

Prof. Paolo Urbani
Ordinario di Diritto Amministrativo
Università degli studi di Chieti-Pescara
Luis Roma

La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali

1. Le ragioni della perequazione.

La fortuna recente del sistema perequativo, in ossequio al principio della giustizia redistributiva applicato alla pianificazione urbanistica, è da attribuire a due fattori di particolare rilievo che hanno assunto nel tempo grande rilevanza.

Il primo è costituito dall'insoddisfacente tecnica dello *zoning* che seppure costituisce il 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 DM 1444 del 1968 – non risponde più, in molti casi, alle esigenze dello sviluppo e della riqualificazione delle città che richiedono, in molti casi, 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.

Il secondo è legato alla disciplina risalente dei vincoli urbanistici necessari a garantire gli *standards* destinati a dotare le aree urbane in trasformazione di beni e servizi collettivi. Disciplina come è noto, unica nei paesi almeno europei per i suoi effetti reiterativi di durata, tendente a discriminare tra proprietari il godimento della proprietà, in presenza di beni immobili determinati aventi potenzialmente identica capacità edificatoria, attraverso la previsione espropriativa per pubblica utilità delle aree incise dai vincoli. Con la sentenza della Corte Cost. 348/2007, in ossequio alla

giurisprudenza della CEDU, l'indennizzo espropriativo va ora rapportato al valore venale del bene. La legge finanziaria per il 2008 (1.244/07) art. 2 co 89-90 ha colmato il vuoto legislativo determinato dalla decisione stabilendo, tra l'altro, che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è commisurata al valore venale del bene, (mentre quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale l'indennità è ridotta del 25%). Questo rende difficilmente ancora percorribile – data la crisi fiscale dei comuni – la via della pianificazione attraverso i vincoli urbanistici.

2. L'adozione dei sistemi perequativi come criterio di giustizia redistributiva.

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

Con la formula “perequazione urbanistica” si allude genericamente ad un preciso connotato finalistico della pianificazione, che si compendia nel raggiungimento dell'indifferenza delle posizioni proprietarie rispetto agli effetti conformativi delle scelte discrezionali di allocazione delle diverse funzioni territoriali. Indifferenza predicata in termini di riconoscimento, rispetto agli indirizzi di trasformazione territoriali stabiliti nel piano, di più eque possibilità di valorizzazione economica delle proprietà fondiarie. La definizione ed attuazione di dinamiche perequative si traduce in una radicale revisione degli originari approcci di pianificazione. L'imperatività e rigidità dello *zoning* con effetti vincolistici viene sostituita dalla flessibilità e ‘negozialità’ della definizione di zone ‘miste’ e polifunzionali (Tar Emilia Romagna, 14 gennaio 1999, n. 22) per le quali l'assetto

definitivo delle trasformazioni viene concertato con e tra gli attori privati, ai quali è parimenti rimesso il perseguimento dell'equidistribuzione di oneri ed utili con reciproche compensazioni.

L'uso, dapprima prudente e successivamente sempre più marcato, del metodo perequativo nei piani regolatori è certamente dovuto all'iniziativa dei più moderni urbanisti che hanno convinto le amministrazioni locali ad adottare tali tecniche di pianificazione. Queste ultime, tuttavia, comportano un diverso approccio nella ricerca dell'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di pianificazione, talchè si possono individuare vari modelli di perequazione tra cui quella di *valori* e quella di *volumi*.

La perequazione di valori consiste nella più o meno generalizzata monetizzazione dei diritti edificatori, unita ad un gioco di trasferimenti (di natura finanziaria o parafiscale) compensativi delle disparità di valore nelle rendite fondiari derivanti dalla pianificazione.

La 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 ad 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. Si tratta, tuttavia, di un modello che richiede l'applicazione della perequazione alla quasi totalità del territorio comunale, di difficile attuazione sotto il profilo delle competenze tecniche dell'amministrazione, ed in rapporto alla sua accettazione da parte dei proprietari.

La perequazione di volumi, che ha prevalso ed è ampiamente utilizzata nella pianificazione di molti comuni, consiste nell'attribuire a determinate aree (o ambiti di trasformazione) individuate preventivamente dal piano urbanistico con caratteri di omogeneità, un unico indice territoriale all'intera area, all'interno della quale viene assentita una *volumetria complessiva di comparto* da realizzare spazialmente, all'interno del

comparto stesso, a discrezione dei proprietari consorziati, a meno che non esistano specifiche previsioni di piano che condizionino tale scelte dal punto di vista localizzativo. Le relazioni tra i proprietari riguardano il trasferimento e la conseguente distribuzione delle quote di edificabilità assegnate al comparto nelle varie aree a ciò destinate. Come sopra accennato è a carico dei compartisti la cessione gratuita delle aree all'amministrazione e l'integrale realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria (e secondaria) previste nel comparto stesso in base alla disciplina del piano regolatore. L'amministrazione svolge una funzione di terzietà rispetto all'iniziativa dei privati, salvo censurarne la persistente inerzia attraverso modalità espropriative, ed una funzione di controllo sul rispetto delle previsioni di piano in fase di rilascio delle autorizzazioni edilizie.

3. E' necessaria una copertura legislativa per l'adozione dei sistemi perequativi?

Si è posto da più parti il problema se l'adozione di tale modello pianificatorio richiedesse o meno una copertura legislativa nazionale o almeno di rango regionale. Mentre manca una legge generale sui principi in materia di governo del territorio, il legislatore regionale (ad es. Calabria, Basilicata, Lombardia, Veneto) ne ha delineato i tratti generali a volte anche in modo pasticciato creando commistioni tra perequazione di volumi e perequazione di valori. Si può dire che, grazie alla giurisprudenza amministrativa, anche senza l'intervento del legislatore, la tecnica della perequazione di volumi è 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. In giurisprudenza sono molteplici le decisioni nelle quali si afferma che la perequazione non *deroga*, ma

attua, le scelte di pianificazione (*ex multis* TAR Emilia Romagna n. 22 del 1999; TAR Campania, Salerno Sez. I, 5 luglio 2002, n. 670). Tale approccio ha prevalso nella totalità delle esperienze di perequazione urbanistica, laddove si è essenzialmente declinato il modulo base del comparto di cui all'art.23 della legge urbanistica del 1942 – per decenni obliterato nei piani urbanistici – la cui crescente applicazione, per effetto della giurisprudenza, deriva dalla possibilità, prima esclusa, di ricomprendervi anche le aree e gli spazi pubblici per servizi (Cons. St., sez. V, 7 dicembre 1979, n. 772). Il sistema perequativo non necessita, lì dove manchi, di una disciplina legislativa regionale poiché si muove nell'ambito della disciplina generale della legge del 1942. La stessa giurisprudenza citata (TAR Emilia Romagna) che per prima si è espressa sulla legittimità del metodo perequativo nel PRG di Reggio Emilia, è precedente alla LR Emilia Romagna 20/2000 che poi ne ha fissato la disciplina generale.

L'utilità del ricorso ad una pianificazione per comparti si riscontra soprattutto nei casi di aree già in parte edificate (di norma zone B) il cui completamento si coniuga con l'esigenza di migliorarne i servizi collettivi e di riqualificazione degli immobili esistenti, nonché quello più importante di "assorbire o rimuovere" i vincoli urbanistici preesistenti in quelle aree a garanzia degli standards. In tal caso si recupera un'equa distribuzione tra tutti i compartisti degli oneri e dei benefici superando la discriminazione tra proprietari e dotando effettivamente il comparto dei beni di uso collettivo. Le pratiche perequative si sono spinte anche oltre prevedendo, in alcuni casi, che tali comparti ospitino volumi edificatori transitati da aree esterne al comparto cedute gratuitamente al comune in cambio del riconoscimento della volumetria da traslare nei comparti di atterraggio. Tecniche di pianificazione rese possibili sia dalla sent. Corte cost. 179/99 che ha legittimato l'istituto della compensazione urbanistica sia dalla rimozione nell'art.11 della l.241/90 dei limiti apposti agli accordi sostitutivi di provvedimento ai soli casi previsti dalla legge. Ovviamente la

regia di questi processi dev'essere affidata al piano urbanistico generale cui spetta la disciplina dell'attuazione dei comparti e della traslazione, anche temporale, in essi dei diritti edificatori.

Non va sottaciuto tuttavia, che data la varietà dei modelli perequativi in campo che incidono sul diritto di proprietà, è auspicabile un intervento legislativo riformatore che fissi alcune invarianti della disciplina perequativa specie lì dove è incerto il confine tra la materia riservata alla competenza statale relativa all'ordinamento civile (il vecchio limite del diritto privato) e la materia del governo del territorio i cui principi fondamentali dovrebbero costituire la cornice normativa all'interno della quale la pianificazione urbanistica disciplina la conformazione dei suoli.

La questione assume rilevanza soprattutto in riferimento ai cosiddetti "diritti edificatori" oggetto della conformazione urbanistica di cui si pone il problema dell'interpretazione della natura giuridica nel momento in cui – come sta avvenendo attraverso le compensazioni urbanistiche – tali diritti sono oggetto di traslazione in altre aree di atterraggio o addirittura se ne sancisce il riconoscimento senza prevederne nel tempo la loro effettiva localizzazione. Sono temi di notevole rilevanza giuridica se guardati attraverso la lente dei negozi interprivati quali la cessione di cubatura o il trasferimento di cubatura. Non è senza rilievo cioè che nel primo caso il carattere della realtà sia più evidente poiché l'area cedente e l'area di atterraggio sono chiaramente identificate nell'ambito del piano urbanistico, mentre nel secondo caso l'attenuarsi della realtà consentirebbe una negoziazione di tali diritti a prescindere dalla compresenza tra area cedente ed area cessionaria. Di qui l'anomalia dei cosiddetti "registri edificatori" presso il comune previsti da alcune leggi regionali (Lombardia, Veneto) che qualche problema pongono, sotto il profilo della efficacia obbligatoria di tali negozi interprivati nei confronti dell'amministrazione comunale, in rapporto alla potestà pianificatoria del comune ed alla necessità che queste

traslazioni senza area debbano comunque sempre essere disciplinate preventivamente dal piano urbanistico.

A tal fine, nell'ultimo dei pdl presentati in parlamento nella precedente legislatura n. 2319 (Mariani e altri) *Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare* presentato il 2 marzo 2007, s'introduce una disciplina (art.21.6) perequativa atta a regolare l'utilizzazione delle previsioni edificatorie attraverso il contratto di trasferimento di volumetria all'interno dello stesso ambito di trasformazione "nei limiti della capacità edificatoria determinati dal piano di governo del territorio", restringendo in tal modo l'eventualità di riconoscimenti di diritti edificatori privi di aree di atterraggio. Lo stesso testo prevede la registrazione di tali contratti presso la Conservatoria dei registri immobiliari e l'istituzione presso ogni comune di un registro dei contratti di trasferimento delle previsioni edificatorie stipulati, al fine della verifica del raggiungimento dei limiti d'incremento massimi della capacità edificatoria dell'ambito interessato. Trattandosi di principi fondamentali della materia non sembra, tuttavia, che queste disposizioni escludano il caso delle compensazioni prima richiamate, a patto che i diritti edificatori riconosciuti a seguito della cessione gratuita dell'area all'amministrazione possano trovare adeguata localizzazione nelle previsioni edificatorie delle aree di comparto perequato.

4. Perequazione di comparto ed oneri esorbitanti.

A questo punto occorre ricordare che molti comuni, utilizzando il sistema perequativo per ambiti di trasformazione, finiscono per chiedere molto di più ai privati soprattutto in termini di aree cedute ed anche in opere di urbanizzazione o di opere di edilizia sociale, nella considerazione che il plusvalore derivante dall'edificabilità delle aree richieda in sostanza un contributo straordinario.

La questione – assai comune in molti piani urbanistici recenti – si è posta all’attenzione a seguito della sent. CdS sez IV 21 agosto 2006 n.4833 che ha confermato la sent. TAR Veneto sez. I n.1356/1997 nella quale sono state annullate le disposizioni del PRG del 1998 del Comune di Bassano del Grappa che prevedeva direttamente da parte del NTA di un piano particolareggiato (da attuare presumibilmente con il sistema perequativo) una riserva al comune del 50% delle volumetrie concesse alle aree private. Il giudice amministrativo ha correttamente osservato che una simile previsione appare preordinata a comprimere in maniera del tutto indiscriminata la potenzialità edificatoria delle aree il cui valore viene per ciò solo inevitabilmente ed immediatamente ridimensionato senza che possa attribuirsi alcun rilievo alle modalità di successiva e concreta attuazione degli interventi che allo stato non risultano ancora determinate. La disposizione quindi pone un vincolo espropriativo del tutto anomalo rispetto ai principi costituzionali e generali del nostro ordinamento, senza prevederne l’indennizzabilità.

Il caso mette in evidenza che maggiorazioni di contributi urbanizzativi o la richiesta di prestazioni aggiuntive in termini di cessioni di aree o di realizzazioni di servizi sono possibili sono nel caso di accordi con il privato o nei casi di procedimenti di evidenza pubblica nei quali l’assegnazione dei volumi edificatori è in rapporto alle opere che il privato s’impegna a realizzare per l’amministrazione e che eccedono i normali oneri di urbanizzazione. Sui casi di accordi pubblico-privato vanno richiamate qui le recenti sent. CdS sez. IV 28 luglio 2005 n.4015 e 4014 che – confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (CdS sez.V n.33/2003, Cassazione civile sez I n.6482/1995) affermano che nel caso di convenzioni urbanistiche l’adesione del privato alle richieste dell’amministrazione costituisce il frutto dell’incontro di volontà delle parti contraenti nell’esercizio dell’autonomia negoziale retta dal codice civile. Con queste sentenze il giudice amministrativo ha ritenuto legittima una

quantificazione degli oneri superiore a quelli dovuti in base alle tabelle parametriche fissate dal comune. E' la tesi di M.S.Giannini secondo il quale il consenso della controparte è idoneo a superare il principio di legalità.

Nel caso di un comparto perequativo, quindi, la richiesta da parte dell'amministrazione, di maggiori prestazioni ai privati oltre la cessione delle aree per standards e la realizzazione di ulteriori opere di urbanizzazione, è possibile solo trovando un accordo con il consorzio dei proprietari, non imponendolo con una norma di piano.

5. Le innovazioni della legge finanziaria per il 2008.

La legge finanziaria per il 2008 (244/007) art.2 co 258/259 contiene alcune disposizioni il cui obiettivo è dare copertura legislativa alle pratiche negoziali comunali dianzi richiamate e di rispondere alle esigenze delle amministrazioni comunali per garantire migliori dotazioni territoriali. E' previsto, in primo luogo, che, sempre all'interno dei meccanismi perequativi e nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli *standards* urbanistici di cui al DM 1444/1968, siano definiti *ambiti* (non più zone), la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita, da parte dei proprietari singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale (cosiddetto *standard di servizio*) in rapporto al fabbisogno locale ed in relazione all'entità edificatoria della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato.

Se si può fare una critica a tale pur lodevole disposizione, è quella di non aver individuato, come per gli altri *standards* urbanistici (verde pubblico attrezzato, parcheggi etc.) una misura minima dello *standards* di edilizia sociale, prevedendone l'esistenza ma lasciando alla contrattazione pubblico-privato la sua quantificazione nei diversi ambiti. Sul punto va

segnalata la lr Regione Puglia n.12 del 2008 che per prima ha disciplinato la materia nell'ambito dei piani urbanistici comunali.

Negli stessi ambiti, inoltre, sempre secondo l'art.2 co 259 della legge finanziaria, è possibile localizzare interventi di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti ad iniziativa dei privati, prevedendo, in cambio, una premialità volumetrica che, tuttavia, non può superare i limiti dell'incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti stessi. Si tratta di una disposizione che non innova rispetto all'originario contenuto del Programma integrato d'intervento di cui all'art.16 della l.179 del 1992 d'iniziativa privata che, se accolti dall'amministrazione, possono andare anche in deroga al piano regolatore generale. Qui la novità sta nel fatto che tali interventi plurimi – oggetto di proposte urbanistiche – sono riportati all'interno del piano regolatore che fissa già direttamente le condizioni di trasformabilità degli ambiti e gli elementi dello scambio pubblico privato. Ma va anche detto che in questi casi per la disciplina di tali ambiti non sembra sia obbligatorio ricorrere al modello perequativo di comparto.

Attraverso l'urbanistica per "accordi" la legislazione mira così ad introdurre moduli convenzionali pubblico-privato, il cui contenuto è finalizzato a soddisfare la carenza di servizi e di opere di urbanizzazione nelle aree urbane. In particolare, a risolvere la questione delle abitazioni per le fasce di popolazione a basso reddito – tornata ad assumere carattere emergenziale – dopo l'esaurimento dei finanziamenti per l'edilizia pubblica a seguito dell'eliminazione dei fondi Gescal (legge finanziaria 448/2001) ed il declino dei piani di edilizia economia e popolare.

Roma 18 luglio 2008

