

Piano regolatore

Pianificazione urbanistica e perequazione: il caso del PRG di Roma

CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 22 gennaio 2010, n. 216 - Pres. Lodi - Rel. Sabatino - Comune di Padova c. A.B. ed altri

Premesso che il carattere conformativo dei vincoli di piano non dipende dalla collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ma soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, dei vincoli stessi, va ricordato come i vincoli di piano regolatore, ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale ai sensi dell'art. 2 L. 19 novembre 1968 n. 1187, sono soltanto quelli che incidono su beni determinati, assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che ne comportano l'inedificabilità assoluta e dunque svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale.

Non è possibile ritenere esistente l'espropriazione solo per l'entità dell'indice edificatorio adottato, che le parti indicano come estremamente esiguo.

Nel caso in specie, una tale circostanza non si verifica atteso che, sebbene conformata, una residua capacità edilizia continua a permanere, e ci si trova quindi di fronte ad una prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, in quanto inerente alla potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale.

T.A.R. LAZIO, ROMA, sez. II-*bis*, 4 febbraio 2010, n. 1524 - Pres. Pugliese - Rel. Arzillo - C.A. c. Comune di Roma

Non è dato rinvenire alcuna disciplina, di fonte legislativa, che autorizzi una riserva di proprietà fondiaria alla mano pubblica in assenza di specifica normativa primaria e al di fuori delle garanzie previste in proposito dall'art. 42 della Carta costituzionale.

L'art. 1, commi 258 e 259, della L. n. 244/2007 e l'art. 11, comma 5, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif. dalla L. 6 agosto 2008, n. 133 non sono di per sé idonee a fungere da fondamento e parametro delle previsioni di piano perequativo.

In linea di principio, in sede convenzionale il privato può liberamente assumere impegni patrimoniali più onerosi rispetto a quelli astrattamente previsti dalla legge: impegni, questi, che rientrano nella piena disponibilità delle parti, posto che la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia non esclude affatto che le parti possano, per valutazioni di convenienza, regolare il rapporto in termini diversi in punto di oneri economici.

Laddove il contributo di urbanizzazione non sia fissato in un atto negoziale, bensì in un atto normativo di provenienza comunale, come le NTA, il problema del rispetto non solo del principio di legalità, ma della vera e propria riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, rimane ineludibile.

È illegittima la previsione di un contributo straordinario di urbanizzazione in carenza della necessaria base legislativa, non solo a livello statale, ma anche a livello regionale.

T.A.R. LAZIO, ROMA; sez. II-*bis*, 17 febbraio 2010, n. 2383 - Pres. Pugliese - Rel. Sestini - Soc. T. s.r.l. c. Regione Lazio, Provincia di Roma, Comune di Roma

Il contributo straordinario e gli altri strumenti perequativi e compensativi, rimanendo estranei alle garanzie legali ed ai limiti previsti per i provvedimenti di conformazione dell'attività edificatoria privata all'interesse pubblico generale, palesano profili di problematicità, in relazione a forme di compressione dei diritti di proprietà e di libertà di iniziativa economica che non rispondono sempre a effettive e proporzionate ragioni di interesse pubblico quali enucleate dal PRG, ritenute invece necessarie dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea al fine di giustificare la compressione dei diritti dei singoli cittadini.

Gli strumenti perequativi e compensativi adottati dal Comune di Roma e sopra illustrati configurano una forma di espressa imposizione economico-patrimoniale, ovvero di sottrazione ai proprietari della parte maggioritaria della quota di edificabilità agli stessi riconosciuta. E questo, non come esito di una negoziazione: il contri-

buto straordinario e la quota riservata alla mano pubblica sono stabiliti "a priori" dal piano, il quale dapprima la quantifica con precisione, facendo salve le indicazioni del Programma preliminare solo in senso più restrittivo, e conseguentemente stabilisce a carico dei proprietari interessati a potersi avvalere delle nuove facoltà edificatorie, o semplicemente interessati ad evitare interventi pubblici autoritativi, un puntuale adempimento finanziario ovvero una obbligatoria cessione di aree o di facoltà edificatoria al Comune, o a soggetti terzi dallo stesso individuati.

Il contributo straordinario - nonostante le oscillazioni terminologiche delle NTA -, non ha natura tributaria, e va accostato, per analogia, all'ordinario contributo per oneri di urbanizzazione, il quale, secondo la giurisprudenza, costituisce un corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore, connesso al rilascio della concessione edilizia, a titolo di partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae. E ciò, con l'importante corollario che consiste nell'esigenza di rispettare, nella determinazione dello stesso, l'art. 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

@ Il testo integrale delle sentenze è disponibile su: www.ipsoa.it/urbanisticaeappalti

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Conforme	(Per la prima massima) Cons. Stato, sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4662 (Per le altre massime) Non sono stati rinvenuti precedenti in materia
Difforme	Non sono stati rinvenuti precedenti in materia

IL COMMENTO di Massimo Ragazzo

Sono diverse le leggi regionali che prevedono la perequazione quale finalità o tecnica della pianificazione urbanistica, suggerendo modelli che si preoccupano di distribuire in modo equo, fra tutti i proprietari delle aree interessate al programma di trasformazione urbana, i vantaggi e gli oneri determinati dalle scelte di pianificazione. Particolarmente significativa è l'esperienza del Comune di Roma. Con le due sentenze del TAR Lazio in commento, e per ragioni di volta in volta diverse, sono stati bocciati tutti i modelli riconducibili alla perequazione urbanistica. Dopo gli Ambiti di compensazione e il contributo straordinario, è stata la volta della cessione compensativa, ovvero della possibilità prevista sulle aree vincolate a standard di cedere i terreni al Comune, in alternativa all'esproprio, in cambio di una piccola edificabilità da concentrare sul 10% dell'area o da utilizzare altrove. A rendere più incerto il quadro ha contribuito la (di poco) precedente sentenza del Consiglio di Stato, n. 216 del 22 gennaio 2010, riguardante una variante al PRG di Padova. Il caso esaminato dai Giudici del Supremo Consesso di Giustizia amministrativa era però diverso, trattandosi della possibilità di realizzazione privata di servizi pubblici, ovvero, in definitiva, di un piccolo comparto urbanistico, mentre a Roma si trattava della compensazione urbanistica di vincoli espropriativi.

Introduzione. La nuova impostazione dello strumento urbanistico generale nelle più recenti leggi regionali

Le leggi urbanistiche regionali dell'ultimo decennio, pur con inevitabili differenze, sono tutte espressione di una nuova cultura della pianificazione; una tendenza che sottolinea, all'interno dell'insieme delle funzioni e dei contenuti complessivamente riconducibili all'atto generale di pianificazione urbanistica, la distinzione tra una funzione cognitiva ed una conformativa, tra un contenuto strutturale ed uno operativo.

Sono le stesse leggi regionali a proporre e a de-

clinare la perequazione, quale finalità o tecnica della pianificazione urbanistica, suggerendo uno o più modelli che si preoccupano di distribuire in modo equo, fra tutti i proprietari delle aree interessate al programma di trasformazione urbana, i vantaggi e gli oneri determinati dalle scelte di pianificazione.

Preliminarmente, è opportuno, con inevitabile superficialità, evidenziare come le più recenti leggi urbanistiche regionali abbiano reimpostato, in chiave di netta distinzione tra i due menzionati profili (contenuto strutturale e previsioni operative), gli strumenti generali di pianificazione urbanistica a livello comunale. È il caso della L.R. Basilicata (11

agosto 1999, n. 23, con successive leggi parzialmente modificata); della L.R. Lazio (22 dicembre 1999, n. 38; anch'essa con successive leggi parzialmente modificata); L.R. Emilia-Romagna (24 marzo 2000, n. 20); L.R. Puglia (27 luglio 2001, n. 20); L.R. Veneto (23 aprile 2004, n. 11); L.R. Lombardia (11 marzo 2005, n. 12).

In particolare, la legge urbanistica laziale (n. 38/1999) affida a due strumenti la pianificazione urbanistica comunale (art. 28): il piano urbanistico comunale generale (PUCG) ed i piani urbanistici operativi comunali (PUOC). Il primo, il piano generale, è articolato (secondo l'art. 28, comma 2, lett. a) in disposizioni strutturali ed in disposizioni programmatiche.

Secondo l'art. 30, lett. h («Contenuti del PUCG - Disposizioni programmatiche»), le disposizioni programmatiche del PUCG specificano le disposizioni strutturali del PUCG, precisandone i tempi di attuazione ed in particolare «quali trasformazioni debbono attuarsi previa acquisizione pubblica di immobili esattamente individuati o mediante le forme di perequazione previste nei PUOC».

Il PUCG ha un'efficacia indeterminata nel tempo («fino agli aggiornamenti ed alle variazioni»: art. 35) ed è definito «nel rispetto delle previsioni dei piani di bacino, sulla base di una relazione geologica, di una relazione agro-pedologica e di una relazione archeologica e di uso dei suoli, descrittiva delle caratteristiche vegetazionali, agro-pedologiche e di uso del territorio, che costituiscono parte integrante del PUCG ed hanno valore di disposizioni strutturali» (art. 37).

I piani urbanistici operativi comunali (PUOC), «provvedono, nel rispetto delle disposizioni dettate dal PUCG ed in relazione a specifici e circoscritti ambiti territoriali in esso individuati, a definire una più puntuale disciplina delle trasformazioni ad integrazione di quella contenuta nel PUCG» e «prevengono, inoltre, i perimetri entro i quali le trasformazioni si attuano previa acquisizione pubblica mediante esproprio o con l'applicazione del comparto edificatorio di cui all'articolo 48».

Essi non possono comportare variante al piano generale (art. 40) e sono predisposti a cura del Comune, a cura e spese dei proprietari (che rappresentino «in base all'imponibile catastale, almeno il settantacinque per cento del valore complessivo degli immobili compresi entro il perimetro del territorio interessato»), o a cura e spese di società di trasformazione urbana (art. 41).

I PUOC «possono dettare disposizioni immediatamente precettive e vincolanti per i soggetti pub-

blici e privati», ma queste, «per i PUOC, fissano il termine, non superiore a dieci anni, entro il quale devono essere attuate».

L'attuazione della pianificazione urbanistica può avvenire: previa espropriazione degli immobili ed in tale caso «il comune può eseguire direttamente le trasformazioni previste dagli strumenti urbanistici oppure può concederne l'esecuzione ad altri soggetti pubblici o privati» (art. 46); per mezzo di società di trasformazioni urbane (art. 47), oppure attraverso la formazione di comparti edificatori (art. 48).

Ebbene, dalla rapida e sommaria ricognizione del dato normativo regionale, ed in particolare di quello della Regione Lazio, emerge con chiarezza un modo di impostare la pianificazione territoriale ed urbanistica che, pur nella diversità dei modelli prescelti, separa nettamente e chiaramente i contenuti strutturali da quelli operativi e programmatici, assegnando ai primi un ruolo prioritario e basilare.

Tale mutamento è stato contrassegnato da alcune recenti esperienze amministrative e dalle prese di posizione della giurisprudenza e della dottrina.

Sul versante amministrativo, tra le altre, si segnala l'esperienza della variante generale al PRG di Roma, denominata «Piano delle certezze» (sulla quale si tornerà anche nel prossimo paragrafo). L'obiettivo primario era quello della «messa a fuoco del sistema del verde quale sistema strutturale che assicura nel tempo le condizioni fisiche della rigenerazione ambientale alla scala metropolitana ed a quella urbana». L'obiettivo primario era «quello volto all'incentivazione di una trasformazione qualitativa, basata su regole certe e procedure semplici, centrata su processi di recupero e di riuso, di demolizione e di ricostruzione». Per raggiungere questo obiettivo, il Comune di Roma ha articolato il territorio comunale «in tre grandi ambiti di riferimento, quello del territorio extraurbano, quello della città consolidata e quello della città da completare e trasformare, intervenendo sui primi due ambiti e lasciando immutata la vigente disciplina per il terzo».

La normativa della Regione Lazio ed il nuovo Piano Regolatore Generale di Roma

La normativa della Regione Lazio riguardante il governo dei diritti edificatori si contraddistingue, innanzitutto, per l'assenza di disposizioni specifiche in materia di perequazione.

La legge urbanistica regionale n. 38/1999, infatti, non contiene alcuna previsione sulla perequazione

o sulla compensazione (1). Pur essendo stata approvata in un momento in cui altre regioni avevano già emanato norme in materia - e pur essendoci già state esperienze importanti in ambito comunale, come quella della variante al PRG di Roma nel 1997 -, la scelta operata nel 1999 fu quella di mantenere un sistema pianificatorio di tipo tradizionale, aderente allo schema della legge urbanistica nazionale del 1942.

Le norme regionali del Lazio in tema di urbanistica, pertanto, contemplano l'ipotesi del comparto edilizio prevista dalla legislazione nazionale, senza particolari innovazioni (2).

Ed invero, una base normativa (l'art. 23 della legge urbanistica del 1942) sorregge pacificamente la perequazione di comparto, che la giurisprudenza ha esteso ad ambiti più vasti del semplice isolato e addirittura ad aree esterne all'intervento, mantenendo però in ogni caso l'essenziale presupposto della unitarietà dell'intervento.

Nella perequazione di comparto, per quanto la si voglia estendere, il mezzo tecnico è infatti sempre quello della creazione di una zona a trasformazione necessariamente unitaria; il che costringe i vari proprietari della zona medesima ad accordarsi tra loro se vogliono evitare la paralisi di qualsiasi iniziativa.

Se si va oltre, se si vuole attuare una perequazione anche tra aree aventi non solo diversa specifica utilizzabilità, ma altresì non contigue e suscettibili di trasformazioni in tempi differenti a seguito di iniziative del tutto autonome, il problema è completamente diverso. Il fondamento dell'istituto non può più essere ricercato nella possibilità di imporre una attuazione unitaria di determinate previsioni di piano (3) e va invece riconosciuto nella possibilità di trasferire da una ad altra area un'edificabilità potenziale (o virtuale) che non può essere utilizzata nella prima.

Ogni ulteriore estensione dell'istituto richiede quindi una previsione legislativa.

Il problema è di vedere se sia sufficiente una legge regionale o non sia invece necessaria anche una legge dello Stato.

La perplessità non deriva dalla mancanza della enunciazione legislativa statale del principio di perequazione; infatti, per un verso, tale principio può già essere desunto dalla norma sul comparto edilizio e probabilmente anche dall'istituto della lottizzazione convenzionata e, per altro verso, sembra possibile affermare che la legge regionale sia libera di intervenire anche con principi del tutto originali laddove lo Stato non abbia in precedenza fissato alcun principio.

La perplessità nasce invece dal fatto che l'intro-

duzione di un sistema di perequazione generalizzata incide sul contenuto del diritto di proprietà e sul regime della pubblicità dei trasferimenti immobiliari, cioè sul diritto privato (che l'art. 117 Cost. chiama ora curiosamente ordinamento civile), quindi su materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Non si tratta, infatti, più solamente di funzionalizzare le diverse aree, quindi di incidere sulle proprietà in concreto, ma di innovare il contenuto del diritto di proprietà in astratto, creando una facoltà che ha origine nel diritto di proprietà di un'area, ma che può essere ceduta ad altro proprietario e che comunque non può essere esercitata sull'area medesima.

Una siffatta vicenda non è riconducibile ad alcun istituto conosciuto dal nostro ordinamento.

In particolare, riesce difficile far rientrare il fenomeno - come pure si è tentato - nell'istituto della servitù, perché, se è ben vero che la *contiguitas* non va intesa in senso assoluto e che la *utilitas* può essere rapportata a qualsiasi tipo di vantaggio, resta pur sempre il dato che la inedificabilità di quello che dovrebbe essere il fondo servente è effetto diretto della previsione di piano e quindi preesiste al contratto di cessione e non deriva dallo stesso, il quale pertanto non può dirsi costitutivo della servitù.

In tale contesto, la vicenda di Roma offre una tra le più importanti esperienze di piano costruito secondo meccanismi perequativi e compensativi (4).

Note:

(1) Come detto, il termine "perequazione" compare una sola volta, all'art. 30, comma 1, lett. h), dove si dispone che spetta al Piano urbanistico comunale generale indicare «quali trasformazioni debbono attuarsi previa acquisizione pubblica di immobili esattamente individuati o mediante le forme di perequazione previste nei PUOC», ossia i Piani urbanistici operativi comunali.

(2) Si vedano gli artt. 39 e 48, L.R. Lazio n. 38/1999, e gli artt. 21 ss., L.R. Lazio n. 35/1978. Con riferimento ai programmi integrati, invece, si veda l'art. 2, L.R. Lazio n. 22/1997.

(3) Cons. Stato, sez. V, 7 dicembre 1979, n. 792, in *Foro Amm.*, 1999, I, 2444: «È noto che i comparti edili hanno la funzione di fissare i criteri per l'attuazione dei piani regolatori particolareggiati in determinati settori dell'aggregato edilizio, prescindendo da qualsiasi lottizzazione e ricomprendendo anzi in un unico complesso tanto gli edifici già costruiti quanto i terreni fabbricabili, tanto le aree stradali quanto gli spazi liberi e ciò per rendere possibili delle sistemazioni interne».

(4) In tema di perequazione e compensazione, si vedano, in dottrina, V. Mazzei, *Proprietà e piano*, in *Annali 1998-1999*, Università degli Studi della Tuscia, Viterbo, 2000, 9 ss., in particolare 17 ss., P. Urbani, *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2002, 587 ss., A. Police, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evolutiva dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2004, II, 3 ss., A. Crosetti, *Evoluzione del regime d'uso dei suoli e nuovi strumenti di perequazione urbanistica*, in *Quad. Reg.*, 2004, 547 ss., S. Perongini, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005.

Il percorso di pianificazione che ha portato al nuovo PRG di Roma, avviato nel 1994, è stato particolarmente lungo e complesso.

Un momento decisivo è stata l'adozione del cd. "Piano delle Certezze", nel 1997, che ha posto le basi per le successive scelte (5).

Tale strumento, infatti, ha previsto un meccanismo - avallato in sede giurisdizionale - per compensare le capacità edificatorie sacrificate dalla previsione di aree destinate alla realizzazione di un sistema di salvaguardia ambientale; le cubature compensate dovevano essere recuperate nell'ambito della città da completare e trasformare, il cui assetto non è stato regolato dal Piano delle certezze, ma rinviato ad una successiva fase.

In sostanza, è sul nuovo PRG che gravava l'onere di collocare le capacità edificatorie dei proprietari da compensare in base alla variante del 1997.

Dunque, a distanza di quarant'anni, il comune di Roma ha adottato, nel 2003, un nuovo Piano regolatore generale, poi definitivamente approvato nel 2008.

Per quanto riguarda la formazione del piano, occorre menzionare due circostanze.

La prima è rappresentata dalla complessità e dalla lunghezza del procedimento che ha condotto al nuovo strumento urbanistico. Adottato nel 2003 (6), dopo quasi dieci anni di lavori, il piano è stato controdedotto nel 2006 (7), ed è stato definitivamente approvato nel 2008 (8). La seconda circostanza è che, per giungere finalmente all'approvazione (ed entro il termine previsto per l'efficacia delle misure di salvaguardia), si è fatto ricorso ad una apposita procedura di co-pianificazione tra Regione, Provincia e Comune (9).

La lunghezza del procedimento - dovuta in parte alle eccezionali dimensioni della città - ha avuto anche risvolti in sede giurisdizionale, proprio con riferimento alle misure di salvaguardia (10).

In merito alle dinamiche partecipative, invece, basti menzionare che le osservazioni presentate sono state oltre settemila (di cui circa il 30% sono state ritenute accoglibili *in toto* o parzialmente).

Quanto ai contenuti del piano, la città è suddivisa in tre sistemi: il sistema insediativo; il sistema ambientale e agricolo; il sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti.

In tale quadro, il nuovo PRG prevede diversi meccanismi perequativi e compensativi per la sua attuazione. Il funzionamento di tali istituti è regolato dalle Norme tecniche di attuazione (NTA), un articolato fin troppo ampio - 109 articoli distribuiti in novanta pagine - dalla lettura poco agevole; an-

che se, rispetto alla versione adottata nel 2003 e a quella controdedotta nel 2006, il testo finale, a seguito degli interventi adottati in sede di conferenza di pianificazione, appare più razionale, soprattutto per la parte riguardante la perequazione.

L'importanza della perequazione, del resto, è sancita dalle NTA sin dall'articolo 1, comma 2, ai sensi del quale «Il Piano persegue gli obiettivi della riqualificazione e valorizzazione del territorio, secondo i principi della sostenibilità ambientale e della perequazione urbanistica e nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa, nel quadro della legislazione vigente». Il capo IV delle Disposizioni generali (artt. 17-22), poi, è interamente dedicato ai «criteri e modalità di perequazione».

I criteri e le modalità di perequazione

L'articolo 17, comma 1, delle NTA chiarisce immediatamente che il PRG introduce, quale «disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale». Come si legge nella relazione tecnica della conferenza di co-pianificazione, infatti, il sistema di perequazione previsto dal nuovo PRG è volto a ridistribuire i "vantaggi" e compensare gli "svantaggi" generati dalle nuove previsioni urbanistiche, nonché a compensare gli "svantaggi" dovuti alla pregressa condizione di degrado del patrimonio edilizio esistente.

Note:

(5) T.A.R. Lazio, sez. I, n. 1652/1999. Il Piano era stato impugnato da alcune società, proprietarie di aree trasformate da edificabili in agricole. Il giudice ha rigettato il ricorso, affermando che l'istituto "pubblicistico" della compensazione previsto nel piano, «inquadra nell'ambito del processo di disciplina dell'uso del territorio, quale ristoro, a valenza perequativa, del sacrificio della rendita fondiaria soppressa a favore della complessiva salubrità ambientale, già da ora vincola l'amministrazione nell'an, e ne circo-scrive inoltre il *quomodo* entro il confine di elementi identificativi sufficientemente definiti, avuto riguardo alla natura di pianificazione primaria della norma».

(6) Delibera C.C. n. 33 del 19-20 marzo 2003.

(7) Delibera C.C. n. 64 del 21-22 marzo 2006.

(8) Delibera C.C. n. 22 del 12 febbraio 2008.

(9) Si v. l'art. 66-bis, L.R. Lazio n. 38/1999, inserita dall'art. 70, comma 7, L.R. Lazio n. 4/2006, con decorrenza, ai sensi del medesimo art. 70, comma 8, dalla data di adozione del piano territoriale paesistico regionale (PTPR) avvenuta con deliberazione della Giunta regionale del 25 luglio 2007, n. 556.

(10) Cons. Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2008, n. 2.

Si tratta, pertanto, di una perequazione generalizzata e a priori, sia di volumi che finanziaria.

Sono descritte, poi, cinque fattispecie di perequazione (regolate nei successivi articoli): gli Ambiti di compensazione; il contributo straordinario; le compensazioni urbanistiche; gli incentivi per il rinnovo edilizio; la cessione compensativa.

Il PRG distingue, inoltre, tra previsioni edificatorie esercitabili *in situ* e quelle da trasferire in altre aree, nonché, sulla stessa area, tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari o riservate al Comune ovvero tra previsioni edificatorie attuabili per intervento diretto o indiretto.

Per quanto attiene alle cinque fattispecie perequative individuate dal PRG, gli Ambiti di compensazione sono specifiche porzioni di territorio (come le centralità metropolitane e urbane, ad esempio) in cui il PRG distingue tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari, quantificate sulla base della disciplina urbanistica previgente, e quelle riservate al Comune per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano). Gli ambiti si attuano per intervento indiretto, di iniziativa pubblica o privata. Ciò comporta che, approvato lo strumento urbanistico esecutivo, i proprietari dell'ambito cedano, a titolo gratuito, al Comune o a soggetti terzi dallo stesso individuati la superficie fondiaria corrispondente alle previsioni edificatorie riservate al Comune.

Le compensazioni urbanistiche, invece, si riferiscono alle capacità edificatorie "promesse" con il Piano delle certezze e non ancora attribuite. Il nuovo PRG, infatti, ha tra i suoi obiettivi quello di attuare le compensazioni individuate in quella variante e in altri atti successivi approvati dal Consiglio comunale. L'edificabilità da compensare deve essere localizzata innanzitutto negli Ambiti di compensazione; ma possono usarsi anche altri ambiti edificabili o di patrimonio edilizio esistente, purché vi sia l'accordo tra proprietari e titolari delle compensazioni. È opportuno segnalare che l'edificabilità da localizzare è determinata, per quantità e destinazioni d'uso, sulla base del principio di equivalenza del valore immobiliare rispetto alla edificabilità da compensare. Infine, per l'assegnazione delle aree sono previste procedure di selezione pubblica rivolta ai soggetti destinatari delle compensazioni.

Il contributo straordinario di urbanizzazione si applica alle più rilevanti valorizzazioni immobiliari prodotte dal nuovo PRG rispetto alla disciplina urbanistica previgente (11).

Il contributo è pari ai due terzi del valore immobiliare conseguibile a seguito delle disposizioni del PRG (può essere anche incrementato o ridotto). Si tratta di una forma di perequazione volta a riequilibrare gli effetti della rendita determinata dal nuovo piano. Il contributo, peraltro, può essere versato direttamente al Comune oppure scomputato mediante la diretta realizzazione delle opere.

Gli incentivi (urbanistici) per il rinnovo edilizio consistono in un "premio" di edificabilità al fine di promuovere la riqualificazione urbana in tutto il sistema insediativo esistente. Gli incentivi sono utilizzati per il reperimento di standard urbanistici, per la realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici e per il rinnovo del patrimonio edilizio. In quest'ultimo caso, gli incentivi consistono nella maggiorazione della Sul esistente che, se non localizzabile *in situ*, può essere trasferita - rispettando il criterio dell'equivalenza economica - negli Ambiti di compensazione ovvero nelle aree dei Programmi integrati. Spetta proprio ai Programmi integrati, di fatto, dover stabilire gli interventi da incentivare e le modalità e i livelli di incentivazione, nonché dover determinare i tempi di un eventuale trasferimento degli incentivi in altri ambiti.

La cessione compensativa, da ultimo, si pone quale strumento alternativo all'esproprio per le aree a destinazione pubblica. Queste, in specifici ambiti e per finalità di riqualificazione urbana, possono essere acquisite tramite la concessione ai proprietari di previsioni edificatorie da localizzare *in situ* o trasferibili negli Ambiti di compensazione. Le aree, quindi, sono acquisite mediante la concessione alla proprietà di una edificabilità commisurata all'estensione dell'area, ma da concentrare su una parte di essa o da trasferire su altra area; la cessione delle aree deve avvenire mediante atto pubblico, registrato e trascritto. L'acquisizione dell'area avviene per intervento diretto, ovvero mediante partecipazione al Programma integrato. Nel primo caso, l'edificabilità a favore della proprietà è pari a 0,04 mq/mq, da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 90% (12).

Nel caso di partecipazione al Programma integrato, l'edificabilità privata è pari a 0,06 mq/mq e viene trasferita all'interno dei tessuti della Città da ristrutturare o negli altri Ambiti di compensazione,

Note:

(11) Art. 20, NTA.

(12) Sull'area che rimane di proprietà privata sono consentite solo determinate destinazioni d'uso, come «piccole strutture di vendita»; «pubblici esercizi»; altri servizi privati.

assumendo le destinazioni d'uso ivi ammesse, mentre l'intera area viene ceduta al Comune (13).

Il sistema descritto è particolarmente intricato e costituisce il risultato dell'uso di diverse tecniche: perequazione, compensazione, incentivi e premialità.

In termini più sintetici, e con specifico riguardo al governo dei diritti edificatori, si traggono tre conseguenze: innanzitutto, vi è l'uso di un principio generale di perequazione, la cui prevalente applicazione si ha nella formazione dei programmi integrati; le compensazioni urbanistiche sono limitate a fattispecie definite, prima fra tutte l'edificabilità da localizzare a seguito dell'approvazione del Piano delle certezze; sono regolate forme di cessione compensativa, applicabili per il reperimento di aree a destinazione pubblica.

Le tecniche innovative del PRG di Roma

Come può emergere dalla lettura delle sentenze del TAR Lazio, n. 1524 e n. 2383 del 2010, le tecniche innovative del PRG di Roma non hanno convinto il giudice amministrativo per gli aspetti che riguardano le modalità di realizzazione dei programmi integrati d'intervento (Print). Questi costituiscono uno strumento di attuazione delle previsioni del piano basate sull'incontro pubblico-privato, le cui procedure risultano applicabili in molte zone di piano regolatore e, di fatto, non sono state poste in discussione dall'AGA.

Quelli che il TAR ha giudicato illegittimi sono due aspetti della disciplina.

Il primo è quello che prevede l'attribuzione di una determinata edificabilità dell'area, parte della quale, tuttavia, viene ceduta direttamente al Comune, il quale la utilizza per la realizzazione di opere di urbanizzazione.

Il secondo aspetto è quello in virtù del quale, in caso di edificabilità concessa al privato, questo debba corrispondere un contributo straordinario (oltre agli oneri di urbanizzazione) ai fini dell'urbanizzazione dell'area.

Sul primo punto - giudicando inconferente al caso *de quo* il richiamo alle recenti disposizioni introdotte dalla L. n. 244/2007, art. 2, commi 258 e 259, che riguardano espressamente l'edilizia sociale, disciplinate ora dalla L.R. Lazio n. 21/2009, e che prevedono un meccanismo di tal genere -, il giudice amministrativo ha ritenuto che lo *jus aedificandi* continua ad inerire al diritto di proprietà e, quindi, poiché il meccanismo adottato dal Comune è privo di copertura legislativa nazionale di carattere gene-

rale, se una determinata area esprime una certa edificabilità, in base allo strumento urbanistico attualmente vigente, essa spetta tutta al privato secondo la legge e la Costituzione.

Lo strumento adottato dal Comune di Roma, con riferimento agli Ambiti di compensazione, configura, invece, una forma di espressa sottrazione ai proprietari della parte maggioritaria della quota di edificabilità aggiuntiva agli stessi riconosciuta.

E questo, afferma il TAR, non come esito di una "negoiazione": la quota riservata alla mano pubblica è stabilita "a priori" dal piano, il quale dapprima la quantifica con precisione, e conseguentemente stabilisce a carico dei proprietari degli Ambiti di compensazione (art. 18, comma 4 delle NTA) un puntuale obbligo - una volta approvato lo strumento urbanistico esecutivo - di cedere al Comune, o a soggetti terzi dallo stesso individuati, la superficie fondiaria corrispondente alle previsioni edificatorie riservate al Comune medesimo.

Già ci si era imbattuti in pronunce del genere; si veda la decisione del Cons. Stato, sez IV, 21 agosto 2006, n. 4833, che aveva confermato la sentenza del TAR Veneto, sez. I, n. 1356/1997, con la quale erano state annullate le disposizioni del PRG del Comune di Bassano del Grappa che prevedeva direttamente da parte delle NTA di un piano particolareggiato (da attuare presumibilmente con il sistema perequativo) una riserva al comune del 50% delle volumetrie concesse alle aree private.

In sostanza, il nostro ordinamento prevede che in materia di disciplina della proprietà si possa procedere o attraverso poteri conformativi o attraverso l'esproprio delle aree: *tertium non datur*.

La disposizione della citata L. n. 244/07 introduce un'innovazione inapplicabile al caso di specie, la quale, peraltro, potrebbe sollevare un problema di costituzionalità.

Il caso di specie mette, inoltre, 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 solo nel caso di accordi con il privato o in caso 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.

Nota:

(13) La Sul privata generata dall'applicazione della cessione compensativa nella Città da ristrutturare può essere trasferita esclusivamente all'interno degli ambiti di provenienza.

Sui casi di accordi pubblico-privato vanno qui richiamate le recenti sentenze del Cons. Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4015 e n. 4014, le quali - confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. V n. 33/2003, Cass. civ., 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 aveva ritenuto legittima una quantificazione degli oneri superiore a quelli dovuti in base alle tabelle parametriche fissate dal comune. Si aderiva, così, alla tesi di M. S. Giannini, secondo il quale il consenso della controparte è idoneo a superare il principio di legalità.

Nel caso del Print, quindi, la richiesta da parte dell'amministrazione, di maggiori prestazioni ai privati, oltre alla cessione delle aree per standards ed alla realizzazione di ulteriori opere di urbanizzazione, è possibile solo trovando un accordo con i proprietari, ma non attraverso l'imposizione di una norma di piano.

D'altra parte, il giudice amministrativo ha ritenuto che il contributo straordinario richiesto al privato per la realizzazione di opere di urbanizzazione *extra* oneri va considerata come prestazione patrimoniale soggetta a riserva di legge ai sensi dell'art. 23 Cost., mettendo in evidenza anche in questo caso che tale prestazione non è determinata in base ad un accordo convenzionale, ma è determinata *ex ante* dalla disciplina di piano. Da qui l'illegittimità delle relative previsioni.

Le ragioni della perequazione

La fortuna recente del sistema perequativo, testimoniata dalle rammentate leggi regionali, 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 rappresentato 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 D.M. n. 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, che per i suoi effetti reiterativi di durata, tende 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.

Com'è noto, secondo la sentenza della Corte Costituzionale n. 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 (L. n. 244/2007) art. 2, commi 89-90, ha colmato il vuoto legislativo determinato dalla predetta 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.

L'adozione dei sistemi perequativi come criterio di giustizia redistributiva

Ecco, allora, che il ricorso alla perequazione urbanistica, all'interno dei piani regolatori, non è più un'opzione, ma diviene un 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 pluralità delle funzioni.

Con la formula "perequazione urbanistica" si allude genericamente ad un preciso connotato finalistico della pianificazione, che si risolve 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. È così che l'imperatività e la rigidità dello *zoning*

con effetti vincolistici vengono sostituite dalla flessibilità e dalla negoziabilità della definizione di zone "miste" e polifunzionali, 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, talché 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.

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, riferito all'intera area, all'interno della quale viene assentita una *volumetria complessiva di comparto* da realizzare, 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 censurare la persistente inerzia attraverso modalità

espropriative, ed una funzione di controllo sul rispetto delle previsioni di piano in fase di rilascio delle autorizzazioni edilizie.

Il problema della 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.

Ebbene, s'è visto, che, mentre manca una legge generale sui principi in materia di governo del territorio, il legislatore regionale (ad es. Lombardia e Veneto) ne ha delineato i tratti generali (v. le citate leggi regionali).

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 (14). 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 (15). In quest'ottica, il sistema perequativo non necessiterebbe, laddove mancasse, di una disciplina legislativa regionale, poiché si muoverebbe 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 L.R. Emilia Romagna n. 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, il cui completamento si coniuga

Note:

(14) *Ex multis*, T.A.R. Emilia Romagna n. 22 del 1999; T.A.R. Campania, Salerno sez. I, 5 luglio 2002, n. 670.

(15) Cons. Stato, sez. V, 7 dicembre 1979, n. 772.

con l'esigenza di migliorarne i servizi collettivi e di riqualificazione degli immobili esistenti.

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 sentenza della Corte Costituzionale n. 179/99, che ha legittimato l'istituto della compensazione urbanistica, sia dalla rimozione nell'art. 11 della L. n. 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 in essi dei diritti edificatori.

Non va sottaciuto tuttavia, che data la varietà dei modelli perequativi concretamente elaborati e sperimentati - modelli che incidono sul diritto di proprietà - è auspicabile un intervento legislativo 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, in relazione ai quali 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, specie in relazione ai negozi interprivati quali la cessione di cubatura o il trasferimento di volumetria.

Nel primo caso, il carattere della realtà è più evidente, poiché l'area cedente e l'area di atterraggio sono chiaramente identificate nell'ambito del piano urbanistico. Di dubbia legittimità è, invece, la seconda soluzione.

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 sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4833, che ha confermato la sentenza del T.A.R. Veneto, sez. I, n. 1356/1997, con la quale erano state annullate le disposizioni del PRG del Comune di Bassano del Grappa, che prevedeva direttamente da parte delle 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 solo 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 tuttora rammentate le surriportate sentenze Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4015 e 4014, le quali - confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (16), affermano che, nel caso di convenzioni ur-

Nota:

(16) Cons. Stato, sez. V, n. 33/2003, Cass. civ., sez. I, n. 6482/1995.

banistiche, 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.

Le innovazioni della legge finanziaria per il 2008

La legge finanziaria per il 2008 (n. 244/007), all'art. 2, commi 258 e 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.

È 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 D.M. n. 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 L.R. 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, comma 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. n. 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 n. 448/2001) ed il declino dei piani di edilizia economia e popolare.

Le sentenze del TAR Lazio, Roma, n. 1524 e n. 2383 del 2010

Com'è noto, prima di ogni riconoscimento giuridico, la perequazione urbanistica è stata oggetto di sperimentazione da parte dei Comuni che ne hanno fatto largo impiego anche in assenza di leggi regionali o nazionali che ne legittimassero l'utilizzo per l'attuazione degli strumenti urbanistici. Diversi piani hanno sviluppato nuove modalità di attuazione degli strumenti urbanistici senza alcun riferimento legislativo a proprio fondamento, sviluppando sulla base delle norme esistenti formule in grado di superare i limiti dei tradizionali strumenti attuativi fondati su vincoli ed espropriazione per pubblica utilità.

L'intervento del legislatore regionale si è limitato poi a delineare spesso con grande sintesi i nuovi istituti giuridici: le poche righe con cui molte leggi di riforma urbanistica regionale trattano il tema della perequazione lasciano ampio spazio all'interpretazione di tecnici e amministratori.

L'operato del giudice amministrativo diviene così decisivo per comprendere il limite tra le sperimentazioni legittime, destinate a rappresentare modelli di azione virtuosi per i Comuni interessati a una superiore efficacia degli strumenti urbanistici, e le innovazioni prive della necessaria sostenibilità giuridica.

Le censure della recente sentenza del T.A.R. Lazio n. 2383/2010 in merito agli strumenti promossi dal Piano regolatore di Roma - a poca distanza dalla sentenza n. 1524/2010 di analogo tenore - sono dunque di rilevante interesse.

I ricorsi su cui il TAR si è espresso riguardano, infatti, tutti gli istituti di perequazione urbanistica e finanziaria introdotti dal PRG della capitale.

Il «complessivo intervento demolitorio» del ricorso, riconosciuto dallo stesso TAR Lazio, permette di valutare la tenuta giuridica di norme che cercano deliberatamente di innovare il processo di attuazione del piano.

L'esito consiste nel sostanziale ridimensionamento della perequazione allargata, tentata dal PRG della capitale, ovvero degli strumenti che promuovono inedite quanto fragili sintesi tra strumenti di attuazione del piano e forme di prelievo del plusvalore esito delle scelte urbanistiche.

Più in generale, le censure del TAR Lazio rendono opportuna una maggiore cautela circa la sperimentazione di strumenti che si collocano tra l'urbanistica e il finanziamento del welfare urbano: in assenza di precisi riferimenti normativi, appare più utile ritornare ai caratteri fondanti dell'istituto perequativo, affinandone l'applicazione piuttosto che promuoverne una discutibile integrazione con le leve della finanza locale.

Il contributo straordinario

A premessa delle proprie considerazioni, il TAR Lazio «non può che prendere atto della centralità» del contributo straordinario e degli altri strumenti di perequazione e compensazione nell'architettura del nuovo piano, rinunciando nondimeno a entrare «nei complessi dibattiti che attengono sia alla scienza urbanistica sia all'ambito delle scelte rientranti nel circuito dell'indirizzo politico-amministrativo» e attenendosi invece «al profilo strettamente tecnico-giuridico della ricostruzione della natura del contributo straordinario e degli altri istituti di perequazione e compensazione previsti dal PRG».

Senza dunque entrare nel merito dell'architettura generale degli strumenti attuativi, la sentenza del TAR Lazio censura tre volte il nuovo PRG della capitale. La prima riguarda il contributo straordinario previsto dall'articolo 20 delle Norme tecniche di attuazione, con ragioni e argomenti analoghi a quelli sviluppati nella sentenza n. 1524/2010 dello stesso tribunale.

Parte dell'edificabilità complessiva attribuita alle proprietà è soggetta a un contributo straordinario, di cui l'articolo 20 delle NTA determina la natura e l'ammontare: le plusvalenze immobiliari determinate dalle previsioni urbanistiche del PRG «sono soggette a contributo straordinario di urbanizzazio-

ne, commisurato a tali valorizzazioni e posto a carico del soggetto attuatore».

Il contributo straordinario è quindi «stabilito in misura pari al 66,6% (due terzi) del valore immobiliare», ma tale percentuale «può essere incrementata in sede di definizione degli interventi indiretti, ove previsti, o ridotta fino a un minimo del 60%, al fine di incentivare la qualità progettuale degli interventi». Sotto il profilo economico, il Comune subordina così l'attribuzione di quote di edificabilità al prelievo di due terzi del plusvalore, lasciando alla proprietà solo una frazione modesta della rendita legata a tale specifica quota dell'edificabilità complessiva. Il Collegio indaga la natura del contributo straordinario, ribadendone la natura non tributaria, come del resto aveva già fatto con la sentenza n. 1524/2010. Esso va invece «accostato, per analogia, all'ordinario contributo per oneri di urbanizzazione» ed è utile sottolineare come questi ultimi rappresentino «un corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore, connesso al rilascio della concessione edilizia, a titolo di partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici» che la proprietà ne ritrae.

Il contributo rappresenta uno degli esiti di un accordo convenzionale tra amministrazione e proprietà nei procedimenti negoziali a cui il piano fa costante riferimento. Appare tuttavia evidente il carattere pubblicistico del contributo stesso: si tratta allora di valutare in quale misura la natura convenzionale dei contributi consenta di superare il principio di legalità e quindi l'assenza di specifiche norme di legge a proprio fondamento.

A questo proposito è utile sottolineare come, in sede di convenzione, «il privato può liberamente assumere impegni patrimoniali più onerosi rispetto a quelli previsti dalla legge». E, ancora, «che non è escluso che ciò possa valere anche qualora alcuni contenuti dell'accordo vengano proposti dall'Amministrazione in termini non modificabili dal privato».

Il giudice amministrativo sottolinea come il singolo accordo può evidenziare *ex post* oneri la cui ampiezza ecceda quella dei contributi fissati per legge.

A rilevare giuridicamente è invece la previsione *ex ante* di un contributo straordinario determinato a priori relativamente alla base del contributo, alla quota aggiuntiva di edificabilità, e circa la determinazione della aliquota di prelievo.

Il rispetto «non solo del principio di legalità, ma della vera e propria riserva di legge prevista dall'ar-

articolo 23 della Costituzione» - che, lo ricordiamo, sancisce come nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge - diviene ineludibile.

La censura appare così fondata: è infatti illegittima, secondo il Collegio, la previsione del contributo straordinario, privo com'è della necessaria base legislativa statale o regionale.

Gli ambiti di compensazione

Il Collegio censura, in secondo luogo, gli Ambiti di compensazione.

In tali ambiti, all'edificabilità attribuita alla proprietà si affianca anche un significativo potenziale edificatorio assegnato alla stessa amministrazione.

Ne sono un esempio gli ambiti di riserva a trasformabilità vincolata nei quali è previsto un indice medio di edificabilità territoriale pari a 0,3 mq/mq, di cui ai proprietari spetta una quota parte pari a 0,06 mq/mq, mentre il resto del potenziale volumetrico spetta al Comune per il conseguimento di finalità pubbliche (art. 67, comma 3); o ancora gli ambiti prevalentemente residenziali ove è prevista la possibilità che la superficie edificabile «possa essere raddoppiata a condizione che ben l'80% della Sul aggiuntiva venga riservata all'Amministrazione comunale» (art. 61, comma 2).

Il Collegio evidenzia come negli ambiti di compensazione si ha «l'attribuzione al proprietario di una nuova quota di edificabilità con una contestuale - e sostanzialmente unilaterale - sottrazione parziale della stessa: fenomeno che non è conforme alla legislazione vigente» alla luce dei principi costituzionali e di legalità dell'azione amministrativa.

In tale valutazione, il Collegio conferma quanto già sostenuto dal Consiglio di Stato, il quale aveva già autorevolmente affermato come non sia possibile rinvenire alcuna «fonte legislativa che autorizzi una riserva di proprietà fondiaria alla mano pubblica in assenza di specifica normativa primaria» e delle garanzie previste dalla Costituzione. L'ipotesi dunque di una edificabilità di pertinenza dell'amministrazione è censurata dal Collegio in quanto estranea al nostro ordinamento e la norma del PRG è conseguentemente annullata.

È utile sottolineare come la norma rivelatasi illegittima non faccia riferimento alla perequazione tradizionalmente intesa. Quest'ultima infatti distribuisce il potenziale edificatorio tra le proprietà interessate da processi di trasformazione urbanistica, senza distinzione tra aree destinate a funzioni pubbliche o private, eliminando così la tradizionale di-

stinzione tra proprietari soggetti all'espropriazione e quelli invece beneficiari del plusvalore legato alle scelte amministrative. La norma del nuovo PRG capitolino prevedeva invece la ripartizione del potenziale edificatorio non solo e non tanto tra le proprietà, quanto invece tra l'amministrazione comunale e queste ultime, con una discontinuità ammissibile sotto il profilo concettuale, ma evidentemente insostenibile sotto quello giuridico.

La cessione compensativa

La terza censura del Collegio riguarda l'istituto della cessione compensativa. Quest'ultima prevede che per specifici ambiti del piano, la proprietà possa ottenere, in alternativa all'indennità di esproprio, un'edificabilità da concentrare su una limitata porzione della stessa, ovvero da trasferire su altre aree urbanisticamente idonee.

In particolare, il terzo comma dell'art. 22 delle NTA, prevede che, «in caso di partecipazione del privato a un programma integrato, allo stesso venga riconosciuto un indice di edificabilità pari allo 0,06 mq/mq da trasferire all'interno dei tessuti della città da ristrutturare o negli altri ambiti di compensazione (...); per contro l'intera area del privato viene ceduta al Comune». Nel caso di intervento diretto, il quarto comma dello stesso articolo prevede invece «a favore del proprietario, un indice di edificabilità pari a 0,04 mq/mq da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 90%».

La norma relativa alla cessione compensativa è annullata con specifico riferimento alle modalità di determinazione degli indici.

È doveroso sottolineare come il Collegio censuri specificatamente la norma in relazione a questo aspetto.

Più precisamente, la predeterminazione di un indice molto contenuto sembra configurarsi come un arbitrario strumento di compressione della rendita fondiaria. Tale compressione non si rivela peraltro funzionale a sostenere gli «oneri pubblici specificamente conseguenti all'intervento privato» e ritenuti «necessari o prioritari ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico generale», quanto costituisce un obiettivo in sé legato al contenimento della spesa pubblica.

A essere censurato è dunque l'impiego di indici destinati prioritariamente a comprimere il valore dei suoli allo scopo di consentirne una più agevole acquisizione da parte dell'amministrazione e non funzionali allo sviluppo di un disegno delle parti pubbliche e private della città.

Strumenti così configurati costituiscono un'indebita imposizione patrimoniale, una «sottrazione ai proprietari della parte maggioritaria della quota di edificabilità agli stessi riconosciuta». È allora doveroso sottolineare come nell'attuale ordinamento esistono «il potere conformativo e il potere espropriativo, ma non esiste, in via generale, l'ibrido costituito dal meccanismo in esame»: gli indici, in altri termini, devono sostanziare da un punto di vista quantitativo un progetto di città, articolato nelle sue diverse componenti, e non deve trasformarsi in uno strumento per l'acquisizione di aree a valori inferiori a quelli dovuti per legge.

Ancora una volta, accordi tra proprietà e amministrazione possono pervenire a indici di edificabilità e ripartizioni fondiarie molto favorevoli alla comunità. Il Collegio evidenzia tuttavia il «carattere sostanzialmente non negoziato» degli indici e delle superfici da cedere nel quadro delle cessioni compensative.

Infatti il privato, «se intende accedere all'edificabilità riconosciuta dal piano, non può sottrarsi a questa contestuale ablazione stabilita con una vera e propria norma vincolante *ex ante* in via generale»: se dunque la cessione compensativa si perfeziona entro accordi negoziati, norme rigide ne prefigurano lo sviluppo richiedendo in questo modo precise disposizioni normative a proprio fondamento.

Merita ricordare come gli altri aspetti della cessione compensativa non siano in alcun modo stati interessati dalla censura del collegio.

La possibilità di trasferimento del potenziale di edificazione e della contestuale cessione all'amministrazione dei suoli resta estranea al giudizio del tribunale amministrativo.

Ne è peraltro confermata il fatto che l'istituto della compensazione urbanistica, che prevede l'acquisizione di aree per mezzo dell'attribuzione di capacità edificatorie da trasferire in ambiti urbanisticamente idonei senza fissare alcun indice di edificabilità, non è oggetto di censura in ragione della natura esclusivamente programmatica della norma.

La sentenza del Consiglio Stato, sez. IV, n. 216/2010

Ad un caso che possiamo definire di oculata conformazione edificatoria con finalità compensative e - quando trattasi di ambiti appartenenti a diversi proprietari -, anche perequative, risulta relativa la recente decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 216/2010.

Con la stessa sentenza, si viene ad arricchire il

quadro giurisprudenziale relativo ai modelli perequativo-compensativi, ai quali varie amministrazioni comunali hanno fatto ricorso in applicazione di disposizioni legislative regionali.

A detto quadro giurisprudenziale viene, per ovvie ragioni, viepiù attribuita rilevanza, anche a causa della mancanza della legge quadro sul "governo del territorio" che da lungo tempo si auspica intervenga e contenga anche chiari principi in materia di perequazione e compensazione (e anche ovviamente di conformazione edificatoria), nonché a causa della vaghezza di alcune disposizioni regionali.

Si è in presenza ormai di numerose sentenze e decisioni del giudice amministrativo, le quali, però, da sole, non possono dare risposta a tutti gli interrogativi che si pongono.

Prima di cercare di indicare quale è il contributo che con detta decisione relativa al PRG di Padova viene dato all'indicato quadro giurisprudenziale, conviene ricordare che da tempo si è in presenza non di un modello perequativo, ma di vari modelli perequativo-compensativi che presentano diversità di rilievo. È possibile una catalogazione che, come tutte le catalogazioni, risulta un pò arbitraria.

Si ha un modello di perequazione per comparti, dai più già considerato vecchio, in quanto risulta nella sostanza applicato già da decenni in tutti i casi di subordinazione degli interventi edilizi all'approvazione di piani urbanistici esecutivi, aventi in primo luogo la finalità di garantire adeguate urbanizzazioni e, quindi, tra l'altro, la cessione gratuita al Comune delle aree destinate a tutti i vari servizi pubblici (17).

Nota:

(17) La dottrina non ha dedicato particolare attenzione all'istituto del comparto e i contributi più significativi risalgono a diversi decenni addietro. Qui di seguito si riportano gli scritti dedicati al comparto edificatorio in generale: V. Mazzarelli, *Comparto edificatorio*, in *Enc. Dir.*, Roma, 1988; P. Stella Richter, *Comparto edificatorio*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1960, vol. VII, 1027 ss.; Id., *I comparti edificatori*, Milano, 1960; Id., *Sulla formazione dei comparti edificatori*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1960, II, 21 ss.; Id., *Sulla attuazione dei comparti edificatori ad opera dei privati*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1960, II, 59 ss.; Id., *Sulla attuazione dei comparti edificatori ad opera della p.a.*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1960, II, 127 ss.; Id., *Limiti di efficacia delle destinazioni d'uso delle aree operate dai piani urbanistici comunali*, nota a Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 1964, n. 109, in *Giust. Civ.*, 1964, II, 296 ss.; F. Bile, *Sul concetto di norma di relazione: appunti sugli artt. 20 e 23 della legge urbanistica*, nota a Cass., Sez. Un., 10 gennaio 1959, n. 42, in *Giust. Civ.*, I, 1959, 657 ss.; P. Perlingieri, *Commento all'art. 870 c.c.*, in *Codice civile annotato con la giurisprudenza e la dottrina*, II ed., Bologna, 1991, 138 ss.; M. Pacelli, *L'espropriazione dei comparti edificatori*, in *Nuova Rass.*, 1963, 621 ss.; P. Mantini, *Scenari evolutivi del diritto urbanistico*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1995, III, 111 ss.; D. Rodella, *Comparti edificatori*, in *Corr.* (segue)

Meno datato è il modello perequativo-compensativo in forza del quale, anche al di fuori dei comparti, vengono attribuite alle aree vincolate per servizi pubblici diritti edificatori suscettivi di utilizzazione, nei casi di cessione gratuita delle aree stesse al Comune, solo in forza del loro trasferimento in ambiti edificabili.

Trattasi di un modello al quale viepiù viene fatto ricorso e la cui applicazione spesso, però, risulta problematica in quanto non viene, per lo più, garantito il cd. "atterraggio" dei diritti edificatori attribuiti a dette aree vincolate.

Si ha, infine, un modello misto, che è quello di cui alle norme del PRG del Comune di Padova, cui si riferisce la suddetta decisione del Consiglio di Stato.

Esso si contraddistingue per la scelta con la quale ad ambiti prima vincolati per attrezzature o servizi pubblici e/o che, comunque, sono destinati prevalentemente (ma non esclusivamente) alla realizzazione di attrezzature e servizi pubblici (e in particolare alla realizzazione di parchi), viene attribuito un indice di edificazione, prevedendo, però, la cessione al Comune di larga parte degli stessi (nel caso di Padova dell'80%) e la utilizzazione dei diritti edificatori di pertinenza dell'intera superficie territoriale su una loro parte minoritaria (nel caso di Padova il 20% della superficie stessa).

Nel caso in considerazione, quindi, non si può parlare di un comparto vero e proprio.

La sua individuazione risulta infatti (in modo evidente) "strumentale" al fine di garantire all'amministrazione comunale l'acquisizione indolore di una parte molto rilevante di esso e di compensare i proprietari delle aree mediante l'attribuzione di diritti edificatori non da utilizzare altrove in forza di trasferimento (come nel caso dell'ordinario modello perequativo-compensativo), ma *in loco*, sulla indicata parte minoritaria dell'ambito.

Com'è noto, all'origine, la perequazione è stata oggetto di privilegiata attenzione da un angolo visuale attento al principio della equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione.

Tale principio è stato oggetto di applicazione in particolare mediante il ricorso al sopra indicato modello perequativo per comparti.

Successivamente, anche a causa dell'aggravarsi delle situazioni finanziarie dei Comuni, il ricorso a modelli perequativo-compensativi ad applicazione cd. diffusa o generale è stato anche assunto come strumento da utilizzare non solo per perseguire più ambiziosi obiettivi di equità distributiva, ma per evitare il ricorso a espropriazioni, negli ultimi de-

cenni divenute viepiù onerose, e, quindi, per ottenere acquisizioni indolori (*rectius: gratuite*) delle aree occorrenti per i servizi pubblici.

In tempi recenti - in seguito alla modifica della disciplina delle indennità di esproprio introdotta dalla citata sentenza della Corte Costituzionale del 2007, che ha comportato e comporta il riconoscimento ai proprietari espropriati del valore di mercato delle loro aree - i modelli perequativo-compensativi sono divenuti oggetto di maggiore attenzione, con un particolare occhio di riguardo per i problemi della politica dei servizi.

Infatti, allo stato, le Amministrazioni considerano pressoché proibitivo il ricorso all'applicazione del cd. modello espropriativo, non solo per quanto riguarda l'edilizia economica e popolare (si pensi alla desuetudine che da tempo si riscontra quanto all'applicazione dell'ancor vigente legge n. 167 e successive modifiche), ma anche per garantire le necessarie dotazioni di servizi pubblici.

Maggior interesse, quindi, riveste oggi il suddetto modello misto, che potrebbe trovare una più diffusa applicazione, in quanto compatibile con l'applicazione degli altri due suddetti modelli.

La chiara pronuncia del Consiglio di Stato della quale si discute dovrebbe incoraggiare il ricorso, in alcuni casi, alla particolare misura compensativa o perequativa (e non perequativa *tout court*); ciò solo, però, nei casi di ambiti destinati a servizi pubblici aventi adeguata estensione e suscettivi dello stralcio di una parte minoritaria ai fini della concentrazione

Nota:

(segue nota 17)

Amm., 1964, 365 ss.; A.M. Sandulli, *Espropriazione per l'edificazione di comparti e competenza giurisdizionale*, nota a Cass., Sez. Un., 9 dicembre 1960, n. 3212, in *Giust. Civ.*, 1961, I, 223 ss.; G.C. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, VI ed., Milano, 2009; E. Romano, M. A. Bazzani, *Comparti edificatori: discrezionalità amministrativa e ius aedificandi*, nota a T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 23 aprile 1997 n. 524, in questa *Rivista*, 1998, 191 ss.; A. Corsetti, *Comparto edificatorio*, in *Noviss. Dig. It., Appendice*, II, Torino, 1981, 98 ss.; E. Boscolo, *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, nota a T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 5 luglio 2002, n. 670, in *Riv. Giur. Edil.*, 2003, I, 823 ss.; E. Follerà, *Rigidità e elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in questa *Rivista*, 1999, 20 ss.; F. Pietrosanti, *Espropriazione in favore del proprietario diritti del conduttore: a proposito dei «comparti» nella legge per il terremoto di Messina*, nota a Cass., Sez. Un., 3 febbraio 1982, n. 645, in *Foro It.*, 1983, I, 421 ss.; E. Rafanelli, *I comparti a partecipazione obbligatoria come strumenti attuativi dei piani regolatori generali*, in *Nuova Rass. Leg. Dott. Giur.*, 1983, 928 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Osservazioni su vecchi e nuovi strumenti di attuazione in materia urbanistica (programmi pluriennali, lottizzazioni, comparti, piani di recupero)*, in *Impresa, Amb. Pubbl. Amm.*, 1979, I, 242 ss.

dei volumi di pertinenza anche della parte maggioritaria.

Il TAR Veneto, con la sentenza poi annullata dal Consiglio di Stato, aveva un pò sorprendentemente e sbrigativamente affermato che, con l'attribuzione di un indice di edificabilità di 0,15 mc x 1 mq (erroneamente assunta come un'attribuzione relativa solo al 20% della superficie complessiva) e con la previsione dell'obbligo di cedere al Comune l'80% della superficie dell'ambito, «(...) il Comune pur nel richiamo formale al neoistituto urbanistico della perequazione in realtà ha realizzato una sostanziale reiterazione dei vincoli espropriativi e di inedificabilità con ciò eludendo l'applicazione dei principi che presiedono alle determinazioni che espressamente reiterano tali tipi di vincoli».

Correttamente, il Consiglio di Stato, con la suddetta decisione, non solo ha evidenziato l'errore di fatto nel quale il giudice di primo grado era caduto, nel ritenere che l'indice di edificazione fosse da considerare applicabile solo con riferimento al 20% di ogni intero ambito, ma ha anche escluso che la configurazione, nella sostanza, di una scelta espropriativa potesse essere asserita «solo per l'entità dell'indice edificatorio adottato che le parti indicano come estremamente esiguo» (0,15 mc x mq).

Con la sentenza in esame viene anche evidenziato che «(...) con il sistema sopra descritto il privato continua a godere della capacità edificatoria dell'area di sua proprietà subendo solo un mutamento del luogo in cui tale capacità potrà trasformarsi in concreta edificazione».

Trattasi di asserzione che sembra possa considerarsi riferita o comunque essere invocata anche con riferimento all'ipotesi di attribuzione di capacità edificatoria suscettiva di utilizzazione non in una parte minoritaria dello stesso ambito (così come nella fattispecie presa in esame), ma in ambito diverso, in forza di trasferimento dei diritti edificatori di pertinenza dalle aree vincolate per servizi pubblici oggetto della suddetta (e cosiddetta) «cessione gratuita» all'amministrazione comunale.

Ciò si rileva anche in considerazione del fatto che il ricorso alla particolare misura compensativa e in qualche caso (ambiti appartenenti a più proprietari) «perequativa da comparto», sia pur anomalo, non è, come si è già detto, configurabile in tutte le ipotesi di aree per servizi e, comunque, non nell'ipotesi di aree destinate a servizi aventi limitata estensione.

Inoltre, occorre considerare che un forzato ricorso alla misura potrebbe determinare distorsioni delle scelte di pianificazione (ad esempio discutibili in-

dividuazioni di sub-ambiti edificabili promosse a fini di compensazione mediante concentrazione).

Ne consegue che può comunque risultare percorribile, in concreto, il ricorso anche a quella che si può indicare come l'ordinaria scelta di compensazione, ovvero quella che contempla solo il trasferimento in altri ambiti dei diritti edificatori attribuiti alle aree vincolate e non la concentrazione di essi su una parte delle aree stesse all'uopo stralciata.

Vantaggio della soluzione considerata legittima dal Consiglio di Stato è sicuramente anche quello di garantire l'«atterraggio» dei diritti edificatori attribuiti alle aree vincolate per servizi pubblici.

Trattasi, comunque, di un nodo ancora da sciogliere in modo chiaro a livello legislativo.

Solo in alcuni casi - ad esempio, in Lombardia (v. art. 11 della L.R. n. 12/2005) ed in Veneto (v. artt. 35 e 37 della L.R. n. 11/2004) - si è già in presenza di norme regionali che opportunamente prescrivono l'obbligo di cedere gratuitamente ai Comuni con le convenzioni relative ai piani e programmi attuativi, anche aree che i Comuni stessi debbono poi usare per cd. «compensazioni urbanistiche».

Incidentalmente, va rilevato invece, che, come evidenziato dal TAR Lazio, con le sentenze in esame, non è dato riscontrare l'esistenza di disposizioni analoghe nella legislazione urbanistica di detta Regione.

La previsione dell'obbligo di cessione per le suddette compensazioni urbanistiche (consentita, come si è visto, da alcune leggi regionali) può essere accompagnata da quella della possibilità per gli operatori di chiedere di raggiungere, in via alternativa, negli ambiti oggetto di conformazione edificatoria e per i quali viene fatto ricorso alla pianificazione attuativa, una densità fondiaria minima mediante l'acquisizione di diritti volumetrici di pertinenza di aree vincolate per attrezzature e servizi pubblici site al di fuori dei comparti.

Certo è che il problema dell'«atterraggio» non è comunque da eludere, se si vuole evitare la vanificazione, da un lato, degli obiettivi di equità distributiva al cui perseguimento già da lungo tempo sono preordinati i modelli perequativo-compensativi, e, dall'altro, degli obiettivi di acquisizione indolore delle aree occorrenti per la politica dei servizi; acquisizione che, per le indicate ragioni, appare sempre meno probabile mediante il ricorso ad espropri.

A questo punto, non può che auspicarsi la prospettiva della creazione di un quadro di maggiore certezza in forza dell'approvazione di una legge-quadro e, con essa, di chiari principî in materia di pere-

quazione, compensazione e conformazione a fini edificatori (da disciplinare ovviamente nel rispetto anche del principio costituzionale sulla funzione sociale della proprietà).

È da aggiungere che, sempre al fine di creare un quadro di maggiore certezza, nell'auspicata legge-quadro potrebbe essere inserita anche qualche norma relativa alla disciplina della proprietà fondiaria, interessante il governo del territorio e da far rientrare, però, nell'ambito della materia "ordinamento civile", di esclusiva competenza dello Stato.

Concludendo, le considerazioni sin qui svolte porterebbero a concludere per la necessità di una legge statale che introduca in via generale la distinzione tra edificabilità effettiva ed edificabilità potenziale, nonché, e soprattutto, la autonoma commerciabilità della seconda, con la connessa integrazione del sistema della pubblicità immobiliare; ciò è appena il caso di notare, dopo quanto già detto - non tanto perché sia indispensabile una legge cornice per l'affermazione del principio di perequazione nella materia, di potestà ripartita, del "governo del territorio", quanto piuttosto perché si tratta di incidere su istituti propri dell'ordinamento civile, materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Il problema non è di poco conto, poiché comporta inevitabilmente la rivisitazione dei concetti di proprietà e diritti reali, contenuti nel codice civile, con le relative elaborazioni dottrinarie e giurisprudenziali.

Si pone, inoltre, il problema della pubblicità del trasferimento dei diritti edificatori, poiché, in mancanza di apposite disposizioni, non sembra possibile effettuare la trascrizione nei registri immobiliari come avviene per i passaggi del diritto di proprietà.

Tuttavia, poiché è impossibile prevedere quando una legge nazionale di tal genere potrà essere approvata, conviene andare avanti a livello regionale, sperando nella benevola comprensione della Corte Costituzionale.

Su questo crinale, appare interessante la L.R. del Veneto (la citata L. 23 aprile 2004, n. 11), la quale mantiene bensì la perequazione nel limitato ambito tradizionale degli «interventi di trasformazione da realizzare unitariamente», ma introduce anche la categoria del tutto nuova dei "crediti edilizi", dei quali è prevista l'annotazione in un apposito registro.

Tale novità è finalizzata, per un verso, a premiare coloro che attuino «la demolizione di opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento

della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale» e per altro verso a consentire «compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria». Dunque la finalità dei crediti edilizi è diversa da quella perequativa, ma con gli stessi si attua comunque il superamento proprio di quell'elemento che si è visto suscitare le maggiori perplessità.

Ed invero, se si ritiene ammissibile l'introduzione dei crediti edilizi e della relativa pubblicità mediante una legge regionale, allora viene meno ogni possibile remora per l'attuazione di una vera e completa perequazione, di una perequazione cioè estesa anche a situazioni non assoggettate a iniziative costruttive necessariamente unitarie.