilibrate, un'elevata qualità insediativa che trasversalmente implementa sia la quota pubblica che quella privata del costruito. Si tratta di una qualità che trova espressione tanto nella dimensione urbana quanto in quella architettonica con una particolare e non casuale attenzione all'efficienza energetica ed alla sostenibilità ambientale dell'intervento, di significativa importanza dato il contesto territoriale trattato, che ha nel rapporto con il mare il suo elemento di più spiccata caratterizzazione.

Dallo Studio di Fattibilità al Progetto Preliminare

Con la firma dell'Accordo di Programma e l'approvazione dello Studio di Fattibilità tra lo IACP di Bari, la Regione Puglia ed il Comune di Bari, finalizzato alla realizzazione di un Programma di Rigenerazione urbana è stato avviato il processo di riqualificazione dell'intero complesso edilizio di Bari San Girolamo.

L'obiettivo dell'intervento è duplice: riqualificare l'ambito in termini di servizi e di qualità dell'ambiente urbano e offrire un contributo alla risoluzione dell'emergenza abitativa che si manifesta nel capoluogo. Il suo perseguimento richiede l'attivazione di un complesso meccanismo urbanistico ed economico-finanziario.

Pertanto le finalità dello Studio di Fattibilità sono state:

- la pianificazione della sostituzione edilizia, con la verifica della possibilità

di realizzare tipologie residenziali miste;

- la ricerca di modalità di attuazione del Programma che consentissero ai residenti di continuare ad abitare nella stessa zona;

- una migliore integrazione e organizzazione degli spazi pubblici;

- la definizione di modalità di applicazione, in tutte le fasi progettuali e realizzative, dei principi e delle pratiche dell'urbanistica condivisa;

- l'individuazione di modi e condizioni per la partecipazione di imprese alla realizzazione del progetto urbano;

- il reperimento delle risorse finanziarie prevalentemente tramite il coinvolgimento di investitori privati. Nello studio, il tema fondamentale è stata la ricerca di una qualità

complessiva dell'intervento, intesa nella sua declinazione ambientale, sociale, urbanistica ed architettonica.

Lo studio ha precisato la necessità di una sostenibilità ambientale del progetto in termini di risparmio e tutela delle risorse naturali, di riduzione dei consumi idrici, di impiego di tecnologie per l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile. Si prevede, infatti, l'adozione di soluzioni progettuali finalizzate alla riduzione dei livelli di inquinamento acustico e atmosferico derivante dal traffico veicolare e dal riscaldamento domestico, l'aumento delle superfici permeabili, l'incremento delle zone a verde, l'eliminazione degli elementi di ostacolo alla visuale del mare e al passaggio delle brezze.

Sotto il profilo della qualità sociale ed

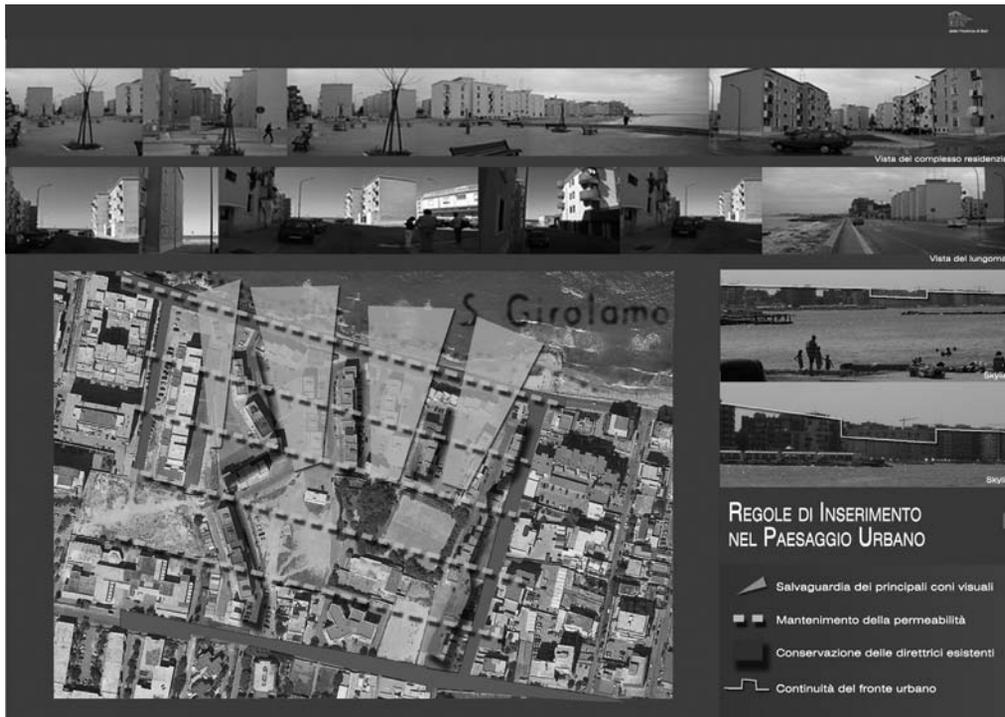


Fig.1. Regole di inserimento nel paesaggio urbano.



Fig 2. Vista dal lungomare.

urbanistica, i principi fondativi del progetto sono stati individuati sia nell'incremento della dotazione di standard, in merito a servizi, spazi pubblici, verde pubblico, luoghi collettivi di aggregazione che nel miglioramento delle condizioni di accessibilità all'interno ed all'esterno dell'area, attraverso il disegno dei flussi protetti veicolari e pedonali, la divisione di strade residenziali con strumenti e mezzi di moderazione della

velocità e l'introduzione di misure per l'abbattimento delle barriere architettoniche. Lo SdF ha, inoltre, individuato la modalità di concertazione e di partecipazione allargata, come necessaria per tutte le fasi di elaborazione ed attuazione successiva del progetto, definendo la partecipazione della popolazione ed in modo particolare degli abitanti come indispensabile per lo svolgimento

corretto del processo e per la riuscita complessiva dell'operazione. Lo SdF, partendo dalla ricostruzione del sistema di conoscenze, delle potenzialità e delle criticità dell'area, ha elaborato il quadro esigenziale degli obiettivi specifici dei diversi soggetti e delle finalità generali del Programma ed è giunto alla formulazione di uno schema funzionale che individua invarianti e regole dell'intervento.

Il processo di partecipazione

La definizione dei contenuti dello SdF prima e del progetto preliminare poi sono frutto di un importante percorso di condivisione e partecipazione del Programma, che ha connotato tutte le varie fasi che fin qui lo hanno scandito.

Se ormai, infatti, la partecipazione e la socializzazione dell'attività progettuale è prassi consolidata nelle esperienze dei Programmi di rigenerazione urbana di ultima generazione, nel caso di San Girolamo, in considerazione dell'urgenza della questione abitativa, dell'importanza dell'operazione e della rilevanza ambientale del contesto, essa è stata fondamentale.

Già nella fase di formulazione della prima proposta di assetto, l'obiettivo individuato è stato quello di consentire al sistema locale di avanzare le proprie considerazioni e idee di sviluppo, nel perseguimento di un clima di fiducia tra i soggetti coinvolti, ma anche di assunzione di responsabilità nell'ottica della risoluzione di problemi comuni. Le linee di azione tracciate nello SdF, si sono concretizzate in incontri con i rappresentanti istituzionali e tecnici, con le scuole, con gli operatori economici, con gli abitanti.

A seguito dell'avvio della fase della progettazione preliminare è stato organizzato un primo incontro (17/02/2008) con i diversi interlocutori privilegiati (Regione, Comune, sindacati, associazioni, etc.) al fine di creare consenso intorno all'operazione ed acquisire tutti gli elementi utili alla costruzione degli scenari di trasformazione; un secondo incontro aperto alla cittadinanza (09/04/2008) si è tenuto presso la Scuola San Girolamo per l'illustrazione dei principi

dell'intervento e la presentazione delle successive fasi del programma. Di rilevante utilità nella definizione del progetto è stato il laboratorio di progettazione partecipata, che ha coinvolto le classi III° e IV° della Scuola Elementare San Girolamo. Il laboratorio di quartiere denominato "Le Bambine ed i Bambini trasformano la città", è stato condotto secondo i principi del progetto nazionale "Città sostenibili delle bambine e dei bambini", promosso dal Ministero dell'Ambiente con la legge 285/97, ha avuto lo scopo di studiare ed interpretare l'ambiente urbano per arrivare così alla formulazione di una proposta progettuale, che tenga conto delle istanze delle fasce più giovani e delle loro famiglie.

* Architetto.

Il nuovo porto di Brindisi: un'occasione di riqualificazione urbana

Enrica Leonardis*

Brindisi: 90.000 abitanti e 7,5 km di sviluppo urbano costiero, in cui sono concentrati storia e funzioni del rapporto identitario città-mare. La città si insinua sull'acqua e l'acqua penetra la città, generando un non comune paesaggio urbano fatto contemporaneamente di quinte, fronti sul mare, insenature e spaziosi orizzonti.

Grazie alla sua morfologia, naturalmente articolata negli specchi d'acqua del Porto Esterno, del Porto Medio e del Porto Interno, l'insenatura di Brindisi ha potuto offrire un approdo protetto sin dal VII secolo a.C., per diventare nel 266 a.C. sotto i romani il porto militare e commerciale verso l'Oriente, vera e propria *gateway-city*, collegata con Roma dalla via Appia.

Nei secoli il Porto ha costituito la direttrice di sviluppo della città, che vi si è sviluppata a ridosso, e tuttora conserva un carattere pervasivo rispetto al waterfront.

La stratificazione delle vicende storiche e il valore simbolico del Porto, elemento propulsore dello sviluppo economico e culturale, hanno connotato nei secoli la linea di costa con una serie di episodi architettonici e paesistici che ricadono tuttora all'interno del bacino portuale e rappresentano una risorsa, ancora sotto-utilizzata, per il comparto turistico-culturale¹.

Morfologicamente la conformazione del bacino ha garantito al Porto di Brindisi una naturale predisposizione alla polifunzionalità: ampiezza e

disposizione degli specchi d'acqua protetti, profondità dei fondali e consistenza dei tratti di accosto sono distribuiti in modo adatto all'inserimento nel Porto di attività diversificate, che possono coesistere senza interferire troppo le une con le altre e con la città. Questa vocazione storica trova attualmente riscontro nella compresenza all'interno del bacino portuale di: un porto turistico (600 posti barca) nel seno di Bocche di Puglia; un porto passeggeri (11 banchine di cui 8 per il traffico traghetti) nel seno di Levante; un'area dedicata al traffico a Costa Morena-Punta Terrae (possibilità di ormeggio contemporaneo di 5 navi); un'area dedicata all'energia tra capo Bianco e il Molo Enichem; un'area industriale per lo sbarco di prodotti destinati al polo chimico dell'area ASI nel porto esterno; di un Porto Militare nel seno di Ponente.

La presenza di una pluralità di attori si ripercuote sull'assetto giurisdizionale, sia del Porto che dell'affaccio a mare della città, causando frammentazione a livello di fruizione pubblica, di connessione e di pianificazione, soprattutto a causa di servitù militari e di varchi doganali.

Dal Prg vigente (approvato nel 1980) emerge chiaramente come le vaste porzioni di territorio urbano sotto il controllo militare si sottraggano alla proiezione del Piano e come, in virtù del rispettivo valore complementare, riducano la portata delle strategie di sviluppo che insistono sul restante territorio.



In questo scenario, il Piano operativo triennale (Pot) 2007/2009, approvato dall'Autorità Portuale di Brindisi, è lo strumento urbanistico che determina le strategie di sviluppo a breve e medio termine per l'area portuale e che ha avviato una sinergia con Enti locali territoriali, Consorzio Sisri, Ferrovie dello Stato e Seap, per la pianificazione dei nodi intergiurisdizionali più complessi. Obiettivo del Pot è assicurare allo scalo brindisino un'identità coincidente con la sua storica vocazione alla polifunzionalità, con l'integrazione tra le maggiori piattaforme logistiche del Mediterraneo e con la conferma del sistema città-porto come volano per lo sviluppo del territorio. Il Pot 2007/2009 punta a trasformare l'attuale diga foranea di Punta Riso in una banchina di circa 1.000 m per l'attracco di navi di ultima generazione. Le procedure per l'avvio dell'intervento, oggi a livello di studio di fattibilità, sono subordinate

all'approvazione di una variante al Piano Regolatore del Porto (PRP) vigente (approvato nel 1975); in ogni caso l'attività sarà recepita nel nuovo PRP, la cui redazione non è più procrastinabile. La previsione di realizzare 1.000.000 mq di nuove banchine e piazzali nell'area di Punta Cavallo, esclusa dal Prp vigente, assicurerebbero al porto e al nuovo terminal un'adeguata potenzialità di sviluppo futuro, specie nell'ottica di una complementarità tra approdo, in posizione preferenziale rispetto alle centralità urbane, e cantieristica, in adiacenza al polo industriale. L'operazione lascia intendere la volontà di aprire Brindisi all'opportunità di dotarsi di strutture d'avanguardia per l'ormeggio di piccole navi da crociera e di megayacht ossia navi *full-optionals* con lunghezze considerevoli che esulano dal range dimensionale normalmente ospitato nei porti turistici. L'intenzione

di creare a Brindisi un polo d'eccellenza in questo ambito asseconda tanto la predisposizione del Porto ad ospitare molteplici attività, quanto l'indirizzo espresso già nel Piano Regionale dei Trasporti del 1992 di potenziare il traffico passeggeri nel Porto di Brindisi; in più si pone come interessante strategia di marketing territoriale rispetto ad un mercato in crescita con ancora pochi concorrenti diretti nel bacino del Mediterraneo (tra questi Valencia, Genova e Montecarlo) L'operazione è ambiziosa, rivolgendosi a un target che rappresenta una fetta ridotta ma redditizia ed esigente del turismo nautico. Per raggiungere un adeguato livello prestazionale nell'offerta specifica, la pianificazione che insisterà sull'area brindisina dovrà proseguire nello sforzo di mettere a sistema i punti di forza e le opportunità del binomio città-porto (poderosa infrastrutturazione e diversificazione funzionale del bacino portuale;

prossimità del nuovo terminal a poli intermodali; presenza, di emergenze ad alto potenziale di rifunzionalizzazione) con gli indirizzi degli strumenti urbanistici vigenti sia a scala comunale (Prg, Piano del traffico), che territoriale (Prt, Lr 16/2008 "Principi, indirizzi e linee di intervento in materia di Piano regionale dei trasporti"; Piano urbanistico territoriale tematico beni culturali e ambientali - Putt/BC&A del 2000; Piano di Area vasta e relativo Piano della mobilità in corso di redazione) e con le direttive nazionali ed europee (Autostrade del mare, decisione 884/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio; Corridoi paneuropei V, VII, X). La previsione di una rete dedicata intermodale di collegamento diretto nuovo terminal/aeroporto/stazione ferroviaria/stazione marittima, più appetibile per il turismo itinerante e diportistico, rientrerebbe nell'obiettivo del Prt (Lr 16/2008) della co-modalità intesa come "uso efficiente dei modi di trasporto che operano singolarmente o secondo criteri integrati multimodali"². A livello funzionale, il Prt promuove il potenziamento delle strutture di supporto al traffico crocieristico, charter e low cost, in analogia con la specializzazione prevalente attribuita allo scalo aeroportuale. A livello regionale, l'input del Prt consiste nel prevedere l'attivazione di un servizio marittimo, denominato "metrò del mare", basato sulla messa in rete di alcuni porti pugliesi. A livello internazionale, la capacità di risonanza del potenziamento strutturale promosso dal Pot, è coadiuvata dalla ricaduta di Brindisi nella fascia di interesse di tre corridoi paneuropei volti a promuovere gli scambi e il potenziamento delle infrastrutture e nella direttiva europea Autostrade del mare, volta a promuovere il traffico via mare di merci e passeggeri. Per qualificare il waterfront di Brindisi come centralità culturale, affinché possa rivestire il ruolo di attrattore per i flussi turistici attesi dai terminal portuali, l'individuazione dell'assetto urbano ottimale dovrà passare dalla valorizzazione del patrimonio monumentale e paesistico, con una strutturazione dell'accoglienza

territoriale e la ri-destinazione funzionale di alcune emergenze a contenitori di eventi a scala interregionale. Inoltre un'accurata pianificazione della rete della mobilità all'interno delle intersezioni tra città e porto si prospetta come atto imprescindibile per la messa in fruizione del waterfront e delle rispettive emergenze. Gli indirizzi contenuti nel Prt, potranno essere presto recepiti anche all'interno del Piano per la Mobilità dell'Area Vasta brindisina. L'ottimizzazione di tutte le risorse del bacino portuale in una unica visione sistemica si configura come operazione necessaria per il successo degli interventi rivolti al potenziamento della portualità di Brindisi, profilando ancora una volta la necessità di cooperazione orizzontale nella elaborazione delle strategie di piano.

**Architetto.*

Note

1. Le Colonne Romane, il Castello Normanno-Svevo, il complesso del Forte Aragonese e dell'Isola di Sant'Andrea, il Monumento al Marinaio, l'ex Accademia Navale e il Capannone Montecatini, già sottoposto a vincolo ai sensi della L 1089/39
2. Si veda a proposito lo studio progettuale compiuto nel marzo 2008 dal Gruppo di Ricerca "Brindisi 2020, un progetto strategico per il porto di Brindisi", Facoltà di Architettura di Bari, coordinatore prof. Claudio D'Amato.

CIVIL PROTECT 2009 2a Fiera specializzata per calamità e protezione civile

Bolzano, 27 - 29 marzo 2009

Protezione civile in primo piano al congresso internazionale. Fortemente motivata dal supporto del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile e di tutti i suoi partner, Fiera Bolzano prosegue a pieno ritmo con l'organizzazione della seconda edizione della fiera specializzata che mette in primo piano calamità e protezione civile. Diverse aziende hanno già riconfermato la propria adesione alla manifestazione, tra queste IVECO Magirus e Ziegler Italiana, a dimostrazione del grande interesse per questo appuntamento.

A contorno della manifestazione, Fiera Bolzano organizza, in collaborazione con la Ripartizione 26 "Protezione antincendi e civile" della Provincia Autonoma di Bolzano, un ricco congresso internazionale suddiviso in quattro moduli, ognuno dedicato ad una tematica al quale interverranno numerosi relatori che tratteranno molteplici argomenti. Il primo modulo si concentra sulla responsabilità dei comuni nella protezione civile, il secondo modulo è dedicato alle organizzazioni di soccorso quali Croce Bianca e Croce Rossa, mentre il terzo e il quarto modulo pongono al centro dell'attenzione rispettivamente tematiche che riguardano i Vigili del Fuoco professionali e volontari.

Il congresso di "Civil Protect 09" si svolgerà venerdì 27 e sabato 28 marzo 2009 direttamente nei padiglioni di Fiera Bolzano.

Dal 27 al 29 marzo 2009 "Civil Protect" sarà la vetrina di automezzi antincendio e sanitari, attrezzatura di pronto soccorso e dispositivi e mezzi antincendio; non mancheranno l'abbigliamento tecnico, gli allestimenti speciali e l'attrezzatura da campo. Veicoli speciali, dispositivi di protezione individuale e sistemi di radiocomunicazione saranno esposti in fiera e saranno fornite nuove soluzioni logistiche per la protezione civile.

Tutte le informazioni alla pagina:

www.civilprotect.it

Fabio Da Col, Tel. 0471 516023, Fax. 0471

516111e-mail: civilprotect@fierabolzano.it

Al via la definizione delle ZFU

Carmela Giannino*

È un esperimento molto interessante che interviene nelle città a livello nazionale. Sono aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si prevede di attivare programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Obiettivo prioritario delle ZFU è favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inesprese. L'iniziativa nasce dall'esperienza francese delle "Zones Franches Urbaines" lanciata nel 1996 e oggi attiva in più di 100 quartieri.

Il Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per le politiche di sviluppo, attraverso la pubblicazione della Circolare del 26 giugno 2008, ha promosso la individuazione delle Zone Franche Urbane (ZFU), definendone i criteri per la delimitazione. Richiamando la Delibera CIPE n. 5/2008, la Circolare DPS individua i requisiti di ammissibilità dei territori comunali e delle ZFU. Le ZFU sono individuate tra le aree urbane e i quartieri caratterizzati da particolari svantaggi sotto il profilo sociale ed economico, e da un marcato bisogno di strategie e interventi per lo sviluppo produttivo e l'occupazione. I progetti sono, pertanto, finalizzati alla riqualificazione delle aree attraverso l'incentivazione, il rafforzamento, la regolarizzazione di attività imprenditoriali localizzate in quelle aree e attraverso la realizzazione di interventi socio-assistenziali volti a ridurre le condizioni di disagio della popolazione residente. In termini tecnici, una zona franca viene definita come quella parte

del territorio di uno Stato che usufruisce di un regime fiscale particolare. In particolare le merci vi possono entrare liberamente senza pagare alcun dazio o tributo doganale non soltanto per essere depositate ma anche per finalità di consumo. L'istituzione delle zone franche urbane è stata inizialmente prevista con la legge finanziaria 2007 (L. 296/2006, art. 1 comma 340 e successivi) che ha istituito un Fondo di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. La legge finanziaria 2008 (L. 244/2008, commi 561, 562 e 563) ha confermato tale previsione e ha definito con maggiore dettaglio le agevolazioni fiscali e previdenziali che, in ogni caso, troveranno la loro definizione particolareggiata in un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze attualmente in preparazione.

Le ZFU consistono in aree create in quartieri con più di 10mila abitanti, particolarmente svantaggiati in relazione ai criteri presi in considerazione per la determinazione delle zone interessate da processi di rivitalizzazione urbana, ossia:

- il tasso di disoccupazione,
- la proporzione dei giovani usciti dal sistema scolastico senza diploma,
- la proporzione dei giovani di età inferiore a 25 anni e il potenziale fiscale dei comuni interessati.

Tali aree offrono una fiscalità di vantaggio a beneficio di piccole imprese allo scopo di imprimere dinamicità alla zona e contrastare la disoccupazione e delinquenza. Tuttavia, per non creare uno squilibrio della concorrenza, il Governo francese ha dovuto prendere una serie di impegni che si sono concretizzati in una revisione

della disciplina per rispettare la definizione comunitaria di zona a fiscalità preferenziale. La Francia ha recentemente prorogato la normativa speciale riguardante le 85 zone franche urbane (ZFU) istituite allo scopo di riqualificare aree economicamente depresse e socialmente degradate. Le imprese che vi si insediano possono beneficiare, a determinate condizioni, di sgravi contributivi e di esenzioni fiscali. Le amministrazioni comunali procedono all'individuazione e alla perimetrazione delle ZFU sul proprio territorio. Come richiesto per i progetti urbani dalla Delibera CIPE n. 166/2007 per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, le amministrazioni dovranno indicare gli impegni assunti per la gestione del progetto. Nello specificare la proposta progettuale dovranno definire i meccanismi istituzionali e di gestione operativa delle attività progettuali anche attraverso l'assunzione di impegni finanziari pluriennali per garantire continuità ed efficacia nelle diverse fasi del ciclo del progetto. Le Regioni raccolgono in prima istanza, le proposte progettuali delle amministrazioni comprese nel loro territorio. Il MISE –DPS procede all'istruttoria da effettuarsi in collaborazione con le Regioni per l'individuazione delle ZFU da proporre al CIPE per l'ammissione a finanziamento. L'incentivazione di attività imprenditoriali all'interno dei perimetri individuati è ritenuta funzionale a strategie di sviluppo o di pianificazione urbana di scala più ampia, che perseguano la riqualificazione complessiva delle aree pur assegnando loro una vocazione produttiva e/o commerciale. Il contestuale impegno richiesto alle amministrazioni comunali ad investire risorse locali o della politica regionale in infrastrutture e servizi pubblici in modo coerente con questi piani e queste strategie può rappresentare un indicatore della qualità e della credibilità della proposta progettuale per la ZFU. Il tema della riqualificazione della città in rapporto alla crescita economica e al mercato, diventa così questione cruciale. Questo esperimento può costituire una risposta la cui efficacia è tutta da dimostrare.

* *Direttivo Inu Lazio.*

una finestra su: Brooklyn

a cura di Marco Cremaschi

Secondo il piano strategico di New York, entro il 2016 la città dovrà ospitare un milione di cittadini in più. Già si transennano i cantieri per portarsi avanti con i lavori. Intanto, ogni giorno a Brooklyn nasce una nuova 'community', frutto di un modello consolidato di democrazia partecipativa, con radici nelle battaglie per i diritti civili e nelle esperienze di neighborhood activism degli anni '70 in poi. Se in quegli anni si trattava di sensibilizzare e tutelare, oggi le lotte sono un vero faccia a faccia tra persone ed edifici, per contrastare un mutamento fisico e sociale che ne minaccia l'integrità e l'autenticità. La crisi che ha investito il settore creditizio e il generale rallentamento dell'economia negli Stati Uniti ha turbato solo in parte i promotori immobiliari. Con qualche piano in meno e qualche copertura finanziaria in più, i costruttori vogliono portare a termine a Brooklyn nuovi giganti di vetro.

Fort Greene: tra grandi progetti e micropratiche

Sandra Annunziata*

I gruppi di resistenza attivi oggi a Brooklyn sono nati per contrastare un mutamento fisico e sociale che sta investendo indistintamente l'area di Downtown Brooklyn che, per la sua vicinanza con il distretto finanziario di Manhattan ha già subito un incremento considerevole negli indici d'edificabilità, che a New York vuol dire grattacieli.

Si tratta di gruppi che, seppur impegnati su fronti diversi - chi per la tutela dell'ambiente, chi per la conservazione degli edifici, chi impegnato sul fronte sociale contro il fenomeno di gentrification e gli sfratti - fanno dello sviluppo urbano di Brooklyn e dell'integrità dei suoi quartieri il *leit motiv* della loro mobilitazione. L'anima di Brooklyn e dei suoi quartieri fa da denominatore comune per un'idea diffusa di città, strettamente orientata al passato più che al futuro.

Infatti, mentre da un lato del ponte "*the bustle and congestion of Gotham*", così come descritta dallo storico urbano Kenneth Jackson, cresceva in altezza e diventava simbolo del potere economico degli Stati Uniti, Brooklyn consolidava la sua natura di mosaico eterogeneo di quartieri e di villaggi indipendenti. In questo senso si può assumere che Brooklyn "così com'è",

sia depositaria di uno stato d'animo, di un modo di vivere e di un preciso rapporto con lo spazio urbano, che i *neighborhood activists* utilizzano come modello di sviluppo alternativo: quartiere premoderno, gentrificato, dalle architetture ricercate, compatto, a bassa densità residenziale e vivace, *versus* torri di vetro dal design innovativo.

Paradossalmente il mito che si è creato intorno a Brooklyn, come sede della diversità e della tolleranza - un *borough* di "case e chiese" - è anche la ragione stessa per la quale si può affermare che l'atmosfera di Brooklyn è oggi a rischio. In particolare è a rischio l'integrità del cuore di Brooklyn: l'autenticità dei suoi quartieri. A minacciarla, a detta dei *neighborhood activist*, è la nuova visione per lo sviluppo di Downtown Brooklyn, che inasprisce le problematiche sociali ed economiche che per molte aree di Brooklyn sono lontane dall'essere risolte.

Gentrification, ma non solo

I quartieri di Downtown Brooklyn sono oggi considerati alcuni dei più eleganti dove andare ad abitare; il loro successo è però lontano dall'essere attribuibile ad azioni programmatiche di sviluppo urbano, quanto piuttosto il prodotto organico del fenomeno di gentrification che li ha investiti. La gentrification è stata per molti anni il tallone d'Achille di queste aree, ma anche la loro fortuna.

Fort Greene è uno di questi quartieri. Nell'arco di una decina d'anni è



passato dall'essere considerato una *poverty area*, all'essere conosciuto come il quartiere più affascinante di Brooklyn. Durante gli anni Ottanta ha subito un graduale processo di *gentrification* dovuto alla ristrutturazione delle *browstone houses* da parte di una classe media affluente. In quegli anni il quartiere usciva da un profondo declino, le case che venivano ristrutturate erano principalmente vuote e la stagione di fermento culturale, che maturava nel quartiere, si sovrapponeva ad una idea del quartiere come "area povera e pericolosa".

I nuovi arrivati erano a tutti gli effetti quei pionieri urbani descritti in letteratura come i responsabili del processo di *gentrification*, che inizialmente contribuirono ad occupare alloggi vacanti e al generale miglioramento delle condizioni del quartiere. In particolare i nuovi arrivati erano appartenenti alla classe media afro-americana e contribuirono ad accentuare quei caratteri di diversità e tolleranza per i quali il quartiere è noto. Il processo di *gentrification*, quindi, portò con sé anche nuovi valori e iniziative. Nel 1970 si formarono i primi gruppi d'attivisti che protestarono contro il depauperamento della vitalità del quartiere. Alcuni impegnati sul fronte del diritto alla casa riuscirono ad ottenere i primi mutui per le famiglie afro-americane *low income*; altri,



impegnati sul fronte della conservazione dell'integrità fisica e architettonica degli edifici del quartiere, si batterono per la designazione del distretto storico di Fort Greene e la tutela del patrimonio architettonico. Negli anni Ottanta emerse in tutta Brooklyn una nuova *black aesthetic* che fece di Fort Greene una mecca culturale per la popolazione afro-americana. Il film "She is got a have it" di Spike Lee, che riprende una upper class afro-americana molto sofisticata, viene girato nel quartiere che diventerà

sede degli studi di registrazione del regista. In pochi anni il quartiere cominciò ad acquistare notorietà e fu incluso nella mappa dei quartieri *hip* e *trendy* di Brooklyn.

Insieme alla gemmazione del quartiere desiderabile sul piano culturale nascono anche le prime lotte a favore della comunità *low income* in difficoltà: gli *anti-displacement movement* e le lotte contro la *gentrification* promosse da gruppi e associazioni ancora oggi attivi.

L'invasione immobiliare

La rinascita organica del quartiere subisce un'inversione di tendenza verso la fine degli anni Novanta, quando il fenomeno s'inasprisce, il mercato immobiliare comincia a registrare aumenti vertiginosi nei canoni d'affitto e nelle compravendite e la stabilità tra diverse classi sociali nel quartiere comincia a vacillare insieme alla scena culturale. E' in questo momento che la *gentrification* diventa "erosiva" della diversità e dell'equilibrio del quartiere: gli investimenti si fanno più corposi, l'azione pubblica sempre più incoraggiante nei confronti di nuovi progetti e assente nei confronti delle istanze sociali.

A Fort Greene le battaglie *anti-gentrification* e la presenza di case



SUPERSIZE BROOKLYN?

Check Out Bruce Ratner's Huge 17 High-Rise and Nets Arena Project Model

FUHGEDDABOUDIT!

With Your Help, We Can Beat This Monster! Go To DevelopDontDestroy.org and Join The Fight.

pubbliche hanno consentito la permanenza di categorie sociali più deboli e hanno prodotto il giusto deterrente a quello che comunemente il termine *gentrification* evoca. In questo caso infatti il fenomeno di *gentrification* è stato la leva per far uscire il quartiere da un periodo di declino e ha formato le basi per la partecipazione democratica dei cittadini alle sorti del loro contesto di vita. Ciononostante, la *gentrification* e l'incapacità delle categorie a basso reddito di accedere alle case di queste aree continua ad essere un problema irrisolto della città. Ad oggi anche le *anti-displacement policies*, e la designazione dell'*Historic District*, che hanno tentato di garantire la stabilità al quartiere, cominciano a vacillare, sotto le pressioni di grandi progetti e investimenti. I nuovi progetti sono visti come una forma d'invasione e per ogni nuovo edificio in costruzione ecco subito formato una *community* impegnata in tutti i modi ad ostacolare i "giganti nel quartiere", che a Brooklyn vogliono dire la perdita dell'anima.

*Dottore di ricerca presso il Dipartimento di Studi Urbani di Roma Tre.

Contro i giganti nel quartiere

S.A.

Oggi a Fort Greene gli attivisti del quartiere, sia quelli impegnati contro la *gentrification* che quelli attivi nella conservazione formale del quartiere, trovano un nemico comune dal quale difendersi. Il quartiere si trova, infatti, letteralmente accerchiato da nuovi interventi di sviluppo urbano: il nuovo piano per Downtown Brooklyn alza drasticamente gli indici di edificabilità e legittima grandi interventi tra i quali il progetto Atlantic Yard, il BAM Cultural District, la City Tech Tower e il progetto Metro Tech. Questi interventi, opera di architetti di fama internazionale, dichiarano con enfasi di voler conquistare il cielo di Brooklyn.

Inoltre il piano per Downtown Brooklyn ha comportato un effetto capillare e diffuso che i giornali hanno definito "*condo-boom*": ogni singolo lotto vacante è stato preso d'assalto dai *developers* e i quartieri si sono trovati sprovvisti di tutele contro le speculazioni.

Per questo motivo negli ultimi anni

sono nati numerosi gruppi impegnati a contrastare le trasformazioni fisiche e sociali in corso nel quartiere, i quali, affiancando agli attivisti già da tempo impegnati sullo stesso fronte, promuovono un modello di sviluppo alternativo. Così le *community* del quartiere e le loro attività: il *condo-boom watch*, il *displacement support*, la richiesta di *enlargement of the Historic District*, la campagna promossa dal gruppo *Develop Don't Destroy Brooklyn*, sono tra le più frequentate e tra gli argomenti più discussi.

Community è un'espressione che negli Stati Uniti è usata nel linguaggio corrente per indicare un gruppo di persone che condividono un'idea, ma ha anche un significato più denso, intriso di geografia e appartenenza. Una "community di quartiere" avrà come minimo due di queste tre caratteristiche: una geografica (essere composta di persone che abitano nel quartiere), una legata alle idee e alle pratiche (avere un problema comune da risolvere, "un fare" comune o un interesse comune), una legata all'identità e al "senso di appartenenza





al quartiere” (etnico, culturale, religioso). Un gruppo di persone che nel corso di un periodo condivide un’idea, porta avanti un’iniziativa e propone qualcosa per il quartiere è una *community*. Le *community* a Brooklyn hanno quasi sempre una forte connotazione spaziale e, anche se attivi sullo stesso tema, *community group* di diversi quartieri si trovano rispettivamente in posti diversi e affrontano con “i vicini di casa” temi che li accomunano. *Community* si può forse tradurre con ‘comunità d’interesse’ o ‘di appartenenza’. È A scala di quartiere, la comunità d’interesse e d’appartenenza coincidono perché l’oggetto dell’interesse è anche l’oggetto dell’appartenenza: il quartiere. In generale tra le attività promosse da questi gruppi si distinguono quelle orientate a contrastare il cambiamento fisico-morfologico del quartiere e quelle attive sul fronte del

cambiamento sociale. Le *community* impegnate nella tutela dell’integrità fisica del quartiere e del patrimonio architettonico trovano nel *downzoning*, finalizzato a limitare l’altezza delle nuove costruzioni, e nell’allargamento del distretto storico, finalizzato a garantire che i nuovi eventuali interventi siano “contestuali”, un riscontro nelle politiche urbane per il quartiere; politiche che possiamo senza alcun dubbio definire di tipo “difensivo”. Le attività promosse dalle associazioni non profit impegnate sul fronte *anti-gentrification* e *displacement*, si muovono invece nell’ambito delle politiche per la casa e, più che difendersi, tentano di negoziare l’escalation del mercato immobiliare attraverso l’applicazione delle leggi che tutelano gli inquilini a basso reddito e nuove quote di *affordable housing*. Questi due tipi d’attività hanno avuto entrambi origine durante il processo di

gentrification che ha investito il quartiere e avevano inizialmente ben poco in comune: gli uni erano promossi dai gentrifiers, appartenenti alla classe media, proprietari d’eleganti *brownstone*, gli altri erano promossi dalla classe *low income* generalmente in affitto. Oggi di fronte alla minaccia figurata dai nuovi progetti, questi movimenti sembrano aver trovato un punto di convergenza: un modello urbano di riferimento. Il progetto che ha fatto più discutere, e che ha visti impegnati attivisti normalmente orientati su diversi fronti, è quello per l’area nota come Vanderbilt Rail Yard: un vecchio scalo ferroviario di proprietà della MTA costeggiato da case private e strade, il cui promotore immobiliare è Bruce Ratner, un facoltoso immobiliare. Il progetto per quest’area è conosciuto come Atlantic Yard e prevede la costruzione di un nuovo stadio per i



TENANTS: DO YOU NEED HELP?

- FACING EVICTION?
- REPAIR PROBLEMS?
- ARE YOUR RIGHTS BEING VIOLATED?
- TROUBLE WITH HUD OR SECTION 8?

COME TO:

DISPLACEMENT WATCH

Free Housing Legal Clinic

Every 3rd TUESDAY of the month

6:00 pm

at Pratt Area Community Council (PACC)

201 Dekalb Ave.

(b/n Adelphi & Carlton)



Call 718-522-2613 x 24



Pratt Area Community Council (PACC)

201 Dekalb Ave., Brooklyn, NY 11238

Community & Tenant Organizing

718-522-2613 x 24

Nets (da poco proprietà di Bruce Ratner), 16 grattacieli, 6.800 unità abitative ed oltre 50 mila metri quadrati d'uffici. Il progetto è accusato di produrre una *gentrification* istantanea perché garantirebbe in prevalenza quote di quelli che a New York sono noti come *luxury houses*. Quello che consente di alzare i costi delle case da questa parte del ponte è la strepitosa vista su Manhattan, la vicinanza con il distretto finanziario e la consolidata immagine che i quartieri di Downtown Brooklyn hanno conquistato negli ultimi decenni: ricercati e alla moda.

Il punto fondamentale attorno al quale ruotano le polemiche e che desta l'opinione pubblica, sta nel fatto che i costi di costruzione, stimati in circa 4 miliardi di dollari, saranno ammortizzati da sussidi statali; inoltre, in nome del presunto sviluppo che verrebbe garantito alla città, le proprietà private sono state espropriate

per pubblica utilità e date in concessione al costruttore. In epoca di 'competitività territoriale', uno stadio, nuovi uffici e case lussuose sembrano soddisfare l'interesse collettivo alla stregua di ospedali e scuole.

Per opporsi al progetto, le associazioni non profit locali e le *community* già attive nei quartieri hanno formato la coalizione nota come *Developers Don't Destroy Brooklyn*.

Al gruppo DDDDB fanno parte 51 organizzazioni, tra associazioni e *communities*, formalmente allineate in opposizione al piano promosso da Bruce Ratner, e registra più di 5000 adesioni, delle quali circa 150 da parte di rappresentanti delle *block association*.

Tra le argomentazioni sollevate da questo gruppo, vengono messe in discussione l'abuso di esproprio per pubblica utilità, la scala e le proporzioni del progetto, il rischio di *instant gentrification*, e, non per

ultima, la convinzione che i benefici ricavati dall'impiego di una sostanziale quantità di denaro pubblico siano profondamente sbilanciati a favore di un singolo immobiliare.

Accusati dai promotori immobiliari e dalla stampa d'essere niente più che nostalgici *gentrifiers*, che si oppongono al progresso e non si rendono conto delle opportunità di sviluppo offerte da un simile intervento, gli attivisti si sono visti voltare le spalle anche dal sindaco di New York, ma non dai rappresentanti delle autorità locali che attraverso i *Community Boards*, l'organo di rappresentanza più vicino ai cittadini, appoggiano la campagna di DDDDB.

Le *communities* che aderiscono alla campagna dichiarano di essere favorevoli allo sviluppo dell'area Vanderbilt Rail Yard, ma propongono un modello di sviluppo che tenga conto delle esigenze della comunità locale, uno sviluppo che rispetti la

qualità della vita nei quartieri circostanti, la sopravvivenza delle attività commerciali esistenti, la scala delle architetture preesistenti.

Leggere il quartiere

S.A.

L'esperienza delle *communities* di Brooklyn è interessante per diversi motivi: non solo per la straordinaria partecipazione dei cittadini alle sorti del loro contesto di vita, ma anche e soprattutto per la convergenza di obiettivi di natura sociale con quelli più prettamente formali, legati alla tipologia dei nuovi insediamenti. Forma e contenuto sembrano trovare una convergenza nel modello di sviluppo alternativo promosso dalle *community* attive nei quartieri. Il modello che s'intende tutelare e riproporre è debitore all'eterogeneità e alla diversità che è da sempre un carattere forte di queste zone. La tipologia a torre, che sembra essere diventata l'unica modalità possibile di sviluppo urbano, incarna esattamente quello che per gli abitanti di Brooklyn è incomprensibile. Chi è venuto a vivere in questa parte di città, lo ha fatto in aderenza ad un preciso modello d'urbanità, che fa capo ad un preciso set di valori spaziali e sociali e, non da meno, ad un precisa conformazione dell'ambiente costruito: viali alberati, case in linea di tre quattro piani, architetture autentiche e ricercate.

L'ambiente costruito gioca un ruolo importante in questi fenomeni, perché al quartiere "così com'è" si affida una precisa rappresentazione di come si vorrebbe il proprio contesto di vita. Il quartiere diventa quindi un punto di riferimento inequivocabile da cui partire per interrogarsi sul tipo di sviluppo che s'intende perseguire. Attraverso l'uso dell'ambiente costruito inoltre il quartiere offre la materia prima per un processo riflessivo di costruzione dell'identità e del senso d'appartenenza al locale. Ma la forma urbana non è l'unico dato significativo di questo modello alternativo di sviluppo. Nella

compagna contro il progetto Atlantic Yards è stato usato il termine '*instant gentrification*' per indicare la progressiva tendenza di quest'area a diventare sempre più esclusiva e inaccessibile. La diversità sociale è tra le caratteristiche più importanti di Brooklyn, ma anche la più fragile e difficile da tutelare. Questo termine esprime quindi una diffusa ansia urbana prodotta dalla crescente perdita di diversità sociale e in grado di scoraggiare le aspettative nei confronti di uno sviluppo certo e inequivocabile, come quello promosso dal piano strategico della città.

Gli abitanti non sono quindi "vittime" del cambiamento in corso a Brooklyn, si comportano come abitanti intraprendenti e contribuiscono a ri-orientare le sorti del quartiere. Il fatto stesso che il quartiere funga da piattaforma democratica di partecipazione collettiva all'idea di città alla quale si preferisce aderire è un fatto significativo che colloca il quartiere come base per l'azione e l'espressione del locale e come sede in cui i cambiamenti vengono rielaborati, restituiti e plasmati con una accezione specifica per ogni contesto.

Riferimenti per un approfondimento
 Bird, D. (1984), "If you're thinking of living in: Fort Greene", *New York Times*, 6 Mag.
 Jackson K., (2004), *The neighborhood of Brooklyn*, Yale UP.
 De Giovanni F. (1984), "Neighborhood revitalization in Fort Greene and Clinton Hill", *New York Affairs* 8
 Freeman L., (2006), *There goes the 'hood: view of gentrification from the ground up*, Temple UP, Philadelphia.
 Hamnett, C., (1991), "The blind men and the elephant; the explanation of gentrification", *Transaction of the Institute of British Geographers*, vol.16.
 Jackson, N. B., (2002), "Diversity, culture and brownstones, too", *New York Times*, 1 sett.
 Lange A., (2005), *Building the (New) New York, The Bob and Jane way*. *New York Real Estate*, 5 giu.
 Palitz, R., (2001), *Brooklyn as a state of mind*, Workman Publishing, New York.

Sitografia
www.atlanticyards.com
<http://atlanticyardsreport.blogspot.com/>
http://www.dddb.net/php/latestnews_ArchiveDate.php



Paesaggi della montagna umbra

A cura di Sandra Camicia

Nell'ambito del Progetto europeo LOTO (Landscape opportunities for territorial organization), la Regione Umbria coglie l'opportunità per approfondire ed individuare indirizzi di metodo e strumenti operativi attraverso cui governare le trasformazioni paesaggistiche, al fine di garantire la conservazione e valorizzazione dei caratteri identitari più rilevanti del territorio.

Particolarmente curato l'apparato iconografico di questo volume nel quale emerge il percorso tracciato dalle fotografie "monumento" di Guido Guidi.

Pagine 184, abstract in inglese

Illustrazioni a colori,

formato cm. 23,5 x 29,5

Prezzo di copertina €35

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI SRL

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL 06/68195562, FAX 06/68214773

E-mail inuprom@inuedizioni.it

Loredana Seassaro

Lori

Una rustica gentile

Paolo Avarello

Le persone di carattere riservato, e forse un po' ruvido, fanno fatica, ci mettono tempo a stringere nuove amicizie. Così è andata tra Lori e me: un avvicinamento cauto e progressivo, che è maturato pian piano, consolidandosi nel tempo, prima di diventare una vera amicizia. La comune militanza nell'Inu naturalmente ci ha aiutato, e non poco, soprattutto in quel periodo, per l'Istituto di grave sofferenza istituzionale, economica e in definitiva anche culturale. Quest'ultima nelle due diverse accezioni: quella che riguardava l'elaborazione dei temi della nostra disciplina, e quella che riguardava, invece, sia le modalità di gestione interna, sia quelle di rappresentazione all'esterno dell'Istituto. Superare le emergenze – quella economica per altro fatalmente ricorrente, anche se mai così grave come allora – senza rinnovare nel profondo temi di discussione, comportamenti interni e modalità di presenza all'esterno sarebbe stato impossibile e, peggio, del tutto inutile. Si imponeva quindi un rinnovamento, di idee e di comportamenti, che restituisse all'Istituto non tanto la sua "autorevolezza" nelle materie di competenza istituzionale – spesso per altro vantata unilateralmente – quanto l'effettiva capacità di essere presente, ascoltato e, ove possibile, di incidere positivamente nel dibattito nazionale, e non certo su temi scelti da noi, ma sui temi allora emergenti, quali che fossero e per come andavano emergendo, magari cercando anche di

capire per quali motivi, e per rispondere a quali esigenze, stavano emergendo. Un sacrificio necessario, per molti, e forse per Lori in particolare – che comunque non se ne lamentava – che in pratica si traduceva nel dover abbandonare, almeno in parte, non solo i temi classici della disciplina, e perciò in qualche modo più "confortevoli", ma anche le certezze di posizioni date ormai da tempo per acquisite, ovvero degli schieramenti preconcepi, tuttavia ritenuti ormai consolidati e in qualche modo imprescindibili (o sei di qua o sei di là).

Per affrontare adeguatamente i temi e le questioni emergenti, soprattutto volendo farlo in nome dell'Istituto, occorreva tuttavia mantenere un ragionevole equilibrio, comunque difficile, tra i salmodianti del vecchio e gli allegri cantori del "nuovo che avanza". Inoltre, non si trattava certo di raggiungere più o meno frettolosamente (nuove) posizioni di principio, e magari di schieramento, ma anzitutto di informarsi – su fonti dirette e non per "sentito dire" – e di ragionare poi seriamente, per capire davvero che cosa del nuovo, e a quali condizioni, poteva essere sviluppato in positivo, e che cosa invece doveva essere senz'altro contrastato, in funzione dei *principi fondamentali*, non tanto della disciplina urbanistica, quanto piuttosto della società civile, e quindi magari anche in senso propriamente etico.

La personalità stessa di Lori, la sua robusta formazione scientifica e

pratica di ricerca, ma anche e soprattutto il suo carattere e la sua disponibilità, sempre e comunque, alla discussione, la sua capacità di mantenere tenacemente il punto, finché qualcuno non le dimostrasse il contrario, ma davvero, e non attraverso artifici retorici – e Lori si prendeva il tempo di pensarci ancora un po' sopra – hanno costituito, in quel periodo e in seguito, un solido banco di prova per tutti coloro che a cambiare almeno ci provavano, per altro senza alcuna certezza di riuscirci davvero. E certamente non solo nell'Inu, ma anche negli ambienti universitari e della ricerca, dove la presenza di Lori non poteva comunque passare inosservata. Nel dibattito Lori era sempre corretta, ma davvero "tosta", come sanno tutti quelli che hanno conosciuto le sue impuntature. In definitiva Lori era soprattutto onesta, sia intellettualmente che nei suoi comportamenti; qualche volta perfino "pietosa", in senso classico, e sempre e comunque rispettosa delle opinioni e della persona dell'altro. E quando Lori era convinta davvero sapeva trasformarsi in una macchina efficiente e inarrestabile, assumendo su di sé, pur rivestendo cariche istituzionali, anche compiti ingrati (ad esempio trovare i soldi, e magari organizzare il *buffet* per un convegno), dando così prova di capacità del tutto inaspettate, in una rispettabile e severa (per la verità anzitutto con se stessa) studiosa, che pure non ho mai sentito lamentarsi della fatica, e neppure degli impegni meno visibili e gratificanti.

Dovrei forse ricordare, in questa sede, i molti contributi di Lori, non solo al dibattito culturale, nell'Inu e fuori dell'Inu, ma appunto anche nelle attività più faticose, e magari noiose, nelle fasi di preparazione e di organizzazione di iniziative dell'Inu (allora assolute tutte rigorosamente *in home*), che per un certo tempo, non breve, hanno consentito all'Istituto di essere concretamente presente in molte situazioni, anche difficili, diffondendo un ragionevole tasso di innovazione, e magari qualche entusiasmo per le "nuove" pratiche dell'urbanistica, di cui in realtà si cercava allora di testare potenzialità ed efficacia, salvaguardando comunque una correttezza sostanziale (e non solo amministrativa) e raccogliendo, inutile tacerlo, una discreta ostilità di qualche componente già parte dell'Inu stesso, per molti dolorosa.

Preferisco però ricordare qualche cena sul piccolo terrazzino con vista della grande, strana e molto amata casa genovese di Lori, e magari qualche prima colazione, il giorno dopo, anticipata di qualche decina di minuti, rubati ai comuni impegni di quel giorno, per chiacchierare, entrambi un po' pudicamente, delle nostre vite, dei miei guai passati e dei suoi ancora in corso, vissuti da Lori con la determinazione di "farcela", e comunque di non mollare, come ha fatto anche in seguito, fino allo stremo delle forze, senza rassegnazione, e tuttavia con una strana dolcezza. Le persone di carattere riservato, e forse un po' ruvido, fanno fatica a stringere nuove amicizie, ma sono amicizie che durano per sempre. Per sempre.

Ricordo di Lori

Roberto Bobbio

Nata a Milano il 22 marzo 1941, Loredana Seassarò è morta nella sua abitazione di Genova il 13 settembre 2008. A lungo componente del Direttivo Nazionale dell'Inu e Presidente della sezione ligure, ha dato molto all'Istituto, partecipando e promuovendo iniziative, collaborando

all'attività editoriale, rappresentandolo con autorevolezza.

Lori proveniva da una famiglia austera della borghesia lombarda che la educò al rigore, morale e intellettuale.

Raramente parlava di sé e se qualche volta ricordava queste origini era per giustificare la propria riservatezza, il senso del dovere e dell'autocontrollo. Esigente con se stessa, aveva un grande rispetto delle idee e delle persone.

Il suo rigore era evidente nella produzione scientifica. Lori era un'ottima ricercatrice, di lunga e solida esperienza, sempre profonda nella riflessione e avida di sapere, instancabile nel lavoro. Il suo modo di argomentare, scrivendo e parlando, non era semplice: ci si poteva smarrire nel suo periodo complesso e nel suo ricco vocabolario, in cui tuttavia nulla era retorico o casuale e tutto rispondeva ad un'esigenza critica, alla necessità di esplorare i vari aspetti del problema e dar conto di punti di vista differenti volendo esprimere il proprio, alla scelta accurata delle espressioni più pertinenti e pregnanti; dal che poi la sua personale valutazione emergeva dimostrata, acuta, lucida.

Rigore era anche saper controllare l'acribia della ricercatrice e cambiare registro quando vestiva i panni della docente; rimanere fedele all'esattezza ma privilegiare la comunicabilità; far emergere la passione per la materia e aprire spazi verso altre discipline. Era confortante scoprire come una persona per nulla corriva come Lori fosse capace di attrarre ed entusiasmare tanti studenti.

Nella discussione e, più in generale, nel confronto con gli altri il rigore si declinava nel riguardo verso la personalità e il pensiero di ciascuno. Lori prestava ascolto a tutti e con la medesima attenzione; ferma nelle proprie opinioni, era attenta a cogliere in quelle di ognuno motivi per riflettere (sapeva cambiare idea ma non ho prove che gliela si potesse far cambiare); energica nel confutare le posizioni che non condivideva, era estremamente rispettosa delle persone che le esprimevano (non l'ho mai sentita, neppure a quattr'occhi e nel clima di confidenza tra noi due,

pronunciare un insulto, liquidare qualcuno con sufficienza; credo che abbassarsi ad essere offensiva o intollerante non rientrasse tra le possibilità che considerava). Un'unica volta l'ho sentita attaccare (apertamente, in pubblico e stupendo tutti) un comportamento anziché una proposizione; ma non era per difendere se stessa, era l'*extrema ratio* per proteggere qualcosa che rappresentava un valore ed un impegno comune a molti.

Da quanto ho scritto fin qui, Lori potrebbe apparire una persona non solo volitiva (qual'era) ma anche severa, forse infelice. Occorre allora che ricordi un altro aspetto della sua personalità.

Dieci anni di lotta contro una terribile malattia hanno ben dimostrato non solo la forza d'animo ma l'amore per la vita di Lori. Sapeva apprezzare i piaceri raffinati dell'arte e della letteratura e (da buon urbanista) i viaggi alla scoperta di altre culture, la buona cucina che racconta il territorio. Coltivava con mano lieve e sapiente l'ironia: era deliziosa la sua capacità di escogitare una battuta di spirito intelligente, di volgere in paradosso con un'espressione aulica una situazione triviale; sicché ciò che era esecrabile o sgradevole veniva irriso con eleganza e offriva il destro per godere di un piacere dell'ingegno. Abbiamo lavorato e faticato tanto insieme; ma quanto ci siamo divertiti! A volte scherzavamo, ognuno prendendo in giro se stesso, circa il modo in cui lei sapeva inchiodarmi ad un impegno; ed anche andandosene mi ha lasciato qualcosa da fare.

Lori ha stabilito che alla Facoltà di Architettura dell'Università di Genova toccasse la sua biblioteca e ha affidato all'Inu molti documenti. Per due mattinate anch'io ho contribuito a inscatolare libri, riviste e raccoglitori nella sua bella casa, da cui si vedono le torri e le cupole di Genova. E' una casa piena di luce, di colori e di cose fantastiche: la serie delle antiche serrature con i congegni in mostra, la collezione di banderuole, il piccolo esercito delle civette (modellate, intagliate, scolpite), la teoria delle più incredibili forme di legno per le tesse

dei cappelli. Quando Lori e Massimo vi andarono ad abitare, quella parte della città era considerata *off limits*; furono pionieri di quel serio e rischioso recupero del centro storico che nulla ha a che fare con la “valorizzazione” attuale, fatta di *gentrification*, speculazione immobiliare, operazioni volte ad ottenere consenso politico sfruttando problemi e allarmi sociali. Mentre inscatolavo e pensavo a quel loro coraggio, mi passavano tra le mani i molti temi che una persona colta e incessantemente curiosa come Lori ha affrontato in quarant’anni di studi, applicazioni, verifiche e loro traduzione nella didattica: la lettera ed il valore della norma in urbanistica; il rapporto tra l’architettura ed il piano; la gestione della città antica e dei patrimoni urbani; la questione del paesaggio come lettura e progetto di territorio; la tipologizzazione della città-porto come dimensione specifica dell’analisi e del progetto urbanistico (un interesse che è stato anche un omaggio a quella Genova che amava e di cui aveva fatto la propria città); ed altri ancora.

Venire a capo di tutti questi materiali non sarà facile, ci vorranno tempo e forze fresche. Ora il nostro compito è quello di tenerli uniti, perché non si disperda il profilo di una personalità intellettuale che è non è solo quella di qualcuno a cui abbiamo voluto bene, ma è anche rappresentativa dei percorsi della cultura urbanistica italiana nella seconda metà del ‘900. La sezione ligure dell’Inu sta collaborando con l’Università e cercando l’appoggio del Comune di Genova per costituire, oltre ad un fondo bibliotecario intitolato a Loredana Seassaro, un archivio dove conservare i materiali più rari e delicati e al quale potrebbero essere conferiti altri documenti, in possesso delle tre istituzioni o promessi da privati. Si verrebbe così a costituire una raccolta unica in città e di grande interesse scientifico per la nostra disciplina. Se riusciremo a portare a termine questo compito avremo fatto cosa buona e sarà stato il modo migliore per onorare ed essere fedeli alla memoria di Lori.

Loredana Seassaro per l'INU

- 1994**
 Urbanistica 102 pag. 17 Continuità e discontinuità nelle politiche per la casa
 UI 133 pag. 13 Accordo di programma in Liguria
 UI 133 pag. 55 Trasparenza e buon andamento dell’attività amministrativa. Perché allora l’art. 18 della legge 203/1991?
 UI 135 pag. 57 Nuove amministrazioni sotto esame: le intenzioni di Genova e Venezia
- 1995**
 Urbanistica 105 pag. 132 Conoscenza, piano, comunicazione
 UI 142 pag. 7 Lo stato delle conoscenze e le conoscenze dello Stato
- 1996**
 UI 143 pag. 7 Strumenti per le politiche urbane ancora da scoprire
 UI 146 pag. 43 Contributi di discussione per l’Europa degli anni 2000
- Urbanistica Dossier n. 5 novembre-dicembre 1996
 Leggi urbanistiche regionali tra innovazione disciplinare e riforme istituzionali
 a cura di Piero Properzi, Loredana Seassaro
- 1997**
 UI 151 pag. 61 L’incerto oscillare tra separatezza, concorrenza e cooperazione
 UI 151 pag. 80 Parte la Rassegna itinerante sui programmi di riqualificazione urbana
 UI 153 pag. 4 Temi vecchi, vecchi e nuovi problemi. Attorno al n. 153
 UI 153 pag. 6 Porti e città portuali. Una relazione da ricomporre in modo bilanciato
 UI 154 pag. 32 Genova. Università tra centro storico, dock portuali e dismesso industriale
- 1998**
 UI 158 pag. 72 Interpretare le nuove leggi. Un programma di lavoro per la Lur ligure
 UI 159 pag. 4 Temi e strumenti di governo (del territorio, ma non solo) in mondi che cambiano
- Urbanistica Dossier n. 14 giugno 1998
 Stili e contenuti delle recenti leggi urbanistiche regionali
 a cura di Loredana Seassaro
- 1999**
 UI 165 pag. 4 Nuove consapevolezze di difficile lettura
 UI 166 pag. 36 Politiche dei porti tra competizione locale e coordinamento in rete
 UI 167 pag. 5 Costituire/ristrutturare alternative di riqualificazione urbana
- 2000**
 UI 169 pag. 73 Nuove leggi e nuove politiche, interpretazione, innovazione, omologazione
 UI 171 pag. 5 Piani di bacino e pianificazione generare: bilanci in corso d’opera
 UI 171 pag. 27 Piani, politiche sostenibili
 UI 173 pag. 5 Leggi urbanistiche regionali: lavori in corso e primi bilanci
- Urbanistica Dossier n. 28 gennaio - febbraio 2000
 Urbanistica a Genova. Nuovi piani, nuove politiche
 a cura di Roberto Bobbio, Loredana Seassaro
- Urbanistica Dossier n. 34 ottobre- novembre 2000
 Il Governo del territorio nelle regioni
 a cura di Loredana Seassaro
- RdT Rapporto dal territorio 2000, Inu - Ministero dei Lavori pubblici
 Il territorio delle regioni; Legislazione regionale di contenuto urbanistico; I temi legislativi: la conoscenza, copianificazione, concertazione, valutazione
- Bobbio, R., Seassaro, L., «I casi di studio. Liguria. Genova», in: P. Avarello, M. Ricci (a cura di) *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, Inu -Ministero LL.PP. Di.Co.Ter, Roma (pagg. 59-62), 2000
- 2001**
 UI 177 pag. 5 Aree metropolitane tra legittimazione, delimitazione, istituzionalizzazione
 UI 177 pag. 21 Tra porto e città: logiche aziendali, neoutilitarismi e contrattualismo
- Dal 2001 al 2008 vice direttore di UI

Crediti e debiti urbanistici

Città, famiglie e mutui

Ezio Micelli*

È con preoccupazione che i cittadini del Nord Est guardano alla crisi dei mutui subprime e alla possibilità che tale crisi si propaghi, con i suoi effetti potenzialmente devastanti, anche nella nostra economia. Come è stato rilevato da una recente inchiesta di Demos, i cui dati sono stati ripresi dal quotidiano *Il Gazzettino* di Venezia, la proprietà immobiliare è nel Nord Est sempre più diffusa: quasi nove famiglie su dieci risiedono in un'abitazione di proprietà, e oltre un terzo delle famiglie ha acceso un mutuo per l'acquisto della casa. Non stupisce, dunque, la particolare sensibilità per il mercato dei mutui concessi negli Stati Uniti a cattivi debitori: la crisi dei subprime preoccupa infatti quasi la metà degli intervistati. L'attenzione al fenomeno è inoltre venata da pessimismo: quasi due terzi degli intervistati dichiara di ritenere molto o abbastanza probabile che la crisi non sia solo americana, ma possa estendersi anche al nostro Paese. Simili valutazioni possono senz'altro essere estese dal Nord Est a tutto il Paese.

Quanto sono motivate queste preoccupazioni? Il pessimismo non sembra giustificato se consideriamo l'operato delle banche italiane, che mai hanno concesso, nel nostro paese, mutui senza adeguate garanzie. Lo sviluppo del mercato creditizio subprime - con prodotti che spaziano dal mutuo ipotecario fino alle carte di credito e al credito al consumo sempre a individui a rischio sotto il profilo della capacità di rimborso del debito -

è peculiare degli Stati Uniti, e l'atteggiamento più prudente, quasi conservatore, dei nostri istituti di credito, si è alla fine rivelato utile per la solidità del sistema creditizio. Certo, è noto che le banche americane hanno rivenduto i mutui subprime ad altre istituzioni finanziarie, esportando in questo modo oltre confine il rischio dei cattivi debitori. Un flusso di redditi può sempre essere convertito in un valore patrimoniale attualizzando tali redditi ad un saggio di interessi che ne rifletta il grado di rischio. Le rate dei mutui subprime sono state dunque trasformate, e quindi vendute, sotto forme di asset il cui valore è funzione del grado di affidabilità di coloro che hanno contratto il debito. Le attenzioni rivolte a questo fenomeno da parte delle autorità di controllo - Banca d'Italia per quel che attiene alla stabilità, Consob per la trasparenza - hanno tuttavia dato esiti rassicuranti: sulla base dell'indagine promossa dall'autorità di vigilanza della Borsa già lo scorso anno le esposizioni a rischio nei portafogli delle banche italiane si sono rivelate modeste. La fonte Morningstar.it evidenzia come in Italia dei circa 12mila fondi domestici solo una decina hanno investito genericamente in Asset Backed Securities - il mercato finanziario dei mutui subprime - e mai sopra al 3% del patrimonio. Insomma, il pessimismo del Nord Est e probabilmente di tutto il Paese sul tema non si giustifica in una possibile crisi finanziaria, arginata dalla

prudenza degli operatori e da un'efficace rete di controllo. Tuttavia, ragioni per un solido pessimismo a seguito delle recenti crisi finanziarie non mancano. Il disagio degli intervistati può essere spiegato per l'effetto congiunto della crisi del mercato mobiliare, della stretta finanziaria e del rallentamento dei valori immobiliari. Molti italiani, soprattutto le famiglie più giovani, hanno comprato casa quando pagare l'affitto era equivalente alla rata del mutuo e i contenuti tassi di interessi giustificavano un piano di indebitamento di venti o trenta anni, come del resto è prassi corrente nei paesi anglosassoni. Con l'aumento dei tassi di interesse e prospettive poco incoraggianti per l'economia, le famiglie affrontano plausibilmente una diminuzione anche sostanziale della capacità di spesa per onorare le rate dei mutui a tassi variabili. L'effetto del rialzo dei tassi determina un mutamento di scenario anche per le imprese. Il settore immobiliare utilizza ampiamente la leva finanziaria con un ricorso al credito che supera spesso di gran lunga la metà delle risorse disponibili allo sviluppo dei progetti. L'effetto del rialzo del costo del denaro determina un serio ostacolo allo sviluppo di progetti, soprattutto se ambiziosi per contenuti e funzioni, determinando una contrazione della nuova offerta di immobili. A ciò si aggiunga la consapevolezza di famiglie e imprese che il ciclo immobiliare partito nella seconda metà del decennio scorso e terminato

intorno al 2005 è terminato. Al pari di quanto avvenuto a partire dal 1992-93 in poi, le quotazioni sono destinate a restare invariate in termini nominali perdendo quindi valore in termini reali. L'acquisto di unità immobiliari o suoli edificabili a valori elevati - magari eccedenti i valori di stima - non si giustifica grazie al plausibile incremento di valore anche a breve periodo. Al contrario, l'attesa contrazione dei valori determina atteggiamenti circospetti da parte delle famiglie - attente a ottenere il massimo ribasso tra prezzo d'offerta e

prezzo effettivo - e delle imprese di sviluppo - determinate a imporre una contrazione della rendita fondiaria per mantenere sostenibili i propri piani di investimenti.

Più che la finanza evoluta e creativa d'oltreoceano, a far temere le famiglie del Nord Est e del Paese sono probabilmente i fondamentali del credito e del mercato immobiliare, caratterizzati da tassi sostenuti e valori stagnanti che significano meno reddito e meno ricchezza disponibile. Un analogo sondaggio effettuato presso le imprese determinerebbe risultati

analoghi: la contrazione della domanda e l'aumento dei tassi di interessi costituiscono una tenaglia dalla quale svincolarsi è possibile solo con un'offerta di qualità e una maggiore solidità finanziaria. In attesa di decise azioni macroeconomiche - in particolare una diminuzione dei saggi di interesse - e della ripresa del ciclo immobiliare, improbabile a breve termine, la situazione infatti non dovrebbe cambiare per qualche anno ancora.

* IUAV Venezia.

INU Edizioni Card

INU Edizioni Card è una carta prepagata che consente di acquistare per sé, o regalare ad altri, volumi pubblicati da INU Edizioni o abbonamenti alle riviste a sconti maggiorati rispetto a quelli abitualmente in uso per i Lettori di Urbanistica Informazioni e i Soci dell'Istituto nazionale di Urbanistica.

INU Edizioni Card, Black

Abbonamento annuale a Urbanistica DOSSIER o acquisti di volumi dal catalogo di importo pari a € 30.

Costo della card € 25

INU Edizioni Card, Blue

Abbonamento annuale a Urbanistica INFORMAZIONI o acquisti di volumi di importo pari a € 40.

Costo della card € 35

INU Edizioni Card, Red

Abbonamento annuale a URBANISTICA o acquisti di volumi di importo pari a € 54.

Costo della card € 49

INU Edizioni Card, Gold

Abbonamento annuale a URBANISTICA + Urbanistica INFORMAZIONI + Urbanistica DOSSIER o acquisti di volumi di importo pari a € 100.

Costo della card € 90

Regala due card e la terza è gratis per te

Scegli se regalare abbonamenti o volumi dal catalogo di INU Edizioni che puoi trovare nel sito www.inu.it, Sezione "INU Pubblicazioni", o richiedere in versione cartacea. Ordina subito la Card compilando il coupon e inviandolo tramite fax al n. 06/68214773 oppure telefona al n. 06/68195562 o invia una e-mail a inuprom@inedizioni.it



Spett.le INU Edizioni,

Desidero acquistare regalare n. Card.

NOME COGNOME.....

DESTINATARIO DEL REGALO

.....

INDIRIZZO.....

.....

E-MAIL..... TELEFONO.....

Scelgo la Card

Black n. Blue n. Red n. Gold n.

Desidero sottoscrivere l'abbonamento incluso

Desidero acquistare i volumi:

.....

.....

.....

Firma..... Data.....

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni di legge, ai fini dell'evasione del Suo ordine e per la spedizione delle pubblicazioni richieste.

INU
Edizioni

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA, TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773
www.inu.it E-mail inuprom@inedizioni.it

Eventi Eventi

Cantieri urbani e territoriali a Forum PA '08

Massimiliano Roma*

Con l'edizione 2008, Forum PA ha cambiato pelle diventando la *Mostra convegno dell'innovazione nella PA e nei sistemi territoriali*.

A pochi mesi dalla pubblicazione del 41° *Rapporto sulla situazione sociale del Paese* del CENSIS che parla di "società mucillagGINE" composta da tanti frammenti che stanno l'uno accanto all'altro, ma non stanno insieme, Forum PA 2008 ha raccolto la sfida per trasformarsi in un importante network dell'innovazione proponendo iniziative e modalità di incontro per favorire la contaminazione e la coesione fra le diverse energie vitali del Paese. Un cambio di prospettiva e di obiettivi che ha costretto tanto la nostra organizzazione quanto gli espositori ad uno sforzo di ripensamento e ridefinizione della manifestazione da vetrina di buoni servizi a cittadini ed imprese, formula ormai consolidata da 18 edizioni, a luogo e momento in cui innovatori si incontrano per costruire e rafforzare reti di relazioni che permettono all'innovazione italiana di fare sistema.

È così che, per la prima volta, in uno dei quattro padiglioni della Nuova Fiera di Roma ha trovato spazio "*Cantieri urbani e territoriali*", la sezione espositiva e congressuale dedicata alle trasformazioni urbane, pensata e costruita con la partnership scientifica e organizzativa dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Il perché di un focus sul tema è spiegato dal fatto che il governo delle trasformazioni urbane e territoriali rappresenta attualmente il principale ambito di progettualità degli enti locali. Molte delle opportunità del Paese di riacquisire competitività e di garantire crescita e qualità della vita dei cittadini dipendono, e dipenderanno sempre di più in futuro, dalla capacità delle amministrazioni di intercettare le esigenze di sviluppo del proprio territorio e di rispondere con progetti complessi, che sappiano coniugare fattibilità, sostenibilità e consapevolezza dell'identità propria dell'area geografica interessata.

"*Cantieri urbani e territoriali*" ha rappresentato

un "cluster di innovazione" omogeneo e riconoscibile in cui si è cercato di mostrare come cambiano città ed aree vaste attraverso la presentazione di processi di pianificazione strategica, progetti per le periferie, programmi di trasformazione urbana, di riassetto e infrastrutturazione del territorio.

All'invito hanno risposto con entusiasmo amministrazioni locali, università, autorità portuali, camere di commercio, società di progettazione, grandi developer internazionali e società di consulenza.

I progetti architettonici di Torino, Crotone, Forlì; i processi di pianificazione della Provincia di Savona con il Piano Territoriale di Coordinamento, del Comune di Padova con il PRUSST Arco di Giano e di Cisterna di Latina con il Piano Strategico; concorsi di idee, come il caso del Comune di Cesena con la riqualificazione del quartiere "Novello" che ha opposto un modello di "città nuova", più aggregata e più compatta, al modello della "città periferia"; il rapporto tra università ed Enti Locali con i progetti di ricerca dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria; percorsi di concertazione e coinvolgimento della società civile.

Questi gli ingredienti dell'evento in cui ogni attore in gioco ha messo in evidenza i bisogni da cui si è partiti, le caratteristiche innovative del progetto e, soprattutto, i risultati raggiunti in termini di impatto positivo sul territorio.

Il vero "salto", tuttavia è

stato il tentativo degli espositori di valorizzare l'aspetto relazionale della propria presenza, di condividere più che mostrare, con lo scopo di allungare le proprie reti di riferimento e di stimolare un confronto produttivo su temi che meritano grande attenzione.

Obiettivo centrato in pieno da Urban Center Network che ha trovato in Forum PA il luogo ideale per fare il punto della situazione sui centri in funzione oggi in Italia e sul fenomeno degli urban center che, nati negli anni '90 sull'esempio anglosassone, si sono configurati nel tempo sia come *spazi di informazione, di dialogo e di progettazione condivisa sulla città e sul territorio* sia come *organismo di presidio e supporto ai processi di trasformazione*. L'iniziativa lanciata dall'Urban Center Metropolitan di Torino, che ha raccolto attorno a sé le esperienze di Venezia, Bologna, Ravenna, Roma XI Municipio, ha proposto agli addetti ai lavori la nascente rete degli urban center italiani come strumento di lavoro, coordinamento e consulenza per le strutture già esistenti e quelle in progetto, ed ha stimolato una riflessione su occasioni di nascita, capacità di coinvolgimento e prospettive di sviluppo di quelle che possono definirsi le "*case di vetro per le politiche urbane*".

Una mostra collettiva è stata poi organizzata attorno al tema della riqualificazione dei waterfront. Brindisi, Trieste, Venezia, Fiumicino e Ravenna hanno raccontato

la trasformazione del “fronte mare” quale strumento di riconversione e sviluppo urbano.

I diversi interventi già avviati ed i concorsi di progettazione hanno come oggetto investimenti che puntano a ridefinire la fisionomia di porti e coste in maniera sostenibile, individuando le differenti vocazioni dell’area portuale e caratterizzando i progetti secondo le potenzialità della città.

Se Fiumicino, con il concorso internazionale di progettazione per la riqualificazione del lungomare di Fregene, ha voluto un esplicito “consenso” a livello territoriale ed ha puntato su *forme integrative ed implementative di partenariato pubblico/privato* per concretizzare con tempi certi il progetto vincitore, Brindisi ha individuato negli spazi attualmente occupati dalla Marina militare e dall’Autorità portuale le proprie prospettive di sviluppo in termini di insediamenti abitativi, commercio, servizi, parcheggi etc.

Emblematico il caso di Ravenna che ha investito sulla trasformazione urbanistica del porto quale volano della competitività industriale del territorio con la costruzione della Cittadella della Nautica e la costituzione di un distretto di settore.

A Trieste il risanamento del Porto vecchio, individuato come la leva più importante per il rilancio della città, ha puntato sulla partnership pubblico-privato, affidando l’ideazione e la realizzazione del progetto ad una società costituita ad hoc e

controllata dall’Autorità Portuale ed alla società di progettazione One Works che ha redatto il nuovo Masterplan.

Per completare il quadro, il convegno del 15 maggio dal titolo *“La relazione porto-città quale elemento strategico di qualità della vita urbana”*, realizzato in collaborazione con l’Associazione Città d’Acqua, ha definitivamente messo in luce il potenziale economico di tali trasformazioni, capaci di ricostruire relazioni sociali e culturali tra porto e città e di accrescere la qualità della vita.

Si è già accennato a numerosi progetti che hanno fatto del rapporto pubblico-privato il loro punto di forza. Tali partnership, nate spesso dalla necessità da parte del pubblico di far fronte alla scarsità di risorse, si sono rivelate capaci di creare valore aggiunto coniugando finalità pubbliche e dinamiche di mercato, come ha ribadito Uberto Visconti Di Massino, Responsabile *Research and Strategy* di ING Real Estate, che ha esplicitato gli elementi attrattivi per un grande investitore privato: un rapporto con la PA basato su tempi certi, impegni concreti da ambo le parti ed accordi che producano quelle funzioni rare come scuole, musei, cultura ed entertainment, che sono ciò che attira la domanda e crea qualità urbana.

Di qualità urbana si è parlato anche nella sezione congressuale SaperiPA, la linea editoriale che ha presidiato i temi prioritari per il processo di modernizzazione del paese, con due appuntamenti istituzionali organizzati in

collaborazione con Cittalia, ANCI Ricerche ed INU - Istituto Nazionale di Urbanistica.

Nel primo convegno *“Governare le trasformazioni delle città: verso un modello di sostenibilità nello sviluppo urbano”*, curato da Federico Oliva - Presidente INU - si è parlato del *“Nuovo Piano”*, strumento di governo del territorio che vuole andare oltre il modello lanciato dall’INU nel 1995, un Piano capace di interpretare e coordinare lo scenario in forte mutamento delle trasformazioni urbane. Partendo dalla complessità dell’ambiente urbano, *Governare le trasformazioni* significa avviare un’azione di coordinamento capace di *integrare le azioni e le politiche* di enti, istituzioni e attori verso la costruzione di modelli di sviluppo condivisi. Il Nuovo Piano, nella sua componente strutturale, deve essere pensato quale mezzo capace di coordinare i temi e dare risposta ai problemi emergenti su scala intercomunale.

Il secondo appuntamento, *“Quali scenari e strategie per il governo delle aree urbane”*, ha poi approfondito le tematiche connesse ai fenomeni di metropolizzazione, che sembrano contenere alcune criticità ricorrenti: dall’assenza di spazio pubblico all’utilizzo crescente dell’automobile privata, dal consumo del suolo, inteso come continua occupazione di suolo extraurbano e la sua trasformazione in suolo urbano, all’acuirsi delle problematiche energetiche. Su tali fattori,

amministrazioni locali e addetti ai lavori si sono confrontati per elaborare una strategia generale. Accanto ai “grandi” convegni non bisogna poi dimenticare le OfficinePa, la linea editoriale dedicata alla promozione di workshop e seminari tecnici organizzati e gestiti dagli espositori in una saletta adiacente alla mostra, che hanno arricchito i contenuti del cluster Cantieri Urbani e Territoriali. Il progetto lanciato quest’anno verrà sviluppato nelle prossime edizioni seguendo la strategia di *“allargare il campo”* a temi quali il marketing territoriale, le azioni per l’attrazione degli investimenti, l’efficienza energetica, la qualità della vita, la mobilità ed i trasporti etc. In questo modo troverà spazio una più ampia sezione dedicata allo sviluppo del territorio in cui le trasformazioni fisiche (urbanistica ed infrastrutture) divengono condizione necessaria per quelle economiche e della qualità della vita.

Tutto ciò dimostra che Forum PA non è più una mostra che si esaurisce nei quattro giorni di esposizione, presentando solo una grande “vetrina”. L’edizione 2008 ha saputo trasformare stand e cluster espositivi in vere e proprie occasioni di lavoro, luoghi di relazione e scambio di idee.

Forum PA è la *mostra 2.0* dove l’esposizione si integra in un progetto di comunicazione che offre ad Aziende e Enti la possibilità di utilizzare i nostri canali per divulgare progetti, per esprimere punti di vista, per far conoscere best practice,

per suscitare interesse e partnership intorno alle proprie attività. I canali sono una newsletter settimanale con 110 mila iscritti costituiti da funzionari, dirigenti, amministratori e ricercatori; il nuovo sito www.forumpa.it che nei soli quattro giorni di Mostra ha fatto registrare 121.000 visite per 88.000 visitatori

unici e 500.00 pagine visualizzate; il Portale SaperiPA, il progetto che mette in rete i contributi che ogni anno vengono portati da 1500 relatori, 400 espositori e centinaia di amministrazioni. Su SaperiPA questi contributi possono essere fruiti non come legati ad una occasione (singolo convegno, premio e così via)

ma contestualizzati attorno a temi e parole chiave, relative ai grandi obiettivi di cambiamento della Pa. La via per una nuova manifestazione è stata delineata anche se siamo soltanto all'inizio di un percorso in cui le reti virtuali costruite lungo un arco temporale che dura un anno intero si condensano in mostra secondo un

modello nuovo, simile a quello che nelle logiche di internet viene chiamato web 2.0. Un modello che pone al centro non tanto la trasmissione dei saperi e buone pratiche quanto le stesse modalità di produzione che sono sempre più condivise e convergenti.

**Forum P.A.*



Eventi

Eventi

Verso la riforma della Lr 28/95 Umbria

Alessandro Bruni*, Gabriele Ghiglioni*

La Sezione InuUmbria ha avviato, in collaborazione con la Regione Umbria, la Provincia di Perugia, la Provincia di Terni e con il contributo della Regione Umbria, della Provincia di Perugia, dell'Ance Umbria e dell'Ance Umbria, un primo confronto sulla pianificazione d'area vasta regionale e sul percorso da intraprendere per una revisione della legge vigente, che regola ruoli, competenze e contenuti dei piani e degli enti preposti al governo del territorio umbro. L'iniziativa ha riscosso un notevole interesse, sia da parte degli Amministratori, che dei tecnici, dei rappresentanti degli Ordini professionali degli urbanisti e giuristi intervenuti. Tra gli Amministratori presenti si segnala l'intervento della Presidente Maria Rita Lorenzetti, che, nella relazione introduttiva, ha sottolineato l'importanza del convegno nel percorso avviato dalla Regione in materia urbanistica e del paesaggio. I tratti più significativi della sua relazione riguardano il lavoro intrapreso dalla Regione in merito al

riordino normativo che proviamo a disegnare secondo quanto illustrato dalla Presidente: in seguito alla ratifica della *Convenzione europea del Paesaggio*, all'entrata in vigore del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, la Regione ha avviato un lavoro di ricerca e di sperimentazione volto alla redazione del *Piano paesaggistico regionale* e alla revisione del *Piano urbanistico territoriale*. Nel 2005 è entrata in vigore la nuova legge regionale sul governo del territorio, la Lr 11/05, definendo la nuova forma del Prg, fortemente innovativa in materia di copianificazione, premialità urbanistiche e compensazioni, superando il concetto di standard urbanistico tradizionale verso standard prestazionali e di qualità. Questa legge prefigura inoltre un piano urbanistico locale in grado di misurarsi preventivamente con il rischio sismico alla scala territoriale e urbana. Altro elemento di notevole interesse, contenuto nel testo normativo, è rappresentato dal programma urbanistico. È

imminente, inoltre, la conversione in legge del Disegno di Legge "Norme per i centri e nuclei storici", che consentirà l'avvio di una rinnovata stagione di interventi, non solo "fisici", nei centri storici umbri al fine di una loro conservazione valorizzazione e rivitalizzazione. Il percorso di riordino normativo intrapreso dalla Regione, ha sottolineato la Presidente Lorenzetti, trova una sua logica chiusura con la revisione della Lr 28/95 sull'area vasta e l'approvazione entro il 2009 del *Piano paesaggistico regionale*, del quale ne ha avviato la costruzione, dopo aver concluso le fasi preparatorie di studio, di ricerca e di sperimentazione. La Presidente Lorenzetti conclude il suo intervento illustrando il superamento del *Piano urbanistico territoriale*, attraverso uno strumento che possa mettere in coerenza la programmazione regionale con il territorio, uno strumento volto alla territorializzazione dello sviluppo: il *Disegno strategico territoriale* (Dst). Il Sindaco di Terni Paolo Raffaelli, intervenuto in qualità di Presidente dell'Ance Umbria, esprime un suo personale apprezzamento per la formazione di uno strumento strategico di livello regionale, di territorializzazione dello sviluppo, ma richiama l'attenzione su un fatto: se il policentrismo diffuso umbro da una parte rappresenta un'eccellenza, un punto di forza in termini di specializzazione

territoriale, dall'altra spesso rappresenta un limite, un freno allo sviluppo per l'eccessiva "competizione", per le contraddizioni che si innescano tra comuni limitrofi che redigono piani e programmi anche conflittuali tra loro. Alla ricca introduzione della Presidente Lorenzetti è seguita la relazione del Presidente di Inu Umbria Franco Marini, che riportiamo fedelmente per i tratti più significativi: (...) *La revisione della Lr 28 si pone ormai come una necessità perché il governo del territorio necessita di certezze delle competenze, coordinamento tra Enti ed efficacia dei piani. In tal senso la riforma della legge 28/95 dovrà affrontare alcune questioni di centrale importanza per assicurare una corretta gestione del territorio con strumenti utili ed efficaci, un quadro di riferimento certo e non contraddittorio per i comuni che devono redigere i Piani regolatori, coordinamento delle politiche territoriali; in altri termini quello che si chiama governo del territorio. (...) Gli interrogativi sono molteplici: di quanti piani urbanistici di livello territoriale ha bisogno la regione Umbria? Il Piano paesistico supera il Piano urbanistico territoriale? Quali sono le nuove competenze della Regione e delle Province in materia di governo del territorio? Per redigere un piano paesistico veramente condiviso è possibile pensare nella fase di redazione ad un coinvolgimento diretto della sovrintendenza (come*

auspicato dal codice dei beni culturali) e delle province (che negli anni passati hanno assicurato la pianificazione paesaggistica della nostra regione e che hanno acquisito un importante bagaglio di esperienze e di conoscenze)?

Come avviene un reale coordinamento delle pianificazioni separate? E' ipotizzabile che il piano paesistico divenga una sorta di "piano dei piani" a cui facciano realmente riferimento non solo i Ptcp ed i Prg, ma anche tutte le pianificazioni separate che pure hanno straordinarie ricadute sul territorio (piano dei trasporti, piano delle cave, piano dei rifiuti, ecc...)?

In che modo e con quali strumenti si chiude il cerchio tra programmazione delle risorse pubbliche e ricadute sul territorio (in tal senso il Dst è un primo interessante tentativo).

Le proposte dell'Inu anche in riferimento alla proposta di legge urbanistica nazionale sono note:

si chiede una legge che definisca con chiarezza i livelli della pianificazione e che elimini il vulnus delle pianificazioni separate; per ogni livello di pianificazione è opportuna una unicità del soggetto decisore e la cooperazione tra enti interessati nella formazione dei piani per evitare che spassano produrre divieti da altri enti, successivi alla formazione del piano che blocchino l'operatività(...).

Alla provocazione del Presidente Franco Marini risponde in prima istanza il Direttore dell' Area Ambiente Territorio Infrastrutture della Regione

Umbria, Luciano Tortoioli, ricordando la tradizione radicata in Umbria in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, che si è dotata di un *Piano urbanistico territoriale*, di due *Piani provinciali* (rispettivamente della Provincia di Perugia e della Provincia di Terni), che fino ad oggi hanno assolto anche al compito di pianificazione paesaggistica, in virtù della delega regionale sancita dall'attuale legge 28/95. I Comuni si sono dotati dei loro Prg, molti dei quali rinnovati ai sensi della nuova legge richiamata dalla Presidente Lorenzetti, altri si sono dotati di piani "sdoppiati" ai sensi della precedente legge 31/97 e solo il 14% dei Comuni è dotato di un Prg di "tradizione", ma non per questo non pianificati. Questo, ha sottolineato Tortoioli, è un bilancio di tipo quantitativo, c'è una estrema necessità di parlare anche e soprattutto della qualità dei piani, dei loro contenuti, non solo della forma. Per quanto riguarda il quadro regionale, ha proseguito Tortoioli, si tratta di un quadro, certamente da rinnovare a partire dal Put, che appare oggi superato. La Regione, per questo, dichiara le proprie linee strategiche attraverso un vero e proprio *Piano strategico* di livello regionale: il *Disegno strategico territoriale*. Il Dst si articola per progetti operativi e diventa il punto di riferimento per una nuova stagione di programmazione e di governo del territorio. Una stagione che si annuncia più vicina alla concertazione, non solo

delle istituzioni, ma anche degli operatori, uno strumento operativo del Patto per lo Sviluppo dell'Umbria. L'ing. Tortoioli nel suo intervento ha illustrato, parallelamente al lavoro sul Dst, l'attività regionale in merito al *Piano paesaggistico regionale (Ppr)*, a partire dalla dotazione di un ufficio del piano, pensato come il luogo della concertazione, che dovrà essere l'elemento cardine del Piano: elemento "obbligato" per legge per quanto attiene l'intesa Stato-Regione, elemento di "scelta strategica" per quanto attiene i rapporti con gli enti locali. Lo scenario raffigurato dal Dst e dal Ppr dovrà fare da cornice alla pianificazione d'area vasta e alla pianificazione locale e per questo si dovrà modificare la Lr 28/95, la quale dovrà dare efficacia al Dst, dovrà stabilire i rapporti tra il Dst stesso e il Ppr, nonché disciplinare quest'ultimo e sancire il principio della copianificazione con i Ptcp provinciali. Inoltre, ha concluso il Direttore, si dovrà aggiungere a questa cornice la prossima uscita di una legge regionale sulla Vas, che andrà ad incidere su quanto illustrato fino ad ora. Il convegno ha inoltre messo a fuoco, in maniera puntuale, attraverso il coordinamento di Sandra Camicia dell'Università di Perugia, cosa la Regione ha fatto sul tema dell'area vasta e ne ha parlato Nicola Beranzoli (Regione Umbria), per quanto attiene l'esperienza del *Piano urbanistico territoriale*, ricordando il contesto in cui era stato concepito quel piano e sottolineando

inoltre come quel grande patrimonio di conoscenze, ormai patrimonio di tutti, potrà essere utilizzato nelle nuove esperienze di programmazione e pianificazione prima tracciate. Ad illustrare più da vicino l'operato della Regione in merito al Dst e al Ppr ci ha pensato Gianluigi Nigro, mettendo l'accento su due questioni fondamentali: il Dst è uno strumento che vuole territorializzare le politiche di spesa pubblica della Regione; il Ppr interpreta il tema "paesaggio" come categoria di progetto, come categoria strategica di progetto, quindi utile anche per la costruzione di contenuti strategici del Dst. Ad illustrare la pianificazione di area vasta regionale, è intervenuta Paola Buoncristiani per la Provincia di Perugia e Donatella Venti per la Provincia di Terni, illustrando l'attività svolta dai Ptcp in materia di pianificazione paesaggistica, esperienze entrambe molto preziose in merito a quanto fin qui svolto e soprattutto per il lavoro che la Regione sta compiendo nella costruzione del Piano Paesaggistico nell'ottica della copianificazione. A questa sessione ne è seguita una seconda, con contributi di altre regioni in materia di pianificazione d'area vasta, attraverso una ricostruzione illustrata da Attilia Peano e da Silvia Viviani, che ha esposto l'esperienza della Regione Toscana, e da Marco Guerzoni, che ha parlato dell'attività svolta in Emilia Romagna. I lavori della mattinata si sono conclusi con l'opinione degli Ordini

professionali, i quali hanno richiamato l'attenzione sulla semplificazione della strumentazione e sulla semplificazione delle procedure che la strumentazione prevede. La sessione pomeridiana si è caratterizzata per gli interventi dei giuristi, Gianfranco Cartei dell'Università di Firenze e Antonio Bartolini dell'Università di Perugia, con chiarimenti sul rapporto tra piano paesistico e piani d'area vasta e con riferimento alle competenze dei vari enti. Da questi interventi sono emerse le contraddizioni tra le leggi urbanistiche regionali, che vanno verso il concetto di cooperazione tra enti nella costruzione dei piani, in cui tra piani e programmi di diverso livello si ricerca la compatibilità e non già la conformità ed il piano paesaggistico del Codice Urbani, che ripropone con forza il concetto di piano sovraordinato a cui i livelli sott'ordinati devono conformarsi. Dal dibattito conclusivo, coordinato da Andrea Pochini dell'Inu Umbria, è emersa, dall'intervento di Palmiro Giovagnola in qualità di Presidente dell'Upi Umbria, la necessità di ricomporre un quadro normativo, che semplifichi le procedure, fornendo chiarezza di intenti e che sia in grado di fornire certezze per gli operatori e per i cittadini in genere. A questo si aggiungono le considerazioni di Paolo Avarello in merito alla nuova versione del Codice Urbani, da lui definito "vetero centralista", per una visione del paesaggio

costruita intorno al "vincolo" pensando che la tutela si possa ottenere attraverso la negazione. Le conclusioni del convegno sono state tratte dall'Assessore all'Ambiente Lamberto Bottini, che ha ricordato il percorso avviato dalla Regione in merito alla pianificazione paesaggistica ed ha riaffermato con chiarezza e determinazione la volontà dell'Amministrazione regionale di concludere questo percorso con la redazione e approvazione del Ppr.

**Redazione Inu Umbria.*

La qualità dell'abitare e della vita sociale



EDILIZIA POPOLARE
La rivista di architettura
e urbanistica
a cura di Federcasa

EDILIZIA POPOLARE
Escono 2 numeri l'anno

Tariffe di abbonamento
Euro 45 per l'Italia
Euro 77 per l'estero

Un numero
Euro 24 per l'Italia
Euro 27 per l'estero

Arretrati
Euro 27

© **FEDERCASA**
Direzione e amministrazione
Palazzo Cispel
via Cavour 179/a
00184 Roma
tel. 06.47865460
fax 06.47865444

Distribuzione
JOO Distribuzione
via Filippo Argelati, 35
20143 Milano
tel. 02.8375671
fax 02.58112324

LE LIBRERIE DI EDILIZIA POPOLARE

Libreria Rinascita	Piazza Roma, 7	63100	Ascoli Piceno	tel 0736259653
Libreria Campus	Via Torna, 86	70125	Bari	tel 0805574806
Libreria Mardi Gras	Via A. Hofer, 4	39100	Bolzano	tel 0471301233
Libreria Punto Einaudi	Via Cavour, 11	54033	Carrara	tel 0585777192
Libreria Minerva	Piazza del Popolo, 31	47023	Cesena	tel 054722660
CUSL Bookstore	Via San Gallo, 12/R	50129	Firenze	tel 055292882
Libreria Alfani Editrice	Via degli Alfani, 84	50121	Firenze	tel 0552398800
Libreria LEF	Via Ricasoli, 107/R	50122	Firenze	tel 055216533
Libreria Punto di Vista	Stradone Sant'Agostino, 58/R	16123	Genova	tel 0102770661
CUSL Architettura Bovisa	via Durando 10/a	20158	Milano	tel 0223995725
CUSL Ingegneria Leonardo	Piazza Leonardo da Vinci, 32	20133	Milano	tel 022365365
La Cerchia	Via Giuseppe Candiani, 102	20158	Milano	tel 0239314929
Libreria CLUP	Via Ampère, 20	20133	Milano	tel 0270634828
Libreria Hoepli	Via Hoepli, 5	20121	Milano	tel 02864871
Libreria L'Archivoltò	Via Marsala, 2	20121	Milano	tel 026590842
Libreria Fiorentina	Calata Trinità Maggiore, 36	80134	Napoli	tel 0815522005
Libreria CLEAN	Via Diodato Lioy, 19	80134	Napoli	tel 0815524419
Libreria Il Punto	Via Diodato Lioy, 11	80134	Napoli	tel 0815510457
Libreria Dante	Via Maqueda, 172	90134	Palermo	tel 091585927
Libreria Fiaccadori	Via al Duomo, 8/A	43100	Parma	tel 0521282445
Libreria Filograsso	Viale Pindaro, 75	65127	Pescara	tel 0854511011
Libreria Campus	Viale Pindaro, 85	65127	Pescara	tel 08564938
Libreria dell'Università	Viale Pindaro, 51	65127	Pescara	tel 085694800
Libreria PEPO	Viale della Libertà, 36/c	89123	Reggio di Calabria	tel 0965894176
Libreria La Compagnia	Via Migliorati, 1/b	42100	Reggio Emilia	tel 0522453177
Libreria DEI Tipografia genio civile	Via Nomentana, 16/20	00161	Roma	tel 064416371
Libreria Kappa	Via Gramsci, 33	00197	Roma	tel 063234193
Libreria Kappa	Piazza Borghese, 6	00186	Roma	tel 06 6790356
Libreria Mancosu Editore	Viale Gioacchino Rossini, 20	00198	Roma	tel 0685304780
Libreria Aleph	Corso Umberto, 106	96100	Siracusa	tel 0931483085
Libreria Celid Architettura	Viale Mattioli, 39	10125	Torino	tel 0116508964
Libreria Celid Boggio	Via Boggio, 71/A	10129	Torino	tel 0115647911
La Rivisteria	Via San Vigilio, 23	38100	Trento	tel 0461986075
Libreria CLUVA	Tolentini Santa Croce, 191	30125	Venezia	tel 0415226910
Libreria Rinascita	Corso Porta Borsari, 32	37121	Verona	tel 045594611
Libreria Librarsi	Contrà delle Morette, 4	36100	Vicenza	tel 0444547140

I Gruppi Nazionali di Studio INU

Gruppo nazionale di studio sulla Città contemporanea

Guido Leoni*

L'“Istituto Nazionale di Urbanistica” ha organizzato a Genova, (22-23 giugno 2006), un Convegno sul tema “Urbanistica e Architettura”; con questo Convegno l'INU ha inteso incrociare i punti di vista della cultura urbanistica e di quella architettonica: *“superata la stanca contrapposizione tra piano e progetto, il Progetto Urbano rappresenta il delicato crocevia comune all'Urbanistica e all'Architettura attorno al quale raccogliere le nuove sfide disciplinari, che attraversano necessariamente una nuova sensibilità verso la dimensione territoriale dei fenomeni urbani, dall'altra i modi, le forme e i ruoli innovativi che i programmi di trasformazione della città contemporanea sono oggi chiamati ad assumere”*.

È da questa premessa che si propone di indagare il tema della Città Contemporanea in rapporto al ruolo che il “Progetto Urbano” può svolgere nella formazione della stessa.

Questo tema può essere affrontato e sviluppato secondo molteplici punti di vista e secondo diversi contenuti e campi di applicazione; al fine quindi di evitare una dispersione di risorse su un argomento di così vasta e complessa portata, si propone di analizzarlo seguendo un filo conduttore: verificare come il progetto urbano nella

formazione della Città Contemporanea possa interagire e dialogare con una visione strutturale e strategica del Piano.

Si tratta di approfondire come il Progetto Urbano della Città Contemporanea possa contribuire a dare attuazione a quel processo di pianificazione in cui il piano comunale è articolato in una componente strutturale, in una operativa per le trasformazioni, in una regolativa per la gestione dell'esistente, processo questo ormai consolidato nell'esperienza di molte Regioni.

Nell'ottica quindi di questo obiettivo generale di una diversa articolazione del piano - proprio dell'attuale politica dell'INU - il tema del Progetto Urbano potrà essere valutato come strumento che tenga conto di alcuni aspetti che, senza la pretesa di essere esaustivi, evidenzino la continuità del processo fra piano strutturale e piano operativo: - ruolo di un “Progetto Urbano complessivo” in cui coesistano all'interno di un disegno di insieme sia gli interventi di maggior rilievo destinati alla riconversione e/o alla nuova localizzazione di aree strategiche sia il governo delle trasformazioni diffuse sul territorio attento alla ricucitura degli spazi, compresi quegli “spazi vuoti” antropizzati spesso in condizione di degrado: prima condizione per una città sostenibile è che questa non cresca come sommatoria di progetti urbani, priva di coerenza con gli obiettivi generali definiti dal piano e con un quadro spaziale generale. In questo quadro un

campo specifico d'indagine potrà essere anche quello della riqualificazione della periferia, con particolare riferimento alle città capoluogo;

- potenzialità del progetto urbanistico e del progetto architettonico, fra loro interagenti, in rapporto alla definizione di “Qualità urbana” e della “Città pubblica”.

“Qualità urbana” intesa nei suoi aspetti ambientali, sociali, funzionali, ma anche estetici (la città percepita) ed espressione dei bisogni immateriali.

La struttura figurativa data dal Progetto Urbano, prefigura anche visivamente la natura e i contenuti del piano, attuando il passaggio da una dimensione bidimensionale tipica dello strumento di piano alla tridimensionalità della realtà fisica che il piano vuole disciplinare, contribuendo a dare visibilità alle attese degli abitanti e pertanto favorendo una progettualità condivisa.

“Urbanistica e Architettura: due aspetti particolari di una stessa disciplina, che è quella di organizzare e formare lo spazio fisico tridimensionale (Giancarlo De Carlo)”

- “Città pubblica” intesa come relazione tra il sistema insediativo, (comprese le aree principali e i centri urbani minori), e i sistemi delle infrastrutture e dei servizi, comprendendo fra questi anche l'ERS intesa come dotazione territoriale. All'interno di questa relazione fra sistemi, lo spazio pubblico - per la Città Contemporanea - assume un ruolo prioritario come elemento ordinatore del tessuto insediativo.

Tenendo conto quindi degli obiettivi e dei temi proposti il programma operativo del gruppo di studio potrà articolarsi secondo le seguenti fasi: - verificare quali Leggi Regionali (in particolare quelle in cui il piano comunale è articolato in Piano Strutturale e Operativo) affrontino normativamente il ruolo del Progetto Urbano (ad es. la Lr 20/2000 dell'Emilia Romagna per l'attuazione del POC prevede la possibilità di fasi concorsuali e di approvare i PUA contemporaneamente al POC); - analizzare i casi in cui il Piano Urbanistico abbia previsto prefigurazioni di Progettazione Urbana, quali ad

esempio progetto di suolo, schede norma, progetti urbani per punti strategici della città in un processo interattivo con il piano urbanistico; come è noto il campo di applicazione su questo tema è assai vasto; la proposta è di selezionare non solo quei casi più significativi ed emblematici dal punto di vista metodologico, ma anche verificare alcuni risultati di questo processo dialettico fra Piano e Progetto Urbano;

- definire alcuni tratti del progetto urbano contemporaneo, pur nelle differenti tipologie, in coerenza con la dimensione strategica ed operativa del piano ed integrato alle politiche sociali e urbane più generali.

**Responsabile del Gruppo nazionale di studio sulla Città contemporanea.*

Gruppo nazionale di studio “città diffusa”

*Maurizio Piazzini**

Il primo obiettivo del gruppo di studio è quello di definire il concetto stesso di “città diffusa” attraverso il confronto con la variegata terminologia che nel dibattito e nella pubblicistica non solo di settore si riferisce a fenomeni apparentemente consimili e che, comunque, hanno tutti degli aspetti in comune: campagna urbanizzata, sprawl urbano, villettropoli, metropolizzazione, città policentrica, etc. Per questo sarà necessario un esame analitico della letteratura sull'argomento, condotto per campioni significativi e finalizzato a focalizzare le aree semantiche che afferiscono a ciascuno dei termini più ricorrenti, evidenziandone le eventuali reciproche sovrapposizioni.

Un secondo obiettivo si propone di individuare i tipi o modelli di “città diffusa” più rilevanti, per dimensione o per aspetti qualitativi, presenti nel territorio italiano (senza rinunciare all'eventuale confronto con gli esempi europei o di altri continenti, laddove appaiano utili per la comprensione del fenomeno nei suoi caratteri più generali).

Sarà necessario utilizzare e far dialogare dimensioni analitiche ed anche linguaggi differenti, nella

consapevolezza del carattere multidimensionale di questa come, del resto, di tutte le altre realtà insediative; in particolare, si tenterà di analizzare e di fare interagire fra loro un complesso di temi che, per semplicità, possono essere così schematizzati:

- la storia, ovvero l'insieme delle vicende insediative che hanno condotto alle diverse forme di “città diffusa” che oggi osserviamo;
- il rapporto fra la forma e la struttura fisica dei territori, più in generale l'insieme degli elementi che configura il quadro dell'ambiente naturale, da un lato, e l'insieme dei segni e delle forme in cui si manifestano i processi di antropizzazione ed, in particolare le morfologie insediative, dall'altro; significativamente inerenti a questo rapporto sono, ovviamente, gli esiti in termini di paesaggio;
- le variabili di ordine socio-economico caratterizzano le diverse realtà;
- gli aspetti socio-culturali legati ai comportamenti diffusi, ai modelli ed immagini del territorio elaborati dalle comunità che abitano nella “città diffusa”.

Osservando il differente atteggiarsi e comporsi di questi grandi filoni tematici si tenterà di interpretare la differente configurazione che assumono in ciascun modello di “città diffusa” alcune principali variabili:

- la tipologia delle funzioni insediate;
- la mobilità, l'assetto infrastrutturale, il sistema dei trasporti;
- la densità insediativa ed il consumo di suolo;
- la presenza di spazi, attrezzature e forme di città pubblica e la loro articolazione sul territorio;
- le forme che assumono gli insediamenti, il territorio agricolo, il paesaggio.

Il terzo obiettivo, quando siano stati individuati e definiti i modelli di “città diffusa”, consiste nel verificare per ciascuno di essi e nel confronto con la “città compatta” l'incidenza dei fattori che secondo la pubblicistica corrente caratterizzano indistintamente la “città diffusa”:

- le diseconomie sostanziali nella struttura e nell'esercizio delle reti infrastrutturali e nel sistema dei trasporti;

- il deterioramento del rapporto tra forma degli insediamenti e contesto fisico – geografico attraverso l'indifferenza rispetto ai luoghi, la banalizzazione delle soluzioni formali e l'uso di tipologie edilizie ripetitive (negazione dell'identità dei luoghi e distruzione del paesaggio);
- l'adozione acritica di modelli esogeni, corrispondenti a modi di vita del tutto estranei rispetto alle tradizioni locali;
- lo sperpero di risorse naturalistiche e la penalizzazione delle attività agricole attraverso il forte consumo di suolo.

L'analisi condotta su specifiche realtà dovrebbe consentire una valutazione più articolata rispetto a quella oggi in voga di come questi effetti negativi agiscono nelle diverse situazioni; dovrebbe, inoltre, permettere di cogliere i meccanismi attraverso i quali, in taluni casi di “città diffusa” da tempo consolidata perché di origine storica, non solo non si sono verificati i suddetti effetti negativi, ma addirittura si sono determinati effetti positivi che, almeno in parte, hanno preservato i territori della “città diffusa” dagli aspetti più distruttivi delle trasformazioni avvenute nelle “città compatte”: anche in questi casi, tuttavia, serve capire quali sono i limiti oltre i quali anche la “resistenza” della “città diffusa” storica perde di efficacia. L'ultimo e più ambizioso obiettivo è quello di contribuire a definire, grazie alla conoscenza più dettagliata di questa complessa realtà, i modi attraverso i quali è possibile intervenire su ciascuno dei diversi modelli di “città diffusa” oggi esistenti per contrastarne la tendenziale dissipazione di risorse materiali ed immateriali e per ripristinare le condizioni che favoriscano un uso più equilibrato delle risorse del territorio; e non è da escludere che lo studio della “città diffusa” possa fornire suggerimenti – sul piano concettuale e/o metodologico – utili anche in contesti insediativi del tutto differenti.

Naturalmente si accettano proposte per altri temi legati alla “città diffusa”. Una base di conoscenza già in parte acquisita è quella relativa al territorio delle Marche, ma è ovviamente auspicabile il contributo di una conoscenza diretta delle altre e diverse

realtà. Si prevedono almeno un convegno ed altre iniziative di presentazione degli esiti dello studio.

* Responsabile del Gruppo nazionale di studio "città diffusa".

Gruppo di studio sull'Edilizia residenziale sociale

Vittorio Emanuele Bianchi e Carmelo Torre*

Prima ipotesi di programma di lavoro

Il tema dell'Edilizia residenziale sociale si intreccia fortemente con alcuni temi di forte attualità nel panorama Italiano,

- a) l'urgenza di un rinnovamento delle politiche abitative a livello nazionale e locale, per rispondere alla problematicità dell'accesso al "bene casa", e più in generale ad una qualità dell'abitare dignitosa e non ancorata a vecchi schemi che hanno prodotto, a fianco di esperienze notevoli, anche storie di discriminazione e di ghettizzazione, attraverso l'uso inappropriato dell'Edilizia Residenziale Pubblica vista come unica risposta possibile al tema della casa;
- b) l'urgenza della riforma urbanistica, per quanto attiene all'annosa (ormai secolare) necessità di aggiornamento del concetto di *servizi* (standards ecc) verso la più completa accezione di *dotazioni territoriali*. L'istituto sa bene che tale revisione è necessariamente legata alle sorti della diffusione di approcci perequativi/compensativi per il reperimento dei suoli, e ad una nuova visione della partnership pubblico privata per la realizzazione della città pubblica, finalizzata a costruire equamente vantaggi per collettività e mondo economico imprenditoriale, oltre che accompagnata alla capacità di individuare i "nuovi attori" del processo di costruzione delle politiche abitative;
- c) la definizione di edilizia residenziale sociale, forse prossimamente soggetta a

revisione *de facto*, come spiegano i punti seguenti, non è l'unico riferimento per la realizzazione di edilizia la quale, oltre ad essere accessibile, a permettere il pagamento di canoni accettabili, deve ben integrarsi con argomenti come quelli dell'autocostruzione, del risparmio economico legato al recupero di risorse idriche/energetiche, richiamando in questo forse i migliori periodi della storia dell'edilizia residenziale pubblica, finalizzata alla sperimentazione, dall'INA casa ai contratti di quartiere, ecc

d) in ultima battuta, come possibile innovazione rispetto ai temi già utilmente approfonditi dal precedente gruppo di lavoro INU, la capacità di contestualizzare le politiche abitative attraverso il riconoscimento delle *driving forces* locali, e, conseguentemente, l'adattamento del "Modello INU" a contesti geografici o locali differenti.

e) l'ultimo (ma non ultimo, decisamente) aspetto è legato alla recentissima evoluzione dell'approccio istituzionale al tema dell'edilizia residenziale sociale, avviato dal Governo in carica, che opera parzialmente in continuità con il processo partito con la legge 9/2007, e con le leggi 244/07, il DL 248/08 fino al DL 112/08, ma segna alcune discontinuità rilevanti con il passato, che meritano un monitoraggio. Dalle prime avvisaglie, sono evidenti (i) la riduzione del ruolo della concertazione, (ii) l'apertura ad una forma di "liberalizzazione" dell'edilizia residenziale sociale, che potrebbe andare oltre la virtuosità di certe forme di partenariato pubblico-privato, (iii) una certa acriticità nell'affrontare i delicatissimi temi del trasferimento dei diritti e della premialità operata attraverso l'uso degli indici di edificabilità.

Il gruppo di studio dovrà avviare una forma di monitoraggio e rafforzare la già avviata concertazione con gli attori partecipanti al tavolo di concertazione sull'edilizia residenziale sociale istituito per legge nel 2007 con la legge 9. *Temi di indagine rilevanti potranno quindi essere:*

- 1) La ricerca di una più chiara

differenza tra edilizia residenziale sociale ed edilizia residenziale pubblica.

Si propongono i seguenti filoni di ricerca:

- a) il primo, legato al regime dei suoli, alle cessioni, alle valutazioni estimative e alla perequazione sia urbanistica che territoriale;
- b) il secondo legato ad una definizione di qualità abitativa, e ad una ricerca di temi di differenziazione tra i "target" dell'ERS e dell'ERP (ad es. il target dell'utenza: coppie giovani, lavoratori pendolari, studenti universitari immigrati);
- c) il terzo legato al ruolo dell'ERS nella definizione dei progetti territoriali di sviluppo locale (la pianificazione sovracomunale, il rapporto tra Ers e sviluppo dell'economia locale)

2) Una analisi dei possibili modelli di approccio al tema dell'ERS anche alla luce della possibilità (da evitare) che essi costituiscano *ulteriore elemento di differenziazione tra Nord e Sud*, spesso fondata su modelli di approccio di ispirazione ERP.

Tale differenza potrebbe costituire un "tema di interesse nazionale", perché è possibile che parti del territorio nazionale siano condannate a non avere ERS di buona qualità, così come in passato sono state condannate a non avere ERP di buona qualità, per le vecchie e nuove ragioni strutturali:

- a) gli strumenti che l'urbanistica offre, spesso meno innovativi al sud rispetto al nord
- b) il diverso rapporto con il mondo dell'impresa e dei finanziatori, e il deficit di trasparenza nel rapporto tra istituzioni e soggetti economici.

3) In relazione ai nuovi *input legislativi collaterali* a quelli direttamente connessi all'edilizia residenziale sociale (urbanistica, certificazione energetica, autocostruzione, il problematico "standard per l'edilizia sociale", lo sblocco di meccanismi di cessione di aree attraverso strumenti urbanistici innovativi).

- 4) In relazione alla *concertazione/negoziato tra soggetti*

economicamente rilevanti

Il lavoro del gruppo di studio potrebbe riferirsi alla ricerca del sostegno finanziario, e della possibilità di individuare meccanismi plurimi lì dove il tessuto imprenditoriale e finanziario non sembra essere maturo, o recettivo, o sufficientemente robusto, anche magari favorendo operativamente attraverso alcune iniziative l'incontro tra soggetti pubblici e privati. Inoltre, in relazione alle recentissime innovazioni introdotte dal Governo in carica, affermare con forza la necessità di un approccio perequativo alla nuova tematica del titolo edilizio che viene separato rispetto alla proprietà dei suoli (per la prima volta una legge italiana introduce il tena del titolo edilizio come entità astratta) prospettando nuove frontiere per la negoziazione che non devono perdere di vista il senso della pianificazione urbanistica.

5) in relazione alla rilevanza del costo dell'abitare sul bilancio delle famiglie, si potrebbe infine avviare un filone atto a realizzare una indagine economica nazionale sul tema dei fitti, dei mutui della trasparenza del mercato. La competitività delle proposte di ERS e di processi che in qualche modo possano, oltre che costruire nuova ERS, recuperare patrimonio e finalizzarlo alla locazione o all'accesso ai soggetti deboli, deve confrontarsi con l'opacità delle conoscenze in merito che ostacola la determinazione di canoni di locazione competitivi, rischiando di vedere nell'ERS un oggetto di speculazione invece che un servizio alla collettività

Gli esiti della ambiziosa gamma di ricerche dipendono dalla capacità, dalla possibilità, dalla volontà e dalla fortuna: il risultato minimo atteso è quello di contribuire all'innovazione degli approcci al tema dell'ERS, il risultato auspicabile e quello di trasformare il gruppo di studio in un osservatorio nazionale del tema dell'edilizia sociale e dell'accesso alla casa.

** Responsabili del Gruppo nazionale di studio sull'edilizia residenziale sociale.*

Gruppo nazionale di studio sulla pianificazione provinciale

*Marco Pompilio**

Obiettivi e modalità di lavoro per il biennio 2008-2009

Il gruppo di studio si propone di valorizzare il ruolo di "coordinamento" che è attribuito al Piano territoriale di coordinamento provinciale dalle norme nazionali. Un ruolo, di snodo tra pianificazione regionale e comunale e tra la pianificazione territoriale e di settore, che può assumere importanza strategica nell'attuazione del disegno di governo del territorio introdotto dalla riforma Costituzionale del Titolo V. Il gruppo, attivato a settembre 2007, ha organizzato a marzo scorso un primo convegno nazionale per fare il punto sulla pianificazione provinciale attraverso l'illustrazione e la discussione di esperienze rappresentative, nei loro punti di forza e di criticità, dei diversi contesti regionali in cui le province si trovano ad operare. Gli atti del convegno sono al momento in cui si scrive in corso di pubblicazione in Urbanistica Dossier.

Dopo questa prima fase, utile per censire i temi, le opportunità e i nodi problematici della pianificazione territoriale provinciale, il gruppo lavorerà, attraverso convegni, seminari e contributi/publicazioni, su tre piani:

- *Sul piano normativo.* Partecipare alla definizione e promozione della proposta INU per la riforma normativa nazionale, con suggerimenti sui temi di interesse sovracomunale e sul ruolo delle province nel governo del territorio.
- *Sul piano applicativo.* Promuovere lo scambio di esperienze tra province, per sviluppare strumenti e fare crescere la pratica applicativa, che si trova ad oggi ancora in buona parte in fase sperimentale, con tentativi di approccio metodologico innovativi e coraggiosi, ma su alcuni temi con soluzioni ancora incerte, poco efficaci, e quindi da approfondire ulteriormente. Bisogna soprattutto lavorare molto per arrivare

ad una maggiore efficacia attuativa dei piani provinciali, per rafforzare la comunicazione e collaborazione con la pianificazione comunale e di settore.

- *Sul piano culturale.* La funzione del livello intermedio di governo del territorio, in relazione alla sempre più diffusa metropolizzazione. Confronti tra esperienze, possibilmente anche con quanto succede in altre nazioni. Si tratta di guardare al di là dei confini comunali, per cogliere la dimensione reale di problemi che oggi richiedono sempre più spesso di andare oltre la scala comunale per essere affrontati. Una dimensione che non sembra corrispondere, salvo qualche caso particolare, ad alcuno dei livelli istituzionali previsti dalla Costituzione. Una dimensione che inoltre muta nel tempo, e che richiede un approccio per così dire a "geometria variabile" più che un nuovo livello istituzionale, che sarebbe peraltro complesso e lungo da attivare. La soluzione va quindi cercata, se si vuole dare una risposta in tempo utile, nel ripensare i ruoli dei livelli istituzionali oggi esistenti, riconfigurandoli, e soprattutto cercando il modo migliore per farli interagire creando sinergia. In questa logica la provincia può avere una funzione significativa, ma a patto di riuscire a fare conseguentemente evolvere il modello di PTCP che è stato introdotto dalle leggi di riforma degli anni novanta, e che è ancora oggi alla base dei piani territoriali provinciali vigenti.

I temi che sono emersi nel convegno di marzo come oggetto della pianificazione provinciale sono molteplici, e dal dibattito successivo al convegno sono emersi almeno due filoni prioritari di lavoro, sui quali il gruppo concentrerà l'attenzione nei prossimi mesi, senza escludere ovviamente altri temi che potranno diventare di attualità durante il biennio:

- Come la provincia può operare al fine di favorire l'aggregazione dei comuni nello sviluppo di piani strutturali, di agende strategiche, o più in generale di strumenti di pianificazione, che vadano oltre i confini amministrativi del singolo ente locale, riuscendo ad individuare e intervenire alla

scala/dimensione territoriale più appropriata.

- Ricerca di una maggiore fluidità nel coordinamento con la pianificazione comunale e con la pianificazione di settore, essenziale per attuare gli obiettivi del piano territoriale provinciale, ma soprattutto, specialmente il coordinamento con la pianificazione di settore provinciale, per dare credibilità e autorevolezza all'azione della provincia nel governo del territorio.

Tra le attività che si potranno attivare nel corso dell'anno vi sono incontri seminariali del gruppo, di scambio e dibattito delle esperienze, il sostegno della rete relazione del gruppo all'organizzazione di convegni da parte di province del gruppo e delle relative sezioni INU regionali.

Il gruppo contribuirà alle iniziative nazionali dell'INU, in merito alla riforma urbanistica, oltre che agli altri eventi che verranno programmati, quali la Rassegna urbanistica 2009, le edizioni annuali di Urbanpromo, e il Congresso nazionale. Così come si interfacerà con altri gruppi e commissioni dell'INU per valutare le occasioni di iniziative congiunte. I materiali prodotti saranno posti a disposizione sullo spazio dedicato al gruppo nel sito dell'INU, e si valuterà anche l'opportunità e la possibilità di arricchire le pagine del sito riportando informazioni, collegamenti e dibattiti sui temi principali della pianificazione provinciale.

* *Responsabile del Gruppo nazionale di studio sulla pianificazione provinciale.*

Gruppo di Studio sulle politiche agricole

*Maurizio Di Mario**

La resistenza dei sistemi agricoli e rurali è messa a dura prova dall'incalzare dei processi di globalizzazione, e dalla conseguente instabilità dei mercati che sta generando, di pari passo con le mutazioni strutturali delle politiche agricole comunitarie, pesanti problemi

nelle filiere produttive, dismissioni di attività agrarie, abbandono e degrado dell'habitat rurale.

Contemporaneamente, si sta assistendo allo sgretolamento del confine tra città e campagna, laddove, specialmente negli ambiti della frontiera metropolitana, i crescenti fenomeni di insediamento diffuso stanno alimentando inedite competizioni nell'uso dei suoli.

A fronte della situazione appena delineata le attuali politiche di governo del territorio, soprattutto quelle di stampo prevalentemente vincolistico, faticano ad interpretare i nuovi bisogni emergenti; come pure, rispetto alla dimensione dei problemi che si stanno configurando, stridono le partizioni amministrative e di settore tra politiche produttive, urbanistiche e di salvaguardia ambientale e paesaggistica.

Viceversa, vi è l'urgenza di una profonda reimpostazione dell'orizzonte concettuale, legislativo, organizzativo e operativo degli strumenti per il governo dei processi in atto; una reimpostazione che tenga conto dell'esigenza di garantire il presidio umano nella dimensione rurale in crisi, di sostenere e implementare le capacità competitive dei cicli agricoli produttivi, di favorire la moltiplicazione in chiave multifunzionale delle pratiche agrarie per includere e valorizzare nuove articolazioni produttive e di servizio, e, in generale, per riorganizzare in forme nuove e utili i rapporti, non solo fisici ma anche socio-economici, tra città e campagna, tra metropoli e spazi aperti. Dando continuità alle analisi sviluppate da Gruppi di Lavoro già da molti anni attivi nell'Inu Lazio, ambizione del nascente Gruppo di Studio nazionale è dunque quella di offrire un contributo al processo di revisione delle ottiche e degli strumenti di governo che riguardino quei tessuti socio-economici ormai non più riconducibili in modo netto né all'ambito rurale né urbano, e per i quali in letteratura si affacciano da tempo nuove denominazioni come "periurbano" e "rurbano".

In questi spazi ibridi l'agricoltura sta infatti già svolgendo un ruolo non più identificabile solo nella produzione di

beni di prima necessità, ma che è legato all'assolvimento di altre funzioni che nell'insieme vengono compendiate nel termine di multifunzionalità, tra cui, in particolare, quelle della cosiddetta *Agricoltura sociale*, un fenomeno emergente in Italia come in tutta Europa, sinteticamente riconducibile a tre principali aree funzionali:

- terapie riabilitative (attività terapeutiche basate sull'orticoltura e con animali; case famiglia; comunità terapeutiche; ecc.);
- inclusione lavorativa (inclusione nel mercato del lavoro di persone con disabilità e disagio psichico; lavoro e formazione per carcerati; cooperative sociali per la fruizione di terre confiscate alla criminalità organizzata; ecc.);
- educazione e cultura (inclusione scolastica di giovani con difficoltà di apprendimento e problemi di adattamento; formazione professionale sui cicli dell'agricoltura e di sussistenza rurale e ambientale; attività culturali per la conservazione e il recupero di tradizioni, costumi, e valori della ruralità; ecc.).

L'esperienza maturata dimostra che l'agricoltura sociale è un fenomeno particolarmente incisivo tanto sui modelli convenzionali di organizzazione del welfare quanto sullo stesso concetto di urbanità, nella misura in cui le nuove declinazioni funzionali introdotte nel sistema produttivo agricolo si intrecciano e concorrono al perseguimento delle più generali politiche di integrazione/ricomposizione delle reti di protezione e inclusione sociale nella dimensione metropolitana e segnatamente di frontiera urbano-rurale.

Peraltro, il ridimensionamento del peso della produzione agricola nel bilancio aziendale a vantaggio delle componenti derivanti dalle nuove articolazioni produttive e di servizio sta generando un progressivo ritorno a pratiche agrarie pre industriali e a modelli di uso del suolo più aderenti ai caratteri tipici del paesaggio rurale storico, costituendo anche un baluardo al consumo di suolo agricolo (anche per uso agricolo stesso) ecologicamente non sostenibile.

In questa epoca segnata da sentimenti di insicurezza rispetto a geografie fisiche e socio-economiche in grande trasformazione, occorrono dunque nuovi paradigmi per nuove forme di governo. La costruzione di questi paradigmi può e deve rappresentare una missione anche dell'urbanistica. Il profilo del *Nuovo Piano* delineatosi in occasione del Congresso di Ancona, l'attenzione specifica al territorio *rurbano* della metropolizzazione dedicata nel *Rapporto dal Territorio 2007*, l'esplicito spazio offerto alle esperienze di agricoltura sociale nella prossima edizione di *Urbanpromo*, sono il terreno già fertile nell'Istituto Nazionale di Urbanistica per raccogliere questa occasione nuova di impegno disciplinare e sociale.

Le attività del Gruppo di Studio, possibilmente articolate per sottogruppi e in connessione con quelle della Commissione "Area vasta" e dei Gruppi di Studio "Paesaggio" e "Città diffusa", mireranno ad analizzare gli impatti delle nuove declinazioni produttive e di servizio delle attività agricole sull'organizzazione del welfare urbano, e dei loro riflessi formali e funzionali nel territorio metropolitano.

Il lavoro del Gruppo di Studio sarà funzionale anche all'organizzazione di seminari e convegni sul tema, come pure alla partecipazione a studi, ricerche, animazioni sociali per lo sviluppo locale.

Fondamentale sarà inoltre allargare la partecipazione alle attività del Gruppo di Studio anche a rappresentanti di altri soggetti esterni all'INU, quali, ad esempio, *INEA - Istituto Nazionale di Economia Agraria*, *ISTISSE - Istituto per gli Studi sui Servizi Sociali*, *Rete delle Fattorie Sociali*, *Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali*, *Ministero dello Sviluppo economico*, *Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali*, Assessorati Regionali, Associazioni di categoria e sindacali del mondo agricolo e delle cooperative sociali.

* Responsabile del Gruppo nazionale di studio sulle politiche agricole.

Gruppo di Studio VAS

Alessandra Fidanza*

Proposta di programma di lavoro per il biennio 2008-2009

Il gruppo di studio nazionale VAS è stato istituito nel 2004 per intraprendere un percorso di indagine, riflessione e divulgazione scientifica circa l'applicazione della direttiva europea 2001/42/CE, entrata in vigore in Europa il 21 luglio 2004, (in Italia, per una serie di "rocambolistiche avventure" legislative, soltanto il 31 luglio 2007).

Il Gruppo VAS ha partecipato in prima persona ed in modo costruttivo al dibattito sul recepimento della normativa europea, sia a livello nazionale che regionale, producendo delle osservazioni ufficiali -disponibili sul sito web INU- alle varie versioni del decreto legislativo 152/2006, sia per la parte II che per la parte III, e partecipando al Rapporto dal Territorio 2007.

Il Gruppo ha affrontato le questioni metodologiche e procedurali che l'applicazione della VAS comporta sia per i piani che per i programmi, non solo di governo del territorio, cercando di strutturare un quadro delle esperienze italiane e di comprenderne le criticità e le potenzialità. In questo modo si è creata una rete di esperti, professionisti e studiosi della materia, che ha consentito di condividere numerose iniziative ed informazioni di rilievo per l'applicazione della VAS.

Il Gruppo VAS è stato confermato dal Direttivo Nazionale anche per il biennio 2007-2009. In questo mandato intendiamo approfondire il percorso già intrapreso in questi quattro anni, ampliando la portata delle riflessioni sul tema della valutazione ambientale nella pianificazione. Le attività del gruppo saranno rivolte in maniera sempre più stringente e proattiva alle innovazioni in campo ambientale sia a livello internazionale che europeo, in modo da contraddistinguere il lavoro dell'INU nel panorama del dibattito italiano. Infatti, non di rado accade che le tematiche ambientali entrino solo marginalmente nelle scelte pianificatorie e progettuali. *L'ambiente* viene da alcuni percepito

come un ostacolo allo sviluppo, mentre da altri usato quasi come scudo per non consentire sviluppo alcuno. Il contesto entro il quale si svolge questo confronto, a livello di *policy* come di pianificazione/programmazione, risente però sempre più delle istanze internazionali ed europee di carattere "ambientale", che non solo non possiamo ignorare, ma che se non correttamente interpretate portano a situazioni di debolezza o di imbarazzante difetto nei confronti della comunità internazionale.

Il Gruppo VAS, nell'INU, si impegna a diffondere un nuovo modo di interpretare le tematiche ambientali, le quali devono essere lette in chiave positiva e propositiva, per concorrere a promuovere la centralità della pianificazione come luogo di confronto e motore di sviluppo per il Paese.

La corretta gestione delle trasformazioni del territorio è l'anello fondamentale della catena virtuosa che deve consentire di affrontare a livello locale le grandi tematiche ambientali, incorporando le questioni energetiche e dei cambiamenti climatici, su cui l'INU approfondisce l'impegno per agganciarsi alle opportunità, anche economiche, date dalle tante iniziative internazionali su questi temi.

È oramai indispensabile restituire credibilità ed efficacia alla pianificazione: per questo è necessaria una netta "iniezione di rapidità", possibile, anche nel nostro Paese, solo se si opera in termini di snellimento burocratico, anziché di rallentamento delle procedure.

L'occasione dell'integrazione dell'ambiente nella pianificazione, che deve avvenire soprattutto attraverso la VAS, non deve aumentare il peso delle procedure, ma anzi deve renderle quanto più possibile "leggere" affinché la pianificazione costituisca un "valore aggiunto" da diffondere a tutti i livelli e nei diversi settori, sia pubblici che privati.

Per il biennio 2008-2009 il lavoro del gruppo VAS sarà quindi volto a favorire spunti per una reale integrazione dell'ambiente nella pianificazione, con particolare attenzione al quadro internazionale, alla copianificazione ed allo snellimento burocratico.

Infatti, un sistema di pianificazione agile e trasparente consentirebbe di non soccombere rispetto alle sempre più numerose e stringenti innovazioni richieste dal contesto europeo ed internazionale. È necessario diffondere un modello virtuoso di pianificazione, che sia anche un esempio spendibile in ambito internazionale, per ricostruire l'immagine dell'Italia "che agisce". Le attività del gruppo, partendo dalla centralità del tema della sostenibilità ambientale ribadito dalla Direttiva, approfondiranno inoltre altri temi significativi, quali:

- gli aspetti normativo-procedimentali e le loro implicazioni nella strutturazione del processo di pianificazione e valutazione;
- la partecipazione del pubblico e le diverse fasi della consultazione, con attenzione alla necessità di comprendere come strutturare e/o migliorare il dialogo con gli stakeholder e le comunità;
- le valutazioni, con riferimento agli approcci, agli strumenti ed alle tecniche di cui avvalersi per la determinazione degli impatti e per il confronto tra le alternative.

A questi spunti si aggiungeranno via via quelli che saranno proposti dai membri del gruppo di studio, o che emergeranno dal rapporto con le altre attività dell'INU, nello specifico delle Commissioni e Gruppi di Studio Nazionali.

Si cercherà infine di promuovere il confronto scientifico-culturale con altri enti e associazioni, sia italiani che europei, seguendo inoltre le attività delle associazioni internazionali di pianificazione e di valutazione, e fornendo, dove possibile, contributi costruttivi al dibattito internazionale. Tra le attività si prevedono: uscite su Urbanistica Informazioni, promozione di convegni e seminari di studio sull'argomento, collaborazioni e convenzioni con Enti e Istituzioni che ne facciano richiesta.

** Responsabili del Gruppo nazionale di studio sulla VAS.*

Inu

La Vas in Emilia Romagna alla luce della nuova normativa ambientale

Inu Emilia-Romagna

Documento a cura della Sezione INU dell'Emilia Romagna approvato nel Consiglio Direttivo tenutosi il 22 Maggio 2008

Da tempo l'Istituto Nazionale di Urbanistica segue con attenzione il tema dell'integrazione fra gli aspetti ambientali e di sostenibilità e gli ambiti tradizionali della pianificazione urbanistica in virtù della grande rilevanza che questa integrazione assume per la situazione di criticità ambientale e di limitatezza delle risorse che le nostre città si trovano a fronteggiare.

L'applicazione della direttiva 2001/42/CE a piani e programmi sta infatti introducendo un nuovo modo di concepire (anche) il governo del territorio.

L'INU si propone come interlocutore fondamentale nel dibattito sul recepimento della normativa, sia a livello nazionale che regionale, e sulle questioni metodologiche e procedurali che l'applicazione comporta.

A tal fine l'INU ha attivato da tempo un gruppo di studio nazionale con la finalità di promuovere l'istituzione di una rete che coinvolga esperti ed enti istituzionali in un dibattito costruttivo su tutti gli aspetti dell'integrazione della VAS nel governo del territorio.

Nella regione Emilia Romagna, l'entrata in vigore del Dlgs. 4/2008 ha innescato un proficuo dibattito fra gli enti che avrà il suo punto di arrivo nell'adeguamento della legislazione regionale prevista dal Decreto stesso. L'INU Emilia-Romagna ritiene

importante contribuire nel merito del dibattito portando al tavolo la propria esperienza ed il punto di vista di chi ogni giorno lavora sul territorio e sostiene con decisione un processo di riforma dell'apparato normativo sul governo del territorio.

A questo processo la regione Emilia-Romagna non si è mai sottratta e tutt'oggi i principi su cui la legge regionale 20/2000 si fonda e le modalità di pianificazione che essa introduce sono presi ad esempio da molte realtà a livello nazionale.

In questo spirito di collaborazione con le istituzioni e di condivisione di obiettivi deve essere letto questo contributo alla discussione ed al dibattito culturale come è nostro compito fare.

La normativa vigente ed il suo recepimento in Regione

Il punto di partenza della riflessione è certamente costituito dalla vigente normativa in materia: la Direttiva europea *in primis* ed il suo recepimento costituito dal Dlgs. 152/2006 come modificato dal Dlgs. 4/2008.

Sul lato della pianificazione il riferimento è costituito dalla Lr 20/2000 con l'atto di indirizzo e coordinamento tecnico Delibera del Consiglio regionale del 4/4/2001 n. 173. Riteniamo però utile citare, anche se non riveste valore di norma, l'importante contributo alla discussione fornito dagli esiti del progetto europeo ENPLAN del quale la Regione Emilia-Romagna è stata partner.

Se, da un lato, le modifiche in corso della Lr 20/2000 potrebbero rivelarsi

una preziosa occasione per l'integrazione degli aggiornamenti normativi nella legislazione regionale, dall'altro i testi dei decreti 152/2006 e 4/2008 presentano comunque alcuni passaggi di non semplice lettura ed interpretazione.

Questa difficoltà sembra riguardare proprio la parte che riguarda l'attuazione della Direttiva europea relativamente alla Valutazione Ambientale Strategica. Non riteniamo opportuno entrare nel dettaglio interpretativo in questo documento tuttavia ci sembra di dover sollevare due questioni problematiche poste dall'attuazione dei Decreti e dalla bozza di legge regionale transitoria in fase di approvazione.

La prima è quella della separazione dei ruoli fra chi progetta un piano (l'autorità procedente) e chi ne controlla la compatibilità ambientale, la sostenibilità (l'autorità competente).

Questa separazione, non esplicitamente rintracciabile nella Direttiva europea, sembra in contraddizione con un principio in cui l'Istituto crede molto che è quello della responsabilità che si assume l'ente che elabora ed approva il Piano. Principio che in Emilia-Romagna troviamo contenuto chiaramente nella Lr 20/2000 dove lo stesso ente che redige il piano ne cura la valutazione di sostenibilità secondo un percorso, la Conferenza di pianificazione, inclusivo e trasparente, che considera perciò le posizioni e valutazioni di enti, associazioni di categoria e singoli cittadini e che già assicura l'informazione ed il coinvolgimento dell'autorità competente (si veda anche il punto 4 della Dcr 173/2001) secondo gli obiettivi dell'art. 11 della normativa nazionale, così come sostituito dal D.Lgs 4/2008. Il principio di terzietà enunciato nella proposta di legge regionale transitoria è peraltro già ampiamente rispettato dall'istituto della Conferenza di pianificazione, dove tutte le autorità ambientali (e non solo quella individuata dalla proposta di legge come "autorità competente") sono coinvolte, allo stesso livello, nell'iter di formazione e approvazione del piano, in merito al quale sono tenute a esprimere osservazioni e a fornire contributi conoscitivi e valutativi. Si sottolinea

inoltre che tale procedura non costituisce una "facilitazione", ma che si tratta di un principio di forte responsabilità, in linea con i principi della direttiva europea. La procedura di VALSAT definita dalla Lr 20/2000 appare quindi compatibile con quella identificata dal Dlgs 4/2008 e perciò tale da poter essere sostanzialmente mantenuta, anche nello spirito dell'art.35 del medesimo Dlgs.

Separare il ruolo dell'autorità competente in materia di VAS da quello dell'autorità procedente significherebbe rivisitare interamente il processo di pianificazione definito dalla Lr 20/2000, pena le duplicazioni di procedure, tra l'altro molto temute dal medesimo Dlgs 4/2008 (vedi articoli 11 e 13). Si segnala quindi la necessità che la legge regionale garantisca la piena e totale integrazione della VAS all'interno del processo di pianificazione, cosa che in base al testo della proposta attuale non è pienamente garantita.

D'altra parte, è la stessa direttiva 42/2001 che ribadisce il principio di integrazione della VAS nel processo di pianificazione* Mettere in discussione questo principio significa anche, e qui arriviamo al secondo punto, separare la redazione del Piano dalla valutazione della sua sostenibilità tornando indietro di diversi anni rispetto agli sforzi sin qui compiuti per l'integrazione nei piani urbanistici degli aspetti ambientali. Abbiamo chiaramente sotto gli occhi lo schema contenuto nelle linee guida di ENPLAN, che si riporta in allegato, in cui un unico filo intreccia il processo di redazione del piano e la sua valutazione "continua". In estrema sintesi significa tornare ad un approccio, che riteniamo superato, nel quale ci sono controllori e controllati e non una cooperazione fra enti ed istituzioni dove ognuno per le proprie competenze, collabora alla definizione dei contenuti del piano ed alla sua valutazione.

Le recentissime esperienze di vari PSC, fra i quali quelli di Bologna e di Ferrara, dove si registra una forte integrazione, nella documentazione di Piano, della ValSAT ci sembrano dimostrare l'effettivo successo di questo approccio. Infine, si segnalano alcuni aspetti che

meriterebbero un maggiore approfondimento e che come tali potrebbero essere oggetto di integrazione del PdL attualmente in discussione.

In primo luogo, l'entrata in vigore dei decreti 152/2006 e 4/2008 richiede di dedicare maggiore attenzione al tema del monitoraggio dei piani, scarnamente regolato dall'ultimo comma dell'art.5 e dal punto 3 della Dcr 173/2001 e spesso trascurato nelle esperienze condotte fino ad ora in regione, che presentano una grande disomogeneità di metodi e indicatori proposti.

Esprimiamo inoltre preoccupazione per il sistema di valutazione che riguarda indistintamente tutti i livelli di Pianificazione (PSC, POC, PUA) in assenza di riferimenti normativi espliciti contenuti nella 20/2000. Si ritiene che il PSC sia lo strumento idoneo per stabilire, in coerenza con gli indirizzi del PTCP, le modalità, i criteri e gli indicatori ai fini della valutazione degli strumenti successivi (POC e PUA).

Un'ultima annotazione riguarda l'esclusione dalla VAS dei Piani di Protezione Civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica. Vanno semmai esclusi dalla VAS gli interventi svolti in relazione alla dichiarazione di stato di crisi e di emergenza.

In ogni caso, si ritiene opportuno coinvolgere su questi aspetti l'Agenzia regionale di Protezione civile per un'assunzione di responsabilità in merito all'assoggettabilità dei piani ed all'interpretazione regionale del Dlgs 4/2008.

* La direttiva 42/2001 all'articolo 4, comma 1, infatti afferma che "La valutazione ambientale di cui all'articolo 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa (art. 4 comma 1)" e ancora "Le autorità di cui al paragrafo 3 e il pubblico di cui al paragrafo 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa" (art. 6, comma 2).



ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it

La Coesione Territoriale: nuova prospettiva europea per la pianificazione. Ma cos'è?

Virna Bussadori*

Lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (SSSE/SDEC) ha indicato, circa 10 anni fa, la coesione economica e sociale come uno degli obiettivi più importanti per il futuro assetto territoriale europeo. La politica di coesione aveva come scopo principale quello di ridurre le disuguaglianze tra gli Stati, le Regioni, e gli individui in Europa, riducendo le differenze tra i livelli di sviluppo economico nelle diverse regioni ed occupandosi di esclusione sociale, disoccupazione, trend demografici, formazione, ecc. Nei territori e nelle regioni europee dovevano dunque essere garantiti pari livelli di qualità di vita e di lavoro. Nel 2001 il *Secondo Rapporto di Coesione* introduce il concetto di "coesione territoriale", ripreso poi dalla *Convenzione Europea*, mai giunta a ratifica definitiva.

Più recentemente il *Trattato di Lisbona* indica a sua volta la coesione territoriale come uno degli scopi principali dell'Unione Europea, nonché come uno dei fattori fondamentali per attuare le Strategie di Lisbona e Göteborg sulla competitività dello spazio europeo e sullo sviluppo sostenibile. Se il Trattato sarà ratificato da tutti gli Stati membri (e qui si presenta già il problema dell'Irlanda, il cui referendum non obbligatorio lo ha per ora fermato) ci saranno implicazioni importanti per quanto riguarda la pianificazione territoriale in Europa, soprattutto in termini di ridefinizione dei ruoli e delle competenze della Commissione Europea rispetto ai singoli Stati. Com'è noto la pianificazione territoriale è competenza degli Stati membri, ma sempre più si ritiene che ci sia la necessità di

"allargare" tale competenza a livello Europeo e questo in un'ottica di coordinamento delle politiche di sviluppo e per garantire una visione equilibrata dei futuri assetti territoriali. In questo contesto la Commissione Europea intende pubblicare un *Libro Verde sulla Coesione Territoriale* in autunno.

Altri recenti documenti come l'*Agenda Territoriale* dell'Unione Europea e la *Carta di Lipsia* sulle città europee sostenibili – approvate nel 2007 durante l'incontro dei ministri responsabili dello sviluppo urbano e della pianificazione e sviluppo territoriale allargato anche i rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione europea, del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale, della Banca europea per gli investimenti, dei paesi candidati e dei paesi vicini e di alcune organizzazioni non governative – considerano la "dimensione territoriale" come un fattore base per la formazione delle politiche a livello comunitario, nazionale, regionale e locale, con una particolare attenzione alla scelta dei processi decisionali in cui tali politiche si sviluppano, rilevando la necessità di una pianificazione e di una politica di sviluppo urbana e territoriale integrate per contribuire al miglioramento della situazione dei cittadini europei e delle imprese nel loro contesto sociale, culturale e ambientale. La coesione territoriale costituisce, dunque, un aspetto specifico della coesione economica e

sociale e può contribuire ad identificare ed attivare il diverso potenziale delle città e regioni europee in relazione alla promozione della crescita economica sostenibile e alla creazione di nuovi posti di lavoro, nonché a favorire lo sviluppo sociale e ambientale in linea con gli obiettivi delle già citate Strategie di Lisbona e di Göteborg.

Ma che cosa si intende effettivamente con "coesione territoriale", o meglio quali saranno le implicazioni per la pianificazione (regionale e locale) che tale politica avrà?

Una definizione ufficiale e condivisa di "coesione territoriale" ancora non esiste.

È chiaro che con tale concetto si mira a sviluppare una visione equilibrata del territorio dell'UE, sostenendo le politiche di sviluppo in grado di supportare ed aumentare le risorse specifiche dei territori (anche dette "capitale territoriale"); garantendo in tal senso uno sviluppo sostenibile; sostenendo il valore aggiunto della diversità e delle risorse potenziali dei territori, collegandoli attraverso un sistema di reti efficienti ed attivando tali potenzialità attraverso l'implementazione di politiche coordinate e settoriali piuttosto che distribuire risorse. In tutte queste azioni intraprese a livello comunitario da tempo si è inserito l'ECTP-CEU (il Consiglio Europeo degli Urbanisti) con lo scopo dichiarato di proporre una definizione di "coesione

territoriale”, ma soprattutto di tradurre tale definizione in indicazioni specifiche per i pianificatori siano essi coinvolti in processi a livello regionale che locale. Nel 2005 l’ECTP-CEU ha dapprima creato un gruppo di lavoro e ha successivamente lanciato un dibattito online tra i suoi membri coinvolgendo anche altre personalità del mondo accademico e professionale. Il risultato è stato un primo documento che è stato via, via integrato e che è stato poi utilizzato per la redazione di documenti ufficiali a partire dalla presidenza tedesca dell’Unione Europea nel 2007. L’ECTP-CEU ha continuato la sua collaborazione durante la presidenza di turno portoghese, la quale ha dapprima ufficialmente riconosciuto all’ECTP-CEU lo status di soggetto interessato nell’implementazione dell’Agenda Territoriale chiedendone poi il coinvolgimento diretto nel primo Programma d’Azione. La collaborazione dell’ECTP-CEU con la Commissione Europea si è intensificata nel 2008 durante la presidenza di turno slovena. L’ECTP-CEU ha infatti contribuito alla definizione dei documenti sulla coesione territoriale, lo sviluppo urbano e le politiche architettoniche che la Slovenia ha di recente adottato e trasmesso ai colleghi francesi. In queste conclusioni si riconosce soprattutto il ruolo fondamentale della pianificazione territoriale e quindi il ruolo strategico dei pianificatori nella

definizione e nell’implementazione delle politiche di assetto del territorio dell’Unione Europea, quindi la necessità di formare professionisti e di garantire la loro presenza a tutte le scale di intervento. L’ECTP-CEU ha continuato in questi mesi a lavorare sulla definizione di “coesione territoriale”, organizzando tra l’altro due convegni internazionali nel 2008. Un terzo e conclusivo convegno sarà organizzato a Lubiana i prossimi 26-27 settembre. In quella sede saranno approvati i documenti finali: “*Strategic Planning towards Territorial Cohesion*” e “*Definition of Territorial Cohesion*” che serviranno a tutti i pianificatori europei per gestire e coordinare al meglio le loro azioni ed i loro interventi sia a livello locale, sia regionale che oltre.

**Presidente ECTP-CEU.*



ManualINU n. 1

Una nuova collana di monografie multimediali dedicata a chi opera negli ambiti della pianificazione urbanistica, del territorio e dell’ambiente.

Volumi di piccolo formato destinati a diventare strumenti di lavoro nei quali trovare informazioni puntuali e affidabili sui temi più significativi e diffusi del settore.

Curati da autorevoli esperti, i **ManualINU** intendono fornire un contributo attento sia ai contenuti teorici che all’applicazione operativa per accompagnare il lavoro di professionisti, tecnici di enti pubblici e privati, amministratori.

N. 1 Commercio

Pianificazione e rivitalizzazione delle attività miste

A cura di Igino Rossi, Roberto Almagioni

La pianificazione commerciale attraverso una lettura scientifica e operativa mettendo a confronto le principali questioni con esempi di strumenti di settore.

Il cd-rom allegato contiene una raccolta ampia della legislazione nazionale e regionale.

Pagine 100, formato cm. 12,5 x 12,5
illustrazioni b/n, bibliografia, glossario

Cd-rom allegato contenente la normativa regionale con schede di pratiche

Prezzo di copertina €10

Per ordinare i nuovi volumi o richiedere un preventivo di stampa rivolgersi a:

INU Edizioni Srl, Piazza Farnese 44 – 00186 Roma
Tel 06 68195562 – Fax 06 68214773
E mail inuprom@inuedizioni.it

Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

D'Albergo, Lefevre C.
(a cura di) *Le strategie internazionali delle città. Dieci metropoli a confronto*
Il Mulino, Bologna, 2007
pp. 200, Euro 16,50

Il volume illustra i risultati di un lavoro di ricerca realizzato tra l'inizio del 2003 e la fine del 2005 dal gruppo "multiprospettico" (composto da studiosi appartenenti a diversi settori disciplinari) *Cities as International and Transnational Actors*, rete scientifica della European Science Foundation (CITTA-ESF).

Sono esaminati, in un'ottica multidimensionale (tenendo conto degli aspetti economici, sociali, culturali, storico-politici), e con un intento comparativo, i casi di dieci aree urbane (Amsterdam, Birmingham, Budapest, Madrid, Manchester, Montréal, Parigi, Roma, Vilnius, Zurigo), in riferimento all'insieme delle attività promozionali, ed alla strategie internazionali adottate da ciascuna di esse. Si intende con "strategia internazionale prevalente" la visione di insieme dominante - o che raduna il maggior numero di azioni -

che punta alla "coerenza tra gli scopi, i mezzi, e i valori sottostanti una serie di attività, condotte da attori urbani al di fuori dei propri confini nazionali" (pag. 16), e suddivise secondo i tre principali orientamenti *economico, sociale, politico* che ne sono alla base. L'analisi comparativa si avvale a sua volta dei risultati della preliminare elaborazione, per ciascuna delle città coinvolte, di *case studies* "individuali". Lo studio si inserisce nel quadro delle varie ricerche già condotte sul noto fenomeno della globalizzazione, e del relativo incremento delle reti di scambi economici, politici, culturali, che negli ultimi decenni si sono create, con sempre maggior frequenza ed intensità, attorno ai "nodi" rappresentati dai centri metropolitani di medio-grandi dimensioni. In questo caso si rileva l'apporto originale, a livello di conoscenze acquisite, di metodo e di presentazione dei risultati, grazie alla realizzazione di una nuova accurata indagine empirica comparativa sulle attività internazionali delle città. Il testo si propone, infatti,

non di concentrarsi su di uno specifico tipo di attività o strategia internazionale propria di ogni città, bensì di analizzare il più ampio complesso di obiettivi ed azioni che contraddistinguono il "profilo internazionale interno" di ciascun centro urbano, nonché le variazioni nel tempo e nello spazio di tali azioni, e i fattori dai quali tali variazioni dipendono. Le dieci città esaminate appartengono a diversi contesti geo-politici, alcune sono capitali, altre *second cities*, ed all'interno di ognuna sono considerate una serie di variabili indipendenti e dipendenti, riferite alle condizioni economiche, ed alla natura dei sistemi storico-politici, sociali e culturali. Precisamente, riportando le parole degli stessi curatori, è esaminata "la *agency* internazionale urbana, ossia la propensione e la capacità soggettiva di una città e/o dei suoi principali attori di agire nell'arena internazionale, e di processare le scelte di carattere internazionale nella propria agenda urbana, in particolare in quella politica" (pagg. 10-11). Mediante un simile approccio si intende altresì comprendere se, ed in quale misura, le azioni internazionali intraprese dai differenti soggetti presenti sulla scena urbana (pubblica amministrazione, attori economici e attori politici) siano tra loro integrate e facenti parte di un'unica strategia di riferimento, e - qualora le città adottino effettivamente tali strategie - se tra gli orientamenti assunti dai vari centri metropolitani esista o meno

delle convergenze. L'analisi ha messo in luce l'esistenza di una "strategia internazionale prevalente" in molte delle dieci aree in esame, spesso collegata con la presenza di una forte leadership politica, ad esempio quella esercitata dal sindaco (è il caso di Budapest, Madrid, Manchester, Parigi e Roma), in altre circostanze derivante da coalizioni tra attori pubblici e privati su più scale territoriali (Amsterdam, Montréal). Le città di Vilnius e Zurigo, ed in parte anche Birmingham, invece, sembrano portare avanti varie attività internazionali, ma senza seguire l'orientamento di una strategia-guida. I risultati della ricerca sono illustrati nel corso dei cinque capitoli principali del volume (redatti da Shane Ewen e Michael Hebbert, Nico van der Heiden e Pietre Terhorst, Daniel Kübler e Jolita Piliutyte, Bernard Jouve, Lionel Martins e José Manuel Rodríguez Álvarez) e non sono - come solitamente accade nelle ricerche comparative - assemblati per ciascuno dei casi-città, bensì ricavati in base all'esame di uno o due specifiche variabili indipendenti, e delle modalità attraverso cui le stesse spiegano l'adozione delle strategie internazionali di un gruppo tra le dieci città, secondo una prospettiva comparativa che ne evidenzia in parallelo anche le eventuali convergenze o le divergenze. In particolare, il modello interpretativo adottato dal gruppo di ricerca CITTA-ESF considera sei gruppi di variabili indipendenti, rappresentativi di: condizioni economiche

della città, natura della società urbana, natura delle relazioni interistituzionali o intergovernative in cui il governo locale è inserito, caratteristiche del sistema politico cittadino, dimensione geopolitica, storia internazionale della città.

Trasversalmente, sulla scia del dibattito inerente le implicazioni della globalizzazione sui comportamenti delle aree urbane, lo studio a cura di d'Albergo-Lefèvre non conferma le diffuse conclusioni sulla generale "convergenza" delle azioni internazionali intraprese dai diversi centri metropolitani. Nel loro insieme, infatti, a seguito di tale ricerca, le attività internazionali delle città risultano multiformi e differenziate, rispondendo ad orientamenti "individualizzati" per ciascuna area urbana, a seconda della singola capacità di reagire allo stimolo dei mutamenti globali in atto, e - con riferimento all'impianto di questa indagine - della combinazione e degli effetti delle variabili in gioco. Il libro dimostra come sia falso il mito secondo cui "le città diventano tutte uguali", mettendo in evidenza un riemergere di un locale di lungo periodo che produce creativamente diversità e continua a salvaguardare specificità e caratteri distintivi che divengono punti di forza da proiettare sull'esterno. L'innovatività dell'approccio di studio e dell'impostazione della ricerca sulle attività e le strategie internazionali delle città nell'epoca della globalizzazione, presentata nel volume, si scontra con alcune importanti questioni

che rimangono - successivamente ai risultati sin qui ottenuti - ancora aperte e da approfondire: le conseguenze "esterne" ed "interne" dell'agire internazionale di un'area urbana (che grado di influenza effettiva le strategie cittadine esercitano sui processi di globalizzazione ed europeizzazione? E quale impatto le azioni internazionali di ciascun centro metropolitano hanno all'interno del territorio e del sistema urbano?). Infine, la reale possibilità (su cui si basano molte politiche e strategie urbane di recente generazione) di poter considerare le città quali "attori collettivi". In questo caso il libro sfata un secondo mito, dimostrando come si abbia spesso a che fare con contesti ad alto livello di frammentarietà, con la coesistenza di una molteplicità di attori ed interessi spesso opposti e non conciliabili.

Francesco Gastaldi

Nel prossimo numero

*Expo 2015 e Territorio
La biennale di architettura a
Venezia*

una finestra su: Helsinki

Urbanistica **DOSSIER**
106

**Studio di Fattibilità per
la "Città della pace per i
Bambini"**

a cura di CRETA s.r.l.