

Parte VIII

**URBANISTICA PEREQUATIVA**



## Capitolo XIX

## GLI ISTITUTI DELLA PEREQUAZIONE E DELLA COMPENSAZIONE URBANISTICA TRA INTERPRETAZIONI GIURISPRUDENZIALI E VUOTI NORMATIVI

di Paolo Urbani

## Sommario

---

1. Premessa. – 2. Uso della perequazione come rimedio. – 3. L'adozione dei sistemi perequativi come criterio di giustizia redistributiva. – 4. Gli obiettivi della perequazione. – 5. Principio perequativo e disciplina concorrente in materia di governo del territorio. – 6. Perequazione, esercizio dello *jus aedificandi* ed oneri esorbitanti (principio di legalità) art. 23 cost. – 7. Perequazione e iniziativa privata.

## 1. Premessa

La perequazione va inquadrata nell'ambito della potestà conformativa dei suoli attribuita ai pubblici poteri<sup>1</sup> e trova applicazione nel principio di pianificazione declinato attraverso lo strumento del piano urbanistico comunale ma anche di quello territoriale provinciale<sup>2</sup>.

L'esercizio di tale potestà conformativa è finalizzata a determinare la destinazione d'uso dei suoli in rapporto alla diversa tipologia e dimensione degli interessi pubblici e privati da soddisfare.

Sotto questo profilo dunque si tratta di *tecniche attinenti alle modalità di conformazione* dei suoli e riguardano il regime della proprietà immobiliare.

Queste incidono principalmente sul *regime dell'edificabilità dei suoli* ma nello stesso tempo, coniugandosi con l'istituto della compensazione urbanistica hanno come obiettivo una redistribuzione del consumo di suolo con una attenzione particolare alla garanzia delle dotazioni territoriali (*rectius* degli standards urbanistici).

Diversi accadimenti hanno favorito – ma anche reso incerta – l'introdu-

---

<sup>1</sup> Principalmente ai comuni ma non solo poiché essa è applicabile a tutti i soggetti pubblici cui si riconnette la potestà conformativa dei suoli.

<sup>2</sup> Sulle esperienze di perequazione nella pianificazione provinciale ...

zione del metodo perequativo nel sistema della pianificazione urbanistica.

Il *primo* riguarda, da più di 60 anni e nell'ambito della formazione del PRG, il consolidato ricorso al criterio della zonizzazione previsto dall'art. 7 della legge n. 1150/1942 – integrato dall'art. 41 *quinquies* (co. 7, 8) e dal successivo d.m. n. 1444/1968.

Il *secondo* è legato all'iniziativa di una nuova generazione di urbanisti a partire dagli anni '80 che – sulla base delle durevoli esperienze straniere in Europa e negli Stati Uniti – hanno “spinto” le amministrazioni locali a sperimentare, in specifici casi, una diversa tecnica di determinazione dell'assetto conformativo dei suoli comunali.

Il *terzo* – al di là del riferimento all'art. 23 della legge urbanistica fondamentale che, fin dal 1942, introduce la figura del comparto edilizio – riguarda, ancora oggi, l'assenza di una specifica disciplina legislativa statale del metodo perequativo, residuando solo qualche intervento legislativo regionale.

Il *quarto* attiene al merito del modello perequativo che non è unitario, diverse essendo le modalità attraverso le quali si determina l'indice di edificabilità dei suoli.

Tutto ciò giustifica ampiamente la complessità delle problematiche e le resistenze iniziali sia della dottrina giuridica sia della giurisprudenza amministrativa chiamata a più riprese a giudicare della legittimità delle disposizioni degli strumenti urbanistici a sfondo perequativo.

Va rilevato, tuttavia, che oggi – in molti casi – la giurisprudenza è più avanti della dottrina e della stessa legislazione ed è per merito della prima se attualmente le esperienze perequative nei piani regolatori comunali hanno trovato maggiore legittimazione che in passato.

## 2. *Uso della perequazione come rimedio*

È bene ricordare subito che, in molti piani urbanistici, l'introduzione delle tecniche perequative – mediante quella che viene definita *parziale* o *a posteriori* – non si pone in modo sistematico ma piuttosto come *rimedio* rispetto al sistema tradizionale della pianificazione urbanistica che presenta diversi profili di criticità e che possono essere così riassunti:

- a) insoddisfacente uso della tecnica dello *zoning* così come delineata soprattutto dalla legge ponte n. 765/1967;
- b) ricorso al rilascio della licenza edilizia diretta in presenza delle sole oo.uu. primaria anche nelle aree urbanizzate o di espansione<sup>3</sup>;
- c) impraticabilità della disciplina dei vincoli preordinati all'esproprio ai

---

<sup>3</sup>Vedi in tal senso la circolare Ministero LL.PP. 28 ottobre 1967, n. 3210 *Istruzioni sull'applicazione della legge 6 agosto 1967 n.765 recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150.*

fini della garanzia degli standards urbanistici in particolari zone del prg, dovuta alla mancanza di risorse finanziarie comunali.

Quanto al primo punto il sistema della zonizzazione – seppure attiene al principio di razionalizzazione della ordinata distribuzione degli interessi pubblici e privati sul territorio, ai sensi dell'art.7 della legge urbanistica fondamentale del 1942 e del d.m. n. 1444/1968<sup>4</sup>– non risponde più, in molti casi, alle esigenze dello sviluppo e della riqualificazione delle città che richiedono, spesso, l'uso integrato della plurifunzionalità delle attività di trasformazione dei suoli. La rigidità di tale tecnica si è rivelata da tempo controproducente rispetto alla soddisfazione delle sopravvenienti e continue esigenze dello sviluppo e del rinnovo urbano. Inoltre, questa è legata alla discriminazione tra proprietari insita nei criteri assai evanescenti di individuazione delle zone (il tratto di penna per riprendere l'espressione di Aldo Sandulli) con la conseguenza di assegnare un'edificabilità diversa ad immobili che per caratteristiche dovrebbero ricevere una stessa destinazione d'uso.

Quanto al secondo punto, mentre l'impianto generale della legge del 1942, rinviava al piano particolareggiato d'iniziativa pubblica o al piano di lottizzazione d'iniziativa privata per l'attuazione delle prescrizioni urbanistiche lì dove fossero individuate zone di espansione dell'aggregato urbano (art. 7, co. 2, n. 2), a seguito del diverso orientamento della giurisprudenza amministrativa che alla fine degli anni '50 ritenne che *"gli effetti conformativi della proprietà possono essere comunque ottenuti lì dove le previsioni di piano regolatore generale appaiono formulate in modo sufficientemente specifico perché se ne possa fare autonoma e diretta applicazione"*<sup>5</sup>, questa ha, nei fatti, ammesso l'uso della licenza diretta. In altre parole, causa l'inerzia dei comuni nel redigere i piani particolareggiati d'iniziativa pubblica, o mancando l'iniziativa dei privati alla formazione dei piani di lottizzazione, tale orientamento autorizzò il rilascio della licenza edilizia diretta sulla base delle sole oo.uu. primaria sia nelle zone urbanizzate sia in quelle di espansione, stravolgendo la crescita della città specie nelle cosiddette zone B di "completamento" sviluppatesi senza un disegno unitario, essendo stato obliterato il ricorso all'istituto del comparto edificatorio<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Il principio della razionalità del piano urbanistico affonda le sue radici nella Carta di Atene del 1934.

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. V, n. 374/1960; Cons. Stato, sez. V, nn. 782/1959; 163/1959, 984/1959 su cui P.S. RICHTER *profili funzionali dell'urbanistica* Giuffrè, Milano, 1984 108; Vedi anche in tal senso U. POTOTSNIK, *pianificazione del territorio e ius aedificandi* in *RGU*, n. 2, 1987, 333. Che la questione se il prg ponesse solo prescrizioni conformative del territorio od anche conformative della proprietà (cosiddetto contenuto specifico) – per riprendere la bipartizione di P. Stella Richter – non fosse secondaria lo testimonia la posizione di F. BENVENUTI *Efficacia ed esecutività dei piani regolatori generali*, in *Rass. ll. pubbl.*, 1956, 183 ove affermava che i PRG non possono esplicare alcun effetto nei confronti dei privati prima che siano approvati i piani particolareggiati.

<sup>6</sup> Questa era, al contrario, l'interpretazione della circolare del M.LL.PP Direzione generale

Orientamento, dettato certamente dal boom economico di quegli anni che poneva una forte domanda di abitazioni private, la cui realizzazione mal si conciliava con la subordinazione alla vigenza di un piano attuativo. L'attuazione diretta degli interventi conformativi della proprietà in zone di espansione ha certamente influenzato i redattori del d.m. n. 1444/1968 che dovendo operare – ai fini della garanzia degli standards urbanistici ed edilizi – per zone omogenee, individuavano, le cosiddette zone B di completamento, già in parte edificate attraverso l'intervento diretto. E non è un caso che la stessa legge ponte n. 765/1967 abbia introdotto (art. 10 poi confluito nell'art. 31, co. 5) l'obbligo *almeno* (corsivo mio) dell'esistenza delle oo. di urbanizzazione primaria cui subordinare il rilascio della licenza edilizia, proprio al fine di ridurre l'impatto dell'edificazione diretta in assenza di un disegno unitario del piano particolareggiato.

Quanto al terzo aspetto si cerca una diversa soluzione all'apposizione dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio, in funzione di garanzia degli *standards urbanistici* destinati a dotare le aree urbane in trasformazione di beni e servizi collettivi, la cui applicazione – oggetto di numerose sentenze della Corte Costituzionale che ne hanno dapprima sancito l'incostituzionalità e successivamente ne hanno ridotto l'effetto impositivo sulla proprietà immobiliare – mostra tutti i limiti di una disciplina impraticabile dovuta alla crisi fiscale dei comuni, specie in presenza della previsione oggi di indennizzi espropriativi al valore venale del bene<sup>7</sup>.

### 3. *L'adozione dei sistemi perequativi come criterio di giustizia redistributiva*

A fronte di questi accadimenti il ricorso alla perequazione urbanistica, all'interno nei piani regolatori, non sembra più un'opzione ma diviene atto necessitato derivante dalla duplice esigenza di assicurare contemporaneamente all'edificazione, nelle aree di trasformazione o riqualificazione, adeguate ed effettive dotazioni territoriali e di prevedere al loro interno la *mixité* delle funzioni insediative.

È bene quindi ribadire che la maggior parte dei modelli perequativi si muove nell'ottica della ripianificazione di determinati assetti urbani (da qui il termine *parziale*) la cui conformazione precedente si è rivelata assolutamente inadeguata sotto il profilo della qualità dei luoghi di vita e di lavoro e della dotazione di servizi personali e reali. E questo specialmente

---

dell'urbanistica e della opere igieniche, *Istruzioni per la formazione dei piani regolatori comunali: generali e particolareggiati*, Roma 1954, ove si dettano disposizioni molto dettagliate relative all'attuazione del PRG tramite piani particolareggiati.

<sup>7</sup>a seguito della giurisprudenza costituzionale che ha recepito gli orientamenti espressi dalla CEDU [integrare con sent.](#)

nelle aree ad intervento diretto qualificate come zone B di PRG.

Il termine “rimedio” sta quindi ad indicare una diffusa pratica pianificatoria in atto in molti comuni tesa ad intervenire in determinate aree “critiche” della città consolidata al fine di redistribuire solidarmente l’edificabilità riconosciuta tra tutti i proprietari ricompresi in determinati ambiti, a fronte del miglioramento della qualità dell’abitare e dei servizi collettivi. Si tratta in molti casi di interventi “chirurgici” li dove gli interventi di “ricostruzione” e l’esistenza di aree ancora inedificate favoriscono un ripensamento – tra i proprietari interessati – dell’assetto complessivo delle aree ricomprese nell’intervento unitario. Non è un caso che l’originario art. 23 della legge n. 1150/1942 parli di “*comparti costituenti unità fabbricabili comprendendo aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni*” a dimostrazione che l’istituto del comparto aveva la finalità fin dagli anni ’40 di dotare la disciplina urbanistica di uno strumento di “rigenerazione” dei quartieri più degradati e formati senza un disegno pianificatorio unitario attraverso intervento edilizio diretto, ancor prima dell’introduzione della legge fondamentale del 1942<sup>8</sup>. Che il modello del comparto edificatorio perequativo fosse sentito – già negli anni ’80 – anche dagli urbanisti come l’unico rimedio per il recupero di quartieri approssimativi e privi di servizi, lo testimoniano alcuni prg nei quali si proponeva l’attuazione delle prescrizioni tramite comparti, ma con scarsa fortuna. È famosa la sent. del Cons. Stato, sez. IV, n. 287/1987 che, tra gli altri motivi, ha annullato il PRG di Pescara, approvato dieci anni prima, “*sul presupposto che il piano opera un rinvio indiscriminato ai piani particolareggiati, alla formazione dei quali è subordinata la realizzazione di insediamenti abitativi in molte zone. Ciò è illegittimo in quanto si risolve in un vincolo generalizzato di inedificabilità assoluta, di durata indefinita, estinguibile a discrezione dell’Amministrazione, senza alcun indennizzo.*”<sup>9</sup>.

Tuttavia, accanto alla perequazione *parziale* o *a posteriori* – caratterizzata dalla individuazione di specifici “ambiti” all’interno del PRG nei quali operare attraverso la perequazione di volumi – si è prospettata quella della perequazione *generalizzata* o *a priori* dell’intero territorio comunale “trasformabile” attraverso un procedimento molto più complesso articolato nella classificazione delle aree “nello stato di fatto e di diritto” in rapporto al grado di urbanizzazione esistente, l’assegnazione di un indice conven-

---

<sup>8</sup> Sulle origini del comparto edificatorio, P. STELLA RICHTER, *Comparto edificatorio*, in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960.

<sup>9</sup> In realtà, non di piani particolareggiati d’iniziativa pubblica si trattava ma di comparti, nei quali l’iniziativa era rimessa ai privati per l’attuazione unitaria degli interventi, attraverso una vera e propria perequazione parziale e a posteriori, ma ovviamente in quegli anni gli interessi antagonisti ebbero buon gioco a sostenere l’illegittimità della compressione della proprietà immobiliare, a fronte peraltro di una amministrazione poco convinta delle scelte operate dagli incaricati della redazione del PRG. Chi scrive, ebbe il compito, come assessore all’urbanistica del comune di Pescara (1993), di portare in approvazione il nuovo PRG.

zionale edificatorio (ICE) per classi di aree (urbanizzate, urbanizzabili, agricole), e successivamente la previsione successiva – come manovra “del piano” – dell’assegnazione a specifiche classi di aree “omogenee” di una quota di edificabilità aggiuntiva che, tuttavia, resta appannaggio del comune che la usa per premialità e finalità generali<sup>10</sup>. Trattasi qui di esperienza assai limitata nei nuovi Prg poiché tale tecnica perequativa, oltre ad essere molto complessa in rapporto ai criteri di classificazione delle aree, comporta una prima fase ricognitiva dello stato delle aree, e successivamente una fase di effettiva conformazione dei suoli attraverso il procedimento di formazione del piano. La complessità del procedimento investe l’intero territorio “trasformabile”, subordinandone l’edificabilità a moduli attuativi che possono prevedere anche la rilocalizzazione di volumi edificatori trasferiti da altre aree, previa cessione delle aree a titolo di compensazione<sup>11</sup>, la previsione di una premialità come “scambio” con la realizzazione di oo.uu. extra oneri, volumetria aggiuntiva derivante dalla loro preventiva acquisizione da parte dell’ente pubblico dalle aree cui viene riconosciuta una maggiore edificabilità rispetto alla determinazione dell’ICE e che, appunto, la p.a. usa come “moneta edificatoria” per migliorare l’assetto dei servizi delle aree interessate.

#### 4. *Gli obiettivi della perequazione*

La perequazione urbanistica si è affermata attraverso una corrente di pensiero mutuata dall’esperienza di altri paesi (Stati Uniti, Spagna, Portogallo)<sup>12</sup> che si è mossa sulla base di un obiettivo: quello di introdurre nel

---

<sup>10</sup> Sul punto rinvio al mio *Urbanistica solidale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013 per l’analisi dei modelli perequativi.

<sup>11</sup> Della difficoltà di operare tramite la tecnica della perequazione generalizzata a priori è prova la sent. TAR Lombardia, sez. Milano, n. 4671/2009 (comune di Buccinasco) che ha annullato il piano di governo del territorio perché risultata impossibile l’esercizio dello *jus aedificandi* in attuazione del meccanismo compensativo poiché tutte le aree cui trasferire la volumetria risultavano già sature dal punto di vista edificatorio, configurandosi in tal caso, a ragione, un caso di espropriazione larvata.

<sup>12</sup> <sup>12</sup> Sul tema della perequazione vi è ormai una notevole letteratura. Per gli scritti degli urbanisti, S. POMPEI, *Il piano regolatore perequativo* Hoepli, Milano, 1998; S. POMPEI, *Cinque nodi lungo la via della perequazione in Italia in Urbanistica*, 1997. AA.VV., *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, a cura di C.A. Barbieri e F. Oliva, in *Urbanistica. Quaderni*, 1995; AA.VV., *Piano urbanistico: interessi fondiari, regole perequative*, a cura di A. Dal Piaz e F. Forte, Napoli, 1995. F. FORTE, *Perequazione urbanistica ed attuabilità del piano comunale*, relazione della Giornata di studio e convegno di Piacenza, 12-13 marzo 1998, “*I nuovi strumenti dell’urbanistica comunale*”; E. MICELLI, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio, Venezia, 2004; E. MICELLI, *La perequazione urbanistica per l’equità e l’efficacia del piano*, relazione tenuta al Convegno di Trapani, 28 novembre 2008, “*Perequazione urbanistica e nuovi scenari per il governo del territorio*”; E. MICELLI, *Le forme possibili della perequazione: due casi di studio a confronto*, relazione della Giornata di studio e convegno di



piano urbanistico il principio della perequazione che mira a redistribuire tra tutti i proprietari delle aree oggetto di trasformazione sia i vantaggi dell'edificazione sia gli oneri pubblici delle urbanizzazioni.<sup>13</sup>

Alla base di questo cambio di passo rispetto al collaudato metodo della zonizzazione si possono individuare quattro obiettivi:

---

Piacenza, 12-13 marzo 1998, "I nuovi strumenti dell'urbanistica comunale"; F. OLIVA, *Il nuovo piano*, INU. Congresso nazionale "Il nuovo piano", Ancona 18 aprile 2008; P. FUSERO, *il modello perequativo morfologico*, in [www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it).

Per gli scritti dei giuristi, E. BOSCOLO, *La perequazione e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2010, p. 104; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Giuffrè, Milano, 2005; L. PISCITELLI, *Perequazione e integrazione tra zone*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000, p. 165 ss.; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli, 2003; M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Giappichelli, Torino, 2000; G. SABBATO, *La perequazione urbanistica*, relazione tenuta il 20 novembre 2009 al Convegno di Studi "Attività edilizia fra governo del territorio e tutela paesaggistica ed ambientale"; A. TRAVI, *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002, c. 274 ss.; P. URBANI, *La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali*, in *Edilizia e territorio. Commenti e norme*, 2008, n. 30; P. URBANI, voce «Urbanistica», in *Enc. giur. Treccani.*, Aggiornamento, XVII, Milano, 2009; P. URBANI, *L'impatto negli altri Comuni: salvi gli oneri straordinari, «atterraggio» diritti in bilico*, in *Edilizia e territorio. Commenti e norme*, 2010, n. 29, p. 9 ss.; P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Milano, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; P. URBANI, *Concertazione e perequazione urbanistica*, in *Atti del Convegno di Lisbona sulla perequazione urbanistica 15-18 giugno 2008*, [www.pausania.it](http://www.pausania.it); P. URBANI, *Ancora sui principi perequativi e sulle modalità di attuazione dei piani urbanistici*, in *Riv. Giur. urb.*, 2004, II, 509; P. URBANI, *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Riv. Giur. urb.*, 2002, 587; F. VARONE, *Trasferimento di edificabilità, così negli Stati Uniti si induce il privato a tutelare beni e aree*, in *Edilizia e territorio. Commenti e norme*, 2010, n. 10, p. 15 ss.; B. GRAZIOSI, *Figure polimorfiche di perequazione urbanistica e principio di legalità*, in *Rivista giur. dell'Edilizia*, 2007, p. 147 ss.; S. VASTA, *Perequazione urbanistica e giustizia distributiva*, in *Rivista giur. urb.*, 2009, f. 3, 356 ss.; A. GAMBARO, *Compensazione urbanistica e mercato dei diritti edificatori*, in *RGE*, 2010, fasc. 1, parte II, p. 3; P. URBANI *Sistemi di pianificazione urbanistica perequativa e principio di legalità dell'azione amministrativa dopo le decisioni del Consiglio di Stato sul PRG di Roma*, in *Giustamm.it*, pubblicato il 2 agosto 2010; A. POLICE, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in *RGE*, 2004, fasc. 1, parte II, p. 3; P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *RGE*, 2005, II, 169; D. D'ORSOGNA, (a cura di), *Perequazione urbanistica, materiali per una comparazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2015; P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. tra esigenze del mercato e coesione sociale*. Giappichelli, Torino, 2015.

Per quanto riguarda il caso comparato le esperienze pilota si devono alla Spagna, Portogallo, ma soprattutto ad alcuni stati federali degli Stati Uniti: A. NELSON, *La Nuova Generazione di Oneri Urbanizzativi Negli Stati Uniti*, in F. CURTI (a cura di) *Urbanistica e Fiscalità Locale: Orientamenti di Riforma e Buone Pratiche in Italia e all'Estero*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna RN, pp. 95-134; M. PORTER, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, in *Harvard Espansione*, n. 48; R. PRUETZ, *Putting transfer of development right to work in California*, Solano Press Books, Point Arena, 1993; V. RENARD, *Imposte sulla proprietà, fornitura di servizi pubblici e politica dei suoli in Francia*, in F. CURTI (a cura di), *Urbanistica e Fiscalità Locale: Orientamenti di Riforma e Buone Pratiche in Italia e all'Estero*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna RN, pp. 95-134; D. ISAAC, *Property development. Appraisal and finance*, MacMillan, London, 1996; G. TERNY, R. PRUD'HOMME (a cura di), *Le fincencement des équipements publics de demain*, Economica, Paris 1998.

<sup>13</sup> Le regioni (ad es. Emilia Romagna) che hanno introdotto la perequazione nelle proprie leggi in materia di governo del territorio si limitano ad affermare che questa "persegue l'equa distribuzione tra i proprietari dei diritti edificatori e degli oneri per le dotazioni territoriali rispetto ad aree oggetto di trasformazione urbanistica".

- a) sterilizzare la rendita fondiaria sia quella marginale che quella di posizione;
- b) rendere indifferenti i proprietari rispetto alle scelte di pianificazione ma meglio si direbbe rispetto all'edificabilità delle aree di proprietà privata;
- c) garantire le dotazioni territoriali senza oneri per le amministrazioni locali;
- d) superare la logica degli standard di zona a favore di dotazioni territoriali che garantiscano in rapporto all'intervento edificatorio l'effettiva urbanizzazione anche secondaria dei suoli interessati.

Corollario di questa impostazione è superare la zonizzazione che di per sé è discriminatoria. In breve, se la zonizzazione parcellizza e quindi settorializza tra destinazioni d'uso e vocazioni edificatorie, la perequazione dovrebbe rendere indifferenti i proprietari rispetto alle scelte di pianificazione pur necessarie poiché comunque essi ricavano dalle aree di proprietà un *quantum* di vantaggi edificatori.

Se mi è permesso usare un'immagine, dalle *camere stagne* della zonizzazione si passa a un sistema perequativo di *vasi comunicanti* che permette oltre al riconoscimento dell'edificabilità virtuale anche la circolazione di tale edificabilità su tutto il territorio trasformabile. Non più proprietari premiati o sconfitti dal piano<sup>14</sup> – si afferma – ma un sistema che tende alla ricomposizione effettiva degli interessi tra proprietari e all'abbattimento delle rendite di posizione o marginali. Qual è il vantaggio per la città pubblica? Mettere in moto un meccanismo per cui la trasformazione urbana è ancorata necessariamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e alla cessione delle aree relative, man mano che gli ambiti (non più le zone) di perequazione vanno in attuazione. Tuttavia, se questa è la filosofia generale la sua applicazione sul territorio non è così scontata.

Perequare – rendere uguali, pareggiare – ovvero rendere indifferenti i proprietari rispetto alle scelte di pianificazione? Che significa indifferenti? Significa che le scelte di pianificazione non discriminano tra proprietari? Sono cioè le proprietà trattate tutte nello stesso modo? È proprio vero che si possa raggiungere una situazione di totale eguaglianza? È evidente che ciò sia impossibile per vari motivi che attengono a due profili essenziali: al fatto che la situazione territoriale delle varie proprietà è diversa sia per localizzazione, urbanizzazione, ecc.<sup>15</sup> sia perché il potere di pianificazione del comune comporta necessariamente una differenziazione del regime edificatorio rispetto alla soddisfazione dei numerosi interessi in campo: residenziali, produttivi, terziari, agricoli, ecc. D'altronde, è bene ricordare che è costante nella giurisprudenza amministrativa il richiamo al fatto che una

---

<sup>14</sup> Secondo le immaginifiche prospettazioni dei sociologi che distinguono tra proprietari la cui proprietà è soggetta a uso agricolo o edificabile.

<sup>15</sup> Riemerge qui il problema della rendita di posizione o differenziale degli immobili al cui ri-dimensionamento dovrebbero provvedere proprio i meccanismi perequativi.

certa dose di «diseguaglianza» è connaturale alla pianificazione urbanistica (*ex multis* Consiglio di stato, sez. IV, 14 aprile 1981, n. 367) Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3606; Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2013, n. 4454; TAR Lazio Roma, sez. II *bis*, 29 novembre 2012, n. 9903) che altrimenti verrebbe meno la stessa possibilità di differenziare, attraverso tale tecnica, le forme di utilizzazione, di trasformazione e di tutela del territorio.

In questo senso è costante l'orientamento che ritiene che "se da un lato le singole scelte urbanistiche sono connotate da un intrinseco carattere discriminatorio – inevitabilmente vengono valorizzate alcune aree mortificando le prospettive di utilizzazione e il valore di scambio di altre – dall'altro è da escludere che le stesse possano ritenersi viziate salvo che non si evidenzino patenti vizi logici" ... "Esse sottostanno, infatti, solo al superiore criterio di razionalità nella definizione delle linee dell'assetto territoriale, nell'interesse pubblico alla sicurezza delle persone e dell'ambiente, ma non anche a criteri di proporzionalità distributiva degli oneri e dei vincoli" (cfr., in termini, da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 16 gennaio 2012, n. 119; 7 luglio 2008, n. 3358 e 9 giugno 2008, n. 2837; TRGA Trento, 11 luglio 2012, n. 219).

Quindi un primo punto: la perequazione allevia o riduce le sperequazioni tra le vocazioni edificatorie delle diverse proprietà ma non le annulla. D'altronde anche nella perequazione delle retribuzioni salariali l'obiettivo è mitigare le differenze non di annullarle. La perequazione è *un «mezzo» e non un fine* diretto a correggere due caratteristiche della pianificazione tradizionale: da un lato, la sperequazione «relativa» derivante dalla zonizzazione per cui beni immobili pur destinati allo sviluppo edilizio e versanti nelle medesime condizioni in quanto a ubicazione, morfologia ed estensione sono oggetto di differenziazione nei diritti edificatori riconosciuti; dall'altro, la sperequazione «assoluta» derivante dalla vicenda dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio tendente a destinare le stesse aree a servizi pubblici. Dunque, quello della distribuzione del plusvalore fondiario legato alle possibilità di trasformazione urbanistica derivanti dalle scelte pianificatorie costituisce uno dei nodi principali del governo delle trasformazioni urbane che, una volta che si acceda a una prospettiva perequativa, si traduce nell'obiettivo di conseguire l'equità «catturando» tale plusvalore e redistribuendolo alla collettività per riequilibrare il costo sociale della trasformazione stessa.

##### *5. Principio perequativo e disciplina concorrente in materia di governo del territorio*

Con l'aumentare del ricorso alle esperienze di perequazione si è posto da più parti il problema se l'adozione di tali modelli all'interno del PRG

richieda o meno una copertura legislativa nazionale o almeno di rango regionale. La giurisprudenza amministrativa, nei pochi casi nei quali è stata chiamata a giudicare della legittimità del metodo perequativo ha ritenuto che, anche senza l'intervento del legislatore, la tecnica della perequazione di volumi (e in qualche caso anche di valori) sia conforme ai principi desumibili dalla legislazione vigente in quanto si tratta di esercizio del potere pianificatorio finalizzato alla conformazione dei suoli che la legislazione vigente attribuisce all'ampia discrezionalità dell'amministrazione nel determinare il *quid* del provvedimento pianificatorio. La legittimazione all'utilizzo delle tecniche perequative si rinviene nell'art. 3 Cost., allorché se ne valorizzi lo scopo di attenuazione delle disuguaglianze create dalla pianificazione. In ogni caso, come da ultimo evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4545), l'istituto perequativo della cessione di aree, pur in assenza di una specifica previsione normativa, trova il suo fondamento "in due pilastri fondamentali" del nostro ordinamento, e cioè nella potestà conformativa del territorio di cui è titolare l'Amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione e, al contempo, nella possibilità di utilizzare modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 1-*bis* e 11 della legge n. 241/1990. (*ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 2013; Cons. Stato, sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4321).

D'altronde, il Cons. Stato, sez. IV, n. 2710/2012 si è espresso affermando che il criterio della zonizzazione è ancorato a rigide individuazioni territoriali e/o per direttrici di sviluppo, le quali, seppur plausibili in linea generale, devono essere inquadrate nell'ambito delle finalità generali di piano. Ciò in considerazione del nuovo concetto di urbanistica che in primis deve tendere a realizzare le finalità economico sociali della comunità rappresentata. In questo senso, Cortina (2710/2012), Gressan (2427/2013), Trani (3606/2013), Trento (4454/2013) Paolo del colle (6040/2012). Ma la crisi della zonizzazione rigida ha riguardato in passato anche il contenuto del programma integrato d'intervento (art. 16 legge n. 179/1992) che la Corte cost. (sent. n. 393/1993) ha considerato zona mista, o le zone produttive "D" del PRG che secondo un orientamento del Cons. Stato **già nel 1984** non riguardano solo interventi per la produzione di beni ma anche di servizi<sup>16</sup> o quella del TAR Emilia 1999 che nell'affrontare per la prima volta un intervento perequativo ne definì l'esito come zona mista.

Più recentemente il TAR Veneto n. 1504/2009<sup>17</sup> ha respinto il ricorso dei privati avverso la trasformazione di alcune aree in *zona di perequazione*, nella quale tutti i proprietari concorrono agli oneri delle urbanizzazioni, superandone quindi la discriminazione. Anzi, il giudice di prime cure afferma che "il ricorso alla tecnica perequativa non appare affetto da vizi di

---

<sup>16</sup> Come poi espressamente previsto dall'art. 1 del d.P.R. n. 447/1998 sullo sportello unico alle imprese (SUAP).

<sup>17</sup> Il comune interessato è quello di Schio (Vicenza).

legittimità non essendo di per sé vietato dalla legge e non presentando aspetti di illogicità o irrazionalità, essendo espressione di un approccio diverso al problema dell'organizzazione del territorio". Inoltre "il ricorso alla cd. urbanistica perequativa è infatti dettato dalla volontà di operare in modo da redistribuire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell'edificabilità impressa alla aree, dotandole della medesima potenzialità edificatoria". Tali pronunce, si riferiscono in particolare ai casi di perequazione parziale o a posteriori che, come è noto, riguardano limitate porzioni del territorio comunale. Le perplessità sorgono riguardo ai casi di perequazione generalizzata che, per la loro estensione, incidono profondamente sul contenuto del diritto di proprietà. La questione si pone se queste misure, incidendo sui modi di acquisto e sui limiti di questo diritto al fine di garantirne la funzione sociale, a mente dell'art.42, co. 2, Cost., non possano ingenerare forti dubbi di legittimità costituzionale<sup>18</sup>. L'articolo pone, infatti, una riserva di legge statale in materia di contenuti e limiti al diritto di proprietà unitamente all'art. 117, co. 2, lett. l) che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia dell'"ordinamento civile"<sup>19</sup> di cui la proprietà ne costituisce nucleo centrale. A ciò deve aggiungersi il conflitto con l'art. 3 cost. sul principio di uguaglianza cui si ricollega anche l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., più volte richiamato, che attribuisce alla competenza esclusiva statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili – e quindi la proprietà – e sociali da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale. Le censure quindi – soprattutto se le discipline regionali emanate finiscono per configurare in modo differenziato uno "statuto" della proprietà fondiaria – tramerebbero a favore della incostituzionalità della disciplina. Queste forti perplessità vanno, tuttavia, ridimensionate anche se certamente si pone un confine sottile tra la materia del governo del territorio e quella dell'ordinamento civile testè richiamato. Va intanto sgombrato il campo circa l'impossibilità delle regioni di legiferare in materia poiché nella disciplina statale mancherebbe l'individuazione di un principio fondamentale in tema di perequazione urbanistica. Sul punto la Corte cost. ha chiarito che "la mancanza di un'espressa, specifica disciplina statale contenente i principi fondamentali di una determinata materia di competenza legislativa concorrente, non impedisce alle Regioni di esercitare i propri poteri, in quanto in ogni caso i principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale."<sup>20</sup> Peraltro, lo stesso principio della materia sarebbe desumibile dall'art. 23 della legge urbanistica fondamentale in materia di comparti perequativi. La perequazione urbanistica rientrerebbe nel potere conformativo della pro-

---

<sup>18</sup> Così A. POLICE, *Governo e mercato dei diritti edificatori*, in AA.VV. *Governo e mercato dei diritti edificatori*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009 30.

<sup>19</sup> Il vecchio diritto privato prima del Titolo V cost.

<sup>20</sup> Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 359, in *Giur. cost.*, 2003 3722 ss. Con nota di U. RESCIGNO, *La Corte scambia i principi fondamentali della materia per principi fondamentali dell'oggetto*.

prietà espressione del più generale potere di governo del territorio. Più delicata la questione riguardo al confine dell'ordinamento civile, ma anche qui la Corte cost. ha avuto modo di chiarire in più di una sentenza che *“la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando, ma non la conformazione del contenuto dei diritti di proprietà”*<sup>21</sup>. Ed ancora più esplicitamente la Consulta ha sottolineato che *“se alle Regioni è precluso legiferare in materia di diritto privato, tale preclusione concerne i rapporti intersoggettivi e non riguarda il potere di conformare il contenuto del diritto di proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale”*<sup>22</sup>.

Ne consegue che i meccanismi perequativi previsti dalle norme di piano possono essere considerati espressione del potere di conformazione del territorio e della proprietà laddove incidano su diritti collegati ad un bene immobile al fine di assicurarne la funzione sociale<sup>23</sup>. Certamente spetterà al giudice amministrativo sindacare le scelte irragionevoli contenute nelle disposizioni dei piani perequativi.

Tuttavia, i modelli perequativi prevedono il trasferimento dei diritti edificatori, la loro libera commerciabilità ed il loro atterraggio in altre aree del piano regolatore, il che sembra incidere proprio sui diritti soggettivi e sui rapporti civilistici che ne derivano. Su questo aspetto sempre la Corte cost.<sup>24</sup> affrontando i profili di costituzionalità del “piano nazionale di edilizia abitativa” di cui alla legge n. 133/2008 ha avuto modo di rilevare – incidentalmente – che proprio gli aspetti che attengono al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori vanno regolati dal legislatore statale rientrando nell'ambito delle competenze di cui all'art. 117, co. 2, lett. l) “ordinamento civile”. E d'altronde, come potrebbe essere affidato al legislatore regionale il compito di disciplinare gli aspetti giuridici relativi alla pubblicità ed alla opponibilità ai terzi degli atti di trasferimento dei diritti edificatori<sup>25</sup>? (vedi BARTOLINI in questo trattato)

---

<sup>21</sup> Si v. Corte cost., sent. n. 391/1989, nonché Corte cost. sentt. nn. 379/1994, e 164/2000.

Ancora più esplicitamente la Corte precisa che *per quanto attiene alla normativa conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale la riserva di legge stabilita dall'art.42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito s'intende, delle materie indicate dal 117 cost.* (sent. n. 391/1989).

<sup>22</sup> V. Corte cost., sent. n. 190/2001.

<sup>23</sup> Sul punto A. MALTONI, *Fondamento e limiti degli strumenti perequativi alla luce della giurisprudenza amministrativa*, 2 s. del dattiloscritto.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 121/2010.

<sup>25</sup> P. URBANI, *Ancora sui principi perequativi e sulle modalità di attuazione nei piani urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 513.

6. *Perequazione, esercizio dello jus edificandi ed oneri esorbitanti. (principio di legalità) art 23 cost.*

Si tratta di una questione, sulla quale la recente giurisprudenza amministrativa si è espressa più volte (tra le tante Cons. Stato, sez. IV, n. 4542/2010, TAR Lombardia Brescia, sez. I, 6 giugno 2013, n. 539) relativamente alle modalità perequative per comparti, introdotte in molti piani (ma anche nel caso dei cosiddetti programmi complessi) che hanno come obiettivo quello di migliorare le dotazioni territoriali dell'ambito di riferimento prevedendo che l'esercizio dello *jus aedificandi* (anche premiale) sia condizionato ad un *facere* da parte dei proprietari declinato in vari modi: a) pagamento di un contributo straordinario; b) realizzazione di opere e/o cessione di aree a standards extra oneri (non legate cioè agli oneri urbanizzativi *ex lege* connessi con l'intervento insediativo); c) cessione alla p.a. di quote di volumetrie riconosciute dal piano. Si tratta di previsioni urbanistiche che coinvolgono intere categorie di proprietari riuniti in comparto (o ambiti) ma spesso anche singole proprietà immobiliari.

Fino alla modifica apportata all'art. 16 del t.u. n. 380/2001 (*infra*) non vi era disposizione legislativa generale che condizionasse l'agire del privato a richieste generiche della p.a. che esulino dall'osservanza dei criteri relativi agli oneri di urbanizzazione così come previsti dal t.u. edilizia, a suo tempo introdotti dalla legge n. 10/1977.

La questione che si è posta, allora, al vaglio del giudice amministrativo fino ad oggi è: fin dove le prescrizioni di piano possono incidere sullo *jus aedificandi* condizionandone l'esercizio alla realizzazione degli extra oneri? In breve il problema che si pone è quello del rapporto tra oneri perequativi e dispiegamento della facoltà edificatoria privata.

Rispetto a queste fattispecie – e a fronte delle tesi restrittive legate al rispetto del principio di legalità ed all'art. 23 Cost.<sup>26</sup> – i giudici amministrativi, tuttavia, nell'ambito della potestà conformativa del territorio, si sono espressi sulla legittimità di tali previsioni rinviando all'accordo di cui all'art. 11 della n. 241/1990 avallando il ricorso, da parte della p.a., all'uso dei modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse (Cons. Stato, sez. IV, n. 4542/2010) anche in considerazione della libera disponibilità dei privati nel far fronte a tali oneri, poiché molto spesso le previsioni di piano prevedono due livelli di prescrizioni (piano statico e piano dinamico) lì dove le seconde sono oggetto del contratto<sup>27</sup>. È il caso del PRG di Roma<sup>27</sup> relativo ai cosiddetti ambiti di compensazione. In altre parole, l'attuazione degli interventi perequativi è ri-

---

<sup>26</sup> "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

<sup>27</sup> P. URBANI, *Sistemi di pianificazione urbanistica perequativa e principio di legalità dell'azione amministrativa dopo la sentenza del consiglio di Stato sul PRG di Roma*, in *Giust. amm.*, 2011, ora in P. URBANI, *Scritti scelti*, Giappichelli, Torino, 2015, 1251 s.

messa alla libera determinazione dei privati in sede di accordo sostitutivo di provvedimento<sup>28</sup>.

Sul punto, già la legislazione urbanistica risalente si muoveva nella stessa direzione: basta citare l'art. 28 della lu (mod. dalla legge ponte) in materia di lottizzazioni convenzionate lì dove è prevista al co. 4, n. 2 l'assunzione a carico del proprietario degli oneri relativi alle opere di una primaria e di una "quota" delle oo.uu. secondaria *o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai servizi. La quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni.*

O più recentemente la previsione della legge n. 247/2008, co. 258-259 che prevede che –nell'ambito delle previsioni dei piani urbanistici – sono definiti ambiti (non più zone) la cui trasformazione è *subordinata alle cessione gratuita da parte dei proprietari singoli o riuniti in consorzio di aree o immobili da destinare all'edilizia sociale in rapporto al fabbisogno abitativo locale ed all'entità della trasformazione.*

Le norme citate si riferiscono ad oggetti specifici: allacciare la zona ai servizi, realizzare alloggi sociali o cedere aree per interventi generali.

Ma anche lì dove non siano presenti alternative all'edificazione previste dalle norme di piano, il giudice amministrativo, non potendo sindacare nel merito potrà tuttavia ragionare sulla proporzionalità del sacrificio imposto al privato in rapporto al vantaggio procurato alla proprietà privata: il carico complessivo della proprietà dev'essere ragionevolmente controbilanciato dalla valorizzazione della proprietà immobiliare in termini di edificabilità riconosciuta. In breve il problema che si pone è quello del rapporto tra oneri perequativi e dispiegamento della facoltà edificatoria privata<sup>29</sup>.

I casi più comuni riguardano l'impegno alla realizzazione *di opere di urbanizzazione extraoneri*, ma si può prospettare l'ipotesi di una richiesta di cessione di aree alla p.a. oltre le aree per gli standards urbanistici. Sono i casi in cui nel modello perequativo s'innesta una forma di compensazione "urbanistica".

---

<sup>28</sup> G. TROTTA, *Gli approdi giurisprudenziali in tema di perequazione e di ridefinizione della potestà conformativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio, tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, 45.

<sup>29</sup> Esemplare è il caso affrontato dal TAR Lombardia Brescia, Sez. I, 6 giugno 2013, n. 539, quantificazione dell'aumento di valore – proporzionalità-ragionevolezza dell'onere imposto.

*"L'area ricompresa nel comparto ATP7 (nel quale è inserita la proprietà di Edil Nova, nella misura di circa il 47% del totale dello stesso) ove classificata agricola, avrebbe un valore pari a 10 €/mq., che moltiplicata per i 24.660 mq. di superficie fondiaria determina la cifra di € 246.600,00; con l'avvenuto inserimento tra le aree di possibile destinazione produttiva (e prendendo a riferimento un valore commerciale intermedio) il valore unitario aumenta a circa 142,80 €/mq., e tenuto conto della superficie lorda di pavimento (14.189 mq.) si raggiunge l'ammontare di € 2.026.000,00, con una differenza di valore stimabile in € 1.800.000: a fronte di tale importo le opere aggiuntive richieste dal Comune (quantificabili in 820.000 € e da prevedere in fase di convenzione di lottizzazione) non risultano sproporzionate o eccessive".* Su questi profili vedi, BOSCOLO, *La perequazione e le compensazioni*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1, 2010.



In molti casi tuttavia, indici edificatori molto bassi assegnati agli ambiti perequativi a fronte di cessioni di aree possono benissimo nascondere l'ipotesi di forme di *espropriazione larvata*<sup>30</sup>, e quindi, in quanto tale indennizzabile.

In altre parole, la perequazione/compensazione deve comportare un ragionevole equilibrio tra *taking* e *compensation*<sup>31</sup>. È quindi necessario che l'equilibrio interno al diritto di proprietà non sia sbilanciato dal peso soverchiante delle cessioni. In sostanza, in rapporto alla prescrizione onerosa prevista ci si deve domandare se siamo di fronte ad una prescrizione conformativa o ad un "vincolo" sostanzialmente espropriativo. È il grande tema del *contenuto minimo del diritto di proprietà*<sup>32</sup>.

Si tratta di temi che in parte esulano dal meccanismo perequativo/compensativo poiché riguardano altre modalità di determinazione del contenuto del regime dei suoli quali ad es. il cosiddetto verde privato o il verde pubblico. Qui la questione va esaminata sulla base della nota espressione della giurisprudenza della Corte cost. (sent. nn. 6/1966, 55/1968) lì dove si è ritenuto che il sacrificio *imponga limitazioni tali da svuotare di contenuto il diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto profondamente da renderlo inutilizzabile in rapporto alla destinazione inerente alla natura del bene stesso o determinando il venir meno o una penetrante incisione sul suo valore di scambio* (n. 6/1966). E proprio riprendendo queste considerazioni, che rinviano alla domanda su cosa sia connaturato al diritto do-

---

<sup>30</sup> Secondo la definizione che ne diede la Corte cost. nella sent. n. 55/1968 in merito alla durata a tempo indeterminato e senza indennizzo dei vincoli urbanistici espropriativi.

<sup>31</sup> Vedi TAR Bari, sez. III, n. 1395/2015. Occorre peraltro distinguere tra la cessione perequativa e cessione compensativa. Sul punto, il giudice amministrativo afferma che *"la cessione perequativa è prevista dall'art. 11 comma 1 e 2 della L.R. 12/05 ed è alternativa all'espropriazione perché non prevede l'apposizione di un vincolo preespropriativo sulle aree destinate a servizi pubblici ma prevede che tutti i proprietari, sia quelli che possono edificare sulle loro aree sia quelli i cui immobili dovranno realizzare la città pubblica, partecipino alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso l'equa ed uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti del Comune.*

*La cessione compensativa invece si caratterizza per l'individuazione da parte del pianificatore di aree, destinate alla costruzione della città pubblica, rispetto ai quali l'amministrazione non può rinunciare a priori al vincolo ed alla facoltà imperativa ed unilaterale di acquisizione coattiva delle aree. In queste aree, il Comune appone il vincolo preespropriativo ed entro il termine di cinque anni deve fare ricorso all'espropriazione con la possibilità di ristorare il proprietario mediante attribuzione di 'crediti compensativi' od aree in permuta in luogo dell'usuale indennizzo pecuniario."* (così TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 4671). Ancor più esplicitamente, la Sezione ha recentemente chiarito che *"L'istituto della compensazione, a differenza di quello della perequazione, non ha quale precipua finalità quella di mitigare le disuguaglianze che si producono con la pianificazione urbanistica: esso semplicemente mira ad individuare una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria per i proprietari dei suoli destinati all'espropriazione, consistente nell'attribuzione di diritti edificatori che potranno essere trasferiti, anche mediante cessione onerosa (cfr. comma 4 dell'art. 11 cit.), ai proprietari delle aree destinate all'edificazione."* (così TAR Lombardia - Milano, sez. II, n. 1542/2014, cit.).

<sup>32</sup> Rinvio a *Il contenuto minimo del diritto di proprietà*, in *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino, 2013 ora in P. URBANI, *Scritti scelti*, Giappichelli, Torino, 2015, 1095.

minicale quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico (sent. n. 55/1968), nell'attuale "momento storico" la giurisprudenza amministrativa più recente – relativamente alla destinazione a verde pubblico o privato di un'area – afferma che il limite alla potestà conformativa dell'ente non risiede nello *jus aedificandi*, quanto piuttosto, nella possibilità per il privato di continuare a godere del bene (valore d'uso) anche mediante possibili iniziative economiche non riservate unicamente all'autorità pubblica (valore di scambio). Cosicché si mette in discussione il "teorema" della Corte cost. secondo il quale l'espropriazione di valore attenga esclusivamente all'aspetto della mancata "edificabilità" – avendone sancito l'inerenza con il diritto di proprietà – mentre nell'esercizio della potestà conformativa il cosiddetto limite del contenuto minimo del diritto di proprietà dev'essere misurato con altri parametri connessi con il valore d'uso e quello di scambio, su cui rileva pienamente il sindacato del giudice amministrativo.

Nel caso specifico della perequazione di volumi connessa ad *un facere* a carico del privato i modelli adottati non dovrebbero incorrere in tale censura poiché (come nel caso del PRG di Roma) si è in presenza di una perequazione di primo grado (meglio parlare di edificabilità minima) (o di piano statico secondo la IV sezione) ove è comunque riconosciuta una valorizzazione della proprietà immobiliare rispettando quindi il cosiddetto contenuto minimo del diritto di proprietà<sup>33</sup>.

Ma al di là di tali pronunce che testimoniamo dello scollamento tra il tradizionale modello della zonizzazione del piano urbanistico di cui alla lu fondamentale e le nuove modalità di conformazione dei suoli operata per ambiti, distretti, unità organiche omogenee<sup>34</sup> si deve registrare che in sede di conversione del d.l. n. 133/2014 sono state apportate alcune modifiche all'art. 16 del t.u. "contributo per il rilascio del permesso di costruire" nella parte in cui è disciplinato il procedimento comunale relativo alla fissazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria in base alle tabelle parametriche fissate dalle regioni per classi di comuni secondo varia casistica, aggiungendovi due ulteriori commi: il primo finalizzato a differenziare gli interventi, favorendo quelli di ristrutturazione edilizia anziché quelli di nuova costruzione, con l'obiettivo di incentivare gli interventi sul costruito; il secondo, ben più complesso – *etero* – in relazione "*alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di con-*

---

<sup>33</sup> Sia consentito rinviare a P. URBANI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà*, in *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in *Giust. amm.*, 2013 ora in P. URBANI *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, cit.

<sup>34</sup> Secondo le definizioni adottate da molti piani regolatori a seguito delle diverse leggi regionali che ne hanno innovato i contenuti prescrittivi.

*tributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche".*

Un ulteriore co. 4 *bis* recita "Con riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lettera d-ter) del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali".

Infine, il co. 5 introduce un'ulteriore previsione poiché si afferma che nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione e fino alla definizione delle tabelle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale, secondo i parametri di cui al comma 4, fermo restando quanto previsto dal comma 4-bis.

Il comma d) *ter* introdotto intenderebbe dare copertura legislativa a tali pratiche urbanistiche proprie dell'urbanistica negoziale o contrattata, ma restringendo l'ambito a tre specifici casi: interventi in variante, in deroga o con cambio di destinazione d'uso, rendendola sostanzialmente inapplicabile alle altre fattispecie cui si è accennato<sup>35</sup>.

La disposizione richiamata, che avrebbe meritato ben altra collocazione sistematica<sup>36</sup>, testimonia di un dato importante: le tecniche di pianificazione oggi si esprimono attraverso il ricorso al metodo della perequazione urbanistica variamente declinata dai piani che al di là della ricerca dell'indifferenza dei proprietari – che non è l'aspetto principale – condiziona l'esercizio dello *jus aedificandi* alla competenza realizzazione delle dotazioni territoriali primarie e secondarie che ormai superano la visione ristretta e settoriale degli standard di zona, per ambiti territoriali opportunamente delimitati. E qui è evidente che se le dimensioni territoriali delle scelte di pianificazione attuativa non sono più ancorate alla mera edificabilità delle aree ma alla sostenibilità territoriale degli interventi di trasformazione ed alla *mixité* degli interventi ammessi, deve variare anche la tipologia e la quantità degli standards che non sono più rigidamente riferibili agli standards di zona, e di cui ne va garantita, a carico del privato, la realizzazione. In altre parole, se il criterio di selezione del territorio trasformabile non è più la zona di cui all'art. 7 della legge del 1942 (e del d.m. n. 1444/1968) ma i nuovi piani urbanistici si articolano in ambiti, di-

---

<sup>35</sup> È appena il caso di segnalare che disposizioni simili ma a valenza generale sono contenute nei diversi pdl presentati in parlamento sui principi in materia di governo del territorio. Inoltre, le disposizioni introdotte sono state oggetto di ricorso alla Corte cost. da parte della Regione Veneto depositato il 13 gennaio 2015 sul quale con sent. n. 50/2016 questa ne ha dichiarata l'inammissibilità.

<sup>36</sup> Sul punto, P. URBANI, *Le modifiche al TU n. 380/2001 dopo la L. n. 164/2014 tra semplificazione edilizia e deroghe alla disciplina urbanistica* in *Giur. it.*, n. 1 2015 p.234 s.; A.Borrella, *Accordi di pianificazione, perequazione e premialità alla luce delle novità legislative (legge n. 164/2014 c.d. Sblocca Italia)*, in *RGU*, 2/2015, 322 s.

stretti, unità territoriali organiche elementari – per stare alle diverse previsioni delle leggi regionali – è evidente che nelle scelte di pianificazione il parametro di riferimento delle dotazioni territoriali varia in riferimento alle trasformazioni previste.

Qui sta il nodo delle problematiche relative agli extra oneri che – ancorché rimessi al contratto – per superare i limiti di cui all'art. 23 Cost. non possono più essere limitati a quelli previsti dal d.m. n. 1444/1968. Sono cioè le scelte di pianificazione che determinano – in rapporto allo stato dei luoghi ed alle trasformazioni ammesse – il quantum delle dotazioni necessarie per quegli interventi urbani. Direi anzi che il termine extraoneri è improprio e la loro previsione all'interno di molti piani urbanistici finalizzati a ridisegnare soprattutto il tessuto consolidato e frammentato delle città dimostra che quelli previsti dal d.m. del 1968 sono ormai insufficienti in quantità e tipologia. Questi erano stati pensati, nella logica dell'ordinato assetto del territorio edificabile “al servizio” appunto dell'edificabilità delle aree mentre nella fase dell'urbanistica solidale è l'edificabilità concessa che si pone “al servizio” delle dotazioni territoriali.

È la riprova della necessità, al di là dell'estemporaneità della norma di cui all'art.16 del Tu edilizia, di un generale intervento legislativo regolatore delle dotazioni territoriali nei processi perequativi nel senso prima richiamati, che coniughi la garanzia degli standards urbanistici con il principio di solidarietà della funzione sociale di cui all'art. 42 Cost. Nei progetti di legge in itinere da tempo in parlamento, ai fini della maggiore elevazione delle dotazioni territoriali, si parla di contributo straordinario o della possibilità che i comuni possano richiedere ai proprietari delle aree contributi monetari o opere di urbanizzazione in misura maggiore di quelli ordinariamente prescritti ai fini del rispetto di quanto previsto nell'art. 23 Cost. Se tali previsioni possono apparire condivisibili è evidente che occorre, tuttavia, intervenire anche sui criteri del d.m. n. 1444, che al di là di un loro ripensamento complessivo, devono essere ormai considerati il minimo e non il massimo della garanzia quantitativa degli standards per evitare di continuare a parlare poi di extraoneri<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Vedi P. URBANI, relazione generale in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. tra esigenze del mercato e coesione sociale*. Giappichelli, Torino, 2015. E qui si innesta la discutibile sentenza del Cons. Stato, sez. IV, n. 616/2014 in tema di perequazione del comune di Oderzo, che non comprendendo la filosofia perequativa per ambiti di comparto, annulla la previsione dell'intervento mutualistico di opere di urbanizzazione richieste al privato in cambio della favorevole variazione urbanistica dell'area, poiché non strettamente ancorati agli standards urbanistici di una zonizzazione ormai superata. In realtà se cambiano i criteri di individuazione delle partizioni territoriali oggetto di trasformazione, deve cambiare anche la tipologia e la qualità degli standards urbanistici di riferimento.

## 7. Perequazione e iniziativa privata

Un altro aspetto dei modelli perequativi è quello relativo all'attuazione unitaria degli interventi ad opera dei proprietari ricompresi nei contesti perequativi, mediante la costituzione di consorzi. È noto che se i privati non si attivano nelle forme e nei modi prefissati le prescrizioni urbanistiche rimangono inattuato. È questo uno dei motivi per cui nell'ambito delle tecniche perequative si prevede una perequazione di primo grado nella quale l'indice perequativo è molto basso mentre in caso di accordo con gli interessi privati si può prevedere una premialità edificatoria in cambio di extra oneri urbanizzativi (perequazione di secondo grado). La ragione di questa scelta risiede – come si è visto – nel garantire comunque alla proprietà immobiliare una sua “valorizzazione” finalizzata ad escludere che, in caso di inattuazione dei più complessi meccanismi dinamici del modello perequativo previsto, il privato possa sindacare la illegittimità delle scelte perequative che impongano alla proprietà oneri insostenibili o comunque non conformi alle modalità dell'onerosità degli standards urbanistici di cui alla legge n. 10/1977.

Ma poiché la complessa manovra di piano – che mira alla riqualificazione di parti di città obsolete e carenti di servizi – si basa proprio sulle previsioni dinamiche (premialità, oo.uu., cessione di aree, ecc.) attuabili sono in accordo con gli interessi privati (art. 11, legge n. 241/1990) alle previsioni di piano deve corrispondere un'azione di *accompagnamento* da parte della p.a. nei confronti dei proprietari al fine di concordare con questi la proposta attuativa relativa all'ambito perequativo.

In breve, diviene inammissibile il ruolo “passivo” della p.a. che resta in attesa della presentazione delle proposte private per valutarne la coerenza con i contenuti delle disposizioni di piano. Nella stragrande maggioranza dei casi riscontrati, nessun ruolo attivo di accompagnamento ma semplicemente funzione di controllo preventivo a seguito della presentazione delle proposte urbanistiche. Il rapporto pubblico-privato s'instaura così solo dopo l'avvio del procedimento ad istanza di parte disciplinato dalla legge n. 241/1990 ma nella fase che precede l'istanza risulta poco trasparente poiché esposto a forme di comunicazione informali con la p.a., da parte dei soggetti privati circa la disciplina da osservare, l'interpretazione delle NTA, il contenuto delle convenzioni, gli atti di cessione, compensazione etc. Il tutto produce incertezza e spesso una lunga fase di stallo, cosicché in molti casi per raggiungere l'obiettivo finale diviene necessario il coinvolgimento ufficioso e in qualche caso collusivo che gli operatori privati devono accordare ai singoli responsabili della p.a. per poter accelerare il procedimento attuativo<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Sul processo di “accompagnamento” sia consentito richiamare il mio *Modeste proposte per favorire l'attuazione delle previsioni urbanistiche negoziate e superare i fenomeni di concussio-*

Va osservato inoltre che il danno è maggiore lì dove le manovre del piano tendono a soddisfare “sulla carta” l’acquisizione di aree per servizi, la realizzazione a carico dei privati promotori di opere extra oneri, di garantire le opere di urbanizzazione secondaria etc. attraverso il riconoscimento di una premialità edificatoria.

Si tratta di questioni complesse che richiedono una precisa iniziativa dell’amministrazione nel coinvolgere i privati nella elaborazione delle proposte urbanistiche, precisando le opere pubbliche da realizzare, le eventuali premialità concesse, il trasferimento in quelle aree di diritti edificatori<sup>39</sup> a compensazione di aree cedute alla p.a. da altri soggetti privati, la redazione di schemi di atti convenzionali, di atti d’obbligo, di impegni dei privati aderenti al consorzio dei proprietari, di espletamento di gare ad evidenza pubblica per la realizzazione delle oo.uu. secondaria, di una attività manageriale della p.a. che sia in grado di svolgere il ruolo di regista dell’intervento perequativo e soprattutto di seguire nel tempo l’attuazione degli interventi ed il rispetto degli impegni a carico dei privati.

Tutto ciò si riflette su “tempo del procedimento di attuazione” delle prescrizioni urbanistiche che può rivelarsi estremamente lungo poiché l’esercizio dello *jus aedificandi* ancorché gravato dagli oneri della città pubblica rischia di essere *incertus an incertus quando* determinando una situazione di stallo a volte insostenibile, anche in previsione degli oneri finanziari necessari, il che pone il problema – al di là degli effetti conformativi delle disposizioni di piano – se non potrebbe configurarsi, in qualche caso, un profilo d’illegittimità delle disposizioni, censurabili in altre fattispecie sempre più spesso dalla CEDU, per il grado d’incertezza delle norme tecniche di attuazione dei piani, anche in rapporto all’inerzia dell’amministrazione cui spesso compete l’emanazione di atti amministrativi istruttori e di direttive circa le modalità di attuazione degli interventi.

---

*ne/corruzione nella PA in materia di pianificazione urbanistica*, in *RGE*, n. 1, 2012, 39, ora in *Scritti Scelti*, cit., 1181.

<sup>39</sup> (vedi BARTOLINI in questo trattato)