

La distinzione tra compensazione e perequazione, tra credito compensativo e diritto edificatorio
Sentenza del TAR PUGLIA, Sezione III, 9 giugno 2016, n. 881

Nella sentenza richiamata si riscontra un'ulteriore distinzione giurisprudenziale tra la perequazione e la compensazione, prendendo a riferimento il Piano Urbanistico Generale del Comune di Monopoli che contempla entrambi i modelli.

Nella ricostruzione del TAR l'attuazione della tecnica perequativa, secondo una formula utilizzata costantemente della giurisprudenza, è disciplinata: <<attraverso piani esecutivi (...) secondo i quali i diritti edificatori di un ambito territoriale soggetto a trasformazione urbanistica, sono distribuiti fra tutti i suoli che vi sono compresi, indipendentemente dalla destinazione d'uso impressa a ciascuno, con l'obiettivo di sistema di concentrare o diradare la densità edilizia.>>

La compensazione ed in particolare il credito compensativo sono invece oggetto di una puntuale analisi da parte della sentenza che non trova altri precedenti nella giurisprudenza amministrativa. Nello specifico, fermo il riconoscimento del credito ai soli proprietari incisi da vincoli localizzativi per la realizzazione di opere con destinazione e appartenenza esclusivamente pubblica, la compensazione è definita quale: <<una forma peculiare di *datio in solutum* che attribuisce al privato un credito volumetrico da cedere in futuro per incrementare la capacità edificatoria di altri immobili, cui il piano abbia attribuito destinazione edificatoria sottodimensionata.>>. Con riferimento al regime giuridico del credito compensativo, questo: <<in linea di principio prescinde dalla compresenza nello stesso comparto dei due fondi - cessionario e cedente - proprio perché si tratta di un'utilità fondiaria ambulatoria attribuita non dal piano, ma dall'ente di governo del territorio per attuare vincoli espropriativi impressi dal piano urbanistico già definito.>>.

Per meglio comprendere la distinzione tra il credito compensativo ed il diritto edificatorio oggetto della tecnica perequativa si riporta come quest'ultimo, secondo una giurisprudenza e dottrina unanimemente concordi, è direttamente assegnato con il piano attuativo concordato con gli stessi proprietari in chiave perequativa, costituendo parte integrante dell'accordo pubblico-privato, e può conseguentemente circolare sin dall'approvazione del piano.

In conclusione, a differenza della distinzione tra cessione perequativa e compensativa tracciata dalla sentenza di Corbetta del Tar Lombardia, il giudice amministrativo pugliese pone l'accento, al fine del discriminare tra i due modelli, non solo sulla destinazione dei suoli al soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico ma altresì sulla sede giuridica in cui viene assegnato lo strumento (diritto edificatorio o il credito compensativo) che consente, attraverso la sua circolazione, di valorizzare o ristorare la proprietà immobiliare.

Per quanto concerne poi la fattispecie oggetto del giudizio, i ricorrenti avevano impugnato il piano di Monopoli per aver destinato i terreni in loro proprietà ad “*infrastrutture di progetto, viabilità esistente da potenziare e/o riqualificare*” senza che questi fossero però effettivamente occupati da una viabilità preesistente ed, in particolare, senza garantire alcun meccanismo perequativo o compensativo a fronte del vincolo espropriativo impostosi. Il ricorso venne rigettato dal giudice alla luce della natura dei terreni presi in considerazione, i quali si inserivano in un contesto già urbanizzato in esecuzione di precedenti pianificazioni. Ciò ha impedito al giudice di riconoscere sia la pretesa perequativa, <<non risultando in atti l’esistenza di un piano di attuativo per la trasformazione dell’area>>; sia la pretesa compensativa in quanto il piano limitava la compensazione ai soli interventi di trasformazione urbanistica definiti dallo stesso quali “*gli interventi di nuova edificazione su aree non edificate da urbanizzare*”.

Infine credo sia opportuno sottolineare quale sia il peso della presente sentenza, non appellata, che per prima ha tracciato una precisa definizione giuridica per il credito compensativo. A tal fine è sufficiente ricordare come Boscolo, già 10 anni fa, in un intervento presso l’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico tenne a sottolineare come la differenziazione tra il credito ed il diritto edificatorio, principalmente tracciata a livello teorico dalla dottrina, non trovava piena coincidenza nella terminologia della giurisprudenza.

N. 00881/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00164/2011 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 164 del 2011, proposto da: Girolamo Piepoli, Maria Elena Piepoli, Elisabeth Piepoli, Barbara Piepoli, Mayra Alejandra Piepoli, Giuliana Piepoli, Rotondo Edilizia S.r.l., in persona del l.r.p.t. Francesco Rotondo, rappresentati e difesi dall'avv. Bice Annalisa Pasqualone, con domicilio eletto presso Bice Annalisa Pasqualone, in Bari, Via Dalmazia, n. 161;

contro

Comune di Monopoli, in persona del Sindaco l.r.p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Pierluigi Nocera e Lorenzo Dibello, con domicilio eletto presso Francesco Semeraro, in Bari, Via Dante n. 51; Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Anna Bucci, con domicilio eletto presso Anna Bucci, in Bari, Via Nazario Sauro n. 33;

per l'annullamento

della delibera del Consiglio comunale di Monopoli n. 68 del 22.10.2010 pubblicata sul B.U.R. della Regione Puglia di approvazione definitiva del PUG di Monopoli.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Monopoli e della Regione Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2016 la dott.ssa Maria Colagrande;

Uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, comproprietari di un suolo identificato al catasto del Comune di Monopoli al foglio 11, particelle n. 3301 e n. 4111, nonché n. 4446 e n. 4109 (successivamente frazionate e identificate con i numeri 6453, 6455 e 6456) impugnano il PUG di Monopoli approvato in via definitiva con delibera del Consiglio comunale n. 68 del 22.10.2010.

1.2. Lamentano la destinazione ad “*infrastrutture di progetto, viabilità esistente da potenziare e/o riqualificare*” impressa su parte delle particelle n. 4446 e n. 4109 e ad “*infrastrutture esistenti - raccordi autostradali*” impressa su parte della particella n. 4109.

1.2.3. Sostengono, in punto di fatto, che dette particelle non sono occupate da viabilità preesistente, ma vi confinano, né su di esse sarebbero stati realizzati dei raccordi autostradali.

2. Articolano pertanto i seguenti motivi di ricorso:

2.1.) Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 l. 1150/1942, dell'art. 21 l.r. Puglia n. 3/2005 – Violazione e falsa applicazione del DRAG – violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 241/1990 (motivazione carente e perplessa) – violazione e falsa

applicazione degli articoli 3, 41, 42 Cost. – eccesso di potere sotto concorrenti e plurimi profili.

L'aver erroneamente riportato nel PUG opere ed infrastrutture destinate alla viabilità come esistenti su una quota delle particelle dei ricorrenti, che per il resto esprimono una vocazione edificatoria, si risolve secondo i ricorrenti, nella imposizione di un vincolo di natura espropriativa, cui però non corrisponderebbe l'applicazione, in favore della proprietà incisa, di misure compensative o di recupero della corrispondente potenzialità edificatoria, secondo i principi della perequazione urbanistica accolti dalla l.r. Puglia n. 3/2005, dal DRAG (documento regionale di assetto generale del territorio) e dal PUG.

2.2.) Violazione e falsa applicazione del D.M. 5.11.2001 n. 6792, del D.M. 1.4.1968, dell'art. 3 l. 241/1990 (motivazione carente e perplessa), degli articoli 3, 41 e 42 Cost. - eccesso di potere

sotto concorrenti e plurimi profili.

La cosiddetta “*viabilità esistente*” che secondo il PUG occupa la proprietà dei ricorrenti comporterebbe, da quanto risulta graficamente, un ampliamento dell'adiacente via Campione fino a 16 metri, benché il D.M. 5.1.2001 stabilisca una larghezza massima di 10 metri per le strade di tipo E – urbane di quartiere e il PUG per le strade urbane di penetrazione e/o scorrimento (tipo E), ad esse assimilate, preveda una larghezza pari a 14 metri.

3. E' intervenuta la Rotondo Edilizia S.r.l., avente causa dai ricorrenti nell'acquisto dei suoli in questione.

3.1. Resistono il Comune di Monopoli e la Regione Puglia.

3.2. All'udienza del 9 giugno 2016, sulle conclusioni delle parti, la causa è passata in decisione.

4.- Il ricorso è infondato.

4.1.- Non coglie nel segno il primo motivo per le considerazioni che seguono.

4.1.1.-Dai documenti prodotti dal Comune di Monopoli si evince che con le espressioni sintetiche “*infrastrutture di progetto, viabilità esistente da potenziare e/o riqualificare*” ed “*infrastrutture esistenti – raccordi autostradali*”, riferite ai suoli dei ricorrenti il PUG (all. 5 della nota di deposito del Comune del 29.4.2016) ha inteso reiterare, su parte di essi, la destinazione ad uso pubblico già impressa dal PRG del 1976 (all. 3 della nota di deposito del Comune del 29.4.2016), al fine di ampliare ed infrastrutturare l’adiacente e preesistente rete viaria (Via Campione e Via Lagravinese).

4.1.2.- In particolare (vedasi l’allegato 1 della nota di deposito del 29.4.2016 del Comune - certificato di destinazione urbanistica):

- la particella 6455, già destinata dal PRG a sede stradale, nel PUG/P è destinata ad “*infrastrutture di progetto, viabilità esistente da potenziare e/o riqualificare*”;

- la particella 6457, già destinata dal PRG in parte a sede stradale, nel PUG/P è destinata in parte ad “*infrastrutture di progetto, viabilità esistente da potenziare e/o riqualificare*”;

- la particella n. 6453, già destinata dal PRG totalmente a verde pubblico, nel PUG/P è destinata in parte ad “*infrastrutture di progetto, viabilità esistente da potenziare e/o riqualificare*”.

4.2.- Detti suoli ricadono secondo le previsioni del PUG/S in un “*contesto consolidato, da consolidare, mantenere o qualificare*”.

4.3. -Il PUG, come osservato dalla Regione Puglia, espressamente prevede l’applicazione della perequazione urbanistica nelle aree la cui attuazione è disciplinata attraverso piani esecutivi (art. 7 PUG/S), in coerenza con i principi di tale tecnica di pianificazione, secondo i quali i diritti edificatori di un ambito territoriale soggetto a trasformazione urbanistica, sono distribuiti fra tutti i suoli che vi sono compresi, indipendentemente dalla destinazione d’uso impressa a ciascuno, con l’obiettivo di sistema di concentrare o diradare la densità edilizia.

Non risultando in atti l'esistenza di un piano di attuativo per la trasformazione dell'area ove ricadono i suoli dei ricorrenti, che invece risulta classificata come contesto già urbanizzato in esecuzione di precedenti pianificazioni, deve escludersi la stessa possibilità di dare a detta area un assetto urbanistico del tutto residuale su base perequativa, come espressamente stabilito dal pianificatore con scelta ampiamente discrezionale e coerente con la finalità di funzionalizzazione sistematica del territorio tipica della perequazione.

4.4.- Il PUG di Monopoli accoglie anche il diverso modello compensativo, mediante riconoscimento di crediti volumetrici – cosiddette superfici di compensazione - ai proprietari di suoli incisi da vincoli preordinati all'esproprio per la realizzazione di opere con destinazione e appartenenza esclusivamente pubblica.

Si tratta di una forma peculiare di *datio in solutum* che attribuisce al privato un credito volumetrico da cedere in futuro per incrementare la capacità edificatoria di altri immobili, cui il piano abbia attribuito destinazione edificatoria sottodimensionata.

In linea di principio il credito compensativo prescinde dalla compresenza nello stesso comparto dei due fondi - cessionario e cedente - proprio perché si tratta di un'utilità fondiaria ambulatoria attribuita non dal piano, ma dall'ente di governo del territorio per attuare vincoli espropriativi impressi dal piano urbanistico già definito.

4.5. Tuttavia il PUG di Monopoli ha scelto, con decisione insindacabile e in questa sede non censurata, di limitare la compensazione agli interventi di trasformazione urbanistica definiti dall'art. 4 del PUG/S come segue: *interventi di sostituzione del tessuto urbano preesistente con un tessuto urbano di nuovo impianto. Sono interventi di trasformazione urbanistica gli interventi di nuova edificazione su aree non edificate da urbanizzare.*

Ne consegue che, essendo l'area ove si trovano i suoli per cui è causa, già trasformata urbanisticamente e non interessata da interventi di sostituzione del tessuto consolidato, deve escludersi che i ricorrenti possano pretendere l'attribuzione di una superficie di compensazione a ristoro del vincolo imposto sulla loro proprietà.

5.- Anche il secondo motivo di ricorso è infondato.

5.1.- Il D.M. 5.11.2001 non stabilisce dettagliatamente i valori dimensionali delle strade, ma si limita ad indicare una serie di caratteristiche degli elementi costitutivi delle sedi stradali e delle aree di rispetto.

Il citato D.M dispone infatti, per quanto di rilievo ai fini del decidere, che la larghezza delle corsie per le strade urbane di quartiere di tipo E (art. 2 d.lg. 285/1992), che il PUG definisce strade urbane di penetrazione e/o scorrimento (all. 3 della nota di deposito del 9.5.2016 del Comune), non può essere inferiore a 3.50 m (art. 3.4.2), ma nulla dice sulla larghezza massima della carreggiata.

Ne consegue che gli Enti proprietari della rete stradale ben possono stabilire larghezze maggiori nell'esercizio della potestà regolamentare loro attribuita (Consiglio di Stato, sez. VI, 8.3.2006, n. 1270).

5.2.- Il PUG di Monopoli prevede per le strade di penetrazione o scorrimento a due corsie – non è contestato che sia tale quella oggetto di ricorso - una larghezza, al netto della fascia di rispetto, di 14 metri, da occupare con carreggiata, pista ciclabile e marciapiede, ed 1 metro per lato di spazio destinato ad essere occupato dal muro di separazione dalle proprietà prospicienti, per un ingombro totale, non di 14 metri, come asserito nel secondo motivo, ma di 16 metri, pari cioè alla larghezza che la viabilità prospiciente i suoli dei ricorrenti avrebbe in seguito all'ampliamento.

Non ricorre pertanto l'asserita violazione del PUG poiché l'ampliamento della strada mediante occupazione dei suoli in questione corrisponde alle previsioni dal PUG.

Per tutte le suesposte ragioni, il ricorso deve essere respinto

6.- Spese secondo soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti in solido al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in € 1.000,00 (euro mille/00) in favore di ciascuna delle Amministrazioni resistenti, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gaudieri, Presidente

Cesira Casalanguida, Referendario

Maria Colagrande, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/07/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)