

Scelte urbanistiche ed effetti perequativi

Col termine “perequazione urbanistica” s’intende tutta una serie di misure amministrative, adottate allo scopo di riequilibrare tra i consociati i vantaggi e gli svantaggi patrimoniali derivanti dalla pianificazione urbanistica.

La pianificazione urbanistica è attività di per sé discriminatoria, in quanto ripartisce sul territorio la capacità di sfruttamento edilizio – *id est*, la ricchezza fondiaria –, mediante scelte autoritative che finiscono per privilegiare determinate aree, piuttosto che (se non: a discapito di) altre¹.

Tale gestione del territorio è espressione del generale potere conformativo dell’amministrazione, che si esercita assoggettando i beni immobili ad un determinato regime giuridico, in ragione della loro ricomprensione all’interno di zone omogenee, circoscritte dagli strumenti pianificatori.

Il potere trova fondamento nell’art. 42, comma 2, Cost., che demanda alla legge il compito di determinare “i modi di acquisto, di godimento e i limiti [del diritto di proprietà], allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”.

Il diritto di proprietà è quindi riconosciuto dalla Costituzione come (già) funzionalizzato all’interesse generale², spettando alla legge ordinaria il compito di stabilire il punto di equilibrio fra gli interessi dei proprietari ed i bisogni della collettività, in modo che la ricchezza, immobiliare e mobiliare, anche quando si trova in mano privata, sia destinata a vantaggio di tutti.

Pertanto, tra i fini della normativa urbanistica, non può non rientrare il perseguimento di una giustizia distributiva³, da attuarsi, per l’appunto, riequilibrando, con misure perequative, la maggiore o minore rendita scaturente dall’azione di classificazione del territorio.

Potere conformativo e perequazione urbanistica sono, dunque, una cosa sola, posto che quest’ultima si identifica come uno degli interessi pubblici che l’azione conformativa deve tenere in considerazione: l’interesse all’equità sociale.

¹ SALVIA-TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova 2002, 14.

² COMPORTI, *La proprietà nel codice civile e nella Costituzione*, in *Istituzioni di diritto privato* (a cura di BESSONE), Torino 1994, 313.

³ URBANI, *Aspetti giuridici della perequazione*, in *Urbanistica informazioni*, 2002, 90.

Donde, la condivisibile affermazione secondo cui *“con la pianificazione urbanistica perequativa non si pianifica per perequare, ma si pianifica perequando”*⁴.

Inteso ciò, è evidente, per un verso, come la competenza, legislativa ed amministrativa, a disciplinare le forme di perequazione segua il livello di governo cui spetta l’esercizio del potere conformativo nella fattispecie data e, quindi, essenzialmente, a Regioni e Comuni⁵.

Per altro verso, come le dette misure non contrastino con il principio di tipicità degli atti amministrativi di natura urbanistico-edilizia⁶, proprio perché la perequazione si pone sul piano degli effetti dell’atto e degli interessi che l’atto deve salvaguardare, senza incidere sulla sua struttura legale.

Questi effetti e questi interessi, a loro volta, vengono perseguiti mediante i due moduli tipici stabiliti dall’ordinamento: il provvedimento amministrativo e l’accordo tra amministrazione e privato.

Certamente, la massima capacità espansiva della perequazione si manifesta quando, a valle della pianificazione generale, si consente alla parte privata di negoziare il successivo livello attuativo, da definirsi attraverso accordi procedimentali o sostitutivi del provvedimento finale.

Per tale ragione, la perequazione è stata talora inquadrata nell’alveo della sussidiarietà orizzontale, *“che comporta l’attribuzione ai privati di una sorta di ruolo di supplenza (la c.d. auto-amministrazione), essendo richiesto loro, nel quadro di un rapporto collaborativo con il Comune, di assumere il ruolo di veri protagonisti del teatro urbanistico”*⁷.

In quest’ottica, si segnala il caso del P.R.G. di Roma che, con disposizioni ritenute legittime dal giudice amministrativo, ha previsto la possibilità di assegnare maggiori quote di edificabilità, ai proprietari che stipulino accordi finalizzati alla cessione di opere pubbliche od al versamento di un contributo straordinario in denaro⁸.

⁴ PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005, 176.

⁵ Secondo Corte cost. 11 luglio 1989 n. 391, *“per quanto attiene alla normativa conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale la riserva di legge stabilita dall’art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell’ambito, s’intende, delle materie indicate dall’art. 117 Cost.”*.

⁶ QUAGLIA, *La pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000, 14.

⁷ SABBATO, *La perequazione urbanistica*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2010.

⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 2010 n. 4545.

Ancor più di recente, un provvedimento legislativo *ad hoc* ha autorizzato il Comune di Roma a prevedere forme di contribuzione straordinaria, volte a perequare vantaggi urbanistici⁹.

Ciò nondimeno, l'esplicito riferimento della norma ad un solo Comune e la clausola di salvezza degli accordi già conclusi, ivi contenuta, sembrano esprimere la necessità che, in forza del principio di legalità di cui all'art. 23 Cost., simili prestazioni debbano trovare una necessaria copertura legislativa, a rischio di nullità degli stessi patti pubblico-privati che dovessero eventualmente contemplarle.

La misura perequativa maggiormente utilizzata nel nostro ordinamento consiste nell'obbligo, posto in capo al privato costruttore, di realizzare e successivamente cedere gratuitamente talune opere, che può discendere dalla legge od essere previsto da accordi.

L'art. 28, comma 5, della legge urbanistica n. 1150/1942 subordina l'approvazione della lottizzazione alla stipula di una convenzione che preveda, tra l'altro, *“l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi”*.

Trattasi, all'evidenza, di una misura che mira a perequare le utilità economiche derivanti dalla lottizzazione, con una prestazione imposta a carico del beneficiario.

Ma il meccanismo della realizzazione e cessione delle opere di urbanizzazione può essere utilizzato anche per perequare uno svantaggio in danno del costruttore.

L'art. 16, comma 2, del T.U. n. 380/2001, in tema di contributo di costruzione, dispone infatti che *“a scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione...”*

⁹ L'art. 14, lett. f), del d.l. n. 78/2010, prevede un *“contributo straordinario nella misura massima del 66 per cento del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale. Detto contributo deve essere destinato alla realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede, e può essere in parte volto anche a finanziare la spesa corrente, da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio. Sono fatti salvi, in ogni caso, gli impegni di corresponsione di contributo straordinario già assunti dal privato operatore in sede di accordo o di atto d'obbligo a far data dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale vigente”*.

con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del Comune”.

Ciò significa che il privato può essere ammesso ad estinguere, con una prestazione in natura, un debito pecuniario ritenuto particolarmente oneroso, beneficiando dei risparmi derivanti, ad esempio, dal non dover ricorrere al credito bancario.

Finalità perequative sono insite nell’istituto del comparto edilizio, di cui all’art. 870 c.c. ed all’art. 23 della legge n. 1150/1942.

Infatti, quando è prevista la formazione di un comparto, i proprietari degli immobili in esso compresi sono tenuti a regolare i loro reciproci rapporti, in modo da rendere possibile l’attuazione del piano, riunendosi in un consorzio ed accordandosi sull’ubicazione delle volumetrie da realizzare.

Talché, pur rimanendo i beni in proprietà dei singoli consorziati, si determinano su di essi vincoli in favore di tutti, in funzione dell’edificazione e della trasformazione dell’intera zona¹⁰.

Funzioni perequative possono avere talune misure edilizie incentivanti¹¹, come le premialità o le altre agevolazioni se disposte in favore dei proprietari di immobili degradati o da riqualificare e, quindi, di soggetti svantaggiati sotto il profilo della rendita fondiaria¹²; e ciò a differenza di quando la misura incentivante riguardi, viceversa, soggetti non svantaggiati, ma ritenuti meritevoli di un beneficio, per avere effettuato interventi di pubblico interesse.

¹⁰ MAZZARELLI, *Comparto edificatorio*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, II, 1.

¹¹ BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 429.

¹² A tal proposito, l’art. 5, comma 9, del d.l. n. 70/2011 ha previsto che “*al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l’ammissibilità delle modifiche di destinazione d’uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l’armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti”.*

Effetti perequativi si possono verificare attraverso la pratica della “compensazione edificatoria”¹³, abbondantemente utilizzata a fine ‘800/inizi ‘900 per la riqualificazione ed il risanamento dei centri storici cittadini, che postula il ristoro del proprietario abitato da un esproprio, con la concessione di un credito volumetrico, al posto od in aggiunta all’indennizzo pecuniario.

Si tratta di uno strumento apertamente inteso a realizzare economie nella spesa dell’esproprio, ma che ben si presta ad evitare che il privato subisca un sacrificio solo apparentemente ristorabile con l’attribuzione di una somma di denaro¹⁴.

Da allora, il meccanismo del trasferimento dei diritti edificatori si è progressivamente sganciato dalla materia espropriativa, divenendo oggetto di negoziazione: sia tra autorità pubblica e parte privata (si pensi all’accordo di programma, di cui all’art. 34 del D.lgs. n. 267/2000, che può intervenire in variazione dello strumento urbanistico), sia tra privati, con la stipula di contratti di circolazione dei diritti edificatori, i quali, resi trascrivibili dall’art. 2643, n. 2 bis), c.c., producono l’effetto (reale) di traslare la capacità edificatoria da un lotto all’altro¹⁵.

Esistono, comunque, precisi limiti ai trasferimenti edificatori.

La circolazione tra privati è infatti consentita solo “*con riferimento ad aree aventi una medesima destinazione urbanistica, posto che, diversamente, si verificherebbe un’evidente alterazione delle caratteristiche tipologiche della zona tutelate dalle norme urbanistiche*”¹⁶, oltre che nel rispetto dell’indice territoriale dell’intera zona e del complessivo carico urbanistico¹⁷.

Quanto, poi, alle operazioni tra pubblico e privato, esse non possono violare gli standard urbanistici, “*intesi come indicatori minimi della qualità edificatoria (e così riferiti ai limiti inderogabili di densità edilizia, di rapporti spaziali tra le costruzioni e di disponibilità di aree destinate alla fruizione collettiva) e come tali*

¹³ BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 104.

¹⁴ Secondo Corte cost. 20 maggio 1999 n. 179, poiché “*per la determinazione concreta dell’indennizzo in conseguenza della reiterazione di vincoli urbanistici esistono molteplici variabili*”, è consentito al legislatore “*esercitare scelte tra misure risarcitorie, indennitarie, e anche, in taluni casi, tra misure alternative riparatorie anche in forma specifica ... mediante altri sistemi compensativi, che non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati*”.

¹⁵ CIRILLO, *La trascrizione dei ‘diritti edificatori’ e la circolazione degli interessi legittimi*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2013.

¹⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 21 novembre 2016 n. 4861.

¹⁷ Secondo Cons. Stato, Sez. VI, 8 aprile 2016 n. 1398 e Cons. Stato, Sez. V, 19 aprile 2013 n. 2220, va esclusa la trasposizione di cubatura tra zone aventi indici diversi di edificabilità.

destinati a connettersi direttamente con le aspettative dei fruitori dell'area interessata".

Lo standard, infatti, dev'essere sempre funzionale all'intervento edilizio, risultando viceversa "*paradossale*" ogni tentativo di smaterializzazione, o di separazione dei *commoda* (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli *incommoda* (sotto forma del peggioramento della qualità di vita degli appellanti) della modificazione sul territorio.

Pertanto, sotto tale assorbente profilo, è stato ritenuto illegittimo l'accordo in base al quale il privato costruttore, in cambio della variazione della destinazione urbanistica di un'immobile carente dei necessari standard, assuma l'obbligo di realizzare, a proprie spese, gli interventi di risistemazione di un'area pubblica (nella fattispecie, una piazza) ubicata in una zona né contigua, né funzionalmente collegata con quella dell'intervento edilizio assentito in variante¹⁸.

Nicola Durante
Pres. Sez. T.A.R. Catanzaro

Publicato 13 maggio 2019

(*) Intervento al convegno dell'Associazione italo-argentina dei Professori di diritto amministrativo, sul tema "Politiche di sviluppo urbano", organizzato a Lecce il 10 ed 11 maggio 2019

¹⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2014 n. 616.