

Il Piano regolatore di Torino: un piano perequativo?

1. Premessa

Torino è l'unica fra le grandi città italiane ad avere un Piano regolatore (PRG) di recente formazione e già in corso di attuazione: è stato adottato dal Consiglio Comunale nel 1993 ed approvato dalla Regione nel 1995.

Il piano ha introdotto, pur nei limiti della legislazione vigente¹, alcuni meccanismi innovativi di vaga ispirazione perequativa, e, per questo, è spesso annoverato fra le esperienze di pianificazione perequativa che recentemente si è tentato di sviluppare in alcuni comuni italiani, e alle quali in buona parte si ispira il dibattito oggi in corso su una possibile nuova legge urbanistica nazionale².

In realtà, a mio giudizio, il piano applica principi perequativi in maniera piuttosto rozza e semplificata, come cercherò di dimostrare; ciononostante alcuni aspetti rendono il caso di Torino interessante ed utile a proporre riflessioni ed anche interrogativi: si tratta di una grande città (mentre la maggior parte delle altre esperienze italiane riguardano comuni di medie o piccole dimensioni); il piano è ormai in attuazione ed è possibile quindi sviluppare alcune considerazioni sulla praticabilità ed efficacia dei meccanismi introdotti e sui loro reali effetti perequativi.

Nel par. 2 vengono brevemente descritti il piano, il suo contesto ed i principali meccanismi normativi attraverso cui opera; nel par. 3 vengono sviluppate alcune riflessioni sul caso, in base anche ai problemi finora incontrati nell'attuazione del piano, e nel par. 4 vengono posti alcuni interrogativi di tipo più generale.

2. Il PRG di Torino³

2.1. Torino, una città in trasformazione

Non è questa la sede per descrivere ampiamente le caratteristiche di Torino al momento della decisione di formare il piano (1986), né gli sviluppi recenti; ma qualche cenno è necessario per capire la realtà economica ed urbana, i problemi e i soggetti con cui hanno a che fare il piano.

Torino, città industriale per eccellenza, cresciuta, soprattutto nel secondo dopoguerra, attorno all'industria dell'auto e attraverso gli ingenti flussi migratori da questa attratti, considerata fino a tempi recenti una *one-company-town* (Fiat)⁴, a partire dagli anni '70 è stata segnata da quei processi di ristrutturazione produttiva e di trasformazione economica che si sono sviluppati in molte altre città europee di vecchia industrializzazione: inversione del trend demografico, ristrutturazione tecnologica con diminuzione dell'occupazione, aumento degli

El Plan de regulación de Turín: un plan de igualación?

1. Premisa

Entre las grandes ciudades de Italia, Turín es la única con un Plan de Regulación (PRG) de reciente creación y que ya se ha implementado: lo adoptó el cabildo en 1993 y lo aprobó la región en 1995.

El plan introdujo, aún en respecto de los límites de la ley, unos mecanismos de innovación de igualación que se ha tratado de experimentar también en otros pueblos italianos, y sobre que se basa el diálogo sobre una posible nueva ley urbanística nacional. Según mi opinión, sin embargo, el plan utiliza algunos mecanismos de igualación de manera bastante simplificada, como trataré de mostrar; sin embargo el caso de Turín es bastante interesante por varias razones: se trata de una ciudad de gran tamaño (mientras que las demás experiencias se dan en pequeños o medianos pueblos); el plan ya se ha implementado así que se pueden presentar reflexiones sobre la viabilidad y la eficacia del plan y sobre los efectos de igualación.

En el segundo párrafo describiré el plan, su contexto y la estructura normativa del plan; en el tercero presentaré algu-

nas reflexiones sobre el plan, basándome también sobre los problemas que se hayan encontrado hasta ahora, y en el cuarto presentaré algunas interrogaciones más generales.

2. EL PRG de Turín

2.1. Turín, una ciudad que se transforma

Aquí no vamos a describir todas las características de Turín cuando se creó el plan (1986), ni su reciente desarrollo; pero sí tenemos que decir algo sobre la realidad económica y urbana, los problemas y los actores del plan.

Turín es una ciudad industrial; creció especialmente después de la segunda guerra mundial a través de la industria del automóvil y de los flujos de inmigrantes que ésta atraía. Hasta hace pocos años se consideró una *one-company-town*, y desde los años '70 tuvo los problemas de reestructuración de producción y de transformación económica de las demás ciudades europeas de vieja industrialización: inversión del crecimiento demográfico, reestructuración tecnológica con disminución del empleo, crecimiento de los trabajadores del sector terciario que sin embargo no pudo balancear las pérdidas en la producción. El

Silvia Saccomani

Facoltà di Architettura di Torino

addetti al settore terziario, non tale però da compensare le perdite nel settore produttivo. Dal punto di vista fisico l'effetto rilevante di queste trasformazioni è l'emergere di una grande quantità di aree dismesse e l'arresto di qualsiasi processo espansivo (che invece è continuato nei comuni dell'area metropolitana).

Influenzato dal clima politico e culturale degli anni '80, e da una situazione di mercato immobiliare che nella seconda metà del decennio mostrava ancora qualche segno di vivacità, il piano ha assunto come punto di partenza gran parte degli stereotipi politico-disciplinari del periodo –il tema della “competitività”, della “modernizzazione” della città in declino industriale e urbano–, e offre le risposte tipiche del decennio piano di offerta (opportunità ampie di trasformazioni immobiliari) e piano di qualità (intesa essenzialmente come qualità del disegno urbano), come base per dare alla città una nuova immagine e competere quindi sul mercato degli investimenti. Lo scenario economico che fa da sfondo al piano è quello di una trasformazione della città in senso prevalentemente terziario.

Dal punto di vista della riorganizzazione urbana tutto ciò si è tradotto in un disegno che propone un processo di ripolarizzazione non solo su Torino rispetto alla sua area metropolitana, ma anche nella parte più centrale della città.

2.2. Il disegno strutturale del piano

Il piano è strutturato attorno ad una grande trasformazione: la cosiddetta spina centrale, una sorta di centralità lineare nord-sud.

Questa impostazione fa leva da un lato su una grande quantità di aree dismesse o in corso di dismissione, collocate in posizione centrale o semicentrale, proprietà in buona misura di grandi gruppi industriali privati o pubblici che hanno dimostrato un crescente interesse per la loro valorizzazione dal punto di vista immobiliare; dall'altro lato sull'esistenza di un grande progetto infrastrutturale –il passante ferroviario e le sue stazioni⁵– avviato all'inizio degli anni '80 (fig. 1). Con la realizzazione del passante, i cui lavori sono tuttora in corso, scomparirà parzialmente la barriera rappresentata dal sistema ferroviario, in parte in trincea e in parte in sopraelevata.

La spina centrale, in cui si concentra buona parte del terziario pubblico e privato, è divisa in quattro ambiti, collocati in corrispondenza di stazioni esistenti o delle nuove previste dal progetto passante; i quattro ambiti sono il risultato del recupero e della rifunzionalizzazione dei principali vuoti urbani, e sono serviti da un ampio boulevard costruito in gran parte sulla copertura della trincea ferroviaria (fig. 2). Il disegno dei

resultado sobre la ciudad de Turín ha sido un aumento de las áreas en desuso y el paro de todo proceso de expansión (que sin embargo no ha parado en las áreas metropolitanas).

Con la influencia del clima político y cultural de los años '80, y de un mercado inmobiliario todavía activo, el plan utiliza muchos de los tópicos políticos de la temporada- “competitividad”, “modernización” de la ciudad en declive industrial y urbano –y presenta las soluciones típicas– plan de oferta (grandes oportunidades de transformación inmobiliaria) y plan de cualidad (como cualidad del diseño urbano), para dar una nueva imagen a la ciudad y competir en el mercado de las inversiones. Por lo que se refiere a la economía, la ciudad se transforma hacia el sector terciario.

Por lo que atañe la riorganización urbana, se presenta un diseño de ripolarización no sólo de Turín con respecto a su área metropolitana, sino también en la parte más central de la ciudad.

2.2. El diseño estructural del plan

El plan se basa sobre un gran proyecto de transformación: la llamada espina central, una centralidad líneal entra norte y sur.

Por una parte se utiliza una gran cantidad de áreas en desuso o que se van librando, con posición central o semicentral, de pertenencia de los grandes grupos industriales públicos y privados que han demostrado creciente interés por su valor inmobiliario; por otra parte, se utiliza un proyecto –el tránsito ferroviario con sus estaciones– que empezó en los años '80 (fig.1).

Cuando se realice el tránsito, cuyas obras son todavía abiertas, desaparecerá la barrera ferroviaria.

La espina central, donde se encuentra la mayor parte del sector terciario público y privado, está dividida en cuatro partes, en correspondencia de estaciones ya existentes o que se construirán; las cuatro partes son el resultado de la recuperación de los principales vacíos urbanos, y están conectadas a través de un bulevar (fig.2). El diseño de las cuatro partes presenta una imagen fuerte: una serie de transformaciones (para residencias y sector terciario) de 3 km, a lo largo del tránsito ferroviario hacia sur, de la estación Porta Nuova al Lingotto (donde se construirá la nueva estación Lingotto) con un nuevo eje viable (extensión del bulevar de la espina).

El Lingotto, enorme establecimiento Fiat de los años '20, es el símbolo de una temporada económica, política y urbanística que se abrió en Turín en los años '80: después de una dura

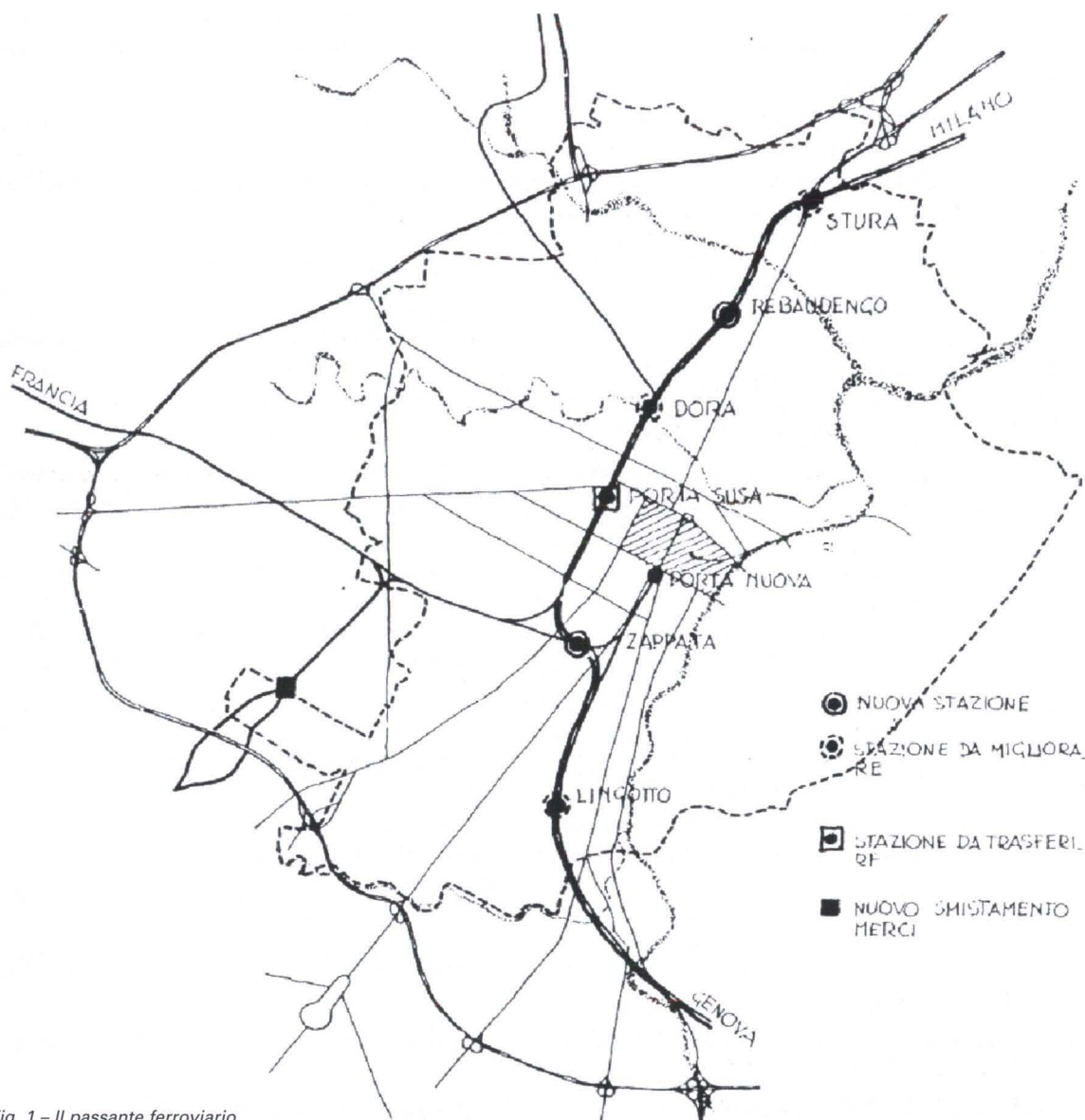


Fig. 1 – Il passante ferroviario.

lucha sindical, la producción cesó en 1980; el edificio es ahora parte de un proyecto de transformación (cento ferial y de congresos, centro comercial, centro para la innovación, oficinas, universidad), ya establecido, a través de negociaciones entre la Fiat y la ciudad, cuando se aprobó el Plan, y todavía para realizar.

2.3. La estructura normativa del Plan

Según los datos presentados, y la filosofía descrita, el plan trabaja sobre distintos planes de transformación. El territorio está dividido, en relación a las características del tejido urbano y de los objetivos del plan, en zonas, que tienen normativas distintas y que pueden comprender áreas normativas distintas. De esta estructura normativa, hay cuatro situaciones interesantes: las zonas urbanas de transformación (ZUT), los parques fluviales y colinares, las áreas de transformación en servicios (ATS), y las zonas establecidas. Las ZUT y ATS son todas las áreas libres (en general áreas industriales en desuso) o que el plan considera que se pueden librar: entre éstas hay las que constituyen la espina central y la zona Lingotto-Porta Nuova de que ya se ha hablado. Se trata

en total de 885 ha, divididos en 154 ZUT y de 1660 ha divididos en 142 ATS:

Las ZUT y también las ATS representan el crecimiento establecido en el plan: en efecto, aún si no se prevé ninguna expansión del área urbana contra el terreno todavía libre alrededor de la ciudad, sí se prevé un crecimiento interno a través de una intensificación de las construcciones en estas áreas de transformación.

Las zonas urbanas de transformación (ZUT)

Casi todas las ZUT, excepto la espina central, para la cual hay normas específicas, tienen distintos objetivos de uso: para residencias (casi siempre no menos del 80% de la superficie bruta de suelo edificable) y una cuota (máximo 20%) para las actividades terciarias y comerciales.

Casi todas las ZUT tienen el mismo índice máximo de edificabilidad territorial (IT) de 0,7 m²/m²: este índice hace que se pueda construir sobre más de 5 millones de m² de superficie bruta de suelo (SBS) (con la espina central también). En algunas ZUT este índice puede llegar a 0,8 m²/m² a través del traslado de los derechos de edificabilidad en las zonas

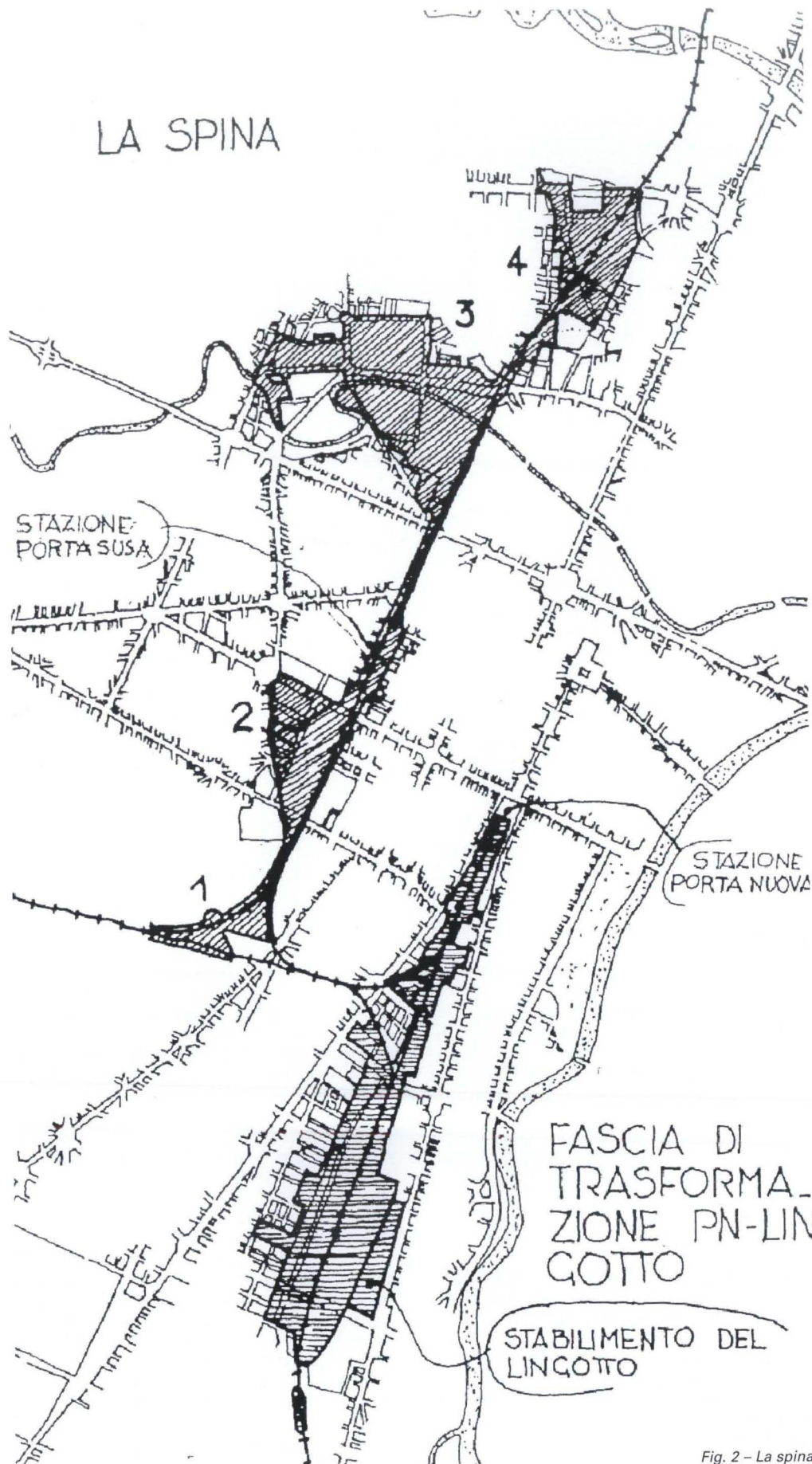


Fig. 2 - La spina centrale.

quattro ambiti propone un'immagine forte: un susseguirsi di trasformazioni, con alte concentraciones de cubatura in mezzo ad aree verdi.

Alla spina si aggiunge un'altra fascia di trasformazione (a destinazione residencial e terciaria) di circa 3 km, sempre lungo il passante ferroviario verso sud, dalla stazione di Porta Nuova al Lingotto (dove sarà realizzata la nuova stazione del Lingotto), con un nuovo asse viabilistico (prolungamento del boulevard della spina).

Il Lingotto, enorme stabilimento Fiat degli anni '20, è un po' il simbolo della stagione economica, politica ed urbanistica apertasi a Torino negli anni '80: cessata, dopo una dura lotta sindacale, la produzione nel 1980, l'edificio è oggetto di un progetto di trasformazione (destinazione: centro fieristico-congressuale, centro commerciale, centro per l'innovazione, uffici, università), già definito, attraverso una negoziazione fra la Fiat e la città, al momento dell'avvio del Piano, ma ancora oggi in corso di realizzazione.

2.3. L'impianto normativo del piano⁶

Sulla base di questi dati di fatto e della filosofia delineata il piano opera attraverso diversi regimi di trasformazione.

Il territorio è suddiviso, in relazione alle caratteristiche del tessuto urbano e agli obiettivi del piano, in zone⁷, cui corrispondono normative differenziate e che possono comprendere aree normative diverse (per uso e morfologia). Da questo impianto normativo sono enucleabili quattro situazioni il cui regime di trasformazione è interessante: le zone urbane di trasformazione (ZUT), i parchi urbani e fluviali e le aree a parco collinare, le aree da trasformare a servizi (ATS), le zone consolidate.

Le ZUT e le ATS corrispondono in pratica a tutte quelle aree libere (in genere aree industriali dismesse) o che il piano ha considerato liberabili: fra queste ci sono anche quelle che costituiscono la spina centrale e la fascia Lingotto-Porta Nuova di cui si è parlato. In tutto si tratta di circa 885 ha, suddivisi in 154 ZUT e di 160 ha suddivisi in 142 ATS.

Le ZUT ed anche le ATS rappresentano la "crescita" prevista dal piano: se infatti non è prevista alcuna espansione dell'area urbanizzata a spese del, peraltro esiguo, terreno ancora libero attorno alla città, è però prevista una crescita interna attraverso una non irrilevante intensificazione del costruito in queste aree di trasformazione.

para los parques urbanos y fluviales y en los tejidos de alta densidad en la zona central, donde se permita la rehabilitación edilicia.

Los que realizarán las transformaciones establecidas en el plan en cada ZUT tendrán que ceder gratis al Ayuntamiento las áreas para la construcción de carreteras y servicios públicos, en la cantidad establecida por los estándares urbanísticos, y además el 10% de la superficie territorial para las necesidades pasadas de servicios.

La espina central

En las cuatro partes de la espina central el regimen de transformación es particular: el IT, 0,7 mq/mq como en las demás ZUT, se utiliza en todo el territorio, también en las partes del Ayuntamiento, carreteras y jardines existentes también, que no se transformarán. También los railes tienen derechos de edificación. Los derechos de edificación de las Ferrovie dello Stato (FS, empresa ferroviaria italiana) se pueden en parte trasladar a otros sectores de transformación de las FS, mientras que el 50% de los derechos de edificación del Ayuntamiento en la "espina 1" y el 35% en la "espina 2" pueden en parte tras-

ladarse a la espina 3, para aumentar la edificabilidad hasta un IT máximo de 1 mq/mq.

En total los casi 3 millones de mq de superficie territorial producen derechos de edificación de 2 millones de mq de SBS.

En las cuatro partes de la espina las áreas que deberán ser cedidas al Ayuntamiento, además de las para los estándares urbanísticos y carreteras, no están establecida en porcentaje y su cantidad es mayor del 10% de la superficie territorial establecido para las demás ZUT.

Parques urbanos, fluviales y colinares

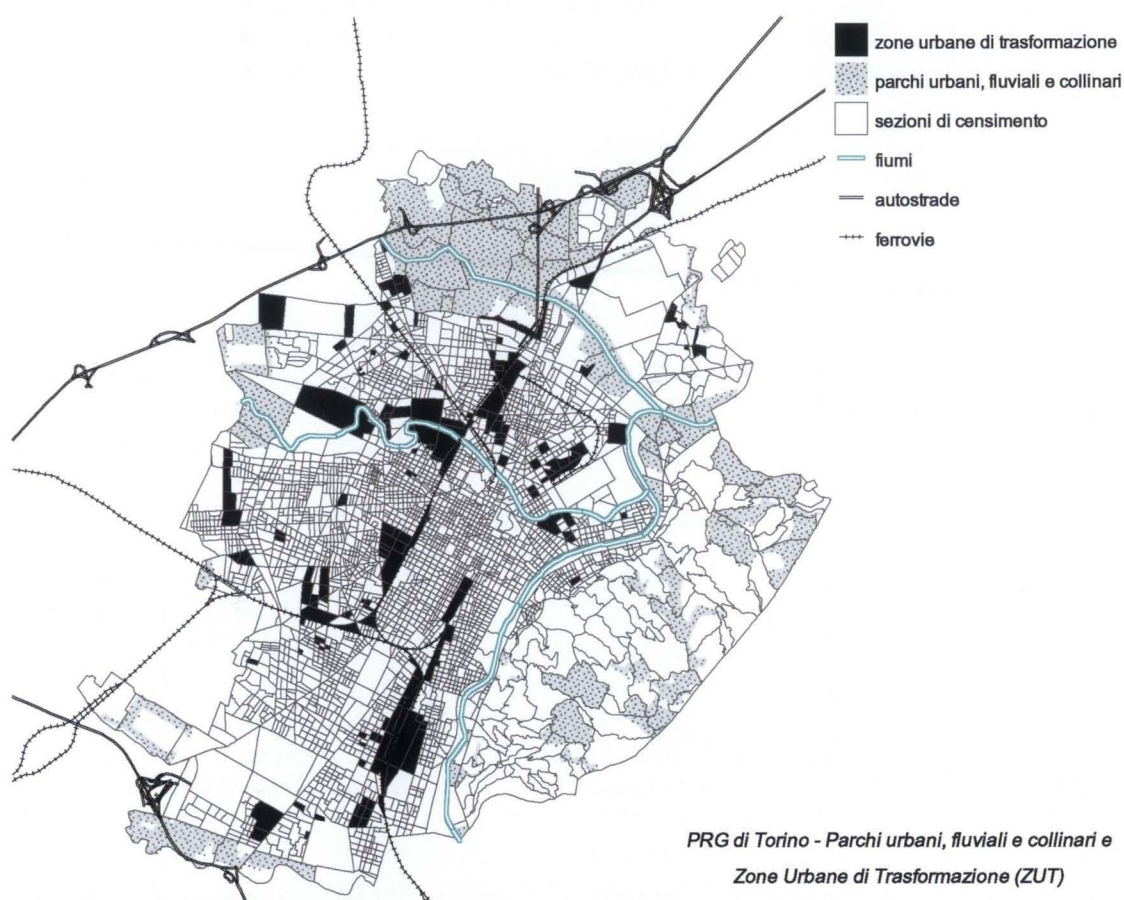
En las áreas para parques urbanos y fluviales (fig.5) existe un doble régimen: las áreas se pueden expropiar o se pueden ceder gratis al Ayuntamiento, una vez que hayan perdido los derechos de edificación establecidos en el plan, por haber sido estos derechos trasladados a otra ZUT.

Su IT va de 0,01 mq/mq a 0,05 mq/mq.

La misma opción se da para las áreas de parques colinares: aquí el índice de edificabilidad va de 0,01 mq/mq (en las zonas con algún vínculo) a 0,03 mq/mq, sin embargo aquí los derechos de edificabilidad pueden ser trasladados sólo a diez

Le zone consolidate

Sono le parti di città edificate dai precedenti piani nelle quali possono essere realizzati anche interventi di sostituzione di edifici singoli e per le quali il piano detta una serie di parametri edilizi (rapporto di copertura, altezza degli edifici, ecc.) e degli indici di edificabilità fondiaria massimo (IF). Questi variano a seconda delle zone per la parte piana della città da un minimo di 0,4 mq/mq ad un massimo di 2 mq/mq, e per la parte collinare da 0,07 a 0,6 mq/mq.



En el ejemplo de Turín se trata simplemente de un derecho que es igual, como siempre ha pasado, en los PRG italianos, con la posibilidad máxima de construcción: la única diferencia es que esta cantidad máxima es igual en toda parte de la ciudad. Y se trata de una cantidad máxima muy elevada: es el fruto de una elección de expansión interna que se basa sobre la hipótesis, que no se ha concretizado, de una radical transformación de la estructura económica y del papel de la ciudad. Según las normas del plan, el uso de la subdivisión no es obligatorio: el Ayuntamiento la puede utilizar para asegurar la completa transformación de la ZUT. En realidad, más que preocuparse por el carácter de igualación, el plan parece preocupado por garantizar que lo que se ha establecido se realice. En efecto, para asegurar el respecto del resultado, las normas para las zonas de transformación prevén prescripciones de carácter físico, a veces el diseño de la transformación. Si se respetan estas prescripciones, el proyecto se puede realizar a través de una simple concesión edilicia asociada; en caso contrario se necesita utilizar un instrumento de ejecución (plan de detalle), haciéndolo depender, cuando la realización de la zona se hace por partes, de un diseño unitario donde esté de acuerdo el 75% de la propiedad. Como las prescripciones físicas del plan no consideran la estructura de

la propiedad, y la subdivisión no es obligatoria, en la mayoría de los casos, implementados o que se van implementando, se ha utilizado la segunda opción. El único verdadero instrumento de igualación en el plan, el traslado de los derechos de edificación de los parques, no ha dado hasta ahora importantes resultados: sólo hay dos casos de ZUT donde los promotores de la operación han utilizado el traslado para aumentar el índice de edificabilidad a 0,8 mq/mq; en una de las dos la operación ha sido más fácil porque el promotor-dueño de la ZUT y del área de parque fluvial son los mismos. Para justificar esta escasa eficacia probablemente hay distintos factores: frente a cantidades que se pueden edificar bastante importantes, con un mercado inmobiliario deprimido, el interés de quién promueve la transformación en la ZUT para aumentar la edificabilidad, es escaso, también porque la adquisición de estos derechos necesita negociaciones complejas con los dueños de las áreas de parques que piden precios muy caros. El resultado es una escasa eficacia del instrumento con respecto a su objetivo: tener áreas para parques sin utilizar la expropiación. En cambio se están teniendo áreas para servicios a través de las cesiones gratis de las ZUT, y con más dificultades de las ATS.

Norme particolari, piuttosto minuziose ed attente alla conservazione dei tessuti e degli edifici valgono invece per la zona centrale storica¹³, e in parte per le zone storico-ambientali.

A parte questa zona, dove esiste la possibilità di trasferimento dei diritti corrispondenti alle eventuali cubature demolite nei tessuti ad alta densità¹⁴, nella città consolidata non è previsto alcun meccanismo di carattere perequativo; le densità fondiari prevalenti, almeno nella parte piana, sono abbastanza elevate: qui la sensazione è che le norme di piano condurranno di fatto, attraverso operazioni di completamento, ad un processo di ulteriore densificazione¹⁵.

3. Alcune considerazioni sui meccanismi normativi del piano

Vorrei ragionare sul piano di Torino guardandolo dal punto di vista degli obiettivi che tradizionalmente vengono assegnati ai meccanismi perequativi, dal punto di vista delle conseguenze sulla fattibilità delle operazioni previste e delle conseguenze sulla qualità della trasformazione urbana. E su questa base vorrei porre anche alcuni interrogativi.

Ai meccanismi perequativi vengono assegnati in genere due obiettivi di principio.

Il primo: rendere indifferenti i proprietari delle aree rispetto alle indicazioni del piano, ripartendo equamente oneri e benefici; è un obiettivo particolarmente rilevante in Italia dove molti tentativi di dare soluzione a problemi urbanistici si sono arenati proprio di fronte all'incostituzionalità delle situazioni di disparità create da leggi o piani¹⁶.

Il secondo: ripartire "equamente" fra soggetti privati e collettività i valori creati dal piano, dal momento che è l'azione pubblica a creare tali valori, cioè rendite.

Agli obiettivi di principio si aggiunge un obiettivo di carattere operativo: risolvere il problema del reperimento delle aree per servizi senza ricorrere all'esproprio.

Gli strumenti su cui far leva per il raggiungimento del primo obiettivo sono fondamentalmente: una classificazione del suolo in base alla quale assegnare diritti edificatori certi, i comparti edificatori (*repartos de reparcelacion* in Spagna)¹⁷ e forme di compensazione che vanno da un uso esteso dei trasferimenti di diritti edificatori fino a forme di compensazione monetaria.

Sotto questo profilo il piano di Torino è solo apparentemente perequativo.

Las transformaciones establecidas en el plan y en la situación de mercado no han sido fáciles y en muchos casos sólo son posibles a través de financiaciones públicas. Aquí se presenta el problema de la viabilidad económica de las transformaciones.

En el caso de las ATS la cesión del 80% del área, un índice de edificabilidad territorial bastante bajo, la dificultad de tener todo el terreno cuando éste esté fraccionado, hacen que estas operaciones no sean muy interesantes económicamente: hasta ahora las operaciones empezadas tienen que ver con áreas bastantes pequeñas.

El caso de las ZUT es distinto; aquí el índice de edificabilidad es bastante alto y es característica que hace que las operaciones sean bastante difíciles.

El alto índice de edificabilidad conlleva altas cesiones de áreas por estándares urbanísticos, más la cesión obligatoria del 10% de la superficie territorial. Esto produce, especialmente si en la transformación se prevén nuevas carreteras, entonces más cesiones, superficies inmobiliarias muy restringidas con índices de edificabilidad inmobiliaria muy altos; en la mayoría de los casos es muy difícil realizar la obra sin poner bajo tierra una parte de las superficies que se deberán de ceder por estándar (las superficies para aparcamientos

públicos). Sin embargo estos estándares llevan a un alto coste final de la obra, haciéndolo poco viable, en particular cuando su ubicación urbana es periférica: no se debe olvidar que en las ZUT el índice de edificabilidad territorial y la cantidad de áreas para ceder son iguales cualquiera sea su ubicación.

A todo esto se deben añadir los costes de saneamiento, si se trata de áreas industriales en desuso, coste que para el plan son de los que realicen la transformación.

Todo esto se ha visto en el caso de la espina central, donde la naturaleza de los establecimientos industriales preexistentes (acererías, industria del caucho, material ferroviario) hacen que los costes de saneamiento sean muy altos, las dimensiones de la transformación necesitan nuevas carreteras, las áreas para ceder a la ciudad son mayores del 10% y el Ayuntamiento es titular de los derechos de edificación que se pueden utilizar dentro de la espina, a loscuales, sin embargo, no corresponde ninguna superficie edificable de propiedad del Ayuntamiento, porque se trata de carreteras y áreas verdes existentes que no serán transformadas. Estos derechos, entonces, sólo se pueden utilizar si se hacen corresponder a propiedades privadas, según un mecanismo de subdivisión, con el resultado de un aumento de las áreas para ceder al públi-

Una rozza classificazione del suolo è rintracciabile nelle due grosse categorie delle zone da trasformare (ZUT e ATS) e delle zone consolidate, ma appare una classificazione dettata soprattutto da intenti progettuali cui si è cercato di sovrapporre un intento perequativo attraverso l'assegnazione di un unico indice di edificabilità alle aree di trasformazione.

Non è una classificazione basata su uno stato di fatto – aree libere o liberabili e aree consolidate: oggi al momento dell'attuazione va emergendo che molte delle aree comprese nelle ZUT sono sedi di attività produttive funzionanti, che non intendono abbandonare la propria localizzazione¹⁸.

Non è una classificazione basata sul riconoscimento di aspettative consolidate: la condizione delle aree di trasformazione quanto a localizzazione nella città le rende assai diverse e non basta un unico indice a perequarne il valore.

Questo indice di edificabilità non è un indice assegnato a priori come riconoscimento di una situazione di diritto e di fatto (Pompei S., 1998), come in alcuni piani perequativi italiani¹⁹, né un indice medio derivante dalle scelte di piano, del tipo dell'*aprovachamiento medio* spagnolo: in entrambi questi casi si tratta della fissazione della misura dei diritti indipendentemente da quanto verrà realizzato in base al piano in ciascuna area, misura rispetto alla quale verranno istituiti meccanismi di compensazione. Nel caso del piano di Torino si tratta semplicemente di un diritto che coincide, come è sempre successo, almeno con i PRG italiani, con il massimo costruibile: l'unica differenza è che questo massimo è uguale in qualsiasi parte della città.

Ed è un massimo molto alto: la sua dimensione è il frutto di una scelta di espansione interna condizionata dall'ipotesi, per nulla verificata²⁰, di una radicale trasformazione della struttura economica e del ruolo della città.

Secondo le norme di piano il ricorso allo strumento del comparto non è obbligatorio: il Comune può ricorrervi per assicurare la completa trasformazione della ZUT²¹. In realtà più che ad una preoccupazione di carattere perequativo il piano sembra attento a garantire che quanto previsto in termini di disegno urbano venga effettivamente realizzato. Infatti, nella logica di assicurare l'aderenza del risultato formale della trasformazione al disegno urbano previsto dal piano, le schede normative per le zone di trasformazione riportano prescrizioni di carattere fisico, in taluni casi il disegno della trasformazione prevista. Se si rispettano queste prescrizioni, il progetto può essere attuato attraverso una semplice concessione edilizia convenzionata; in caso contrario occorre passare attraverso uno strumento esecutivo (piano di dettaglio), subordinandolo, qualora la realizzazione della zona avvenga per parti (sub-ambiti), ad un disegno unitario che veda d'accordo almeno il 75% della proprietà. Poiché le prescrizioni fisiche del piano non tengono conto della

co, si el Ayuntamiento utiliza los derechos, o se tiene que imponer la compra si el Ayuntamiento no los utiliza.

Simulaciones sobre los resultados de la realización del plan en las cuatro partes de la espina central llevan a índices de edificabilidad inmobiliaria altísimos (v.tabla).

La tabla muestra (anteúltima línea) que, no obstante el hecho de que las áreas para ceder para los servicios sean, en las partes de la espina, mayores del 10% establecido en las demás ZUT, el aporte de las operaciones de transformación del plan para la disminución del déficit pasado de áreas para servicios en las zonas alrededor es muy contenido, y se puede aumentar sólo con el coste de construir el mayor número de aparcamientos públicos posibles en el subsuelo (última línea). Este 10% es aparentemente el instrumento del plan para responder al segundo objetivo de la igualación, la igualación entre público y privado; se corresponde en apariencia a la cesión obligatoria de derechos de edificación promedios que la ley española impone, después de las últimas modificaciones, también al 10%. Sin embargo, aquí también, la semejanza es más aparente que real. A estas cesiones no se corresponden derechos de edificación de propiedad pública para mecanismos de compensación: se trata de una especie de saca fiscal, "una tantum", para llenar un déficit pasado de áreas para ser-

vicios, balanzando, no sólo sobre el papel, las necesidades de áreas por estándares urbanísticos.

Lo que me gustaría subrayar es que esta operación no da al Ayuntamiento ni áreas, ni derechos de edificación para ninguna propiedad de importancia, ni para el problema del hogar a bajo precio, o en general para una política inmobiliaria.

Las dificultades de actuación de la ejecución del plan en la espina central, que es el centro de la política del plan, se ha añadido a las críticas que la política excesiva de oferta inmobiliaria del plan, en particular en la espina central, había causado en las fuerzas políticas y sociales, llevando a la decisión de reducir el índice de edificabilidad.

La ocasión se ha habido con la negociación, entre el Ayuntamiento y los operadores privados, para la definición de los proyectos de transformación de la espina, que han obtenido las subvenciones del estado establecidas por el Programa de rehabilitación urbana que establece una sinergia de recursos públicos y privados en las obras de rehabilitación o la posibilidad de cambiar el plan, para hacerlas posibles. Entre otras cosas, este instrumento permite, para incentivar la transformación, utilizar una parte de los recursos públicos del Ayuntamiento para las obras de saneamiento de las áreas para servi-

struttura della proprietà, ma il comparto non è obbligatorio, nella maggior parte dei casi, attuati o in corso di attuazione, è stata adottata la seconda soluzione²².

L'unico vero strumento perequativo introdotto dal piano, il trasferimento di diritti edificatori dai parchi, finora ha prodotto poco: si segnalano solo due casi di ZUT in cui i promotori dell'operazione sono ricorsi al trasferimento per incrementare l'indice di edificabilità a 0,8 mq/mq; in uno dei due l'operazione è stata favorita dal fatto che il proprietario-promotore della ZUT e quello dell'area a parco fluviale coincidono.

Su questa scarsa efficacia del meccanismo incidono probabilmente fattori diversi: a fronte di quantità edificabili proprie già rilevanti, in presenza, per giunta, di un mercato immobiliare piuttosto depresso, l'interesse da parte di chi promuove la trasformazione nella ZUT ad un incremento di edificabilità, peraltro modesto, è scarso, anche perché l'acquisizione di questi diritti comporta trattative complesse con i proprietari delle aree a parco che tendono a richiedere prezzi piuttosto elevati.

Il risultato è una scarsa efficacia dello strumento nei confronti del suo obiettivo: ottenere le aree per i parchi senza ricorrere all'esproprio.

Risultati in termini di aree per servizi stanno invece derivando dalle cessioni gratuite previste per le ZUT e, con più difficoltà, le ATS.

L'avvio delle trasformazioni alle condizioni previste dal piano e nell'attuale situazione di mercato non si è però dimostrata facile e in molti casi è possibile solo grazie alla presenza di finanziamenti pubblici²³. Emerge qui il problema della fattibilità economica delle trasformazioni.

Nel caso delle ATS la cessione dell'80% dell'area, un indice di edificabilità territoriale abbastanza contenuto, le difficoltà da parte di quest'ultimo ad acquisire l'intero ambito –condizione per poter rendere operativo il secondo regime di trasformazione previsto dal piano– là dove la proprietà è frazionata, rendono queste operazioni economicamente poco interessanti: finora gli interventi avviati riguardano aree piuttosto piccole.

Diverso è il caso delle ZUT, dove l'indice di edificabilità è molto alto; ma è proprio questo elemento a rendere in alcuni casi problematica l'attuazione.

L'alto indice di edificabilità comporta alte cessioni di aree per standard urbanistici, cui si somma la cessione obbligatoria del 10% della superficie territoriale. Questo porta, soprattutto se nell'ambito di trasforma-

cios, obras que para el plan serán pagadas por los que operen las transformaciones.

El debate sobre la variación del plan se está desarrollando todavía, sin embargo las otras opciones en discusión piden una disminución de la edificabilidad total, que, como se ha visto, es condición para la viabilidad económica de las operaciones, a través de una reducción modesta del IT (se habla de 0,6 mq/mq) y una disminución de la superficie territorial excluyendo una parte de las propiedades públicas (carreteras y áreas verdes existentes).

Una última reflexión tiene que ver con las consecuencias sobre la cualidad de la transformación urbana. Ya he hablado de la filosofía del plan que conecta el interés de la oferta inmobiliaria que presenta una nueva imagen de la ciudad que se basa sobre una mejor cualidad del diseño urbano en las zonas de transformación. En realidad, estas altas densidades, puestas en cantidad igual en toda parte de la ciudad, indiferentemente, tienen efectos negativos sobre la cualidad formal de la transformación: los proyectos que llegan de las normas del plan, y que el plan impone si las obras se realizan a través de la concesión asociada, parecen uniformes e indiferentes a las características, a la cualidad y a la historia de los lugares alrededor.

4. Algunas interrogaciones

Estoy convencida de que, y aparece evidente de lo que se ha dicho hasta ahora, más allá de las apariencias, hay muy pocos criterios de igualdad en el plan de Turín para contarlo entre las experiencias de igualdad. Entonces por qué hablamos de éste, especialmente en el contexto español, donde los principios de igualdad se experimentan desde hace mucho tiempo por la legislación misma?

Porque, quizás por su simplificación, puede dar luego a interrogaciones más generales sobre la eficacia de los mecanismos de igualdad.

La primera interrogación tiene que ver con el hecho de dejar casi enteramente la tarea de hallar áreas para servicios a las técnicas de igualdad.

El principio de que a cada valorización deba de corresponder una ventaja para la colectividad es justo, y creo también que hoy no es posible para las autoridades locales responder a las necesidades de áreas para servicios sólo con el uso del expropiación, lo que en el pasado, si examinamos las grandes obras infraestructurales de las ciudades europeas, ha sido en cambio posible. Ya no lo es por razones que podríamos definir coyunturales, también si es así desde hace mucho tiempo: los límites al

zione sono previste nuove strade, e quindi ulteriori cessioni, a superfici fondiarie di dimensioni molto ridotte e a indici di edificabilità fondiaria molto elevati; nella maggior parte dei casi diventa pressoché impossibile realizzare l'intervento senza collocare sotto terra una parte delle superfici da cedere per standard (le superfici destinate ai parcheggi pubblici). Ma questi standard su soletta gravano sul costo finale dell'intervento, rendendolo poco fattibile, in particolare quando la sua localizzazione nel contesto urbano è periferica: non va dimenticato infatti che nelle ZUT l'indice di edificabilità territoriale e la quantità di aree da cedere sono uguali qualsiasi sia la loro localizzazione.

A tutto ciò si aggiungono i costi di bonifica, se si tratta, come nella maggior parte dei casi, di aree industriali dismesse, costi che il piano pone a carico di chi opera la trasformazione.

Tutto ciò è emerso con particolare forza e chiarezza nel caso degli ambiti della spina centrale, dove la natura degli insediamenti industriali preesistenti (acciaierie, industria della gomma, materiale ferroviario) rende i costi di bonifica molto alti, la dimensione degli ambiti richiede la realizzazione di nuove strade, le aree da cedere alla città sono in misura superiore al 10% e il Comune è titolare di diritti edificatori utilizzabili all'interno della spina stessa, ma ai quali non corrisponde alcuna superficie edificabile di proprietà comunale, perché si tratta di strade e verde esistente su cui non è prevista alcuna trasformazione. Questi diritti, quindi, possono essere utilizzati solo facendoli atterrare sulle superfici di proprietà privata, secondo un meccanismo di comparto di fatto, col risultato di incrementare le cessioni delle aree al soggetto pubblico, qualora i diritti vengano utilizzati direttamente dal Comune, o di imporle l'acquisto qualora non sia il Comune ad utilizzarli.

Simulazioni sui risultati dell'attuazione delle previsioni di piano nei quattro ambiti della spina centrale portano ad indici di edificabilità fondiaria altissimi (v. tabella).

La tabella mette anche in luce (penultima riga) che, nonostante le aree da cedere a servizi oltre agli standard siano, negli ambiti della spina, in misura maggiore del 10% fissato per le altre ZUT, il contributo portato dalle operazioni di trasformazione previste dal piano alla riduzione del deficit pregresso di aree a servizi nelle zone circostanti è assai modesto, aumentabile solo al prezzo di realizzare la maggior parte possibile di parcheggi pubblici nel sottosuolo (ultima riga).

Questo 10% è apparentemente lo strumento con cui il piano risponde al secondo obiettivo della perequazione prima richiamato, quello che in termini sintetici può essere definito di perequazione pubblico-privato; corrisponde infatti apparentemente alla cessione obbligatoria di una parte dei diritti edificatori medi che la legge spagnola impone, pari, dopo le ultime modifiche, anch'essa, curiosamente, al 10%. Ma, nuova-

gasto público en mayor o menor medida, para respetar los parámetros de Maastricht; y no lo es más para razones más estructurales: por una parte el aumento de las tareas necesarias para responder a la complejidad y articulación de las necesidades del mantenimiento del bienestar social, por otra, el alto coste de las expropiaciones cuando las ciudades no crecen y las áreas que deben ser compradas tienen valoraciones muy altas.

Es exactamente esta situación urbana que pone unas interrogaciones: conectar el hallazgo de áreas para transformación exclusivamente a las transformaciones urbanísticas, como hace el plan de Turín, y como me parece también en la planificación española, significa conectar enteramente la realización de condiciones de viabilidad urbana a la expansión de la ciudad, conectar la densificación con el hallazgo de áreas para el público. Hablo de expansión también cuando se trata de zonas de rehabilitación urbanística, porque hoy éstas son muchas veces áreas "vacías" o poco edificadas, puestas muchas veces dentro de contextos con alta densidad: una necesariamente parcial adquisición gratis a través de mecanismo de igualación es posible sólo con una mayor densificación de la ciudad, mientras que en muchos casos sería mejor que se quedaran "vacías".

(desde la perspectiva de su valoración), es decir para usos públicos.

El caso de Turín es un buen ejemplo: en algunos barrios centrales cerca de la espina la densidad promedio es de más de 200 hab/ha, mientras que los instrumentos de áreas de servicios son para 6 mq/hab (a veces de 3 mq/hab); y las carencias tienen que ver especialmente con áreas verdes, las que son imprescindibles para la calidad del medioambiente.

La pregunta es: aún reconociendo la eficacia de instrumentos de compensación de igualación de los volúmenes, es posible dejar sólo a éstos la definición de calidad de vida urbana?

La sensación es que si no se dice con claridad que el instrumento de igualación sólo es uno entre los posibles para alcanzar el objetivo, y no el sólo, y que la expropiación no se puede borrar, también si existen formas de compensación, entonces se pueden empujar las autoridades locales, como en el caso de Turín, a rellenar todos los "vacíos" para obtener áreas para servicios.

La segunda duda tiene que ver con los efectos sobre los actores de la transformación urbana y sobre sus relaciones.

La experiencia de Turín muestra la indispensabilidad del uso obligatorio de la subdivisión, por lo menos para una mejor calidad del diseño urbano, librando las posibilidades del pro-

mente, la similitudine è più apparente che reale. A queste cessioni non corrispondono diritti edificatori di proprietà pubblica destinati ad alimentare meccanismi di compensazione: si tratta di una sorta di prelievo fiscale “una tantum” in natura, destinato a colmare un deficit pregresso di aree per servizi, facendo così quadrare, possibilmente

		Spina1	Spina2	Spina3	Spina4	Totale
ST	mq	237.100	635.800	1.283.800	782.000	2.938.700
IT	mq/mq	0,7	0,7	0,7	0,7	
SLP	mq	165.970	445.060	898.660	547.400	2.057.090
Abitanti	34 mq/ab	4.881	13.090	26.431	16.100	60.503
Aree per standard urbanistici	mq	122.037	327.250	660.779	402.500	1.512.566
Aree per strade	mq	101.569	275.321	392.041	246.988	1.015.919
Aree per la città	mq	59.963	77.750	228.222	86.835	452.770
Tot. aree pubbliche (da cedere gratuitamente)	mq	228.487	615.661	1.079.252	665.588	2.588.988
SF	mq	8.613	20.139	204.548	116.412	349.712
IF	mq/mq	19,27	22,10	4,39	4,70	5,88
Servizi aggiuntivi*	mq/ab					1,89
Servizi aggiuntivi**	mq/ab					5,08

* Calcolati rispetto ai circa 240.000 residenti in una fascia larga da 600 a 1.000 m attorno agli ambiti della spina centrale.

** Calcolati per lo stesso numero di residenti nell'ipotesi che la metà dei parcheggi pubblici siano in sottosuolo.

non solo sulla carta, il calcolo del fabbisogno complessivo di aree per standard urbanistici. Ciò che voglio sottolineare è che questa operazione non porta al Comune né aree, né diritti edificatori che il Comune stesso possa operativamente usare per sviluppare una politica di incentivazione nei confronti di alcune priorità attuative, o nei confronti del problema della casa a basso prezzo, o più in generale nei confronti di una politica fondiaria.

yecto de los límites de la propiedad inmobiliaria. La subdivisión resuelve el problema de la indiferencia de los dueños frente a las elecciones de plan; podría resolver el de la falta de igualdad entre distintas subdivisiones por la ubicación en la ciudad, a través de la creación de subdivisiones distintas; sin embargo la falta de igualdad sigue existiendo entre los dueños de las áreas de transformación y los de las áreas establecidas. En este sentido estoy muy interesada por los efectos de la legislación española por lo que se refiere al suelo urbano. Entre los cuatro actores de la transformación que son: el poder público, el dueño inmobiliario, el promotor inmobiliario y los usuarios, en Italia históricamente el más fuerte siempre ha sido el segundo: no es un caso que promotores inmobiliarios con capacidades fuertes, presentes en Europa, hayan tenido dificultades en Italia. Aquí no vamos a analizar las causas: lo que es cierto es que los derechos establecidos por el plan y la elevada demanda de mercado se han unido y han creado fuertes aumentos de valores inmobiliarios que han causado el aumento de precio del producto final (casa). Cuando la demanda no es alta, como por ejemplo hoy en Turín, esto ya no es posible: si, además de los derechos establecidos en el plan se añaden las fuertes cesiones de áreas y los costes de saneamiento, para el promotor, si no es el dueño inmobilia-

rio, la operación ya no es viable y se hace necesario la ayuda pública, como se ha visto en el caso de la espina central. Se puede decir que en estos casos será el mercado a intervenir para bajar los precios de las áreas, sin embargo el proceso no es tan lineal, por lo menos cuando las áreas pertenecen a grupos financieros o industriales, que en base a los derechos establecidos en el plan, utilizan el valor de las áreas. Esto es particularmente injusto en las áreas industriales en desuso, áreas que son para los dueños inversiones ya amortiguadas y que se venden a los que realizarán la obra, en condiciones de inedificabilidad. Normas que condicionen la apropiación también jurídica de los derechos establecidos por el plan a la realización de las obras que lleven a la edificabilidad, podrán equilibrar la disparidad entre los dos actores económicos de la transformación, evitando de dejar a la colectividad los costes de esta operación, lo que está pasando en Turín. Me parece que las técnicas de igualdad no pueden modificar mucho los mecanismos de formación de precios y la relación entre los sujetos de la transformación. Justamente en el caso de Turín influyen las expectativas creadas por los altos índices del plan, sin embargo las dificultades de negociación entre la autoridad local y los privados debe de hacer reflexionar.

La difficoltà di attuare le previsioni di piano per la spina centrale, che è d'altra parte il cuore della politica del piano, si è andata a sommare alle critiche che proprio la politica di offerta immobiliare eccessiva del piano, in particolare nella spina centrale, aveva suscitato da parte di forze politiche e sociali, portando alla decisione di fare una variante al piano che riduca l'indice di edificabilità. L'occasione è stata la negoziazione, in corso fra Comune ed operatori privati, per la definizione dei progetti di trasformazione della spina che hanno ottenuto i finanziamenti statali previsti da un nuovo strumento di carattere attuativo –il Programma di riqualificazione urbana– che prevede una sinergia di risorse pubbliche e private nelle operazioni di riqualificazione e la possibilità di variare il piano al fine di renderle possibili. Fra l'altro questo strumento consente, al fine di incentivare la trasformazione, di impiegare una parte delle risorse pubbliche attribuite al Comune per le operazioni di bonifica delle aree a servizi, operazioni che invece il piano prevede a carico di chi opera la trasformazione.

Il dibattito sulla variante è ancora in corso, ma le alternative in discussione tendono ad ottenere una riduzione dell'edificabilità complessiva, che, come si è visto, è anche condizione per la fattibilità economica degli interventi, soprattutto a spese dei diritti edificatori pubblici, attraverso una modesta riduzione dell'IT (si parla di 0,6 mq/mq) ed una riduzione della superficie territoriale escludendone dal calcolo una parte delle proprietà pubbliche (strade e verde esistente).

Un'ultima osservazione riguarda le conseguenze sulla qualità della trasformazione urbana. Ho accennato in precedenza al fatto che la filosofia del piano lega l'appetibilità dell'ampia offerta immobiliare che propone alla nuova immagine della città basata su presunta migliore qualità del disegno urbano nelle zone di trasformazione. In realtà queste alte densità, spalmate in quantità uguale indifferentemente in qualsiasi parte della città, hanno effetti negativi e comunque spesso casuali proprio sulla qualità formale delle trasformazioni: i progetti che dalle norme di piano derivano, e che il piano impone qualora l'attuazione avvenga attraverso la concessione convenzionata (senza un ulteriore passaggio attraverso uno strumento di dettaglio²⁴), appaiono uniformi e sconcertantemente indifferenti alle caratteristiche, alla qualità ed alla storia dei luoghi circostanti.

4. Alcuni interrogativi

E' mia convinzione, come peraltro appare evidente dalle annotazioni precedenti, che al di là delle apparenze ci sia ben poco nel piano di Torino che consenta di annoverarlo fra le esperienze di perequazione²⁵. Perché dunque parlarne, soprattutto in un contesto come quello spagnolo in cui i principi perequativi sono ormai da lungo tempo in corso di sperimentazione per effetto dello stesso impianto legislativo? Perché, in

La tercera duda tiene que ver con la capacidad del gobierno público para gestionar la transformación urbana: mecanismos como los del plan de Turín, y en general, instrumentos como el traslado de derechos de edificación, la adquisición gratis por ley por la colectividad de una partes de los valores creados por el plan, aumentan o disminuyen esta capacidad? Según la experiencia de Turín me parece que se pueden presentar algunas reflexiones.

Volvamos a la cuestión de adquisición de áreas para el público y transformaciones: conectar enteramente la primera a la segunda significa subordinar la política pública en el sector de los servicios a las elecciones privadas; y esto aún más cuando el mecanismo del traslado de los derechos se asigna a la negociación entre los privados, como en el caso de los parques urbanos y fluviales de Turín.

En este caso la doble transformación, establecido por las áreas de parques y en las ATS, ofrece al Ayuntamiento una opción–la expropiación– que se puede utilizar aún sólo para presionar a los privados.

En el plan de Turín, el papel del Ayuntamiento en las operaciones de compensación es poco relevante: las áreas que se adquieren a través del traslado de los derechos sólo sirven para responder a las necesidades de servicios, pero no se

crean reservas de áreas para promover políticas de transformación. Esta situación, según mi opinión, se encuentra en todas aquellas realidades urbanas (por cierto las grandes ciudades) donde no es posible, ni deseable, que la ciudad crezca a través el uso del suelo que todavía no se ha urbanizado.

Para que las técnicas de igualación aumenten la capacidad del gobierno público de promover el desarrollo urbano, es necesario, que el Ayuntamiento intervenga en el mercado de los derechos, creado por un uso extendido de los traslados de los aforos. Me parece indispensable para esto, que los derechos de edificación en juego no tengan que ver sólo con una parte de la ciudad–nuevamente la cuestión de involucrar la parte de la ciudad ya establecida–, y que a la igualación de los volúmenes, es decir de los derechos, se añadan, y no como elecciones marginales o residuales, otros instrumentos: la expropiación e instrumentos de igualación fiscal.

¹ En Italia, existe una ley urbanística nacional aprobada en el 1942 y aún vigente (aunque con algunas modificaciones introducidas a lo largo del tiempo). A partir de los años 70, sin embargo, la urbanística ha pasado a ser responsabilidad de las regiones que han hecho sus propias leyes urbanísticas. Estas leyes, por mucho que

definitiva, forse proprio per la sua rozzezza, si presta a sollevare degli interrogativi più generali sull'efficacia dei meccanismi perequativi.

Il primo interrogativo riguarda gli effetti dell'affidare quasi interamente il reperimento delle aree a servizi alle tecniche perequative.

Il principio che ad ogni valorizzazione debba corrispondere un beneficio per la collettività mi trova concorde, così come credo si possa concordare sull'impossibilità oggi per gli enti locali di far fronte all'esigenza di aree per servizi unicamente attraverso l'esproprio²⁶, cosa che in passato, se guardiamo alle grandi opere infrastrutturali delle città europee, è stato invece possibile. Non lo è più per ragioni che potremmo anche pensare congiunturali, seppure di non breve periodo: i limiti alla spesa pubblica imposti in misura maggiore o minore a seconda dei paesi per rispettare i parametri di Maastricht; ma non lo è più per ragioni più strutturali: da un lato la dilatazione dei compiti teoricamente necessari per rispondere alla complessità ed articolazione dei bisogni della società attuale in una logica di mantenimento dello stato sociale, dall'altro lato l'alto costo degli espropri laddove le città non crescono e le aree da acquisire hanno ormai valori molto elevati.

Ma è proprio questa situazione urbana che pone degli interrogativi: legare il reperimento di aree per servizi quasi esclusivamente ai comparti di trasformazione urbanistica, come fa il piano di Torino, ma come mi sembra anche implicito nel modo di operare della pianificazione in Spagna, vuol dire legare interamente la realizzazione di condizioni di vivibilità urbana alla espansione della città, istituire cioè una sorta di spirale perversa fra densificazione ed ottenimento delle aree a destinazione pubblica. Parlo di espansione anche quando si tratta di zone di ristrutturazione urbanistica, perché queste oggi sono in molti casi aree "vuote" o comunque poco densamente edificate, collocate spesso all'interno di contesti già densi: una loro necessariamente parziale acquisizione gratuita attraverso meccanismi perequativi è possibile solo a prezzo di un'ulteriore densificazione della città, mentre in molti casi forse sarebbe opportuno che rimanessero interamente o in gran parte "vuote" (dal punto di vista della valorizzazione), ossia destinate ad usi pubblici.

Il caso di Torino costituisce sotto questo profilo un buon esempio: in alcuni quartieri centrali tangenti alla spina la densità media è di oltre 200 ab/ha, mentre la dotazione di aree per servizi si aggira mediamente attorno ai 6 mq/ab (con punte di 3 mq/ab); e la carenza riguardano soprattutto le aree verdi, quelle cioè particolarmente indispensabili dal punto di vista della qualità ambientale.

L'interrogativo è: ferma restando la validità di strumenti compensativi del tipo della perequazione dei volumi, è possibile affidare solo a questi meccanismi la definizione delle condizioni di vivibilità urbana?

no han podido desvincularse sustancialmente del cuadro de los principios definido en la ley nacional, no obstante tienen sus propias características.

- 2 En los últimos años se ha reiniciado el debate en torno de la posible reforma urbanística. Varios partidos políticos y fuerzas culturales presentaron propuestas en este sentido y muchos buscaron inspiración en los principios de la equi-distribución. Ver el ejemplo de la propuesta del INU (Istituto Nazionale di Urbanistica: <http://www.vol.it/inu>).
- 3 Para una descripción del plan, ver. Chicco P., Saccomani S., 1993; Para una descripción de la implantación normativa del plan, ver.: Garelli M., 1993. Ambos textos hace alusión al borrador del plan adoptado en el 1991, sin embargo, el plan definitivo no se le ha modificado sustancialmente.
- 4 Esta característica no se puede decir que haya desaparecido completamente ya que hoy en día, no obstante muchos cambios sustanciales en la estructura productiva y económica del área de Turín, La Fiat sigue manteniendo un papel muy fuerte en el desarrollo de la ciudad.
- 5 Se prevé cuadruplicar todas las líneas en el sistema ferroviario urbano para permitir un mayor acercamiento y más eslabones entre el norte y el sur de los trenes periféricos y regionales así promoviendo un uso metropolitano de las estaciones a lo largo del sistema, con un uso justificado de los trenes de largo alcance en Porta Nuova.

6 Para cualquier que quisiera profundizar en los planos, se les indica que la cartografía y las normas técnicas pueden consultarse via Internet en la dirección <http://sat00103.comune.torino.it/html/PRG.html>.

7 Son nueve zonas: la zona urbana del centro histórico, la zona histórica ambiental, las zonas urbanas consolidadas tipo residencia mixta, la zona verde con edificios preexistentes, la zona urbana consolidada para actividades productivas, las zonas consolidadas rústicas, las zonas verdes privadas con pre-existencia de edificios (en parte, rústica), las zonas del bosque y zonas urbanas susceptibles a transformación.

8 Las ZUT de este tipo representan casi el 49% de la superficie total comprendida entre todas las ZUT. Hay sólo nueve casos de ZUT donde el territorio es prevalemente destinado a usos productivos.

9 En Italia., se calcula la posibilidad de la construcción normalmente respetando a dos parámetros: el parámetro del índice de edificabilidad territorial (IT) y el índice de edificabilidad territorial (IF). El primero es la relación que existe entre la cantidad (volumen o superficie útil) de terreno que se puede construir y la superficie territorial (ST) es decir, la superficie que pertenece a cada edificio por individual. El área destinada a servicios públicos está reglamentada por ley de forma paramétrica a través de los así llamados estándares urbanísticos.

La sensación es que se no si afferma con nettezza il fatto che lo strumento perequativo è solo uno di quelli usabili per raggiungere l'obiettivo, e non quello risolutivo, che il ricorso all'esproprio non è cancellabile, anche se forme di compensazione ne possono ridurre l'uso, si rischia di spingere le amministrazioni locali ad imboccare la via, imboccata dal piano Torino, di inseguire il riempimento di tutti i "vuoti" per ottenere le aree a servizi.

Il secondo interrogativo riguarda gli effetti sugli attori della trasformazione urbana e sui loro rapporti.

L'esperienza torinese dimostra l'indispensabilità di un ricorso obbligatorio al comparto, non fosse altro che per permettere una migliore qualità del disegno urbano, sganciando le possibilità progettuali dai limiti posti dalla proprietà fondiaria. Il comparto risolve il problema dell'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di piano al proprio interno; potrebbe risolvere quello della sperequazione fra comparti diversi per la collocazione nella città, attraverso l'istituzione di comparti discontinui; ma la sperequazione rimane fra i proprietari delle aree inserite nei comparti di trasformazione e quelli delle aree consolidate. In questo senso mi interessano molto gli effetti della legislazione spagnola per quanto attiene il *suelo urbano*.

Fra i quattro soggetti della trasformazione urbana, che schematicamente si possono identificare nel potere pubblico, nel proprietario fondiario, nel promotore immobiliare e negli utenti, in Italia storicamente il più forte è sempre stato il secondo: non è casuale che operatori immobiliari con capacità imprenditoriali elevate, presenti altrove in Europa, abbiano stentato e tuttora stentino ad affermarsi. Non è questa la sede per analizzarne le cause: il dato è che diritti assegnati dal piano e domanda di mercato sostenuta si sono coniugati creando forti incrementi dei valori fondiari, che si sono a loro volta scaricati nell'incremento di prezzo del bene finale (la casa). In situazioni di domanda debole, come ad esempio quella odierna di Torino, ciò non è più possibile; se poi ai diritti assegnati dal piano si sommano le cessioni di aree in misura alta e i costi di bonifica, per il promotore, se non coincide con il proprietario fondiario, l'intervento non è più fattibile e diventa necessario il sostegno finanziario pubblico, come abbiamo visto nel caso della spina centrale.

Si può obiettare che in questi casi sarà il mercato ad intervenire sul prezzo delle aree, ma il processo non è così lineare, almeno quando le aree in questione appartengono a gruppi finanziari o industriali, che proprio in base ai diritti assegnati dal piano ne pongono a bilancio il valore: il diritto acquisito è immediatamente patrimonializzato. Questo appare particolarmente iniquo nel caso delle aree industriali dismesse, aree che rappresentano per i proprietari investimenti ampiamente e da tempo ammortizzati e che vengono ceduti a chi realizzerà l'intervento in condizioni di inedificabilità di fatto. Norme che condizionassero l'appropriazione anche giuridica dei diritti assegnati dal piano alla avvenuta realizzazione delle opere atte a riportare i terreni alla condizione di reale edificabilità, potrebbero riequilibrare questo aspetto della disparità fra i due

ticos. Según la ley urbanística piemontesa, las normas urbanísticas son 25m²/habitante para las urbanizaciones residenciales, destinados a zonas verdes, servicios sociales, escuelas y aparcamientos públicos, y una superficie equivalente al 80% destinado a usos terciarios y comercios; 17.5m²/habitante para infraestructura general (hospitales, parques urbanos etc.)

En los planos de los solares, las áreas para las calles y para el cumplimiento con las normas urbanísticas deben cederse gratuitamente al Común.

- 10 El territorio de Turín consiste en una parte llana al oeste del río Po, que cruza la ciudad desde el sur al norte, y de una parte de colinas al este del río, que fue sujeto, en el pasado, sobre todo en los años 60 y 70, de ciertas promociones urbanísticas (normalmente, cas grandes para las clases pudientes) sin embargo que guarda amplias zonas boscosas y algunos restos de actividad agrícola.
- 11 La construcción máxima de estas zonas está fijada por el plan y deriva de estos derechos transferidos: en el momento del proyecto ejecutivo, sin embargo, la administración pública puede asignar sus derechos propios de construcción, bien parcial o totalmente.
- 12 Este índice puede aumentarse si en el ATS existen edificios hasta un máximo de 0.5 m²/m².
- 13 Todo el perímetro de la zona urban central histórica se considera 'asentamiento urbano con carácter histórico-artístico y ambiental'

según la definición de la ley urbanística regional que más bien se vuelca hacia temas del tutelaje de este tipo de asentamiento.

- 14 En esas zonas, donde se sobreponen intervenciones de distintas épocas, se han creado situaciones de alta densidad y la reconstrucción de partes demolidas (construidas de una manera incongruente con las características históricas) se debe limitar al 2/3 de la SLP demolida, mientras que los derechos de edificación en la superficie entera demolida pueden transferirse a las ZUT, como posible alternativa.
- 15 Se ve, entre otras cosas, que en los casos de sustituciones o de nueva construcción, es necesario, no obstante, ceder al Común las áreas correspondientes lo que se estipula en las normas urbanísticas al respecto, con el resultado de que el índice territorial, que ya es alto, llega a ser la norma. El verdadero índice territorial, calculado después de haber deducido las áreas normativas, es aún más elevado. Por esta razón, las Normas del plan prevén como alternativa en estos casos a la cesión de estas áreas, el pago en efectivo de las mismas.
- 16 En Italia hay un organismo –la Corte Constitucional– que vigila por el cumplimiento de la Constitución en las leyes emitidas por el Parlamento. Los dos temas sobre los cuales las Cortes se han tenido que pronunciar más veces han sido, primero, la disparidad creada por los vínculos de inedificabilidad de las áreas destinadas a servicios, y el tema de la suma de la indemnización por expropiación.

soggetti economici della trasformazione, evitando di accollare alla collettività i costi di questo riequilibrio come sta avvenendo a Torino.

In definitiva le tecniche perequative non mi paiono in grado di modificare sostanzialmente i meccanismi di formazione dei prezzi ed i rapporti fra i soggetti della trasformazione. Ovviamente su tutto ciò nel caso torinese influiscono le attese create dagli alti indici del piano, però le difficoltà che incontra il negoziato in corso fra amministrazione comunale e privati sulla riduzione degli indici di edificabilità deve far riflettere.

Il terzo interrogativo riguarda la capacità del governo pubblico di guidare la trasformazione urbana: meccanismi come quelli introdotti dal piano di Torino e, più in generale, strumenti come il trasferimento dei diritti edificatori, l'acquisizione gratuita per legge da parte della collettività di una parte dei valori creati dal piano aumentano o diminuiscono questa capacità? Sulla scorta dell'esperienza torinese mi pare si possano fare le seguenti osservazioni.

Torniamo alla questione del circolo vizioso fra acquisizione delle aree a destinazione pubblica e trasformazioni: legare interamente la prima alle seconde significa subordinare la politica pubblica nel campo dei servizi ai tempi delle scelte private; e questo a maggior ragione quando il meccanismo del trasferimento dei diritti è interamente affidato alla trattativa fra soggetti privati, come nel caso dei parchi urbani e fluviali a Torino.

Da questo punto di vista il doppio regime di trasformazione, previsto dal piano sia nelle aree a parco sia nelle ATS, offre all'azione del Comune un'alternativa –l'esproprio– utilizzabile anche eventualmente solo come arma di pressione nei confronti dei privati.

Nel piano di Torino il ruolo del Comune nelle operazioni di carattere compensativo è marginale: le aree che acquisisce per trasferimento dei diritti servono interamente a rispondere alle richieste della legge in termini di servizi, non creano riserve di aree da usare per promuovere particolari politiche di trasformazione. Questa situazione si ripropone facilmente, a mio giudizio, in tutte quelle realtà urbane (certamente le grandi città) in cui non è possibile, e neppure auspicabile, che la città cresca attraverso un ulteriore consumo di suolo non ancora urbanizzato.

Affinché tecniche perequative possano contribuire ad aumentare la capacità di governo pubblico dello sviluppo urbano occorre, al contrario, che il Comune sia in grado di intervenire attivamente in quella sorta di mercato dei diritti, che un uso esteso dei trasferimenti di cubatura istituisce. A questo fine mi pare indispensabile che i diritti edificatori messi in gioco non riguardino solo una parte della città –ritorna la questio-

¹⁷ En Italia, los repartos edificatorios se utilizaron como instrumento jurídico para la recomposición de las propiedades hasta la ley urbanística nacional de 1942 y fueron recogidos en las legislaciones nacionales, sobre todo en la piemontesa, donde se explicita el carácter del instrumento de equi-distribución de los beneficios y los deberes. No obstante, se trata de un instrumento que ha sido escasamente utilizada hasta el momento, al menos, hasta tiempos recientes.

¹⁸ Una investigación llevada a cabo en el verano de 1997, ha indicado que en 187 de los 218 áreas tomadas en consideración (91 ZUT y 127 ATS) con una superficie territorial de más de 3.7 millones de metros cuadrados, la presencia de 1,182 actividades con 10, 391 empleados, y ha resaltado la escasa presencia de edificios abandonados y, sobre todo, de los procesos de *filtering-down*, que producen una progresiva degradación del patrimonio construido que normalmente predisponen al cambio.

¹⁹ Por ejemplos, los planos de Misano Adriatico, de Nocera Terinese o de Casalecchio para Reno.

²⁰ Se observa, a propósito de la amplia oferta de los espacios para las actividades terciarias, que no se ha realizado ninguna encuesta sobre la demanda real que ya era aparentemente débil al final de los años 80. La experiencia de los años recientes ha predispuesto a un cambio de uso del terreno (desde terciario a residencial).

²¹ Esta no es una novedad en absoluto: La Ley nacional y la ley regional de una manera más explícita daban al Común esta posibilidad ya, aunque las regiones (i comuni) casi nunca han hecho recurso a ello.

²² De los 28 casos de transformación que han tenido lugar o están ocurriendo en las áreas ZUT y ATS que no gozan de financiación pública, 15 han solicitado un estudio en conjunto del área que ha dado, como resultado en seis casos, un instrumento ejecutivo para los sub-ámbitos y en siete casos, como resultado, una concesión acordada por convenio.

En los otros 13, las intervenciones se han llevado a cabo a través de instrumentos ejecutivos (seis casos) o bien por concesión a través de convenio (siete casos) para todo el área.

²³ Recientemente se han introducido varios instrumentos en las leyes nacionales que se podían agrupar genéricamente bajo el epígrafe de 'programas complejas de transformación' que utilizaron fondos públicos para proyectos de re-calificación urbana que involucraron obreros y recursos del sector privado. De los 50 casos de ZUT y ATS, 27 tuvieron algún tipo de financiación pública.

²⁴ Solución preferida.

²⁵ Esta opinión no es compartido por todos. Ver: Galuzzi P, Giaino C., 1998, Pompei S., 1998.

ne di coinvolgere in operazioni compensative anche la città consolidata, e che alla perequazione dei volumi, cioè dei diritti, si accompagnino, e non come scelta marginale o residuale, altri strumenti: l'esproprio e strumenti di perequazione fiscale.

Riferimenti bibliografici

Chicco P. e Saccomani S. (1994). "Torino: un piano immobiliare contro il declino?", in: Indovina F. (a cura di), *La città occasionale*, Milano, FancoAngeli, pp. 151-225.

Garelli M. (1994). "Pianificazione e progetti a Torino", in: Indovina F. (a cura di), *La città occasionale*, Milano, FancoAngeli, pp. 227-272.

Galuzzi P. e Giaimo C. (1998). "Trasformazioni e trasferimenti a Torino", *Urbanistica 108*.

Pompei S. (1998). *Il Piano regolatore perequativo. Aspetti strutturali, strategici ed operativi*, Milano, Hoepli.

- 1 In Italia esiste una legge urbanistica nazionale approvata nel 1942 e tuttora in vigore anche se con alcune modifiche introdotte nel tempo. A partire dagli anni '70, però, l'urbanistica è materia di competenza delle Regioni, che hanno fatto le proprie leggi urbanistiche. Queste, pur non potendosi discostare sostanzialmente dal quadro di principi definito dalla legge nazionale, hanno caratteristiche proprie.
- 2 Negli ultimi anni è ripreso il dibattito attorno ad una possibile riforma urbanistica: varie forze politiche e culturali hanno presentato proposte in questo senso e molte sono ispirate ai principi della perequazione. Ad esempio, cfr. la proposta dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica): <http://www.vol.it/inu>.
- 3 Per una descrizione della filosofia generale del piano cfr. Chicco P., Saccomani S., 1993; per una descrizione dell'impianto normativo del piano cfr.: Garelli M., 1993. Entrambi i testi si riferiscono al progetto preliminare di piano adottato nel 1991, ma il piano definitivo non ne ha modificato la sostanza.
- 4 Caratteristica, peraltro, non del tutto scomparsa dal momento che ancora oggi, nonostante molti cambiamenti nella struttura economica e produttiva dell'area torinese, la Fiat mantiene un ruolo molto forte nella città.
- 5 Il passante ferroviario prevede il quadruplicamento dei binari lungo tutto il sistema ferroviario urbano per permettere con la moltiplicazione delle stazioni lungo il passante stesso l'attestamento incrociato a nord e a sud dei treni pendolari e regionali, e quindi un uso metropolitano del sistema ferroviario, mentre l'attestamento dei treni di lunga percorrenza avverrebbe a Porta Nuova.
- 6 Per chi volesse analizzare approfonditamente il piano si segnala che cartografia e Norme tecniche sono consulta-

bili via Internet all'indirizzo <http://sat00103.comune.torino.it/html/PRG.html>.

- 7 Le zone sono nove: zona urbana centrale storica, zone storico ambientali, zone urbane consolidate residenziali miste, zone a verde privato con preesistenze edilizie (parte piana), zone urbane consolidate per attività produttive, zone consolidate collinari, zone a verde privato con preesistenze edilizie (parte collinare), zone boscate, zone urbane di trasformazione.
- 8 Le ZUT di questo tipo rappresentano circa il 49% della superficie territoriale di tutte le ZUT. Sono solo nove i casi di ZUT a prevalente destinazione produttiva.
- 9 In Italia l'edificabilità è in genere definita attraverso due indici: indice di edificabilità territoriale (IT) e indice di edificabilità fondiaria (IF). L'IT è il rapporto fra la quantità (volume o superficie utile) edificabile e la superficie territoriale (ST), superficie che comprende oltre il lotto di pertinenza degli edifici anche la superficie a strade e l'area destinata ai servizi pubblici, mentre l'IF è il rapporto fra la quantità edificabile e la superficie fondiaria (SF), superficie di pertinenza del singolo edificio.
L'area destinata a servizi pubblici è fissata dalla legge in forma parametrica attraverso i cosiddetti standard urbanistici. Secondo la legge urbanistica piemontese gli standard urbanistici sono: 25 mq/abitante per gli interventi residenziali, destinati a verde, servizi sociali, scuola dell'obbligo e parcheggi pubblici; una superficie di terreno pari all'80% della SLP destinata a terziario e commercio; 17,5 mq/abitante per attrezzature generali (ospedali, parchi urbani, ecc.).
Nei piani di lottizzazione le aree per le strade e per gli standard urbanistici devono essere cedute gratuitamente al Comune.
- 10 Il territorio di Torino è costituito da una parte piana ad ovest del fiume Po, che attraversa la città da sud a nord, e da una parte collinare ad est del fiume, oggetto in passato, soprattutto negli anni '60 e '70, di un certo sfruttamento edilizio (in genere ville per ceti abbienti), e che conserva però ancora ampie zone boscate e qualche traccia di attività agricola.
- 11 L'edificabilità massima di queste zone è fissata dal piano e deriva da questi diritti trasferiti: al momento della progettazione esecutiva, però, l'Amministrazione pubblica potrà assegnare loro diritti edificatori propri in parziale o totale sostituzione di quelli trasferiti.
- 12 Tale indice può essere aumentato, se nell'ATS esistono degli edifici, fino ad un massimo di 0,5 mq/mq.
- 13 Tutto il perimetro della zona urbana centrale storica è considerata "insediamento urbano avente carattere stori-

co-artistico e ambientale”, secondo la definizione della legge urbanistica regionale, che è piuttosto attenta alla tutela di questo tipo di insediamento.

- 14 In questi tessuti, in cui la sovrapposizione degli interventi di epoche diverse ha creato situazioni di alta densità, la ricostruzione di eventuali parti demolite (fabbricati incongrui rispetto alle caratteristiche storiche degli organismi) deve essere limitata ai 2/3 della SLP demolita, mentre, in alternativa, i diritti edificatori corrispondenti all’intera superficie demolita possono essere trasferiti sulle ZUT.
- 15 Va notato, fra l’altro, che nei casi di sostituzione o di nuovo impianto è comunque necessario cedere al Comune aree corrispondenti agli standard urbanistici di legge, con il risultato che l’indice fondiario già alto assume in questi casi il carattere di un indice territoriale: il vero indice fondiario, calcolato dopo aver dedotto le aree a standard, risulterà ancor più elevato. Per questo le Norme di piano prevedono in questi casi in alternativa alla cessione delle aree la monetizzazione, ossia il pagamento in denaro.
- 16 In Italia esiste un organismo –la Corte Costituzionale– che vigila sull’aderenza alla Costituzione delle leggi che vengono emanate dal Parlamento. Due temi su cui la Corte è tornata più volte sono quello della disparità creata dai vincoli di inedificabilità delle aree destinate a servizi, e quello dell’ammontare delle indennità di esproprio.
- 17 In Italia i comparti edificatori come strumento giuridico di ricomposizione della proprietà esistono fin dalla legge urbanistica nazionale del 1942 e sono stati ripresi dalla legislazione regionale: in particolare la legge piemontese ne esplicita il carattere di strumento di equo riparto degli oneri e dei benefici. Ciononostante si tratta di uno strumento scarsamente usato, almeno fino a tempi recenti.
- 18 Un’indagine terminata nell’estate 1997 ha rilevato in 187 dei 218 ambiti presi in considerazione (91 ZUT e 127 ATS), con una superficie territoriale complessiva di oltre 3,7 milioni di mq, la presenza di complessive 1.182 attività con 10.391 addetti, mentre ha rilevato una scarsa presenza di edifici abbandonati e soprattutto di quei processi di *filtering-down*, con conseguente progressivo degrado del patrimonio edilizio, che predispongono in genere le condizioni per la trasformazione.
- 19 Ad esempio i piani di Misano Adriatico, di Nocera Terinese o di Casalecchio sul Reno.
- 20 Va notato, a proposito dell’ampia offerta di spazi per attività terziarie, che non è stata condotta alcuna verifica sulla domanda reale che già alla fine degli anni ’80 appariva debole. A conferma negli anni recenti per molti interventi già in corso di realizzazione è stato chiesto un cambio di destinazione d’uso (da terziario a residenza)
- 21 Ma questa non è una novità: sia la legge nazionale, ed in maniera ancor più esplicita la legge regionale davano al Comune questa possibilità, anche se quasi mai i comuni vi hanno fatto ricorso.
- 22 Dei 28 casi di trasformazione avviate o in corso in ambiti ZUT e ATS che non godono di finanziamenti pubblici, 15 hanno richiesto uno studio unitario d’ambito che ha dato luogo per i sub-ambiti in sei casi ad uno strumento esecutivo e in sette casi a concessione convenzionata. Negli altri 13 casi gli interventi sono stati avviati sia attraverso strumento esecutivo (sei casi), sia attraverso concessione convenzionata (sette casi) per l’intero ambito.
- 23 Recentemente sono stati introdotti da leggi nazionali diversi strumenti –genericamente collocabili sotto la dizione “programmi complessi di trasformazione”– che stanziavano finanziamenti pubblici per favorire progetti di riqualificazione urbana che coinvolgano operatori e risorse private. Dei 50 casi di ZUT e ATS avviati, 27 godono di una qualche forma di finanziamento pubblico.
- 24 Soluzione che il piano tenderebbe a privilegiare.
- 25 Questo giudizio non è da tutti condiviso; cfr. per un confronto: Galuzzi P, Giaimo C., 1998, Pompei S., 1998.
- 26 Attualmente l’indennità d’esproprio in pratica è circa pari alla metà del valore di mercato.