

## **IL MODELLO PEREQUATIVO MORFOLOGICO: perequare fa' bene purchè non si esageri**

Paolo Fusero

---

Il principio su cui si fonda il modello perequativo é il cosiddetto principio di indifferenza: a tutti i suoli chiamati ad usi urbani va riconosciuta una edificabilità che non deriva loro dalle destinazioni d'uso definite dal Piano Regolatore, bensì dallo "stato di fatto e di diritto" in cui essi si trovano al momento della formazione del Piano. In altre parole a tutte le aree di trasformazione che presentino analoghe caratteristiche urbanistico-giuridiche, vengono assegnate edificabilità convenzionali uguali, moderate e diffuse su tutto il comparto. Questa affermazione ci induce ad una serie di riflessioni. 1) Innanzitutto, da cosa é giustificata questa attenzione verso regole perequative? 2) Quali sono i criteri per la descrizione dello "stato di fatto e di diritto dei suoli", cui ancorare i parametri di edificabilità in modo che siano indifferenti alle destinazioni d'uso di Piano? 3) Quali rischi possono derivare da un'applicazione "meccanicistica" del principio di indifferenza?

1. **Perché perequare.** La fase di deregulation culminata negli anni ottanta con la contrapposizione piano-progetto, e l'accentuato interesse verso le tematiche morfologiche, che ha dato luogo alle riflessioni in merito al *progetto-nel-piano*, hanno per così dire distolto il focus degli interessi di studiosi e tecnici nei confronti di temi più "classici" del dibattito disciplinare quali ad esempio il regime dei suoli. Proviamo a capire le ragioni di questo cambiamento di tendenza e del rinnovato interesse che oggi si pone su queste tematiche. Le odierne proposte di riforma dell'apparato legislativo, sia a livello nazionale che regionale, hanno messo in luce un aspetto importante: vi é un orientamento diffuso nel cercare di superare la tradizionale concezione "a cascata" degli strumenti urbanistici a favore di un'attribuzione dei ruoli che corrisponda alle effettive responsabilità istituzionali e che faciliti la separazione tra scelte strategiche e scelte operative. In altre parole si va affermando il principio ogni soggetto istituzionale "autoapprova" gli atti che esso stesso ha adottato, passando così da un approccio gerarchico tra enti, ad uno collaborativo. Come é stato argomentato la (condivisibile) caduta del principio di suddivisione gerarchica dei poteri può però determinare una sorta di "vuoto di legittimità". E' evidente infatti che il tradizionale approccio gerarchico dà garanzie circa la legittimità delle scelte effettuate, sia dal punto di vista della rispondenza tecnico-giuridica, sia dal punto di vista della bontà della scelte: l'ente superiore nell'approvare il Piano ne garantisce il carattere di imparzialità e di validità tecnica, in un certo qual modo ne diventa corresponsabile. In assenza di tale condizione diventa necessaria una forte assunzione di responsabilità da parte sia dei progettisti del Piano, sia del Consiglio Comunale che lo approva. Ecco quindi che, essendo evidente l'equazione *minore*

*discrezionalità = maggiore difendibilità delle scelte*, il modello perequativo diventa una risposta politicamente ineccepibile a quello che prima ho definito (in modo forse un pò perentorio, ma certamente efficace) "vuoto di legittimità": il regime edificatorio é determinato non dalle scelte (discrezionali) dell'amministrazione, ma dalle condizioni (oggettive) dello stato di fatto e di diritto in cui si trovano i suoli prima del Piano. Il conflitto pubblico-privato che ha caratterizzato il corso dell'urbanistica a partire dagli anni settanta, é risolto a monte della fase attuativa, riconoscendo eguali diritti ai terreni che si trovano in eguali condizioni. La stagione dell'urbanistica contrattata, che non di rado ha messo in luce la debolezza del pubblico nella fase attuativa del Piano, é di fatto superata. Il modello perequativo costituisce un riferimento certo per l'Amministrazione, in quanto tutti gli elementi, le regole, per la definizione del rapporto con il privato sono già contenuti all'interno del Piano; alla fase attuativa resta solo il compito di perfezionare le parti amministrative del contratto pubblico-privato: convenzioni, frazionamenti, cessioni, oneri. Appare oramai chiaro che non si possa più eludere la compartecipazione del privato con il pubblico al processo di sviluppo della città. Questo orientamento è presente nei nuovi disegni di legge regionali. Le cause sono molteplici, ma fra tutte domina l'oramai atavica carenza di risorse economiche da parte degli enti locali che rende oggettivamente poco credibile un approccio esclusivamente pubblicistico del Piano. Prova ne sia la difficoltà di realizzare i servizi da parte della pubblica amministrazione, anche nel caso di aree di sua proprietà. Nel passaggio da un approccio tutto pubblico ad uno pubblico-privato, diventa fondamentale la definizione di regole precise, eque e trasparenti che governino i rapporti tra i diversi attori. Ed ecco allora che le regole del modello perequativo forniscono al tecnico progettista di Piano gli strumenti per ridurre al minimo il livello di discrezionalità delle scelte di sua competenza. Le decisioni di Piano, infatti, inevitabilmente producono discriminazioni: alcune di queste sono tecnicamente sostenibili, ad esempio determinare quali suoli debbano essere coinvolti dal processo di crescita della città e quali ne debbano essere esclusi; ma altre possono essere evitate, ad esempio differenziare gli indici di edificabilità all'interno di grandi categorie omogenee di suolo. Ciò significa, di fatto, ricercare la massima uniformità di trattamento dei proprietari a prescindere dalle diverse e specifiche destinazioni d'uso delle loro aree, e quindi avere delle basi certe e non negoziabili su cui potere aprire il confronto. Non si rileva più il caso (tipico nella fase di contrattazione dell'urbanistica) di due aree agricole residuali in fascia periurbana, ambedue deputate dal progettista di Piano all'espansione, che presentino indici territoriali diversi. Diversificate possono invece essere le densità fondiarie e le regole morfologiche dei progetti di trasformazione di aree appartenenti alla stessa classe perequativa. E' evidente come anche il processo di implementazione del Piano trae giovamento da ciò, potendo contare sullo stesso tipo di certezze. Infine, in assenza di una risposta legislativa certa e conclusiva in merito alla annosa questione del regime dei suoli e dell'indennità da corrispondere al privato in caso di esproprio, l'obiezione di incostituzionalità sollevata dalla sentenza n. 5/92 della Corte Costituzionale, che riconosce una "vocazione" edificatoria ai terreni nella fascia periurbana da indennizzare opportunamente

in caso di esproprio, potrebbe trovare una via di risoluzione nei criteri applicativi del modello perequativo.

Si sono sollevate da più parti prese di posizione circa la "fragilità" costituzionale della legge 359/'92 sul regime dei suoli. Le obiezioni riguardano il fatto che l'indennità di esproprio determinata dalla legge è ritenuta inferiore ad un criterio di «ragionevole congruità» e parrebbe contrastare con i precedenti orientamenti costituzionali che, pur ammettendo indennizzi espropriativi inferiori al valore venale, escludono un risarcimento che sia solo simbolico. L'indennità di esproprio calcolata, con i criteri della 359 mediante il valore venale del bene con la sua rendita catastale, sia pure aggiornata, è praticamente pari alla metà del valore venale del bene espropriato; inoltre se l'espropriato non accetta questa offerta di indennizzo e resiste ricorrendo alla Magistratura l'indennità viene decurtata di un ulteriore 40% ed egli percepirà, alla fine del procedimento, un valore pari al trenta per cento del valore venale del bene.

2. **Con quali criteri.** E qui viene il nocciolo della questione. Se infatti il principio di indifferenza e di equità sul quale si fonda il modello perequativo è facile da condividere (come non condividere un principio di non-discriminazione?), sono i criteri applicativi del modello che possono dar luogo a posizioni diverse. All'interno del meccanismo perequativo la classificazione generale dei suoli risulta l'operazione forse più delicata in quanto presuppone l'adozione di efficaci criteri descrittivi cui ancorare gli indici uniformi di perequazione. Nelle esperienze perequative fino ad ora condotte si registrano criteri di classificazione diversificati che presentano differenti livelli di rigore metodologico: da criteri impostati sul confronto con il consistente residuo di aree per insediamenti e servizi ereditate dal Piano precedente (Reggio Emilia e Cantù); a criteri ancorati alla articolazione funzionale (ad es. Vigevano); a casi in cui (come Ravenna e Sesto S. Giovanni) la classificazione tiene conto anche di obiettivi progettuali legati alla strategia di trasformazione urbana; fino ad arrivare a casi (ad. es. Torino) in cui l'indice di perequazione è uguale per tutte le aree, ovunque queste siano localizzate. Ai fini del ragionamento che sto conducendo può essere utile un avvicinamento conoscitivo al meccanismo perequativo "puro", che poi sarà messo a confronto con un modello perequativo "morfologico" che tenga conto anche della differenziazione fisico-giuridica delle aree. Il modello "puro" si basa su un'operazione preliminare: la descrizione della struttura fondiaria. La prima grande distinzione è tra territorio urbano e territorio extraurbano, che vengono a loro volta suddivisi in diversi sottoinsiemi a seconda delle loro specifiche caratteristiche. Questa prima fase, meramente descrittiva e propedeutica alle scelte urbanistiche, prelude alla classificazione generale del territorio in base al suo stato di fatto e di diritto, anche se in buona misura la anticipa. La classificazione stabilisce il regime edificatorio del suolo: dalla classe in cui ciascun terreno urbano rientra, discende quanto i proprietari "possono fare". L'entità fisica del diritto edificatorio che a costoro il Piano garantisce non dipende né dalle destinazioni d'uso, né dal disegno urbano, bensì dallo stato di fatto e di diritto ovvero dai criteri operativi associati

alla descrizione della struttura fondiaria. Successivamente la zonizzazione indica come ciascuno può usare il proprio diritto edificatorio. I perimetri delle zone funzionali non coincidono necessariamente con quelli delle classi: le zone non sono altro che unità di disciplina urbanistica e una stessa classe comprende di solito più zone. Nel contempo più classi possono interessare la stessa zona. Ciascuna zona, naturalmente, rinvia alle norme tecniche di attuazione che stabiliscono le regole dell'edificazione. La quantità di edificazione che il Piano attribuisce alle aree di trasformazione è composta da due quote: una quota spetta al terreno ed è utilizzabile direttamente dal proprietario, una seconda quota spetta al Comune che può utilizzarla per interventi pubblici quali edilizia pubblica residenziale, piani per insediamenti produttivi, etc.. Anche la superficie territoriale dell'area di trasformazione viene distinta in due parti, una riservata al privato dove potrà realizzare la quota di edificabilità che deriva dal suo terreno, ed una pubblica. Se il Comune non intende servirsi della quota di edificazione che gli spetta su una determinata area, possono stabilirsi delle operazioni di permuta con il privato. Secondo il modello perequativo "puro" tutte le aree destinate ad usi urbani godono di una loro edificabilità indifferente dalle destinazioni d'uso attribuite dal Prg. Anche le quantità edilizie spettanti al terreno destinato (ad esempio) a verde pubblico, sono utilizzate dai privati concentrandole su aree edificabili prestabilite, oppure trasferendole altrove su aree della stessa proprietà o su lotti dati in permuta dal Comune. L'unica eccezione (giustificata da ragioni di pubblico interesse) alle regole perequative del modello è costituita dal fatto che la quantità di edificazione che viene attribuita al Comune per interventi pubblici non dipende in modo perequativo dalla classificazione del territorio, bensì da puntuali scelte del pianificatore.

3. **Perequare fa bene, purché non si esageri.** Quali rischi possono derivare da un'applicazione meccanicistica del modello perequativo? Il rischio più evidente è relativo ad una eccessiva semplificazione delle complessità dei fenomeni, che porti ad una sottovalutazione dei valori identificativi dei tessuti urbani. Intendo dire che molteplici sono i valori che conferiscono identità ai diversi contesti urbani: innanzitutto gli aspetti morfologici e funzionali (quelli che ci sono più noti e che siamo più abituati a controllare), ma anche gli aspetti sociali, economici, il modo in cui la popolazione "vive" un determinato ambito urbano, il modo in cui lo ha presente nella memoria,.... E' difficile pensare che l'unico fattore condizionante le scelte debba essere lo stato di fatto e di diritto dei suoli; ancora più difficile ci appare che un unico indice di edificabilità possa essere "quello giusto" per una gamma che potrebbe essere anche molto differenziata di casi. Bisogna essere cauti e non farsi prendere troppo la mano dal desiderio (giustificabilissimo peraltro) di equità e giustizia, immolando così sull'altare del principio di indifferenza la complessità delle differenziazioni.

Un secondo rischio (nuovamente insito nel pericolo di estremizzazione del principio di indifferenza) è relativo al trasferimento delle quantità edilizie spettanti ai terreni destinati a servizi pubblici. Secondo alcuni meccanismi perequativi queste quantità possono essere

concentrate su aree prestabilite nella zona di trasformazione, oppure trasferite su altre aree della stessa proprietà o su lotti dati in permuta dal Comune. Ancora una volta il principio é assai condivisibile (é il meccanismo che renderebbe davvero indifferenti i proprietari terrieri alle destinazioni d'uso del Piano), ma alcune perplessità possono nascere dalle tecniche applicative. Dover assicurare per forza una capacità edificatoria spendibile a tutti i proprietari di terreni, anche quelli destinati a servizi pubblici, porta in seno il rischio di una forzatura dell'assetto morfologico del tessuto urbano, soprattutto in assenza di adeguate verifiche progettuali.

Prende consistenza, a questo punto, un nuovo modello perequativo che tenga in debito conto anche le differenziazioni fisico-giuridiche delle aree soggette a trasformazione: il "modello perequativo morfologico". Volendo sintetizzare si può dire che la principale differenza tra il modello perequativo puro ed il modello perequativo morfologico consiste nell'introduzione della fase di simulazione progettuale all'interno del processo di determinazione delle scelte urbanistiche. Le operazioni propedeutiche alla determinazione delle caratteristiche delle aree di trasformazione (funzioni, parametri quantitativi, prestazioni qualitative) vengono così ad essere:

- a) analisi dei caratteri morfo-tipologici dell'insediamento, volta a selezionare le diverse forme del costruito in rapporto alla forma globale della città. Dall'indagine emergono i punti di passaggio da un principio insediativo ad un altro, i luoghi e le linee di discontinuità insediativa, le rotture e le connessioni tra parti di città a diversa struttura;
- b) determinazione della strategia della trasformazione morfologica. Obiettivo del lavoro di analisi é l'individuazione, nei punti e nelle porzioni di città maggiormente indeterminati, dei criteri e degli orientamenti per la loro ricomposizione fisico-morfologica;
- c) simulazione progettuale degli interventi sulle aree di trasformazione giudicate "strategiche" sotto il profilo morfologico;
- d) classificazione del territorio in base al suo stato di fatto e di diritto. Il metodo consiste nella scomposizione del territorio comunale in insiemi e sottoinsiemi. Gli insiemi individuati sono il territorio urbano (la cui perimetrazione coincide con il "centro edificato" ex lege 865/'71) ed il territorio extraurbano. Nel territorio urbano possono essere individuati diversi sottoinsiemi quali il tessuto consolidato, le zone di completamento, le aree inedificate intercluse, le aree produttive defunzionalizzate, le aree vincolate a standard pubblici (mai realizzati) dai precedenti Piani Urbanistici, le aree di proprietà pubblica. Nel territorio extraurbano si distinguono le aree non interessate da fenomeni di urbanizzazione (il paesaggio aperto agricolo o naturalistico) dalla fascia periurbana, quella fascia agricola confinante con il centro edificato che può essere resa edificabile o meno a seconda delle scelte di Piano.

A questo punto la determinazione dei parametri quantitativi delle aree di trasformazione può seguire una logica perequativa individuando categorie omogenee di indici di edificabilità (corrispondenti alla precedente classificazione del territorio), che siano però coerenti con le reali necessità di incremento volumetrico verificate sulla base delle simulazioni progettuali. Là

dove sarà possibile l'omogeneizzazione degli indici sarà ottenuta allargando o restringendo il perimetro dell'area di intervento (nella fascia periurbana questa operazione è quasi sempre possibile dato che almeno un lato dell'area di intervento è "aperto" verso la campagna). Là dove non sarà possibile riportare all'indice omogeneo della classe agendo sul perimetro, si proverà a modificare il progetto, compatibilmente con il suo grado di modificabilità. Non si deve però "demonizzare" la possibilità di non riuscire in questa operazione di omogeneizzazione ed essere costretti ad introdurre una nuova categoria di indici di edificabilità, in funzione di evidenti, condivise, ed oggettive esigenze di strategia della trasformazione morfologica.

All'interno del centro edificato la logica perequativa può essere estesa a tutti i suoli chiamati ad uso urbano, sia quelli a cui viene riconosciuta una capacità edificatoria diretta, sia quelli che vengono sottoposti a vincoli per usi pubblici. Per i primi la capacità edificatoria è già stata spesa in tutto o in parte (tessuto consolidato e zone di completamento), oppure deve ancora essere spesa secondo le regole del modello perequativo (le aree di trasformazione). Per i secondi, le aree vincolate, esistono due possibilità. Una prima possibilità è che la previsione dello standard pubblico (o del vincolo di inedificabilità sovraordinato) sia all'interno di un'area di intervento; in questo caso è improprio definire l'area "vincolata" a servizi, dato che rientra all'interno del comparto di attuazione. Una seconda possibilità è che le aree vincolate non rientrino all'interno delle aree di trasformazione, e che magari siano state vincolate anche dai precedenti strumenti urbanistici con tutti i problemi ben noti relativi alle sentenze della Corte Costituzionale in materia di decadenza dei vincoli e di indennità di esproprio. Il modello perequativo morfologico può scegliere di assegnare anche a queste aree una capacità edificatoria, pur minima, che i proprietari possono spendere permutando le loro aree con altre aree predefinite. E' presumibile che i proprietari delle aree vincolate si riuniscano in appositi consorzi per la promozione e la gestione del processo di permuta. Il meccanismo delle permuta, pur comportando per i casi più complessi una maggiore difficoltà della fase gestionale, completa il modello perequativo morfologico permettendo di raggiungere il triplice obiettivo:

- a) riconoscere a tutti i suoli chiamati ad usi urbani una edificabilità che non deriva loro dalle destinazioni d'uso definite dal Piano Regolatore, bensì dallo "stato di fatto e di diritto" in cui essi si trovano;
- b) eliminare il problema della decadenza dei vincoli e alle obiezioni di incostituzionalità relative all'indennità di esproprio, dato che non esistono più aree "vincolate" propriamente dette;
- c) consentire infine al Comune di acquisire le aree a standard in luoghi strategici del centro urbano, senza dover ricorrere all'esproprio e senza dover intaccare il proprio bilancio.