

# La pianificazione dei centri storici in Sardegna: la sostituzione del tessuto edilizio incongruo per la riqualificazione del paesaggio urbano storico

Anna Maria Colavitti\*, Sergio Serra\*\*

*parole chiave:* centri storici, riqualificazione, flessibilità, piano particolareggiato, pianificazione paesaggistica

## Abstract

*Le politiche di tutela e valorizzazione degli insediamenti storici si sono gradualmente evolute da un approccio prevalentemente conservativo e vincolistico, teso a mantenere inalterata la struttura fisica del tessuto edilizio, ad un approccio flessibile ed argomentativo volto alla riqualificazione del contesto storico paesaggistico. Il Codice Urbani e la Convenzione Europea del Paesaggio promuovono strategie di intervento improntate ad obiettivi di qualità paesaggistica da condividere con le comunità locali attraverso modalità di pianificazione partecipata e consensuale.*

*La Regione Sardegna ha assunto un ruolo chiave nell'implementazione di politiche per il recupero e la riqualificazione dei centri di antica e prima formazione, individuati dal Piano Paesaggistico Regionale (PPR). Tale compito viene affidato essenzialmente al piano particolareggiato, strumento di tipo tradizionale contemplato dalle normative nazionali e regionali.*

*Oltre alle misure di conservazione degli episodi monumentali e dell'edilizia minore con carattere storico tradizionale, la strumentazione urbanistica prevede norme per la riqualificazione dei tessuti alterati che contemplano un complesso di regole insediative, espresse anche mediante abachi, da applicare agli interventi di ristrutturazione o di sostituzione delle unità edilizie e dei tessuti recenti che per densità, rapporti tra pieni e vuoti, altezze, allineamenti e affacci risultino incompatibili con i valori delle preesistenze e del contesto.*

*Tali misure trovano solitamente scarso consenso da parte dei proprietari di immobili legittimamente edificati all'interno del tessuto storico in conformità agli strumenti urbanistici vigenti e successivamente dichiarati dal piano particolareggiato incompatibili. Si tratta di azioni di piano che comporterebbero talvolta una sostanziale perdita economica per il proprietario, in nome del prioritario obiettivo di qualità paesaggistica, e sono destinate a*

non essere attuate in assenza di una reale convenienza economica per il privato.

Nel presente lavoro si propone una valutazione di massima dei fattori determinanti la fattibilità dell'intervento di demolizione e ricostruzione delle volumetrie incompatibili e si discute una stima approssimata degli eventuali incrementi della capacità edificatoria necessari per garan-

tirne la convenienza economica. La proposta finale presentata ipotizza la costruzione di un modello che tiene in conto le premialità volumetriche. Esse sfruttano le recenti novità normative in tema di trasferimento dei diritti edificatori per perseguire obiettivi di riqualificazione paesaggistica dei tessuti insediativi storici della Sardegna.

## 1. DALLA TUTELA DEL MONUMENTO ALLA RIQUALIFICAZIONE DEL TESSUTO STORICO

La questione dei centri storici si è evoluta nel corso dei decenni attraverso un continuo confronto tra le esigenze della tutela e quelle della trasformazione (Angiuli, 2015). Le politiche di recupero urbano devono necessariamente orientarsi alla ridefinizione del nuovo ruolo giocato dalla città tenendo conto dell'integrazione di conservazione e innovazione nel pieno rispetto del senso della memoria del luogo (Clementi, 1990; Wallach, 2000).

I processi di industrializzazione e la mercificazione del suolo (De Seta, 2010) hanno alimentato, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, il rapido sviluppo urbano che ha reso sempre più marcato il distacco tra la città storica e le nuove edificazioni attraverso pratiche di sventramento e di allineamento per dare risposta alle nuove esigenze della città moderna (Colavitti, Serra, 2013).

A partire dalle leggi Bottai del 1939, che introducono norme per la tutela del singolo monumento storico artistico, si assiste ad un intenso dibattito sulla necessità di estendere la tutela alla scala urbanistica, ossia ad intere porzioni urbane di valore storico, non necessariamente di carattere monumentale (Bonfantini, 2012; Giambruno, 2007).

La classificazione del tessuto operata dai piani regolatori generali e l'identificazione della zona A si rivelano insufficienti per preservare i nuclei storici da processi di alterazione, terziarizzazione, abbandono e rapido mutamento dei tessuti fisici e sociali (Angiuli, 2015). Tuttavia in alcune realtà regionali, ad esempio nei centri urbani della Sardegna, la struttura sociale e lo scarso sviluppo economico, basato prevalentemente sulle attività agropastorali, hanno mantenuto inalterata la struttura urbana storica sino al secondo conflitto mondiale (Colavitti, Serra, 2013; Cervellati, 1991).

Negli anni Sessanta l'istituzione dell'ANCSA (Associazione nazionale centri storico-artistici) contribuisce a rinsaldare una rinnovata sensibilità verso il tema del recupero nella cultura italiana, accompagnata dalla redazione della Carta di Gubbio, nel 1960, che definisce i principi sulla salvaguardia dei centri storici, esaltando il ruolo della pianificazione urbanistica nella tutela e nel risanamento della struttura urbana, esito di processi plurisecolari. La ricerca di un'universalità di approcci e pratiche per l'intervento nei tessuti storici appare difficile da perseguire data la complessità e la singolarità di ciascun insediamento (Angiu-

li, 2015). Trattandosi di un'entità dinamica e mutevole nel tempo, si rendono necessarie metodologie di intervento costantemente aggiornate al variare delle condizioni di carattere politico, sociale ed economico (Gabrielli, Gastaldi, 2004)

Nel corso degli anni Settanta la nozione di centro storico si arricchisce di nuove potenzialità dato il suo carattere di bene economico dotato di una capacità di rendita, sia in termini finanziari sia in termini di uso sociale (Mazzoleni, 1991; Tallon, 2010), salvo i casi in cui i centri antichi si trovino in aree caratterizzate da fenomeni di spopolamento e di regresso economico che rendono il recupero dell'edificio storico poco appetibile se non per un riuso con destinazione museale.

Nella Carta di Amsterdam del 1975 si diffondono i principi della conservazione integrata, che associa alle tecniche di restauro architettonico la ricerca di funzioni appropriate, in modo da garantire la salvaguardia delle specificità d'ambito che mantenendo viva la dialettica tra *urbs* e *civitas* rafforzano il senso di appartenenza della comunità nei confronti dei luoghi (Aristone, Palazzo, 2000; Bandarin, Van Oers, 2012).

Dal punto di vista normativo l'introduzione del Piano di recupero, con la L. 457/1978, rappresenta un passo importante per le politiche di recupero dei centri storici. Si tratta di uno strumento attuativo, di iniziativa pubblica o privata, specifico per determinate aree di recupero individuate nel PRG che, sulla base di un accurato rilievo dei valori storici e architettonici, definisce le modalità di intervento per la conservazione, il risanamento e la ricostruzione del patrimonio edilizio esistente.

Gli esiti talvolta deludenti nell'attuazione dei piani di recupero sono in parte imputabili all'apporto poco significativo delle risorse private (Karrer *et al.*, 1998).

A partire dagli anni Ottanta si contrappongono tesi differenti sulle modalità di intervento nei tessuti storici, tra cui quella più conservazionista che antepone i valori storico-artistici del centro storico al contesto socio-economico e pertanto non concepisce alcun intervento differente dalla integrale conservazione del tessuto storico in chiave di valorizzazione museale (Cervellati, 1991).

Le politiche di tutela integrale hanno avuto spesso conseguenze negative sulla permanenza delle attività produttive, commerciali e della stessa residenza, innescando processi di *gentrification*, oltre a rivelarsi inefficaci

per la difficile verifica del rispetto della norma (Indovina, Savino, 1997). L'estremizzazione dei vincoli e la conservazione integrale a priori, anche in presenza di un patrimonio edilizio di scarso pregio, hanno determinato diversi atteggiamenti: l'abbandono e il conseguente degrado fisico o il mancato rispetto delle regole, l'abusivismo edilizio. Inoltre il recupero urbano ha spesso trascurato l'aspetto sociale ed economico, dedicandosi ai temi morfologici ed al loro grado di trasformabilità, tralasciando dunque la messa a punto di strategie di reinserimento del patrimonio storico nel mercato immobiliare (Savino, 2005).

La strumentazione urbanistica tradizionale si è rivelata spesso incapace di interpretare il centro storico in un'accezione ampia, come bene culturale complesso, superando la semplice classificazione della zona A. Interessante appare in tal senso l'orientamento del Piano Regolatore Generale della città di Roma che sposta l'attenzione dal centro storico al nuovo soggetto "città storica", intesa come contesto urbano e territoriale diffuso da tutelare, a prescindere dalla qualificazione dei singoli immobili rinvenibili all'interno del tessuto (Ricci, 2011).

Nel passaggio dalla fase di espansione urbana a quella di riqualificazione dell'esistente, il Codice Urbani del 2004 ha affidato alla pianificazione paesaggistica diversi compiti, tra cui: individuare i diversi ambiti di paesaggio e i relativi obiettivi di qualità; definire gli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate; attuare strategie di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela; prevedere misure utili al corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate.

La componente partecipativa e consensuale della pianificazione paesaggistica è sottolineata dalla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 che ha definito il cosiddetto "obiettivo di qualità paesaggistica" come la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita.

Le novità nel panorama nazionale ed internazionale hanno avuto una ricaduta significativa anche nel contesto sardo che ha mostrato segnali di cambiamento nell'approccio alla tutela ed alla valorizzazione, in particolare a seguito dell'adozione del Piano Paesaggistico Regionale nel 2006.

## 2. L'APPROCCIO PAESAGGISTICO ALLA PIANIFICAZIONE DEI CENTRI STORICI IN SARDEGNA

La Regione Sardegna ha da tempo rivolto particolare attenzione verso il tema del recupero dei centri storici (Regione Sardegna, 2013), come dimostra la Legge regionale 29/1998 "Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna". Con l'entrata in vigore del Piano Paesaggistico Regionale

(PPR)<sup>1</sup>, in ricezione delle norme nazionali in materia di tutela dei beni culturali e paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004; Cammelli, 2004), sono state innovate profondamente le modalità di pianificazione dei tessuti storici, inquadrati nell'assetto storico culturale del piano. Il PPR sottopone a tutela le aree caratterizzate da insediamenti storici ossia le matrici di sviluppo dei centri di antica e prima formazione, letti da cartografia storica, comprensivi anche dei centri di fondazione moderni e contemporanei, i nuclei specializzati del lavoro e l'insediamento sparso (art. 51 NTA PPR).

Esso definisce prescrizioni e indirizzi specifici per le aree di prima ed antica formazione, da recepire in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali. In particolare opera una netta distinzione tra i comuni dotati di piano particolareggiato per il centro storico, per i quali sono consentiti tutti gli interventi previsti dal piano, purché quest'ultimo abbia superato la verifica di conformità al PPR, mentre in caso di assenza di uno strumento particolareggiato sono ammessi esclusivamente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia interna (art. 52, comma 1, NTA del PPR).

In primo luogo, l'amministrazione comunale è tenuta a verificare le perimetrazioni dei centri di antica e prima formazione, attraverso l'analisi approfondita del tessuto edilizio che tenga in considerazione i diversi fattori che ne testimoniano la "storicità" (Colavitti, Serra, 2013).

Successivamente, in fase di redazione del piano particolareggiato per il centro matrice<sup>2</sup>, tale analisi viene ulteriormente dettagliata al fine di indagare i diversi aspetti fisici e socioculturali dell'insediamento storico, in particolare i caratteri dell'edificato, lo stato di conservazione del patrimonio storico e le criticità in atto, i problemi di recupero e riuso emergenti.

Il piano particolareggiato suddivide il tessuto urbano in unità minime di intervento (UMI) ed opera una classificazione dei corpi di fabbrica esistenti sulla base dell'epoca di impianto, del carattere storico tradizionale o della compatibilità con il contesto nel caso di edifici recenti. Infine esprime un giudizio di valore storico paesaggistico che si traduce in un differente grado di trasformabilità e in una disciplina specifica per gli interventi.

Nell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, il PPR prescrive la messa a punto di un insieme di interventi volti alla conservazione della stratificazione storica dell'insediamento, in modo da consentire la lettura delle fasi evolutive del tessuto, e la valorizzazione delle tracce che

<sup>1</sup> Il PPR viene approvato e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n. 30 del 08/09/2006.

<sup>2</sup> I piani particolareggiati, sino all'entrata in vigore del PPR, disciplinavano gli ambiti classificati come zona A nei piani urbanistici comunali mentre oggi si estendono al perimetro del centro di antica e prima formazione risultante dalla copianificazione tra Comune e Regione.

testimoniano l'origine storica dell'insediamento. La tutela delle specificità di ciascun centro storico e il mantenimento della separazione tra nuclei adiacenti passa per la valorizzazione dei margini e perimetri dell'edificato storico. Per quanto riguarda le azioni di riqualificazione e recupero dell'insediamento il PPR promuove la ricerca dell'assetto urbano originario, attraverso interventi di ristrutturazione edilizia ed urbanistica mediante la sostituzione delle parti incongrue ed incompatibili e la riqualificazione degli spazi pubblici, preferibilmente con il ricorso al partenariato pubblico privato (art. 53 NTA PPR).

Sono frequentemente rilevabili, all'interno del perimetro storicamente identificato, porzioni urbane profondamente alterate in epoca recente da interventi di sostituzione o di evidente trasformazione, che hanno reso oggi poco riconoscibili gli elementi storico-identitari, i caratteri tipologici e costruttivi dell'edificato, l'impianto fondiario e la struttura degli isolati.

In sede di redazione del piano particolareggiato sono previste misure atte a garantire la riqualificazione di tali tessuti con un complesso di regole, espresse mediante abachi, rivolte a favorire la conservazione degli elementi identitari superstiti. In particolare, per le unità edilizie e i tessuti sostituiti di recente, sono previsti interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica che per densità, rapporti tra pieni e vuoti, altezze, allineamenti e affacci risultino coerenti e non pregiudiziali delle preesistenze (art. 52 NTA PPR).

In letteratura, il centro storico è stato spesso trattato come depositario di una serie di valori identitari da sottoporre a tutela, trascurando talvolta il carattere processuale e di perenne modificazione del tessuto storico per adattarsi ad esigenze sociali ed economiche altrettanto mutevoli e più volabili.

L'elemento chiave nell'impianto del PPR si sostanzia appunto nell'innovativa apertura alla trasformazione del tessuto storico, in funzione di un uso attuale, nel rispetto della preminenza dei valori del contesto e del carattere identitario presente in ogni manufatto, anche nel caso di edilizia minore, spesso oggetto di degrado, distruzione o travisamento, data la scarsa consapevolezza interpretativa dei quadri valoriali in essa contenuti.

Il PPR non esclude la programmazione di interventi di nuova costruzione, all'interno dei Piani Particolareggiati per i Centri Storici, per eventuali completamenti funzionali e addizioni di nuovi volumi oppure in caso di lotti storicamente ineditati o resi tali dal progressivo degrado dell'edificato esistente, che ha portato al crollo pressoché totale dei manufatti, sebbene auspichi un'attenta valutazione dell'opportunità di mantenere inedificate le aree attualmente libere per finalità di utilità pubblica. Ulteriori interventi di trasformazione edilizia possono essere previsti nell'ambito di un intervento di demolizione di volumetrie edificate legittimamente, ma improprie rispetto ai caratteri originari dell'edificio con contestuale ricostruzione all'interno dello stesso lotto, anche su una differente area di sedime (art. 52 NTA PPR).

I nuovi interventi edilizi devono conformarsi ai caratteri del-

le preesistenze storiche e del contesto, ai segni e alle tracce presenti sul territorio, in funzione del disegno di nuovi tracciati e delle configurazioni piano volumetriche degli edifici (art. 65 NTA PPR). La progettazione degli interventi di trasformazione e di nuova costruzione si basano su criteri e regole desunte dagli Abachi delle tipologie edilizie, parte integrante del piano particolareggiato, espressamente citati nelle norme del PPR all'art. 52. L'applicazione degli abachi è finalizzata all'interpretazione dei rapporti spaziali del tipo edilizio storico, specifici per ciascun centro matrice, evitando il cosiddetto "degrado tipologico" causato dall'inserimento nei contesti storici di modelli insediativi incompatibili, ad esempio l'edificazione della villetta al centro del lotto, nei tessuti di case a corte della Sardegna meridionale.

I piani comunali possono prevedere operazioni di demolizione parziale o totale, con o senza ricostruzione, per gli interventi edilizi incompatibili con la conservazione e la corretta e adeguata fruizione delle preesistenze storiche, o per quelli che limitano prospettive visuali determinanti per la stessa fruizione del bene e ne snaturano dunque l'identità (art. 53 NTA PPR).

Spesso la pianificazione particolareggiata dei centri storici si è rivelata inadeguata a governare i processi di riqualificazione, essenzialmente a causa dell'assenza di una visione strategica, alla staticità delle normative di attuazione ed alla scarsa redditività e convenienza dell'investimento nel tessuto consolidato che hanno indirizzato i privati prevalentemente verso aree esterne al nucleo storico originario (Wallach, 2000).

In particolare, in Sardegna la struttura e la metodologia utilizzate per la pianificazione particolareggiata dei centri storici mostrano una forte omologazione rispetto agli indirizzi tecnici della Regione, che si focalizzano sull'analisi tipo-morfologica del tessuto ed evidenziano una connotazione fortemente prescrittiva dell'impianto normativo, orientata ad un approccio strettamente conservativo (Leone, Zoppi, 2014).

Nella normativa regionale appare in profonda contraddizione con la tutela del contesto storico paesaggistico l'attribuzione di un incentivo volumetrico per l'ampliamento degli edifici all'interno dei centri matrice, quando questi sono definiti dalla strumentazione urbanistica comunale privi di valore storico e incompatibili con il contesto paesaggistico. Si fa riferimento alla norma di carattere straordinario e con validità limitata, la legge regionale n. 4/2009, comunemente nota come "Piano Casa", più volte prorogata e modificata sino alla recente L.R. 8/2015, che consente interventi di trasformazione all'interno del tessuto storico, in palese contrasto con gli obiettivi del Piano Paesaggistico Regionale ed in deroga alle prescrizioni agli strumenti della pianificazione comunale.

Paradossalmente, il piano particolareggiato nel costatare l'incompatibilità di un edificio esistente, spesso imputabile ad un'eccessiva dimensione e volumetria del manufatto, prescrive la riconfigurazione volumetrica e, al contempo, consente l'ampliamento volumetrico in deroga alla strumentazione urbanistica.

Gli ampliamenti possibili all'interno del centro storico, secondo il Piano Casa redatto dalla Regione Sardegna, sono consentiti esclusivamente per le costruzioni aventi meno di cinquant'anni, per le quali il consiglio comunale abbia adottato apposita deliberazione con cui dichiarare che questi siano in contrasto con i caratteri tipologici e architettonici del contesto, e per gli edifici con più di cinquant'anni qualora abbiano subito modifiche radicali dopo il 1959. Solitamente, all'interno della normativa tecnica di attuazione dei piani particolareggiati si dispone che vengano considerati tali gli edifici classificati dallo strumento in contrasto con i caratteri tipologici e architettonici del contesto (Colavitti, Serra, 2013).

La sola indicazione dell'epoca di costruzione degli edifici o il loro carattere contrastante con il tessuto storico non giustifica la legittimità delle operazioni di aumento della volumetria: al fine della tutela e della riqualificazione, occorre dunque preservare i rapporti tra pieni e vuoti e l'armonico sviluppo dei prospetti degli edifici, per cui un aumento volumetrico, seppur limitato ad un edificio senza alcun valore storico, potrebbe portare conseguenze negative per l'intero tessuto storico.

In tale direzione, il Piano Casa della Regione Sardegna non utilizza i meccanismi premiali come strumenti di riqualificazione, bensì attribuisce una minore rilevanza alla scala urbanistica degli interventi rispetto a quella edilizia (Lazarotti, 2010a). In linea con la situazione nazionale, sembra prevalere l'idea di poter agire in deroga agli strumenti urbanistici per qualunque operazione, intervento o progetto, che abbia qualche carattere di priorità o urgenza.

### 3. LA RIQUALIFICAZIONE DIFFUSA DEL TESSUTO STORICO ATTRAVERSO L'ELIMINAZIONE DELL'INCONGRUO

La Regione e gli enti locali, nel restituire livelli di valore paesaggistico elevati al contesto ambientale, storico culturale o insediativo, devono intervenire per eliminare o mitigare i manufatti e le opere incongrue, legittimamente autorizzate, di valore estetico nullo o negativo o in disarmonia con il contesto, che possono causare una perdita in termini di identità e di qualità dei luoghi (art. 11 NTA PPR). Questa problematica appare di notevole rilievo nei contesti insediativi storici e richiede l'adozione di una strategia di riqualificazione paesaggistica da parte del piano particolareggiato, oltre che dallo strumento urbanistico generale.

Un nodo preliminare da sciogliere riguarda i criteri per l'identificazione dei manufatti incongrui nel paesaggio, giudizio che può essere espresso solo se si possiede un elevato grado di conoscenza e consapevolezza dell'identità storica dei luoghi. Sebbene gli elementi e i criteri per valutare l'incongruità degli edifici rispetto al paesaggio storico siano numerosi ed eterogenei si ritiene necessario applicare, in sede di redazione del piano, una metodologia che tenti di esprimere un valore unanime e condiviso di incongruità.

Si considerano incongrui, in linea generale, i manufatti che creano dissonanze con l'intorno paesaggistico prossimo e globale. Per quanto riguarda gli edifici in centro storico si tratta di identificare la disarmonia che il manufatto genera con l'immediato intorno, l'andamento irregolare dello skyline, il contrasto formale e cromatico, la perdita dell'identità dei luoghi, l'alterazione dei caratteri tipologici e volumetrici, l'inadeguatezza formale, la sproporzione volumetrica e la mancanza di equilibrio e armonia tra gli elementi (Villari, 2013). In alcuni casi, tali incongruità possono essere rimosse mediante interventi di ristrutturazione edilizia del manufatto, in altri occorre necessariamente sostituire integralmente l'edificio previa demolizione.

Il piano particolareggiato opera un'analisi di dettaglio del tessuto insediativo all'interno del centro matrice e classifica gli edifici recenti sulla base della compatibilità con i caratteri del contesto paesaggistico. Lo strumento non può imporre la demolizione del volume edilizio esistente, seppure incompatibile con il contesto storico paesaggistico, quando si tratta di edifici regolarmente assentiti sulla base della normativa e degli strumenti urbanistici in vigore all'atto della realizzazione del manufatto. Tuttavia, al fine di riqualificare il tessuto urbano storico può definire misure restrittive nella trasformazione edilizia dei manufatti, limitando gli interventi alla sola manutenzione straordinaria, e subordinando alla demolizione dell'edificio incongruo il rilascio del titolo abilitativo per operazioni di nuova costruzione o di ampliamento nell'ambito di una unità minima di intervento definita dal piano attuativo. Talvolta gli strumenti particolareggiati cercano di incentivare l'adesione del privato a tale meccanismo consentendo la redistribuzione della volumetria esistente, secondo forme coerenti con l'assetto storico del tessuto urbano e compatibili per caratteri costruttivi, altezze, ombre portate e posizionamento del volume nel lotto, in deroga ai parametri ed indici urbanistici maggiormente restrittivi.

L'esperienza dimostra che sono rarissimi i casi in cui il privato è disposto ad attuare questo genere di intervento, forte della legittimità proprietaria e data la scarsa convenienza economica dell'operazione. Qualunque approccio venga assunto dal pianificatore si scontra con lo scarso consenso del proprietario. Un atteggiamento eccessivamente impositivo e rigido può paradossalmente portare al mantenimento dello status quo e all'inerzia, non solo nella richiesta di demolizione e ricostruzione in forme compatibili, ma anche nella manutenzione ordinaria del manufatto, che si traduce in un peggioramento delle condizioni di degrado.

Il piano particolareggiato si rivela spesso particolarmente efficace nella tutela del patrimonio storico superstite, ossia nell'apposizione di vincoli conservativi, ma ha prestazioni deludenti in termini di efficacia per ciò che riguarda i temi di qualità degli interventi di trasformazione del tessuto storico consolidato.

Il patrimonio edilizio definito incompatibile dai piani particolareggiati risale alla seconda metà del Novecento per cui si tratta, in linea di massima, di edifici in buono stato di

conservazione che trovano un'ottima collocazione e valorizzazione nel mercato immobiliare. Inoltre l'incompatibilità con il contesto storico paesaggistico è spesso imputabile alla dimensione dell'edificio e alla posizione nel lotto per cui qualunque obiettivo di riqualificazione comporta necessariamente una riduzione della volumetria, delle altezze e talvolta una ricollocazione spaziale, rendendo imprescindibile la demolizione dell'esistente.

Pertanto la convenienza economica per il privato nell'adesione alle proposte di piano si riflette in maniera diretta sul suo consenso e sull'efficacia dello strumento particolareggiato che non può essere garantita in assenza di una reale fattibilità degli interventi di riqualificazione proposti. Tale problematica può essere affrontata con un meccanismo premiale, in termini di incentivo monetario, difficilmente attuabile nelle attuali condizioni di bilancio degli enti locali, o volumetrico attraverso l'utilizzo dei diritti edificatori in funzione compensativa.

La valutazione puntuale della convenienza economica di ciascun intervento e l'eventuale attribuzione di premialità volumetriche per garantirne l'attuazione, calibrate ad hoc per ciascuna proprietà nella fase di redazione del piano, si rivelerebbe onerosa per il pianificatore e probabilmente determinerebbe iniquità nel trattamento della proprietà privata. Ne consegue la necessità di sviluppare modelli valutativi semplificati che, posti alla base del processo di pianificazione, consentano di strutturare, in linea di massima, un insieme di azioni di recupero e riqualificazione che troveranno una reale attuazione e contribuiranno al raggiungimento del livello di qualità paesaggistica auspicato.

#### 4. LA FATTIBILITÀ DEGLI INTERVENTI DI DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE IN LOCO

Per rispondere alle problematiche evidenziate si è studiato un modello semplificato per la valutazione della fattibilità economica delle proposte di riconfigurazione volumetrica o di demolizione e ricostruzione, con o senza riduzione della capacità edificatoria, avanzate diffusamente all'interno dei piani particolareggiati per il recupero dei centri storici della Sardegna. Il modello può essere utilizzato per una quantificazione indicativa dell'indice edificatorio da assegnare a ciascuna unità minima di intervento, al fine di rendere economicamente conveniente l'operazione di demolizione delle volumetrie incompatibili e la ricostruzione di organismi edilizi inseriti armonicamente nel contesto paesaggistico.

In letteratura la valutazione delle condizioni di convenienza della trasformazione della città esistente, secondo modelli insediativi intensivi, risulta legata all'indice edificatorio attribuito all'area, al rapporto tra il valore degli immobili esistenti e quelli di nuova realizzazione e al coefficiente di incidenza dell'area, che esprime la qualità posizionale dell'immobile e determina superiori condizioni di fattibilità nei progetti di demolizione e ricostruzione (Micelli, 2014).

Nel presente lavoro si sviluppa, in primis, una riflessione sulle proposte di demolizione e ricostruzione in loco dei

manufatti incongrui, senza considerare l'incidenza dell'area nella stima e ipotizzando che le condizioni del contesto consentano di ridistribuire in maniera coerente le volumetrie all'interno della stessa unità minima di intervento o addirittura sia possibile pervenire ad una soluzione paesaggisticamente compatibile, anche con un incremento premiale della capacità edificatoria assegnata.

Il ragionamento si fonda sul presupposto che la convenienza economica sia garantita nel caso in cui il valore dell'edificio ricostruito sia maggiore o almeno pari a quello esistente e, al contempo, copra i costi derivanti dalla demolizione e ricostruzione.

$$Vm_P \geq Vm_E + Kd_E + Kc_P + S_T + O_C + S_G + O_F + P$$

dove

$Vm_P$  = valore di mercato del nuovo edificio

$Vm_E$  = valore di mercato dell'immobile esistente

$Kd_E$  = costi di demolizione dell'immobile esistente

$Kc_P$  = costi di costruzione del nuovo edificio

$S_T$  = spese tecniche

$O_C$  = oneri concessori

$S_G$  = spese generali

$O_F$  = oneri finanziari

$P$  = profitto al lordo di tasse e imposte

La programmazione di interventi di trasformazione urbana attraverso la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti determina evidentemente diverse criticità rispetto alle operazioni perequative di trasferimento dei potenziali volumetrici su suoli inedificati. Se nella definizione di comparati perequativi tradizionali si procede alla classificazione dei terreni e alla conseguente attribuzione di indici di edificabilità, nel caso di ambiti edificati si tratta di convertire l'edificio esistente in volumetrie edificabili, valutandone la consistenza, lo stato di conservazione, la condizione e la destinazione d'uso (Stanghellini, 2013).

Nella stima del valore dell'edificio esistente si ritiene corretto operare mediante un procedimento per punti di merito (D'Agostino, 2008). In questo caso, il valore di mercato dell'organismo edilizio esistente può essere valutato, in maniera semplificata, sulla base della quotazione di mercato delle nuove residenze nell'ambito di riferimento opportunamente adeguato mediante coefficiente di deprezzamento relativo alla vetustà ed allo stato di conservazione del manufatto edilizio:

$$Vm_E = b \times V_E \times v_U$$

dove

$V_E$  = volume edilizio esistente

$b$  = coefficiente di deprezzamento per vetustà e stato di manutenzione dell'edificio esistente

$v_U$  = valore di mercato al metro cubo delle nuove costruzioni.

Ai fini della valutazione della fattibilità degli interventi di trasformazione con demolizione e ricostruzione, oltre ai costi di costruzione dei nuovi manufatti edilizi, occorre pren-

dere in considerazione ulteriori fattori inerenti il processo di trasformazione, tra cui i costi di demolizione del fabbricato<sup>3</sup> esistente, le spese tecniche di progettazione e di gestione dell'operazione, gli oneri concessori, le spese generali e gli eventuali oneri finanziari e profitti.

Tali fattori vengono valutati, in questa sede, in misura pari al 25% del costo di costruzione sebbene, nella realtà, essi possono incidere significativamente sull'esito dell'operazione ed impongono una stima più generosa rispetto a quella proposta, che potrebbe differire dall'esperienza empirica.

Ad esempio gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria possono variare notevolmente nelle diverse realtà comunali e nei differenti ambiti di sviluppo delle nuove volumetrie. Inoltre l'amministrazione comunale potrebbe introdurre delle agevolazioni o delle esenzioni totali nel pagamento degli oneri concessori al fine di incentivare la riqualificazione del tessuto storico.

Il processo di trasformazione edilizia è caratterizzato da una complessità variabile a seconda dell'entità dell'intervento, dell'eventuale trasferimento delle volumetrie in ambiti esterni al centro storico, delle tempistiche legate alla progettazione, al rilascio delle autorizzazioni da parte degli organi competenti e alla successiva realizzazione. Tale fattore potrebbe incidere notevolmente sugli oneri e sugli interessi passivi legati al finanziamento dell'operazione.

In sintesi si ritiene che:

$$V_p \times v_u \geq b \times V_E + v_u + V_p (c_c + 25\% c_c)$$

dove

$V_p$  = volume edilizio di progetto

$c_c$  = costo medio di costruzione al metro cubo

La capacità edificatoria di progetto sarà il risultato dell'incremento del volume esistente per un coefficiente di premialità  $p$  tale da garantire la fattibilità dell'intervento:

$$V_p = V_E$$

Pertanto:

$$p \times V_E \times v_u \geq b \times V_E \times v_u + p \times V_E \times 1,25 c_c$$

Al fine di valutare il coefficiente di premialità si esplicita la formula in funzione della variabile  $p$ :

$$p \geq b \left( \frac{v_u}{v_u - 1,25 c_c} \right)$$

Nella formula le variabili rappresentate dal costo di costruzione e dal valore degli immobili di nuova edificazione possono essere espresse indifferentemente in euro al metro quadro o in euro al metro cubo.

Il costo base di realizzazione tecnica per interventi di nuo-

<sup>3</sup> La demolizione totale dei fabbricati con struttura portante in cemento armato e muratura per la parte fuori terra è valutato pari a 28,85 euro al metro cubo al 2009 (Prezzario regionale per i lavori pubblici, disponibile su <https://www.regione.sardegna.it/j/v/572?s=1&v=9&c=4365&va=x&esp=1>).

va costruzione, definito dalla Regione Sardegna per la realizzazione di edifici di edilizia residenziale pubblica, è pari a 906,48 euro al metro quadro<sup>4</sup>.

La valutazione del coefficiente di deprezzamento rappresenta un elemento cruciale per la stima del valore dell'edificio esistente. Esistono numerose tabelle per la definizione del coefficiente rilevabili in alcuni provvedimenti normativi, ad esempio la circolare del Ministero dei Lavori pubblici del 1949 e la legge sull'equo canone n.392/1978, alcune formule convenzionalmente adottate nella pratica estimativa e diverse proposte nella manualistica (Cipolotti, 2013). Lo studio di un set di coefficienti ad hoc deve essere un'operazione da effettuare in sede di redazione del piano particolareggiato. Ai fini del presente lavoro, si ipotizzano alcuni valori indicativi che consentono di sviluppare ulteriori riflessioni teoriche sulla questione.

Considerato che gli immobili oggetto delle proposte di demolizione non potranno essere antecedenti agli anni Cinquanta - Sessanta, poiché in tal caso soggetti a vincolo di tutela, il deprezzamento risulterà comunque inferiore al 40%, a prescindere dallo stato di conservazione del manufatto.

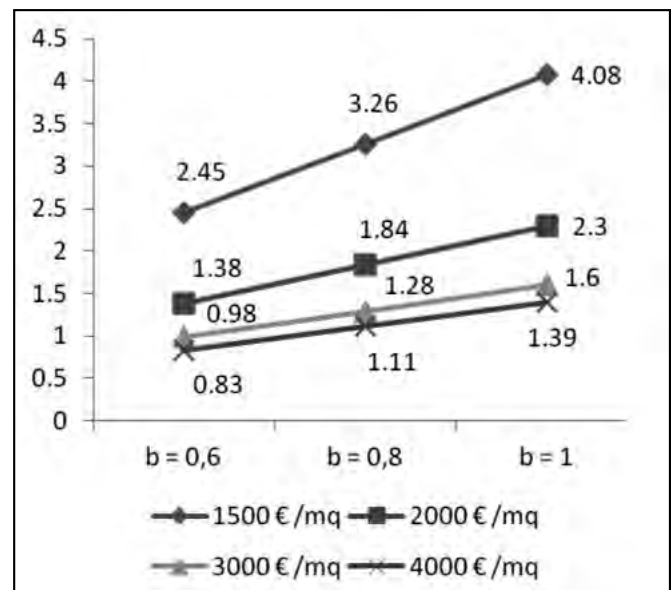


Figura 1 - Ipotesi di valutazione del coefficiente di premialità sulla base del valore di mercato degli immobili nuovi e del coefficiente di deprezzamento dei manufatti esistenti (sull'asse delle ascisse è riportato il fattore di deprezzamento dell'immobile esistente, sull'asse delle ordinate il coefficiente di premialità)

Si formulano dunque delle ipotesi di calcolo in funzione di differenti quotazioni degli immobili residenziali e di tre gradi di conservazione degli organismi edilizi esistenti.

<sup>4</sup> Delibera RAS Assessorato ai Lavori Pubblici del 2014.

In particolare si valuta il coefficiente di deprezzamento  $b$  pari a:

- $b = 1$  nel caso di edifici nuovi di recente costruzione e in ottimo stato di manutenzione
- $b = 0,8$  per edifici in medio stato di conservazione ma comunque abitabili;
- $b = 0,6$  per edifici obsoleti e da ristrutturare.

La tabella mostra alcuni valori indicativi del coefficiente di premialità, calcolati sulla base della formula proposta, da utilizzare nella definizione della capacità edificatoria da assegnare a ciascuna unità minima di intervento in caso di proposta di demolizione e ricostruzione dell'edificato esistente, al fine di garantirne la fattibilità.

Ciascuna retta indica il valore del coefficiente di premialità al variare del fattore di deprezzamento dell'immobile esistente calcolato per una specifica quotazione degli immobili di nuova costruzione sul mercato.

Per gli edifici obsoleti e da ristrutturare ( $b=0,60$ ) l'intervento di riconfigurazione volumetrica, con una capacità edificatoria equivalente a quella esistente, è conveniente nel caso di una valorizzazione delle nuove volumetrie residenziali di almeno 3.000 euro al metro quadro. Nel caso di contesti urbani con quotazioni immobiliari superiori a tale soglia è possibile che l'operazione risulti conveniente anche con una riduzione della capacità edificatoria di progetto.

Diverse considerazioni scaturiscono dalle ipotesi elaborate per gli edifici abitabili in medio stato di conservazione ( $b=0,8$ ), che rappresentano la categoria più diffusa nei tessuti insediativi. Per garantire la fattibilità dell'intervento appare sempre necessaria l'attribuzione di volumetrie premiali, anche in contesti con notevole apprezzamento degli immobili.

Nell'ipotesi di demolizione e ricostruzione di manufatti edilizi nuovi o in ottimo stato di conservazione ( $b=1$ ) si rende indispensabile un consistente incremento della capacità edificatoria.

In alcuni casi risulta necessario un incremento della volumetria edificabile in misura superiore al 100% che si suppone non possa essere sviluppata in loco. Si rende pertanto inevitabile la rilocalizzazione in ambiti esterni al centro matrice, determinando ulteriori problematiche estimali e gestionali per il pianificatore e per l'amministrazione comunale.

In particolare un eventuale trasferimento delle volumetrie implica inevitabilmente l'applicazione alla stima di parametri di conversione che tengano conto della diversa valorizzazione delle volumetrie nel passaggio dall'area emittente a quella ricevente (Micelli, 2011). Il ragionamento sviluppato sinora non ha infatti tenuto conto dell'incidenza dell'area sul valore dell'edificio esistente e su quello finale, considerando questo aspetto trascurabile nel caso di uno sviluppo integrale della capacità edificatoria nel lotto di origine. Il trasferimento comporta la necessità di acquisire un'area edificabile oppure di individuare un'area di proprietà altrui disposta ad accoglie-

re le volumetrie premiali. In entrambi i casi questo comporta un ulteriore onere per l'acquisto o per il risarcimento del diritto di superficie al proprietario dell'area ricevente.

Nel caso di incremento della volumetria esistente emerge un ulteriore questione legata alla dotazione di standard urbanistici da reperire: nell'ipotesi di un ampliamento limitato in loco è possibile prevedere una monetizzazione degli standard, con un aggravio dei costi a carico del promotore dell'intervento, oppure è indispensabile la cessione di aree a standard in caso di trasferimento in ambiti esterni al tessuto urbano consolidato.

## 5. IL DIRITTO EDIFICATORIO IN FUNZIONE COMPENSATIVA E PREMIALE

Preso atto della ridotta probabilità che possa essere previsto un incremento della capacità edificatoria in loco, a fronte della demolizione delle volumetrie incompatibili, si ragiona sull'ipotesi di trasferimento del surplus di diritti edificatori in ambiti di trasformazione esterni al tessuto storico, individuati nel piano urbanistico comunale.

Il recente intervento legislativo statale del 2011 ha sancito la legittimità dei meccanismi di trasferimento dei potenziali edificatori prescrivendone la trascrizione dei relativi contratti, sebbene la normativa urbanistica sarda non abbia ancora recepito i provvedimenti nazionali.

La possibilità di consentire un aumento di volumetria, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, per interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti compare già nella Legge Finanziaria del 2008, mentre oggi numerose leggi di riforma regionali hanno introdotto meccanismi di attuazione del piano urbanistico basati su una più o meno estesa mobilità dei potenziali edificatori sul territorio.

Ad esempio la Regione Veneto riconosce un credito edilizio per la demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, la realizzazione di interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale (L. 11/2004).

Recentemente si è assistito all'introduzione di meccanismi di scambio pubblico-privato finalizzati alla riqualificazione dei centri storici da parte di alcune regioni italiane tra cui l'Umbria<sup>5</sup>. L'applicazione di tali procedure consente di convertire i costi del recupero del patrimonio storico pubblico e privato in volumetrie premiali da edificare al di fuori del perimetro della zona A (Lazzarotti, 2010b). Sono stati inoltre introdotti, nella legislazione sui centri storici, nuovi strumenti (Quadro Strategico di Valorizzazione e

<sup>5</sup> Si veda la L.R. 12/08 "Norme per i centri storici" e la L.U.R. 13/09 della Regione Umbria.



Ambiti di Rivitalizzazione Prioritaria) e premialità volumetriche per il recupero dell'edificato storico, concesse dalle autorità locali in virtù dei poteri di governo del territorio, da utilizzare in aree di espansione esterne al tessuto storico. Il bonus volumetrico, valutato sulla base del costo dell'intervento ridotto di almeno il 30%, funge da incentivo economico e viene opportunamente calibrato nei piani regolatori comunali sulla base di fattori quali la dimensione del centro storico, la destinazione d'uso dei suoli, la dotazione di parcheggi, le quotazioni immobiliari (Falco, 2012).

Inoltre, gli strumenti urbanistici comunali possono prevedere compensazioni volumetriche per la demolizione senza ricostruzione in loco di edifici incompatibili per il ripristino e la riqualificazione di spazi, per l'eliminazione di detrattori ambientali (Stanghellini, 2013). Tali diritti edificatori premiali, spesso definiti crediti edilizi nelle leggi regionali, si distinguono per autonomia giuridica rispetto ai suoli che li hanno generati e il cui impiego è libero nelle aree destinate a trasformazione e sviluppo. Un utilizzo distorto dello strumento premiale potrebbe tradursi in un fallimento in termini di efficacia del piano o addirittura in profonde sperequazioni nella distribuzione dei plusvalori. Innanzitutto, trattandosi di un diritto attribuito in funzione compensativa è necessaria una stima attenta sulla base del valore dell'indennità monetaria alternativa: se il valore della capacità edificatoria attribuita risultasse inferiore al valore dell'immobile esistente il proprietario non avrebbe alcun interesse ad aderire alla trasformazione proposta mentre, viceversa, se la volumetria concessa dovesse risultare eccessiva potrebbe tradursi in effetti economici ed urbanistici discutibili o addirittura negativi (Miceli, 2012). La stima richiede inoltre l'individuazione di un'area di atterraggio dei diritti o almeno di un ambito di utilizzo caratterizzato da un'omogenea valorizzazione della capacità edificatoria.

Il diritto edificatorio, acquisito a titolo di indennizzo o incentivo, non potrà conseguentemente essere annotato negli appositi registri comunali senza l'indicazione di un'area ricevente che ne garantisca la possibilità di sviluppo. In questo modo si superano anche le numerose problematiche giuridiche legate alla necessità di garantire un diritto edificatorio separato dalla proprietà del suolo e alla conseguente compressione della facoltà di modifica delle previsioni urbanistiche per sopraggiunte ragioni di interesse pubblico da parte dell'ente locale (Trapani, 2014).

Assume particolare rilevanza l'incidenza dei meccanismi basati sull'assegnazione di diritti edificatori in funzione compensativa e premiale sul dimensionamento del carico urbanistico complessivo generato dallo strumento di piano. Questo aspetto deve essere sempre controllato dal piano generale per cui gli stessi meccanismi premiali devono essere utilizzati in maniera limitata evitando il ricorso a premialità generiche, come quelle per la riqualificazione energetica degli edifici (Veronesi, 2015), che non consentono una quantificazione a priori del potenziale volumetrico generato.

## 6. VERSO LA COSTRUZIONE DI UN MODELLO PER L'ASSEGNAZIONE DI PREMIALITÀ VOLUMETRICHE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEGLI INSEDIAMENTI STORICI

Per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente la Regione Sardegna ha recepito le direttive nazionali attribuendo, con la L.R. 4/2009, incentivi volumetrici premiali, sino al 30%, per interventi di adeguamento, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, da utilizzare in loco. Tali premialità volumetriche sono state confermate dalla legge regionale n. 8/2015 che introduce ulteriori incentivi per il trasferimento dei volumi esistenti da aree ad elevato valore paesaggistico e ambientale o a rischio idrogeologico. Il consiglio comunale può concedere un bonus sino al 40% della volumetria esistente individuando una idonea localizzazione. La procedura può essere attivata anche su richiesta del privato. Sono ammesse le ricostruzioni in zona A se consentita dal PPCS vigente mentre è esclusa la localizzazione di nuovi volumi nella fascia dei 300 metri dalla linea di costa.

La concessione di un incentivo sino al 40% attraverso una decisione del consiglio comunale non appare una soluzione utile alla riqualificazione urbana ed ambientale poiché l'arbitraria quantificazione della premialità, in assenza di approfondite valutazioni e stime, rischia di rivelarsi inefficace o iniqua.

Un sistema di incentivi e compensazioni volumetriche, strutturato in maniera chiara e attenta, presenta numerose potenzialità per la realizzazione degli obiettivi di piano e per rinnovare la forma dello strumento in funzione delle esigenze di riqualificazione. Essi devono necessariamente essere individuati, nel dettaglio, con il calcolo del conseguente incremento di carico urbanistico, al fine di quantificare le previsioni di aree riceventi e delle dotazioni collettive.

La pianificazione particolareggiata per i centri di antica e prima formazione della Regione Sardegna è sicuramente un interessante campo di sperimentazione. Lo studio ha evidenziato che l'incremento della capacità edificatoria necessario a rendere economicamente conveniente la demolizione del volume esistente è inversamente proporzionale al valore di mercato degli immobili. Un sistema di premialità volumetriche può sicuramente essere efficace in ambienti urbani con una consistente valorizzazione degli immobili. Viceversa nei centri minori le quotazioni immobiliari ridotte potrebbero talvolta richiedere un incremento eccessivo della capacità edificatoria o rivelarsi insufficienti a garantire una domanda reale per le nuove costruzioni, inficiando completamente l'obiettivo dello strumento. Un'indagine preliminare volta a verificare la presenza di un mercato immobiliare capace di rendere efficace il programma di incentivazione volumetrica rappresenta pertanto un'operazione indispensabile.

Nella fase di analisi di dettaglio dell'edificato, il piano particolareggiato deve individuare l'edificato incongruo rispetto al contesto storico paesaggistico e classificarlo sulla base

[

di differenti livelli di incompatibilità ai quali corrispondono misure di mitigazione con operazioni di ristrutturazione edilizia parziale oppure, in alternativa, proposte per la sostituzione dell'edificato esistente, con o senza incremento volumetrico. In questo caso assume particolare rilievo la stima del coefficiente di deprezzamento, sul quale incidono essenzialmente l'età e lo stato di conservazione dell'edificio esistente. Un ulteriore sviluppo della ricerca potrebbe consentire la messa a punto di un set dettagliato di indicatori che garantiscano maggiore efficacia ed equità nell'assegnazione dei diritti edificatori premiali in relazione a diversi ed eterogenei fattori (caratteristiche fisiche del manufatto, stato di conservazione, condizione d'uso, livello di incompatibilità, struttura proprietaria, impatto sul contesto storico, ecc.).

Parte della capacità edificatoria potrà essere sviluppata in forme compatibili all'interno del perimetro del centro di antica e prima formazione al fine di ricostituire, ove possibile, l'assetto urbano storico mentre la volumetria in eccesso viene trasferita in aree idonee alla trasformazione esterne al centro matrice, di proprietà privata o messa a disposizione dall'ente locale.

Nel caso di proprietà privata sarà necessario prevedere un ulteriore premialità volta a coprire l'incidenza dell'area sul costo dell'operazione o a compensare il proprietario di un'area disposta ad accogliere tali volumetrie. Un'ulteriore soluzione potrebbe prevedere la creazione di un patrimonio di aree comunali per l'atterraggio di tali diritti, che consente inoltre di prelevare un'ulteriore quota di rendita e garantisce la possibilità di sviluppare la capacità edificatoria. L'acquisizione gratuita delle aree può avvenire in via ordinaria, attraverso una modifica alla normativa urbanistica, introducendo tra le cessioni per standard urbanistici una percentuale di superficie fondiaria edificabile, da utilizzare per l'atterraggio delle volumetrie compensative e premiali.

## 7. CONCLUSIONI

La stagione di adeguamento dei piani particolareggiati in Sardegna al PPR sta generando risultati apprezzabili in termini di costruzione di un quadro conoscitivo dettagliato sui tessuti insediativi e sulle tipologie edilizie tradizionali delle città e dei centri minori e sta espletando in maniera abbastanza efficace il compito di preservare gli elementi storici superstiti. La struttura dei piani e l'approccio tradizionale conservativo si sta comunque rivelando eccessivamente rigido e incapace di leggere l'evoluzione perenne

del tessuto urbano e della sua componente sociale. Questo si traduce talvolta in prescrizioni e proposte di intervento radicali poco condivise dalle comunità insediate, data la scarsa valutazione degli effetti sugli interessi legittimi dei proprietari, che determinano processi di abbandono e degrado o peggio ancora di attività edilizia illegittima.

L'esigenza di innovare le forme e le pratiche della pianificazione dei centri storici andrebbe inserita in un quadro più ampio di riforma della strumentazione urbanistica comunale, che apre ad una serie di questioni legate al governo della rendita fondiaria sulle quali si dibatte invano da decenni.

È inutile negare che il piano sia spesso concepito dalle comunità locali come un'occasione per incamerare quote di rendita, in forma di capacità edificatoria, a scapito della cultura del recupero e della riqualificazione.

Le nuove frontiere della pianificazione prospettate da una nuova concezione del diritto edificatorio separato dalla proprietà del suolo ci consentono di ipotizzarne un uso esclusivo per finalità legate alla riqualificazione urbana ed ambientale, da applicare non solo ai tessuti storici e consolidati ma anche ad ambiti costieri, naturali o a rischio idrogeologico. Ad esempio i diritti edificatori potrebbero essere assegnati in funzione premiale per la demolizione degli edifici ritenuti incompatibili posti in aree di elevato valore storico culturale ed ambientale e la ricostruzione in ambienti idonei, a supporto di politiche per il recupero e la riqualificazione paesaggistica dei centri storici. Un approccio simile potrebbe tradursi nell'adozione in un nuovo modello di riconoscimento dei diritti edificatori nel piano generale, strutturato su diversi livelli<sup>6</sup>: un indice territoriale di base, assegnato alla proprietà del fondo ricevente sulla base del valore dell'area; un indice di operatività, che rappresenta la soglia minima per avviare l'intervento di trasformazione da raggiungere con diritti edificatori derivanti da compensazione, premialità e crediti volumetrici; un indice di sostenibilità, che rappresenta la soglia auspicabile a garanzia della fattibilità tecnica ed economica dell'intervento (Stanghellini, 2013). In questo modo si ottiene anche un efficace meccanismo di prelievo della rendita, minimizzata per le aree di nuova espansione, e trasformata in buona parte in incentivi volumetrici per operazioni di riqualificazione urbana e recupero del patrimonio edilizio esistente.

<sup>6</sup> Un approccio simile è stato sperimentato nel piano strutturale di cinque comuni associati dell'area della Sibaride in Calabria: Rossano, Corigliano, Cassano all'Ionio, Crosia, Callopezzati (Stanghellini, 2013; <http://www.psasibaritide.it/>).

\* **Anna Maria Colavitti**, *Professore Associato in Tecnica e pianificazione urbanistica, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Università di Cagliari.*

e-mail: [amcolavt@unica.it](mailto:amcolavt@unica.it)

\*\* **Sergio Serra**, *Architetto e assegnista di ricerca in Tecnica e pianificazione urbanistica, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Università di Cagliari.*

e-mail: [sergioserra@unica.it](mailto:sergioserra@unica.it)

### Riferimenti bibliografici

- ANGIULI A., *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*, Atti del convegno "I centri storici tra norme e politiche", Gubbio, 6-7 giugno 2014, Aedon, 2015.
- ARISTONE O., PALAZZO A.L., *Città storiche. Interventi per il riuso*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.
- BANDARIN F., VAN OERS R., *The Historic Urban Landscape. Managing Heritage in an Urban Century*, Wiley Blackwell, Oxford, 2012.
- BONFANTINI B.G., *Planning the historic centres in Italy: for a critical outline*, Planum. The Journal of Urbanism, n. 2, 2012, pp. 1-19.
- CERVELLATI P.L., *La città bella. Il recupero dell'ambiente urbano*, Società editrice Il Mulino, Bologna, 1991.
- CIPOLLOTTI G.B., *Il criterio del costo nella stima immobiliare*, Aestimium, n. 62, 2013, pp. 111-127.
- CLEMENTI A. (a cura di), *Il senso delle memorie: in architettura e urbanistica*, Laterza, Roma, 1990.
- COLAVITTI A.M., SERRA S., *Il piano particolareggiato per il recupero del centro storico di Cagliari. Prime considerazioni critiche alla proposta di piano*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 107, 2013, pp. 74-106.
- D'AGOSTINO A., *Estimo immobiliare urbano ed elementi di economia. Fondamenti, criteri, metodi*, Società editrice Esculapio, Bologna, 2008.
- DE SETA C., *La città europea. Origini, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Il Saggiatore, Milano, 2010.
- FALCO E., *Transferable development rights in regeneration schemes for historic city centres. Legislation in the Umbria Region*, Italian Journal of Planning Practice, n. 2, 2012, pp. 4-14.
- GABRIELLI B., GASTALDI F., "Politiche "integrate" di recupero dei centri storici: riflessioni generali e considerazioni sul caso Genova", in Deplano G. (a cura di), *Politiche e strumenti per il recupero urbano*, Edicom Edizioni, Udine, Monfalcone, 2004, pp. 37-46.
- GIAMBRUNO M.C. (a cura di), *Per una storia del restauro urbano. Piani, strumenti e progetti per i Centri storici*. Città Studi edizioni, Novara, 2007.
- INDOVINA F., SAVINO M., *I vantaggi dell'integrazione tra città storica e città moderna*, La ciutat històrica dins la ciutat, D'humanitats, Girona, 1997.
- KARRER F., MOSCATO M., RICCI M., SEGALINI O., *Il rinnovo urbano. Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Carocci editore, Roma, 1998.
- LAZZAROTTI R., *Piani casa e centri storici: declinazioni regionali dell'intesa stato-regioni*, Urbanistica, n. 141, 2010a.
- LAZZAROTTI R., *Strategia e premialità per valorizzare i centri storici dell'Umbria*, Urbanistica, n. 142, 2010b.
- LEONE F., ZOPPI C., *La pianificazione dei centri storici in Sardegna: una visione strategica per la redazione dei piani particolareggiati nel contesto del Piano paesaggistico regionale*, Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU, Planum Publisher, 2014, pp. 1016-1024.
- MAZZOLENI C., *Dalla salvaguardia del centro storico alla riqualificazione della città esistente. Trent'anni di dibattito dell'ANCSA*, Archivio di studi urbani e regionali, n. 40, 1991.
- MICELLI E., *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio editore, Venezia, 2011.
- MICELLI E., "Diritti edificatori e crediti edilizi nella gestione dei piani", in Stanghellini S. (a cura di), *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*, DEI editore, Roma, 2012, pp. 83-98.
- MICELLI E., *L'eccezione e la regola. Le forme della riqualificazione della città esistente tra demolizione e ricostruzione e interventi di riuso*, Valori e valutazioni, n. 12, 2014.
- OREFICE M., *Estimo civile*, Utet università, Torino, 2007.
- REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia, *Le politiche di riqualificazione urbana e recupero degli insediamenti storici in Sardegna*, TIEMME Officine Grafiche, Assemmini, 2013.
- RICCI M., *Attualità della riqualificazione: perchè valorizzare i centri storici*, Contesti: città, territori, progetto. Rivista del dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio, n. 1/2, 2011, pp. 58-62.
- SAVINO M., "L'intervento nei centri storici in una complessa realtà territoriale e normativa", in Savino M. (a cura di), *Pianificazione alla prova nel Mezzogiorno*, Franco Angeli editore, Milano, 2005.
- STANGHELLINI S., *Perequazione, compensazione, fattibilità*, Inu edizioni, Roma, 2013.
- TALLON A., *Urban Regeneration in the UK*, Routledge, London and New York, 2010.
- TRAPANI G., *I diritti edificatori*, Wolters Kluwer, Milanofiori Assago, 2014.
- VERONES S., *Riqualificare energeticamente la città oltre i premi volumetrici*, Scienze Regionali, n. 2, 2015, pp. 69-87.
- VILLARI A., "Definire l'incongruo nel paesaggio", in Campus E., Cillis M., Ercolini M., Francini S., Villari A. (a cura di), *Qualità del Paesaggio e opere incongrue*, Osservatorio della Pianificazione Urbanistica e della Qualità del Paesaggio, editrice Taphros, Olbia, 2013, pp. 43-50.
- WALLACH R., *L'ambiente costruito storico. La conservazione come trasformazione*, Gangemi Editore, Roma, 2000.