

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

Perequazione, Compensazione e Premialità edilizia

Seminario del 29 ottobre 2009

Avv. Giovanni Govi

La Perequazione

1) Definizione

Volendo cercare una definizione sintetica che racchiuda in sé tutte le varie sfaccettature dell'istituto in esame, la **perequazione** può definirsi **come una tecnica pianificatoria nella quale si realizza l'equa distribuzione dei vantaggi e dei costi prodotti dalla pianificazione**. Trattasi, in sostanza, dell'affermazione del principio **dell'(auspicata) indifferenza dei vari terreni rispetto al potere pianificatorio e si traduce nella ricerca di porre in essere meccanismi in grado di contrastare la sostanziale ingiustizia esistente nella diversità di valore fra terreni edificabili e terreni aventi le stesse condizioni ma soggetti a vincoli di inedificabilità perché destinati a fini pubblici o a previsioni comportanti limiti edificatori**.

In quest'ottica la perequazione **vuole superare**, in un certo senso contrapponendosi ad essa, **la tecnica pianificatoria tradizionale**, disciplinata dal D.M. n. 1444/1968, **la quale si incentrava sulla ripartizione del contenuto del piano regolatore generale in localizzazioni e zonizzazioni**, ossia nella imposizione sugli immobili di vincoli, nel primo caso (le localizzazioni), incidenti su un bene in particolare e comportanti la sua inedificabilità e, nel secondo caso (le zonizzazioni), incidenti su un insieme di beni e comportanti limiti – più o meno ampi – all'utilizzo edificatorio.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

2. Le ragioni della Perequazione.

Prima di addentrarsi nell'analisi dell'istituto della Perequazione, occorre, peraltro, interrogarsi sulle ragioni che da qualche hanno determinato il dilagare di un istituto, a lungo relegato nella pressoché inattuata disciplina dei comparti edificatori di cui all'art. 23 della L.n. 1150 del 1942.

A tal proposito, occorre soffermarsi su alcune riflessioni provenienti dalla dottrina più autorevole secondo cui **“al fondo del dilagare dell'interesse per l'istituto....vi è la modificazione profonda di alcuni scenari che pur non incidendo direttamente sul tema della perequazione ne hanno permesso più recentemente una rilettura ed un'applicazione assai estesa e multiforme”¹.**

Ebbene, proprio nell'intento di individuare e descrivere tali nuovi scenari, la richiamata dottrina ha declinato una sorta di elenco che, nell'ordine, richiama:

- **l'applicazione** anche all'urbanistica **del principio della giustizia distributiva** (proprio di altri settori della vita sociale ed economica quali la perequazione fiscale e tributaria, dei salari e degli stipendi) **con il conseguente richiamato superamento del sistema classico dello zoning inteso come distribuzione ordinata sul territorio delle diverse funzioni urbane** che, però, genera le ricordate discriminazioni tra proprietari per la natura vincolistica degli spazi da destinare alle opere collettive;
- **la sempre minor percorribilità** dell'**istituto espropriativo** nell'ambito delle normali scelte pianificatorie urbanistiche perché oneroso e conflittuale nonché scisso dalla realizzazione delle opere private. Ciò anche in considerazione di quanto statuito dalla **Corte Costituzione con la nota sentenza n. 348/2007** la quale, in ossequio alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), **ha sancito che l'indennizzo espropriativo va ora rapportato al valore venale del bene;**
- **la proliferazione dell'urbanistica per accordi: ossia l'applicazione anche nella materia urbanistica dei principi introdotti dalla L.n. 241/1990** ed, in

¹ Così Paolo Urbani, *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi*, Pausania, 25 maggio 2005, in www.Pausania.it

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

particolare, **del principio del ricorso agli accordi tra amministrazioni (art. 15) e degli accordi tra potere pubblico e privato (art. 11);**

- **il nuovo ruolo attribuito al privato** (anche in considerazione del principio, introdotto con la nuova legge costituzionale n. 3/2001, della **sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, 4° comma, Cost.) in grado di svolgere un ruolo pianificatorio** (accollo delle opere di urbanizzazione e cessione volontaria delle aree allo scopo di ottenere il risultato della urbanizzazione dell'area);
- **la diversa funzione assunta dagli enti locali territoriali anche in considerazione della innovazione del sistema di legittimazione elettorale di rappresentanza** (elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia): **sotto tale profilo è evidente che l'assetto del territorio, soprattutto in quanto servente alle esigenze di mercato, è in grado di determinare il consenso ed il seguito elettorale;**
- **il superamento della impostazione unitaria dello strumento urbanistico pianificatorio (PRG) a favore dell'articolazione del piano urbanistico in piano strutturale o, volendo seguire le definizioni della L.r. Veneto n. 11 del 23/4/2004, in piano di assetto del territorio (di durata ipoteticamente illimitata) ed in piano operativo comunale o piano degli interventi (di durata limitata nel tempo):** ciò con lo scopo, fra gli altri, di garantire che alla fissazione delle prescrizioni segua simultaneamente l'attuazione delle scelte concordate.

3. Il metodo pianificatorio della perequazione urbanistica: principi di base.

In considerazione delle finalità a cui aspira il metodo perequativo – **ossia, come rilevato, l'equa distribuzione di vantaggi ed oneri prodotti dalla pianificazione** – detto metodo ha come principio cardine quello secondo cui **la potenzialità edificatoria di un'area deve**

Avv. Giovanni Govi

necessariamente dipendere dalle sue caratteristiche e non da una scelta discrezionale dell'amministrazione.

Peraltro, come si avrà modo di osservare nel prosieguo, le modalità con cui, in concreto, si attua il metodo perequativo sono molteplici (tanto che si parla correntemente di “perequazioni” più che di “perequazione”): **nonostante ciò si ritiene, comunque, utile procedere sin da ora** – ed anche al fine di comprendere le problematiche che possono derivare dall'applicazione di tale metodo – **ad una breve schematizzazione del meccanismo di fondo di funzionamento del predetto metodo.**

In sintesi, può dirsi che il **metodo perequativo funziona in questi termini:**

- **si attribuisce un valore edificatorio omogeneo a tutte le aree rientranti in un ambito interessato da un intervento di trasformazione urbanistica;**
- **si prevede un'area ristretta nella quale dovrà concentrarsi l'edificazione e sulla quale verranno trasferiti tutti i diritti edificatori delle aree rientranti nell'ambito;**
- **si stabilisce che al Comune vengano trasferite gratuitamente (o al valore agricolo) le aree destinate a servizi.**

4. La Perequazione: il problema del fondamento giuridico.

Sin qui si è inteso analizzare le finalità, le motivazioni ed il meccanismo base su cui si fonda la perequazione. **Peraltro, dopo tale inquadramento di massima, occorre domandarsi se, e con quali limiti, la perequazione abbia un fondamento giuridico ed in particolare se la legislazione vigente permetta l'utilizzo della tecnica perequativa ed, eventualmente, se permetta l'utilizzo di alcune modalità di perequazione escludendone, invece, altre.**

Sotto tale profilo, infatti, è evidente che la domanda inerente la sussistenza o meno di fondamento giuridico nell'istituto della perequazione si è posta con sempre maggior urgenza in considerazione, da un lato, del proliferare di modelli perequativi negli strumenti di pianificazione locale e, dall'altro, della mancanza di una copertura legislativa generale. A tal proposito, deve, invero, considerarsi che, **mentre manca una legge generale sui principi in materia di**

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

governo del territorio che recepisca il modello perequativo di pianificazione, esiste e resiste, invece, una legge urbanistica (la n. 1150 del 1942) che, ai sensi del suo articolo 7, pone nella zonizzazione il nucleo irrinunciabile della pianificazione.

Ecco allora che, di fronte al moltiplicarsi dei modelli perequativi all'interno dei piani comunali e, recentemente, anche nelle legislazioni regionali, è toccato alla giurisprudenza amministrativa tentare di fissare alcune regole e principi in tema di pianificazione perequativa e, soprattutto, di delineare i rapporti intercorrenti tra la perequazione ed il principio di legalità che informa la pianificazione urbanistica.

Ebbene, proprio in base agli orientamenti espressi dalla Giustizia amministrativa, sembra potersi affermare che il parametro di riferimento per considerare la perequazione ammissibile ed in linea con il principio di legalità che informa la pianificazione urbanistica sia costituito dal considerare la perequazione non un fine in sé ma un mezzo collocandola nella fase attuativa del piano e prevedendola quale modalità di attuazione di alcune aree del territorio ordinate in comparti (o in altre aree di diversa denominazione quali, ad esempio, gli ambiti della L.r. n. 20/2000 dell'Emilia Romagna o i piani urbanistici attuativi della L.r. n. 11/2004 del Veneto) e preventivamente identificate.

Ci si riferisce, in particolare, alla circostanza che dei modelli perequativi possibili quelli che risultano, ad oggi, legittimamente percorribili sono riconducibili al sistema perequativo parziale e a posteriori ossia per ambiti di trasformazione che, come detto, risultino previamente individuati dal PRG (o, comunque, dal sistema degli strumenti urbanistici locali).

Pertanto, come osservato, la circostanza che la giurisprudenza amministrativa abbia ritenuto opportuno precisare quale modello perequativo sia legittimamente applicabile, conferma l'esistenza, riscontrabile nelle diverse teorie sulla perequazione, di più di un modello perequativo. In

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

particolare, volendo procedere ad una schematizzazione dei possibili modelli perequativi, si potrebbero così riepilogare le diverse tipologie perequative:

- **il modello classico** (o, appunto, come ormai viene chiamato, **PARZIALE E A POSTERIORI**)

che richiama l'istituto del comparto di cui all'art. 23 della legge urbanistica: **è quello limitato a particolari zone nelle quali i diritti oggetto di distribuzione tra i proprietari coincidono con l'edificabilità attribuita dal piano. In questa ipotesi i valori oggetto di perequazione sono quelli che il piano attribuisce agli ambiti territoriali interessati ed i diritti maturati all'interno del comparto non possono essere trasferiti all'esterno;**

- **una variante al modello classico secondo la quale anche l'edificabilità attribuita ad aree esterne al comparto (anche non contigue) può concorrere alla trasformazione del comparto. In questo caso la edificabilità convenzionale attribuita alle aree esterne di cui si richiede la conservazione (e quindi l'inedificabilità) viene spostata all'interno del comparto determinando una capacità edificatoria aggiuntiva mentre la perequazione degli oneri viene ripartita tra tutte le aree esterne o interne al comparto.** Un'ipotesi riconducibile a questo modello parrebbe essere il caso del PRG di Reggio Emilia – che ha dato luogo alla famosa sentenza TAR Emilia Romagna, Bologna n. 22/98 – il quale ha introdotto le cosiddette **zone miste a valenza ecologica** in cui sono previsti **due perimetri: uno più ristretto nel quale concentrare le capacità edificatorie della zona (o comparto) ed una più ampia destinata a verde da cedere gratuitamente all'amministrazione e la cui edificabilità viene trasferita sulla zona di concentrazione edilizia.** In tale caso, parrebbe, tra l'altro, che il meccanismo perequativo persegua l'obiettivo di acquisire aree anche eccedenti gli standards urbanistici.

- **un terzo modello perequativo (C.D. GENERALIZZATO E A PRIORI) in cui la perequazione si propone di diventare un meccanismo perequativo generalizzato esteso tendenzialmente ad una parte rilevante delle aree di espansione o di trasformazione. In questo caso è previsto il riconoscimento di parametri di**

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

edificabilità convenzionali – normalmente piuttosto bassi – uniformi per categorie di aree del territorio comunale in virtù dello stato di fatto e di diritto esistente, classificate sulla base di criteri preventivi rispetto alle scelte di piano (che prescinde cioè dal piano in formazione) e soprattutto non correlati al carico urbanistico definito dal piano. In questo caso il meccanismo perequativo consente di individuare una maggiorazione di edificabilità che è dovuta esclusivamente alla pianificazione. Una parte di questa edificabilità aggiuntiva è gratuitamente riservata al Comune, e coincide con le urbanizzazioni ed il fabbisogno di altri interventi pubblici, l'altra resta ad appannaggio dell'utilizzatore. Peraltro, il riconoscimento a priori di capacità edificatorie convenzionali si converte in una quantità di edificazione sensibilmente bassa ed inferiore a quelle stimate come complessivamente occorrenti per realizzare gli obiettivi di piano. **Ciò con il risultato che la differenza fra la capacità edificatoria convenzionale e l'edificabilità occorrente per realizzare gli obiettivi del piano rappresenta la misura della edificabilità riservata alla mano pubblica. Questo meccanismo, però, genera una sorta di edificabilità pubblica priva di area, acquisita dall'ente pubblico al di fuori di meccanismi appropriativi tipici e consente l'acquisizione al patrimonio pubblico di aree in una misura che non è parametrata alle esigenze effettive delle urbanizzazioni e degli standards ma che deriva, in pratica, per differenza dalla conversione del parametro di edificabilità convenzionale².**

5. Le perplessità sull'ammissibilità del modello perequativo generalizzato o a priori.

Peraltro, come comprovato anche dai sopra ricordati orientamenti dei Giudici Amministrati, **il modello da ultimo citato desta più di una perplessità in termini di ammissibilità.** Ciò sia in relazione alla funzione tipica del procedimento pianificatorio, sia in considerazione della disciplina

² Così Piscitelli, *Perequazione ed integrazione tra zone*, in E. Ferrari (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano 2000, p.165.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

del regime della proprietà privata. A tal proposito, i dubbi più rilevanti che il modello perequativo c.d. “generalizzato o a priori” suscita possono essere così sintetizzati:

- in primo luogo, vi è il problema che questo sistema (ossia quello di attribuire, a prescindere dal piano, un diritto edificatorio meramente convenzionale alle aree considerate) **presuppone un’operazione estranea al concetto di conformazione dei beni attraverso la valutazione tipica del procedimento pianificatorio poiché sembra perseguire aprioristicamente il diverso scopo della mera distribuzione dei valori;**
- in secondo luogo, e riferendosi alle leggi regionali che introducono il modello citato (quali, ad esempio la legge regionale della Basilicata e della Calabria), sussiste il serio dubbio che un sistema di questo tipo **ponga un problema di competenza statale esclusiva ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. l) Cost., in materia di ordinamento civile.**
Ciò in quanto tale modello perequativo sembra incidere direttamente sullo statuto della proprietà ed, in particolare, sul regime giuridico della proprietà fondaria. Proprio in considerazione di questa ricaduta in ambiti legislativi riservati alla competenza statale esclusiva., parrebbe, quindi, necessario l’intervento di una disciplina legislativa statale per dare legittimazione al sistema perequativo c.d. a priori. A tal proposito, secondo quanto anticipato, si tiene ad evidenziare come segnali contrari a tale tipo di perequazione risultino derivare anche dalla giurisprudenza amministrativa. **Sotto questo profilo, assume significativo rilievo quanto stabilito dalla sentenza del C.d.S. sez. IV 21 agosto 2006 n. 4833, di conferma del TAR Veneto, sez. I, n. 1356/1997, nella quale sono state annullate le disposizioni del PRG di Bassano del Grappa che prevedeva direttamente da parte delle N.T.A. di un piano particolareggiato una riserva al Comune del 50% delle volumetrie concesse alle aree private. Ebbene, nella richiamato sentenza è stato evidenziato come una simile previsione appaia preordinata a comprimere in maniera del tutto indiscriminata la potenzialità edificatoria delle aree il**

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

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, - osservano i Giudici – pone un vincolo anomalo rispetto ai principi costituzionali e generali del nostro ordinamento senza prevederne la indennizzabilità.

6. I primi (e limitati) riconoscimenti a livello di normativa statale di meccanismi perequativi: le innovazioni della Legge Finanziaria per il 2008 e della Legge n. 133/2008.

A completamento di quanto osservato nel paragrafo precedente, occorre, peraltro, evidenziare che, a livello di legislazione nazionale, sono recentemente state emanate alcune disposizioni che paiono costituire un primo riconoscimento, a livello statale, di meccanismi perequativi latamente intesi.

Ci si riferisce, in particolare, all'entrata in vigore della Legge Finanziaria 2008 (L. n. 244/07), il cui articolo 1, comma 258, in tema di definizione negli strumenti urbanistici di zone da destinare all'edilizia residenziale sociale, prevede che:

“Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, NEGLI STRUMENTI URBANISTICI SONO DEFINITI AMBITI LA CUI TRASFORMAZIONE È SUBORDINATA ALLA CESSIONE GRATUITA DA PARTE DEI PROPRIETARI, SINGOLI O IN FORMA CONSORTILE, DI AREE O IMMOBILI DA DESTINARE A EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE, IN RAPPORTO AL FABBISOGNO LOCALE E IN RELAZIONE ALL'ENTITÀ E AL VALORE DELLA TRASFORMAZIONE. In

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

tali ambiti è possibile prevedere, inoltre, l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale”

Mentre, il successivo comma 259, in tema di possibilità di aumento di volumetria da parte dei Comuni ha disposto che *“AI FINI DELL'ATTUAZIONE DI INTERVENTI FINALIZZATI ALLA REALIZZAZIONE DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE, DI RINNOVO URBANISTICO ED EDILIZIO, DI RIQUALIFICAZIONE E MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ AMBIENTALE DEGLI INSEDIAMENTI, IL COMUNE PUÒ, NELL'AMBITO DELLE PREVISIONI DEGLI STRUMENTI URBANISTICI, CONSENTIRE UN AUMENTO DI VOLUMETRIA PREMIALE NEI LIMITI DI INCREMENTO MASSIMI DELLA CAPACITÀ EDIFICATORIA PREVISTA PER GLI AMBITI DI CUI AL COMMA 258.”*

A queste disposizioni vanno aggiunte quelle relative al cosiddetto **“piano – casa” di cui alla L. n. 133 del 6/8/2008, art. 11 e 13, ove sono previsti interventi edilizi**, i cui contenuti si basano per lo più su accordi pubblico – privati anche complessi, **che ammettono premialità agli operatori** in rapporto alla realizzazione di housing sociale (la vecchia edilizia economica e popolare) di servizi, spazi pubblici, etc.

7. Alcuni esempi di perequazione prevista a livello di legislazione regionale.

In considerazione di quanto sin qui esposto, si ritiene, ora utile soffermarsi su alcuni esempi di norme regionale che hanno inserito la perequazione fra i principi ispiratori della pianificazione urbanistica.

Si veda, in particolare, **l'art. 7 della L.r. Emilia Romagna n. 20/2000 e s.m. secondo cui:**

“1. La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

territoriali.

2. A tal fine, il PSC può riconoscere la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee.

3. Il POC e i Piani Urbanistici Attuativi (PUA), nel disciplinare gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria, assicurano la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari degli immobili interessati, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree.

4. Il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) stabilisce i criteri e i metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario, in ragione del diverso stato di fatto e di diritto in cui si trovano gli immobili al momento della formazione del PSC ”.

Secondo la richiamata norma lo strumento generale comunale può riconoscere le medesime possibilità edificatorie a tutti i terreni, qualunque ne sia la destinazione, pubblica o privata, posti all'interno del medesimo ambito e che presentino caratteristiche omogenee.

Analizzando la richiamata norma regionale, sembra potersene ricavare, infatti, che:

- la perequazione prevista dall'art. 7 della L.r. n. 20/00 **riguarda i rapporti tra proprietari di immobili interessati dagli interventi e dunque coloro che sono proprietari di aree soggette a trasformazione** (in questo senso dunque l'istituto della perequazione sarebbe applicabile agli ambiti da riqualificare, ai nuovi insediamenti ed agli ambiti per attività produttive speciali);

- **quanto alle fonti della disciplina perequativa**, l'articolo in esame prevede che **1) il PSC possa riconoscere la medesima possibilità edificatoria** ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee; **2) il POC e i PUA, nel disciplinare gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria, ripartiscono i diritti edificatori e i relativi oneri tra i proprietari degli immobili interessati** (e ciò indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree); **3) il RUE stabilisce i criteri e i metodi per la determinazione del diritto edificatorio spettante a ciascun proprietario, in**

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

ragione delle diversità di fatto e di diritto in cui si trovano gli immobili al momento della formazione del PSC.

Altro esempio di previsione perequativa è contenuto nell'art. 35 della L.r. Veneto n.11 del 23/4/2004 secondo cui:

“1. La perequazione urbanistica persegue l’equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali.

2. Il piano di assetto del territorio (PAT) stabilisce i criteri e le modalità per l’applicazione della perequazione urbanistica.

3. Il piano degli interventi (PI), i piani urbanistici attuativi (PUA), i comparti urbanistici e gli atti di programmazione negoziata attuano la perequazione disciplinando gli interventi di trasformazione da realizzare unitariamente, assicurando un’equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari delle aree e degli edifici interessati dall’intervento, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d’uso assegnate alle singole aree.

4. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall’indice di edificabilità attribuito, i piani urbanistici attuativi (PUA), i comparti urbanistici e gli atti di programmazione negoziata, individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l’edificazione e le aree da cedersi gratuitamente al comune o da asservirsi per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche ai sensi dell’articolo 37.”

Significativo, risulta anche quanto disposto dall’art. 11 della L.r. Lombardia n. 12 del 11/3/05 secondo cui:

“1. Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l’attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall’indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l’edificazione e le aree da cedersi gratuitamente al comune o da

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3.

2. Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo."

8. Gli strumenti e la tecnica perequativa

Solitamente la previsione, a livello pianificatorio, del meccanismo perequativo viene accompagnata anche dall'introduzione dell'indice perequativo e del principio della trasferibilità dell'indice per utilità pubblica.

In particolare, dalla considerazione del fatto che alle aree destinate a fini pubblici vengono attribuite superfici edificabili, deriva la trasferibilità di queste superfici in altro luogo dietro la contestuale cessione, nella maggior parte dei casi gratuita, al Comune delle aree destinate come sopra.

Da ciò può anche conseguire la previsione, a fini di incentivo, di un premio di ospitalità o indice premiale da riconoscere ai proprietari di aree edificabili che ospitano il trasferimento dell'indice cedendo agli ospiti una parte della superficie fondiaria di loro proprietà.

Peraltro, secondo la dottrina più attenta, la perequazione non può non essere preceduta da una efficace tecnica urbanistica che deve necessariamente estrinsecarsi attraverso tre fasi costituenti la fondamentale premessa per una perequazione efficace.

Ci si riferisce, in particolare, alla fase della CLASSIFICAZIONE DEI SUOLI, alla successiva fase della ATTRIBUZIONE VOLUMETRICA AI LOTTI DI UNA DETERMINATA CLASSE ed, infine, a quella della PREVISIONE DELLE REGOLE SULLA TRASFORMAZIONE.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

Per quanto riguarda la **fase della classificazione dei suoli**, occorre evidenziare che detta fase è costituita da un'analisi finalizzata all'individuazione di un certo numero di classi formate da lotti tendenzialmente omogenei (**si consideri ad esempio che lo strumento pianificatorio di Parma individua una sola classe, mentre quello di Piacenza ne individua ben cinque**).

Nella successiva **fase di eguale attribuzione di volumetria ai lotti di una determinata classe**, l'operazione del pianificatore si tradurrà, in sostanza, nell'attribuzione di un eguale volumetria ai lotti appartenenti alla medesima classe **indipendentemente dalla destinazione finale**.

Quanto, poi, alla fase della **individuazione delle regole sulla trasformazione**, trattasi della fase che può portare ai più diversi risultati a seconda del modello perequativo a cui si intenda aderire (e fermo restando che spesso la pianificazione porta all'elaborazione di un modello perequativo nuovo o costituito dalla connubio tra modelli perequativi mutuati da altre esperienze).

In estrema sintesi possono, comunque, distinguersi due grandi macrocategorie di regole sulla trasformazione a cui sono riconducibili i diversi modelli perequativi.

Una prima categoria di regole porta a circoscrivere la trasformazione in funzione perequativa entro unità minime di intervento che possono essere costituite dai comparti (ed, in questo caso, la perequazione pianificatoria risentirà dello schema classico della perequazione attuativa), dai piani attuativi, dagli ambiti o distretti di trasformazione.

Una seconda categoria di regole, invece, prevede forme di circolazione dei titoli volumetrici (o diritti edificatori) spettanti alla dotazione volumetrica di ciascun fondo. Questa tipologia di regole sono alla base della c.d. "perequazione generalizzata" caratterizzata dalla circostanza che le previsioni di circolazione individuano meccanismi di scambio delle potenzialità edificatorie operanti sull'intero territorio comunale.

Pertanto, pur nella validità concettuale della sopra richiamata distinzione fra categorie di regole, **occorre rilevare come previsioni di vera e propria perequazione generalizzata siano scarsamente rinvenibili nelle leggi urbanistiche regionali ora vigenti** (la legge Emilia Romagna

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

ad esempio pare riferirsi ad una perequazione d'ambito) e come, invece, sia più frequente imbattersi in piani perequativi che contemplano meccanismi di circolazione delle possibilità edificatorie limitati ad alcuni segmenti (eventualmente anche non contigui) del territorio trasformabile: per queste ipotesi, come visto, suole parlarsi di "perequazione parziale" (tipologia di perequazione in cui l'obiettivo perequativo si amalgama con la politica infrastrutturativa mirante alla realizzazione delle dotazioni territoriali).

9 L'attuazione della perequazione

Dal breve excursus di modelli perequativi sin qui analizzato si può ricavare come aspetto fondamentale della perequazione sia costituito dal fatto che nel piano perequativo il privato non subisce un vincolo ma è semplicemente gravato da un onere il cui assolvimento condiziona la possibilità di partecipare ai vantaggi del piano.

In sostanza il proprietario è tenuto a cedere l'area al comune solo contestualmente al dispiegamento delle potenzialità edificatorie sui fondi accipienti: cioè nel momento in cui tutti i soggetti interessati dalla trasformazione sono nelle condizioni di ripartirsi vantaggi ed oneri correlati all'attuazione del piano. La ripartizione, a seconda del modello perequativo prescelto, potrà avvenire mediante accordi tesi alla ricomposizione fondiaria o mediante la circolazione dei diritti edificatori.

Il piano (veramente) perequativo, dunque, non impone vincoli ma oneri e da ciò derivano alcune conseguenze ed alcune condizioni per una legittima perequazione.

Ci si riferisce, in particolare, alla circostanza che le previsioni perequative non vengono ritenute soggette a decadenza quinquennale³ (ciò proprio in quanto i vincoli vengono sostituiti da oneri perequativi che non comprimono il diritto di proprietà) ma ci riferisce anche alla circostanza che gli oneri perequativi, per rimanere tali e non mutarsi in occulti vincoli espropriativi, devono prevedere un equilibrio fra oneri di cessione e

³ Cfr. a tal proposito T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 21 novembre 2005, n. 1492 che ha osservato come "Nel caso in cui la pianificazione crei un meccanismo di compensazione volto a perequare il valore fondiario dei terreni soggetti a vincolo preordinato all'esproprio va escluso quello svuotamento incisivo della proprietà che giustifica la necessità di indennizzare la reiterazione di vincoli scaduti".

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

possibilità di dispiegamento della facoltà pianificatoria. Equilibrio tale da non rendere meramente simbolica la facoltà del privato di partecipare spontaneamente all’attuazione del piano.⁴

Compite queste importanti precisazioni in merito ad **efficacia e legittimità** degli oneri perequativi, trattasi ora di addentrarsi **nei meccanismi di funzionamento della pianificazione perequativa**.

Anche sotto tale profilo, occorre procedere ad una distinzione fra piani che applicano la perequazione all’interno di ambiti e piani che, invece, perseguono il modello di perequazione generalizzata prevedendo l’attuazione dello strumento di pianificazione mediante la messa in circolazione di diritti edificatori su tutta la porzione territoriale interessata dalla perequazione. Volendo, dunque, riportare una schematizzazione particolarmente seguita in dottrina si può distinguere fra meccanismi perequativi differenti a seconda che ci si trovi al cospetto di una **perequazione endoambito (o, secondo altra definizione, “perequazione parziale o a posteriori”) o, invece, di una perequazione diffusa**⁵ **(anche detta generalizzata o a posteriori)**.

In particolare, **il modello di perequazione endoambito**, modello praticamente adottato dalla maggior parte delle legislazioni regionali anche in considerazione dei dubbi di ammissibilità che caratterizzano la perequazione diffusa, **si basa sull’attuazione della perequazione nei limiti di ambiti o piani attuativi e, comunque, all’interno di perimetri – anche discontinui – predeterminati dal piano** (si consideri a tal proposito che il **PRG di Piacenza all’art. 16 – titolato ambiti di perequazione urbana** – **“individua nelle tavole P2 gli ambiti soggetti a perequazione urbanistica; tali ambiti corrispondono alle Aree di trasformazione sia che si tratti di aree unitarie sia che si tratti di aree adiacenti e collegate funzionalmente; in questo caso queste sono definite come coordinate e considerate dal PRG in modo solidale come se si trattasse di un’unica area”**).

Il meccanismo in questa ipotesi appare abbastanza semplice in quanto il piano comunale assegna una potenzialità edificatoria all’ambito nella sua interezza ed è poi il piano attuativo a ripartire tra tutti i proprietari delle aree interessate dagli interventi le capacità edificatorie e

⁴ A tal proposito si ricordi Cons. Stato, sez. IV, 26 agosto 2006, n. 8933 che, in riferimento a piano di Bassano del Grappa in cui veniva previsto che il 50% della capacità insediativa fosse riservata al Comune, ha ritenuto che “una simile previsione appare in realtà preordinata a comprimere in maniera del tutto indiscriminata la potenzialità edificatoria delle aree...”.

⁵ Così EMANUELE BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, in Atti dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Verona 10 -11 ottobre 2008.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

gli oneri correlati alla formazione delle dotazioni territoriali. Sotto tale profilo è, dunque, necessario che i proprietari prima della presentazione del piano **pongano in essere, autonomamente, una ricomposizione fondiaria comprendente permuta e cessione immobiliari fra tutti i soggetti aventi titolo** (di piano di ricomposizione fondiaria parla espressamente il D.P.G. Toscana 9 febbraio 2007 n. 3, art. 16 recante “Regolamento di attuazione delle disposizioni del Titolo V della legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1”).

Peraltro, affinché tale meccanismo funzioni presupposto fondamentale è costituito dal c.d. “vincolo di attuazione necessariamente unitaria (e di fatto contestuale) delle previsioni del piano”.

Dal punto di vista della tecnica di pianificazione, è evidente che in questo modello la capacità edificatoria non viene assegnata ai singoli lotti bensì all’ambito (sotto forma di indice territoriale) nella sua interezza. Dunque il fattore di equa condivisione di benefici ed oneri è rappresentato dall’incidenza percentuale delle aree riferibili a ciascun proprietario rispetto alla superficie complessiva dell’ambito e non dal carattere edificatorio delle stesse. La collocazione dello standard è poi resa indifferente dalla necessità di adempiere all’onere di cessione: senza la cessione nessuna area sarà trasformabile.

La perequazione estesa, invece, si incentra su di un principio di smaterializzazione della dotazione volumetrica assegnata ad un fondo sorgente sotto forma di diritto edificatorio cedibile a titolo oneroso.⁶

A tal proposito, il dispiegamento del diritto edificatorio assegnato ad un’area insuscettibile di trasformazione può, quindi, attuarsi su uno dei **fondi accipienti** che il piano individua quali aree di concentrazione necessaria: in questa ipotesi, dunque, la vicenda di attuazione si frammenta in una teoria di iniziative individuali. Venendo ad analizzare schematicamente le modalità di funzionamento di questo modello può affermarsi che nella perequazione estesa:

- il piano si limita a prefigurare due macro - categorie di fondi lasciando all’iniziativa dei singoli l’individuazione delle possibili soluzioni di atterraggio: il piano non individua quindi la

⁶ La perequazione estesa è adottata dalla L.R. Lombardia n. 12/2005 che all’art. 11, II comma, prevede che “i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all’agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all’atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo”. Tale forma di perequazione, poi, trova diverse applicazioni anche in piani di altre regioni.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

destinazione puntuale dei diritti edificatori ma prevede unicamente che ogni trasformazione sia il risultato di un “**atterraggio**” di diritti edificatori provenienti da un “**fondo sorgente**” che si sommano alla (eventuale) dotazione intrinseca del “**fondo accipiente**” (dotazione comunque insufficiente a consentire la trasformazione dell’area);

- **il piano, dunque, in relazione al fondo accipiente prevede, di norma, un indice fondiario minimo**: la trasformazione urbanistica deve passare obbligatoriamente per la concentrazione sul fondo dei diritti edificatori alloctoni;

- **in considerazione delle diversità morfologiche esistenti tra i fondi**, il piano deve prevedere, altresì, dei **coefficienti di ponderazione**, come indici fondiari differenziati, legati alle destinazioni concretamente insediabili ed alle differenze di posizione tra le diverse aree di atterraggio. **Tale operazione avviene mediante l’attribuzione di una consistenza differenziata di diritti edificatori in ragione dell’area di atterraggio, si ricollega alla operazione di classificazione dei suoli ed è indispensabile per garantire il principio di eguaglianza a fronte della circolazione di diritti edificatori in contesti molto diversi.**

- **il piano deve prevedere un disegno del territorio in grado di esprimere soluzioni modulari sufficientemente funzionali ma non eccessivamente vincolanti**. A tal proposito, infatti, la perequazione estesa, a differenza della perequazione endoambito, non prevede vincoli di contestualità e, dunque, lascia ampi margini di libertà alle decisioni dei singoli ma, proprio per questo, è destinato a dare risultati in un periodo di tempo non breve.

- **il piano contemplante la perequazione estesa non è incompatibile nemmeno con la possibilità di riconoscere ai privati la possibilità di scegliere se attribuire al proprio fondo ruolo di fondo sorgente o accipiente** (trattasi di realtà di piccole dimensioni in cui il comune persegue unicamente l’obiettivo di non superare una certa soglia di densità);

- **d’altro canto, in realtà diverse rispetto a quelle del capoverso precedente, tale forma di perequazione può anche servire per formare aree vaste a parco pubblico**: in questo caso i fondi sorgente rimangono rigidamente identificati con i perimetri (ad es.) dei futuri parchi che si formeranno progressivamente a mano a mano che verranno ceduti i fondi durante l’arco temporale di efficacia del piano (si veda l’esempio della cintura del verde di Ravenna).

Avv. Giovanni Govi

LA COMPENSAZIONE

1. La definizione e le diversa finalità della compensazione

La possibilità di attuare con il piano le finalità di perequazione (nelle sue varie declinazioni) rimane fortemente condizionata dalle condizioni spaziali e morfologiche delle aree su cui si interviene: sotto tale profilo è evidente che anche l'introduzione di meccanismi perequativi fra fondi sorgenti e fondi accipienti non contigui nonché il ricorso – ove ammissibile - a forme di perequazione estesa potrebbero, comunque, risultare non idonei ad assicurare l'applicabilità dello strumento perequativo a tutte le realtà del territorio.

Ciò comporta che anche i piani di concezione più moderna continuino a prevedere apposizioni di vincoli preespropriativi con conseguente ricorso all'espropriazione.

Peraltro, anche con riferimento a tale ipotesi (in cui le necessità espropriative risultano incompatibili con le finalità perequative) la legislazione regionale (ed i piani) hanno elaborato meccanismi sostanzialmente finalizzati ad evitare che l'espropriazione si risolva in una contrapposizione fra espropriante ed espropriato (meccanismi a cui spesso viene fatto ricorso anche per compensare i privati di un determinato impegno che si assuma ai fini della riqualificazione del territorio).

Ebbene, questo meccanismo viene ricondotto all'istituto della compensazione definito come l'istituto che “consente ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria su altre aree o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo⁷”.

Significativi esempi di tale forme di incentivo sono riscontrabili in svariate leggi regionali.

⁷ Questa è la definizione di compensazione elaborata dal Cdr di INU Veneto in *LA RIFORMA URBANISTICA DEL VENETO* L.R. 11/2004 “NORME PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO”: ALCUNE RIFLESSIONI.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

Si consideri, a tal proposito, **l'art. 37 della L.r. Veneto n. 11 del 23/4/2004** ove viene previsto che:

“ Con le procedure di cui agli articoli 7 (accordo di programma), 20 (pianificazione urbanistica attuativa) e 21 (comparto urbanistico) sono consentite compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria, anche nella forma del credito edilizio di cui all'articolo 36, su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo”.

Si consideri, inoltre, **l'art. 23 della L.r. Emilia Romagna n. 37 del 19/12/2002** secondo cui:

“...il Comune ed il privato possono stipulare un accordo di cessione del bene, ai sensi dell'articolo 45 del d.p.r. 327/2001, in cui a fronte della cessione delle aree da espropriare sia attribuita al proprietario delle stesse, in luogo del prezzo del bene, la facoltà di edificare su aree diverse di proprietà comunale o di terzi già destinate all'edificazione dagli strumenti urbanistici, concordate tra lo stesso Comune e i soggetti interessati...”.

L'istituto della compensazione presuppone, dunque, **l'autonomia dell'indice edificatorio rispetto al terreno da cui trae origine con il conseguente insorgere del c.d. “credito edilizio” (o, più correttamente, del “credito compensativo”)**: in questo modo l'indice diventa un bene utilizzabile, per l'appunto, anche su aree “altre” – aree che verranno appositamente individuate dagli strumenti di pianificazione – e, dunque, previo accordo con il proprietario del fondo oggetto di vincolo espropriativo, avente anche una possibile funzione indennitaria.

A tal proposito, si veda, ad esempio, quanto stabilito **dall'art. 36 della richiamata L.r. Veneto n. 11/2004 a proposito dei crediti edilizi:**

“4. Per credito edilizio si intende una quantità volumetrica riconosciuta a seguito degli interventi di cui al comma 3 (demolizione di opere incongrue, l'eliminazione

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

degli elementi di degrado, realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana) ovvero a seguito delle compensazioni di cui all'articolo 37....”.

Come anticipato, peraltro, l'istituto della compensazione non viene utilizzato esclusivamente in funzione indennitaria ma anche con finalità di ristorare i proprietari dalla imposizione di vincoli non espropriativi ma fortemente invasivi o con scopo di riqualificazione/rimozione di manufatti incongrui.

A tal proposito, si distinguono tre differenti tipi di compensazione:

- LA COMPENSAZIONE ESPROPRIATIVA

consiste, secondo quanto analizzato, **nell'attribuire al privato espropriato, previo suo consenso, un indennizzo mediante l'attribuzione di un indice edificatorio**, sfruttabile in altro sito, al posto dell'indennità in denaro (significativo in proposito è il richiamato art. 23 della L.r. Emilia Romagna n. 37/2002 ove si prevede che, in luogo del prezzo del bene da espropriare sia attribuito al proprietario la facoltà di edificare su aree diverse di proprietà comunale o di terzi già destinate all'edificazione).

- LA COMPENSAZIONE URBANISTICA

al di fuori dell'ipotesi espropriativa, **la compensazione urbanistica può essere utilizzata come forma di ristoro per altre forme di previsioni aventi, comunque, carattere invasivo**: ciò con particolare riferimento al caso di vincoli non espropriativi non soggetti a decadenza quinquennale ma fortemente diminutivi del valore dell'immobile.

Esempio di tale impiego della compensazione ci viene dall'art. **30 della richiamata L.r. Emilia – Romagna n. 20/00 a norma del quale**:

“Al fine di favorire l'attuazione degli interventi di trasformazione, il POC può assegnare quote di edificabilità quale equo ristoro del sacrificio imposto ai proprietari con l'apposizione del vincolo di destinazione per le dotazioni territoriali o per le infrastrutture per la mobilità. Per il medesimo scopo lo strumento

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

urbanistico può prevedere, anche attraverso la stipula di accordi di cui all'art. 18, il recupero delle cubature afferenti alle aree da destinare a servizi, su diverse aree del territorio urbano".

- LA COMPENSAZIONE PAESAGGISTICA – AMBIENTALE

sotto tale profilo, viene in rilievo come lo strumento compensativo possa essere utilizzato anche per conseguire l'obiettivo della rimozione dei manufatti incongrui attraverso l'impulso dell'iniziativa dei privati a conformarsi volontariamente al disegno urbanistico previsto dal piano. In tali ipotesi viene previsto che il privato sia gravato da obbligazioni di facere correlate all'attribuzione di crediti compensativi che compensino il privato stesso degli oneri esorbitanti di riqualificazione urbana.

Significativa, a tal proposito, la previsione dell'art. 45 del Piano di assetto del Territorio del Comune di Verona ove si prevede che "per credito edilizio si intende una quantità volumetrica riconosciuta all'avente titolo su un immobile a seguito della realizzazione degli interventi di demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale....."

Nello stesso senso può anche ricordarsi l'art. 36 della L.r. Veneto n. 11/2004 che, per l'appunto, prevede:

" 3. La demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica ed ambientale di cui al comma 1, determinano un credito edilizio".

Sotto tale profilo, spesso la compensazione paesaggistico – ambientale si accompagna alla previsione di premi volumetrici atti ad incentivare ulteriormente l'attuazione delle previsioni di piano nella ricerca di una garanzia che

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

le indicazioni di piano assumano concretezza. Ciò, lo si anticipa già, secondo le dinamiche ed i meccanismi della premialità edilizia che si esamineranno nel prosieguo.

Peraltro, in alcune leggi regionali, qualora lo strumento compensativo non raggiunga i risultati che si era prefisso, viene prevista l'espropriazione.

A tal proposito, si consideri l'art. 10 della L.r. Emilia Romagna n. 16/2002 (in tema di recupero degli edifici storico artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio) secondo cui:

“4. Il Comune, nell'ambito del Piano strutturale comunale (PSC), può individuare le opere incongrue presenti nel proprio territorio, definendo gli obiettivi di qualificazione del territorio che con la eliminazione totale o parziale delle stesse si intendono realizzare e gli indirizzi e direttive in merito agli interventi da attuare.

5. Il Comune, con il Piano operativo comunale (POC), disciplina gli interventi di trasformazione da realizzare per l'eliminazione totale o parziale delle opere incongrue e per il ripristino e la riqualificazione paesaggistica, architettonica o ambientale del luogo, in conformità alle previsioni del PSC.

6. Ai fini di cui al comma 5, il Comune attiva prioritariamente una procedura negoziale con i soggetti proprietari degli immobili, secondo le modalità previste dall'art. 18 della L.R. n. 20 del 2000, e può promuovere la partecipazione di soggetti interessati all'attuazione dell'intervento di ripristino, attraverso un procedimento ad evidenza pubblica.

7. La deliberazione di approvazione del POC di cui al comma 5, determina la sottoposizione delle opere incongrue e delle aree oggetto di ripristino a vincolo preordinato all'esproprio e comporta la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi indicati.

8. Fuori dai casi di cui al comma 6, il Comune per dare attuazione alle previsioni del POC, provvede all'approvazione e alla realizzazione dell'intervento secondo

Avv. Giovanni Govi

quanto previsto dalla legge per le opere pubbliche comunali e, qualora non abbia acquisito la proprietà degli immobili, avvia la fase di emanazione del decreto di esproprio, secondo la normativa vigente.

2. La differenza fra compensazione e perequazione

Come risulta anche dall'analisi delle norme regionali e di piano prese in considerazione, spesso le nozioni di compensazione e perequazione tendono ad essere sovrapposte e confuse con conseguente commistione anche a livello terminologico (e conseguentemente teorico) dei concetti di **diritti edificatori** (che attengono all'istituto della **perequazione**) e dei **crediti compensativi** (che, invece, sono più propriamente riconducibili ai fenomeni di **compensazione**).

Sotto tale profilo la dottrina più attenta ha, peraltro, **individuato gli elementi di differenziazione che intercorrono fra diritti edificatori e crediti compensativi**.⁸

In particolare, le differenze intercorrenti tra queste **due diverse categorie di titoli volumetrici** possono così elencarsi schematicamente:

- **Diversità di finalità**: i diritti edificatori costituiscono lo strumento per la previsione di dotazioni volumetriche anche su fondi materialmente non trasformabili con il conseguente scopo di consentire ai proprietari di concorrere alla distribuzione dei benefici derivanti dalla trasformazione di un fondo accipiente; i crediti compensativi assolvono o ad una funzione indennitaria – compensativa a ristoro dei vincoli (o comunque di pesi) imposti dal piano a specifici fondi od alla funzione di incentivare gli interventi di miglioramento della qualità urbana.
- **Diversità di regime giuridico**: i diritti edificatori vengono assegnati dal piano in connessione al carattere giuridico – urbanistico del fondo: questi diritti sono commerciabili dal momento in cui il piano viene approvato; i crediti compensativi sono spesso quantificati dal piano ma vengono attribuiti al proprietario del fondo vincolato, o gravato ad esempio di

⁸ Si veda EMANUELE BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, op. cit.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

un onere di riqualificazione, solamente dal momento della cessione del fondo o dell'effettivo adempimento dell'obbligo di fare.

- **Diversità di destino;** i diritti edificatori rimangono sottoposti al potere di revisione del piano da parte dell'amministrazione; i crediti compensativi costituiscono il risultato di una prestazione che il privato ha già assolto.

LA PREMIALITÀ EDILIZIA

1. La definizione

Accanto agli istituti della perequazione e della compensazione si deve, altresì, dare conto dell'istituto della **premierità edilizia**. Trattasi, in particolare, di un istituto di recente applicazione, originato dalla prassi, dapprima recepito a livello di alcune legislazioni regionali e che, solo da poco, ha avuto un, seppur parziale, riconoscimento da parte della legislazione statale.

Qualora si volesse individuare una **definizione di premierità edilizia** si potrebbe affermare che questa consiste **“nell'attribuzione di un diritto edificatorio aggiuntivo rispetto a quello previsto in via ordinaria dagli strumenti urbanistici, riconosciuto quale premio per il raggiungimento di determinati obiettivi pubblici”**.⁹

Chiaro che **tale definizione pone alla ribalta una questione di particolare rilievo che, per le sue implicazioni, rappresenta il punto centrale del meccanismo della premierità edilizia: l'origine e la conseguente legittimità dell'esistenza in mano pubblica di un patrimonio di crediti edilizi.**

A tal proposito, in via concettuale, **la dottrina più attenta individua tre modalità di costituzione di tale patrimonio** (modalità a cui si riconducono, pur nelle loro molteplici sfaccettature, le esperienze maturate nei vari strumenti pianificatori)¹⁰.

⁹ Così ANTONIO BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premierità edilizie)*, in atti *Convegno promosso dall'Aida su I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale*, Verona 10 ed 11 ottobre 2008.

¹⁰ Si veda in questo senso A. BARTOLINI nello scritto citato in nota 9.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

- Può, infatti, assistersi alla **creazione di un “portafoglio” di diritti edificatori nella disponibilità dell’amministrazione in modo del tutto avulso dalla proprietà del suolo;**

- Può, invece, accadere che **i diritti edificatori in mano pubblica derivino da aree di proprietà comunali** (è, per esempio, il caso delle aste di diritti edificatori del Comune di Reggio Emilia);

- E può, altresì, accadere che sia **il comune ad acquistare diritti edificatori da privati** in modo da costituire quel *plafond* di diritti edificatori da rivendere.

In considerazione delle metodologie di origine esaminate, occorre evidenziare **che l’ipotesi che desta maggiori perplessità è la prima: ciò in quanto la creazione di diritti edificatori che prescindono dalla proprietà edilizia**, non inerendo più allo *ius aedificandi*, **ingenera dubbi di legittimità in considerazione dell’insegnamento della Corte Costituzionale secondo cui lo *ius aedificandi* è, per l’appunto, una facoltà connessa al diritto di proprietà.**¹¹

2. La disciplina

Volendo individuare una **disciplina organica in materia di premialità edilizia**, occorre da subito precisare che, come anticipato, trattasi di istituto di recente applicazione il cui utilizzo è stato prima e più approfonditamente normato dalle legislazioni regionali rispetto alla legislazione statale.

A tal proposito, si consideri, ad esempio, quanto previsto dall’art. 11 della L.r. Lombardia n. 12/05 ove si dispone che:

“5. Il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati, una disciplina di incentivazione, in misura non superiore al 15 per cento della volumetria ammessa,

¹¹ Si consideri a tal proposito Corte Costituzionale, 30 gennaio 1980, n. 5 in cui viene espressamente riconosciuto che nel nostro sistema normativo il diritto di edificare è inerente il diritto di proprietà e non può essere considerato come un diritto imputabile *ab origine* al Comune.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana e in iniziative di edilizia residenziale pubblica, consistente nell'attribuzione di indici differenziati determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, in coerenza con i criteri e gli indirizzi regionali previsti dall'articolo 44, comma 18 , nonché ai fini del recupero delle aree degradate o dismesse, di cui all'articolo 1, comma 3 bis, e ai fini della conservazione degli immobili di interesse storico-artistico ai sensi del d.lgs. 42/2004”.

Intento premiale pare ravvisabile anche nel richiamato art. 36 della L.r. Veneto n. 11/2004 in cui si prevede:
”4. Il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, prevedendo l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1 ovvero delle compensazioni di cui all'articolo 37”.

A livello di pianificazione locale, poi, sicuramente degno di nota è **il nuovo PRG di Roma** che, accanto a varie fattispecie perequative, prevede la figura **degli incentivi urbanistici per il rinnovo edilizio. Tali incentivi consistono in un premio di edificabilità al fine di promuovere la riqualificazione urbana in tutto il Sistema insediativo esistente.** Funzione degli incentivi è il reperimento di standard urbanistici per la realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici per il rinnovo del patrimonio edilizio esistente. **Nel caso di rinnovo, in particolare, gli incentivi consistono in un surplus di Sul esistente che, a seconda delle previsioni piano, può essere realizzata in loco o trasferita negli “Ambiti di compensazione” o nelle aree dei “Programmi integrati”¹².**

¹² Per un'analisi del nuovo PRG di Roma si veda LORENZO CASINI, *Perequazione e compensazioni nel Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma*, tratto dalla relazione presentata al convegno “Governare e mercato dei diritti edificatori”, in www.pausania.it.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

Ebbene, se l'intento è, dunque, quello di delineare una disciplina comune dei diritti edificatori in funzione premiale che attraversi tutte le legislazioni regionali, **si può notare come elementi ricorrenti della premialità edilizia siano:**

la finalità di riqualificazione; nelle normative che prevedono l'attribuzione di una quota aggiuntiva di diritti edificatori, infatti, tale attribuzione è riconosciuta in caso di interventi di riqualificazione urbanistica ed ambientale;

la perimetrazione delle aree oggetto degli interventi di riqualificazione; perimetrazione che di solito avviene a livello di pianificazione generale (vedi casi di Veneto e Umbria), ma può anche essere effettuata dalla pianificazione attuativa (vedi Lombardia);

la localizzazione delle aree ove utilizzare i diritti premiali; sotto questo profilo sono più gli elementi di differenziazione rispetto a quelli di unione. Infatti, in Veneto il credito edilizio può essere esercitato anche in ambiti, individuati dallo strumento urbanistico generale, diversi da quelli in cui è stato generato, mentre in Umbria i diritti edificatori sono utilizzabili nella stessa area oggetto dell'intervento incentivato salvo il caso di interventi di riqualificazione diretti a realizzare attrezzature e servizi in aggiunta a quanto necessario per soddisfare gli standard o a migliorare la qualità ambientale: in questo caso, infatti, i diritti premiali possono essere spesi fuori dall'ambito dell'intervento;

i criteri di quantificazione dei diritti premiali; anche in questo caso le differenze sono molteplici. Si consideri che mentre in Lombardia è prevista una disciplina di incentivazione non superiore al quindici per cento della volumetria ammessa, in Umbria vengono rapportati ai benefici raggiunti dall'ente locale o ai costi sostenuti dal privato.

il regime della commerciabilità; quanto alla possibilità di commerciare questi diritti si consideri che il Veneto ne prevede la libera commerciabilità, mentre la Lombardia, per questa tipologia di diritti edificatori, la esclude. In Umbria solo i diritti edificatori correlati ad interventi effettuati nei centri storici possono essere scambiati tra privati.

Come anticipato, la legislazione regionale, in questa materia, ha percorso **la legislazione statale** che solo con la **legge Finanziaria per il 2008** ha, in parte, codificato la disciplina delle fattispecie premiali.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

L'art. 1 comma 258 della L. n. 244/07 ha, infatti, previsto che “in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettivedi cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere inoltre l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.

Al successivo comma 259 la richiamata Finanziaria ha poi statuito che “Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, **il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258”.**

Dunque, il legislatore nazionale ha voluto consentire ai comuni di individuare ambiti ove gli interventi edilizi sono subordinati alla cessione al comune di aree destinate all'edilizia residenziale sociale. In tali ambiti è consentita **l'attribuzione di diritti premiali** a condizione che:

- 1) l'attribuzione del premio avvenga per **finalità** relative alla realizzazione di edilizia residenziale, al rinnovo urbanistico ed edilizio, alla riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti;
- 2) l'incremento volumetrico **non superi** l'incremento massimo della capacità edificatoria prevista per gli ambiti destinati al reperimento delle aree per l'edilizia residenziale sociale.

Nella stessa direzione, come visto, si pone quanto recentemente previsto dal **c.d. piano casa** contenuto nella **legge Finanziaria per il 2009** la quale all'art. 11, comma 5, ha statuito **che gli interventi finalizzati all'incremento del patrimonio edilizio residenziale sociale possano essere conseguiti mediante:**

- il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;
-

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

- incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444/1968;
- la cessione in tutto o in parte dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubbliche da destinare alla locazione a canone agevolato ovvero da destinare alla alienazione a favore di categorie sociali svantaggiate.

Ebbene, proprio in considerazione di queste previsioni di rango statale, da più parti è stato ritenuto che il legislatore nazionale abbia voluto riconoscere e legittimare l'istituto della premialità edilizia.

Peraltro, sotto tale profilo, può valer la pena evidenziare come parte della dottrina ritenga che le fattispecie premiali, compresi i loro risvolti in termini di trasferimento dei diritti edificatori, trovino il fondamento direttamente nella Legge Urbanistica n. 1150/1942 laddove tale legge riconosce ai comuni il potere di conformazione della proprietà immobiliare.¹³

In particolare, secondo tale impostazione, così come la Legge Urbanistica costituirebbe la reale copertura della possibilità di prevedere diritti edificatori in funzione premiale, allo stesso modo il richiamato testo normativo sarebbe anche il primo parametro di riferimento per conoscere della legittimità dei diversi modelli di premialità.

Ciò in quanto, osserva la richiamata dottrina, la legge urbanistica nazionale assoggetterebbe la possibilità di trasferimento ad alcuni principi da considerarsi inderogabili. Sotto tale profilo viene evidenziato che:

- la L.U. pone il principio fondamentale della zonizzazione (art. 7)
- la L.U. stabilisce, inoltre, l'obbligo di determinare per ciascuna zona "limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati". (art. 41 – quinquies).

Ecco allora che il c.d. atterraggio del diritto edificatorio non potrà avvenire in qualunque parte del territorio ma solamente in quelle zone individuate come idonee a tal fine dallo strumento urbanistico ed ecco il motivo per cui la legge finanziaria 2008, in adesione ai richiamati principi

¹³ Così ANTONIO BARTOLINI, *op. cit.*

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

della L.U., ha previsto che il riconoscimento e l'esercizio dei diritti premiali sia subordinato all'individuazione di ambiti premiali e che il quantum volumetrico premiale non possa superare il tetto massimo di dimensionamento previsto per tali ambiti.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In considerazione dell'analisi sin qui svolta, si può, dunque, rilevare come le forme perequative latu sensu intese (volendo ricomprendere in questa dizione gli istituti della perequazione, della compensazione e della premialità edilizia) rappresentano la nuova frontiera della perequazione. Ciò, come visto, è comprovato dalla frequenza con cui negli strumenti di pianificazione e nelle varie normative regionali si fa utilizzo dei richiamati istituti. Peraltro, trattandosi di una materia al confine con quella dell'ordinamento civile, specie per quanto concerne la questione del trasferimento dei diritti edificatori, sarebbe opportuno provvedere, da parte del legislatore statale, con un intervento legislativo che attribuisca alla materia in questione una maggior sicurezza in termini soprattutto di pubblicità dei trasferimenti e di durata dei diritti edificatori.

A tal proposito, non può non evidenziarsi come il vero nodo da risolvere concerna il quadro delle certezze giuridiche dato che lo scambio ed il trasferimento dei diritti edificatori richiederebbe un sistema di pubblicità volto a tutelare la buona fede dei terzi. Sotto tale profilo, invero, il registro dei diritti edificatori introdotto da alcune leggi regionali o utilizzato per prassi in alcune realtà locali non può certo garantire con sufficiente affidabilità quel livello di sicurezza richiesto nei trasferimenti immobiliari. Chiaro, infatti, che, sotto tale profilo, sarebbe necessario una riforma delle regole di tenuta dei Registri Immobiliari che consentisse la trascrizione degli atti di trasferimento dei diritti edificatori.

D'altro canto, il quadro delle certezze richiederebbe anche di essere completato prevedendo una durata minima certa dei diritti edificatori (a tal riguardo parte della dottrina propone di sottoporre i diritti edificatori a prescrizione quinquennale). Ciò con l'effetto, da un lato, di non menomare il potere pianificatorio dell'Amministrazione pubblica e, dall'altro, di garantire i

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

privati interessati di poter contare, almeno per un certo periodo, sulla salvezza dei diritti edificatori.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

Alcuni esempi di previsioni perequative contemplate in piani urbanistici.

Il PSC del Comune di Bologna:

“Art. 39 Perequazione

1. Obiettivi. La perequazione urbanistica si applica alle aree interessate da interventi di trasformazione urbanistica (Ambiti per nuovi insediamenti, di sostituzione, da riqualificare e aree destinate alla realizzazione di attrezzature di interesse collettivo) secondo il principio per il quale i proprietari, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree, partecipano, in misura proporzionale alle proprietà possedute, sia alla capacità edificatoria riconosciuta dal Poc sia agli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di qualità urbana. L'individuazione delle aree discende dal complessivo progetto del Psc, e coniuga l'esigenza di realizzare un esteso patrimonio di aree pubbliche destinate alla fruizione collettiva con quella di mettere in atto una significativa politica di nuova offerta di edilizia sociale.

2. Classificazione. La classificazione è finalizzata a individuare e raggruppare le aree di trasformazione urbanistica con analoghe caratteristiche di fatto e di diritto, alle quali nei Poc attribuire la medesima capacità edificatoria.

La classificazione individua cinque classi di suoli:

- aree urbane edificate ad alta densità;
- aree urbane edificate a medio bassa densità;
- aree urbane non edificate;
- aree agricole;
- aree naturali.

Il Poc procederà alla esatta attribuzione di ogni area in esso inclusa alle classi di cui sopra.

3. Capacità edificatoria. In ragione delle caratteristiche fattuali e di diritto, il Psc riconosce a tutte le aree di cui al comma precedente, una capacità edificatoria che si articola in due componenti: **l'indice perequativo e l'indice pubblico.** L'indice perequativo genera diritti edificatori destinati al libero mercato e, in parte, all'edilizia sociale di iniziativa privata.

L'indice pubblico genera diritti edificatori riservati all'Amministrazione comunale per la promozione di interventi di edilizia residenziale sociale pubblica.

4. Premialità. Al fine di conseguire gli obiettivi del Psc l'Amministrazione si riserva la possibilità di assegnare, in sede di formazione di Poc, una quota di edificabilità premiale oltre a quella attribuita con gli indici perequativi di cui al precedente comma 3. La premialità è finalizzata a incentivare: il trasferimento di edificabilità assegnata alle aree che l'Amministrazione intende acquisire, la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale, la qualità ambientale, edilizia e architettonica degli interventi. Il Poc potrà stabilire ulteriori obiettivi per la realizzazione dei quali utilizzare meccanismi premiali.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

5. Indici perequativi. Il Psc stabilisce per tutte le aree indicate nei commi precedenti un intervallo di variazione degli indici perequativi che spettano ai proprietari delle aree sopra indicate, all'interno del quale il Poc indicherà gli indici definitivi dei singoli comparti, espressi in mq di Su per ogni mq di St:

- aree urbane edificate ad alta densità: da 0,27 a 0,40;
- aree urbane edificate a medio bassa densità: da 0,20 a 0,27;
- aree urbane non edificate: da 0,16 a 0,20;
- aree agricole: da 0,10 a 0,16;
- aree naturali: da 0,02 a 0,03.

L'indice pubblico è fissato nella misura di 0,02 mq di Su per ogni mq di superficie territoriale interessata dalla perequazione urbanistica.

6. Trasferimenti e ulteriori indici. I diritti edificatori riconosciuti con l'indice perequativo a un'area possono essere oggetto di trasferimento in altra area, qualora l'Amministrazione intenda acquisire la prima come dotazione territoriale. Alle aree che ricevono i diritti edificatori trasferiti, il Psc riconosce una possibilità edificatoria composta, oltre che dall'indice perequativo e dall'indice pubblico, anche da componenti di carattere premiale, perseguendo gli obiettivi di cui al precedente comma 4.

Anche i diritti edificatori derivanti dall'indice pubblico, finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale pubblica, possono essere oggetto di trasferimento allo scopo di garantire le condizioni di sostenibilità tecnica, economica e gestionale degli interventi.

7. Ripartizione delle aree. Allo scopo di perseguire gli obiettivi di interesse pubblico e di qualità del Psc, i Poc assoggetteranno le aree di trasformazione urbanistica alla seguente ripartizione:

- un'area privata, articolata in una porzione destinata alla concentrazione della capacità edificatoria riconosciuta dal Poc e una porzione permeabile o di verde ecologico per garantire la qualità ecologico-ambientale dei nuovi interventi;
- un'area destinata alle dotazioni territoriali, comprensiva della quota dovuta per legge come standard urbanistico, i suoli costituenti la quale vengono ceduti all'Amministrazione comunale a titolo gratuito. Essa comprende anche i suoli destinati a interventi di edilizia residenziale sociale.

8. Perequazione fondiaria e perequazione integrata. La contribuzione alle dotazioni territoriali avviene di norma nella forma della cessione di suoli (perequazione fondiaria). È demandata al Poc la facoltà di specificare possibili modalità alternative di contribuzione alle dotazioni territoriali da parte dei soggetti attuatori. In particolare, la contribuzione sotto forma di suoli potrà essere integrata o sostituita dalla realizzazione di opere e attrezzature pubbliche, oppure di servizi di manutenzione urbana (perequazione integrata).

È altresì facoltà dell'Amministrazione comunale, effettuate le opportune valutazioni in sede di Poc, trasformare le capacità edificatorie destinate all'edilizia sociale privata in edilizia di libero mercato. A fronte di tale eventuale cambiamento di destinazione dei diritti edificatori, al soggetto attuatore verrà richiesta una contribuzione alle dotazioni territoriali in termini di suoli, opere o servizi, con particolare riferimento agli obiettivi fissati per le Situazioni

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

urbane interessate.

L'esperienza perequativa nel Comune di Roma.

Come ormai noto il Comune di Roma ha adottato nel 2003 un nuovo piano regolatore che è giunto all'approvazione del 2008.

Il nuovo strumento di pianificazione generale della Capitale è mosso da chiari intenti perequativi: l'articolo 17, comma 1, delle NTA, infatti, afferma subito 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 uniformità tenendo conto della disciplina urbanistica previgente; dell'edificazione esistente legittima e del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico generale.

Trattasi dunque di una perequazione che, almeno nelle dichiarazioni di principio, vuole essere generalizzata e realizzata aprioristicamente.

Colpisce del nuovo PRG di Roma la grande profusione di mezzi perequativi. Infatti, vengono individuate ben cinque fattispecie perequative con le seguenti definizioni:

- **gli ambiti di compensazione;**
- **il contributo straordinario;**
- **le compensazioni urbanistiche;**
- **gli incentivi per il rinnovo edilizio;**
- **la cessione compensativa.**

Gli ambiti di compensazione

Trattasi, in particolare, di specifiche porzioni di territorio in cui il PRG distingue tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari, quantificate sulla base della disciplina urbanistica previgente, e previsioni edificatorie riservate al Comune per finalità di interesse pubblico (quali riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con fini sociali). Tali ambiti si attuano per intervento indiretto per iniziativa privata o pubblica: ciò comporta che, una volta approvato lo strumento urbanistico esecutivo, i proprietari dell'ambito cedano gratuitamente al Comune o a soggetti terzi, individuati

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

dal Comune con procedure concorsuali, la superficie fondiaria corrispondente alle previsioni edificatorie riservate al Comune.

Le compensazioni urbanistiche

Si riferiscono alle capacità edificatorie promesse con il Piano delle certezze e non ancora attribuite ed hanno la finalità di attuare le compensazioni individuate nella richiamate variante, ed in altre successive.

All'uopo è previsto che l'edificabilità da compensare venga allocata in primis negli Ambiti di compensazione; possono però utilizzarsi anche altri ambiti edificabili o di patrimonio edilizio esistente purchè vi sia l'accordo tra proprietari e titolari delle compensazioni.

A tal proposito, occorre evidenziare che l'edificabilità da localizzare è determinata, per quantità e destinazione d'uso, in base al principio della **equivalenza del valore immobiliare rispetto alla edificabilità da compensare.**

Per l'attribuzione delle aree vengono, poi, previste procedure di selezione pubblica rivolta ai soggetti destinatari delle compensazioni.

Il contributo straordinario di urbanizzazione

È un istituto perequativo finalizzato a riequilibrare gli effetti positivi (la rendita) determinati dalle previsioni del nuovo piano; in particolare viene applicato in relazione alle più rilevanti valorizzazioni immobiliari prodotte dal nuovo Prg rispetto alle previsioni del precedente strumento pianificatorio.

È previsto che il contributo venga versato direttamente al Comune o scomputato mediante la diretta realizzazione delle opere.

Gli incentivi urbanistici per il rinnovo edilizio

Come anticipato sono riconducibili all'istituto della premialità edilizia e consistono appunto in un premio di edificabilità al fine di promuovere la riqualificazione urbana in tutto il sistema insediativo esistente.

In particolare sono utilizzati per il reperimento di standard, per la realizzazione (e gestione) di opere e servizi pubblici e per il rinnovo del patrimonio edilizio: in quest'ultimo caso gli incentivi si

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

concretizzane in un surplus di Sul esistente che può essere localizzabile in situ o, qualora ciò non sia possibile, può essere trasferita – sempre con l’osservanza del principio della equivalenza economica, negli Ambiti di compensazione o all’interno dei Programmi integrati.

La cessione compensativa

Secondo la ratio degli istituti di compensazione, si pone quale alternativa all’esproprio per le aree a destinazione pubblica: queste, infatti, in specifici ambiti e per finalità di riqualificazione urbana, possono essere acquisite mediante la concessione ai proprietari di previsioni edificatorie da localizzare in situ o da trasferire negli Ambiti di compensazione.

Le aree vengono, dunque, acquisite grazie alla concessione ai proprietari di previsioni edificatorie commisurate all’estensione dell’area ma da concentrare su parte di essa o da trasferire su altra area. L’acquisizione può avvenire per intervento diretto ovvero mediante partecipazione al Programma integrato (sono in particolare previsti indici diversi: più bassi nel caso di realizzazione in situ della previsione edificatoria; più alti se l’edificabilità privata partecipata ad un Programma integrata e viene trasferita negli Ambiti di compensazione o all’interno della Città da ristrutturare).

Il PSC del Comune di S.Lazzaro di Savena (BO).

La trattazione della tematica in oggetto rappresenta l’occasione per esaminare un esempio di impostazione perequativa di un piano strutturale per come si è venuta a configurare nel piano strutturale comunale adottato dal Comune di San Lazzaro (BO).

Verranno in questa sede approfondite le previsioni relative al sistema insediativo.

In particolare, il PSC di San Lazzaro procede in primo luogo alla classificazione del territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale.

Conseguentemente, il piano in esame definisce le previsioni di sviluppo urbano individuando il dimensionamento programmato del sistema insediativo in numero di alloggi da realizzare.

Per tale dimensionamento viene, poi, prevista in parte l’attuazione attraverso l’attribuzione e l’attuazione di diritti edificatori privati, riconosciuti alle proprietà dei suoli oggetto di trasformazione urbana, ed in parte attraverso l’utilizzo di diritti edificatori che il PSC pone

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

nella disponibilità dell'Amministrazione comunale, per pubblica finalità, con particolare riferimento alla realizzazione di edilizia residenziale sociale (cfr art. 4.2 punto 4).

A questo punto il PSC si preoccupa di dettare i criteri ed il dimensionamento delle dotazioni territoriali e delle dotazioni ecologico – ambientali.

In particolare, il piano strutturale assegna al POC (piano operativo comunale) l'obiettivo di raggiungere un determinato valore di dotazione pro – capite (nella specie il valore è indicato in 60,0 mq./ab rispetto a quella in essere di 52,8 mq/ab): dunque un obiettivo di incremento della dotazione pro – capite.

A questo punto, lo strumento del comune precisa espressamente che “pur senza escludere il ricorso alle procedure di esproprio ove occorra, si prevede di ottenere le ulteriori aree per dotazione che si renderanno necessarie prioritariamente attraverso **l'attribuzione a tali aree di diritti edificatori, alle condizioni e nei limiti stabiliti dal piano stesso, ed il trasferimento di tali diritti edificatori negli ambiti per nuovi insediamenti con la conseguente acquisizione gratuita delle aree nell'ambito dell'attuazione di tali ambiti (cfr art. 4.3 punto 3).**

Per quanto concerne, poi, le dotazioni ecologico ambientali, il PSC in esame prevede che “al fine di favorire il recupero dei fabbricati inclusi negli ambiti ECO o la loro demolizione e sostituzione, con l'obiettivo della qualificazione ambientale di tali aree, **il POC può assegnare diritti edificatori residenziali commisurati alla dimensione dei fabbricati esistenti e dei fabbricati di pertinenza finalizzati all'attuazione di progetti di recupero edilizio e di sistemazione paesaggistico ambientale (cfr. art. 4.4 punto 4).**

Dopo aver individuato i criteri ed il dimensionamento del PSC riguardo alle previsioni di sviluppo delle attività produttive secondarie e terziarie e relative dotazioni, lo strumento passa, poi, alla definizione dei criteri perequativi e modalità di attuazione (cfr art. 4.6).

A tal proposito, viene previsto che, in applicazione dell'art. 7 della L.r. n. 20/00, “lo strumento attua la perequazione urbanistica, ossia l'equa distribuzione, fra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei vantaggi delle trasformazioni stesse in forma di diritti edificatori e degli oneri correlati derivanti dalla realizzazione della parte pubblica della città e delle relative dotazioni territoriali”.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

Dopo tale enunciazione viene subito precisato che “ l’applicazione della perequazione urbanistica non riguarda tutto il territorio comunale ma soltanto le aree nelle quali sono possibili significative trasformazioni dello stato urbanistico, ivi comprese le eventuali aree, anche interne agli ambiti consolidati o al centro storico, che si intende acquisire al patrimonio pubblico per la realizzazione di attrezzature e spazi collettivi”.

Quanto alla tecnica perequativa, viene previsto che il PSC prevede “la possibilità di attribuzione di diritti edificatori uniformi a tutti gli immobili che si trovino nelle medesime condizioni di fatto e di diritto. Entro gli ambiti perimetrati dal PSC i diritti edificatori non sono assegnati direttamente dal PSC, che si limita a definire potenzialità massime di trasformazione: essi vengono assegnati dal POC, sulla base dell’effettiva possibilità degli interventi, ai proprietari ed agli operatori interessati agli interventi da effettuare. I diritti edificatori si intendono sempre assegnabili in misura proporzionale alle proprietà immobiliari detenute (edifici ed aree) secondo parametri e criteri definiti dal PSC e applicati dal POC.

I diritti edificatori, prosegue la norma, esprimono la potenzialità di edificazione riconosciuta alla proprietà in una determinata area nel caso in cui tale area sia interessata dalla trasformazione o sia ceduta al Comune; i diritti edificatori diventano quindi effettivi solo nel momento in cui il POC definisca i termini e le modalità di una determinata operazione di trasformazione urbanistica che coinvolga detta area e sono attuabili esclusivamente nei termini, nei modi e nella localizzazione stabiliti dal POC. A tal fine il POC può stabilire il trasferimento dei diritti edificatori dell’area alla cui proprietà sono riconosciuti ad altra area nella quale è ammessa la loro trasformazione in effettiva edificazione.

A questo punto la norma contempla un’ipotesi di diritti edificatori in mano pubblica da utilizzare con funzione di incentivo, peraltro, destinati solo a operatori disponibili ad effettuare interventi: in particolare viene previsto che “il PSC può indicare una quota di diritti edificatori non attribuiti alle proprietà, ma rientranti nella dimensione assegnata all’ambito. Con il POC il Comune può assegnare tale quota, in tutto o in parte, ad operatori disponibili ad effettuare interventi previa intesa del Comune con le proprietà interessate”. In alternativa rimane sempre la possibilità che il PSC sia attuato tramite la cessione di aree da parte delle proprietà, insieme ai relativi diritti edificatori secondo i criteri perequativi sopra indicati.

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

Dopo aver gettato le basi di una pianificazione perequativa, lo strumento in questione passa a compiere un'operazione fondamentale per assicurare l'effettiva riuscita del metodo perequativo: **in particolare, distingue l'entità dei diritti edificatori (che verranno poi assegnati dal POC) in relazione a diverse casistiche di condizioni di fatto** (collocazione nel territorio urbanizzato o urbanizzabile, area edificata o non edificata) **e di diritto** (presenza di vincoli derivanti da leggi, regolamenti e piani sovraordinati nonché, secondo il modello della perequazione dei "residui", preesistenza di una condizione di edificabilità ai sensi del PRG previgente) **(cfr art 4.6 punto 7).**

A tal fine vengono individuate:

le Aree libere esterne al territorio urbano: cui viene attribuito un indice perequativo da 0,07 a 0,10 mq/mq di Su (indice che tra l'altro comprende la disponibilità ad accogliere diritti edificatori di terzi da trasferire da aree non vocate all'urbanizzazione) rispetto al quale è prevista la possibilità di un incremento di un altro 0,01 mq/mq vincolato alla realizzazione di edilizia convenzionata.

In oltre è prevista la possibilità di incrementare l'indice perequativo nel caso di conferma di aree con potenzialità edificatorie più alte già assegnate dal previgente PRG.

le Piccole Aree libere residuali interne al perimetro del territorio urbanizzato o piccole aree marginali immediatamente esterne ad esso: con un indice perequativo da 0,10 a 0,14 mq/mq di Su: anche in questo caso è possibile prevedere un incremento in caso di conferma di aree con potenzialità edificatorie più alte assegnate dal previgente PRG.

le Aree non urbane non vocate all'urbanizzazione ma utilizzabili esclusivamente per parchi urbani e territoriali e altre attrezzature pubbliche: in questo caso l'indice perequativo previsto è compreso tra 0,04 a 0,05 mq/mq di Su.

le Aree delle precedenti tipologie soggette a vincoli sovraordinati di inedificabilità: vincoli derivanti da leggi o piani sovraordinati e non indennizzabili quali: tutele fluviali, rispetti stradali, ferroviari e simili. Per tali aree, ancorché inedificabili per se stesse, viene previsto che possano ugualmente essere ricompresi negli ambiti perequati (potendo avere utilizzazioni funzionali all'insediamento come parchi urbani, parcheggi, etc.) con conseguente attribuzione di un indice perequativo, secondo la tecnica della compensazione "urbanistica o perequativa", ridotti alla metà rispetto ai valori delle altre aree.

le Aree entro ambiti da riqualificare attraverso complessive operazioni di sostituzione e ristrutturazione urbanistica: per tali ambiti si prevede un indice perequativo costituito dalla

STUDIO LEGALE

40126 Bologna- via Altabella n.3- Tel.051/230031 - Fax 051/230623

Avv. Giovanni Govi

somma di due componenti: una quota proporzionata alla superficie fondiaria da trasformare (orientativamente fissata fra 0,12 e 0,15 mq/mq) e una quota proporzionata alla Su esistente da demolire (orientativamente fra 0,30 e 0,50). Nel caso di aziende produttive in attività è altresì previsto che il POC può incentivarne il trasferimento prevedendo, a favore dell'azienda e non della proprietà del suolo, in aggiunta l'offerta di un'area edificabile in ambito produttivo per una pari capacità edificatoria a prezzo convenzionato.

A definizione del sistema perequativo, poi, la norma in questione al punto 8 prevede che l'indice di densità edilizia stabilito dal POC per una determinata parte edificabile dell'ambito di nuovo insediamento o riqualificazione (indice territoriale Ut) sarà definito in applicazione delle prescrizioni e direttive del PSC e quindi l'edificabilità complessiva sarà costituita dalla sommatoria di:

- indice IP spettante alla proprietà (integrato con la quota predefinita di edilizia convenzionata);
- indice aggiuntivo eventualmente assegnato dal POC per usi complementari integrativi alla residenza entro la misura massima prevista dal PSC;
- eventuali quote di edificazione trasferite da altre aree non edificabili che l'amministrazione comunale è interessata ad acquisire;
- quota di edificazione definita dal POC, spettante all'amministrazione comunale per realizzare la ERS.
