

## CONTESTI URBANI DA RIQUALIFICARE

### Tessuti discontinui

#### *Tessuto discontinuo a maglie regolari*

Il carattere unificante del **tessuto discontinuo a maglie regolari** è la sua monofunzionalità, prevalentemente residenziale, declinata attraverso un insieme vasto ed eterogeneo di tipi edilizi di grana ed altezze differenti: la villa unifamiliare isolata, la casa a schiera con i relativi spazi pertinenziali, la casa in linea bassa (fino a 4 livelli) ed alta (sino a 7-8 livelli), la casa a torre.

Se le tipologie estensive sono quasi sempre presenti nella maglia discontinua, escludendo alcuni interventi localizzati e gli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, le tipologie alte sono frequenti soprattutto nei centri demograficamente significativi o comunque dove la presenza del tessuto storico e quindi dell'analoga maglia compatta contemporanea erano un precedente architettonico in riferimento ad una scala medio – grande (es. centri della costa adriatica e di seconda fascia del nord barese).

Ai margini dell'edificato consolidato del '900, le tipologie alte reinterpretano ancora una volta il tema dell'isolato urbano che, in relazione alla dilatazione dello spazio urbano, assume dimensioni tali da consentire sempre un accesso allo spazio interno (la dimensione limite, affinché si inneschi il processo di ri-utilizzo è circa 60-70m) ; il fronte delle cortine edilizie viene frammentato in più punti; ottenendo così l'elemento iterabile, un *"super – isolato"*<sup>56</sup> che contiene spesso al proprio interno, oltre che spazi pertinenziali e di parcheggio privato, anche enclave di spazio pubblico.

Il super – isolato si presenta come filiazione diretta dell'isolato compatto in un contesto a densità fondiaria più bassa. Esso, nonostante una più debole continuità dei fronti, riesce a conservare la regolarità della maglia viaria esterna. Tale tipologia insediativa ha il pregio di reinterpretare il modello dominante di strutturazione del territorio coniugando: l'utilizzo di tecniche moderne che consentano il raggiungimento di densità medio – alte (in accordo con le politiche contro il consumo di suolo); la



Trani: i "super-isolati" con spazi pertinenziali e enclave di spazio pubblico, ortofoto



Trani: i "super-isolati" con spazi pertinenziali e enclave di spazio pubblico, foto aerea

generazione di spazi aperti impiegabili per il soddisfacimento degli standard urbanistici o per il reperimento di piccoli servizi della prossimità, relazionati direttamente con i basamenti degli edifici circostanti; la capacità di questo modello di costruire una relazione chiara con la strada attraverso dei fronti sufficientemente compatti; la flessibilità di questo cluster, poiché offre numerose possibilità compositive che rompano l'inopportuna isotropia dei modelli storici in modo da raggiungere un grado opportuno di variabilità e ricchezza prospettica.

Seppur con gli stessi materiali urbani della città consolidata contemporanea, ai margini dei centri è possibile incontrare esempi degenerativi del modello insediativo a super – isolato aperto; quando le dimensioni dell'isolato superano consistentemente i 60-70 m di lato, benché con altezze più elevate degli edifici (sino a 9 livelli) si conservino le proporzioni tra pianta e alzato, lo spazio inizia ad assumere una scala incongruente con quella umana.

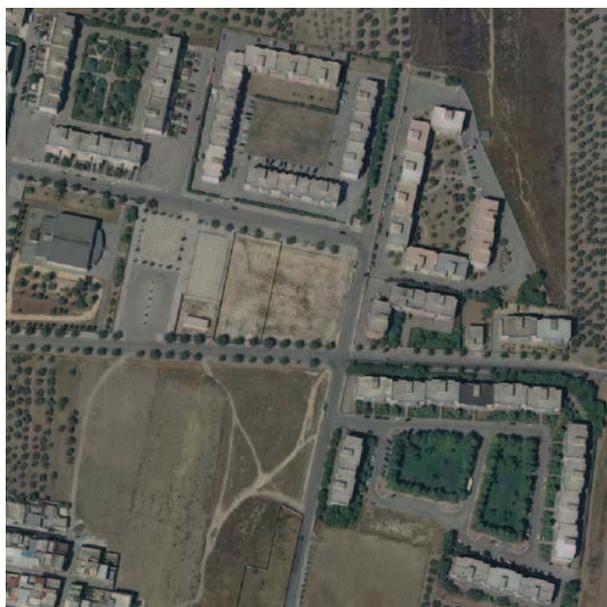
Tale morfotipo, che potremmo definire "*mega – isolato*"<sup>57</sup>, tende a generare nuove pratiche di uso della città, molto più evidenti nei modelli a seguire, come la mobilità esclusivamente carrabile, l'assenza di vita nello spazio pubblico e quindi la sua sicurezza, il consumo di suolo e costi alti di infrastrutturazione.

Ad una ulteriore diminuzione della densità fondiaria, ed una maggiore autonomia del privato sul disegno urbano, le figure ancora convesse ma cave, dei grandi isolati chiusi da cortine edilizie si trasformano in figure aperte dove non è più registrabile la descrizione di uno spazio intercluso definito da edifici.

L'indebolimento della regola dell'isolato conferisce molti gradi di libertà alla disposizione all'interno del lotto, che spesso viene scelta liberamente, ignorando allineamenti, tracciati o qualsiasi regola per la costruzione di un pattern urbano riconoscibile ai fini di conferire identità alla morfologia insediativa.



Trinitapoli: i "*mega isolati*", pattern



Trinitapoli: i "*mega isolati*", ortofoto

<sup>56</sup> Isolato di genesi contemporanea delle dimensioni superiori ai 60-70m di lato, ma sotto gli 80, composto da tipi edilizi in linea aggregati a cortina localmente interrotta e discontinua. Lo spazio interno viene utilizzato come spazio di servizio alla residenza e frequentemente dotato di vegetazione. Le altezze variano dai 6 sino ai 9 piani.

<sup>57</sup> Isolato di dimensioni molto grandi, superiori agli 80m di lato, composto da tipi edilizi in linea aggregati a cortina frequentemente interrotta e discontinua. Lo spazio interno, quando curato, viene utilizzato come spazio di servizio

### ***Tessuto discontinuo a bande***

Nei casi in cui non sono rispettati eventuali preesistenze di giacitura o di grana edilizia, ma l'impianto viario conserva ancora la sua regolarità, è frequente incontrare un **tessuto discontinuo a bande** che presenta l'iterazione di bande residenziali composte da cortine continue di case in linea. Il pattern risultante denuncia una genesi del tutto contemporanea in quanto non appartiene alla tradizione insediativa pugliese e tantomeno di area mediterranea, ma è piuttosto una citazione, solitamente nemmeno colta e cosciente, di modelli mitteleuropei. Di consueto, si registra la creazione di spazi vuoti trasversali, che interrompono le cortine edilizie, offrendo un'alternativa all'unico spazio aperto della sezione stradale. Nei contesti meno densi, il passo della maglia viaria non coincide quasi mai con lo spessore di questi blocchi, pari a circa 12 m; l'isolato è comunque occupato a piano terra dalla recinzione dell'edificio, generalmente su pilotis, la quale, oltre alle aree a parcheggio pertinenziali, non ospita alcuna funzione specifica e denota molto frequentemente condizioni di degrado. I piani terra degli edifici ospitano spesso destinato funzioni accessorie all'abitazione come cantinole o box auto.



Brindisi: *gli isolati longitudinali "a stecche", ortofoto*



Brindisi: *gli isolati longitudinali "a stecche", foto aerea*

***Tessuto discontinuo a bassa densità***

Il ***tessuto discontinuo a bassa densità*** possiede lo stesso grado di frammentazione del precedente, ma con grana differente. Esito di un processo di densificazione dell'insediamento sparso periferico, in contiguità con la città e abitato in modo stanziale, la cui struttura fondiaria ne ha consentito una crescita omogenea, è costituito da materiali molto eterogenei di unità residenziali che progressivamente hanno saturato i lotti ancora vuoti decretati da una pianificazione che guardava agli insediamenti urbani come oggetti che dovevano sfumare nella campagna. Tali insediamenti, diventano ambiti in quanto intercettano l'esigenza di vivere un ambiente rurale pur sfruttando la prossimità al loop della città.



Bari: *tessuto discontinuo a bassa densità*, ortofoto



Bari: *tessuto discontinuo a bassa densità*, foto aerea

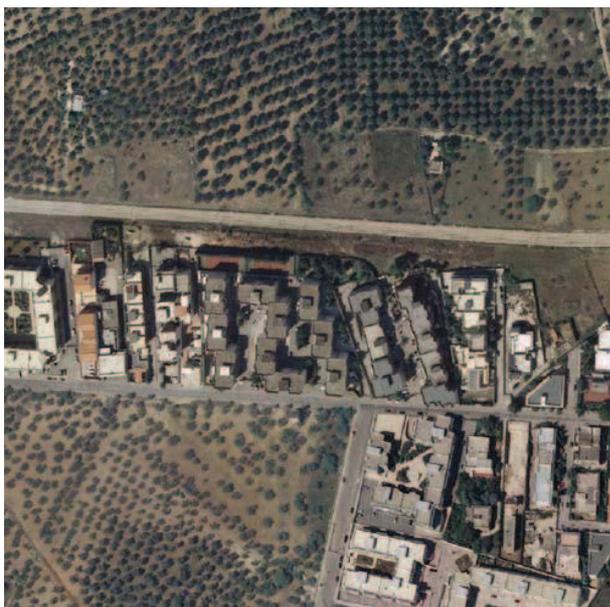
### Ambiti insediativi eterogenei

#### **“Micro – isole urbane” o enclave o recinti**

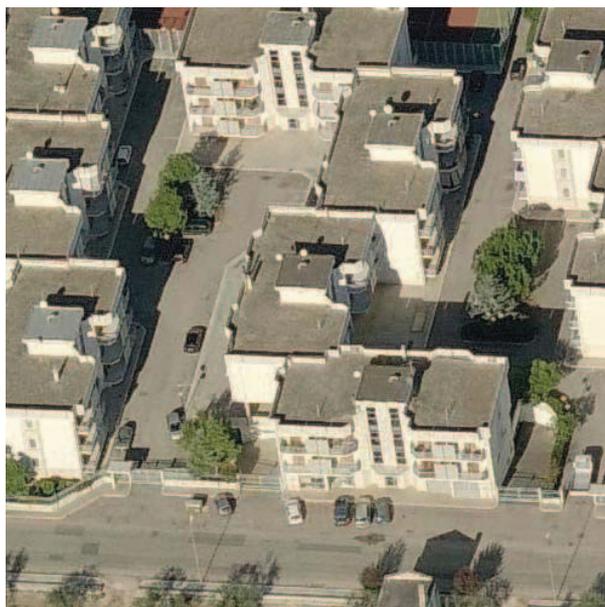
Il rapporto diretto tra strada e facciata, elemento prevalente che conferisce ai nuclei densi l' "effetto città", in questi contesti è compromesso dai recinti, i quali non consentono una possibile rifunzionalizzazione dei piani terra "muti" con eventuali destinazioni che arricchiscano il mix del programma e quindi il funzionamento temporale degli spazi.

Molte pratiche urbanistiche che hanno come oggetto interventi unitari su piccole parti di città producono delle **“micro – isole urbane” o enclave o recinti**: insiemi omogenei di elementi edilizi incomunicanti con l'intorno costruito. Possono essere di natura pubblica o privata; il loro isolamento può riguardare diversi livelli concettuali: i) il programma funzionale, in quanto frequentemente sono concentrati i servizi di quartiere e di rango urbano in poli che potrebbero anche favorirne, data la prossimità, la loro efficienza interna, ma che innescano relazioni deboli con il tessuto circostante; ii) la tipologia edilizia, introducendo elementi estranei alla tradizione abitativa pugliese; iii) l'interfaccia urbana tra l'architettura e la città: mentre nelle zone ad alta densità tale funzione è assolta dalle cortine edilizie, nelle aree periferiche questo è sempre risolto dai muri di recinzione. Essi sono gli oggetti che, almeno in primo piano, definiscono la morfologia dello spazio urbano. Questa però sembra una condizione inevitabile, visto che la bassa densità e il basso rapporto di copertura, fanno sì che il sedime dell'edificio occupi una porzione piccola rispetto al proprio spazio di pertinenza, posizionandosi all'interno di esso in maniera libera. Il **recinto** è uno dei principali responsabili della perdita di continuità urbana soprattutto perché caratterizzato dall'assenza di una caratterizzazione funzionale, o meglio, dalla presenza di un ristretto programma funzionale (al suo interno) in relazione allo sviluppo del loro perimetro, che tuttavia rimane un margine muto.

La presenza di enclave introverse è riscontrabile sia per l'edilizia residenziale, sia per quella pubblica. La prima si configura con la tipologia del residence, che comprende numerose unità residenziali, costruite generalmente in un'unica realizzazione, e si presenta come isola chiusa e controllata al cui interno incontriamo comunque un'urbanità ricostruita, ma che appare incomunicante con la città esterna. Nella seconda permane il rifiuto alla relazione diretta con lo spazio urbano; quindi la scelta di chiudere le funzioni pubbliche in recinti è quasi sempre rilevabile negli ambiti periferici, dove l'edilizia



Bitonto: le micro isole urbane “residence”, ortofoto



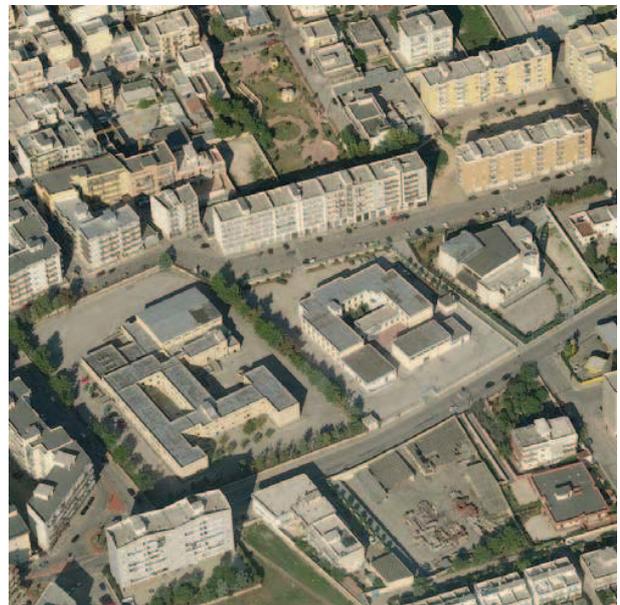
Bitonto: le micro isole urbane “residence”, foto aerea

specialistica è un evento raro all'interno dell'isotropia residenziale, e, a causa della sua esclusione dalla scena urbana, non riesce a rappresentare punto nodale nel tessuto sia morfologico che relazionale.

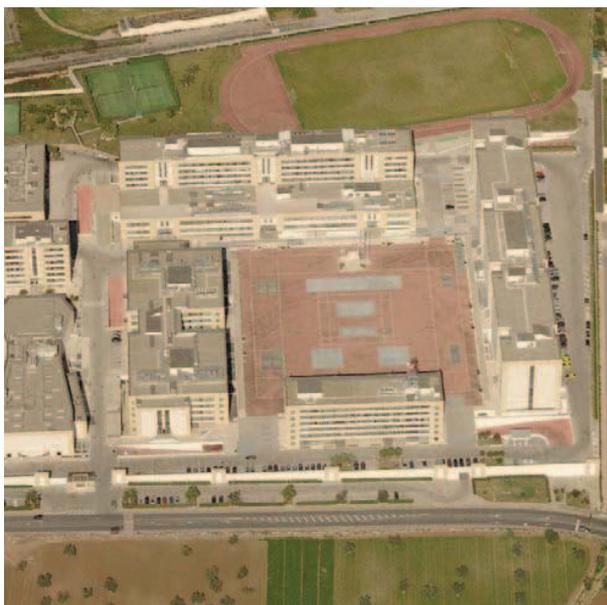
E' possibile incontrare delle isole racchiuse in recinti chiusi e controllati anche ai margini delle città o molto al di fuori di esse: è il caso di funzioni speciali (militari, di ordine pubblico, centri di ricerca, attrezzature sanitarie o similari, ecc). Al di là delle dimensioni più estese di quelle urbane, quello che stupisce delle isole extra-moenia è la completa analogia della caratterizzazione dei recinti che in questo caso sono identici ai precedenti.



Bitonto: *le micro isole urbane pubbliche, ortofoto*



Bitonto: *le micro isole urbane pubbliche, foto aerea*



Bari: *"cittadella" isole racchiuse con recinti controllati, foto aerea*



Bari: *"cittadella" isole racchiuse con recinti controllati, ortofoto*

### ***Aree dell'aggregazione ripetitiva omogenea a grana minuta***

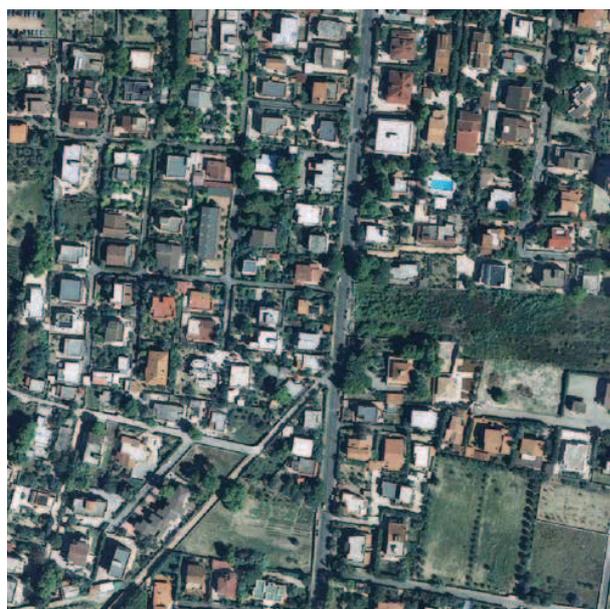
Superate le aree dove è ancora percepibile l'influenza della città compatta contemporanea, si dissolvono i due caratteri ordinatori fin qui incontrati: l'isolato e la maglia regolare.

In queste frange urbane il pattern generato non è più assimilabile ad una morfologia riconoscibile, ma risulta fortemente condizionato da logiche governate dalla parcellizzazione fondiaria, oppure diventa debolmente leggibile solo per piccoli ensemble, che spesso però non sono integrati con il tessuto circostante.

Questo principio di "sommatoria indifferente" si concretizza nelle pratiche insediative e produce conseguenze sulla morfologia urbana.

In un contesto ancora interno al perimetro costruito del centro urbano, il modello insediativo dominante è quello dell' "aggregazione ripetitiva omogenea": elementi unitari si iterano estensivamente sino a saturare quasi completamente le zonizzazioni vigenti. Unica invariante che struttura il territorio è la viabilità principale che si trasforma in un puro vettore di scorrimento con lo scopo di raggiungere le differenti destinazioni. Queste **aree dell'aggregazione ripetitiva omogenea a grana minuta**, generalmente isotrope e monofunzionali, possono essere residenziali, produttive o turistiche.

L'**insediamento estensivo residenziale** è dominato dalla tipologia isolata su lotto: unità uni-familiari o bi-familiari poste come nuclei all'interno del citoplasma delle loro aree pertinenziali parzialmente verdi; le distanze dai confini recintati rappresentano l'unica regola che disciplina l'arbitrarietà del posizionamento del costruito nel lotto; gli spazi esterni alle abitazioni vivono in osmosi con il resto della casa e diventano il luogo sicuro e privato dove espletare tutte le funzioni semipubbliche generalmente attivate nello spazio urbano che viene privato di qualsiasi proprietà relazionale per trasformarsi nel luogo della mobilità; i processi di costruzione dei manufatti sono quasi direttamente controllati dai proprietari i quali ne governano anche le future espansioni, spesso abusive ed auto costruite: il pattern è quello di una nebulosa informe nel quale è difficile percepire quali sono i vuoti delle pertinenze e quali quelli della viabilità; la schizofrenica iterazione di cluster di grana comparabile ma "stilisticamente" molto eterogenei produce un tale "rumore percettivo" da veicolare un'immagine unica di totale isotropia.



Taranto: aggregazioni ripetitive omogenee, ortofoto

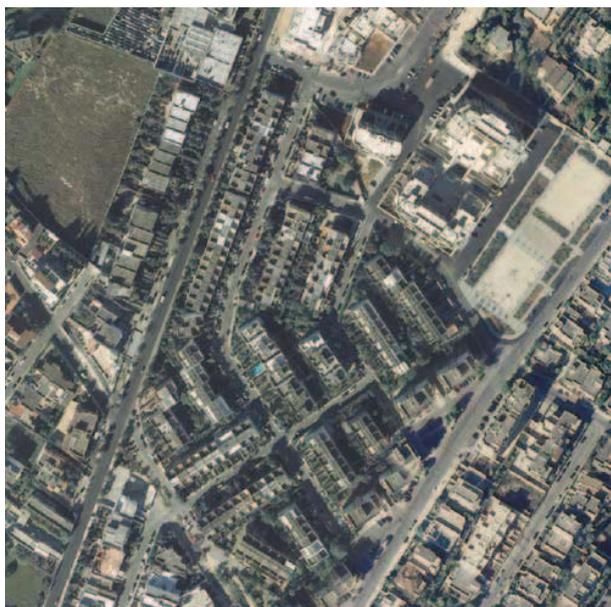


Taranto: aggregazioni ripetitive omogenee, pattern

In definitiva si può affermare che la lettura del pattern non restituisce affatto l'esatta percezione della permeabilità urbana ad altezza d'uomo: l'accostarsi dei recinti senza soluzione di continuità aumenta sensibilmente le lunghezze di percorrenza, scoraggia la mobilità pedonale e obbliga gli abitanti all'uso dell'automobile.

Analizzando la viabilità (e non più il pattern come abbiamo visto) notiamo come essa assuma direttrici ed allineamenti nuovi ignorando quelli esistenti. Ciò ha ripercussioni anche sul grado di accessibilità: recidendo alcuni tracciati già presenti, si creano percorsi viari molto complessi con discontinuità tipo incroci a T, strozzature o cul-de-sac che oltre a compromettere l'attraversabilità di un luogo, ed a limitare la possibilità che esso possa essere esperibile da frequentatori estranei la vicinato, induce seri problemi di orientamento. Si può inoltre rilevare che in numerosi casi, che la scelta delle sezioni viarie, ottenuta attraverso il disegno di suolo, risulta essere sovradimensionata, sottraendo alla strada il giusto rapporto sezione-fronte: la causa è l'inadeguatezza delle letture degli impianti proposti e conseguentemente della mancata gerarchizzazione tra flussi appartenenti ad assi di scorrimento urbano, vettori di attestazione e percorsi di accesso alle abitazioni, che ovviamente presupporrebbero ciascuno un design appropriato.

Oltre la tipologia isolata, rileviamo la presenza di "bande" di case a schiera; con una presenza meno sistematica e più sporadica nelle periferie estensive, recinti costruiti da aggregazioni lineari di questa tipologia edilizia costituiscono una valida alternativa alla villa unifamiliare in quanto fornisce, ad una condizione economicamente più vantaggiosa, gli stessi requisiti qualitativi (su tutti il rapporto diretto con lo spazio verde pertinenziale) in versione ridotta. Qualità realizzative e progettuali molto basse, inoltre, rendono tale tipologia concorrenziale anche con un'abitazione in ambito urbano, poiché al medesimo costo, dato l'accesso ormai generalizzato agli autoveicoli, si eliminano le problematiche dovute alla vita nei centri urbanizzati (inquinamento acustico ed atmosferico, traffico, mancanza di parcheggio, convivenza coatta, ecc). La casa a schiera aggregata linearmente esemplifica come ad un cambiamento - localizzato - del pattern, quanto a giacitura e densità, corrisponda però la medesima esperienza percettiva della morfologia urbana del tipo isolato.



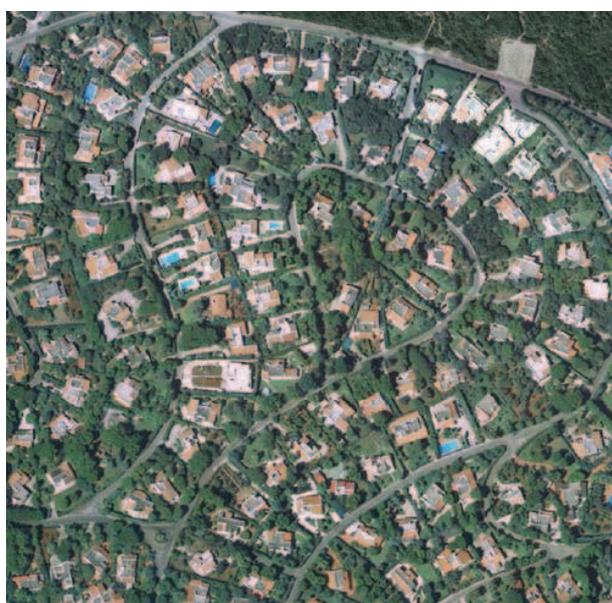
Lecce: bande di case a schiera, ortofoto



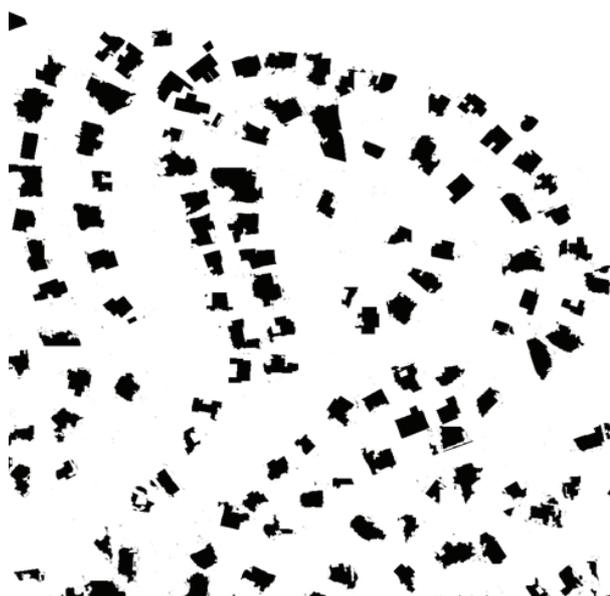
Lecce: omogenee bande di case a schiera, pattern

Un'ulteriore declinazione delle aree della ripetizione, sono le **zone residenziali turistiche** di tipo stanziale o stagionale<sup>58</sup>. Ubiccate ai margini dei centri abitati o totalmente esterne, sono caratterizzate da unità abitative di taglio ridotto rispetto a quelle sopra citate, ma che compongono un pattern compiuto in seguito ad un disegno prefigurato, il cui riferimento diretto è quello dello stereotipo della città giardino. Benché non sempre tali insediamenti siano racchiusi in recinti controllati, sono strutturati con le stesse regole delle "micro – isole urbane". Rispetto ad esse e a

quelle residenziali periferiche, le urbanizzazioni turistiche si differenziano in quanto sono localizzate presso degli attrattori isolati come manufatti di interesse storico-artistico ed emergenze naturalistiche come selve e coste atte alla balneazione.



Rosa Marina: *insediamento turistico-residenziale*, ortofoto



Rosa Marina: *insediamento turistico-residenziale*, pattern

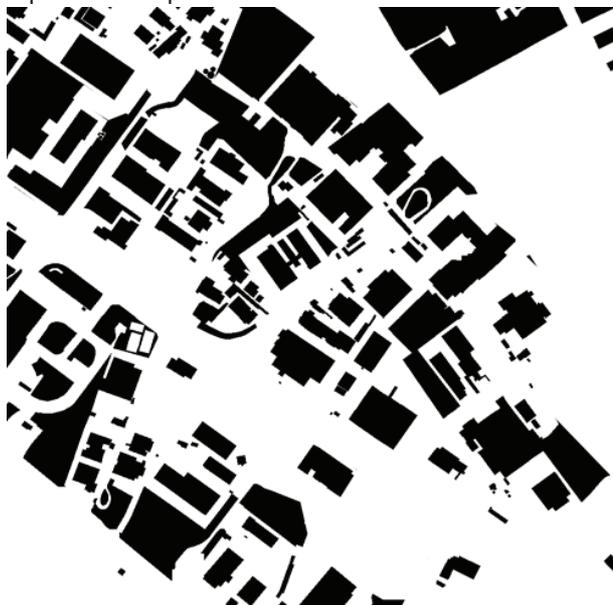
<sup>58</sup> L'atlante del PPTR definisce le *piattaforme turistico residenziali*: come enclaves caratterizzati da progetti ad alta densità edilizia che non stabiliscono delle relazioni con il tessuto circostante, ed hanno un accesso selezionato che privatizza ampie parti di territorio, spesso costiero

### **Aree dell'aggregazione ripetitiva a grana grossa**

Il medesimo criterio di proliferazione isotropa e indifferenziata del costruito, ma con elementi di dimensioni più grande rispetto al precedente, si osservano nelle **aree dell'aggregazione ripetitiva a grana grossa**, a loro volta declinate nelle destinazioni produttive, direzionali e commerciali. Generalmente insediatesi grazie allo zoning monofunzionale degli strumenti urbanistici (ad esempio zone PIP o ASI), sono caratterizzate da un pattern morfologico informe, composto da elementi di pezzatura medio-grande. Le costanti insediative sono: l'organizzazione di ciascun cluster in un recinto chiuso; la disposizione dei cluster a pettine lungo una rete viaria frequentemente ordinata ma discontinua o parziale, in base al susseguirsi degli step delle urbanizzazioni; il posizionamento degli edifici nelle condizioni di maggior visibilità (per questioni auto-pubblicistiche) all'interno dei recinti; la presenza di numerose aree di risulta, in attesa di edificazione e sotto-utilizzate (spazi impermeabili a parcheggio o a deposito); la quasi totale mancanza di naturalità neppur come mitigazione degli impatti visivi o ambientali; la rapidità di trasformazione per ampliamento o per nuova edificazione.



Surbo: zona industriale ASI, ortofoto



Surbo: zona industriale ASI, pattern



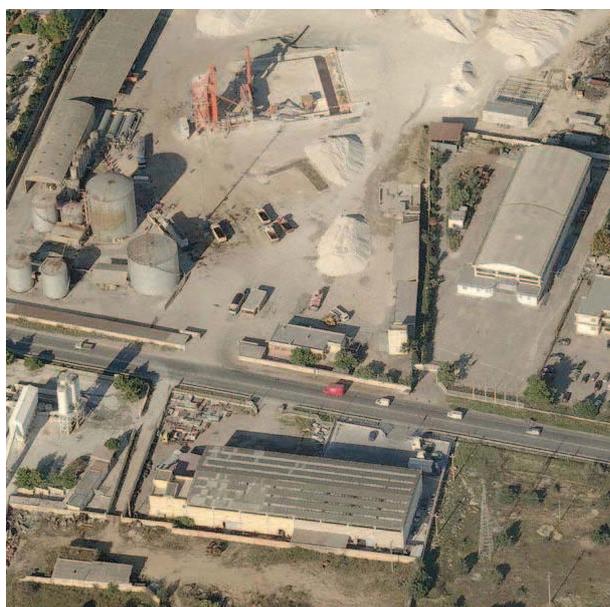
Casamassima: centro direzionale e commerciale BARICENTRO, ortofoto



Triggiano: centro commerciale BARIBLU, ortofoto

**Aree dell'aggregazione lineare**

Appartenente ai tessuti discontinui, seppur con evidenti segni di riconoscibilità, sono le **aree dell'aggregazione lineare su tracciati preesistenti (strade-mercato, o anche insediamenti lineari misti)**. Esse si manifestano come presenza di un tessuto eterogeneo come grana e densità, solitamente attestato lungo una direttrice viaria. Se di tipo produttivo, artigianale e commerciale può essere definito "strada-mercato", per la quantità dei flussi veicolari che lo animano. Tale modello è riscontrabile anche nei fenomeni di saldatura di due centri abitati lungo una connessione diretta. In questo caso è frequente che le funzioni ai margini del vettore viario sia di tipo misto produttivo-residenziale o solo residenziale.



Modugno - Bari: strada –mercato S.S. 98, foto aerea



Sannicola – Tuglie: aggregazione lungo direttrice viaria, ortofoto

### Note sugli insediamenti nei contesti rurali

La “**campagna abitata**”<sup>59</sup> si caratterizza per una tradizione insediativa pregressa dell’agro. In determinati contesti pugliesi (la valle d’Itria ad esempio) la residenza di piccolissimo taglio ubicata nel podere campestre si eleva a vera e propria residenza, vissuta in maniera assidua nei mesi più freddi e in maniera continuativa nella stagione calda. Molti dei manufatti, inoltre, sono di natura storica, dato che in passato erano realmente legati a necessità produttive, che tutt’ora sussistono. La struttura insediativa è sorretta da una maglia viaria reticolare capillare e ben distribuita che serve la miriade di piccole unità distribuite ordinatamente nel territorio, con densità localmente molto costanti, a causa dell’antica equa suddivisione degli appezzamenti agricoli.

Una declinazione del modello insediativo discontinuo totalmente differente da tutti i precedenti e dalla stessa campagna abitata è la “**campagna urbanizzata**”. Localizzata spesso ai margini dei centri urbani, o anche in luoghi tradizionalmente privi di tradizione abitativa in campagna, interpreta il territorio rurale come ulteriore bacino insediativo di case unifamiliari e bifamiliari, spesso costruite abusivamente o attraverso una forzatura del concetto di casa rurale connessa ad attività produttive agricole. Le abitazioni sono occupate dagli stessi proprietari degli appezzamenti che, in questo modo, intendono ottimizzare la rendita del suolo, godendo allo stesso tempo dei vantaggi della città, pur risiedendo nella campagna. Parliamo quindi di abitazioni stanziali. Possiamo osservare come questo fenomeno insediativo si attesti in un raggio di percorrenza tale da garantire una relativa vicinanza al centro urbano, nell’ordine di pochi minuti di automobile. Per questo gli addensamenti si consolidano lungo le strade vicinali principali, e possiedono caratteri di densificazione e propagazione esponenziali nel tempo in quanto la prossimità di più unità abitative riduce progressivamente il senso di isolamento e aumenta le possibilità di condividere i costi di infrastrutturazione pesante delle aree (reti tecnologiche e sedi viarie).



Corato: agro “e-versivo” urbanizzato, ortofoto



Polignano: campagna abitata, ortofoto

<sup>59</sup> Cfr. Atlante del PPTR

## **APPENDICE II: ORIENTARSI TRA LE LINEE GUIDA PER LA PROGETTAZIONE DEI PUE**

Il tema della progettazione urbana di dettaglio – l'*Urban design* della tradizione anglosassone – è alquanto residuale nel dibattito italiano, centrato più sul piano come strumento che definisce contenuti e procedure a vari livelli.

Il controllo della qualità urbana non è affrontato in modo diretto. È vero che la qualità degli spazi urbani dipende da molti fattori, ma uno di questi è indiscutibilmente la qualità morfologica degli interventi. Il piano urbanistico contiene i presupposti per una corretta progettazione, ma non è sempre sufficiente da solo a indicare percorsi progettuali che portino a una qualità morfologica dello spazio urbano. Le indicazioni per sapere interagire con il proprio specifico contesto, per collocare attrezzature e individuare tipologie, per misurare strade e disegnare spazi di prossimità, per evidenziare i caratteri dello spazio pubblico e le funzioni dello spazio collettivo, per selezionare materiali urbani e costruire la trama dello spazio verde, per garantire accessibilità e sicurezza ecc. sono espresse in forme di criteri e/o requisiti da soddisfare con una più o meno forte coerenza.

Ragionare su questi temi e lavorare su questi spazi, implica inevitabilmente considerare la forma, la struttura e l'organizzazione dello spazio urbano a scala locale. Le indicazioni, pertanto, anche se non di natura prescrittiva devono essere regole formulate in modo da rendere visibili e divulgative gli obiettivi di qualità progettuale nei loro aspetti tecnici e formali.

Questo è lo scopo di molte linee guida – o di strumenti simili – che si stanno elaborando da più parti.

### **La tradizione anglosassone**

La cultura anglosassone è sicuramente quella che ha una più lunga tradizione nella produzione di strumenti di regolazione degli interventi con i quali le amministrazioni indirizzano e orientano la progettazione. Si tratta di vere e proprie guide utilizzate all'interno di processi di pianificazione. Allo stesso tempo, i loro contenuti tecnici ne fanno anche dei "manuali" a tutti gli effetti.

In Inghilterra i temi della qualità urbana hanno sempre rivestito un ruolo centrale nei processi di pianificazione. Già alla fine degli anni settanta la pratica di affiancare *Design briefs* agli strumenti di governo del *Land use* era già diffusa, ma i loro contenuti, in termini di assetto fisico, erano di fatto minimi. A partire dagli anni Novanta la riflessione sul disegno della città fisica e sulla necessità di rinnovare gli strumenti specificamente rivolti indirizzare i processi di riqualificazione e costruzione dello spazio urbano viene ripresa con nuovo slancio, dando vita a una produzione notevole di *planning guidelines* riguardanti l'*urban design*<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Sull'argomento si rimanda a E. Marchigiani, *Guide e manuali di "better practice" come ausilio alla pianificazione in Inghilterra*, in *Planum*, marzo 2004 e alla bibliografia contenuta.

L'importanza che viene attribuita alla densità e alla forma delle città fa sì che a strumenti di indirizzo politico e di governo degli usi del suolo si affianchino testi dedicati al controllo della forma, agli aspetti qualitativi e formali del progetto degli edifici e degli spazi aperti. Nel corso degli anni il concetto di *urban design* ha assunto progressivamente il significato di un approccio complesso ai temi della forma urbana, spostando la sua attenzione da una dimensione solo estetico-formale a quella sociale, legata ai modi d'uso degli spazi del pubblico.

Ciò che si evidenzia dai testi prodotti è la messa a punto di tutta una serie di soluzioni che a tutte le scale (da quella dell'insediamento a quella delle relazioni tra singoli edifici e spazi aperti), assumano come regole prioritarie il riconoscimento della specificità del contesto, la gerarchia spaziale, il mix di funzioni e attrezzature, l'articolazione e l'accessibilità degli spazi aperti, l'attenzione ai modelli insediativi, la sostenibilità ambientale, la mobilità. Nella Planning Policy Guidance Note (PPG1), *General Policies and Principles*, pubblicata nel 1997 dal Department of the Environment, è contenuta una definizione che rende chiaro il significato e la funzione che deve avere l'*urban design* negli interventi di progettazione urbana. «Per gli scopi di questa Guida, il significato dell'*urban design* dovrebbe stare nella relazione tra differenti edifici; nella relazione tra edifici, strade, piazze, parchi, corsi d'acqua e altri spazi che configurano il dominio pubblico [nel testo, *public domain*]; la natura e la qualità stesse del dominio pubblico; la relazione tra una parte di un paese, di una città o di un insediamento urbano più vasto e le altre parti; i modelli di organizzazione dei movimenti e delle attività: in breve, le relazioni complesse tra tutti gli elementi dello spazio costruito e non. Dal momento che l'aspetto e il trattamento degli spazi tra e attorno agli edifici sono spesso di importanza comparabile a quella del progetto degli edifici stessi, il disegno del paesaggio dovrebbe essere considerato parte integrante dell'*urban design*»<sup>61</sup>.

Questo repertorio di guide e di manuali di *urban design* sono redatti sia a livello nazionale, sia a livello di singole contee o di singole città. Esistono pertanto differenti tipologie di Planning guidelines che possono assumere anche nomi diversi: *good practice guides* alla scala nazionale; *design guides* per il disegno di nuove espansioni, alla scala della contea; *design strategies* alla scala urbana; guide per la redazione di *design briefs* e di *strategic regeneration area frameworks*, alla scala di specifici luoghi e parti di città.

La produzione di testi è molto ampia e continuamente aggiornata. Di seguito sono indicati alcuni principali riferimenti, esempi significativi di alcuni dei temi e contenuti connotanti i differenti livelli del *design control*.

Le guide derivano, pur con aspetti diversi, dalla comune matrice culturale del *Townscape* e dell'analisi percettiva, pertanto è utile riportare alcuni fondamentali e ormai storici riferimenti bibliografici.

- Ebenezer Howard, 1902, *Garden Cities of Tomorrow*, Faber & Faber, London (tr. it. *La città giardino del futuro*, Calderini, Bologna, 1972).
- Raymond Unwin, 1909 *Town Planning in Practice*, Benn, London (tr. it. *La pratica della progettazione urbana*, Il Saggiatore, Milano, 1971).

---

<sup>61</sup> Doe (Department of the Environment), PPG1 (Planning Policy Guidance Note), *General Policies and Principles*, 1997, par. 14.

- Gordon Cullen, 1961, *Townscape*, The Architectural Press, London (tr. it. *Il paesaggio urbano. Morfologia e progettazione*, Calderini, Bologna, 1976).
- Kevin Lynch, 1960 *The image of the city*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts-London (tr. it. *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia, 1964)
- Kevin Lynch, 1981, *A theory of Good City Form*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts (tr. it. *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etaslibri, Torino, 1996)
- Kevin Lynch, 1984, *Site Planning*, Third Edition, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts-London

### Guideline

Gran parte delle guideline sono prodotte a livello governativo da vari dipartimenti. Indichiamo le versioni più aggiornate, rimandando a quelle precedenti quando necessario.

- Department of Transport, Local Government and the Regions, Commission for Architecture and the Built Environment, *By Design. Urban Design in the Planning System: towards Better Practice*, 2000.

Consultabile al sito <http://www.communities.gov.uk/corporate/>

- Department of the Environment, Transport and the Regions (DTLR), Commission for Architecture and the Built Environment (CABE), *Better places to live by design: a companion guide to PPG3*, 2004

*Si tratta di una nuova guida, all'interno della quale le checklists riportate in By Design sono tradotte in più concreti principi ed esempi di soluzioni progettuali*

Consultabile al sito <http://www.communities.gov.uk/corporate/>

Sempre presso tale sito sono inoltre disponibili i riferimenti e gli estratti da altre recenti Good practice guides ministeriali, riguardanti temi emergenti, procedure e contenuti da assumere nella redazione di strumenti a scala locale (tra le altre, *Planning and Development Briefs: A Guide to Better Practice*, 1998; *Planning for Sustainable Development: Towards Better Practice*, 1998).

Altre, e meno recenti, Planning Policy Guidance Notes e documenti prodotti da strutture governative riguardanti l'*urban design* sono:

*Detr (Department of the Environment, Transport and the Regions)*

- *Planning and Development Briefs: A Guide to Better Practice*, 1998
- *Planning for Sustainable Development: Towards Better Practice*, 1998
- *Places, Streets & Movement. A Companion Guide to Design Bulletin 32. Residential Roads and Footpaths*, 1998
- PPG 12 (Planning Policy Guidance Note), *Development plans*, 1999

- *Our Towns and Cities: The Future. Delivering an Urban Renaissance*, 2000
- PPG3 (Planning Policy Guidance Note), *Housing*, 2000
- PPS3 (Planning Policy Statement), *Housing*, 2006

*Doe (Department of the Environment)*

- PPG1 (Planning Policy Guidance Note), *General Policies and Principles*, 1992
- *Quality in Town and Country. A Discussion Document*, 1994
- *Consultation Paper. Planning Policy Guidance Note 6 (Revised): Town Centres and Retail Development*, 1995
- *Quality in Town and Country Planning. Urban Design Campaign*, 1995
- PPG1 (Planning Policy Guidance Note), *General Policies and Principles*, 1997

*Dopde (Department of Planning, Development and Environment, City of Stoke in Trent)*

- *Design Strategy for the Built Environment. Policy and Guidance for the Design of New Development*, 1999

Alcuni testi sono prodotti da associazioni di livello nazionale.

- English Partnerships, The Housing Corporation, *Urban Design Compendium*, 2006

*Si tratta di un manuale riccamente illustrato redatto a compendio del testo By design del 2000. la versione del 2006 è un aggiornamento della prima del 2000.*

Consultabile al sito <http://www.urbandesigncompendium.co.uk>

- English Partnerships, The Housing Corporation, *Urban Design Compendium 2. Delivering Quality Places*, 2006

*Non è una vera e propria guida, né un manuale. Sono riportati e illustrati molti esempi di realizzazioni di interventi considerati esemplari.*

Consultabile al sito <http://www.urbandesigncompendium.co.uk>

Molte guide sono prodotte dalle strutture di governo delle Contee.

- Essex Planning Officers Association, *The Essex Design Guide*, 2005

*È una ristampa aggiornata di una guida precedente che esprimeva, almeno nel titolo, un più chiaro riferimento al contenuto*

Essex Planning Officers Association, *The Essex Design Guide for Residential and Mixed Use Areas*, 1997

- Built Environment Branch, Essex County Council, *Essex Design Guide. Urban Place Supplement*, 2006

- Kent County Council, *The Kent Design Guide*, 2005

*È un aggiornamento e una revisione di una precedente guida*

Kent Association of Local Authorities, *Kent Design: a guide to sustainable development*, 2000.

*Tale guida adotta un linguaggio di tipo prestazionale per illustrare obiettivi e indirizzi di urban design. La versione 2005 è arricchita di riferimenti ed esempi pratici ed esplicativi.*

*Le amministrazioni locali producono molte design guidances (spatial master plans, supplementary planning guidances, ...) in coerenza con le politiche e all'interno di procedimenti negoziali e partecipativi*

- Department of Planning, Development and Environment, City of Stoke on Trent, *Design Strategy for the Built Environment. Policy and Guidance for the Design of New Development*, 1999

- Leeds City Council, Department of Planning and Environment, Environmental Design Group, *Leeds City Centre Urban Design Strategy*, 2000

*Repertorio di descrizioni dei caratteri del contesto e schizzi e schemi di possibili soluzioni di progetto per le varie parti urbane..*

- Leicester City Council, *St. Georges, Leicester. Strategic Regeneration Area Framework*, 2001

*Un framework per la progettazione e la pianificazione di un'area urbana*

#### Altri riferimenti

- Percy Johnson - Marshall & Associates, *Design Briefing in Towns*, Urban Design Unit of the Scottish Development Department, Edinburgh 1978

*Uno dei primi testi dell'urban design control, che entra puntualmente nel merito di tali tematiche, quando ancora a livello nazionale non era presente un'Urban Design Unit all'interno del Department of the Environment.*

- Urban Task Force, 1999 *Towards an Urban Renaissance*, E & FN Spon, London

*Il testo alla base della rinascita dell'interesse per l'urban design*

- Commission for Architecture and the Built Environment (CABE), *Creating successful masterplans. A guide for clients*, 2008 (2004)

*Una guida alla costruzione dei masterplan*

- *SmartCode Version 9 and Manual*. A seminal work of the New Urbanism, By Andres Duany, Sandy Sorlien, and William Wright, From New Urban News Publications Inc.

*Una guida per il disegno urbano ispirata ai principi del New Urbanism*

#### Links

- [www.englishpartnerships.co.uk](http://www.englishpartnerships.co.uk)

English Partnership:

- <http://www.homesandcommunities.co.uk/>

Homes and Communities Agency (HCA) is the national housing and regeneration agency for England

- [www.rudi.net](http://www.rudi.net)

sito del Resource for Urban Design Information (RUDI), la più grande risorsa web dedicata alla progettazione urbana realizzato nel 1996 come un progetto comune nell'ambito del Programma delle Biblioteche elettroniche del Regno Unito.

RUDI offre più di 5000 documenti, 20000 pagine e più di 9000 immagini

#### **Le guide francesi**

Le guide prodotte in Francia sul tema della qualità urbana sono in numero più limitato di quelle anglosassoni. Di più recente elaborazione, esse sono principalmente improntate ai caratteri e alla qualità ambientale delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, piuttosto che direttamente al controllo del disegno urbano. Pertanto non sempre hanno la quantità di schemi esemplificativi delle linee guida inglesi.

Le *carte di qualità* prodotte sono alla base dei programmi di riqualificazione urbana, di progetto di una città sostenibile, e sono utilizzati anche per esprimere i parametri di valutazione e di controllo dei processi di pianificazione nelle formulazione di dossier per le candidature per i fondi europei.

- Ville de Grenoble, Direction de l'urbanisme, Service Prospective Urbaine, *Guide de la Qualité Environnementale dans l'Architecture et l'Urbanisme. Aménagements, Bâtiments neufs et Constructions à réhabiliter, ou l'ABC de la QE à Grenoble*, Mai 2006

*La guida è stata elaborata per migliorare la qualità degli interventi, soprattutto nelle ZAC (Zone d'Aménagement Concertés) attraverso una crescita dei professionisti e degli abitanti verso una miglior qualità della vita e un maggior rispetto per l'ambiente.*

- ARENE (Agence Régional de l'Environnementale et Nouvelles énergies) Ile-de-France, *Quartiers durables- Guide d'expériences européennes*, Avril 2005
- ARENE, *Habitat social et développement durable. Guide méthodologique pour renouvellement urbain renouvellement urbain*, 2007
- *Une charte de qualité urbaine, paysagère et architecturale. Grand projet des villes Bassens – Cenon - Floirac – Lormon*, 2004

*Questa guida è un riferimento fondamentale nella preparazione, da parte di questi comuni, di un Dossier di candidatura comune ai fondi europei per lo sviluppo regionale 2007-2013*

### **Le esperienze italiane**

Non mancano in Italia esperienze di produzioni di guide e di manuali. A partire dalla fine degli anni 80 con i piani “disegnati” e l'importanza del progetto urbano, molti sono state le guide, gli abachi, i repertori che i piani hanno elaborato per orientare gli interventi di trasformazione urbana. Tuttavia si tratta di strumenti interni ai piani, appendici normative dei piani stessi, una garanzia per il progettista di controllo formale delle previsioni. Certo, essi potevano essere usati anche come criteri di riferimento, ma non nascevano con l'intento di essere strumenti di indirizzo per conferire qualità a tutti gli interventi urbani: non erano strumenti del piano quanto strumenti del processo di pianificazione.

Nel caso della tradizione inglese, in specifico, si tratta di guide manuali e strumenti legati alla produzione dello spazio, ai caratteri dello spazio, e come tale sono strumenti di indirizzo e non piani.

Dalla tradizione inglese ci separa la timidezza ad affrontare in modo diretto i temi della qualità urbana, atteggiamento che rischia di rendere vago il concetto stesso di qualità con definizioni generali e ampie che non sono di molto aiuto.

Continuamente spostiamo l'oggetto della riflessione – la costruzione dello spazio fisico urbano – verso i temi e gli aspetti della sostenibilità, del paesaggio, del territorio ecc., rifuggendo – quasi fosse disdicevole – dal parlare di forma urbana, di *urban design*, di *design control process*.

Le esperienze di progettazione e di programmazione complessa – ormai un grande e interessante repertorio di casi studio – hanno solo marginalmente affrontato i temi della qualità urbana, spostando l'attenzione sulle procedure, sugli attori, sulle forme di partecipazione, ma dove le indicazioni per il controllo della configurazione spaziale, del progetto urbano appare uno degli output del processo.

Sulla necessità di un approfondimento sul tema della qualità della forma dello spazio, costruito e aperto, dei materiali e delle regole spaziali, a partire da un'attenta rilettura delle molte esperienze in atto:

- Elena Marchigiani, *La qualità della forma: temi, strumenti, esperienze*, in *Planum*, 2006.

*Sulla rivista on line Planum intende costruire un luogo per discutere di questi temi e per raccogliere esperienze*

«Nell'intento di sondare le declinazioni oggi assunte dal tema della qualità della forma, si invitano studiosi, amministratori e progettisti a rileggere, assumendo questa specifica chiave interpretativa, strumenti ed esperienze recenti di pianificazione e di progettazione urbana. Tali informazioni e riflessioni saranno organizzate in 7 sezioni: nella prima (Casi studio) verrà raccolta la documentazione, in forma di schede descrittive e di contributi teorici, relativa a piani, progetti e politiche che direttamente si siano confrontati con il tema, arrivando alla formulazione di proposte innovative; la seconda (Antologia) sarà dedicata alla costruzione di un repertorio significativo di testi, guide, manuali, bandi di concorso che abbiano assunto come obiettivo centrale il controllo della qualità della forma; la terza (Risultati) sarà rivolta all'analisi e alla valutazione degli esiti al suolo di processi progettuali frutto dell'applicazione di tali criteri, regole e indirizzi; la quarta (Recensioni) ospiterà riletture di testi rivolti alla trattazione del tema; mentre nella quinta e nella sesta (Eventi, Links) saranno raccolte informazioni relative a conferenze, seminari e siti web utili per ulteriori riflessioni e approfondimenti; la settima (Forum) intende infine stimolare un più ampio dibattito sulle questioni proposte.

[http://www.planum.net/topics/quality\\_urban\\_form-link-i.html](http://www.planum.net/topics/quality_urban_form-link-i.html)

La produzione di linee guida e di manuali è rivolta essenzialmente ad aspetti edilizi, di qualità edilizia, tra cui in particolare quella legata al risparmio energetico. Essi sono soprattutto strumenti della progettazione sostenibile: architettura ecologica, architettura bioclimatica e bioedilizia, anche quando sembrerebbero alludere a contenuti di qualità urbana<sup>62</sup>.

Sui temi della valutazione della qualità edilizia esiste una ampia e dettagliata bibliografia e una ricca produzione di guide e schede progettuali e valutative.

Schede e indicazioni progettuali si trovano spesso come allegati ad alcuni regolamenti edilizi comunali.

Un tentativo di promozione della qualità energetica e della qualità urbana fu fatta dal *Codice concordato di raccomandazioni per la qualità energetico ambientale di edifici e spazi aperti* promosso nel 1998 dall'ENEA<sup>63</sup>, in cui c'erano riferimenti alla qualità degli spazi aperti,

I programmi complessi hanno avuto in molti casi il supporto di "guide" elaborate per la loro formazione. In realtà si è trattato spesso della indicazione di alcuni indirizzi e di alcuni criteri, o di aspetti specifici del processo di formazione dei programmi piuttosto che di guide per la progettazione e la qualità degli spazi urbani. Tra questi:

- *Linee guida per la costruzione partecipata dei contratti di quartiere*

*Prodotte in occasione dei Contratti di quartiere II, le Linee guida per la partecipazione nei contratti di quartiere sono uno strumento pensato per facilitare la programmazione e la realizzazione di un percorso di comunicazione e condivisione delle scelte.*

*Esse sintetizzano a scopo divulgativo un processo-tipo di partecipazione finalizzato alla stesura di un Contratto di Quartiere.*

<sup>62</sup> È il caso delle *Linee guida per un recupero urbano bioecocompatibile, Linee guida per il restauro, rigenerazione e salvaguardia dei centri storici*, redatte dalla Regione Liguria.

<sup>63</sup> Con CNA, CNI, INU, ANCI, ANCE e ISEA - d'intesa con i Ministeri per l'Ambiente, per i LL.PP., per l'Industria il Commercio e l'Artigianato, l'Avvocatura Generale dello Stato e l'Istituto Centrale per il Restauro, al quale hanno aderito Regioni, Province, Comuni, Amministrazioni pubbliche ed Enti di interesse pubblico.

Le uniche linee guida che contengono anche specifiche indicazioni – con schemi, abachi ecc. – per il controllo della qualità urbana<sup>64</sup> sono quelle prodotte dalla regione Piemonte.

- Regione Piemonte - Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica - Settore Pianificazione Territoriale Operativa, *Linee guida per la valutazione di programmi complessi*

*Le Linee guida sono state realizzate per essere utilizzate sia per futuri strumenti di programmazione complessa sia, soprattutto – ed è qui la novità e la loro importanza –, come strumento di lavoro e di aiuto, per operatori pubblici e privati, da utilizzare anche in altre situazioni.*

*Le Linee guida pur non essendo un vero e proprio manuale sono uno strumento per promuovere una progettualità in cui la qualità urbana e la sostenibilità ambientale siano strettamente connessi.*

*Per sostenere e orientare la qualità fisica degli interventi vengono delineate specifiche indicazioni procedurali e vengono date specifiche indicazioni riguardanti l'organizzazione spaziale.*

*Per incrementare la qualità architettonica, urbana e ambientale degli interventi le Linee guida prefigurano una metodologia che vuole essere al contempo di valutazione e di orientamento dei progetti.*

*L'approccio è molto differente da quello dei manuali di best practices o delle tradizionali linee guida. Vista la grande complessità e varietà di situazioni insediative che si possono presentare, le linee non vogliono offrire un repertorio di "soluzioni corrette" da applicare. Tuttavia, le indicazioni metodologiche, gli schemi esplicativi presenti rappresentano principi –guida di progettazione degli interventi e degli spazi aperti, facilmente comprensibili ed estremamente efficaci per indirizzare la progettazione dello spazio urbano e per valutarne la sua qualità.*

---

<sup>64</sup> Alcuni recenti casi italiani di esperienze locali per il controllo della qualità spaziale negli interventi di trasformazione urbana sono descritti in Giovanna Bianchi, *Pratiche e strumenti di accompagnamento al piano per la qualità dello "spazio del quotidiano"*, in Urbanistica n. 136, mag-ago. 2008, pp. 79-86.

## Parte III - CRITERI PER AGEVOLARE LA FATTIBILITÀ E REALIZZARE LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

### PREMESSA

Uno dei temi cruciali del governo del territorio e dell'urbanistica risiede nella fattibilità delle previsioni degli strumenti di pianificazione, tema trascurato molto a lungo nella pianificazione di tradizione. I Prg di tradizione hanno prodotto previsioni di trasformazione del tutto scollegate da qualsivoglia previsione di spesa o di meccanismo di reperimento di risorse, affidando la realizzazione della città e delle sue dotazioni quasi esclusivamente alla mano pubblica. Ad oggi, alla luce sia della ormai nota impossibilità di procedere alla realizzazione di interventi di matrice pubblica unicamente attraverso l'istituto dell'esproprio, che comporta rilevanti costi economici e incertezze procedurali, sia della conseguente bassa qualità socio-ambientale degli interventi, dovuta anche alla scarsità di risorse investite, appare necessario affrontare il tema della fattibilità delle previsioni con un nuovo approccio.

Già nel DRAG – *Indirizzi per i PUG*, il tema della fattibilità delle previsioni è particolarmente curato: nel delineare l'approccio strategico, si sottolinea come le previsioni del PUG debbano essere orientate da una particolare attenzione alla concreta attuabilità delle trasformazioni previste; nella definizione delle previsioni programmatiche, si sottolinea come esse debbano essere legate da un lato alla programmazione comunale nel campo delle opere pubbliche, dall'altro al coinvolgimento attivo dei privati nei processi di trasformazione, anche tramite modalità concorsuali; nelle metodologie attuative, infine, si fa concreto riferimento al metodo della perequazione come quello che maggiormente consente, ad oggi, di dare concreta eseguibilità alle previsioni del piano.

Nel campo della pianificazione esecutiva, i problemi della fattibilità sono posti con la massima evidenza: il PUE è, infatti, lo strumento che immediatamente precede la realizzazione delle trasformazioni, quello nel quale prende corpo concretamente la necessità di individuare risorse e attori, pubblici, privati o misti, che daranno vita alla trasformazione. Pertanto, nell'ottica della *sostenibilità economica* descritta nella prima parte dei presenti *Criteri*, nel campo della pianificazione esecutiva va compiuto il massimo sforzo per consentire la fattibilità delle previsioni, sia pubbliche che private, evitando quindi che si realizzino interventi di riqualificazione o nuovi insediamenti nei quali sia deficitaria la parte pubblica e, quindi, segregata quella privata, garantendo al contempo una equa ripartizione degli oneri e dei vantaggi derivanti dalle trasformazioni previste.

Per questa ragione nei *Criteri* la Parte III è dedicata alla applicazione del metodo della *perequazione urbanistica*, metodo ormai diffusamente utilizzato nelle regioni italiane e che, se correttamente applicato, assicura la fattibilità delle previsioni attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti che, a vario titolo, sono partecipi dei processi di trasformazione, tendendo al contempo al loro uguale trattamento, in adesione al principio di equità. Anche in questo si misura la sostenibilità dello sviluppo, posta alla base dei presenti *Criteri*.

## LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

### *La perequazione*

La perequazione urbanistica tende all'*uguale trattamento di tutti i soggetti che, a vario titolo, sono chiamati in gioco dalle disposizioni urbanistiche, attraverso l'equa ripartizione degli oneri e dei vantaggi che derivano da queste scelte*<sup>65</sup>. Si tratta di uno strumento innovativo nella gestione degli interventi sulla città e sul territorio, che offre la possibilità di superare diversi limiti delle procedure "canoniche" di attuazione delle scelte urbanistiche basate sull'espropriazione per pubblica utilità<sup>66</sup>.

La comprensione delle finalità e delle modalità d'impiego della perequazione urbanistica passa in primo luogo per l'identificazione delle categorie di soggetti interessati dalle scelte urbanistiche. Categorie che possono essere individuate ragionando a scala locale o sovralocale.

A scala locale, o di singolo comune, le scelte urbanistiche riguardano essenzialmente i proprietari degli immobili e la coppia Pubblica Amministrazione / privati imprenditori coinvolti nell'attuazione degli interventi. A scala sovralocale, sono interessati tutti i Comuni sui quali ricadono gli effetti dei provvedimenti di pianificazione di livello intercomunale. A ciascuna categoria di soggetti corrisponde una componente della perequazione urbanistica, che per la sua funzione traduce in pratica l'obiettivo dell'equo trattamento (fig.1).

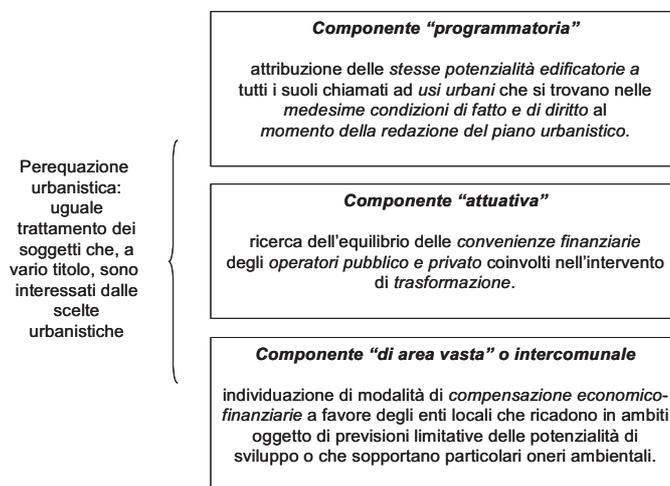


Figura 1 - Componenti della perequazione urbanistica.

I proprietari degli immobili sono collegati con la componente *programmatoria*, che interviene nella fase di messa a punto del piano regolatore e consiste nell'*attribuire le stesse*

<sup>65</sup> Il termine perequazione deriva dal latino "per-aequare" che vuol dire "rendere uguale una cosa tra più persone", ovvero "distribuire o attribuire «qualcosa» a soggetti diversi in base a criteri di equità".

<sup>66</sup> A pag.49 del DRAG – *Indirizzi per i PUG*, è scritto che "*il metodo della perequazione urbanistica consente di evitare, da un lato, i costi economici e le incertezze delle procedure espropriative, dall'altro le difficoltà attuative della parte delle trasformazioni urbanistiche di competenza dell'ente pubblico, con ovvi riflessi su fattibilità e qualità socio-ambientale degli insediamenti*".

*potenzialità edificatorie a tutti i suoli destinati ad usi urbani che si trovano nelle medesime condizioni di fatto e di diritto al momento della redazione del piano urbanistico*<sup>67</sup>.

Individuati sul territorio comunale gli ambiti di trasformazione, omogenei per condizioni di fatto e di diritto, le potenzialità edificatorie vanno ripartite tra tutte le proprietà immobiliari che concorrono alla formazione degli ambiti, in proporzione al valore delle proprietà medesime, prescindendo dalla effettiva localizzazione che potranno avere sulle singole proprietà come pure dalla imposizione di vincoli di inedificabilità ai fini della dotazione di spazi per opere di interesse collettivo e per standard urbanistici. I proprietari, dal canto loro, sono chiamati a contribuire *pro quota* alla cessione di aree e/o di altre risorse per la realizzazione delle opere di interesse collettivo.

La logica che regola questo meccanismo può essere meglio compresa con un esempio. Individuato un ambito di trasformazione, omogeneo per le condizioni di fatto e di diritto dei suoli che lo compongono, sia delimitato un comparto urbanistico perequativo (fig.2)<sup>68</sup>. A seconda dei casi, il comparto perequativo può coincidere con l'intero ambito o ne può individuare una parte.

Indicata con St la superficie territoriale del comparto, composto da suoli di proprietari differenti, la perequazione prevede l'attribuzione di un unico indice di edificabilità territoriale (It) a tutte le aree che rientrano nel perimetro del comparto, indipendentemente dall'impiego che avranno ad usi pubblici o privati.

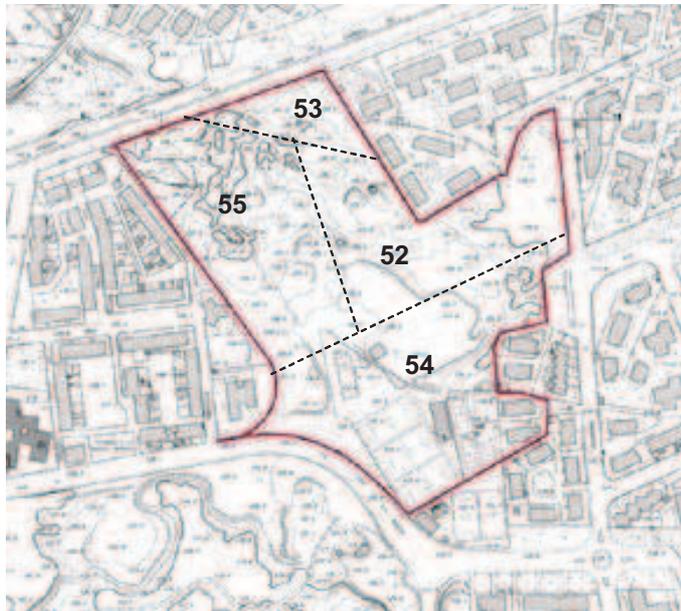


Figura 2 – Il comparto urbanistico perequativo<sup>(\*)</sup>.

<sup>67</sup> In INU (1995), *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, supplemento al n.141 di Urbanistica Informazioni. Questa definizione è sostanzialmente ripresa dall'art.14 della Lr pugliese n.20/2001, secondo cui "al fine di distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il PUG può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un PUE".

<sup>68</sup> Sui comparti perequativi e sulle procedure di attuazione della perequazione urbanistica si rimanda alla seconda parte del presente contributo.

<sup>(\*)</sup> Le figure 2, 3, 4, 6 e 7 costituiscono la rielaborazione di alcuni materiali del seminario: "Indirizzi per la perequazione urbanistica nei piani comunali. Metodi ed esperienze", organizzato nel dicembre 2006 a Bari dalla

I diritti edificatori -calcolati, ad esempio, nei termini di superfici lorde di pavimentazione (SLP)- generati dall'applicazione dell'indice di edificabilità alla superficie territoriale del comparto ( $SLP = It \times St$ ), andranno concentrati sulla sola superficie fondiaria (Spriv), che individua la porzione della St destinata a ospitare le funzioni ad uso privato, vale a dire: le nuove edificazioni, il verde privato condominiale, i parcheggi di pertinenza, le strade private (fig.3).

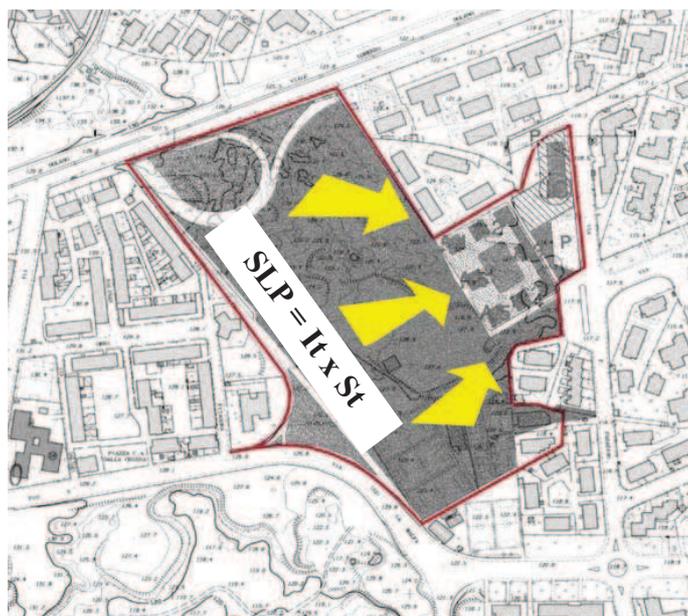


Figura 3 – La concentrazione della SLP sulla porzione privata.

La parte rimanente (Spub) potrà essere ceduta ad usi pubblici in maniera consensuale e non onerosa, per la realizzazione di strade, per gli standard urbanistici originati dall'intervento o per quelli pregressi, per le attrezzature di interesse generale (fig.4)<sup>69</sup>.

In tal modo, i proprietari dei suoli che avranno un uso pubblico sono titolari di diritti edificatori che possono essere concretizzati sulle aree del comparto destinate ad uso privato. I diritti edificatori sono riconosciuti nel momento in cui è perfezionata la cessione dei suoli ad uso pubblico.

A loro volta, i proprietari delle superfici fondiarie realizzano i propri diritti edificatori sulle aree di cui sono proprietari e ospitano -sulle stesse aree- i diritti generati dalle aree ad uso pubblico<sup>70</sup>.

Presidenza della Regione Puglia – Assessorato all'assetto del territorio. I materiali del seminario possono essere scaricati dal sito web della Regione Puglia.

<sup>69</sup> A pag. 49 del DRAG – *Indirizzi per i PUG* è scritto che la perequazione procede con la “definizione di diritti edificatori unitari che, tenendo nella dovuta considerazione le condizioni di mercato e le convenienze dei proprietari alla trasformazione, siano fissati in misura tale da concentrare le trasformazioni private su una parte limitata delle superfici del comparto e prevedere la cessione al Comune delle aree residue, in eccedenza rispetto alla cessione delle dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria e ai fini dell'utilizzazione delle stesse sia per recuperare deficit di aree per servizi collettivi sia per realizzare edilizia sociale”.

<sup>70</sup> In alcuni modelli perequativi implementati nel nostro Paese, l'indice di edificabilità perequativo (It) si riferisce alla sola edificazione *privata* attribuita alle aree della trasformazione, mentre da esso rimangono esclusi i diritti edificatori che la Pubblica Amministrazione si riserva per le proprie realizzazioni. In effetti si tratta di un

Lo schema descritto ha la funzione di generare condizioni di tendenziale indifferenza delle proprietà immobiliari rispetto alle scelte del piano, facendole partecipare in uguale misura alla distribuzione degli oneri e dei vantaggi che derivano dalla pianificazione.

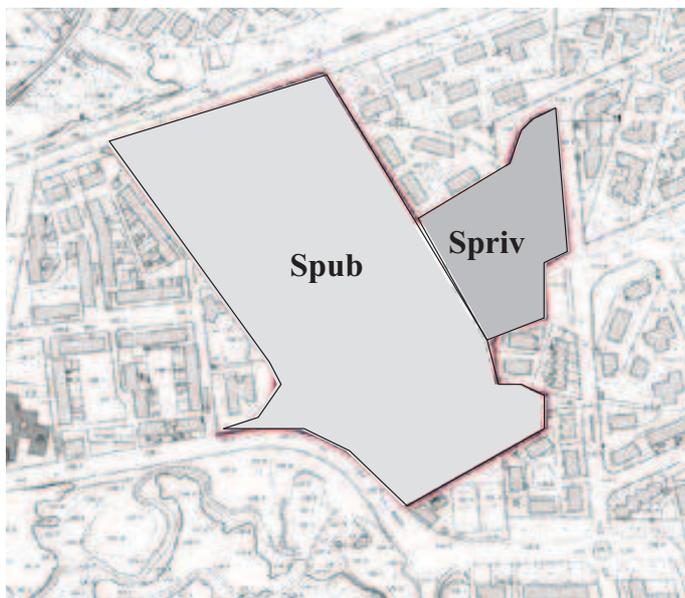


Figura 4 – Le aree (Spub) da cedere all'uso pubblico.

Alla seconda categoria di soggetti, composta dalla coppia Pubblica Amministrazione / privati imprenditori, fa riscontro la componente *attuativa* della perequazione, che interviene nella fase di traduzione operativa dello strumento pianificatore. Questa componente si esplica attraverso la *ricerca dell'equilibrio delle convenienze finanziarie degli operatori pubblico e privato impegnati nell'attuazione dell'intervento di trasformazione*. Il meccanismo compensatore su cui l'equilibrio va costruito, prevede che il soggetto pubblico possa riconoscere al privato diritti edificatori aggiuntivi sulle aree della trasformazione in cambio del pagamento di oneri di urbanizzazione e/o della realizzazione diretta di opere pubbliche e/o della cessione gratuita di suoli, oltre i minimi di legge (fig.5).

---

meccanismo previsto anche dall'art.21 della Lr pugliese n.3/2005, che tratta della permuta dei terreni da espropriare con diritti edificatori. Ebbene, questa disposizione, che istituisce la riserva a favore del comune di una parte della capacità edificatoria di un'area, è stata dichiarata illegittima (TAR Veneto, sentenza n.1918/1996; TAR Veneto, Sez.I, sentenza n.1356/1997; TAR Abruzzo, sentenza n.35/2006), con la motivazione che essa configura una forma di espropriazione atipica, non riconducibile ad alcuna norma delle leggi in materia, sicché, in assenza di una specifica normativa primaria, è priva del supporto legislativo necessario.

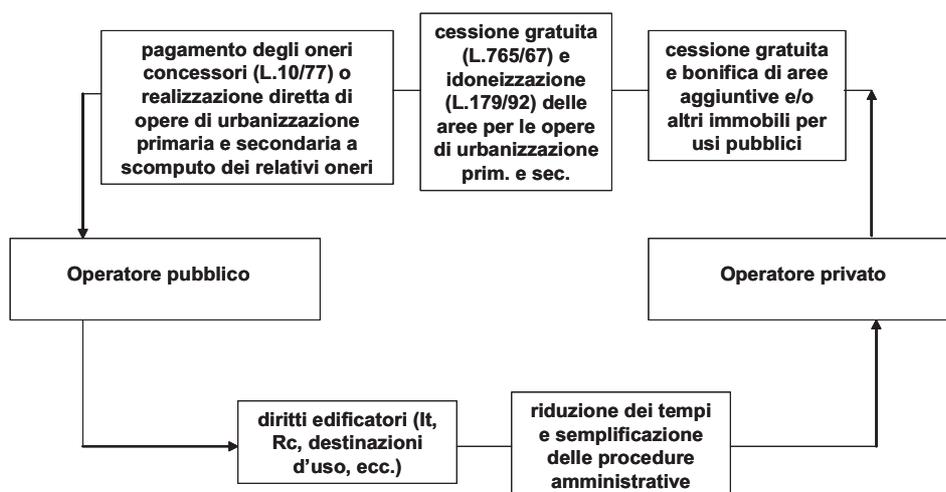


Figura 5 – Schema del meccanismo di scambio negoziale tra gli operatori pubblico e privato.

Finalità non secondaria della perequazione urbanistica è superare il tradizionale approccio espropriativo, non più perseguibile dalla Pubblica Amministrazione nelle operazioni di trasformazione urbana, e portare a carico degli operatori privati l'onere della realizzazione di parti consistenti delle opere di urbanizzazione, permettendo al soggetto pubblico l'acquisizione dei suoli e/o di altre risorse con cessione gratuita.

Le componenti *programmatoria* e *attuativa* della perequazione urbanistica sono strettamente collegate, atteso che gli indici e i parametri attribuiti in fase programmatica, con l'obiettivo di trattare equamente le proprietà immobiliari rispetto alle opportunità finanziarie offerte dalla trasformazione, sono quelli che in fase di attuazione costituiranno la base sulla quale si potrà innescare la contrattazione tra operatori pubblico e privato per la definizione e la verifica dell'equilibrio delle reciproche convenienze finanziarie. La connessione tra le due componenti vale a patto che: gli indici attribuiti nella fase programmatica siano definiti rispetto alle condizioni di fatto e di diritto dei suoli, da individuare negli aspetti quantitativi e qualitativi che, afferendo direttamente alla trasformazione, possono modificare la convenienza degli operatori ad intervenire; gli indici siano tali da incorporare la reale appetibilità delle proprietà sul mercato immobiliare; tra il momento dell'attribuzione degli indici e quello dell'attuazione dell'intervento non subentrino, nel funzionamento del mercato, variazioni che facciano ritenere non più concretizzabili le attese di valorizzazione espresse con gli indici.

La categoria di soggetti alla quale è associata la componente di *area vasta* della perequazione, è costituita dai Comuni che rientrano nell'ambito sovralocale sul quale ricadono gli effetti -positivi o negativi- di decisioni di pianificazione di tipo intercomunale. E' il caso, ad esempio, di un Comune compreso in un distretto nel quale è realizzato un termovalorizzatore o un depuratore o una discarica: l'impianto, pur svolgendo un servizio per l'intero comprensorio, può generare ricadute ambientali negative sul Comune che lo ospita. La componente di *area vasta* della perequazione procede mediante l'*individuazione di modalità di compensazione economico-finanziaria a favore dei Comuni che ricadono negli ambiti oggetto delle previsioni destinate a limitare le potenzialità di sviluppo o di quelli che*

sopportano particolari oneri ambientali<sup>71</sup>. Tra gli strumenti di compensazione territoriale possono essere annoverati: la costituzione di fondi monetari di compensazione, la concessione di agevolazioni fiscali agli abitanti dei Comuni che sopportano gli impatti negativi, la realizzazione di opere pubbliche o il pagamento di oneri di tutela ambientale da parte dei Comuni che godono dei soli vantaggi della pianificazione, ecc. Le modalità di compensazione territoriale vanno definite dalla Regione.

Dal quadro delineato si desume che le finalità perseguite con la perequazione urbanistica riguardano in sostanza<sup>72</sup>:

- l'uguale trattamento delle proprietà immobiliari rispetto alle scelte del piano;
- l'acquisizione non onerosa di aree, risorse finanziarie e/o manufatti destinati alle opere pubbliche;
- l'incentivazione della realizzazione di iniziative di interesse collettivo da parte dei privati;
- l'efficacia e la fattibilità dei piani e dei progetti;
- la riduzione del contenzioso tra la Pubblica Amministrazione e i proprietari degli immobili, nonché il contenimento dei tempi di attuazione degli interventi pubblici;
- lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio.

### **Ambito di intervento della perequazione**

La perequazione urbanistica è applicabile alle aree di *trasformazione urbana*, intendendo con questa denominazione le parti del territorio comunale che, sulla base delle indicazioni normative e progettuali degli strumenti di pianificazione, sono destinate a mutare sotto il profilo *funzionale e morfologico*<sup>73</sup>.

Le aree di trasformazione sono:

- le aree di espansione, cioè i suoli agricoli che lo strumento regolatore destina ad usi urbani;
- le aree degradate o dismesse da riqualificare o riconvertire a nuovi usi.

<sup>71</sup> In INU (2006), *Verso la legge sui principi del territorio*, documento approvato dal Consiglio Direttivo Nazionale, dicembre.

<sup>72</sup> A pag.66 del DRAG – Indirizzi per i PUG, le finalità della perequazione sono così schematizzate: 1) trattare allo stesso modo i proprietari di suoli analoghi per condizioni di fatto e di diritto: *equità*; 2) acquisire gratuitamente o “a prezzo agricolo” le aree per i servizi (inclusa l’edilizia residenziale sociale): *economicità*; 3) attuare il disegno strategico dello strumento urbanistico generale, utilizzando lo strumento perequativo per la realizzazione di politiche ambientali e/o politiche abitative di carattere sociale: *efficacia*”.

<sup>73</sup> In alcuni dispositivi perequativi, la perequazione è indicata anche come lo strumento per acquisire al patrimonio pubblico, con finalità di tutela o di valorizzazione, le aree di pregio ambientale o per procurare immobili o risorse da destinare all’uso pubblico. Nella presente nota, queste possibilità sono accennate nella parte sulla *compensazione urbanistica*.

*Ragioni di complessità delle trasformazioni urbane*

Tra i motivi di complessità delle trasformazioni urbane da monitorare, pena la scarsa efficacia dei dispositivi perequativi, vanno senz'altro segnalati quelli relativi: a) all'*ambito territoriale*, b) al *contesto decisionale*, c) al *tipo di intervento*.

I motivi che attengono al punto a) sono:

- l'oggetto della trasformazione, che può comprendere contesti e problematiche piuttosto variabili, quali le porzioni degradate del centro storico, ambiti periferici fatiscenti, singoli edifici o aree ex pubbliche (strutture ospedaliere, carceri, scuole, aree mercatali, zone militari, aree portuali o ferroviarie, ecc.), impianti produttivi dismessi (fabbriche, ecc.), quartieri di edilizia economica e popolare, aree caratterizzate da abusivismo edilizio diffuso;
- l'ampiezza, il tipo e la consistenza del degrado, che può manifestarsi a scala edilizia o urbana e interessare gli aspetti ambientali, economici e sociali. In alcuni casi le forme del degrado si mescolano dando vita a sistemi di più difficile lettura e classificazione;
- gli importi e i tempi che la bonifica delle aree può richiedere, in relazione alla intensità della compromissione dei suoli derivanti dalle funzioni precedentemente ospitate;
- il ruolo "strategico" che l'ambito riveste per la localizzazione geografica e la dimensione, che possono incidere significativamente sulla riorganizzazione dell'intero sistema territoriale;
- il tipo di relazioni esistenti tra l'area di intervento e le zone circostanti, dato che la posizione delle aree di trasformazione -quasi mai periferiche- obbliga a una conoscenza profonda dell'area medesima, dal momento che intervenire su una parte del territorio significa provocare effetti sulla parte oggetto dell'azione, ma anche sulle altre parti attraverso la fitta rete di interconnessioni.

I motivi di complessità che riguardano il punto b) comprendono:

- la molteplicità dei soggetti interessati dall'intervento di trasformazione, che il più delle volte sono portatori di istanze diverse, incompatibili e conflittuali;
- l'importanza dell'area, classificabile di interesse locale o sovralocale in relazione alle potenzialità che manifesta, ma anche in rapporto al verificarsi di occasioni ed eventi contingenti che possono farla passare, imprevedibilmente, da una categoria all'altra, con conseguente rotazione degli attori coinvolti e delle problematiche sollevate;
- la turbolenza del quadro politico e socio-economico in cui l'intervento si colloca, in perenne modificazione a seguito di eventi micro e macroeconomici;
- la presenza, sul mercato, di imprenditori interessati alle iniziative di trasformazione, dotati di risorse e di competenze adeguate alla complessità della riqualificazione, capaci di cooperare con la Pubblica Amministrazione;
- la provenienza disciplinare dei tecnici che operano a supporto delle decisioni della Pubblica Amministrazione, che può complicare il confronto e la comunicazione tra di essi e con gli interlocutori politici e sociali.

I motivi di complessità inerenti al punto c), a loro volta sono:

- il montaggio dell'iniziativa, che deve prevedere il concorso delle risorse e delle competenze pubbliche e private, per ridurre i rischi tecnici ed economici delle trasformazioni e garantire tempi brevi alle realizzazioni;
- le ricadute positive o negative sulle aree circostanti sotto forma di variazioni dei valori immobiliari, di carichi insediativi e di flussi di traffico in ingresso e in uscita;
- la "radicale" trasformabilità di alcuni ambiti urbani la quale, ancorché positiva per le possibilità che offre, trascina con sé la difficoltà di prevedere compiutamente gli effetti e i tempi delle riqualificazioni;
- la pluralità e l'integrazione delle funzioni da insediare, che devono risultare nel contempo in linea con gli obiettivi politico-programmatici della Pubblica Amministrazione, per essere da questa supportate, compatibili con le vocazioni e le potenzialità dell'area, per esaltarne le qualità, in grado di catturare l'interesse degli operatori imprenditoriali, per le attese di ritorno ad esse correlate.

### **Tipologie di modelli perequativi**

La perequazione urbanistica può essere parziale o generalizzata<sup>74</sup>. E':

- *generalizzata*, se è applicata alla *totalità* degli ambiti di trasformazione del territorio comunale;
- *parziale*, quando è implementata su *specifici* ambiti di trasformazione, opportunamente selezionati per risolvere situazioni complesse, mentre per le altre aree di trasformazione si procede in modo "tradizionale"<sup>75</sup>.

La localizzazione dei diritti edificatori generati dal dispositivo perequativo può avvenire in *contiguità* o *a distanza*<sup>76</sup>. Nel primo caso il trasferimento dei diritti edificatori avviene fra aree contigue (fig.6).

<sup>74</sup> Si veda a pag.66 del DRAG – *Indirizzi per i PUG*.

<sup>75</sup> Tra gli strumenti perequativi che operano in maniera *generalizzata* si ricordano quelli di Livorno, Reggio Emilia, Parma, La Spezia, Ivrea, Torino, Cesena. Sono invece di tipo *parziale* i dispositivi perequativi di Ravenna, Padova, Venezia e Thiene (VI).

<sup>76</sup> A pag.67 del DRAG – *Indirizzi per i PUG* è specificato che il trasferimento di diritti edificatori può avvenire: A) tra suoli compresi all'interno di un unico comparto urbanistico (origine e destinazione predeterminate, con conseguente indifferenza rispetto alla localizzazione del diritto edificatorio); B) tra suoli appartenenti a progetti urbanistici concepiti in modo collegato (origine e destinazione predeterminate, ma si pone il problema della dipendenza simultanea del valore del diritto edificatorio dall'origine e dalla destinazione); C) tra suoli soggetti a trasformazione originariamente non collegati (diritti edificatori senza vincolo di destinazione). Il terzo di tali meccanismi applicativi è stato fino ad ora il meno utilizzato in Italia, perché presuppone l'attivazione di un mercato di diritti edificatori che, fino a questo momento, non è mai stato né introdotto né disciplinato da alcuna normativa.

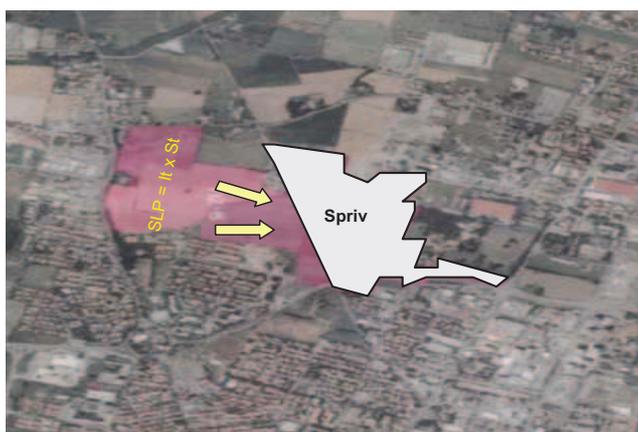


Figura 6 – Trasferimento dei diritti edificatori “in contiguità”.

Ciò significa che le aree di atterraggio sono ricomprese nel perimetro del comparto perequativo. Questa soluzione è percorribile allorché il comparto ha una dimensione tale che ne consente la suddivisione in due parti.

Nella localizzazione a distanza, i diritti edificatori generati dal dispositivo perequativo attivato su un determinato comparto, sono trasferiti su un’area di atterraggio esterna al perimetro del comparto (fig.7).

Al limite, sulla stessa area possono essere fatti confluire i diritti edificatori prodotti da tutti o da una parte dei dispositivi perequativi vigenti sul territorio comunale. Ciò fino alla saturazione della capacità edificatoria che si intende assentire per l’area.

Se l’area di atterraggio è già stabilita si parla di trasferimento a distanza con “vincolo di localizzazione”. Viceversa, l’area di atterraggio può essere individuata per accordo diretto tra il soggetto pubblico e il titolare dei diritti edificatori, selezionandola in un insieme di aree preventivamente individuate dalla Pubblica Amministrazione. Per operare la scelta in modo efficace, è opportuno che la Pubblica Amministrazione predisponga un inventario delle possibili aree di atterraggio, con l’indicazione -per ciascuna- dell’ubicazione, delle caratteristiche fisiche, giuridiche e urbanistiche, delle possibili destinazioni d’uso, della misura dei diritti edificatori che possono essere ospitati.

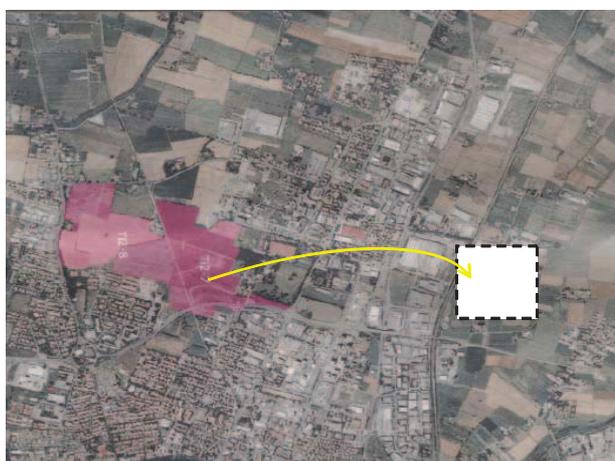


Figura 7 – Trasferimento “a distanza” dei diritti edificatori.

La dimensione dell'area di atterraggio è comunque un fattore di non poco momento per le ricadute che determina sulla morfologia dell'insediamento da realizzare. Infatti, definita la misura dei diritti edificatori da localizzare e individuate le tipologie edilizie in cui i diritti medesimi potranno essere tradotti, l'indice di fabbricazione varierà in rapporto all'ampiezza dell'area di atterraggio: diminuendo l'ampiezza dell'area cresce l'indice di fabbricazione e si giunge ad un'edilizia intensiva, con un maggiore numero di piani; succede il contrario all'aumentare dell'ampiezza dell'area di atterraggio. In tal senso, la messa a punto, da parte dei tecnici che operano per la Pubblica Amministrazione, di *schede di progetto* per le aree di atterraggio, può favorire il controllo della qualità architettonica e urbanistica delle future realizzazioni.

Per la corretta comprensione dei meccanismi che regolano il trasferimento dei diritti edificatori, va rimarcato che:

- il valore dei diritti edificatori non è una misura assoluta ma è correlato all'apprezzamento che il mercato esprime dei diritti stessi in funzione dell'area sulla quale saranno utilizzati. Lo stesso ammontare di diritti edificatori infatti vale tanto più quanto maggiore è l'appetibilità dell'area di atterraggio. Perciò, se quest'area è centrale, per il fenomeno della rendita urbana il valore dei diritti edificatori sarà di norma superiore a quello che si verificherebbe se fossero localizzati su un'area periferica. Così che, a parità delle altre condizioni, l'entità dei diritti edificatori da riconoscere si riduce se l'area di atterraggio è più apprezzata dal mercato, mentre aumenta nel caso opposto;
- il valore dei diritti edificatori è legato alla domanda che il mercato manifesta per le destinazioni d'uso nelle quali tali diritti possono essere tradotti. Ciò significa che il valore venale (ad esempio) delle SLP va calcolato come somma dei valori di mercato dell'insieme delle funzioni che possono essere insediate sull'area di atterraggio. Ne deriva che l'ammontare dei diritti edificatori può essere determinato solo dopo che sono state stabilite le destinazioni d'uso che, evidentemente, costituiscono una variabile fondamentale da porre a base della contrattazione tra la Pubblica Amministrazione e il privato per la messa a punto del modello perequativo;
- il valore dei diritti edificatori dipende dalla qualità delle realizzazioni, e perciò dal livello delle finiture, dai materiali adoperati, dalle soluzioni tecnologiche adottate, dalla tipologia edilizia, dalla distribuzione funzionale degli spazi interni; fattori che hanno ovvie ricadute sui costi di produzione;
- il valore dei diritti edificatori può oscillare in relazione alla congiuntura attraversata dal mercato immobiliare nel momento della negoziazione dei termini dello scambio.

### ***Efficacia della perequazione e mercato immobiliare***

Nella predisposizione del meccanismo perequativo, il mercato immobiliare viene ad assumere un ruolo centrale per i soggetti pubblico e privato cointeressati agli interventi di trasformazione. Per tali soggetti il mercato diventa fonte delle informazioni per la messa a

punto dello strumento perequativo, per la scelta delle opportunità d'investimento, per la definizione delle strategie e delle azioni attraverso cui perseguirle.

Dal mercato, si possono trarre le indicazioni:

- per la classificazione del territorio. L'appetibilità delle diverse zone urbane, incrociata con informazioni di tipo fisico, ambientale, urbanistico e giuridico dei suoli di intervento, costituisce la base sulla quale identificare gli ambiti omogenei sui quali il dispositivo perequativo sarà impostato e implementato;
- per la quantificazione degli indici e dei parametri di trasformabilità da attribuire agli ambiti di trasformazione. Parametri che, si è detto, devono permettere l'equo trattamento delle proprietà immobiliari e nel contempo stimolare l'interesse del privato a intervenire, generando cessioni di risorse a favore della parte pubblica dell'intervento;
- per la costruzione di una lista di priorità temporale delle trasformazioni, in modo da attivare prima quelle sugli ambiti più appetiti, capaci di dar vita ai maggiori ritorni in termini di aree o di risorse ad uso pubblico e di innescare la rivitalizzazione dei contesti limitrofi;
- per dimensionare l'intervento in maniera compatibile con la congiuntura del mercato e col livello di specializzazione delle imprese operanti nella zona;
- per preparare scenari negoziali alternativi da proporre nel corso delle contrattazioni che si potranno verificare in fase di attuazione;
- per verificare la convenienza finanziaria della soluzione progettuale prefigurata dai parametri di trasformazione fissati per gli ambiti omogenei.

Oltre a svolgere un ruolo di "guida" degli operatori pubblico e privato, il mercato immobiliare è anche il *destinatario* delle trasformazioni. Questo significa che se le quantità da realizzare, i prezzi e i tempi di vendita dei prodotti edilizi non saranno adeguatamente programmati in relazione alla capacità di assorbimento della domanda, determinata dalla congiuntura economica in atto, si potrà determinare la saturazione del mercato, con contraccolpi sull'economia locale e rallentamenti del processo di trasformazione. Il mercato immobiliare presenta infatti un andamento ciclico, caratterizzato da fasi di crescita e di rallentamento (fig.8)<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Il mercato immobiliare italiano ha subito, e continua a subire, profonde modifiche di tipo strutturale che lo hanno trasformato da un mercato "facile", con scarse barriere all'ingresso e a basso rischio, ad un mercato più complesso e ad elevato rischio di investimento. I principali motivi di cambiamento possono essere visti in alcuni fattori. La domanda, tanto nel residenziale quanto negli altri settori, è attualmente una domanda di miglioramento dello standard esistente, attenta più alla qualità edilizia, urbanistica e prestazionale del prodotto che alla quantità. La disponibilità di prodotti finanziari (fondi, titoli, obbligazioni, ecc.) in grado di garantire rendimenti "interessanti" e relativamente rischiosi, ha fatto sì che il mattone non sia più l'unico bene verso cui incanalare i risparmi delle famiglie per proteggerli dall'inflazione. Il *trend* medio dei prezzi -anche in conseguenza dei fattori accennati- ha mostrato una accentuata ciclicità, che non garantisce più rendimenti elevati a fronte di rischi contenuti. L'andamento del mercato immobiliare può passare per fasi di *espansione*, *contrazione*, *recessione* e *recupero* le quali si susseguono ciclicamente. La durata di ciascuna fase varia in relazione a condizioni *intrinseche* al mercato, determinate da forze riconducibili ai soggetti che compongono la domanda e l'offerta, ed *estrinseche*, causate da fattori di tipo micro e macroeconomico.

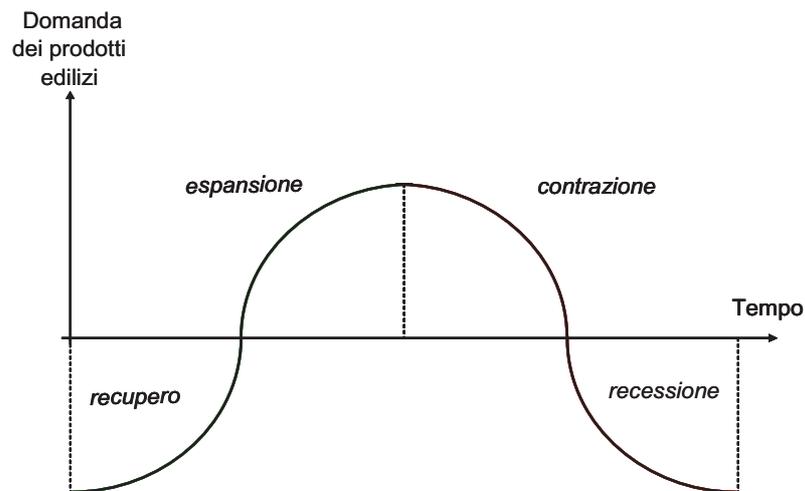


Figura 8 – Schema dell'andamento "ciclico" del mercato immobiliare

Per questo motivo, la definizione dei parametri perequativi deve seguire logiche del seguente tipo: al crescere della domanda di mercato per le destinazioni d'uso e i prodotti edilizi previsti con l'intervento, la Pubblica Amministrazione potrà aumentare le richieste -fatte al privato- di cessioni gratuite di immobili o di altre risorse ad uso pubblico, richieste che potranno essere compensate con un incremento dell'indice di edificabilità. Le stesse richieste, d'altra parte, dovranno essere calibrate in relazione al valore dei suoli o delle altre risorse che il privato dovrà cedere. Ad esempio, può accadere che l'elevato valore di mercato delle aree dovuto alla localizzazione centrale, incida in notevole misura sui costi dell'operazione, tanto da non rendere conveniente la partecipazione dell'operatore privato all'iniziativa. In tutti i casi, l'incremento dell'indice di edificabilità -a compensazione dei maggiori costi- non deve andare oltre i limiti imposti dalla capacità di assorbimento da parte del mercato del prodotto edilizio, e tanto meno oltre la capacità del sistema urbano di accogliere ulteriori carichi urbanistici. Diversamente, le edificazioni marginali, intervenendo in un contesto già saturo, potrebbero causare un eccesso di offerta e trasformarsi da fattore incentivante in ostacolo all'attuazione dell'intervento.

In conclusione, tra il soggetto pubblico, il soggetto privato e il mercato immobiliare sussistono marcate interdipendenze che concorrono a costituire un sistema *trinomiale*, in cui ciascuna componente genera effetti sulle altre due, dalle quali -a sua volta- è ugualmente influenzata (fig.9).

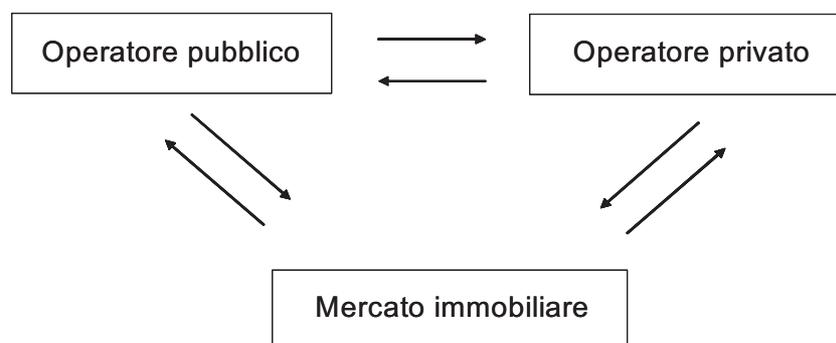


Figura 9 – Il trionio pubblico/privato/mercato immobiliare.

### ***La fattibilità delle iniziative***

Altro aspetto da rimarcare riguarda il requisito della *fattibilità* della trasformazione prefigurata col modello perequativo. La trasformazione deve dimostrarsi fattibile tanto dal punto di vista tecnico, amministrativo, procedurale, igienico-sanitario e ambientale<sup>78</sup>, quanto, e a maggior ragione, dal punto di vista finanziario, atteso che senza quest'ultimo presupposto l'interesse dell'operatore privato è destinato ad azzerarsi, con la conseguenza che, nella situazione vigente di generale scarsità delle risorse finanziarie pubbliche, l'iniziativa rischia di non aver luogo.

E' noto che la condizione necessaria per la partecipazione del privato all'intervento di trasformazione è il risultato del bilancio finanziario che non deve essere negativo, bensì positivo o di pareggio dei ricavi e dei costi. In altre parole, i ricavi che deriveranno dalla vendita del prodotto edilizio consentito con la trasformazione, dovranno coprire e/o superare i costi che il soggetto privato deve sostenere per realizzare la parte privata dell'intervento e quella pubblica a suo carico.

Per la verità, stante le differenze operative e istituzionali che contraddistinguono i due attori si può dire che pubblico e privato puntano alla riuscita dell'intervento. Per la Pubblica Amministrazione, la riuscita dell'intervento, rappresenta la possibilità di rilanciare l'immagine e l'economia di zone urbane consistenti; di correggere almeno in parte, con interventi puntuali e di "qualità", i guasti provocati dalla crescita quantitativa; di richiamare risorse finanziarie private e competenze imprenditoriali italiane e straniere; di dimostrare la propria efficienza e capacità, con ritorno di consenso a livello politico; di ottenere, gratuitamente, risorse finanziarie, aree e volumi ad usi pubblici. Per l'operatore privato, l'esito positivo dell'intervento significa incamerare i rientri finanziari derivanti dalla realizzazione e/o dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare; rafforzare la posizione e l'immagine dell'azienda a livello locale e sovralocale; instaurare un rapporto privilegiato di intesa e collaborazione con l'amministrazione in carica.

Ecco perché il montaggio dell'intervento e delle sue parti, così come l'individuazione e l'analisi sistematica dei fattori che potrebbero ostacolarne la realizzazione, vanno condotti in modo corretto ed oculato, tanto più se si considera che il dispositivo perequativo opera sugli ambiti di trasformazione, per i quali i fattori di complessità spesso si sommano e si amplificano.

---

<sup>78</sup> Si veda in Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (2003), *Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*.

## DAL PRINCIPIO ALLA PRASSI: L'IMPLEMENTAZIONE DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA

Il percorso per l'implementazione della perequazione urbanistica si articola in quattro fasi (fig.10)<sup>79</sup>:

- fase 1:* indagini di base e individuazione delle condizioni di fatto e di diritto dei suoli;
- fase 2:* delimitazione degli ambiti omogenei per condizioni di fatto e di diritto, studio delle potenzialità degli ambiti e suddivisione degli ambiti omogenei in classi;
- fase 3:* attribuzione degli indici di edificabilità e degli altri parametri perequativi alle diverse classi di suoli;
- fase 4:* delimitazione dei comparti perequativi e specificazione delle modalità di attuazione del meccanismo perequativo.

FASE	CONTENUTI
1	Indagini di base e studio delle condizioni "di fatto e di diritto" dei suoli.
2	Individuazione degli ambiti urbani omogenei per condizioni di fatto e di diritto, studio delle potenzialità degli ambiti e relativa suddivisione in classi.
3	Attribuzione a ciascuna classe dei suoli degli indici di edificabilità e degli altri parametri perequativi.
4	Delimitazione dei comparti perequativi e specificazione delle modalità di attuazione del meccanismo perequativo.

Figura 10 - Fasi d'implementazione della perequazione urbanistica.

<sup>79</sup> A pag.66 del DRAG – *Indirizzi per i PUG* è scritto che la metodologia per l'applicazione della perequazione comporta: "Fase 1 - Definizione dell'ambito di applicazione (generalizzato o parziale); Fase 2 - Individuazione dei suoli omogenei per "stato di fatto e di diritto": analisi delle caratteristiche urbanistiche e giuridiche dei suoli; classificazione dei suoli urbani attraverso dichiarati criteri di valutazione legati al particolare contesto territoriale di applicazione (ad es. la localizzazione, l'accessibilità territoriale, la dotazione di servizi, i vincoli paesaggistico-ambientali, la morfologia, la pericolosità e il rischio idrogeologico e/o sismico, il microclima, l'inquinamento acustico, ecc.); Fase 3 - Attribuzione del plafond perequativo consistente nell'attribuzione di diritti edificatori ai suoli oggetto di trasformazione; Fase 4 - Formazione del comparto attraverso: l'analisi della struttura proprietaria degli ambiti oggetto della perequazione; la progettazione urbanistica". Sui principali nodi critici della perequazione e della compensazione urbanistica si veda Morano P., *Perequazione e compensazione urbanistica: aspetti da precisare per assicurare l'operatività dei dispositivi*, Urbanistica Informazioni n.220, 2008.

### ***Indagini di base e individuazione delle condizioni di fatto e di diritto dei suoli***

Questa prima fase serve a definire il quadro conoscitivo di riferimento. L'indagine va al di là della raccolta delle informazioni strettamente necessarie alla predisposizione del modello perequativo, essendo propedeutica a qualsiasi attività pianificatoria. E' solo con la conoscenza puntuale del contesto territoriale che potranno essere calibrati gli obiettivi programmatici della Pubblica Amministrazione e messe a punto le linee d'azione da attuare a livello locale e sovralocale.

Le analisi vanno condotte in modo ampio, acquisendo le informazioni sui temi di specifico interesse, così da fornire un *dataset* completo degli aspetti tecnici, normativi, economici, ambientali e sociali del sistema urbano, individuando di esso punti critici e potenzialità.

Dal punto di vista logico e operativo questa fase è coerente con la *Costruzione del sistema delle conoscenze* prefigurata nel DRAG - *Indirizzi per i PUG*.

I caratteri da porre a base del modello perequativo vanno individuati tra le condizioni di fatto e di diritto possedute dai suoli al momento della redazione del piano. Ciò pone l'accento su due aspetti: il primo sottolinea che i caratteri vanno rilevati con riferimento allo *status quo ante* la redazione del piano, quando cioè le decisioni di natura progettuale del piano urbanistico non sono state ancora assunte, così da evitare che possano determinare variazioni migliorative o peggiorative delle situazioni presenti; il secondo aspetto stabilisce che si devono riguardare le condizioni di *fatto* e di *diritto* possedute dai suoli. In altre parole, dovendosi garantire una perequazione *in termini economici*, con l'attribuzione -agli ambiti omogenei- di indici di edificabilità e di regole di trasformazione in grado di offrire *pari opportunità alla valorizzazione immobiliare*, vanno riguardati i caratteri che, afferendo direttamente alla trasformazione, possono influenzare l'appetibilità delle aree sul mercato e quindi modificare la convenienza degli operatori ad intervenire. Si tratta dei fattori fisici, urbanistici, posizionali, normativi, sociali, economici, di tipo qualitativo e quantitativo, la cui combinazione, intensità e peso possono variare in relazione alle peculiarità del caso in analisi, i quali possono influenzare l'appetibilità delle aree sul mercato immobiliare.

Tali caratteri possono essere classificati *intrinseci*, quando sono relativi ad aspetti propri delle aree di trasformazione, *estrinseci*, quando sono attribuibili al contesto in cui l'area è ubicata, *legali* o *istituzionali* se risultano determinati da condizioni giuridiche vigenti, *economico-produttivi* se attengono ad aspetti dei suoli di natura prettamente economica. In via esemplificativa si possono segnalare:

- la dimensione delle aree, che può determinare effetti sul valore unitario di mercato, sui tempi dell'intervento, sulle capacità organizzative e imprenditoriali che deve possedere il soggetto realizzatore;
- la natura tecnica dei suoli (pendenza, portanza, condizioni idrogeologiche, ecc.), con i corrispondenti effetti sui costi di idoneizzazione e di costruzione;
- il tipo, la scala e l'intensità del degrado (edilizio, urbanistico, sociale, economico, ecc.), che può influenzare le modalità operative, le competenze e l'entità delle risorse finanziarie da mettere in gioco;
- la presenza in sito di manufatti e/o strutture, in grado di esaltare o deprimere il valore delle aree;

- la forma dei lotti, più o meno regolare, che può limitare la scelta tipologica delle opere da realizzare;
- la destinazione d'uso di provenienza dei suoli, che richiede una valutazione degli importi per la bonifica in relazione ai prevedibili impieghi;
- la struttura della proprietà, frammentata o meno, che può determinare la fattibilità dell'intervento o l'arresto della procedura;
- la dotazione di servizi, infrastrutture e standard urbanistici dell'ambito e/o delle aree limitrofe, la quale può richiedere incrementi di tali fattori a completamento dei fabbisogni pregressi e futuri;
- la qualità ambientale delle aree e dei terreni circostanti, che può stimolare o raffreddare l'interesse degli operatori a localizzare i loro interventi;
- l'ubicazione nel contesto urbano, che può aumentare l'appetibilità per la vicinanza a poli di attrazione o ridurla in prossimità di siti dequalificanti;
- le norme urbanistiche vigenti e le effettive condizioni di utilizzo dei suoli;
- l'accessibilità, che influenza la scelta delle destinazioni d'uso e i valori immobiliari presenti e futuri;
- la disponibilità di altre aree libere nella zona, che può avere ricadute sulla domanda e sull'offerta e, in definitiva, sui valori di mercato;
- la domanda potenziale e il quadro competitivo del mercato immobiliare locale, che possono determinare i prezzi di vendita, le quantità realizzabili, i tassi di assorbimento dei prodotti;
- l'esistenza di vincoli o di servitù, in grado di modificare l'apprezzamento dei suoli in conseguenza di limitazioni parziali o totali al loro impiego o alla trasformazione.

Per la dinamicità che connota il sistema urbano, le condizioni di fatto e di diritto vanno monitorate e aggiornate continuamente.

### ***Delimitazione degli ambiti omogenei per condizioni di fatto e di diritto, studio delle potenzialità degli ambiti e suddivisione degli ambiti omogenei in classi***

La suddivisione del territorio comunale in ambiti omogenei mira alla identificazione di zone nelle quali le condizioni di fatto e di diritto generano meccanismi tali da assecondare opportunità di valorizzazione immobiliare praticamente uniformi. In altre parole, così delimitati, gli ambiti omogenei dovranno risultare contraddistinti da un perimetro nel quale il livello di appetibilità delle aree sul mercato, valutato in termini di convenienza alla trasformazione immobiliare e di rischi associati, risulti pressoché uniforme.

Questa operazione è coerente con la *Costruzione dei quadri interpretativi* prefigurata dal DRAG – *Indirizzi per i PUG*, di cui ricalca -in sostanza- la metodologia e le finalità.

La delimitazione degli ambiti omogenei e la loro suddivisione in classi non è solo necessaria per la successiva operazione di attribuzione degli indici perequativi, ma costituisce altresì la

base sulla quale la Pubblica Amministrazione dovrà predisporre le più opportune azioni di politica urbana, scegliendo gli ambiti di atterraggio dei volumi generati in aree già sature, valutando la priorità temporale degli interventi, ipotizzando -in prima battuta- le richieste e le concessioni da concordare con i privati nel corso della contrattazione, mettendo a punto "portafogli" di progetti capaci di innescare, tra di loro e con gli interventi già avviati, sinergie operative e fenomeni di complementarità.

Per tutto ciò, tra gli ambiti omogenei vanno individuati quelli che mostrano dei punti di forza e quelli sui quali, in fase di attuazione, si potrebbero determinare criticità. E' il caso degli ambiti che:

- a) sono caratterizzati da carenze tali, nella dotazione di servizi e di infrastrutture, da obbligare ad una compensazione;
- b) comportano impegni e rischi finanziari notevoli per la bonifica e la riqualificazione dei suoli;
- c) possono funzionare da volano nella rivitalizzazione di interi contesti urbani, per effetto della loro localizzazione strategica e/o della loro radicale trasformabilità;
- d) possono consentire all'iniziativa pubblica, in fase di negoziazione, di ricavare risorse e standard urbanistici aggiuntivi, a quelli di stretta pianificazione, in ragione della favorevole congiuntura di mercato.

In base alle specificità rilevate, alla complessità degli ambiti e agli obiettivi della Pubblica Amministrazione, può essere scelto il tipo di modello perequativo da attivare (*parziale* o *generalizzato*) e possono essere ipotizzate le modalità di implementazione (con trasferimento dei diritti edificatori a *distanza* o in *contiguità*).

Una volta identificati, gli ambiti omogenei vanno raggruppati in classi, in ciascuna delle quali devono confluire gli ambiti che presentano le medesime condizioni di fatto e di diritto.

### ***Attribuzione a ciascuna classe di suoli degli indici di edificabilità e degli altri parametri perequativi***

E' questa la fase in cui il trattamento perequativo è tradotto in termini numerici. Il compito perequativo è il più delle volte risolto con la definizione dell'indice di edificabilità da assegnare ai suoli dell'intervento. In realtà, il valore di questo indicatore non esaurisce le informazioni occorrenti per verificare che il trattamento sia realmente perequativo e va perciò integrato con un insieme di parametri che, in relazione alle peculiarità del caso, definiscono gli aspetti preminenti della trasformazione.

L'uso del solo indice di edificabilità potrebbe essere sufficiente qualora la classificazione del territorio fosse spinta ad un livello tale da esprimere classi perfettamente omogenee di aree da trasformare. Ma una soluzione del genere, oltre a presentare difficoltà operative, porterebbe a un numero elevatissimo di classi, dal momento che la suddivisione del territorio va condotta tenendo conto di più caratteri contemporaneamente<sup>80</sup>. L'impiego di più parametri

<sup>80</sup> Ad esempio, nel caso in cui le aree ex industriali dismesse, prossime ad una certa ubicazione e aventi forma e dimensione simili, costituissero una possibile classe di suoli, si potrebbe ammettere l'uso del solo indice di edificabilità per definire le condizioni perequative. Ciò a patto di applicare quell'indice alle aree -tra quelle

permette di equilibrare gli aspetti differenziativi specifici che possono manifestarsi anche tra le aree di una medesima classe.

Tra i parametri di trasformabilità vanno segnalati l'*indice di edificabilità* e le *destinazioni d'uso* ammesse sui suoli della trasformazione. Diversi sono i motivi. Certamente senza le informazioni che derivano dall'indice e dalle destinazioni d'uso non è possibile verificare l'equo trattamento delle proprietà immobiliari, né l'equilibrio delle convenienze degli operatori pubblico e privato. Va aggiunto che l'indice, le destinazioni d'uso e gli altri parametri di trasformabilità degli ambiti omogenei, assieme alle invarianti territoriali e alla localizzazione delle infrastrutture e delle attrezzature, delineano il quadro dal quale gli operatori, interessati a collocarsi sul territorio, trarranno indicazioni per valutare le proprie decisioni di investimento. Inoltre, mentre le destinazioni d'uso consentono di determinare il tipo di standard e i servizi "a corredo" di ciascun insediamento, la misura dell'indice di edificabilità fornisce il loro ordine di grandezza. Si tratta di informazioni essenziali per il dimensionamento del piano, attraverso le quali il pianificatore dà la sua impronta al contesto urbano, caratterizzandone le parti e traducendo gli indirizzi politici della Pubblica Amministrazione in scelte operative sul modello insediativo. La definizione di queste informazioni qualora fatta in prossimità temporale delle realizzazioni rimarrebbe affidata quasi esclusivamente alla forza e alla capacità negoziale delle parti.

Altro aspetto da specificare è il *modo* in cui gli indici e i parametri di trasformabilità vanno determinati. Sul punto, il dibattito nazionale si è attestato su due posizioni. La prima prevede che gli indici siano determinati "verso il basso", in maniera da minimizzare le quantità edificatorie attribuite alla proprietà e comprimere la rendita fondiaria. La seconda vuole la determinazione degli indici "verso l'alto", al fine di predisporre la proprietà immobiliare alla cooperazione e all'accordo con la Pubblica Amministrazione.

La soluzione può essere trovata nei seguenti termini: preso atto degli obiettivi della Pubblica Amministrazione e delle condizioni di fatto e di diritto dei suoli dell'ambito omogeneo, i parametri vanno calibrati rispetto ai caratteri della trasformazione che un imprenditore di capacità *medie* operante in un mercato *normale* è in grado di realizzare. Una trasformazione, quindi, che tenga conto -tra gli altri aspetti- di profitti, di costi di costruzione, di prezzi di vendita, di tipologie edilizie, di oneri e vantaggi da negoziare che possono essere spuntati, in una situazione *ordinaria*, da un soggetto dotato di attitudini né particolarmente elevate né particolarmente scarse, rientranti nella media di quelle possedute dagli operatori che agiscono su quel mercato<sup>81</sup>.

---

individuato- che presentano nel contempo un uguale stato dei suoli e sulle quali non insistono volumi destinabili a nuovi usi. Procedendo in questo modo si potrebbe arrivare alla condizione limite per la quale ogni area finisce col costituire una classe a sé stante.

<sup>81</sup> Questo modo di determinare gli indici e i parametri della trasformazione soddisfa più finalità. In primo luogo garantisce un trattamento perequativo, tanto nei confronti delle proprietà immobiliari che si trovano nelle stesse condizioni di fatto e di diritto, nella misura in cui i parametri della trasformazione vengono calibrati su un livello *medio* di convenienze alla trasformazione, quanto nei riguardi degli operatori che potrebbero essere interessati a intervenire. Si rende così più ampia possibile la partecipazione dei soggetti presenti sul mercato, a condizione che siano dotati almeno di *medie* capacità operative. In secondo luogo, il modo descritto di determinare gli indici va a vantaggio della fattibilità del piano urbanistico, la qual cosa non avverrebbe se i caratteri della trasformazione fossero definiti sulle propensioni di un operatore particolarmente capace, che peraltro potrebbe anche non essere interessato a quell'ambito. In terzo luogo, la modalità in questione lascia aperti margini di contrattazione sui parametri di trasformabilità, di grandezza compresa nell'intervallo tra il valore medio di ciascun parametro e la misura che dello stesso parametro risulterà al termine della negoziazione tra l'operatore privato e la Pubblica Amministrazione.

In questa fase possono essere altresì delineate le procedure e gli strumenti a mezzo dei quali nelle fasi successive:

- gli operatori privati interessati alle trasformazioni dovranno formalizzare le proposte di progetto da presentare a valutazione, sia il tipo di analisi -in particolare quelle di fattibilità finanziaria- di cui le proposte stesse dovranno essere corredate, con le tecniche per svilupparle e gli indicatori per sintetizzarne i risultati;
- la Pubblica Amministrazione potrà operare il confronto delle proposte di progetto presentate a valutazione, ai fini della scelta della soluzione migliore;
- gli operatori pubblico e privato, mediante la contrattazione, potranno definire gli aspetti di dettaglio della soluzione migliore per gli impegni da assumere.

L'uso di codici e di protocolli procedurali punta a razionalizzare il processo di scelta e a migliorarne la trasparenza, a rendere sistematica l'analisi e la comparazione delle proposte di progetto, a diffondere la pratica delle valutazioni di fattibilità finanziaria tra pubblico e privato, aumentando la consapevolezza degli accordi presi e delle ricadute che questi avranno sui bilanci finanziari delle operazioni.

### ***Delimitazione dei comparti perequativi e calibrazione delle modalità di attuazione del meccanismo perequativo***

La traduzione operativa della perequazione urbanistica ha luogo a mezzo di *comparti urbanistici perequativi*<sup>82</sup>.

Il comparto perequativo individua l'unità territoriale *minima* di intervento sulla quale va attuata una trasformazione organica e funzionale<sup>83</sup>.

Nel comparto, i proprietari degli immobili partecipano agli oneri e ai vantaggi della trasformazione in misura proporzionale al valore delle proprietà possedute, valore determinato sull'imponibile catastale con riferimento allo *status quo ante* il disegno del comparto.

Il comparto perequativo può essere attivato dal consorzio dalle proprietà che rappresentano la maggioranza del valore degli immobili. Il consorzio così costituito può espropriare gli immobili dei proprietari dissenzienti.

All'interno del comparto, la Pubblica Amministrazione ha il compito di illustrare ai proprietari la logica della perequazione urbanistica, i vantaggi che comporta, i meccanismi di distribuzione dei diritti edificatori e della loro eventuale compravendita. La Pubblica Amministrazione deve altresì svolgere un ruolo di interfaccia tra i proprietari, agevolandone l'accordo.

<sup>82</sup> A pag.54 del DRAG – *Indirizzi per i PUG* è scritto: “PUG/P può suddividere il territorio comunale in “distretti perequativi”, individuati in base allo stato di fatto ed allo stato di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico; per ciascun distretto il PUG/P attribuisce un indice di utilizzazione territoriale diverso, a partire da dette differenti condizioni”.

<sup>83</sup> La normativa dei comparti è espressa nell'art.23 della Legge urbanistica n.1150 del 1942, come modificato dall'art.58, comma 62, del DPR 8 giugno 2001 n. 327.

Qualora sui suoli del comparto sono presenti dei manufatti, va chiarito se e in quale ragione le corrispondenti superfici di pavimentazione -o i volumi- contribuiscono a definire l'indice di edificabilità perequativo. Questo aspetto va risolto in rapporto alle scelte di riuso o di demolizione che si prospettano per i manufatti medesimi.

I comparti vanno disegnati in modo da rendere l'intervento di trasformazione *conveniente e fattibile*. A tal fine:

- i suoli del comparto devono trovarsi nelle medesime condizioni di fatto e di diritto. Si tratta di un presupposto automaticamente verificato se i comparti sono delimitati tenendo conto degli ambiti omogenei. Nel qual caso -si è detto- il comparto perequativo può coincidere con l'intero ambito o può costituire una parte di esso.
- la struttura proprietaria del comparto non deve essere troppo frammentata, giacché all'aumentare del numero delle proprietà aumenta la difficoltà di conseguire l'accordo.
- il perimetro dei comparti va tracciato in modo da non tagliare in due le proprietà interessate, nel qual caso si potrebbero generare reliquati inutilizzabili o di scarso valore, con conseguente riduzione della disponibilità dei proprietari ad accogliere la soluzione perequativa.

Definito il perimetro del comparto, in base al modello di perequazione che si intende implementare, con trasferimento dei diritti edificatori *in contiguità* o *a distanza*, va individuata l'area di l'atterraggio. La dimensione dell'area di atterraggio va fissata in modo da contenere lo sfruttamento dei suoli. A tal fine, la predisposizione di schede di progetto per le aree di atterraggio può favorire il controllo della qualità architettonica e urbanistica delle realizzazioni pubbliche e private.

Le misure degli indici e dei parametri di trasformabilità da assentire per il comparto vanno determinate con idonei strumenti di valutazione e devono riflettere una ripartizione equa, tra pubblico e privato, degli oneri e dei vantaggi finanziari dell'iniziativa<sup>84</sup>. L'obiettivo è stimolare con forme di premialità la disponibilità del privato a realizzare aliquote consistenti della parte pubblica dell'intervento, soprattutto nei casi complessi di riqualificazione urbana e di recupero ambientale.

In tal senso, può essere incentivata la contrattazione tra pubblico e privato, da svolgere con strumenti e procedure che permettano una trattativa efficace, trasparente e ripercorribile.

Base di partenza sono i valori *normali* degli indici di trasformazione definiti nella fase precedente. L'aggiustamento di questi indici va svolto con riguardo:

- alle condizioni del mercato immobiliare locale, da esprimere in termini di domanda e di offerta delle aree della trasformazione e in termini di quantità, qualità e tipo dei prodotti che saranno realizzati, in forza degli effetti che questi fattori -agendo sui prezzi, sui tempi di vendita, sui costi di costruzione, sui profitti attesi- possono avere sulla fattibilità delle trasformazioni;
- al fabbisogno di standard, infrastrutture e attrezzature generato con la trasformazione, eventualmente maggiorato delle esigenze pregresse;
- allo stato dei suoli, e quindi alle bonifiche e/o idoneizzazioni necessarie per il riuso.

<sup>84</sup> Un esempio di queste procedure è illustrato in Morano P. (2007), *La stima degli indici di urbanizzazione nella perequazione urbanistica*, Alinea, Firenze.

Nei casi caratterizzati da idoneizzazioni e/o bonifiche onerose dei suoli, o là dove le condizioni del mercato lasciano prevedere tempi di assorbimento delle opere particolarmente lunghi, possono essere studiati incentivi di tipo amministrativo, fiscale o monetario a sostegno del privato, miranti a ridurre i tempi e i rischi ed a superare lo *stress* finanziario che inevitabilmente contraddistingue iniziative di questo tipo.

Oltre al possibile adattamento dei parametri di progetto alle caratteristiche tecnico-economiche del soggetto che realizzerà l'intervento, l'adeguamento degli indici e dei parametri deve tener conto delle variazioni di mercato che potrebbero essersi verificate nell'intervallo di tempo intercorrente tra l'attribuzione degli indici e l'attuazione dei comparti. In tal modo l'aggiustamento, se condotto con l'ausilio di opportuni strumenti di valutazione a supporto delle decisioni, potrà garantire la flessibilità e l'efficacia del sistema di pianificazione, attenuando una parte significativa degli aspetti imprevedibili che tendono ad ostacolare la fattibilità delle operazioni. Questi aspetti possono essere studiati e contrastati meglio in prossimità delle realizzazioni, permettendo agli operatori pubblico e privato di svolgere un'analisi sistematica e consapevole degli effetti che gli impegni presi potrebbero avere sulla propria convenienza finanziaria ad intervenire.

Le conclusioni sugli indici, sui parametri di progetto e sugli obblighi delle parti vanno raccolte per ciascun comparto in schede normative, miranti a fissare le prescrizioni che dovranno essere rispettate nel corso delle realizzazioni. Su tali dati, destinati a completare il quadro delle trasformazioni, gli operatori imprenditoriali potranno svolgere le proprie verifiche di convenienza finanziaria.

Tra i parametri della trasformazione, nella scheda tecnica dovranno essere specificati:

- l'indice di edificabilità territoriale;
- le destinazioni d'uso e l'aliquota percentuale di ciascuna destinazione d'uso sul totale realizzabile;
- la misura della superficie territoriale, destinata ad ospitare gli standard e le opere pubbliche previste con l'intervento, che l'operatore privato sarà tenuto a cedere gratuitamente al pubblico;
- l'ammontare dei suoli, delle opere o delle altre risorse oltre i minimi di legge, che l'operatore privato si impegna a cedere gratuitamente all'operatore pubblico;
- gli eventuali incentivi pubblici da prevedere a sostegno della riqualificazione, nel caso in cui i costi di recupero e ripristino ambientale, di idoneizzazione, di infrastrutturazione delle aree o le condizioni del mercato immobiliare rendano l'intervento particolarmente oneroso per l'operatore privato, esponendolo al rischio di un fallimento.

A conclusione degli accordi, gli obblighi e i diritti della parti entreranno in un'apposita convenzione, strumento adottato per regolare e codificare il rapporto tra pubblico e privato negli interventi complessi sul territorio.

## LA COMPENSAZIONE URBANISTICA

La compensazione urbanistica 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" da localizzare su aree appositamente preposte allo scopo, o di immobili di proprietà degli enti locali.

Alla compensazione urbanistica può essere ricondotta l'attribuzione di crediti edilizi agli operatori che realizzano interventi di miglioramento della qualità urbana e/o di riqualificazione ambientale, come ad esempio la demolizione di manufatti dismessi, il potenziamento delle infrastrutture, la bonifica di siti inquinati, la delocalizzazione di attività produttive a forte impatto ambientale.

Sebbene il dispositivo compensativo venga associato soprattutto alla cessione da parte dei *privati* di risorse ad uso pubblico, esso vale anche nel caso in cui la natura di entrambi i contraenti è *pubblica*.

### ***Finalità e prerogative della compensazione***

Nella gestione degli interventi sulla città e sul territorio, la compensazione urbanistica costituisce uno strumento innovativo che offre la possibilità di superare diversi limiti delle procedure "canoniche" di attuazione delle scelte urbanistiche basate sull'espropriazione per pubblica utilità.

La natura *non onerosa* della compensazione urbanistica permette l'acquisizione di aree e/o manufatti o la concretizzazione di iniziative di interesse collettivo senza il pagamento di un corrispettivo monetario. Non si grava perciò sul bilancio pubblico caratterizzato, nella vigente congiuntura economica, dalla ridotta disponibilità delle risorse finanziarie. In effetti, le acquisizioni per gli interventi di pubblico interesse riguardano quasi sempre immobili che, un tempo periferici, sono divenuti interni ai centri abitati a seguito dell'espansione urbana e presentano oggi valori di mercato ragguardevoli, connessi al fenomeno della rendita di posizione. Altre volte l'acquisizione riguarda superfici già urbanizzate sulle quali insistono manufatti che possono essere riutilizzati, con effetti sul corrispondente valore venale. Anche quando l'acquisizione interessa suoli agricoli limitrofi ai centri urbani, come succede per la realizzazione di un'infrastruttura di trasporto, di un parco o di altre attrezzature collettive, la notevole estensione delle aree può condurre a importi che rendono l'operazione proibitiva.

Peculiare caratteristica del dispositivo compensativo è poi la *flessibilità*, che lo rende applicabile senza modifiche di sorta ad iniziative per vari aspetti differenti, quali il contesto normativo in cui sono attuate, la natura dei soggetti proprietari, la specificità dei beni da acquisire, la congiuntura del mercato immobiliare locale.

Con la compensazione urbanistica, i termini dell'intesa tra le parti possono essere definiti in maniera realmente *equa* ed *efficace*, nel caso in cui la misura e il tipo dei diritti edificatori, come pure quelli degli immobili o di altre risorse che entrano nello scambio, sono precisati in prossimità dell'accordo. In tal modo vengono "catturati" gli effetti sul valore generati dalle condizioni sociali, ambientali e di mercato dell'ambito di riferimento e si evita che i mutamenti, che dovrebbero intervenire tra il momento dell'acquisizione e quello della corresponsione dell'indennizzo, possano invalidare l'equivalenza tra le risorse date e quelle ottenute in contropartita.

Altro aspetto da rimarcare è la copertura legislativa di livello nazionale e regionale, che rende il modello compensativo, rispetto ad altri strumenti utilizzati per la gestione delle trasformazioni urbane, meno soggetto alle interpretazioni e alle censure dei tribunali amministrativi regionali.

E' pure da sottolineare che il carattere *consensuale* della compensazione favorisce la partecipazione dei proprietari degli immobili all'iniziativa e riduce il contenzioso con la Pubblica Amministrazione, evitando così i conflitti quasi sempre generati dall'evento ablatorio e accorciando i tempi di acquisizione degli immobili, con vantaggi per tutti i soggetti interessati: i proprietari dei beni ceduti possono disporre rapidamente dell'equivalente sotto forma di diritti edificatori o di altri beni; la collettività, in tempi ragionevoli, può vedere realizzate le opere pubbliche, con miglioramento della qualità urbana; l'amministrazione in carica può dimostrare la propria capacità efficienza con ritorno di consenso.

### **Riferimenti normativi principali**

Nella vigente legislazione nazionale e regionale in materia di governo e tutela del territorio, la compensazione urbanistica trova numerosi riferimenti. A livello statale, un primo richiamo è nell'art.30, commi 1 e 2, della Legge n.47/85 in tema di controllo dell'attività urbanistico-edilizia e di recupero e sanatoria delle opere edilizie. Al comma 1 è previsto che i proprietari dei suoli vincolati a destinazioni pubbliche a seguito di varianti finalizzate al recupero degli insediamenti abusivi, possono chiedere, in luogo delle indennità di esproprio, un lotto equivalente di proprietà comunale in zona 167 per costruirvi, singolarmente o riuniti in cooperativa, la loro prima abitazione<sup>85</sup>. La stessa opportunità, comma 2, è concessa ai proprietari degli edifici destinati ad essere demoliti per finalità di riqualificazione degli insediamenti abusivi. Anche questi proprietari possono domandare, in alternativa all'indennità di esproprio, un lotto equivalente di proprietà pubblica in zona 167.

Un rimando esplicito al meccanismo compensativo della Legge n.47/85 si trova nella sentenza n.179/99 della Corte costituzionale, relativa alla illegittimità della reiterazione senza indennizzo dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio o dei vincoli che comportano l'inedificabilità delle aree. Al paragrafo 8 della sentenza è detto che la Pubblica Amministrazione può esercitare modalità di compensazione alternative alla corresponsione

---

<sup>85</sup> Per il comma 1 dell'art.30 della Legge n.47/85, anche i proprietari di terreni, coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale, possono chiedere in luogo dell'indennità di esproprio l'assegnazione in proprietà di terreni equivalenti del patrimonio disponibile delle Amministrazioni comunali, per continuare l'esercizio dell'attività agricola.

delle indennità in denaro, tra le quali vi è l'assegnazione, ai soggetti da risarcire, di aree pubbliche equivalenti.

Leggermente diverso è il modello compensativo delineato negli articoli da 21 a 24 della Legge n.308/2004 per il riordino della legislazione sull'ambiente. Per l'art.21, il proprietario di suoli edificabili sottoposti a vincolo di inedificabilità per sopravvenuti motivi di tutela ambientale, può chiedere all'amministrazione comunale di trasferire i diritti edificatori dei suoi suoli su un'altra area del territorio comunale della quale ha acquisito la disponibilità. L'accoglimento dell'istanza comporta la contestuale cessione al Comune, a titolo gratuito, dell'area fabbricabile assoggettata al vincolo (art.22). Dall'indennità dovuta al proprietario per il sopraggiunto vincolo di inedificabilità va allora detratto il valore corrispondente al diritto di edificare sull'area di atterraggio (art.24).

La compensazione urbanistica è ancora trattata ai commi 258 e 259, art.1, della Legge n.244/2007, che riguardano l'acquisizione non onerosa di immobili e di altre risorse da destinare all'edilizia residenziale pubblica. Secondo il comma 258, gli strumenti di pianificazione possono demarcare gli ambiti del territorio comunale la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita, da parte dei proprietari, di aree o manufatti da destinare all'edilizia residenziale sociale, in aggiunta agli standard di legge; le cessioni sono da quantificare in relazione al fabbisogno locale e al valore della trasformazione. Il comma 259, a sua volta, stabilisce che il Comune può concedere aumenti premiali di volumetria agli operatori che a proprie spese effettuano interventi di edilizia sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di miglioramento della qualità dell'ambiente. Va aggiunto che gli immobili ceduti al Comune, essendo equiparati nel citato comma 258 agli standard urbanistici definiti dal D.M. n.1444/68, sono destinati ad entrare nel patrimonio *indisponibile* dell'amministrazione comunale e potranno essere adoperati unicamente per l'edilizia residenziale *sovvenzionata*. Invece, per l'edilizia *convenzionata* e per quella *agevolata* le risorse dovranno essere acquisite con la perequazione urbanistica o con gli strumenti compensativo-negoziati.

Alla compensazione urbanistica è dato particolare rilievo nelle leggi regionali sul governo del territorio, nelle quali per sua stessa natura è concepita come mezzo:

- per acquisire, in maniera consensuale e non onerosa, le aree e gli immobili da destinare a servizi pubblici, ad infrastrutture, all'edilizia residenziale sociale<sup>86</sup>;

---

<sup>86</sup> La Lr n.12/2008 Puglia in materia di "Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale", statuisce al comma 1 del suo unico articolo che i Comuni, in attuazione dell'articolo 1, commi 258 e 259, della legge 24 dicembre 2007, n.244, "*possono definire ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o riuniti in consorzio, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in aggiunta alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444*". Per il soddisfacimento del fabbisogno di edilizia residenziale sociale -comma 3- i Comuni "*possono prevedere l'utilizzazione di: a) ambiti destinati a servizi che siano in esubero rispetto alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto interministeriale 1444/1968, assegnando a essi una previsione edificatoria secondo il metodo della perequazione urbanistica; b) ambiti a prevalente destinazione residenziale consentendo un surplus di capacità edificatoria*". Per il comma 6, infine, "*i proprietari e i soggetti di cui al comma 1 ai quali sia affidata la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale devono, sulla base di apposita convenzione, impegnarsi a: a) cedere gratuitamente al comune una quota minima del 10 per cento degli alloggi realizzati grazie al surplus di capacità edificatoria previsto dal comma 3; b) garantire preferibilmente l'affitto o l'affitto con patto di futura vendita dei restanti alloggi di edilizia residenziale sociale a soggetti in possesso dei requisiti per l'accesso a tale tipo di alloggi selezionati da una graduatoria comunale*".

- per premiare i soggetti che realizzano costruzioni bioclimatiche o edilizia sostenibile, anche in sostituzione di edifici esistenti, o che, più in generale, attuano interventi edilizi finalizzati al risparmio energetico<sup>87</sup>;
- per risarcire i soggetti che effettuano demolizioni senza ricostruzione di manufatti e di detrattori ambientali per finalità di recupero e riqualificazione di spazi pubblici<sup>88</sup>;
- per ricompensare i soggetti che, a proprie spese, attuano iniziative di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica e ambientale<sup>89</sup>;
- per indennizzare i proprietari degli immobili oggetto di reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio<sup>90</sup>.

### **Schemi compensativi e problematiche associate**

Un'idea della varietà dei modelli compensativi che possono essere implementati nella pratica è fornita dalla fig.11 nella quale sono indicate, da un lato, le risorse e le tipologie di interventi che nelle differenti situazioni possono essere richieste ai proprietari degli immobili e agli imprenditori, e dall'altro le risorse che, a proprietari e a imprenditori, la Pubblica Amministrazione può offrire in compensazione.

La fig.11 delinea tanti modelli compensativi quante sono le combinazioni tra le risorse da cedere e le risorse da avere in cambio. Un primo calcolo porta a riconoscere quindici schemi di compensazione "semplici", intendendo con ciò l'accordo nel quale ad un tipo di risorsa da cedere ne corrisponde una in bilanciamento. Allorché entrano in gioco più tipi di risorse, gli schemi compensativi sono destinati a complicarsi e ad aumentare di numero.

<sup>87</sup> Nell'art.4, comma 1, della Lr n.14/2009 Puglia avente ad oggetto "Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale", si legge che "al fine di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sono ammessi interventi di demolizione e ricostruzione di edifici destinati a residenza almeno in misura pari al 75 per cento della volumetria complessiva, con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge". Per usufruire dell'incremento volumetrico -comma 4- "l'edificio ricostruito deve acquisire almeno il punteggio 2 nello strumento di valutazione previsto dalla l.r. 13/2008".

<sup>88</sup> Per l'art.9, comma 1, della citata Lr n.14/2009 Puglia "i comuni possono individuare edifici, anche con destinazione non residenziale, legittimamente realizzati o per i quali sia stata rilasciata sanatoria edilizia, da rimuovere in quanto contrastanti, per dimensione, tipologia o localizzazione, con il contesto paesaggistico, urbanistico e architettonico circostante. A tal fine, approvano piani urbanistici esecutivi che prevedono la delocalizzazione delle relative volumetrie mediante interventi di demolizione e ricostruzione in area o aree diverse, individuate anche attraverso meccanismi perequativi". Per incentivare questi interventi -comma 2- "il piano urbanistico esecutivo può prevedere, come misura premiale, il riconoscimento di una volumetria supplementare nel limite massimo del 35 per cento di quella preesistente". Il limite massimo della misura premiale -comma 3- "è elevato al 45 per cento della volumetria preesistente qualora l'intervento di demolizione o di ricostruzione sia contemplato in un programma integrato di rigenerazione urbana o, nell'ipotesi di interventi che interessino immobili con destinazione residenziale, qualora gli edifici ricostruiti siano destinati, per una quota minima pari al 20 per cento della loro volumetria, a edilizia residenziale sociale". Inoltre, per l'art. 6 comma 5 delle NTA del PAI "I manufatti e i fabbricati esistenti all'interno delle aree e nelle porzioni di terreno di cui al precedente comma 1 (alvei fluviali in modellamento attivo e le aree golenali), ad esclusione di quelli connessi alla gestione idraulica del corso d'acqua, sono da considerare in condizioni di rischio idraulico molto elevato e pertanto le Regioni, le Province e i Comuni promuovono e/o adottano provvedimenti per favorire, anche mediante incentivi, la loro rilocalizzazione."

<sup>89</sup> Cfr. art.36 Lr n.11/2004 Veneto cit.; art.11 Lr n.12/2006 Lombardia cit.

<sup>90</sup> Cfr art.34 Lr n.11/2004 Veneto.

In tutti i casi, nella impostazione di un modello compensativo, la specificazione della nozione di equivalenza costituisce un passaggio preliminare e imprescindibile, dal momento che i risultati del modello cambiano con essa.

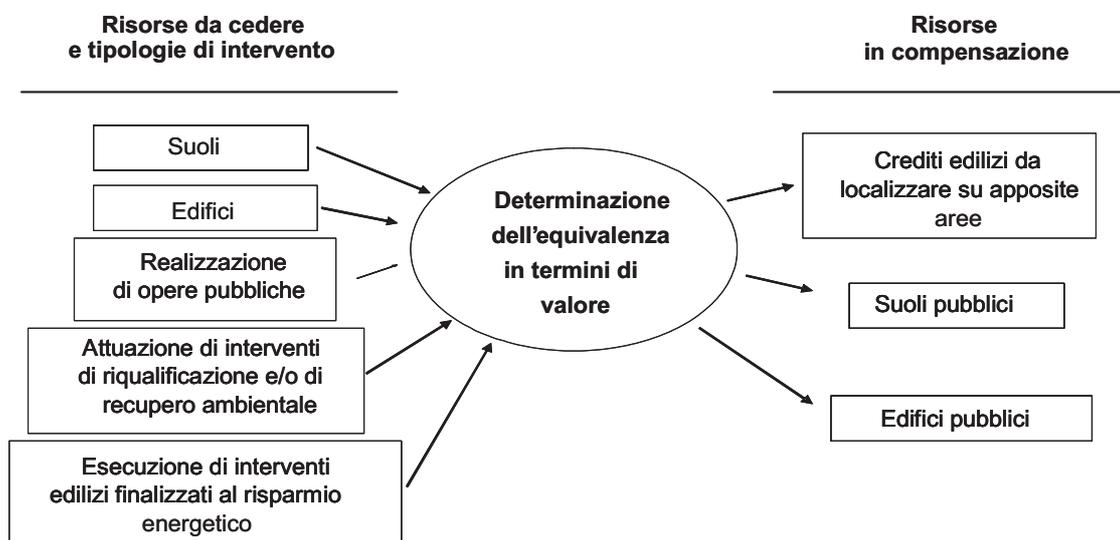


Figura 11 – Possibili schemi compensativi.

Per questo vanno assunti strumenti e procedure che consentano la definizione dell'equivalenza in maniera *corretta*, *sistematica* e *trasparente*. Solo così può essere garantita l'equità di trattamento dei soggetti che accettano il ricorso alla compensazione e può essere contenuta, in materia, la discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Non di meno, in tal modo potranno essere evitate le diffidenze che spesso accompagnano le operazioni nelle quali il meccanismo compensativo è implementato su base politico-progettuale, prescindendo dall'analisi dei valori delle risorse.

### **L' "equivalenza" tra le risorse da permutare**

L'equivalenza tra le risorse da cedere e quelle da ottenere in compensazione va intesa ed espressa in termini *economici*.

Dall'esame della normativa, si ricava infatti che la compensazione urbanistica tende essenzialmente a due finalità: attuare gli interventi in maniera non onerosa e senza ricorrere all'esproprio, per cui interviene per risarcire con mezzi equipollenti i beni e i diritti ai quali i proprietari devono rinunciare per ragioni di pubblica utilità; incentivare gli operatori a realizzare iniziative di interesse collettivo, nel qual caso essa ha la funzione di ripagarli degli esborsi finanziari che ricadono a loro carico. In entrambe le finalità la componente economica è predominante.

Una interpretazione dell'equivalenza diversa da quella economica, oltre a non essere coerente con gli obiettivi che la promuovono, potrebbe condurre a un trattamento iniquo dei soggetti che aderiscono al modello compensativo. Cosa che può essere illustrata con l'esempio che segue, nel quale l'equivalenza è intesa in senso *fisico-dimensionale*, senza tener conto dei valori delle risorse oggetto di scambio.

Siano considerati i soggetti A, B e C, proprietari di altrettante aree edificabili da conferire ad uso pubblico. I suoli, uguali tra loro per dimensione e per caratteri fisici, hanno medesima capacità edificatoria e ricadono nella stessa zona di PRG.

A ciascun proprietario è offerto in permuta un suolo di dimensione uguale all'area che deve cedere. Precisamente è offerto: ad A un lotto identico per ampiezza e per capacità edificatoria, ma localizzato in una zona meno appetita dal punto di vista immobiliare; a B un suolo di estensione e indice di edificabilità uguali a quelli dell'area da cedere, ubicato in una zona maggiormente apprezzata dal mercato; a C un suolo ancora uguale per ampiezza all'area da cedere, ricadente però in zona agricola e perciò non edificabile.

E' chiaro che i suoli offerti in compensazione, pur equivalenti dal punto di vista fisico e dimensionale all'area da cedere, sono rispetto a questa differenti per valore economico. Nel primo e nell'ultimo caso presentano un valore venale inferiore, con la conseguenza che i soggetti A e C probabilmente non aderiranno al modello compensativo, trovando più conveniente farsi espropriare le aree. Il soggetto B, invece, potrebbe aderire alla permuta in quanto il suolo offertogli prospetta un valore venale superiore a quello dell'area cui deve rinunciare. Pertanto, nell'esempio descritto, i soggetti A, B e C non solo non riceverebbero un ristoro equivalente al loro sacrificio, ma verrebbero anche trattati in modo diseguale.

Tali eventualità non si verificano quando l'equivalenza è interpretata in termini *economici*. A ciascun soggetto pervengono, allora, immobili di proprietà pubblica di dimensioni e caratteri non necessariamente uguali a quelli da cedere, ma di valore economico equivalente; ovvero gli vengono offerti diritti edificatori di analogo valore, da localizzare su apposite aree di atterraggio.

Il rapporto di equivalenza presuppone dunque la misura del valore economico dei beni da scambiare. A questo, ovviamente, deve essere informata la scelta dei criteri da applicare alla stima delle risorse che entrano nell'accordo compensativo, da svolgere trattando separatamente i beni da cedere e quelli da acquisire in permuta.

Degli immobili da cedere ad uso pubblico, suoli o manufatti, il criterio da impiegare nella stima è il *valore di mercato* corrispondente all'equivalente in moneta da pagare al proprietario che accetta la cessione consensuale del bene. Invece, se si tratta di definire il controvalore da dare agli operatori che attuano iniziative di pubblico interesse o azioni finalizzate al risparmio energetico, il criterio di stima è il *costo di produzione* dell'intervento da realizzare.

A *valore di mercato* vanno pure stimate le risorse da offrire in permuta, che siano esse suoli o manufatti pubblici. Laddove la compensazione è effettuata a mezzo di diritti edificatori, di questi diritti va determinato il *valore di trasformazione*, dato -com'è noto- dalla differenza tra il valore di mercato dei prodotti edilizi ottenibili dai diritti edificatori e il costo della realizzazione.

## Parte IV - CRITERI PER FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE ALLA FORMAZIONE DELLE SCELTE DI ASSETTO

### PREMESSA

In adesione al principio della *sostenibilità sociale*, richiamato nella Parte I dei presenti *Criteri*<sup>91</sup>, in questa sede si vogliono offrire spunti di riflessione, indirizzi metodologici e strumenti operativi per favorire la partecipazione della comunità locale alla formazione delle scelte che riguardano i processi di trasformazione urbana, ovvero dei luoghi, dei quartieri e, più in generale, dell'ambiente di vita delle comunità locali. Si allude quindi ad una partecipazione sociale, mirata al coinvolgimento della cittadinanza e della comunità locale, principale destinataria della trasformazione urbana e, pertanto, soggetto da ascoltare per soddisfarne i bisogni, le domande e le aspirazioni.

E' evidente che, letta sotto questo profilo, la *partecipazione* di cui qui si tratta è altra cosa rispetto al coinvolgimento degli operatori economici nei processi di trasformazione urbana, comunemente definito come *concertazione*, e tanto meno questa partecipazione ha a che vedere con la *copianificazione*, che coinvolge gli enti titolari di competenze nel campo della tutela e della trasformazione del territorio. Queste ultime due sono regolate da appositi moduli procedurali del nostro apparato normativo nazionale e regionale, nonché dal DRAG - *Indirizzi* per i PUG.

Quest'ultimo documento afferma la centralità della partecipazione della comunità locale al processo di formazione del PUG e indica come, in applicazione del criterio della differenziazione, i moduli partecipativi possano variare anche sensibilmente da contesto a contesto; gli *Indirizzi* per i PUG, pertanto, affidano ai Comuni la scelta dei modi della partecipazione ai fini della formazione del piano generale.

In questi *Criteri*, orientati alla formazione dei PUE, la partecipazione assume un ruolo ancor più centrale in quanto ha per oggetto temi molto vicini ai concreti problemi e bisogni della comunità. Essa, in quanto parte essenziale del processo di pianificazione, non va valutata limitatamente al contributo che può fornire per la individuazione di soluzioni urbanistiche e/o architettoniche durante la elaborazione e definizione dei piani esecutivi. Essa costituisce, se accuratamente gestita, un importante esercizio di democrazia 'locale' in un percorso fortemente formativo e di apprendimento reciproco per tutti gli attori che ne sono coinvolti: istituzioni, tecnici, operatori economici, cittadini, associati o a titolo individuale.

---

<sup>91</sup> Cfr la Parte I del presente documento, che recita: "... *sostenibilità sociale*, in riferimento alla necessità che la pianificazione sia costruita per garantire condizioni di benessere, equamente distribuite per classi e per genere, per le comunità locali e che quindi sia l'esito di processi partecipati di definizione dei problemi e di individuazione delle soluzioni; che inoltre sia finalizzata a promuovere la integrazione e l'inclusione sociale".

La partecipazione mette in atto nuovi codici di ascolto e di interpretazione di esigenze, desideri, aspettative di tutta una collettività, rimuove limiti al corretto dialogo e confronto tra i diversi interessi, spiega, o prova a spiegare, l'impraticabilità di certe soluzioni ai problemi presentati, mette a confronto le scelte possibili per risolvere le diverse criticità.

Per questo motivo il tema della partecipazione va introdotto con grande attenzione e va analizzato in tutte le sue componenti: gli obiettivi, i necessari attori, le possibili strategie, gli strumenti, i tempi e i luoghi del suo praticarsi. La partecipazione richiede, pertanto, una attenta strutturazione e organizzazione, ogni volta adeguate all'ambiente, alle situazioni, alle circostanze in cui deve attuarsi. Essa non va mai improvvisata né, tantomeno, basata su tecniche ripetitive di modelli partecipativi non idonei al contesto territoriale in cui va applicata.

Il tentativo di questo lavoro, quindi, è afferrare il significato più concreto della partecipazione e analizzare, a partire dalle indicazioni presenti nella letteratura esistente, nelle pratiche e nella normativa, come renderla uno strumento agile, flessibile e nello stesso tempo di grande efficacia rispetto agli obiettivi da raggiungere con la redazione di un Piano Urbanistico Esecutivo (PUE).

## ALCUNI INTERROGATIVI E PROBLEMATICITÀ

La letteratura riporta sia esperienze stimolanti e ricche di nuovi elementi utili a porre in essere pratiche partecipative efficaci, sia *report* generici, informali, da cui traspare in modo chiaro, e non in pochi casi, quanto la partecipazione sia sentita, invece, più come un percorso obbligato, perché imposto dal legislatore, che uno strumento realmente necessario per conseguire alcuni obiettivi strategici allo sviluppo del territorio.

Se, dunque, il riferimento alle pratiche partecipative è una costante, per esempio, negli Atti di indirizzo per la formazione dei Piani Urbanistici Generali, è anche vero che molteplici sono, poi, soprattutto da parte delle Pubbliche Amministrazioni interrogativi simili ai seguenti: è veramente utile la partecipazione? quali vantaggi se ne possono trarre e quali gli svantaggi eventuali? se utile, quando è opportuno avviarla, e con quali soggetti, in quali luoghi? quali le tematiche affrontabili durante l'esercizio della partecipazione? quali tecniche, strategie, strumenti è opportuno utilizzare perché risulti proficuo praticarla? infine, quali benefici, comunque, se ne traggono a prescindere dagli eventi contingenti che ne motivano l'uso sia per la popolazione che per gli stessi organi di governo?

L'osservazione delle esperienze di diversi Comuni che, a seguito della Lr 20/2001 e degli *Indirizzi* per i PUG, si approntano o già hanno avviato processi per la costruzione del proprio Piano Urbanistico Generale, fornisce elementi interessanti di riflessione su come ciascuna Amministrazione a tal proposito interpreti il dettato della legge gli indirizzi regionali e vi dia esecuzione. In sintesi si può affermare come ad un modello di partecipazione abbastanza ripetitivo si affianchi un modello partecipativo che vede coinvolti più attori sia pubblici che privati, tutti con maggiori gradi di responsabilità.

Sul piano pratico la *partecipazione*, se deve garantire gli obiettivi descritti precedentemente, presenta indubbiamente caratteri di estrema fragilità ma può costituire anche una grande opportunità.

Infatti, i requisiti indispensabili che essa dovrebbe avere, cioè di versatilità e di adattabilità ai diversi contesti e ai diversi attori, potrebbero costituire un limite in termini di efficacia, ma se attentamente strutturata e gestita, continuamente monitorata e adattata alle situazioni e alle circostanze, questi stessi requisiti possono divenire, al contrario, suoi punti di forza soprattutto per la sua efficacia sia sul piano del coinvolgimento degli attori che sulla qualità dei contenuti.

La necessità, infatti, di formulare strategie, tecniche e strumenti operativi, adatti ai contesti e ai soggetti, e l'esigenza, spesso, di mutare sia strategie che tecniche e strumenti nelle diverse fasi, al variare degli attori, consentono di porre in campo strumenti operativi sempre nuovi, mantenendo nei partecipanti livelli alti di interesse e aspettative e alto il livello anche qualitativo di partecipazione.

In molti report sulle pratiche partecipative, pur considerate complessivamente quale percorso positivo, si lamenta una scarsa presenza dei cittadini, i veri destinatari, poi, di ogni trasformazione urbana.

Le motivazioni di questa scarsa partecipazione sono per lo più attribuite ai:

- **fattori culturali:** assuefazione storica alla pratica della delega; scarsa fiducia nella propria capacità di affrontare tematiche estranee alle proprie conoscenze; rifiuto di assumersi qualsiasi forma di responsabilità; preferenza per un ruolo critico nei confronti di qualsiasi scelta effettuata, tirandosi fuori da qualsiasi coinvolgimento concretamente responsabile, scarsa fiducia nella Pubblica Amministrazione e nella sua capacità di tener fede agli impegni presi;
- **fattori economici:** difficoltà a raggiungere i luoghi scelti per gli incontri perché privi, per esempio, di un proprio mezzo di trasporto, nulla o scarsa accessibilità a strumenti informatici ecc.;
- **fattori sociali:** scarsa autostima, modesto capitale sociale, difficoltà di interazione in ambienti, comunque, istituzionalizzati ecc..

Un motivo ulteriore di disaffezione a tali pratiche è, innegabilmente, la difficoltà a comprendere il tecnicismo delle norme e il linguaggio che caratterizza gli strumenti urbanistici sui quali i cittadini possono essere chiamati ad esprimere una opinione.

Un percorso, quindi, quello partecipativo particolarmente arduo, messo in moto da troppo poco tempo perché possa divenire una pratica costante di esercizio di democrazia e sia utile, tra l'altro, ad accrescere il senso di appartenenza al territorio, da intendersi come un luogo/patrimonio da usare, ma anche proteggere, rigenerare, rivitalizzare.

Purtroppo nel tempo si è persa questa coscienza civica che sollecitava ad interessarsi e far parte della *res publica*: *“L’effetto urbano positivo sta nella qualità dei rapporti sociali dentro una dimensione in cui possa esprimersi partecipazione e creatività. Tuttavia anche una piccola e media città possono perdersi. Questo accade quando gli abitanti disgregano il loro rapporto, non si occupano più delle strutture urbane e consegnano la gestione a poteri distaccati, avidi o autocratici ... In generale o la città è e resta dei cittadini o non ha valore urbano”*.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Guiducci R., 1990 *L'urbanistica dei cittadini*, Bari, Laterza

## LA PARTECIPAZIONE NEL QUADRO NORMATIVO REGIONALE

Nella legislazione regionale in materia di governo e uso del territorio (Lr 20/2001, art. 2, comma c), e coerentemente nel DRAG – *Indirizzi* per la pianificazione comunale, la partecipazione costituisce la base su cui i piani urbanistici di nuova generazione devono comporsi e prendere forma. I quadri conoscitivi e i quadri interpretativi si alimenterebbero e arricchirebbero in modo costante di numerosi elementi derivanti dal confronto dialettico tra differenti competenze e professionalità. Questa necessaria e costante interazione tra saperi esperti tecnici, disciplinari e saperi basati sull'esperienza, definiti comuni o contestuali, definirebbe di volta in volta la qualità e i contenuti del procedimento di elaborazione dei piani urbanistici fino alla scelta di quello che sarà il futuro auspicabile e praticabile della città.

Nel Piano Paesaggistico Territoriale Regionale: *“Il processo partecipativo (...) non è la semplice registrazione di una ‘percezione’ data, ma un processo euristico di decodificazione e ricostruzione di significato, attraverso l’apprendimento collettivo del passaggio come bene comune, facendo interagire saperi esperti e saperi contestuali per il riconoscimento da parte dei diversi attori dei valori patrimoniali per innescare patti per la cura e la valorizzazione del patrimonio”.*

Se il discorso, poi, si sposta sugli atti concreti che definiscono “la città a divenire”, è evidente come la partecipazione richieda riflessioni più specifiche. Non si tratta, infatti, solo di stabilire norme e indirizzi, ma operare con coscienza e sapienza, a partire da una conoscenza non solo tecnica e scientifica, ma anche ricettiva di denunce e istanze legate al contesto di riferimento, che i detentori di comune, quotidiana esperienza urbana, sono in grado di trasmettere. Anche i politici locali, in particolare quelli che rappresentano istituzionalmente la comunità insediata, sono chiamati a svolgere il ruolo di facilitatori dei processi partecipativi, perché la loro presenza ed il loro coinvolgimento diretto assicura credibilità alle indicazioni eventualmente elaborate durante gli incontri e garantisce la conoscenza approfondita di attori e contesto oggetto dello studio di piano. Per far questo è necessario che i politici che hanno promosso il processo di partecipazione siano realmente convinti dell'utilità di tale strumento e che vivano insieme a tecnici e cittadini i momenti di discussione sul piano.

Anche il modo in cui la partecipazione viene organizzata influisce sul suo successo e sulla sua efficacia: ad esempio, molto importante è la scelta del luogo o dei luoghi in cui realizzare incontri pubblici. Questi devono essere non solo facilmente raggiungibili e accessibili, ma devono contenere anche una forte valenza simbolica per tutta la comunità, rappresentare, forse, in piccolo l'essenza stessa della città, richiamare alla mente luoghi, fatti, eventi, in breve, la storia e l'identità del contesto. E talvolta è necessario che siano le istituzioni ad andare nei luoghi normalmente frequentati dalle diverse popolazioni della città piuttosto che chiedere che siano loro a muoversi verso luoghi con i quali non hanno confidenza o che, addirittura, possono incutere timore.

La partecipazione inoltre può essere un utile strumento di apprendimento collettivo per favorire la comprensione dell'utilità della individuazione delle invarianti strutturali per la tutela e la valorizzazione del patrimonio identitario comunale da tramandare alle future generazioni, coerentemente agli obiettivi di sviluppo sostenibile che tutti i piani ormai dichiarano di perseguire.

Si conferma, ancora una volta, come la partecipazione risulti fondamentale per acquisire una nuova visione del territorio, una visione che può definirsi 'fenomenologica'. Questo aspetto, pur se fortemente influente per quanto riguarda la costruzione di obiettivi condivisi, non viene considerato nella giusta misura e quasi sempre è trascurato, il che limita e ostacola la trasparenza nelle scelte indebolendo l'efficacia stessa del Piano.

## IL RUOLO DELLA PARTECIPAZIONE NEI PIANI URBANISTICI ESECUTIVI

I Piani Urbanistici esecutivi, nella nuova forma di pianificazione comunale, non sono più da intendersi come mero strumento di attuazione dei contenuti del PUG. Infatti, la possibilità di variare le previsioni programmatiche del PUG, all'interno del solo Consiglio Comunale (sempre che non si modifichino le previsioni strutturali) consente una maggiore flessibilità della parte operativa del piano e assegna un ruolo sempre più rilevante alle fasi programmatica e attuativa. Il livello di pianificazione progressivamente più vicino alla reale attuazione delle previsioni generali ha, in questo modo, la possibilità di essere sempre più rispondente alle esigenze di operatori ed abitanti nel momento in cui queste possono realizzarsi. Si dovrebbero evitare, quindi, tutte le incongruenze che si verificavano nell'attuazione dei vecchi Piani Regolatori Generali, le cui previsioni si realizzavano molto spesso a grande distanza temporale dalla approvazione dello strumento generale, con un'elevata probabilità di risultare insoddisfacenti rispetto alle mutate condizioni del contesto operativo.

Anche per questo la partecipazione alla formazione dei Piani Urbanistici Esecutivi assume una rilevanza strategica, **la più concretamente influente nel disegno della città.**

La partecipazione diventa fondamentale per contribuire a rendere i contenuti progettuali maggiormente aderenti alle esigenze del contesto territoriale e degli abitanti. A tale scopo occorre sperimentare nuove tecniche per adeguarle ai nuovi strumenti attuativi, definire i tempi di attuazione, le fasi di svolgimento delle stesse pratiche, il coinvolgimento di ancora più numerosi soggetti privati e pubblici in un intreccio di interazioni trasversali, top down, bottom up, ovvero tra comunità, istituzioni, nonché, all'interno di ciascuno dei differenti significati che la partecipazione può assumere. In sostanza si opererebbe un intreccio fertile di interazioni tra saperi esperti, saperi comuni o contestuali rappresentati da soggetti diversi o dagli stessi soggetti in ruoli differenti.

Vi sono in letteratura molteplici modalità di classificare i piani urbanistici esecutivi, in particolare di quelli già previsti dalla normativa italiana dal 1942. Tra queste, al fine di orientare le pratiche partecipative, appare maggiormente utile ordinare i PUE in funzione della tipologia di soggetto che li promuove. Una possibile tassonomia può essere la seguente<sup>93</sup>:

1. PUE promossi da operatori pubblici<sup>94</sup>

<sup>93</sup> La situazione, come è noto, è ben più fluida di quella indicata in questa sede esclusivamente a titolo esemplificativo, potendo gli stessi strumenti essere sia di iniziativa pubblica che privata.

<sup>94</sup> Come ad esempio le seguenti tipologie, non esaustive dell'ampia varietà esistente: Programmi di Recupero Urbano (PRU); Programmi di Riqualificazione Urbana (PRiU); Piani Particolareggiati di Esecuzione, Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie" (PIRP) , Piani di zona per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP); Piani delle aree da destinare a Insediamenti Produttivi (PIP); Piani di Interventi di Recupero Territoriale (PIRT); Contratti di Quartiere (CdQ), ecc.

2. PUE promossi da operatori “misti”, ovvero pubblici e privati<sup>95</sup>
3. PUE promossi da operatori privati<sup>96</sup>

Questa distinzione appare utile per disciplinare le forme di partecipazione perché, sebbene gli obiettivi e le conseguenze sul territorio dei PUE in alcuni casi possono essere anche le medesime, i modi con cui questi sono costruiti, i tempi, le interazioni con la cittadinanza e l'incidenza delle stesse pratiche partecipative possono essere differenti.

Per poter meglio comprendere quanto è possibile realizzare all'interno di ciascun PUE per rendere la partecipazione non solo effettiva, ma anche efficace, sembra opportuna qualche riflessione che tenga conto delle differenze che li caratterizzano.

Molte delle forme che i PUE possono assumere discendono direttamente (anche per l'equiparazione diretta introdotta dalla Lr 20/2001) dalle esperienze di programmazione urbana complessa svolte in Italia a partire dall'inizio degli anni novanta. Pur se in apparenza accomunati dai medesimi fini del recupero e della riqualificazione, gli obiettivi che ciascuna categoria di questi programmi persegue appaiono spesso diversi e ancor più differenziati sono i rispettivi esiti.

In questo quadro, in funzione della tipologie di soggetto che promuove il PUE ci si può porre molteplici domande: che tipo di partecipazione può aver luogo? Chi è più opportuno che la gestisca e con quali modalità? Che efficacia può avere la partecipazione?

La Lr 20/2001 prevede ampie forme di partecipazione nel procedimento di formazione dei PUE, dopo l'adozione del piano: l'art.16, comma 6, della 20/2001, recita: “chiunque abbia interesse può presentare proprie osservazioni, anche ai sensi dell'articolo 9 della l. 241/1990...”. Essa estende lo spettro dei partecipanti rispetto alla LR 56/1980, che prevedeva la possibilità di presentare opposizioni da parte dei proprietari degli immobili compresi nel piano ed osservazioni da parte di chiunque. Ora l'amministrazione può acquisire sul piano urbanistico adottato non solo osservazioni a tutela dell'interesse pubblico ma anche manifestazioni di interessi particolari.

L'aspetto da sottolineare in questa sede è che le osservazioni “formali” a garanzia di interessi pubblici e privati, previste dopo la adozione e la pubblicazione del piano (ossia dopo la decisione) sono cosa diversa dalla partecipazione alla formazione del piano, di cui questi *Criteri* principalmente si occupano. Peraltro va considerato che gli interessi coinvolti nel processo di partecipazione sono intrinsecamente differenti, potendosi distinguere fra interessi diretti (di chi trae un vantaggio o svantaggio diretto dalla trasformazione, sia esso imprenditore o proprietario di suolo o abitante) e interessi diffusi (che attengono alla tutela e salvaguardia di interessi generali, spesso rappresentati da associazioni del cosiddetto terzo settore, sindacati, ecc).

La Lr 21/2008 “Norme per la rigenerazione urbana”, ferma restando la partecipazione successiva all'adozione, anticipa la partecipazione alla fase di elaborazione dei

<sup>95</sup> Come ad esempio: Programmi Integrati di Intervento (PII), Programmi di Recupero Urbano (PRU), Programmi di Riqualificazione Urbana (PRIU), ecc.

<sup>96</sup> Come ad esempio: Programmi Integrati di Intervento (PII); Piani di Lottizzazione convenzionata, ecc.

Programmi integrati di rigenerazione urbana, i quali assumono gli effetti di strumenti urbanistici esecutivi. La legge prevede che già nel Documento programmatico per la rigenerazione urbana il Comune specifichi le iniziative che si intende assumere per assicurare la partecipazione civica e il coinvolgimento di altri enti e delle forze sociali, economiche e culturali alla elaborazione e attuazione dei Programmi (art. 3, comma 3, lettera d) e, nel caso di mancata adozione del Documento programmatico, obbliga a includere tale indicazione nel Programma di rigenerazione, con particolare riferimento alla partecipazione degli abitanti che risiedono o operano nel contesto da riqualificare o negli ambiti ad esso contigui e al coinvolgimento delle forze sociali, economiche, culturali, rendendo conto del grado di condivisione del Programma da parte degli stessi (art. 4, comma 2, lettere g e h). E quest'ultima condizione vale sia per i programmi di iniziativa pubblica sia per quelli di iniziativa privata.

La partecipazione alla formazione di uno strumento urbanistico è un'opportunità di acquisizione di nuovi elementi e strumenti non solo di conoscenza, ma anche operativi per la salvaguardia di interessi della comunità e/o soggetti.

Riuscire a render vitale e dinamico il rapporto tra gli attori, pubblici e privati, in un confronto costante in cui le rispettive competenze, quelle basate su conoscenza, professionalità ed esperienza e quelle che si fondano sul senso comune, conoscenza dei luoghi ed esperienza urbana, sono fatte salve, consente di aprirsi all'ascolto reciproco e alla riflessione, sulle ipotesi e sulle scelte, ma consente anche di accrescere le conoscenze sulle interdipendenze tra ambiente naturale e costruito e ambiente sociale ed economico. Tutto questo, facendo crescere le consapevolezza amministrative e sociali su obiettivi e possibili esiti delle trasformazioni urbane, può certamente migliorare la qualità sia degli interventi di recupero e riqualificazione (in particolare) sia quelli con i quali si realizzano nuovi insediamenti, concorrendo a soddisfare quel "bisogno di città" così intensamente sentito nella società contemporanea.

La partecipazione è anche, o dovrebbe soprattutto essere, uno strumento di inclusione sociale, ma, paradossalmente, sono proprio gli esclusi ad avere una scarsa conoscenza di ciò che si intende realizzare con la partecipazione. Essi in genere hanno anche una scarsa conoscenza del significato proprio della partecipazione, di quella che può essere la sua efficacia quale strumento di superamento dell'isolamento, e di quali opportunità essa offrirebbe per una maggiore visibilità e comprensione di quei loro bisogni forti, solo parzialmente noti agli 'esperti' o da costoro soltanto supposti.

Nel rapporto, poi, tra saperi comuni, saperi esperti e saperi contestuali, sarà compito di tecnici, amministratori, politici verificare la necessità di operare ricorrendo a strategie di passaggio dalla conoscenza alla previsione nelle forme che in letteratura sono denominate "*response shaping*" (dare forma a bisogni latenti, ma non esplicitati, perché inconsci), "*response reinforcing*" (dare maggiore forza a richieste congruenti con le potenzialità del territorio) o "*response changing*" (trasformare richieste insostenibili in obiettivi plausibili).

## UNO SCHEMA OPERATIVO

Dalla lettura, analisi e studio di molteplici pratiche partecipative, che ‘regolano’ e ‘reggono’ il nuovo rapporto pubblico/privato, nonché da lettura e analisi anche della letteratura di riferimento appaiono costantemente richiamate tre fasi o, meglio, tre diverse modalità di intendere la partecipazione, secondo una modalità crescente di coinvolgimento:

A tal proposito, si può fare riferimento all’articolazione assunta dal Regolamento di partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana<sup>97</sup>, che distingue fra:

- *Informazione*, quale primo livello della partecipazione, finalizzato a mettere a disposizione dei cittadini notizie e documentazioni capaci di illustrare le caratteristiche essenziali di programmi e progetti e consentire un coinvolgimento più consapevole durante le successive fasi.
- *Consultazione*, quale fase nella quale i cittadini possono proporre, condividere e discutere, insieme ai rappresentanti istituzionali, proposte e suggerimenti riguardanti l'intervento di trasformazione urbana.
- *Partecipazione* quale coinvolgimento più forte degli abitanti nei processi decisionali, che comprende diverse attività e incontri, con l'obiettivo di progettare insieme le trasformazioni del territorio a partire dai suoi problemi e dalle sue risorse, e si sviluppa attraverso incontri mirati quali focus group, workshop e gruppi di lavoro, quali sedi nelle quali possono essere decise in maniera condivisa, ad esempio, le trasformazioni urbanistiche ed edilizie, la creazione e localizzazione di nuovi servizi e funzioni per il quartiere, la realizzazione di azioni di sviluppo economico, di animazione sociale e culturale, e di riqualificazione ambientale.

All'interno, poi, di ciascuna di queste fasi sono individuabili modalità, tempi, strumenti alquanto variabili nella struttura e nei contenuti: dalle assemblee cittadine, ai forum, agli incontri on – line, schede anagrafiche, questionari generali e tematici ecc. ecc.

E' evidente come la partecipazione si concretizzi essenzialmente in un apporto ‘concettuale’, ma anche pragmatico di tipo fortemente contingente, in quanto legato all'intervento da attuarsi, sia che questo parta da una iniziativa privata sia da iniziativa pubblica.

Questa condizione di contingenza, l'essere legati a quell'unico processo, può comportare una perdita di efficacia dello strumento della partecipazione<sup>98</sup> per :

- l'isolamento nel tempo della pratica partecipativa, unica perché legata soltanto al progetto urbano che l'ha prodotta;

<sup>97</sup> Approvato dal Consiglio Comunale con Delibera n. 57/2006, disponibile sul sito <http://www.comune.roma.it>

<sup>98</sup> Ciò a meno che essa non informi l'intero sistema della pianificazione, come ad esempio previsto dalla LR 21/2008, fin dalla elaborazione del Documento Programmatico Preliminare

- l'eccessivo onere in termini di impegno economico e di risorse umane che comporta ogni volta la sua organizzazione e gestione;
- la scarsa incisività di un singolo processo di partecipazione sul piano della crescita della coesione e solidarietà sociale, nonché di mitigazione della distanza pubblico – privato all'interno della comunità locale.

Per garantire perciò una maggiore *permanenza* ed *efficacia* alla Partecipazione e per rendere maggiormente durevoli e strutturali i suoi effetti culturali sul modo di intendere il rapporto tra abitanti ed istituzioni, occorre costituire un *percorso praticabile con metodologia flessibile*, a cura dei diversi attori, pubblici e privati che costruiscono i processi partecipativi.

A questo scopo, per quanto riguarda la partecipazione nei PUE, è necessario individuare:

**Soggetti:** Amministrazione comunale e, in particolare, Assessorato Comunale che promuove o gestisce i PUE; Ufficio comunale competente al rilascio di pareri e/o autorizzazioni; Ufficio Relazioni con il Pubblico e/o Urban Center o altre tipologie di strutture dedicate a gestire il rapporto con i cittadini; residenti delle aree interessate e/o in quelle confinanti o relazionate; rappresentanti di associazioni ambientaliste, parrocchiali, sindacali, di volontariato e del cosiddetto "terzo settore" interessate, rappresentanti dei partiti di opposizione, progettisti e componenti il gruppo di lavoro del PUE, proprietari, imprese edili interessate, banche e/o altri soggetti finanziatori. Appare particolarmente significativo il ruolo che possono svolgere i rappresentanti politici che usualmente incontrano la cittadinanza per comprenderne esigenze, bisogni indirizzi e che all'interno di questo tipo di processi potranno finalizzare ad obiettivi individuabili e misurabili la loro attività, senza prevaricare gli altri soggetti, ma potenziandone utilmente la capacità di farsi ascoltare.

**Luogo:** spazio dove ogni cittadino anche a titolo personale possa autonomamente e liberamente consultare documentazione cartacea e digitale su tutte le iniziative intraprese o da intraprendersi e anche proporre e votare pro e contro qualsiasi azione da intraprendersi. Tenendo conto del Principio di Differenziazione richiamato negli Indirizzi regionali per la formazione dei PUG, in funzione della dimensione demografica e territoriale dei comuni interessati, si ritiene utile realizzare in ogni città una struttura permanente che nei Comuni di minor dimensione può essere utilmente collocata nell'URP o nell'Ufficio Tecnico Comunale, mentre in quelli più grandi sia articolata in più sezioni, relative alle diverse circoscrizioni o quartieri, dotata ciascuna di un proprio Laboratorio permanente che funzioni come archivio di documentazione cartacea e digitale, ma anche come luogo di ascolto e confronto continui dove ogni cittadino possa essere costantemente informato e possa proporre, valutare, giudicare, votare qualsiasi iniziativa da attuarsi o in via di attuazione in un continuo monitoraggio sulla validità delle singole azioni. Ogni laboratorio, compatibilmente con le disponibilità finanziarie dell'Ente, è dotato di una equipe, adeguatamente formata, che si occupa di gestione, formazione orientamento all'interno dei laboratori, oltre che di pianificare e programmare le attività.

**Strumenti:** sugli strumenti per la partecipazione esiste ormai una ampia letteratura e molte linee guida, sperimentate in Italia e soprattutto nei paesi anglosassoni. In questa sede si può ad esempio fare riferimento a un manuale italiano L. Bobbio (a cura di), *A più voci*, promosso nel 2004 dal Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che raccoglie molte testimonianze concrete e offre una panoramica di tecniche partecipative, articolate in virtù della finalità che la partecipazione stessa assume:

- *“tecniche per l’ascolto, ossia metodi che aiutano a capire come i problemi sono percepiti dagli stakeholder e dai comuni cittadini. Possono essere impiegati soprattutto nella fase preliminare, quando si tratta di avviare un processo inclusivo, individuare i possibili interlocutori e capire quali sono i temi su cui lavorare;*
- *tecniche per l’interazione costruttiva, ossia metodi che aiutano i partecipanti a interloquire tra di loro e a produrre conclusioni interessanti. Possono essere impiegati per organizzare e gestire il processo decisionale inclusivo;*
- *tecniche per la risoluzione dei conflitti, ossia metodi che aiutano ad affrontare questioni controverse. Possono essere impiegati quando sorge un conflitto”<sup>99</sup>.*

All’interno del documento, in virtù di queste finalità, sono descritte potenzialità, e limiti, di strumenti diffusi spesso inconsapevolmente, come la modulistica cartacea e digitale, mappe, plastici, strumenti informatizzati acquistabili anche on line come il “Planning for Real<sup>100</sup>”, camminate di quartiere<sup>101</sup>, brainstorming<sup>102</sup>, focus group<sup>103</sup>, ed ogni altro strumento che il gruppo di lavoro del PUE ritiene utile ad una migliore comprensione, comunicazione e condivisione delle scelte del piano.

**Tempi e procedure:** le procedure amministrative per la elaborazione del PUE sono disciplinate dall’art. 16 della LR 20/2001. Come si è accennato, esse prevedono una partecipazione successiva alla fase di adozione del PUE. Per favorire la partecipazione nella fase che precede l’adozione del Piano, le procedure possono essere integrate nei modi seguenti:

*Primo caso: PUE promossi da operatori pubblici e/o pubblici e privati*

<sup>99</sup> L. Bobbio (a cura di), *A più voci*, Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per l’Innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma-Napoli, pag. 55

<sup>100</sup> Planning for Real è un metodo codificato e registrato dalla “The Neighbourhood Initiatives Foundation” <http://www.nif.co.uk/>

<sup>101</sup> Conoscere insieme i luoghi consente: ai tecnici di rilevare elementi utili al progetto che la diversa sensibilità dei cittadini può far notare; agli abitanti di comprendere meglio le scelte tecniche, spesso difficilmente comprensibili su “carta”.

<sup>102</sup> Il brainstorming è una tecnica che liberando da comuni inibizioni la creatività dei singoli consente di reinquadrare il problema, gestire conflitti e trasformare le proposte irrealizzabili in soluzioni tangibili. Un’ampia trattazione in italiano in C. Bezzi, I. Baldini, *I brainstorming. Pratica e teoria*, Francoangeli, Milano, 2006.

<sup>103</sup> Il focus group è una tecnica basata su un campione ristretto di persone che vengono fatte discutere su un determinato argomento alla presenza di esperti, che operano come animatori, moderatori o facilitatori, che non solo ricavano dall’andamento della discussione informazioni sull’orientamento dei partecipanti ma facilitano lo scambio di idee e punti di vista fra i partecipanti favorendo la riformulazione di problemi e soluzioni. Un agile manuale è il lavoro di C. Albanesi, *Il focus group*, Carocci, Roma, 2005.

La Giunta Comunale può adottare un Documento di Indirizzo per la formazione del PUE contenente, oltre che l'identificazione dell'area oggetto della trasformazione, gli scopi del PUE, l'individuazione delle categorie di soggetti potenzialmente interessati e del Responsabile del Procedimento. Il Documento è depositato, per quindici giorni consecutivi, presso la segreteria del Comune, in libera visione al pubblico. Del deposito è dato avviso sull'albo comunale e sul sito web istituzionale. Nel Documento sono individuate le forme più opportune di partecipazione, in funzione del contesto territoriale e socio-economico. Successivamente il percorso di formazione riprende quanto già previsto dall'art. 16 della Lr 20/2001.

*Secondo caso: PUE promossi da operatori privati*

Qualora il PUE sia proposto dai soggetti di cui al comma 1, lettere b) e c) dell'articolo 16 della Lr 20/2001, entro 15 giorni dal deposito degli elaborati presso l'Ufficio competente, può essere dato avviso sull'albo comunale e sul sito web istituzionale.

Tuttavia, al di là degli aspetti formali, è importante che l'amministrazione comunale si adoperi per favorire la partecipazione degli abitanti che risiedono o operano nel contesto sottoposto a PUE, da un lato per accrescere le conoscenze sul contesto stesso e meglio soddisfare attraverso le trasformazioni prefigurate i bisogni e le domande locali, dall'altro per ampliare con il contributo delle "conoscenze contestuali" lo spettro delle ipotesi progettuali e, in quest'ambito, scegliere soluzioni quanto più possibile condivise.

## Parte V - CONTENUTI DEGLI ELABORATI DEL PUE

### PREMESSA

Pur nella ampiezza e varietà di tipologie di strumenti, piani e programmi, ricompresi nella categoria dei Piani Urbanistici Esecutivi, e fermi restando gli elaborati richiesti da specifiche norme nazionali e regionali di riferimento o dagli stessi strumenti urbanistici generali, in questi *Criteri* vengono fornite indicazioni sui contenuti degli elaborati tecnici dei PUE. Gli elaborati dovranno essere definiti in relazione alle caratteristiche dello specifico PUE e della relativa area di intervento, quali ad esempio: dimensione dell'area interessata; valore, vulnerabilità, criticità dei luoghi e strategicità dell'ambito di intervento; contiguità a siti di particolare interesse storico o ambientale o a infrastrutture di rilievo urbano o territoriale; presenza di aree o immobili degradati da sottoporre a interventi di riqualificazione, riuso ecc.. Pertanto, in funzione della dimensione dell'area di intervento e della complessità delle problematiche da affrontare, nonché dei contenuti specifici del PUE, gli elaborati possono essere variati, per numero, contenuto e scala di rappresentazione; essi inoltre possono essere aggregati e rappresentati secondo l'organizzazione e la sequenza più adatta allo specifico contesto di intervento.

L'elenco dei contenuti di seguito indicato, ovviamente, costituisce un indirizzo per la redazione dei PUE, mentre non ha valore per le pianificazioni di settore o tematiche, che abbisognano, sulla base dei particolari contenuti, di elaborati specifici. Esso può essere modificato o integrato dal PUG che, attraverso le relative NTA, può richiedere elaborati specifici, in funzione delle finalità, caratteristiche e struttura del PUG stesso.

I contenuti degli elaborati sono finalizzati a esplicitare i contenuti del PUE in applicazione dei presenti *Criteri* in chiave di sostenibilità ambientale, economica e sociale; pertanto si rimanda alle Parti II, III e IV del presente documento per i contenuti specifici da inserire. Essi riguardano gli aspetti urbanistici del PUE. Per quanto riguarda la Valutazione Ambientale Strategica che dovrà accompagnare il PUE, qualora assoggettabile, si rimanda agli elaborati previsti dalle norme in vigore e alle eventuali indicazioni emanate dall'Autorità competente.

### CONTENUTI DEGLI ELABORATI

#### *Analisi*

- **Inquadramento territoriale** dell'area oggetto di intervento su Carta Tecnica Regionale (CTR) aggiornata, con individuazione del perimetro del PUE, delle risorse ambientali, paesaggistiche, rurali, insediative, infrastrutturali che

connotano l'intorno, con indicazione della loro accessibilità (1:5.000 e 10.000 se significativa);

- Ricognizione giuridica rilevabile da stralci di:
  - **elaborati del PUG/S e del PUG/P** attinenti all'area del PUE e al suo intorno significativo, comprensivi della individuazione delle invarianti strutturali, del contesto di appartenenza e dei contesti limitrofi, con apposita distinzione grafica fra le opere ed i servizi esistenti, in corso di realizzazione e programmati;
  - **strumenti di pianificazione di area vasta** sovraordinati allo strumento comunale (PAI, PUTT/P, PTCP, ...);
  - **vincoli esistenti** (ambientali, paesaggistici e culturali ai sensi del D.Lgs. 42/04 e s.m.i., servitù, fasce di rispetto, SIC/ZPS ecc.) nelle aree interessate dal PUE e del loro intorno significativo;
- Stato di fatto **su planimetria generale**, con la individuazione del perimetro del PUE riportata su base aerofotogrammetrica e su base catastale (1:1.000/1:2.000);
- **Rilievo di:**
  - aspetti ambientali delle aree interessate dal PUE e del loro intorno significativo: caratteri geo-morfologici, naturalità e verde, risorse ambientali e relative criticità, anche con riferimento ai vincoli rivenienti dagli strumenti sovraordinati o da specifici provvedimenti di tutela, nonché criteri indicati nella Parte II dei presenti *Criteri*, par. "*Fattori ambientali e climatici del sito*";
  - aspetti insediativi delle aree interessate dal PUE e del loro intorno significativo: analisi morfologica e tipologica dell'insediamento esistente, analisi morfologica e funzionale dello spazio pubblico, delle attrezzature di interesse collettivo, analisi del patrimonio culturale, anche con riferimento alle descrizioni individuate nella Parte II dei presenti *Criteri*, par. "*Contesti e morfologie urbane*";
  - aspetti infrastrutturali delle aree interessate dal PUE e del loro intorno significativo: analisi della viabilità, delle reti tecnologiche e degli impianti, ovvero delle urbanizzazioni primarie e secondarie esistenti;
- **Rilievo planialtimetrico** e sezioni caratteristiche delle aree interessate dal PUE e del loro intorno significativo con curve di livello ad equidistanza non superiore a m. 1, riferite ai capisaldi della CTR;
- **Rilievo architettonico** quotato degli immobili esistenti interessati da significative trasformazioni, con quote usate per il computo delle superfici e dei volumi (1:200/1:100);
- **Computo** di superfici e volumi;
- **Documentazione fotografica** della zona e degli immobili con indicazione dei punti di ripresa.

### **Interpretazione**

Sono da considerare contenuti interpretativi o di sintesi tutti quelli che consentono di rappresentare e argomentare i risultati delle analisi e le valenze e le criticità dell'area di intervento e del suo intorno, ai fini delle pratiche partecipative e della definizione del progetto. I relativi elaborati, pur potendo essere realizzati con modi e tecniche libere e non formalizzati, debbono consentire di indicare, secondo quanto indicato nella Parte II dei presenti *Criteri*, par. "L'analisi del sito e del contesto", alcuni "quadri di sintesi", ovvero:

- **Qualità ambientali** del contesto, fattori di rischio e opportunità (1:1.000/1:2.000);
- **Qualità del sistema insediativo**, delle reti e della mobilità, fattori di rischio e opportunità (1:1.000/1:2.000);
- **Sintesi interpretative** e individuazione di eventuali "invarianti" alla scala del PUE, ovvero di elementi e sistemi che, sebbene non siano censiti tra le invarianti strutturali del PUG, ne acquisiscano localmente il significato e l'importanza (1:1.000/1:2.000) viste anche nella loro potenzialità di essere assunte come matrici del nuovo insediamento.

### **Metaprogetto o progetto preliminare**

Il metaprogetto comprende tutti gli studi preliminari, come scenari alternativi, ipotesi morfologiche di assetto, masterplan, o altri elaborati finalizzati o prodotti all'interno dei processi di partecipazione, che abbiano come oggetto gli elementi indicati nella Parte II dei presenti *Criteri*, par. "Il metaprogetto". Essi, pertanto, devono includere forme di rappresentazione e comunicazione non tecnica degli studi e delle ipotesi progettuali, ovvero:

- gli elementi rilevanti rivenienti dalle previsioni strutturali e programmatiche del PUG,
- la definizione delle funzioni da allocare,
- le prestazioni ambientali ad esse correlate,
- le interrelazioni di tipo logistico tra le funzioni considerate,
- le relazioni con le funzioni esistenti,
- i vincoli determinati dalla normativa specifica delle funzioni individuate,
- i vincoli economici,
- lo studio della qualità della luce, del clima acustico, della ventilazione disponibile, del comfort termico, della qualità dell'aria,
- una prima definizione dell'impianto morfologico, anche attraverso rappresentazioni in tre dimensioni, finalizzato a rendere intelligibile l'assetto di progetto.

Gli elaborati vanno allegati al PUE, in modo da testimoniare il processo di formazione del piano e il coinvolgimento della popolazione, anche secondo quanto indicato nella Parte IV dei presenti *Criteri*.

### **Progetto**

- **Inquadramento territoriale** della planimetria del progetto di PUE su Carta Tecnica Regionale (CTR) e sulle tavole di PUG, comprensiva di un congruo intorno territoriale, da cui si rilevino le relazioni con le risorse ambientali, con i segni del territorio, le invarianti strutturali, i contesti e le preesistenze (1:5.000);

- **Individuazione delle aree per le opere di urbanizzazione primaria, delle zone destinate a servizi/standard e delle aree edificabili** sulle planimetrie del PUE (1:1.000/1:2.000), da cui si rilevino:
  - il sistema delle funzioni al piano terra e ai piani superiori degli edifici, delle relative pertinenze e degli spazi aperti;
  - il sistema delle attrezzature e degli spazi pubblici e di uso pubblico visti nelle loro relazioni con le preesistenze e con l'intorno e articolati in urbanizzazioni primarie<sup>104</sup> e secondarie<sup>105</sup>;
  - il sistema del verde, esistente e di progetto, visto nelle sue relazioni con le preesistenze e con l'intorno, anche ai fini della connessione con la rete ecologica locale e/o con il sistema del verde esistente e previsto dal PUG, che comprenda l'indicazione delle superfici permeabili e dei caratteri spaziali delle piantumazioni di progetto, corredata di abachi delle essenze da utilizzare, con riferimento alla Parte II dei presenti *Criteria*, par. "*Criteria per la progettazione del verde e la scelta delle essenze*";
  - il sistema della mobilità e dell'accessibilità carrabile, ciclabile e pedonale alle attrezzature, agli spazi pubblici e di uso pubblico, al verde e alle funzioni delle aree edificabili, anche con riferimento alla Parte II dei presenti *Criteria*, par. "*Criteria per la progettazione del sistema della mobilità*";
  - le morfologie insediative utilizzate, viste in rapporto ai contesti e alle morfologie preesistenti, ovvero dei tessuti da realizzare e/o delle modalità del completamento e della integrazione dei tessuti esistenti, con studi, profili, sezioni e abachi delle tipologie edilizie da utilizzare (1:500/1:200) e planimetrie rappresentative degli interventi sugli edifici esistenti, soggetti a

<sup>104</sup> Il progetto preliminare delle opere di urbanizzazione primaria deve indicare i punti di allaccio delle reti di progetto a quelle esistenti, ed essere elaborato con riferimento alla Parte II dei presenti *Criteria*, par. "*Principi di gestione ecologica delle urbanizzazioni primarie*"; gli schemi grafici di progetto, sono costituiti da:

- corografia generale contenente l'indicazione dell'andamento planimetrico delle opere e dei lavori da realizzare con riferimento all'orografia dell'area, con l'ubicazione dei servizi esistenti, in scala non inferiore a 1: 1.000;
- planimetria delle opere in scala non inferiore a 1: 200, sulle quali sono riportati il tracciato delle opere ed il loro dimensionamento;
- profili longitudinali delle opere da realizzare, in scala non inferiore a 1:1.000, sezioni tipo stradali in scala non inferiore ad 1:100;
- indicazioni di massima, in scala adeguata, di tutti i manufatti che l'intervento richiede ed il loro dimensionamento.

<sup>105</sup> Il progetto preliminare delle opere di urbanizzazione secondaria, nei casi in cui siano già previste dalla programmazione Comunale o siano concordate con la stessa Amministrazione, deve prevedere indicazioni circa la sistemazione prevista per gli spazi aperti e aree verdi, i materiali e gli elementi di arredo urbano, con riferimenti alla Parte II dei presenti *Criteria*, capp. "*Progettazione morfologico-funzionale*" e "*Progettazione climatica degli spazi urbani*".

Occorre ricordare che già il DRAG – Indirizzi per i PUG, in applicazione dell'art. 15, comma 5 della Lr 20/2001, chiarisce la possibilità di affidare ai proprietari la realizzazione degli interventi riservati dalla pianificazione comunale all'iniziativa pubblica: in proposito va precisato che si tratta di una scelta discrezionale del Comune, che va commisurata all'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico alla luce delle risorse pubbliche disponibili ma anche in relazione alla capacità dell'intervento privato di rispondere concretamente ed effettivamente alle esigenze della comunità perseguite dalla previsione del piano.

demolizione con o senza ricostruzione, a restauro o ristrutturazione (1:500 o altra scala adeguata al tipo di intervento);

- **Progetto planivolumetrico** (1:500), con rappresentazione di seguenti elementi:
  - altezza minima e massima degli edifici;
  - ingombro planivolumetrico degli edifici, definito in termini di localizzazione sull'area edificabile;
  - allineamenti da rispettare verso le aree e gli edifici pubblici e gli spazi aperti;
  - distanza minima e massima tra edifici e tipologie edilizie;
  - destinazioni d'uso ammissibili in termini quali/quantitativi.
- **Rappresentazioni utili a valutare l'inserimento dell'intervento nel contesto:** rendering, rappresentazione in tre dimensioni, plastico, fotomontaggi o quant'altro ritenuto necessario ai fini della comprensione del progetto presentato e dell'inserimento dello stesso nel contesto di riferimento, con particolare riferimento al rapporto visuale e dimensionale con le preesistenze con carattere storico, artistico e testimoniale, nonché paesaggistico;
- **Rappresentazione planimetrica dei comparti urbanistici** con individuazione della superficie pubblica ed edificabile, della suddivisione in unità di intervento minimo delle aree edificabili, in tempi di attuazione, con tabella di sintesi dei dati dimensionali (superficie, volume, indici e parametri richiesti dal PUG, aventi titolo e relative % come definite nella tabella dell'assetto proprietario), anche secondo quanto indicato nella Parte III dei presenti *Criteri*;
- **Rappresentazione del PUE su mappe catastali georeferenziate.**
- **Illustrazione scritto-grafica** degli obiettivi, contenuti, criteri e modalità attuative degli interventi previsti, della coerenza con il PUG/S e il PUG/P, con specifici riferimenti ai contenuti analitici, interpretativi e progettuali sopra indicati, e in particolare a:
  - l'evoluzione storica e lo stato di fatto dell'area, che evidenzia le sue precedenti destinazioni, le caratteristiche ambientali e paesaggistiche, gli aspetti insediativi e il livello di infrastrutturazione;
  - le previsioni e prescrizioni del PUG/S e del PUG/P, dei vincoli e delle pianificazioni sovraordinate;
  - la valutazione del fabbisogno di servizi, il bilancio degli standard urbanistici esistenti e quello di progetto;
  - le misure per perseguire la qualità ambientale e insediativa, in applicazione dei presenti *Criteri*;
  - l'attuazione del metodo della perequazione, in applicazione dei presenti *Criteri*;
  - le modalità di coinvolgimento della popolazione, in applicazione dei presenti *Criteri*;
  - le modalità di attuazione delle opere di urbanizzazione e i relativi tempi con cronoprogramma degli stralci esecutivi e lo schema di ripartizione dei costi di attuazione tra i soggetti coinvolti.
- **Studio di compatibilità idrologica ed idraulica e Studio di compatibilità geologica e geotecnica** nei casi previsti dalle NTA del PAI.

- **Schede di controllo urbanistico** per il confronto e controllo dei parametri urbanistici esistenti e di progetto con particolare riguardo a:
  - Superficie di comparto (Sc) e relativo indice (Ic);
  - Superficie territoriale (St) e relativo indice (It);
  - Superficie fondiaria (Sf) e relativo indice (If);
  - Superficie permeabile (Sp) e relativo indice (Ipe);
  - Superficie coperta (Sc);
  - Rapporto di copertura (Rc);
  - Indice di piantumazione (Ipi);
  - Superficie lorda di pavimento (Slp) per edificio;
  - Altezze interpiano e altezze totali (H) per edificio;
  - Volume dei singoli edifici (V);
  - Conteggio e verifica della dotazione di parcheggi privati (superficie);
  - Conteggio e verifica superfici a standard pubblici divisi per destinazione d'uso.
- **Documentazione** relativa all'assetto proprietario del piano:
  - Elenchi catastali della proprietà ricadenti nel PUE;
  - Tabella con l'indicazione dei nominativi con le relative percentuali di proprietà rispetto alla Superficie totale del Piano e al valore catastale delle aree comprese (imponibile catastale);
  - eventuale indicazione degli aventi titolo dissenzienti e/o degli Enti coinvolti;
  - dichiarazioni sostitutive dell'atto notorio rese ai sensi del DPR 445/2000 relativamente alle proprietà degli immobili ricadenti nel piano, oppure copia dei relativi atti di proprietà con visure catastali e ipotecarie e/o l'eventuale delega notarile di rappresentanza.
- **Ripartizione degli utili e degli oneri** fra tutti i proprietari dei suoli ricompresi nel perimetro del piano, da riportare in una tabella riepilogativa che ne dimostri l'equa distribuzione percentuale;
- **Norme urbanistico-edilizie** per la realizzazione del PUE, che contengano:
  - Caratteristiche architettoniche e formali dell'insediamento, dei relativi edifici e spazi aperti;
  - Parametri urbanistici ed edilizi;
  - Specificazioni in ordine ai materiali, agli elementi di arredo urbano, alle misure progettuali per il controllo della radiazione solare ecc.;
  - Indicazione di requisiti progettuali finalizzati a garantire all'insediamento coerenza formale e integrazione ambientale;
  - Specificazioni in ordine all'uso di specifiche essenze vegetali autoctone.
- **Bozza di Convenzione**, che contenga quanto indicato nella Parte I dei presenti *Criteri*.

Tutti gli elaborati del PUE devono essere consegnati agli enti preposti all'approvazione e al rilascio di pareri anche su supporto digitale. Gli elaborati grafici devono essere consegnati nei formati dwg, dxf; in particolare quelli planimetrici devono essere consegnati in formato shp, georiferiti in WGS84/UTM.

Gli elaborati grafici debbono rappresentare un congruo intorno al perimetro del PUE, in modo da evidenziare le risorse esterne all'area di intervento, ma influenti ai fini della sua definizione formale e funzionale.

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 14 dicembre 2010, n. 2754

**D. Leg 22 01 2004, n. 42, e s.m.i., “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, art. 146, comma 6. Ricognizione dei comuni singoli e delle associazioni di comuni che abbiano i requisiti di organizzazione e competenza tecnico-scientifica e abbiano istituito la commissione locale per il paesaggio. Attribuzione della delega e disciplina delle modalità di esercizio.(XVI)**

L'Assessore Regionale alla Qualità del Territorio, Prof.ssa Angela Barbanente, sulla scorta della istruttoria tecnica espletata dall'Ufficio Attuazione Pianificazione Paesaggistica, e confermata dal Dirigente del Servizio Assetto del Territorio, riferisce quanto segue:

**PREMESSO CHE:**

Con il D.Lgs. 26 marzo 2008 n. 63, sono state apportate modifiche ed integrazioni al del D.lvo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e in particolare:

- l'art. 146, comma 6, del Codice stabilisce che gli “enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia”;
- l'art. 159, comma 1, dello stesso Codice dispone che le Regioni provvedono a verificare la sussistenza, nei soggetti delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico scientifica stabiliti all'art. 146, comma 6, dello stesso Codice, entro il 31 dicembre 2009, apportando le eventuali necessarie modificazioni all'assetto della funzione delegata;
- in mancanza di tale adempimento, le norme statali stabiliscono la decadenza delle deleghe paesaggistiche in essere.

Con la legge regionale 7 ottobre 2009 n.20 e ss. mm. ed ii. sono state approvate le norme che rego-

lamentano la pianificazione paesaggistica, prevedendo, tra l'altro che le disposizioni in materia di autorizzazioni paesaggistiche contenute negli artt. 7, 8, 9 e 11 entrano in vigore nel momento in cui cessa il regime transitorio previsto dall'art. 159 del D.lvo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) che, aveva come ultimo termine il 31 dicembre 2009. Con la stessa legge regionale 20/2009 è stato altresì disciplinato il procedimento di delega ai soggetti titolati per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche ai sensi dell'art. 146 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e sono state dettate disposizioni in merito alla istituzione delle Commissioni locali per il paesaggio ai sensi dell'art. 148 dello stesso Codice; nello specifico:

- a norma dell'art. 7, comma 3, per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti “il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è delegato, previo parere della cabina di regia di cui alla l.r. 36/2008, ai comuni associati a norma del comma 2 dell'articolo 33 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e preferibilmente alle Unioni dei Comuni esistenti per ambiti territoriali confinanti, rientranti nella stessa provincia, sempre che questi abbiano istituito la commissione prevista dall'articolo 8 e dispongano di strutture rispondenti ai requisiti di cui al comma 6 dell'articolo 146 del d.lgs. 42/2004 e successive modifiche e integrazioni”;
- a norma dell'art. 7, comma 4, invece, “i Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti sono destinatari diretti della delega, ancorché non associati ad altri Comuni, purché abbiano istituito la commissione di cui all'articolo 8 e dispongano di strutture rispondenti ai requisiti di cui al comma 6 dell'articolo 146 del d.lgs. 42/2004”;
- infine, a norma dell'art. a norma dell'art. 7, comma 5: “ove i comuni, singoli o associati, non soddisfino le condizioni richieste ai commi precedenti, competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è la rispettiva Provincia purché abbia approvato il Piano di Coordinamento Territoriale Provinciale previsto dall'articolo 6 della legge regionale 20 luglio 2001, n. 20