

# UPLanD

*Journal of Urban Planning, Landscape & Environmental Design*



Research & experimentation  
Ricerca e sperimentazione

## NEW OPERATIVE REFERENCES FOR THE CONSTRUCTION OF THE PUBLIC CITY AND TERRITORIAL GOVERNANCE

Francesco Crupi

*Department of Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, University of Roma La Sapienza, IT*

### HIGHLIGHTS

- Construction of the public city aimed at urban regeneration and at restoring territorial balance.
- Developing new operative references for obtaining land and financing for works of public and/or general interest.
- Developing equalization mechanisms based on negotiated and participatory practices.
- Acquiring, free of charge or for compensation, green areas and areas for public services, social housing, urban renewal, improved and increased ecosystem services, and so on.

### ABSTRACT

In recent years, metropolization processes have brought about significant territorial transformations, modifying the meaning of the problems connected to urban planning, the environment, and the landscape (Oliva, 2010). The indiscriminate exploitation of natural resources, the growth of the urban population, increased climate-changing emissions spatial, social, and cultural polarization and the ongoing health crisis, raise the need for an integrated, interscalar strategy of public governance aimed at urban regeneration, in order to restore prospects of fairness, quality, and efficiency to the governance of the contemporary city. In Italy, given the inadequacy of its traditional instruments, this policy appears impossible to implement without a Reform for Territorial Governance that systematizes the policies, instruments, and mechanisms for implementation. The reform must provide certainty of the right to the innovations put into play in many planning experiences that have tasked equalization practices (compensation, rewards, incentives, building loans, tax levies, etc.) with achieving several different public or general-interest objectives. In this framework of reference, the paper, starting from analysis of certain case studies, deals with the complex issues relating to innovation in the local urban plan, with particular reference to defining possible new operative references for the construction of the public city and territorial governance.

### ARTICLE HISTORY

Received: November 11, 2020  
Reviewed: October 10, 2021  
Accepted: October 22, 2021  
On line: December 21, 2022

### KEYWORDS

Tools and techniques  
Urban regeneration  
Urban welfare  
Territorial governance  
Sustainability

## 1. INTRODUCTION

Around the planet, the current political, socio-economic, and environmental situation is heralding worrisome trends and prospects. Strengthened national sovereignties; the increasingly evident weakness of the principles of international cooperation, as well as of claims for human and civil rights; the backwardness of multiculturalism and environmentalism policies; concentration of wealth in the hands of the few; indiscriminate exploitation of environmental resources; and increases of urbanization processes, of climate-changing emissions, and of the commodification of labour, territory, and money (Polanyi, 1974): all these factors have a heavy impact on the harshening of the problems connected with global climate change, and on the increased inequality and polarization of space, society, and culture. Symptomatic of an enduring systemic crisis, the replacement of liberal democracies with forms of populist authoritarianism (Appadurai, 2017) that exploit the rhetoric of security and incite racial hatred accentuates phenomena of emargination and social exclusion.

In this political and cultural setting, contemporary cities and territories, marked by environmental fragility, by the structural dearth of public spaces and of collective transport, and by the “urban voids” (Augé, 1992) caused by chaotic, discontinuous growth (Oliva & Ricci, 2017), require above all urbanism and planning to take on a priority role as references for seeking a new welfare. This new welfare is aimed at guaranteeing the fundamental rights to health, to the environment, to a home, to education, to public mobility, to housing, to socialization, to exploitation and, more generally, to the city (Lefebvre, 1967). These are questions that raise the need for a unified, integrated, and interscalar strategy, that takes as its matrix of reference the construction of the public city aimed at urban regeneration and at re-establishing territorial balance in order to restore prospects of fairness, social inclusion, urban and ecological quality, and efficiency to the governance of the city and of contemporary territories (Ricci, 2014; 2017). This necessarily implies developing new operative references designed to obtain, free of charge, land and financing for works of public and/or general interest that in our country – although present in regional legislation, trialled in numerous local planning experiences, and endorsed, albeit at alternating stages, by administrative case law – have

yet to find full legitimacy with a national unified legislative framework. This situation highlights how the processes of urban regeneration are more difficult to implement in the absence of a National framework law of principles necessary for homogenizing and streamlining regional laws, systematizing the programmes of governmental and community initiative and implementation mechanisms, and guaranteeing greater effectiveness and fairness for planning tools. Although the resumption of extraordinary intervention programmes for cities (PON [national operation plan] metro, internal areas, city plan, peripheries plan), including those relating to the relaunch of the post-pandemic (GI, 2021), appears to have begun a new season in recent years, system complexity (Tenders code, lack of adequate professional figures within public administration), conflicting skills, and the dearth of a clear national strategy for urban areas they can prevent the enormous volume of resources to be translated into structural endowments for our cities (D’Albergo, De Leo, Viesti, 2019).

## 2. THE NEW OPERATIVE REFERENCES

Solving the problems connected to the new characteristics of the contemporary city therefore requires developing strategies, tactics, and actions spread out on the territory, capable of integrating sectoral policies: urban-planning, tax, economic, and social policies, aiming to reshape the urban forms of the landscape, to restore value and meaning to building “common assets,” and to impact the overall urban regeneration process. The disciplinary debate and experimentation over the past 20 years have underscored the importance of entrusting, to a renewed system of certain rules, of urban planning instruments, of equalization mechanisms, and of tax provisions, the priority objective of building the spaces and equipment of the public city in order to counter increased inequality and social and economic polarization, and to achieve a model of spatial fairness and social inclusion. Implementing innovative operative references based on the principle of fair treatment of properties, on negotiated and participatory practices that give equalization the significance of a planning criterion capable of impacting the design objectives and the shape of the city and of the urban plan, may, when used in a complementary and integrated way, make an effective contribution to-

wards achieving a very broad array of objectives. These objectives range from building spaces and public services, to improving ecosystem services; from protecting cases of territorial fragility to regenerating urban fabrics; from social building to the energy requalification of buildings; from improving the exploitation of the landscape to completing ecological networks and green infrastructures; and from reducing the risks connected with dangerous systems and equipment to financing public equipment and infrastructures.

The multiplicity of objectives corresponds to identifying numerous operative references that, once inserted within equalization procedures, are differentiated on the basis of the methods used for regulating the transfer of shares of building rights (“equivalence of the real estate value”), for employing simplified modes of intervention (Officially recognized building permit), for introducing acts of public-private negotiation (“rewards,” “building loans”), for employing negotiated and consensual levies (“extraordinary contribution”), and for relying on mechanisms of financial compensation (“monetization of standards and of social building”). Precisely for this reason, these innovative operative references are not without implementation problems of a political, economic, and legal nature. The complexity of the operative mechanisms reverberate on the planning instruments where “building rights,” however named, (“ceilings,” “rewards,” “incentives,” “building loans”) may coexist, having purposes, juridical origins, territorial origin, and transfer regulations that differ greatly and that, in order to be properly applied, require a consistent and unitary framework of rules. In this complex setting of reference, characterized by the multiple regional laws that promote equalization practices, an outcome of what is referred to as “urban-planning federalism,” some operative references relating to equalization, used in the practices of the most recent and highly evolved planning experiences, will now be analyzed.

### 2.1 Construction compensation

The use of “construction compensation” makes it possible to safeguard farm territories or territories with a strong natural element, destined for expansion by the urban plans previously in force and no longer in line with the objectives of the physical, economic, and environmental regeneration of the city and territory. According to this ori-

entation, a new plan model must be based on “the exclusion of new forms of urban expansion [...] – an exclusion that, however, must grapple with the typically Italian problem of the ‘remainder,’ which is to say the provisions, inherited from prior planning, that cannot be eliminated.” (Oliva, 2001) “[...] a quantitatively and qualitatively unsuited offer, which for ‘legal and political’ reasons cannot be deleted” (Mazza, 1995). Adhering to this arrangement, some experiments that discern the theme of “restricted” or “inter-sector” equalization call for the possibility of transferring volumes between “non-contiguous” sectors – the so-called “archipelago sectors.” These instruments make it possible to render environmental protection and urban regeneration policies implementable by removing from the owners the right to spend construction capacity in loco, transferring it to areas compatible with the planning choices. The transfer of building rights may bring about a better and more efficient allocation of public and private functions, but raises the problem of assessing/quantifying building rights (at the “start” and at the “finish”), particularly when these transfers take place among areas with very different urban-planning and legal characteristics.

### 2.2 Construction compensation in the 2013-2019 Prato Structural Plan

In the case of the experimental application of equalization for the “downgrade” intervention which was then included in the Structural Plan (PS) of the municipality of Prato approved in 2013, the path followed by the Administration in order to define the regulation for transferring the shares of building rights aims to avoid free bargaining among private parties through the identification of rules that may be generalized for the whole territory, on the basis of a “real estate values map” and a “matrix of construction quantities conversion coefficients.” (cfr. Piano Strutturale (PS) [https://www.comune.prato.it/it/lavoro/urbanistica/piano-strutturale/pagina1055.html#regolaInfo108\\_el424\\_pos10](https://www.comune.prato.it/it/lavoro/urbanistica/piano-strutturale/pagina1055.html#regolaInfo108_el424_pos10)). This procedure allows major urban regeneration interventions to be implemented, including the “Parco urbano delle Mura” design, through the acquisition of private lands occupied by incongruous buildings against the city walls (Stanghellini, 2013). The “real estate values map” as an estimating tool in support of the regulation of transfers of shares of building rights

was developed from the data gleaned by the territorial agency's real estate values monitoring unit (Osservatorio dei valori immobiliari dell'Agenzia del Territorio – OMI). The map, prepared for residential, artisanal, industrial, and commercial zoning, subdivides municipal territory into areas of equal value. For residential uses, "the unit value of reference is the average one of the areas of new construction, from which the value expressing impact of the area's value on the construction value is extracted. The ratio between the impact values yields the conversion coefficients for construction quantities" (Stanghellini, 2013). The Operative Plan (Piano Operativo – PO) approved in 2019 established, among the descriptive documents, "Guidelines for the application of urban-planning equalization" to the transformation settings. This easily consulted instrument exemplifies the equalization rules contained in the Operative Plan.

### 2.3 Compensatory transfer

The construction of spaces, infrastructures, and public services has always played a central role in the objectives of equalization practices. In recent years, the changes taking place in territorial and social phenomena, climate change, the need to increase and improve ecosystem services, the prevention of environmental risks and, in this setting, the change of urban planning more attentive to the role that "belts" and "green infrastructures" (and blue ones) can play within the processes of the city's and the territory's regeneration, require an integrated, multiscale strategy able to guarantee the effective achievement of collective benefits. Starting from an innovated approach and from a detailed knowledge framework, the mechanism of "compensatory transfer" presents an alternative to expropriation, making it possible to acquire areas intended for objectives of public and/or general interest by attributing to the area to be transferred to the municipal administration a generally low index of building rights, and transferring the generated building rights either to a residential portion of said area, or to sectors equalized in accordance with the urban plan.

### 2.4 Compensatory transfer in the 2008 Rome General Urban Development Plan (PRG)

The mechanism of "compensatory transfer" con-

tained in the 2008 Rome General Urban Development Plan (Art. 22, technical implementation rules - cfr. Piano Regolatore Generale (PRG) <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>) makes it possible to find areas for greenery and public services included in the Integrated Programmes (Print) of the consolidated City and of the City to be restructured, in local Centralities, and in the Aurelian Walls city boundary strip. In the event of participation in Print, the technical implementation rules, as an alternative to the still-possible expropriation, state that the areas for Public greenery and public services are acquired by attributing a uniform territorial building rights index (edificabilità territoriale – ET) equal to 0.06 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, and transferring the building rights to the fabrics of the City to be restructured or to the "compensation settings," while "taking on the intended uses admitted there." In the case of direct intervention, the building rights in favour of the property equals 0.04 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, to be concentrated over 10% of the area, against the transfer of the remaining 90% to the Municipality. In this case, the building rights that have accrued must be used to develop private, non-residential volumes (small sales structures, etc.), also so as not to generate additional requirements for public areas. Moreover, the mechanism of "compensatory transfer" is extended to all the areas intended for public services on an urban and local level in the event of expiry and non-repetition of the constraints determining expropriation (paragraph 8 art. 22, technical implementation rules).

In the case of direct intervention, the Municipality is responsible for preparing a "Preliminary design" that distinguishes public-use areas from private ones, and the respective intended uses. The "Preliminary design" may be preceded by the "Programme of acquisition, utilization, and management of areas intended for public services," (paragraph 6 art. 83, technical implementation rules), to be prepared by public invitation; once the observations and the received proposals have been assessed, also by way of negotiation, the Municipality draws up and approves the "Final design."

For the local Centralities of the city, places representative of the local identity, to be restructured, the general urban development plan calls for localizing functions able to revitalize the surrounding urban fabrics through the "compensatory transfer" of the areas for greenery and public services. Towards this end, the technical implemen-

tation rules call for a compensatory transfer index equal to 0.1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> to be concentrated on 20% of the area in exchange for the transfer to the Municipality of the remaining 80%. The Municipalities are responsible for defining the urban planning arrangement of the local Centralities through a "Unitary public intervention design," with the value of an executive urban planning instrument also in the forms of the integrated Programme or of the urban Design (art. 66 technical implementation rules) on the basis of the general urban development plan PRG I2. Document "Schemes of reference of local centralities."

### 2.5 Rewards and incentives

"Rewards" and "incentives" play a strategic role in the construction of innovative urban planning instruments since the assignment of additional shares of building rights, in the context of equalization procedures, enables the shared achievement of multiple objectives of public and general interest. Terms often used as synonyms or with partially overlapping meaning, these operative references instead bear substantial differences. In practice, the application of equalization ceilings to the sectors may be supplemented by two additional devices: "reward mechanisms favouring lands receiving building rights generated by other lands" (Stanghellini, 2003) and the attribution to municipal administration of additional building rights aimed at achieving objectives of public interest provided for in the Plan's policies and strategies. The "reward mechanisms" trialled in many planning instruments with equalization content have shown that the capital gain of private areas, following the assignment of volume rewards, facilitates transfer mechanisms by offsetting the difficulties due to transactions with the other owners and the lengthened times for implementing the transfers of building rights.

In recent years, incentive mechanisms have been affirming themselves with an increasing degree of application in local planning instruments for the achievement of a large range of objectives. Confirming their importance, in the Plan's construction processes these instruments have been inserted into certain national legislative measures and into many regional laws. The "incremental" objectives that may be achieved using urban planning incentives have regarded meeting the needs of social residential building, requalification, and

improvement of environmental quality. With these purposes, the 2008 financial law established that the municipality may, in the context of the provisions of urban planning instruments, permit increased reward volume within the maximum limits of the planned building capacity. Many regional laws, adhering to the reform project promoted by Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) (INU, 1995; 1998), entrust to the operative component of the municipal plan – without prejudice to the amount of private building determined "a priori" in the structural component – the task of promoting volume rewards and incentives for achieving objectives of public or general interest. Many municipalities apply urban planning incentives for the acquisition of areas or buildings, or to achieve objectives of recovery and of building and urban requalification as an alternative both to appropriation and to the traditional forms of equalization. The Umbria law (1/2015) defines incentive procedures aimed at the recovery of historic centres. For numerous categories of intervention, owners are granted reward construction quantities that can vary between 50% and 20% of the cost of the works depending on whether these are interventions carried out under the priority revitalization settings (Ambiti di Rivitalizzazione Prioritaria – ARP), situated respectively inside and outside the historic centre (art. 47). For the seismic prevention interventions carried out on a building block included in the ARPs, the reward construction quantities are established in the amount of 50% of the cost of the works, regardless of whether these interventions fall inside or outside the urban centre (Art. 38).

"Ceiling," "rewards" and "incentives" are, as we shall see in certain regions, established in the form of "building loans." For the Veneto law 11/2004, through the "building loan," objectives may be reached of demolishing inconsistent works, eliminating elements of decay, and carrying out interventions to improve urban, landscape, architectural, energy, hydraulic, and environmental quality (art. 36). The municipality of Verona, in the "Interventions plan," established a regulation of incentives through the granting of "building loans" for the recovery of buildings constituting testimony of industrial archaeology, the recovery of systems at risk of major accident, and the demolition of landscape or environmental detractors (municipal council decision no. 91/2011).

For Lombardy law no. 12/2005, which attributes "building rights" for equalization and compen-

sation, the Plan Document (Documento di Piano – DdP) can provide for an incentive discipline in an amount no greater than 15% of the admitted volume, for the achievement of sustainable urban drainage, for the promotion of bioclimatic construction, for the requalification of degraded or abandoned areas, and for the conservation of buildings of historical or artistic interest (art. 11).

## 2.6 Building loans

The “building loans” introduced in certain regional laws (Veneto, Lombardy, PA of Trento, Puglia) differ from the usual procedures of transferring “building rights” for their totally liberalized use of the shares of building rights generated by the “sending areas” in the perspective of the “circulation of building rights.” It is a complex procedure that is measured on the attribution to public administration of building rights and on the urban-planning control over transformations. The management of the loans, the procedures for determining the purchase and sale prices, the repercussions these mechanisms may have on the management of the territorial governance instruments, and the problems related to the juridical nature of the “building loans” (Conference of Services Decision no. 4545/2010) are in fact just some of the questions that the use of market-based operative references pose in the theoretical/disciplinary debate. In certain trials, volatilization of *ius aedificandi*, its detachment from the *res* (property), and the lack of reality result in a change of the very purposes underlying the transfer of building rights: it is no longer a matter of just safeguarding territories with particular ecological and environmental value, but of attributing to the administrations the power to reward operators that act as promoters of works of public or general interest.

## 2.7 “De-sealing” of sealed areas. The Save Our Soil demonstration project

In this perspective, the “Save Our Soil” demonstration project aims to initiate processes of recycling and reconfiguring urban areas, restricting the real estate operator to acquiring “building loans” derived from the removal of sealed areas (de-sealing) occupied by inconsistent works, abandoned areas, or areas sealed by urban uses, of a surface greater than or equal to what will be sealed by

the new intervention. This is a practice that aims to compensate or mitigate the sealing of the lands with the consequent loss of ecosystem services, through the restoration for agricultural uses or for public greenery of areas subjected to de-sealing. The project financed as part of the LIFE (“Environment and Resource Efficiency”) programme aims to contribute towards implementing, on a municipal scale, the European guidelines in the matter of soil protection and urban regeneration with reference to the “Guideline on best practices to limit, mitigate, or compensate soil sealing” (EC, 2012 - cfr. [http://www.sos4life.it/wp-content/uploads/SOS4Life\\_Volantino\\_web.pdf](http://www.sos4life.it/wp-content/uploads/SOS4Life_Volantino_web.pdf)). The objectives and actions promoted by the project in the three partner municipalities of Forlì, Carpi (Modena) and San Lazzaro di Savena (Bologna) are aimed at applying the EC strategy of zero net soil consumption established by the “Roadmap to a Resource Efficient Europe” (EC, 2011) and by the “7th Environmental Action Programme” (EP, 2013).

## 2.8 Compensatory transfer and building rights certified in Milan’s 2012 general zoning plan (PGT)

Approved in 2012, the Milan general zoning plan (PGT) differs significantly from other planning experiences with equalization content, from the choice of attributing to all urban-classified areas a single building index (“single index”) regardless of the urban-planning and legal characteristics of the soils, radicalizing the conceptual dimension of the equalization principle. According to art. 7 of the technical implementation rules of the Services Plan (PdS), the areas included in the settings of the consolidated urban fabric (Tessuto Urbano Consolidato – TUC) and the areas with indirect pertinence are attributed a single land Use Index equal to 0.35 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

The operative mechanics provide that “building rights” generated by areas with indirect pertinence classified as urban greenery, infrastructures for mobility, deposits of metropolitan transport and social residential building, may be transferred to the areas with direct pertinence or to transformation environments and the areas – appropriately restored – transferred to the Administration free of charge.

Pursuant to regional law no. 12/2005, the building rights attributed as equalization and compensa-

tion are freely marketable. The municipalities institute the register of transfers of building rights, updated and made public (art. 11). The municipality of Milan, with municipal council decision no. 890/2013, established the criteria and guidelines for managing the “Register of Transfer of Building Rights” (“Registro delle Cessioni dei Diritti Edificatori”) subsequently instituted with Directors’ Decree no. 482729/2013.

Based on this measure, the entitled owners, upon the outcome of the procedure, may ask the relevant office for the “Certificate of building rights,” attesting to the amount of the building rights that, so defined, are the object of free bargaining among private parties.

The operative arrangement put into play by the general zoning plan (PGT) of Milan raises a series of problems. There is argument as to whether the transaction between the transfer of the area and the use of the right in a buildable environment must necessarily be synchronous, since diachrony (Arcidiacono, 2013) might raise the theory of a market of building rights unrestricted by landing grounds, and therefore of the existence of “building rights in flight.”

A similar hypothesis would posit exchanges “among economic operators of any nature, including not in real estate, and therefore purely financial” (Stanghellini, 2013). Additional questions may arise in connection with the applicability of tax regulations (single municipal tax – IMU), the duration of the building rights, and the possible purchase of enormous shares of building rights by an elite of financial operators that, in this case, might act under a monopoly, conditioning the real estate market. Moreover, the exchange among areas with different positional and qualitative values, in the absence of correctives of the mutual exchange relationships, “would authorize a wholly new and artificial model of land and building speculation” (Camagni, 2012).

The introduction of “certified building rights” aimed at the “compensatory transfer” of areas of public and/or general interest, highlights the inconsistency of the procedures used to transfer “building rights” that should be smarter and more transparent, both for society and for the Administration’s decision-making bodies (Stanghellini, 2013).

## 3. FINAL CONSIDERATIONS

Even if not comprehensive of the entire landscape of operative references promoted by regional laws and innovative urban planning instruments aimed at the construction of the public city and at the governance of the territory, the analyses carried out outline a framework that is quite complex, rich, and articulated. The different articulations of the equalization principle, due partially to the heterogeneous nature of regional laws, find, in the approaches and in implementation practice, greater elements for reflection and debate. As to “construction compensation,” the procedure introduced into the Prato operative plan, albeit based on a lesser definition of the estimate method also in comparison with the model of “economic equivalence” applied in Rome (Ricci, 2009; Crupi, 2009; 2019), is fair, effective, and transparent, with automatic application, with no discretionary variables, and with outcomes verifiable not only beforehand but, above all, after the fact (Stanghellini, 2013). With reference to “compensatory transfer,” the cases presented (Rome and Milan), are hard to compare due to the different approaches and methods used. However, despite the numerous critical areas found in the Milan case, it is above all in Rome that the procedural complexity, the lack of public funding and the absence of clear political governance are hindering the start of Print, of local centralities and of the procedures for acquiring public areas. Case studies that demonstrate how the equalization practice, albeit enriched by new and more complex operational references aimed at the construction of the public city and territorial governance, is still far from having achieved a systematic and uniform application throughout the national territory. In the current phase of re-launching the post-pandemic which is mobilizing huge resources for our country, especially on the issues of sustainability, the ecological and energy transition, the fight against climate change and resilience, the legislative legitimacy of equalization is now becoming an imperative requirement that cannot be governed by regional laws, by “buffer” regulatory provisions, or by various legal interpretations, but instead requires state regulations that ratify its principles, planning strategies and operational tools.

## NUOVI RIFERIMENTI OPERATIVI PER LA COSTRUZIONE DELLA CITTÀ PUBBLICA E IL GOVERNO DEL TERRITORIO

### 1. INTRODUZIONE

L'attuale situazione politica, socio-economica e ambientale sta disegnando in tutto il pianeta tendenze e prospettive inquietanti. Il rafforzamento delle sovranità nazionali, la sempre più evidente debolezza dei principi di cooperazione internazionale così come delle rivendicazioni dei diritti umani e civili, l'arretramento delle politiche del multiculturalismo e dell'ambientalismo, l'accentramento della ricchezza in poche mani, l'indiscriminato sfruttamento delle risorse ambientali, l'aumento dei processi di urbanizzazione, delle emissioni climalteranti, la mercificazione del lavoro, del territorio e del denaro (Polanyi, 2010), stanno incidendo pesantemente sull'acuirsi delle problematiche connesse al global climate change e sull'aumento delle disuguaglianze e della polarizzazione spaziale, sociale e culturale. Sintomo di una perdurante crisi di sistema, la sostituzione delle democrazie liberali con forme di autoritarismo populista (Appadurai, 2017), che fanno leva sulla retorica della sicurezza e che incitano all'odio razziale, accentuano fenomeni di marginalità ed esclusione sociale.

In questo contesto politico-culturale le città e i territori contemporanei, caratterizzati da fragilità ambientali, dalla mancanza strutturale di spazi pubblici e di trasporti collettivi e dai "vuoti urbani" (Augé, 1992) causati dalla crescita caotica e discontinua (Oliva & Ricci, 2017), richiedono che soprattutto l'urbanistica e la pianificazione assumano un ruolo prioritario, quali riferimenti per la ricerca di un nuovo welfare, finalizzato a garantire, i diritti fondamentali alla salute, all'ambiente, alla casa, all'istruzione, alla mobilità pubblica, all'abitare, alla socializzazione, alla fruizione e più in generale, alla città (Lefebvre, 1967). Questioni che richiamano l'esigenza di una strategia unitaria, integrata e interscalare, che assuma come matrice di riferimento la costruzione della città pubblica finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio

territoriale per restituire prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei (Ricci, 2014; 2017). Ciò implica, necessariamente, lo sviluppo di nuovi riferimenti operativi pensati per il reperimento gratuito dei suoli e il finanziamento di opere di interesse pubblico e/o generale che nel nostro paese, pur presenti nelle legislazioni regionali, sperimentati all'interno di numerose esperienze di pianificazione locale e avallati, seppure a fasi alterne, dalla giurisprudenza amministrativa, non hanno ancora trovato piena legittimità all'interno di un quadro legislativo unitario nazionale. Una situazione che mette in evidenza come i processi di rigenerazione urbana siano più difficili da attuare in assenza di una Legge-quadro nazionale di principi necessaria per omogeneizzare e razionalizzare le leggi regionali, mettere a sistema i programmi di iniziativa governativa e comunitaria, i meccanismi attuativi e garantire agli strumenti di pianificazione maggiore efficacia ed equità. Sebbene negli ultimi anni, la ripresa dei programmi di intervento straordinari per le città (Pon metro, Aree interne, Piano città, Programma periferie), compresi quelli relativi al rilancio del post-pandemia (GI, 2021), sembrano aver aperto una nuova stagione, complessità di sistema (Codice degli appalti, mancanza di figure professionali adeguate all'interno della PA), conflitti di competenze e l'assenza di una chiara strategia nazionale per le aree urbane, possono impedire, all'enorme volume di risorse, di tradursi in dotazioni strutturali per le nostre città (D'Albergo, De Leo, Viesti, 2019).

### 2. I NUOVI RIFERIMENTI OPERATIVI

La soluzione delle problematiche connesse ai nuovi caratteri della città contemporanea richiede l'elaborazione di strategie, tattiche e azioni diffuse

sul territorio in grado, di integrare politiche settoriali: urbanistiche, fiscali, economiche e sociali, con la finalità di rimodellare le forme urbane del paesaggio, restituire valore e senso alla costruzione dei "beni comuni" e incidere sul processo complessivo di rigenerazione urbana. Il dibattito disciplinare e la sperimentazione degli ultimi 20 anni, hanno ribadito l'importanza di affidare a un sistema innovato di regole certe, di strumenti urbanistici, di meccanismi perequativi e di dispositivi fiscali, l'obiettivo prioritario di costruire gli spazi e le attrezzature della città pubblica al fine di contrastare l'aumento delle disuguaglianze e della polarizzazione sociale ed economica e di realizzare un modello di equità spaziale e di inclusione sociale. L'implementazione di riferimenti operativi innovativi, basati sul principio dell'equo trattamento delle proprietà, su pratiche negoziali e partecipative che attribuiscono alla perequazione il significato di criterio di pianificazione capace di incidere sugli obiettivi progettuali sulla forma della città e del piano urbanistico, possono contribuire efficacemente, utilizzati anche in modo complementare e integrato, al raggiungimento di un ventaglio molto ampio di obiettivi: dalla costruzione di spazi e servizi pubblici al miglioramento dei servizi eco-sistemici, dalla tutela delle fragilità territoriali alla rigenerazione dei tessuti urbani, dalla costruzione di edilizia sociale alla riqualificazione energetica degli edifici, dal miglioramento della fruizione paesistica al completamento di reti ecologiche e infrastrutture verdi, dalla diminuzione dei rischi connessi ad attrezzature e impianti pericolosi al finanziamento di infrastrutture e di attrezzature pubbliche.

Alla molteplicità degli obiettivi corrisponde l'individuazione di numerosi riferimenti operativi che, inseriti all'interno di procedure perequative, si differenziano in base alle metodiche utilizzate per la disciplina del trasferimento delle quote di edificabilità ("equivalenza del valore immobiliare"), per l'utilizzo di modalità di intervento semplificate (Permesso di costruire convenzionato), per l'introduzione di atti negoziali pubblico-privato ("premieria", "crediti edilizi"), per l'impiego di prelievi di natura negoziale e consensuale ("contributo straordinario"), per il ricorso a meccanismi di compensazione finanziaria ("monetizzazione degli standard e dell'edilizia sociale"). Riferimenti operativi innovativi che proprio per questo, non sono esenti da problematiche attuative di natura politica, economica e giuridica. La complessità dei meccanismi operativi si riverberano sugli stru-

menti di pianificazione dove possono coesistere, "diritti edificatori" comunque denominati, ("plafond", "premieria", "incentivi", "crediti edilizi"), aventi finalità, genesi giuridica, origine territoriale e disciplina di trasferimento, molto diversi che necessitano, ai fini di una loro corretta applicazione, di un quadro di norme coerente e unitario. In questa complessa cornice di riferimento caratterizzata dalla mancanza di una legge-quadro nazionale e dalla molteplicità di leggi regionali che promuovono pratiche perequative, esito del c.d. "federalismo urbanistico", di seguito saranno analizzati alcuni riferimenti operativi di natura equitativa utilizzati nella prassi delle più recenti ed evolute esperienze di pianificazione.

#### 2.1 La compensazione edificatoria

L'utilizzo della "compensazione edificatoria" consente di salvaguardare territori agricoli o a forte naturalità destinati dai piani urbanistici previgenti all'espansione e non più coerenti con gli obiettivi della rigenerazione fisica, economica e ambientale della città e del territorio. Secondo questo orientamento un nuovo modello di piano si deve basare «sull'esclusione di nuove forme di espansione urbana [...] esclusione che deve però misurarsi con la problematica tipicamente italiana, del 'residuo' cioè delle previsioni non eliminabili ereditate dalla pianificazione precedente» (Oliva, 2001) «[...] un'offerta quantitativamente e qualitativamente inadatta che per motivi 'giuridici e politici' non può essere cancellata» (Mazza, 1995). In aderenza con questa impostazione, alcune sperimentazioni che traggono il tema della perequazione "ristretta" o "inter-comparto", prevedono la possibilità di trasferimenti di volumetrie tra comparti "non contigui", i cosiddetti "comparti ad arcipelago". Tali strumenti consentono di rendere attuabili politiche di tutela ambientale e di rigenerazione urbana sottraendo ai proprietari il diritto di spendere in loco le capacità edificatorie trasferendole in zone compatibili con le scelte di pianificazione. Il trasferimento di diritti edificatori può conseguire una migliore e più efficiente allocazione di funzioni pubbliche e private, ma pone in essere il problema della valutazione/quantificazione dei diritti edificatori (in "partenza" e "arrivo") in particolare quando tali trasferimenti avvengono tra aree con caratteristiche urbanistico-giuridiche molto diverse.

## 2.2 La compensazione edificatoria nel PS di Prato 2013-2019

Nel caso dell'applicazione sperimentale della perequazione per l'intervento della "Declassata" poi confluito, nel Piano Strutturale del comune di Prato (PSC) approvato nel 2013, il percorso seguito dall'Amministrazione per definire la disciplina del trasferimento delle quote di edificabilità mira a evitare la libera contrattazione tra privati attraverso l'individuazione di regole generalizzabili a tutto il territorio, sulla base di una "mappa dei valori immobiliari" e di una "matrice dei coefficienti di conversione delle quantità edificatorie". (cfr. Piano Strutturale (PS) [https://www.comune.prato.it/it/lavoro/urbanistica/piano-strutturale/pagina1055.html#regolaInfo108\\_el424\\_pos10](https://www.comune.prato.it/it/lavoro/urbanistica/piano-strutturale/pagina1055.html#regolaInfo108_el424_pos10)). Questa procedura consente di attuare importanti interventi di rigenerazione urbana tra i quali il progetto del "Parco urbano delle Mura", attraverso l'acquisizione dei terreni privati occupati da edifici incongrui addossati alle Mura (Stanghellini, 2013). La "Mappa dei valori immobiliari" quale strumento estimativo di supporto alla disciplina dei trasferimenti delle quote di edificabilità è stata sviluppata a partire dai dati desunti dall'Osservatorio dei valori immobiliari dell'Agenzia del Territorio (OMI). La mappa, predisposta per le destinazioni: residenziale, artigianale, industriale e commerciale, suddivide il territorio comunale in zone di isovalore. Per le destinazioni residenziali «il valore unitario di riferimento è quello medio delle superfici di nuova edificazione, dal quale è estratto il valore che esprime l'incidenza del valore dell'area sul valore dell'edificazione. Il rapporto fra i valori d'incidenza dà luogo ai coefficienti di conversione delle quantità edificatorie» (Stanghellini, 2013). Il Piano Operativo (PO) approvato nel 2019 ha predisposto, tra gli elaborati descrittivi, "Linee guida per l'applicazione della perequazione urbanistica" agli ambiti di trasformazione. Uno strumento di agevole consultazione esemplificativo delle regole perequative contenute nel PO.

## 2.3 La cessione compensativa

La costruzione di spazi, infrastrutture e servizi pubblici riveste da sempre un ruolo centrale negli obiettivi delle pratiche perequative. Negli ultimi anni, i cambiamenti in atto nella fenomenologia territoriale, in quella sociale, i mutamenti climatici, la necessità di accrescere e migliorare i servizi eco-sistemici, la prevenzione dei rischi ambientali

e, in questo contesto, il mutamento dell'urbanistica più attenta al ruolo che "cinture" e "infrastrutture verdi" (e blu) possono svolgere all'interno dei processi di rigenerazione della città e del territorio, necessitano di una strategia integrata e multiscale in grado di garantire l'effettivo raggiungimento di benefici collettivi. Partendo da un approccio innovato e da un dettagliato quadro conoscitivo il meccanismo della "cessione compensativa" consente, in alternativa all'esproprio, di acquisire aree destinate a obiettivi di interesse pubblico e/o generale mediante l'attribuzione all'area di cui si prevede la cessione all'amministrazione comunale di un indice di edificabilità territoriale generalmente basso e il trasferimento dell'edificabilità generata o, in una porzione residuale dell'area stessa, o in comparti perequati ai sensi del piano urbanistico.

## 2.4 La cessione compensativa nel Prg di Roma 2008

Il meccanismo della "cessione compensativa", contenuta nel Prg di Roma 2008 (Art. 22, NTA - cfr. Piano Regolatore Generale (PRG) <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>), consente di reperire aree a verde e servizi pubblici comprese nei Programmi integrati (Print) della Città consolidata e della Città da ristrutturare, nelle Centralità locali, nella fascia pomeriale delle Mura Aureliane. Le Nta prevedono, nel caso di partecipazione ai Print, in alternativa all'esproprio, comunque possibile, che le aree destinate a Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale siano acquisite mediante l'attribuzione all'area di cui si prevede la cessione di un indice di edificabilità territoriale (ET) uniforme pari a 0,06 mq/mq e il trasferimento dell'edificabilità nei tessuti della Città da ristrutturare o negli "Ambiti di compensazione" "assumendo le destinazioni d'uso ivi ammesse". Nel caso di intervento diretto, l'edificabilità a favore della proprietà è pari a 0,04 mq/mq, da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 90%. In questo caso i diritti edificatori maturati dovranno essere utilizzati per la realizzazione di volumetrie private non residenziali (piccole strutture di vendita, ecc.) anche al fine di non generare ulteriori fabbisogni di aree pubbliche. Inoltre, il meccanismo della "cessione compensativa" è esteso a tutte le aree destinate a servizi pubblici di livello urbano e locale in caso di decadenza e non reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio (co. 8 art 22, Nta). Nel caso di intervento diretto spetta al Comune

l'onere di predisporre un "Progetto preliminare" che distingua le aree di uso pubblico da quelle private e le rispettive destinazioni d'uso. Il "Progetto preliminare" può essere preceduto dal "Programma di acquisizione, utilizzazione e gestione delle aree destinate a servizi pubblici", da predisporre mediante invito pubblico; valutate, anche per via negoziale, le osservazioni e le proposte pervenute, il Comune redige e approva il "Progetto definitivo". Per le Centralità locali della Città da ristrutturare, luoghi rappresentativi dell'identità locale, il Prg prevede di localizzare funzioni in grado di rivitalizzare i tessuti urbani circostanti mediante la "cessione compensativa" delle aree per il verde e i servizi pubblici. A tal fine le Nta prevedono un indice di cessione compensativa pari a 0,1 mq/mq da concentrare sul 20% dell'area a fronte della cessione al Comune del restante 80%. Spetta ai Municipi definire l'assetto urbanistico delle Centralità locali mediante un "Progetto pubblico unitario d'intervento", con valore di strumento urbanistico esecutivo anche nelle forme del Programma integrato o del Progetto urbano (art. 66 Nta) sulla base dell'elaborato di Prg I2. "Schemi di riferimento delle centralità locali".

## 2.5 Premialità e incentivazione

"Premialità" e "incentivazione" ricoprono un ruolo strategico nella costruzione di strumenti urbanistici innovativi in quanto l'assegnazione di quote aggiuntive di edificabilità, nell'ambito di procedure perequative, consente il raggiungimento condiviso di molteplici obiettivi di interesse pubblico e generale. Termini utilizzati spesso come sinonimi o con parziali sovrapposizioni di significato, tali riferimenti operativi, presentano, invece, sostanziali differenze. Nella prassi l'applicazione dei plafond perequativi ai comparti può essere integrata da due ulteriori dispositivi: «meccanismi premiali in favore di suoli ricettori di diritti edificatori generati da altri suoli» (Stanghellini, 2003) e l'attribuzione, all'amministrazione comunale, di diritti edificatori aggiuntivi finalizzati al raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico previsti nelle strategie e nelle politiche di Piano. I "meccanismi premiali" sperimentati in molti strumenti di pianificazione con contenuti perequativi hanno dimostrato che l'incremento del valore fondiario (capital gain) delle aree private, a seguito dell'assegnazione di premi di cubatura, facilita i meccanismi di trasferimento compensando le difficoltà dovute alle transazioni

con gli altri proprietari e l'allungamento dei tempi per l'attuazione dei trasferimenti di diritti edificatori.

Negli ultimi anni, meccanismi incentivanti si stanno affermando con sempre maggiore grado di applicazione negli strumenti di pianificazione locale per il raggiungimento di una vasta gamma di obiettivi. A conferma della loro importanza, nei processi di costruzione del Piano, tali strumenti sono stati inseriti in alcuni provvedimenti legislativi nazionali e in molte leggi regionali. Gli obiettivi "incrementali" conseguibili mediante l'utilizzo di incentivi urbanistici hanno riguardato il soddisfacimento del fabbisogno di edilizia residenziale sociale, il rinnovo urbano ed edilizio, la riqualificazione e il miglioramento della qualità ambientale. Con tali finalità la legge finanziaria per il 2008 ha stabilito che il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista. Molte leggi regionali, in aderenza al progetto di riforma promosso dall'Inu (Inu, 1995; 1998), affidano alla componente operativa del piano comunale, ferma la quantità di edificazione privata determinata "a priori" nella componente strutturale, il compito di promuovere premi di cubatura e incentivi per il raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico o generale. Molti comuni applicano incentivi urbanistici, per l'acquisizione di aree o di fabbricati o per raggiungere obiettivi di recupero e di riqualificazione edilizia e urbana in alternativa, sia all'esproprio, sia alle forme tradizionali di perequazione. La legge dell'Umbria (1/2015) definisce modalità incentivanti finalizzate al recupero dei centri storici. Per numerose categorie di intervento, sono riconosciuti ai proprietari quantità edificatorie premiali variabili tra il 50% e 20% del costo delle opere a seconda che trattasi di interventi eseguiti negli Ambiti di Rivitalizzazione Prioritaria (ARP), situati rispettivamente all'interno o all'esterno del centro storico (art. 47). Per gli interventi di prevenzione sismica realizzati su un isolato edilizio ricompreso negli ARP le quantità edificatorie premiali sono stabilite nella misura del 50% del costo delle opere indipendentemente se tali interventi ricadano all'interno o all'esterno del centro storico (Art. 38). "Plafond", "premierità" e "incentivi" sono, come vedremo in alcune regioni, stabiliti sotto forma di "crediti edilizi". Per la legge del Veneto 11/2004, mediante "credito edilizio", possono essere raggiunti gli obiettivi di demolizione di opere incon-

grue, l'eliminazione degli elementi di degrado, la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale (art. 36). Il comune di Verona ha previsto, nel "Piano degli interventi", una disciplina di incentivazione mediante il riconoscimento di "crediti edilizi" per il recupero di edifici costituenti testimonianze di archeologia industriale, il trasferimento di impianti a rischio di incidente rilevante e la demolizione di detrittori paesaggistici o ambientali (DCC 91/2011). Per la legge della Lombardia 12/2005, che attribuisce "diritti edificatori" a titolo di perequazione e di compensazione, il Documento di Piano (DdP) può prevedere una disciplina di incentivazione, in misura non superiore al 15% della volumetria ammessa, per il conseguimento del drenaggio urbano sostenibile, per la promozione di edilizia bioclimatica, per la riqualificazione di aree degradate o dismesse e per la conservazione di immobili di interesse storico-artistico (art. 11).

## 2.6 I crediti edilizi

I "crediti edilizi" introdotti in alcune leggi regionali (Veneto, Lombardia, PA di Trento, Puglia) si differenziano dalle consuete procedure di trasferimento dei "diritti edificatori" per un impiego totalmente liberalizzato delle quote di edificabilità generate dalle "aree mittenti" nella prospettiva della "circolazione dei diritti edificatori". Una modalità complessa che si misura sull'attribuzione all'amministrazione pubblica di titolarità edificatoria e sul controllo urbanistico delle trasformazioni. La gestione dei crediti, le modalità di determinazione dei prezzi di acquisto e vendita, le ripercussioni che tali meccanismi potranno avere sulla gestione degli strumenti di governo del territorio e le problematiche relative alla natura giuridica dei "crediti edilizi" (Sent. CdS 4545/2010), costituiscono, infatti, solo alcune delle questioni che l'utilizzazione di riferimenti operativi market based, pongono nel dibattito teorico-disciplinare. La volatilizzazione dello ius aedificandi, il suo distacco dalla res (proprietà) e la mancanza di realtà determinano, in alcune sperimentazioni, un cambiamento delle finalità stesse sottese al trasferimento di diritti edificatori: non si tratta più soltanto di tutelare territori con particolari valenze ecologico-ambientali, ma di attribuire alle amministrazioni il potere di premiare operatori che si rendessero promotori di opere di interesse pubblico o generale.

## 2.7 Il "de-sealing" di aree impermeabilizzate. Il progetto dimostrativo Save Our Soil

In questa prospettiva il progetto dimostrativo "Save Our Soil" mira ad avviare processi di riciclo e di riconfigurazione delle aree urbane, vincolando l'operatore immobiliare all'acquisizione di "crediti edilizi" derivanti dalla rimozione di aree impermeabilizzate (de-sealing) occupate da opere incongrue, aree dismesse o impermeabilizzate da usi urbani, di superficie equivalente o superiore a quella che sarà impermeabilizzata dal nuovo intervento. Si tratta di una pratica che tende a compensare o mitigare l'impermeabilizzazione dei suoli con la conseguente perdita di servizi eco-sistemi attraverso il ripristino a usi agricoli o a verde pubblico delle aree oggetto di de-sealing. Il progetto finanziato nell'ambito del programma LIFE ("Environment and Resource Efficiency") intende contribuire all'attuazione su scala comunale degli indirizzi europei in materia di tutela del suolo e rigenerazione urbana con riferimento alle "Linee guida sulle migliori pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione dei suoli" (EC, 2012 - cfr. [http://www.sos4life.it/wp-content/uploads/SOS4Life\\_Volantino\\_web.pdf](http://www.sos4life.it/wp-content/uploads/SOS4Life_Volantino_web.pdf)). Gli obiettivi e le azioni promosse dal progetto nei tre comuni partner Forlì, Carpi (MO) e San Lazzaro di Savena (BO) sono finalizzati all'applicazione, della strategia comunitaria del consumo netto di suolo zero stabilito dalla "Roadmap per un uso efficiente delle risorse in Europa" (EC, 2011) e dal "7° Programma di Azione Ambientale" (EP, 2013).

## 2.8 Cessione compensativa e diritti edificatori certificati nel PGT di Milano 2012

Il PGT di Milano approvato nel 2012 si differenzia significativamente rispetto ad altre esperienze di pianificazione con contenuti perequativi dalla scelta di attribuire a tutte le aree classificate urbane un medesimo indice edificatorio ("indice unico") indipendentemente dalle caratteristiche urbanistiche e giuridiche dei suoli radicalizzando la dimensione concettuale del principio perequativo (Crupi, 2019). Secondo l'art. 7 delle Nta del Piano dei Servizi (PdS) alle aree comprese negli ambiti del Tessuto Urbano Consolidato (TUC) e alle aree a pertinenza indiretta è attribuito un Indice di Utilizzazione territoriale unico pari a 0,35 mq/mq. La meccanica operativa prevede che "diritti edificatori" generati dalle aree a pertinenza indiretta

classificate verde urbano, infrastrutture per la mobilità, depositi dei trasporti metropolitani ed edilizia residenziale sociale, possono essere trasferite nelle aree a pertinenza diretta o negli ambiti di trasformazione e, le aree, opportunamente bonificate, cedute gratuitamente all'Amministrazione. Ai sensi legge regionale 12/2015, i diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono liberamente commerciabili. I comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico (art. 11). Il comune di Milano con DCC 890/2013 ha stabilito i criteri e gli indirizzi per la gestione del "Registro delle Cessioni dei Diritti Edificatori" successivamente istituito con DD 482729/2013. In base a tale disposizione i proprietari aventi titolo ad esito della procedura possono richiedere all'ufficio competente il "Certificato dei diritti edificatori", attestante l'entità dei diritti edificatori che così definiti sono oggetto di libera contrattazione tra privati. Il dispositivo operativo messo in campo dal PGT di Milano pone in essere una serie di problematiche. Si discute se la transazione tra cessione dell'area e utilizzazione del diritto in un ambito edificabile debba essere necessariamente sincronica, in quanto, una diacronia (Arcidiacono, 2013), potrebbe teorizzare un mercato dei diritti edificatori svincolato dai terreni di atterraggio e quindi l'esistenza di "diritti edificatori in volo". Una simile ipotesi prefigurerebbe scambi «tra operatori economici di qualsiasi natura, anche non immobiliare e quindi puramente finanziaria» (Stanghellini, 2013). Ulteriori questioni potrebbero sorgere in relazione all'applicabilità delle norme fiscali (Imu), alla durata dei diritti edificatori e al possibile acquisto di ingenti quote di edificabilità da parte di una élite di operatori finanziari che, in questa ipotesi, potrebbero agire in regime monopolistico condizionando il mercato immobiliare. Inoltre, lo scambio tra aree con differenti valori posizionali e qualitativi, in assenza di correttivi dei rapporti di concambio «autorizzerebbe un modello del tutto nuovo e artificiale di speculazione fondiaria e immobiliare» (Camagni, 2012). L'introduzione di "diritti edificatori certificati" finalizzati alla "cessione compensativa" di aree di interesse pubblico o generale, mettono in risalto l'incoerenza delle procedure utilizzate per il trasferimento dei "diritti edificatori" che dovrebbero essere più trasparenti e intelleggibili, sia per la collettività, sia per gli organi decisionali dell'Amministrazione.

## 3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Anche se non esaustive del panorama dei riferimenti operativi promossi da leggi regionali e strumenti urbanistici innovativi finalizzati alla costruzione della città pubblica e al governo del territorio, le analisi svolte delineano un quadro quanto mai complesso, ricco e articolato. Le differenti declinazioni del principio perequativo, in parte dovute alla eterogeneità delle leggi regionali, trovano negli approcci e nella prassi attuativa i maggiori elementi di riflessione e di dibattito. Riguardo alla "compensazione edificatoria", la procedura introdotta nel PO di Prato, seppure basata su una minore definizione del metodo estimativo, anche rispetto al modello applicato a Roma dell'"equivalenza economica" (Ricci, 2009; Crupi, 2009; 2019), risulta equa, efficace e trasparente di automatica applicazione, priva di variabili discrezionali con esiti verificabili non solo ex post ma soprattutto ex ante (Stanghellini, 2013). In riferimento alla "cessione compensativa" i casi presentati (Roma e Milano), risultano difficilmente comparabili a causa dei differenti approcci e delle metodiche utilizzate. Tuttavia, nonostante le numerose criticità evidenziate nel caso di Milano, è soprattutto a Roma che la complessità procedurale, la mancanza di finanziamenti pubblici, e l'assenza di una chiara governance politica, stanno ostacolando l'avvio dei Print, delle Centralità locali e delle procedure di acquisizione delle aree pubbliche. Casi di studio che dimostrano come la prassi perequativa, seppur arricchita da nuovi e più complessi riferimenti operativi finalizzati alla costruzione della città pubblica e il governo del territorio, è ancora lontana dall'aver raggiunto una sistematica e uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. Nell'attuale fase di rilancio del post-pandemia che sta mobilitando ingenti risorse per il nostro Paese, soprattutto sui temi della sostenibilità, della transizione ecologica ed energetica, del contrasto al cambiamento climatico e della resilienza, la legittimazione legislativa della perequazione si impone ormai come un'esigenza inderogabile che non può essere disciplinata dalle leggi regionali, da disposizioni normative "tampone", o dalle variegate interpretazioni giuridiche, ma necessita, invece, di una normativa statale che ne ratifichi i principi, le strategie progettuali e gli strumenti operativi.

## REFERENCES

- Appadurai, A. (2017). "L'insofferenza verso la democrazia". In Geiselberger, H. (A cura di). *La grande recessione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*. (pp. 17-29). Milano: Feltrinelli.
- Arcidiacono, A. (2013). "Disciplina e governo della città esistente. La riqualificazione urbana (Il piano delle regole), in Arcidiacono A., Galuzzi P., Pogliani L., Rota G., Solero E., Vitillo P. (A cura di). *Il Piano urbanistico di Milano (Pgt 2012)*. Milanofiori Assago: Wolters Kluwer.
- Augé, M. (1992). *Non-Lieux. Introduction à une anthro-pologie de la surmodernité*. Paris: Éd. du Seuil.
- Camagni, R. (2012), "La nuova perequazione urbanistica 'sconfinata': uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto)", in *Edilizia Territorio* 29 agosto.
- Crupi, F. (2009). "Modelli perequativi e meccanismi attuativi. Perequazione e innovazione nel piano locale". In Ricci, L. (A cura di). *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Milano: FrancoAngeli.
- Crupi, F. (2019). "Milano. La sperimentazione tra piano e programmi". In Ravagnan C. *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione* (pp. 102-109). Ariccia: Aracne Editrice.
- D'Albergo, E., De Leo, D., Viesti G. (2019) (A cura di), *Quarto rapporto sulle città. Il governo debole delle città*. Bologna: Il Mulino.
- EC, (2011). *Roadmap per un uso efficiente delle risorse in Europa* [COM(2011) 571] Retrieved form: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0571\\_/com\\_com\(2011\)0571\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571_/com_com(2011)0571_it.pdf).
- EC, (2012). *Linee guida sulle migliori pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione dei suoli* [SWD(2012) 101]. Retrieved form: <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/IT%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>.
- EP, (2013). 7° Programma di Azione Ambientale [1386/2013/UE]. Retrieved form: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>.
- GI, (2021). *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*. Reperibile in: <https://www.camera.it/temiap/2021/06/25/OCD177-4986.pdf>.
- Inu, (1995). "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole". XXI Congresso, documento preliminare. In *Urbanistica Dossier*, supplemento a *Urbanistica informazioni* n. 141.
- Inu, (1998). "Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio". Documento approvato dal consiglio direttivo nazionale del novembre 1997. In *Urbanistica Informazioni* n. 157.
- Lefebvre, H. (1967). *Le Droit à la ville*. Parigi: Ed. du Seuil.
- Mazza, L. (1995). "L'insostenibile peso dell'offerta residua". In *Urbanistica* n. 103.
- Oliva, F. (2001). "Il sistema ambientale". In *Urbanistica* n. 116.
- Oliva, F. (A cura di). (2010). *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*. Roma-Bari: Laterza.
- Oliva, F., & Ricci, L. (2017). "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito". In E. Antonini, & F. Tucci (A cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy* (pp. 214-219). Roma: Edizioni Ambiente.
- Polanyi, K. (2010). *La grande trasformazione*. Torino: Piccola Biblioteca Einaudi.
- Ricci, L. (2014). *Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani*. In A. Franceschini, *Sulla città futura*. Trento: LISt lab.
- Ricci, L. (2017). *Governare la città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana*. In *Urbanistica*, n. 160.
- Ricci, L. (A cura di) (2009). *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Milano: FrancoAngeli.
- Stanghellini, S. (2003). "La perequazione nel piano regolatore di Catania" (p. 113). In *Urbanistica* n. 122.
- Stanghellini, S. (2013). *Perequazione, compensazione, fattibilità* (pp. 58-64). Roma: Inu Edizioni.