

QUALE PEREQUAZIONE?

*Bertrando Bonfantini**

1. Due dimensioni del piano urbanistico

Qualche anno fa veniva pubblicato un libro (Tosi, 2006) che raccoglieva la risposta di vari urbanisti di diverso profilo ad una semplice domanda: di che cosa parliamo quando parliamo di urbanistica? È un libro interessante e utile perché, tra gli spunti che offre, vi possiamo trovare ben stilizzate le due fondamentali dimensioni del progetto urbanistico che nel piano trovano traduzione “istituzionale”.

Per alcuni il progetto urbanistico nel piano è innanzitutto e soprattutto progetto d’assetto e d’organizzazione spaziale – un *progetto di composizione* – il cui programma si esprime in una *visione*¹.

Per altri prevale un’idea del piano quale sistema di regole – un *progetto di regolazione* – che si fa *statuto* per la gestione delle differenti aspirazioni potenzialmente conflittuali nell’uso della risorsa scarsa suolo².

Queste due dimensioni del progetto urbanistico nel piano si incardinano insieme e sono ugualmente indispensabili, e la loro mutua articolazione e relazione è ciò che da molto tempo costituisce un problema nella configurazione dello strumento di pianificazione che le dovrebbe appunto incarnare entrambe, dal PRG al piano “riformato”.

2. Quattro declinazioni della perequazione urbanistica

Questa distinzione, questo diverso accento si riverbera anche sulla perequazione urbanistica, e sui modi di interpretarla.

In una prima declinazione, la perequazione urbanistica è *il mezzo*, lo strumento equilibratore con cui poter perseguire efficacemente obiettivi di assetto spaziale, la cui realizzazione richiede l’acquisizione di suoli alla disponibilità del progetto. In una seconda, la perequazione urbanistica è *il fine* di un’operazione regolativa tesa a garantire l’equo/eguale trattamento dei soggetti coinvolti (i proprietari di suoli).

* Bertrando Bonfantini, DASTU – Politecnico di Milano, bertrando.bonfantini@polimi.it.

¹ Ad esempio, in quel libro, si veda il contributo di Bernardo Secchi.

² Si veda, sempre in quel libro, lo scritto di Luigi Mazza.

Mi sembra, tuttavia, possibile operare una distinzione ulteriore, più articolata, che permette di riconoscere quattro idealtipi nella applicazione del procedimento perequativo.

Un primo modo utilizza la perequazione urbanistica come strumento per dare seguito ad uno specifico “disegno” del piano, che si definisce sulla base di esplicite priorità selezionate secondo una precisa ipotesi di organizzazione spaziale. Il caso, ormai “di scuola”, della cintura verde e della darsena di città di Ravenna lo rappresenta esemplarmente. Due chiari obiettivi di assetto territoriale – la realizzazione di un parco di corona e la riqualificazione di un’area dismessa strategica, la darsena – vengono intramati insieme in un procedimento perequativo che possa dare attuazione ad entrambe le trasformazioni³.

È questo un uso *compositivo* della perequazione urbanistica (Gabellini, 2001, pp. 110-111).

Un secondo modo pone, invece, l’accento sulla perequazione urbanistica come strumento d’implementazione degli obiettivi pubblicistici del piano. La perequazione è pensata, in questo caso, nei termini di un bilanciamento tra utilità private e utilità pubbliche che si determinano nella trasformazione urbanistica. Combinato con la “compensazione”, si configura come il mezzo, alternativo all’esproprio, con cui realizzare l’acquisizione e l’attuazione dello standard urbanistico, recuperandone anche l’eventuale deficit pregresso e anzi superandone, in modo talora ampio, i minimi prescritti, con un’enfasi particolare sui benefici ecologico-ambientali conseguibili per la città attraverso la cattura di importanti quantità di suoli da destinarsi allo spazio aperto, nell’articolazione dei suoi “materiali verdi”. Possiamo riconoscere questo utilizzo dello strumento perequativo, ad esempio, nel piano di Reggio Emilia⁴.

È un uso che può definirsi *dotazionale* della perequazione urbanistica.

Una terza interpretazione enfatizza le virtù procedurali del procedimento perequativo per l’attuazione del piano: per evitare, cioè, che rimanga un “piano di carta”, paralizzato dalle difficoltà – dalle impossibilità – dei modi attuativi tradizionali. Si configura come meccanismo che conferisce migliore efficienza al piano, secondo un modello alternativo a quello espropriativo, entrato in crisi e ormai inadeguato a garantire l’operatività del piano. Mi sembra si possano riconoscere i tratti di tale atteggiamento, ad esempio, nel caso di Cremona⁵.

³ «Nel piano regolatore del 1993, lo strumento è stato utilizzato per l’attuazione di due progetti di particolare rilevanza – il progetto di riqualificazione della *darsena di città* e il progetto della *cintura verde*, la fascia a parco che circonda il centro della città – che costituivano, insieme all’adeguamento del sistema infrastrutturale comunale, gli obiettivi prioritari del piano» (Micelli, 2004, p. 151).

⁴ «Il piano regolatore di Reggio Emilia si propone di allargare alla tutela e alla valorizzazione ambientale l’azione di governo dello sviluppo urbano [...] Il contenimento del consumo di suolo, la presenza di aree permeabili destinate al verde pubblico e privato, la valorizzazione ecologica delle aree non ancora urbane rappresentano i nuovi obiettivi dell’agenda del piano il cui perseguimento necessita di politiche fondiari ambiziose, capaci di concentrare l’edificazione in aree limitate e di acquisire importanti quantità di suoli a valori contenuti» (Micelli, 2004, p. 134).

⁵ Questa tensione e attenzione prioritaria al meccanismo perequativo per conseguire obiettivi gestionali del piano mi sembrano emergere con chiarezza nel contributo di Daniele

È una declinazione *operativo-gestionale* della perequazione urbanistica.

Un quarto modo, infine, impiega la perequazione urbanistica concentrandosi soprattutto sull'obiettivo di promuovere modi attuativi del piano che rendano la condizione proprietaria quanto più indifferente alle sue scelte, disinnescandone alla radice i fattori sperequativi, e cioè: l'assegnazione di diritti d'edificabilità differenziati e lo "svuotamento" delle possibilità edificatorie là dove insistano vincoli pubblicistici. Un pareggiamento quanto più amplificato, o addirittura estremo, con l'applicazione di un "indice unico" esteso all'intero territorio urbano/urbanizzabile, si propone dunque di generalizzare un eguale trattamento del diritto proprietario, a prescindere dal piano e dalle sue opzioni. Sono, questi ultimi, temi venuti di particolare attualità e discussi con riferimento al caso del PGT milanese, nella sua prima e seconda stesura (giunta Moratti e, quindi, giunta Pisapia, con le modifiche introdotte a valle della riapertura del processo di controdeduzione) (Galuzzi, 2004), ma che trovano origine fin dal *Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali* del 2000⁶ e poi nel meno noto, ma ben più esplicito, *Obiettivi e strumenti per le politiche urbanistiche milanesi* (8 luglio 2003), documento di indirizzo predisposto a seguito dell'introduzione in Lombardia del Piano dei servizi (Lr 1/2001).⁷ In questo approccio il fuoco è tutto spostato sui contenuti del diritto proprietario, mentre al concretarsi delle quantità edificatorie trasferite in effettive forme insediative, al loro senso e ruolo possibile, è riservata un'attenzione marginale.

Questa quarta flessione, soprattutto se interpretata in forma radicale, può descriversi come un uso *(ri)fondativo* – del regime dei suoli – dello strumento perequativo.

Soregaroli, "Cremona. Attuazione e gestione della perequazione urbanistica", contenuto in Galuzzi e Vitillo (2008, pp. 220-225).

⁶ Già nella bozza del gennaio 2000, circa "La questione degli standard urbanistici", si riconosce che «il vincolo delle aree per gli standard fa emergere in particolar modo il problema di equità che è alla base delle pratiche urbanistiche: la distribuzione di vantaggi e svantaggi attraverso la regolazione degli usi del suolo» (Comune di Milano, 2000, p. 124). Nell'introduzione alla successiva versione approvata del *Documento* (giugno 2000), si sottolinea che «oggi il problema di una maggior equità delle decisioni di piano costituisce un problema di giustizia che incide notevolmente sulla legittimazione sociale dell'urbanistica e sulla credibilità professionale degli urbanisti e che si è cercato di affrontare con alcuni meccanismi parziali di compensazione»; e in nota proprio a questo passaggio si aggiunge che «le pratiche perequative avviate negli ultimi anni, anche se limitate a comparti, indicano che ormai molti urbanisti capiscono che nessuna professione può permettersi di essere strumento di decisioni palesemente di parte senza avere buoni argomenti per sostenerle, soprattutto quando una condizione di benessere diffuso rende meno comprensibili limitazioni ed espropri di diritti soggettivi e collettivi, espropri che possono essere giustificati da una situazione di emergenza» (Mazza, 2001, p. xii).

⁷ In questo documento (Comune di Milano, 2003) si legge che «poiché è ormai impossibile reiterare i vincoli senza la previsione di un indennizzo economico, ne consegue che per la redazione del piano dei servizi risulta indispensabile individuare forme di partecipazione economica all'uso complessivo del territorio» (p. 7) o, più chiaramente, una «partecipazione generalizzata ai processi di trasformazione» (p. 8), e a tal fine si ritiene che «i diritti di edificazione debbano essere regolati da un unico indice, in modo che i criteri di assegnazione dell'Amministrazione siano gli stessi per ogni suolo e per ogni proprietario» (p. 13).

In sintesi, si potrebbe dire che, secondo queste quattro declinazioni, la perequazione mette di volta in volta al centro: la configurazione spaziale, la dotazione territoriale, il meccanismo operativo, il regime giuridico (dei suoli e della proprietà).

Si tratta certamente di una stilizzazione, là dove le applicazioni reali mostrano, come è ovvio, la compresenza con combinazioni variabili di queste quattro tensioni⁸, che tuttavia meritano di essere riconosciute nel loro fattore fondante.

Così, il primo approccio tramite lo strumento perequativo insegue innanzitutto l'implementazione di un progetto spaziale (selettivo) ritenuto strategico. Il secondo persegue obiettivi dotazionali diffusi che si danno, tipicamente, in forme spaziali distribuite (pur continuando ad essere i fattori di localizzazione aspetto essenziale circa le aree da acquisirsi). Nel terzo caso la perequazione urbanistica è utilizzata per conseguire obiettivi di efficienza del processo urbanistico, nella gestione attuativa del piano. Nel quarto caso l'enfasi è posta sul trattamento del diritto proprietario dei suoli e sui principi di equità ed uguaglianza che lo dovrebbero informare.

3. A che cosa serve la perequazione urbanistica?

La quarta declinazione della perequazione urbanistica porta dunque a considerare questioni giuridiche costitutive, quale i principi di equità e uguaglianza in relazione al diritto proprietario.

Le critiche all'indice unico milanese e, più in generale, ad una perequazione intesa come pareggiamento – assoluto – dei diritti edificatori assegnati ai proprietari fondiari sono note, e non vengono qui riprese: riassumendo queste critiche, si potrebbe dire che un'uguaglianza siffatta risulta essere semplicemente iniqua.⁹

Tuttavia, rispetto a tali questioni si impongono alcuni quesiti che mi paiono stare a monte. Nel sistema di priorità di “agenda urbana” che il piano dovrebbe provare a definire e ordinare, l'uguaglianza (assoluta) – non l'equità – del trattamento del diritto proprietario assume davvero una rilevanza così fondamentale? E ammesso che la risposta sia affermativa, è davvero il piano urbanistico – i piani urbanistici locali, ciascuno di essi nella sua specifica autonomia e singolarità d'azione – e non piuttosto la legge, il luogo in cui sancire, prima ancora che applicare, questo diritto d'uguaglianza?

In un servizio del 1997, dedicato proprio alla perequazione, pubblicato sul n. 109 della rivista *Urbanistica*, Vincenzo Caianiello, presidente emerito della Corte Costituzionale, sottolineava come sia «opportuno precisare che, quanto ai vincoli imposti dai piani urbanistici, *il principio di indifferenza non è stato affermato in senso assoluto bensì in senso relativo* [corsivo mio], avendo la Corte [Costituzionale] ammesso che, in relazione all'art. 42 della Costituzione (che detta i principi costituzionali della proprietà) e dell'art. 3 (che fissa il principio di uguaglianza), il

⁸ Il caso del nuovo PRG di Catania, descritto in Stanghellini (2013, pp. 51-55), ad esempio, mostra con chiarezza un'applicazione che enfatizza modi ed obiettivi del secondo e terzo atteggiamento tecnico combinati insieme.

⁹ Per una sintetica disamina e discussione di questi aspetti, si veda Stanghellini (2013, pp. 62-67).

sistema perequativo possa essere tale da non assicurare per tutti il *medesimo* livello di sfruttamento edificatorio» (Caianiello, 1997, p. 88)¹⁰.

Tra le tante iniquità e disuguaglianze crescenti che oggi il fenomeno urbano ci sottopone – contribuendo a configurare una nuova questione urbana che sollecita il progetto urbanistico contemporaneo (Secchi, 2010) – il programma per una “città degli eguali proprietari” non appare essere il più stringente, né il più urgente (Rieniets, 2012; Secchi, 2013).

Anziché esacerbarne la portata rifondativa rispetto al regime dei suoli, si dovrebbe invece tener conto del fatto che l’introduzione della perequazione (come di tanti altri strumenti urbanistici, lo zoning, ad esempio)¹¹ si è imposta per via empirica, e non in forza di elaborazioni teoriche o considerazioni di principio, come risposta tentativa ad uno specifico problema pratico: l’impossibilità dell’acquisizione dei suoli necessari al disegno del piano per via espropriativa.

Ritornando, dunque, alla distinzione iniziale delle quattro dimensioni e tensioni del procedimento perequativo, questo *strumento* consente (dimensione 3) di superare i limiti d’efficienza attuativa del piano in puro regime espropriativo (impraticabilità dei valori d’indennizzo e obbligo d’indennizzo per i vincoli pubblicistici reiterati), e (dimensione 4) ne disinnesci i fattori di sperequazione relativa (differenza nel trattamento delle proprietà in medesima condizione) attraverso il passaggio – nodale ai fini dell’equità – della classificazione dei suoli secondo criteri d’omogeneità¹². Però, tutto questo è finalizzato – deve essere finalizzato¹³ – a un progetto di organizzazione spaziale, compositivo (dimensione 1) e/o dotazionale (dimensione 2), entro cui il procedimento perequativo prende corpo e senso, e per l’implementazione del quale esso è stato “inventato”.

¹⁰ E aggiungeva che «La giurisprudenza costituzionale, in materia di vincoli urbanistici, ha perciò soltanto ritenuto che il canone dell’indennizzabilità sia rispettato per quelle aree che, per effetto del vincolo di inedificabilità, vengano *completamente private* delle facoltà edificatorie che in un determinato momento storico risultino connaturate al diritto dominicale avente per oggetto beni appartenenti alla medesima categoria. *Il principio afferisce perciò soltanto ad un’esigenza perequativa minima*» (*ibidem*, corsivo dell’A.).

¹¹ «Occorre [...] precisare subito che [...] l’interpretazione corrente secondo cui i canali di divulgazione della pratica di zonizzazione devono essere individuati fondamentalmente nella codificazione disciplinare, e riferiti quindi all’attività dei teorici e dei manualisti, appare fortemente ridimensionata: [...] nel paese d’origine, cioè in Germania, [...] a cavallo del secolo scorso tutte le maggiori città si erano dotate di regolamenti edilizi basati sul principio della zonizzazione prima ancora che la produzione manualistica avesse contribuito a codificare gli aspetti tecnico-urbanistici sul piano teorico-metodologico» (Mancuso, 1978, p. 430).

¹² Sulla centralità dell’operazione di classificazione, si veda Stanghellini (2013, pp. 25-38). E ancora: «la classificazione delle aree appare fondamentale per la corretta applicazione della perequazione nella gestione dei piani» (Micelli, 2011, p. 64).

¹³ Sulla necessità di un chiaro ed esplicito ancoraggio spaziale del procedimento perequativo si veda Stanghellini (2013, pp. 65-66): «Per mantenere ferma la finalità progettuale della perequazione ed insieme affermare i valori dell’equità, della trasparenza e della partecipazione pubblica, occorre impedire la confusa nascita di mercati di *diritti edificatori liberamente commerciabili in volo*».

Riferimenti bibliografici

- Caianiello V. (1997). La riforma urbanistica come attuazione della Costituzione. *Urbanistica*, 109: 88-90.
- Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di (2014). Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?. *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 13(2).
- Comune di Milano (2000). *Ricostruire la Grande Milano. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Assessorato allo Sviluppo del territorio, bozza, gennaio.
- Comune di Milano (2003). *Obiettivi e strumenti per le politiche urbanistiche milanesi*, Assessorato allo Sviluppo del Territorio, Direzione di Progetto Pianificazione Strategica, 8 luglio.
- Gabellini P. (2001). *Tecniche urbanistiche*. Roma: Carocci.
- Galuzzi P. (2014). La perequazione urbanistica. Milano, criticità e rimedi nel caso del Pgt 2012. In: Camagni R., Micelli E. e Moroni S., a cura di, Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?. *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 13(2): 113-124.
- Galuzzi P. e Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*. Santarcangelo di Romagna (Rimini): Maggioli.
- Mancuso F. (1978), *Le vicende dello zoning*. Milano: Il Saggiatore.
- Mazza L. (2001). Verso una trasformazione della pianificazione urbana. In: Comune di Milano, Assessorato allo Sviluppo del territorio, *Ricostruire la Grande Milano: strategie, politiche, regole. Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Micelli E. (2004). *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*. Venezia: Marsilio.
- Micelli E. (2011). *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Rieniets T. (2012). Open City. Progettare la coesistenza nella città contemporanea. *Territorio*, 61: 7-15.
- Secchi B. (2010). A New Urban Question. Understanding and Planning the Contemporary European City. *Territorio*, 53: 8-18.
- Secchi B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Roma-Bari: Laterza.
- Stanghellini S. (2013). *Perequazione, compensazione, fattibilità*. Roma: Inu Edizioni.
- Tosi M.C. (2006). *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*. Roma: Meltemi.