

Dalle nuove frontiere della pianificazione urbanistica al nuovo regime dei titoli edilizi

Noci 25 gennaio 2013

Perequazione urbanistica e legislazione regionale. Spunti di riflessione verso la nuova urbanistica

Paolo Urbani

La mia relazione toccherà alcuni punti nevralgici della pianificazione urbanistica e della sua attuazione, nella consapevolezza che i contenuti della nuova urbanistica siano ormai entrati ampiamente nel dibattito tra operatori economici e amministrazioni locali.

1. La perequazione come nuovo modo di conformazione dei suoli

La perequazione, già adombrata nell'art.23 della legge urbanistica del '42 ed anche nella sentenza 55/68 – che può considerarsi la prima sentenza sulla perequazione tra proprietari – è entrata ormai nel lessico delle amministrazioni locali quando si operano nuove scelte sul territorio.

Ora qual'è la finalità della perequazione? Ottenere l'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di pianificazione, oppure garantire le dotazioni territoriali senza oneri per la PA e soprattutto superando definitivamente o rendendo assolutamente residuale il problema dei vincoli urbanistici da parte dei comuni?

E' l'uno e l'altro insieme, tendendo questa a trovare un punto di equilibrio tra interessi pubblici e privati. Ma come tutti i punti di equilibrio è instabile e qualunque alterazione delle regole può produrre uno squilibrio tra tutela della proprietà e interessi pubblici. E direi anche – per usare il linguaggio degli economisti – che al fondo della perequazione c'è anche quello di *sterilizzare la rendita*.

Ecco perché – come vedremo – il metodo della perequazione dev'essere usato con giudizio, *cum grano salis*, onde evitare che le previsioni del piano perequato risultino inapplicabili o vessatorie.

Prima di entrare nel merito infatti è bene ricordare che l'attuazione della perequazione avviene su base volontaria da parte del privato, e quindi onde evitare che il piano resti piano *disegnato* e non attuato, non può sottacersi che la manovra di piano si debba basare sull'*ascolto* preventivo degli interessi privati e quindi sul dialogo tra le parti per riportare il conflitto nel procedimento e realizzare quindi quella che può chiamarsi l'urbanistica consensuale.

In altre parole, o il piano nelle sue previsioni rende appetibile o conveniente la trasformazione, anche dando luogo a cessioni di aree per servizi, e se del caso al trasferimento dei diritti edificatori in altre aree, oppure – come successo per il piano regolatore di Torino – i proprietari hanno declinato gli interventi, a fronte di un riconoscimento dell'edificabilità troppo basso, sperando in un futuro cambio di amministrazione e quindi in una modifica del piano.

E' bene ricordare che il consenso è legittimazione del potere anche quando si sia di fronte ad un provvedimento amministrativo di per sé imperativo come il prg. Non è un caso che dopo un periodo di latenza, nell'urbanistica stia dilagando la pratica degli accordi di cui all'art.11 della l.241/90 i cui podromi sono le convenzioni urbanistiche, ma con ben altri contenuti e finalità al fine di determinare un'efficace composizione degli interessi pubblici e privati in funzione del risultato. D'altronde, l'urbanistica non è finalistica ma strumentale al raggiungimento degli obiettivi economico sociali del piano.

E nella perequazione nelle sue variegata forme l'accordo diviene l'unica modalità di attuazione delle prescrizioni urbanistiche. Permettetemi a questo proposito di ricordare quanto Mario Nigro affermò a chiusura di un famoso convegno nell'1986 proprio a Bari : “guardate che il potere è sempre negoziabile, sempre negoziabile, e non c'è potere più negoziabile di quello della pianificazione del territorio”.

Detto questo sul metodo, vanno affrontati i contenuti della perequazione.

E' noto che nel dibattito tra urbanisti esistano due modelli già in gran parte collaudati.

Quello della pererquazione parziale o a posteriori e quello della pererquazione generalizzata o a priori.

La differenza non è di poco conto perché la prima interviene in parti del territorio comunale per riequilibrare i pesi insediativi in rapporto ai servizi, specie nella città consolidata, mentre la seconda attiene all'intero territorio trasformabile.

Personalmente propendo per il primo modello sia perché più gestibile sia perché più facilmente attuabile poiché coinvolge una limitata platea di attori ed è finalizzato essenzialmente a ricucire le parti della città che più soffrono di carenza di servizi e della mancata riqualificazione. In questo caso l'indagine preventiva sul territorio è assolutamente necessaria per verificare la plausibilità dell'uso collaudato dei comparti.

Più impegnativa la perequazione generalizzata sia perché richiede tempi lunghi di elaborazione del piano sia perché comporta il coinvolgimento contemporaneo della totalità delle proprietà

trasformabili la cui attuazione avrà necessariamente priorità e tempi lunghi e differenziati nel tempo, con la conseguenza però che dal momento del riconoscimento dell'edificabilità i proprietari sono soggetti al pagamento dell'IMU anche per svariati anni prima di poter edificare effettivamente. In breve, cosa parte prima? Come accordare tutti i proprietari delle aree cedenti e riceventi, come utilizzare da parte della pa le aree cedute, come realizzarvi i servizi. A meno che non si adotti nel piano perequato quello che la legge 10 del 1977 introdusse per regolare le trasformazioni nel tempo che era il programma pluriennale d'attuazione.

Ma vi sono altri motivi tecnici non indifferenti.

Come è noto il piano a perequazione generalizzata prevede che si svolga un'opera preventiva di classificazione di tutte le aree trasformabili e sulla base di questa classificazione si assegni una diversa edificabilità virtuale, mentre la manovra del piano successivamente a tale classificazione procede a dettare le prescrizioni effettive. E' altresì noto che l'ICE (ovvero l'indice di edificabilità convenzionale) dovrebbe essere molto basso per poter poi attraverso il piano prevedersi che l'edificabilità differenziale sia appannaggio della pa che la usa per finalità sociali.

Ma se si sbaglia la manovra o se nel tempo quelle scelte si rivelano irrealizzabili, se l'ICE si dovesse rivelare inferiore alle attese, come modificare la manovra di piano che tende a concentrare le volumetrie solo in alcune parti del territorio? Di questi errori è testimone la sentenza Tar Lombardia per il comune di Buccinasco, piano annullato perché la perequazione generalizzata era irrealizzabile.

Ma vi è un altro tema squisitamente giuridico che intendo sottoporre all'attenzione di operatori e di amministrazioni locali.

Attraverso la perequazione generalizzata si opera attraverso due atti di discrezionalità: il primo squisitamente tecnico, il secondo propriamente di discrezionalità amministrativa.

Noi sappiamo che molte volte i piani sono sovradimensionati e che le amministrazioni procedono spesso a tagliare le volumetrie eccedenti - è accaduto con il nuovo PRG di Roma - e che in tal caso esercitano quello che si chiama il *droit muovant* ovvero il diritto mobile mediante il quale la giurisprudenza amministrativa riconosce il potere della PA di operare una diversa scelta conformativa.

La domanda che pongo, è se sia possibile a fronte della classificazione delle aree, che residui sempre il potere discrezionale di variare la previsione urbanistica in caso di successive scelte: infatti una cosa è sostenere che il riconoscimento di un diritto edificatorio in alcun modo può venir meno, cosicché se nelle successive fasi del procedimento di approvazione, il piano ne impedisce l'esercizio nella propria area, è

onere del comune prevederne la trasferibilità in altra area di piano regolatore, altro è riconoscere all'amministrazione anche nel modello perequativo la facoltà discrezionale di rivedere successivamente *in peius* la trasformabilità di alcune aree, espungendole quindi dalle aree trasformabili..

E' certamente vero che la Corte Cost. nel 1966 affermò che la zonizzazione era un atto discrezionalità tecnica il che non ha impedito alle amministrazioni di rivedere l'edificabilità dei piani ed alla giustizia amministrativa di considerare tali scelte legittime, ma la domanda è se dopo la classificazione non ci si trovi di fronte ad un interesse qualificato da parte dei privati incisi dalle nuove scelte.

2. La sent. CdS Sez. IV n.6040/2012.

E veniamo alla sentenza del CdS che ha rovesciato completamente la sent. del TAR Puglia in merito alla perequazione introdotta dal piano urbanistico di palo del Colle.

La sentenza – come ogni sentenza del supremo consesso – non ha effetto locale ma rilievo nazionale, qui in particolare per quanto riguarda i modi di conformazione della proprietà attraverso le tecniche perequative da parte delle amministrazioni locali. Essa costituisce un ulteriore tassello volto a legittimare, anche in assenza di una norma nazionale quadro il principio della perequazione nella pianificazione urbanistica. E queste sentenze sono tanto più importanti proprio perché il vuoto legislativo viene colmato con questi “arresti” che “misurano” tali decisioni ancorandole ai principi dell'ordinamento urbanistico. E' ormai un vero e proprio diritto giurisprudenziale e va dato atto ai giudici della IV sez – in particolare il presidente Trotta ma anche Oberdan Forlenza e Fabio Taormina – di aver “sostenuto” in tutti i modi i nuovi processi di determinazione delle scelte urbanistiche in funzione di un effettivo interesse pubblico delle collettività rappresentate. Cito per tutti le sentenze sul PRG di Roma e qui quella più recente sul comune di Bari.

Si parla tanto di crisi dell'urbanistica ma come direbbe Giannini probabilmente si tratta di una *crisi di crescita* ad indicare lapidariamente come il “vestito” della legge urbanistica del '42 sta troppo stretto e bisogna cambiare gli abiti perchè le esigenze economico sociali lo impongono a gran voce.

In breve, il logo potrebbe essere dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale lì dove quest'ultimo termine indica prepotentemente che occorre attuare finalmente il dettato dell'art.42 Cost. sulla funzione sociale della proprietà.

Non so se tutti hanno compreso l'importanza delle decisioni del CDS non tanto e non solo quella che ci riguarda qui in Puglia ma mi riferisco alla sent.2710 sul PRG di Cortina che costituisce per alcuni aspetti il precedente decisivo rispetto all'orientamento del CDS.

Ma per stare al tema procedo prima a riassumere rapidamente il contenuto della sentenza per poi fare qualche considerazione ulteriore.

Ebbene la sentenza affronta tre punti:

- a) il concetto di vocazione edificatoria delle aree;
- b) il criterio della zonizzazione;
- c) la previsione del modello perequativo negli strumenti generali o attuativi di PRG

Sul primo aspetto è caduto un muro ovvero quello per cui il comune nelle nuove scelte di pianificazione incontra tale limite che condiziona qualunque manovra urbanistica. L'edificabilità "vocazionale" nelle zone di completamento costituisce un *dictat* per il comune dal quale non si può prescindere. Questa visione dettata da decenni in base ad un orientamento costante della Corte Cost, sull'indennizzo espropriativo è stata mutuata pedissequamente all'interno delle scelte di piano, mentre la vocazione edificatoria delle aree attiene al problema del ristoro in caso di espropriazione per pubblica utilità.

Di talchè, sia nel caso Cortina sia per Palo del Colle il CdS ha affermato che questo assunto riguarda la vocazione di tipo strettamente edilizio, mentre il piano urbanistico riguarda la destinazione d'uso delle aree secondo modalità che non riguardano solo l'ordinato assetto del territorio ma le finalità economico sociali delle collettività rappresentata.

E questo "arresto" si porta dietro anche una serrata critica al criterio delle zonizzazioni che appare rigido e non rispondente in alcuni casi alle finalità generali del piano.

La zonizzazione, aggiungo come mia opinione, non è un principio della materia, semmai lo sono gli standards urbanistici e proprio in questa chiave va letta la sentenza lì dove il giudice privilegia il modello perequativo in funzione della copertura effettiva delle dotazioni territoriali in caso di edificabilità unitaria delle aree interessate da parte dei privati.

In terzo luogo, ma qui il caso riguarda l'equivocità della legislazione pugliese, la perequazione per comparti può essere direttamente prevista nel PRG, senza rinvio allo strumento attuativo che in questo caso ha solo la funzione di attuare le prescrizioni del piano generale.

Mi pare che con questa sentenza, ma anche in quella recente di Bari (CdS IV 4828/012), si sia consolidata l'interpretazione autentica dell'art.14 della l.20 del 2000.

E direi anche un'altra cosa. Quella per cui i comuni che redigono il PUG abbandonano definitivamente la zonizzazione e agiscono per "distretti perequativi" come prevede la l.20 che, livellando l'edificabilità delle aree, crea indifferenza tra proprietari ma nel contempo assicura la solidarietà di questi nel garantire l'urbanizzazione primaria e secondaria delle aree.

Semmai nel caso della applicazione della perequazione non può mancare la funzione di accompagnamento della PA poiché altrimenti il rischio che già ricordavo è quello della paralisi del piano.

3. La sussidiarietà orizzontale nella pianificazione urbanistica

Ma vi è un ulteriore elemento su cui riflettere ed è quello per cui attraverso l'attuazione per comparti l'amministrazione si limita sempre più alla funzione di *regista* lasciando i privati responsabili dell'attuazione integrata dell'area di riferimento perequata.

E questo profilo richiama il concetto di sussidiarietà orizzontale applicabile anche alla pianificazione urbanistica poiché questa opera come limite all'intervento pubblico nelle aree che possono essere efficacemente disciplinate dai privati che attuano non solo gli interventi ma si occupano anche della gestione degli spazi pubblici. E' quella che si chiama oggi la *cura civica degli spazi urbani*, che si sta sperimentando in alcuni comuni del centro nord. In questi casi è lo stesso consorzio tra privati che fissa le regole della solidarietà dei proprietari nella gestione della cosa pubblica. Ritorna in mente quel saggio di F. Galgano scritto nel 1985, basato sulle esperienze statunitensi intitolato *Autodisciplina urbanistica* che sollevò molte critiche poiché l'autorganizzazione degli interessi privati si è sempre ritenuta in contrasto con l'interesse pubblico sotteso all'urbanistica. E' qui lo strumento negoziale diventa un meccanismo di regolazione non solo di rapporti privati ma di settori di attività che possono essere rimessi ai privati ogni qualvolta questi sono in grado di realizzarne un efficiente combinazione; lì dove invece questa efficiente combinazione non si realizza, riprende spazio il potere pubblico che se ne riappropria, e regola autoritativamente la materia.

4. Discrezionalità amministrativa e finalità economico sociali

Infine, non mi nascondo che – da parte di qualche interprete di questo nuovo orientamento giurisprudenziale che orienta la pianificazione

urbanistica verso le finalità economico sociali – si possa intravedere un dilagare della discrezionalità amministrativa già ampia nel *quid* e nel *quomodo* che da molti si ritiene eccessiva e oggetto di possibili arbitrii.

I test di ragionevolezza e proporzionalità tuttavia valgono come criterio di misurazione della soddisfazione degli interessi pubblici che ormai non possono più soccombere, come è avvenuto per anni, agli interessi della proprietà privata.

Semmai il problema ancora insoluto non è quello della discrezionalità nelle scelte di pianificazione ma quello ben più grave dell'inerzia della PA e dei tempi del procedimento che ormai sono diventati intollerabili, ma questo è un tema che esula dalle riflessioni di oggi.

Parlare di "crisi" dell'urbanistica, ha quindi senso solo se ne individuano i nuovi "fermenti" giuridici; direi anzi che questa sta attraversando una straordinaria stagione d'innovazioni ove, dalle mille esperienze in corso nei piani urbanistici di moltissimi comuni piccoli e grandi, le scelte di pianificazione pongono al centro sempre più gli interessi della collettività a svantaggio degli egoistici interessi proprietari.

Si tratta di saper leggere quelle esperienze, e poichè le innovazioni introdotte non trovano sistemazione nel diritto positivo queste emergono solo grazie alla giurisprudenza amministrativa che continuamente misura i conflitti giurisdizionali con i principi dell'ordinamento urbanistico e sempre più avalla un'urbanistica mutualistica in luogo di quella tradizionalmente autoritativa.

Non cogliere questi sviluppi significa arroccarsi inutilmente a difesa di istituti desueti e non più rispondenti all'evolversi della società e dell'economia.