

# PEREQUAZIONE E COMPENSAZIONI NEL NUOVO PIANO REGOLATORE GENERALE DI ROMA \*

LORENZO CASINI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il “silenzio” normativo regionale. – 3. L’esperienza di Roma. – 3.1. Il nuovo Piano regolatore generale. – 3.2. I criteri e le modalità di perequazione. – 4. Conclusioni: “il libro ucciderà l’edificio”?

## 1. *Premessa*

Nell’ambito delle diverse esperienze regionali in materia urbanistica, il caso del Lazio mostra una eccezionale specificità: la presenza di Roma. L’analisi dei meccanismi di perequazione e compensazione previsti in questa regione, dunque, può essere incentrata sulla situazione romana e, in particolare, sul nuovo Piano regolatore generale (Prg) capitolino entrato in vigore nel 2008. Tale scelta appare inevitabile sia per la rilevanza di Roma, sia per il fatto che proprio il nuovo Prg della città contiene importanti previsioni in materia di diritti edificatori.

Dopo aver illustrato il contesto normativo regionale, l’attenzione sarà focalizzata sull’esperienza di pianificazione della Capitale, sul nuovo Prg e sui criteri e sulle modalità di perequazione in esso previsti.

## 2. *Il “silenzio” normativo regionale*

La normativa della Regione Lazio riguardante il governo dei diritti edificatori si contraddistingue, innanzitutto, per l’assenza di disposizioni specifiche. La legge urbanistica regionale n. 38/1999, infatti, non contiene alcuna previsione sulla perequazione o sulla compensazione<sup>1</sup>. Pur essendo stata approvata in un momento in cui altre regioni avevano già emanato norme in materia<sup>2</sup> – e in cui si erano già avute, nella Regione, esperienze importanti in ambito comunale, come quella della variante al Prg di Roma nel 1997 – la scelta operata nel 1999 fu quella di mantenere un sistema pianificatorio di tipo tradizionale, aderente allo schema della legge urbanistica nazionale del 1942.

---

\* Il testo riprende e sviluppa i contenuti della relazione presentata al convegno “Governo e mercato dei diritti edificatori”, organizzato dalla Società Innovazione Umbria Sviluppo (Perugia, 30 novembre 2007).

<sup>1</sup> Il termine perequazione compare una sola volta, all’articolo 30, comma 1, lett. h, dove si dispone che spetta al Piano urbanistico comunale generale indicare “quali trasformazioni debbono attuarsi previa acquisizione pubblica di immobili esattamente individuati o mediante le forme di perequazione previste nei PUOC”, ossia i Piani urbanistici operativi comunali.

<sup>2</sup> Una panoramica è in V. Colonna, *Nuovo modello di pianificazione e perequazione urbanistica nella legislazione regionale dell’ultimo decennio*, in *Riv. giur. edil.*, 2007, III, 63 ss.

Le norme regionali in tema di urbanistica, pertanto, contemplanol'ipotesi del comparto edilizio prevista dalla legislazione nazionale, senza particolari innovazioni<sup>3</sup>. Vi sono stati, ovviamente, dal 1999 ad oggi, tentativi di introdurre disposizioni più aggiornate, ma nessuno di essi si è poi concretizzato<sup>4</sup>.

In tale contesto, la vicenda di Roma offre invece una tra le più importanti esperienze di piano costruito secondo meccanismi perequativi e compensativi<sup>5</sup>.

### 3. *L'esperienza di Roma*

Prima di esaminare le soluzioni concepite nel nuovo Prg romano, occorre sottolineare alcune caratteristiche della città capitale, al fine di comprendere a pieno la portata di tale esperienza<sup>6</sup>.

In primo luogo, Roma, con i suoi 129.000 ha di estensione, è il comune più grande d'Europa: le aree di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo e Torino, sommate tra loro, raggiungono complessivamente una superficie di poco superiore<sup>7</sup>.

In secondo luogo, la storia di Roma presenta significative peculiarità sotto l'aspetto edilizio. In particolare, il territorio romano è stato fin dal 1800 oggetto di speculazioni. Già Émile Zola, nel 1896, descriveva "un vol de spéculateurs, venu de la haute Italie" che "s'était abattu sur Rome, la plus noble et la plus facile des proies", e raccontava che un "jeux exasperé, un jeux formidable dont la fièvre avait remplacé le petit train réglementé du loto papal, un jeux à coups de millions où les terrains et les bâtisses devenaient fictifs, de simples prétextes à des opérations de Bourse"<sup>8</sup>. Da allora gli interventi edilizi nella capitale si sono susseguiti incessantemente, anche attraverso forme di lottizzazione abusiva, su cui poi si è innestato il cd. "abusivismo di necessità"<sup>9</sup>.

In terzo luogo, a fronte di una così grande estensione di territorio, la situazione proprietaria di Roma si è caratterizzata, sin dalle origini, per la presenza di grandi proprietà, un tempo in mano a poche famiglie aristocratiche: si pensi che, quando la

---

<sup>3</sup> Si v. gli articoli 39 e 48, l.r. Lazio n. 38/1999, e gli articoli 21 ss., l.r. Lazio n. 35/1978. Con riferimento ai programmi integrati, invece, si veda l'art. 2, l.r. Lazio n. 22/1997.

<sup>4</sup> Tra questi, si segnala lo schema di Testo unico delle norme in materia di governo del territorio, redatto nel 2003 ma poi non approvato, dove vi era una esplicita previsione riguardante la perequazione.

<sup>5</sup> In tema di perequazione e compensazione, si vedano, nella letteratura giuridica, V. Mazzarelli, *Proprietà e piano*, in *Annali 1998-1999*, Università degli Studi della Tuscia, Viterbo, 2000, p. 9 ss., in particolare p. 17 ss., P. Urbani, *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, p. 587 ss., A. Police, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evolutiva dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, II, p. 3 ss., A. Crosetti, *Evoluzione del regime d'uso dei suoli e nuovi strumenti di perequazione urbanistica*, in *Quad. reg.*, 2004, p. 547 ss., S. Perongini, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005; per approfondimenti, si rinvia a quanto scritto in *L'equilibrio degli interessi del governo del territorio*, Milano, 2005, 134 ss., e alla bibliografia ivi menzionata.

<sup>6</sup> Sul nuovo Prg di Roma e sull'iter della sua formazione, si leggano, per tutti, M. Marcelloni, *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Roma-Bari, 2003, e L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Roma, 2005.

<sup>7</sup> Pari a 136,800 ha. Sul punto, M. Marcelloni, *Pensare la città contemporanea*, cit., 28 ss.

<sup>8</sup> É. Zola, *Rome* (1896), Paris, 1999, 395. La vicenda è ricostruita in R. Catini, *Roma dopo la crisi edilizia con gli occhi di Émile Zola*, in *La costruzione della Capitale. Architettura e città dalla crisi edilizia al fascismo nelle fonti storiche della Banca d'Italia*, in *Roma moderna e contemporanea*, 2002, n. 3, 543 ss.

<sup>9</sup> I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Torino, 1971, 195 ss.

città divenne capitale d'Italia, il 40% di tutto il territorio romano, per un totale di circa 76.000 ha, apparteneva a sole 11 famiglie principesche, come i Torlonia, i Borghese e i Doria Panphili<sup>10</sup>. Nel XX secolo, questa posizione di “grandi proprietari” è stata assunta dalle società di costruzione e ciò costituisce, inevitabilmente, un importante fattore di influenza nelle scelte di pianificazione<sup>11</sup>.

In quarto luogo, il percorso di pianificazione che ha portato al nuovo Prg di Roma, avviato nel 1994, è stato particolarmente lungo e complesso. Un momento decisivo è stata l'adozione del Piano delle Certezze, nel 1997, che ha posto le basi per le successive scelte. Tale strumento, infatti, ha previsto un meccanismo – avallato in sede giurisdizionale<sup>12</sup> – per compensare le capacità edificatorie sacrificate dalla previsione di aree destinate alla realizzazione di un sistema di salvaguardia ambientale; le cubature compensate dovevano essere recuperate nell'ambito della città da completare e trasformare, il cui assetto non è stato regolato dal Piano delle certezze ma rinviato ad una successiva fase. In sostanza, sul nuovo Prg gravava l'onere di collocare le capacità edificatorie dei proprietari da compensare in base alla variante del 1997.

### 3.1. *Il nuovo Piano regolatore generale*

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

Per quanto riguarda la formazione del piano, occorre menzionare due circostanze. La prima è rappresentata dalla complessità e la lunghezza del procedimento che hanno condotto al nuovo strumento urbanistico. Adottato nel 2003<sup>13</sup>, dopo quasi dieci anni di lavori, il piano è stato controdedotto nel 2006<sup>14</sup>, ed è stato definitivamente approvato nel 2008<sup>15</sup>. La seconda circostanza è che, per giungere finalmente all'approvazione (ed entro il termine previsto per l'efficacia delle misure di salvaguardia), si è fatto ricorso ad una apposita procedura di copianificazione tra Regione, Provincia e Comune<sup>16</sup>.

La lunghezza del procedimento – dovuta in parte alle eccezionali dimensioni della città – ha avuto anche risvolti in sede giurisdizionale, proprio con riferimento alle

---

<sup>10</sup> Si legga, al riguardo, N. Flores, *Dalla terra all'edilizia. L'avventura speculativa di Paolo Borghese nella Roma di tardo Ottocento*, in *La costruzione della Capitale*, cit., 583 ss., in particolare 587 ss.

<sup>11</sup> Il punto è messo in luce da I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, cit., 185 ss.

<sup>12</sup> Tar Lazio, sez. I, n. 1652/1999. Il Piano era stato impugnato da alcune società, proprietarie di aree trasformate da edificabili in agricole. Il giudice ha rigettato il ricorso, affermando che l'istituto “pubblicistico” della compensazione previsto nel piano, “inquadabile nell'ambito del processo di disciplina dell'uso del territorio, quale ristoro, a valenza perequativa, del sacrificio della rendita fondiaria soppressa a favore della complessiva salubrità ambientale, già da ora vincola l'amministrazione nell'an, e ne circoscrive inoltre il *quomodo* entro il confine di elementi identificativi sufficientemente definiti, avuto riguardo alla natura di pianificazione primaria della norma”.

<sup>13</sup> Delibera C.C. n. 33 del 19-20 marzo 2003.

<sup>14</sup> Delibera C.C. n. 64 del 21-22 marzo 2006.

<sup>15</sup> Delibera C.C. n. 22 del 12 febbraio 2008.

<sup>16</sup> Si v. l'articolo 66-bis, l.r. Lazio n. 38/1999, inserita dall'articolo 70, comma 7, l.r. Lazio n. 4/2006, con decorrenza, ai sensi del medesimo articolo 70, comma 8, dalla data di adozione del piano territoriale paesistico regionale (PTPR) avvenuta con deliberazione della Giunta regionale del 25 luglio 2007, n. 556. Sulle forme di copianificazione e sul loro rapporto con il procedimento di piano, V. Mazzarelli, *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Dir. amm.*, 2007, 665 ss., in particolare 679.

misure di salvaguardia<sup>17</sup>. In merito alle dinamiche partecipative, invece, basti menzionare che le osservazioni presentate sono state oltre settimila (di cui circa il 30% sono state ritenute accoglibili *in toto* o parzialmente).

Quanto ai contenuti del piano, la città è suddivisa in tre sistemi: il sistema insediativo, pari a circa 36.000 ettari (28%)<sup>18</sup>; il sistema ambientale e agricolo, di circa 88.000 ettari (68%)<sup>19</sup>; il sistema dei servizi, delle infrastrutture e degli impianti, pari a circa 5.000 ettari (4%)<sup>20</sup>. Per quanto attiene alla portata del nuovo Prg, il dimensionamento complessivo è pari a circa mezzo milione di stanze equivalenti (ognuna pari a 120 mc), corrispondenti a oltre venti milioni e mezzo di mq di Superficie utile lorda (Sul)<sup>21</sup> e a una volumetria di quasi sessantasei milioni di mc; l'incremento, rispetto ai 710 milioni di mc di volumetrie edificate stimate nella città, è dunque pari a circa il 9%. La popolazione teorica di riferimento ad esito del piano ammonta, invece, a oltre tre milioni di abitanti.

In tale quadro, il nuovo Prg prevede diversi meccanismi perequativi e compensativi per la sua attuazione. Il funzionamento di tali istituti è regolato dalle Norme tecniche di attuazione (Nta), un articolato fin troppo ampio – 109 articoli distribuiti in novanta pagine – dalla lettura poco agevole; anche se, rispetto alla versione adottata nel 2003 e a quella controdotta nel 2006, il testo finale, a seguito degli interventi adottati in sede di conferenza di pianificazione, appare più razionale, soprattutto per la parte riguardante la perequazione.

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

### 3.2. I criteri e le modalità di perequazione

L'articolo 17, comma 1, delle Nta chiarisce immediatamente che il Prg introduce, quale “disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale”<sup>22</sup>. Come si legge nella relazione tecnica della

---

<sup>17</sup> Cons. St., ad plen., 7 aprile 2008, n. 2, su cui si veda il commento di E. Boscolo, *La durata limitata (e graduata) delle misure di salvaguardia tra disposizioni statali e regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 968 ss.

<sup>18</sup> Comprendente la città storica, la città consolidata, la città da ristrutturare; la città della trasformazione; i progetti strutturanti; gli ambiti di riserva a trasformabilità vincolata.

<sup>19</sup> Le cui componenti sono le aree naturali protette, il reticolo idrografico, l'agro romano, i parchi agricoli.

<sup>20</sup> Comprendente servizi pubblici, servizi privati e verde privato attrezzato, infrastrutture per la mobilità, infrastrutture tecnologiche, reti tecnologiche.

<sup>21</sup> Come chiarito nell'art 4, n. 1, delle Nta, la Sul “misura in mq la somma delle superfici lorde dell'Unità edilizia, comprese entro il perimetro esterno delle murature, di tutti i livelli fuori ed entro terra degli edifici, qualunque sia la loro destinazione d'uso”.

<sup>22</sup> L'articolo 17, comma 6, chiarisce che, fatti salvi i criteri di attribuzione differenziata delle previsioni edificatorie, il Prg garantisce ai proprietari interessati dagli strumenti urbanistici esecutivi

conferenza di copianificazione, infatti, il sistema di perequazione previsto dal nuovo Prg è volto a ridistribuire i “vantaggi” e compensare gli “svantaggi” generati dalle nuove previsioni urbanistiche, nonché a compensare gli “svantaggi” dovuti alla pregressa condizione di degrado del patrimonio edilizio esistente<sup>23</sup>.

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

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

L'applicazione, anche combinata, delle modalità di perequazione e l'accesso agli incentivi o alle compensazioni ivi previsti, avviene mediante procedimento consensuale di evidenza pubblica, a carattere concorsuale, nelle forme del *Programma integrato*, e in coerenza con le norme statali in materia di partecipazione al procedimento amministrativo.

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

Per quanto attiene alle cinque fattispecie perequative individuate dal Prg, gli *Ambiti di compensazione* sono specifiche porzioni di territorio (come le centralità metropolitane e urbane, ad esempio) in cui il Prg distingue tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari, quantificate sulla base della disciplina urbanistica previgente, e quelle riservate al Comune per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano)<sup>24</sup>. Gli ambiti si attuano per intervento indiretto, di iniziativa pubblica o privata. Ciò comporta che, approvato lo strumento urbanistico esecutivo, i proprietari dell'ambito cedano, a titolo gratuito, al Comune o a soggetti terzi dallo stesso individuati la superficie fondiaria corrispondente alle previsioni edificatorie riservate al Comune<sup>25</sup>.

Le *compensazioni urbanistiche*, invece, si riferiscono alle capacità edificatorie “promesse” con il Piano delle certezze e non ancora attribuite. Il nuovo Prg, infatti, ha tra i suoi obiettivi quello di attuare le compensazioni individuate in quella variante e in altri atti successivi approvati dal Consiglio comunale<sup>26</sup>. L'edificabilità da compensare deve essere localizzata innanzitutto negli Ambiti di compensazione; ma possono usarsi anche altri ambiti edificabili o di patrimonio edilizio esistente, purché vi sia l'accordo tra proprietari e titolari delle compensazioni. È opportuno segnalare che l'edificabilità da localizzare è determinata, per quantità e destinazioni d'uso, sulla base del principio

---

l'equa ripartizione delle previsioni edificatorie, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree e proporzionalmente alla quota di superficie in proprietà. Indipendentemente dai criteri e modalità di attribuzione delle previsioni edificatorie, inoltre, il Prg garantisce la ripartizione degli oneri da assumere nei confronti dell'amministrazione in proporzione alle stesse previsioni edificatorie assegnate, distinguendo tra previsioni edificatorie ordinarie, cui corrispondono oneri ordinari, e previsioni edificatorie aggiuntive, cui corrispondono oneri straordinari.

<sup>23</sup> P. 51. La relazione è disponibile *on line* sul sito del Comune di Roma (<http://www.urbanistica.comune.roma.it>).

<sup>24</sup> Articolo 18, Nta.

<sup>25</sup> Se il destinatario finale delle previsioni edificatorie riservate al Comune coincide con il proprietario dell'area di destinazione, non si dà luogo alla cessione.

<sup>26</sup> Articolo 19, Nta. Alle compensazioni previste nel Piano delle certezze si sono aggiunte, poi, quelle previste per i comprensori “Tor Marancia” e “Casal giudeo”.

di equivalenza del valore immobiliare rispetto alla edificabilità da compensare. Infine, per l'assegnazione delle aree sono previste procedure di selezione pubblica rivolta ai soggetti destinatari delle compensazioni<sup>27</sup>.

Il *contributo straordinario di urbanizzazione* si applica alle più rilevanti valorizzazioni immobiliari prodotte dal nuovo Prg rispetto alla disciplina urbanistica previgente<sup>28</sup>. Il contributo è pari ai due terzi del valore immobiliare conseguibile a seguito delle disposizioni del Prg (può essere anche incrementato o ridotto). Si tratta di una forma di perequazione volta a riequilibrare gli effetti della rendita determinata dal nuovo piano. Il contributo, peraltro, può essere versato direttamente al Comune oppure scomputato mediante la diretta realizzazione delle opere.

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

La *cessione compensativa*, da ultimo, si pone quale strumento alternativo all'esproprio per le aree a destinazione pubblica<sup>29</sup>. Queste, in specifici ambiti e per finalità di riqualificazione urbana, possono essere acquisite tramite la concessione ai proprietari di previsioni edificatorie da localizzare *in situ* o trasferibili negli Ambiti di compensazione. Le aree, quindi, sono acquisite mediante la concessione alla proprietà di una edificabilità commisurata all'estensione dell'area, ma da concentrare su una parte di essa o da trasferire su altra area; la cessione delle aree deve avvenire mediante atto pubblico, registrato e trascritto. L'acquisizione dell'area avviene per intervento diretto ovvero mediante partecipazione al Programma integrato. Nel primo caso, l'edificabilità a favore della proprietà è pari a 0,04 mq/mq, da concentrare sul 10% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 90%<sup>30</sup>. Nel caso di partecipazione al Programma integrato, l'edificabilità privata è pari a 0,06 mq/mq e viene trasferita all'interno dei tessuti della Città da ristrutturare o negli altri Ambiti di compensazione, assumendo le destinazioni d'uso ivi ammesse, mentre l'intera area viene ceduta al Comune<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> A prescindere da tali procedure, il Comune emana, entro 12 mesi dall'approvazione del piano, un apposito avviso rivolto ai destinatari delle compensazioni in modo che essi possano presentare apposita istanza entro il termine fissato nell'avviso (non inferiore a sei mesi), a pena di decadenza. L'eventuale Sul che si dovesse rendere disponibile verrà devoluta alle finalità di incentivi per il rinnovo edilizio.

<sup>28</sup> Articolo 20, Nta.

<sup>29</sup> Il funzionamento di questo meccanismo è ricostruito in L. Ricci, *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio*, cit., 146 ss., dove viene adottata l'espressione più diffusa, e probabilmente più appropriata, di "acquisizione compensativa".

<sup>30</sup> Sull'area che rimane di proprietà privata sono consentite solo determinate destinazioni d'uso, come "piccole strutture di vendita"; "pubblici esercizi"; altri servizi privati.

<sup>31</sup> La Sul privata generata dall'applicazione della cessione compensativa nella Città da ristrutturare può essere trasferita esclusivamente all'interno degli ambiti di provenienza.

#### 4. Conclusioni: “il libro ucciderà l’edificio”?

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

Tra i dati più rilevanti, vi è il fatto che l’insieme di tali meccanismi crea un sistema di domanda e offerta molto complesso<sup>32</sup>. La domanda è costituita dalle capacità edificatorie da localizzare, derivanti dagli interventi entro gli ambiti di compensazione, dalle compensazioni urbanistiche, dalle cessioni compensative e dagli incentivi urbanistici o anche da alcune ipotesi di contributo straordinario. L’offerta è data, invece, oltre che dagli ambiti all’interno dei programmi integrati, dai cd. Ambiti di compensazione. Questi ultimi si pongono, dunque, quali veri e propri contenitori entro cui far “atterrare” le capacità edificatorie da localizzare. Sotto questo aspetto, l’esempio più significativo deriva dai cd. *Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata*, costituiti da aree non edificate, destinate dal precedente PRG ad Agro romano, e ora con destinazione prevalentemente residenziale (per un totale di 79 ha e circa 300.000 mq di Sul)<sup>33</sup>.

Il nuovo Prg di Roma contiene quindi numerose disposizioni riguardanti i meccanismi perequativi e compensativi. Essi creano un sistema che, secondo quanto chiarito nella relazione tecnica della conferenza di copianificazione, è fondato su tre fattori: “la disciplina urbanistica previgente (lo stato di diritto); le condizioni dell’edificazione esistente (lo stato di fatto); gli obiettivi urbanistici da perseguire (finalità)”<sup>34</sup>. Da tali fattori, pertanto, sono poi estratte alcune “regole guida” e definiti i caratteri del sistema: è “unitario, organico e generalizzato”; non incide sostanzialmente sui diritti urbanistici pregressi; prevede l’applicazione di oneri straordinari solo alle

---

<sup>32</sup> La complessità dei meccanismi di perequazione e compensazione, del resto, è sottolineata da P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, II ed., 2006.

<sup>33</sup> La Sul realizzabile nel complesso degli Ambiti di riserva corrisponde ad un indice medio di edificabilità territoriale ET pari a 0,3 mq/mq, variabile tra 0,25 e 0,45 mq/mq per i distinti Ambiti, secondo le determinazioni assunte in sede di pro-grammazione o pianificazione attuativa. Della edificabilità complessiva attribuita a ogni singolo Ambito, una quota parte, pari a 0,06 mq/mq, è attribuita ai proprietari, e la restante parte è messa a disposizione del Comune. L’attuazione degli interventi è soggetta all’approvazione di strumenti urbanistici esecutivi estesi all’intero Ambito. La formazione di tali strumenti è subordinata a un atto di indirizzo e programmazione, predisposto ai sensi dell’art. 13, comma 3 e nelle forme di cui all’art. 14, che preveda, anche in più fasi: la quantificazione delle necessità derivanti dalle finalità di cui al comma 2 e le relative priorità; la conseguente quantificazione degli Ambiti di riserva da attivare; l’individuazione degli Ambiti o le modalità e i criteri di individuazione; i termini e le modalità per l’avvio delle eventuali procedure espropriative. L’atto di indirizzo può prevedere o contenere un Piano di inquadramento urbanistico, esteso, ove occorra, ad ambiti di intervento e a infrastrutture esterni agli Ambiti di riserva, in modo da garantire l’accesso a qualsiasi modalità di trasporto. Ai fini o a seguito della formazione dell’atto di indirizzo e programmazione, e secondo gli indirizzi dello stesso, il Comune ha facoltà di esperire, anche in più tornate, procedure di evidenza pubblica volte a sollecitare o verificare la disponibilità dei proprietari all’attivazione degli Ambiti di riserva.

<sup>34</sup> P. 51.

“nuove e maggiori previsioni urbanistiche”; non incide sul dimensionamento del Prg; si attua mediante procedimento consensuale, di evidenza pubblica e a carattere concorsuale; si incardina nell’ordinamento vigente<sup>35</sup>.

In prospettiva più ampia, se si guarda alla dinamica degli interessi coinvolti, emerge come le soluzioni adottate coinvolgano in misura prevalente due interessi pubblici e un interesse privato<sup>36</sup>.

Vi è, innanzitutto, l’interesse alla realizzazione di servizi e opere pubbliche, nonché di un esteso sistema ambientale (quasi il 70% dell’intero territorio comunale) di aree a verde. Il nuovo Prg di Roma, infatti, merita di essere accolto positivamente per l’attenzione conferita all’interesse pubblico verso una adeguata dotazione di servizi, il cui raggiungimento viene perseguito attraverso strumenti “innovativi” rispetto al panorama legislativo regionale laziale, come la cessione compensativa. Così come particolarmente positiva è la finalità di realizzare un consistente sistema di verde posto alla base del percorso progettuale fin dal Piano delle certezze.

Altro interesse pubblico che il piano si preoccupa di salvaguardare nell’ambito dei meccanismi perequativi e compensativi è la tutela della concorrenza, garantita attraverso procedure concorsuali<sup>37</sup>. Il sistema previsto, tuttavia, vede il diretto interessato in una posizione privilegiata rispetto a soggetti terzi, potenziali investitori per la realizzazione di interventi urbanistici: il caso è evidente nella fattispecie dei contributi straordinari. L’impostazione seguita, quindi, palesa una netta preferenza per la posizione dei proprietari (fatto non sorprendente, considerata la forte presenza, sul territorio romano, di imprese e società di costruzione, che dispongono di estesi terreni).

Nel nuovo Prg, del resto, come già era emerso nel caso delle compensazioni urbanistiche derivanti dal vecchio Piano delle certezze, sembra essere in primo piano proprio l’interesse dei proprietari: questi vedono perequate, compensate, quando non addirittura ampliate, le proprie capacità edificatorie.

Ma la particolare tutela offerta agli interessi dei proprietari trova forse la maggior conferma nella concezione stessa del diritto di edificare che sembra essere alla base di alcune scelte dell’amministrazione, prima fra tutte quella risalente al Piano delle certezze. In tal caso, infatti, le capacità edificatorie ridotte o soppresse dalle nuove previsioni urbanistiche sono state trattate alla stregua di “diritti quesiti”. Ciò in evidente distonia con una corretta lettura del dettato costituzionale (art. 42), in base a cui la funzione sociale della proprietà consente la compressione del diritto di costruire senza obbligo di indennizzo o compensazioni (fatta salva, naturalmente, l’ipotesi dei cd. vincoli sostanzialmente espropriativi). La determinazione degli indici di edificabilità, infatti, rientra nella ordinaria potestà conformativa del territorio attribuita alle amministrazioni<sup>38</sup>.

D’altra parte, la legittimità delle modalità perequative e compensative disposte dal nuovo Prg di Roma non pare in discussione, posto che esse si fondano sul consenso del privato e sono volte ad ampliarne le garanzie<sup>39</sup>. In aggiunta, l’uso di strumenti diretti a

---

<sup>35</sup> P. 52 s.

<sup>36</sup> In questa prospettiva, si rinvia a quanto scritto in *L’equilibrio degli interessi del governo del territorio*, Milano, 2005, 134 ss. e 219 ss.

<sup>37</sup> Il rilievo ormai assunto dalla tutela della concorrenza in materia urbanistica trova conferma in Corte cost. n. 129/2006 e n. 269/2007.

<sup>38</sup> In materia di regime della proprietà e conformazione dei suoli, si legga ora P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007, 165 ss.

<sup>39</sup> Sulla “copertura legislativa” per l’adozione dei sistemi perequativi, P. Urbani, *La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali*, in *Edil. Terr.*, 2008, n. 30.



prevedere riserve generalizzate di aree e di edificabilità a favore del Comune, messa in dubbio dalla giurisprudenza<sup>40</sup>, trova ora copertura legislativa a seguito delle previsioni dettate dalla legge finanziaria per il 2008<sup>41</sup>.

Queste opzioni così favorevoli ai privati interessati, talvolta concepite unicamente per risolvere problemi di consenso, potrebbero però non superare una valutazione più approfondita sotto il profilo economico. In sostanza, le alternative all'esproprio non dovrebbero essere considerate ottimali in quanto tali, sulla base di argomenti di natura politica, ma andrebbero viste come una delle possibili soluzioni, da scegliere anche – quando non soltanto – se economicamente vantaggiosa<sup>42</sup>. E la complessità dei meccanismi, con i relativi costi, predisposti nel nuovo Prg di Roma potrebbero, in sede attuativa, non risultare tanto efficienti. Parimenti, i costi di realizzazione dell'ampio sistema ambientale, perseguita anche mediante l'acquisizione – e successiva gestione – da parte del Comune di migliaia di ettari, potrebbero essere troppo alti e addirittura superiori ai benefici.

La macchinosità degli strumenti concepiti nel nuovo Prg, del resto, costituisce forse uno tra i maggiori interrogativi<sup>43</sup>. Si prenda, ad esempio, il caso degli Ambiti di riserva: le aree in essi ricadenti non possono essere oggetto di intervento fino all'approvazione dello strumento urbanistico esecutivo.

Ma i principali dubbi derivano dalla complessità delle Nta del Piano. Anche se la loro ampiezza trova una parziale giustificazione nella totale assenza di un quadro legislativo regionale, la qualità e soprattutto la quantità delle previsioni evocano il monito di Hugo: “Le livre tuera l'édifice” ovvero “l'imprimerie tuera l'architecture”<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> È il caso di Cons. St., IV, n. 4833/2006, che ha dichiarato illegittima la deliberazione della Giunta regionale del veneto recante l'approvazione con modifiche d'ufficio del Prg di Bassano del Grappa, nella parte in cui, modificando la Nta stabilisce, per una zona, che “una quota del 50% della capacità insediativi totale è riservata al Comune”. Ad avviso del giudice, infatti, in assenza di specifica normativa primaria, tale disposizione si manifesta priva del supporto legislativo necessario per giustificare la compressione del diritto di proprietà, al di fuori delle garanzie previste in proposito dall'art. 42 cost.

<sup>41</sup> L'articolo 1, commi 258 e 259, l. n. 244/2007, infatti, ha stabilito 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 d.m. n. 1444/1968, 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. □ Inoltre, 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 sopra.

<sup>42</sup> Il rapporto tra compensazioni ed espropriazioni, infatti, ha suscitato grande interesse anche nell'analisi economica del diritto, soprattutto negli Stati Uniti: si cfr. T.J. Miceli, K. Segerson, *Compensation for Regulatory Takings: an Economic Analysis with applications*, Greenwich, 1996, M.A. Heller e J.E. Krier, *Deterrence and Distribution in the Law of Takings*, in *Harvard Law Review*, 1999, 997 ss., nonché, in prospettiva più ampia, R. Cooter, *The strategic constitution*, Princeton, 2000, 284 ss.

<sup>43</sup> Senza valorizzare, in tal modo, le potenzialità degli strumenti perequativi e compensativi nella prospettiva di semplificare le procedure di acquisizione delle aree (su cui si legga D. De Pretis, *Semplificazione, urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. urb.*, II, 315 ss., in particolare 329 ss.).

<sup>44</sup> V. Hugo, *Notre-dame de Paris* (1831), Paris, 1998, 222 s.