

## PRINCIPI GENERALI DELLE PEREQUAZIONI ED INQUADRAMENTO NORMATIVO

### INTRODUZIONE

Il compito che mi è stato affidato è quello di **illustrare i principi generali e di presentare l'inquadramento normativo della perequazione** urbanistica o meglio delle perequazioni, al plurale, perché il termine generico perequazione include almeno tre diverse ed eterogenee figure: oltre alla perequazione propriamente detta, la compensazione e la incentivazione.

La caratteristica comune, il **comune denominatore degli istituti perequativi** è l'attitudine a generare diritti edificatori.

In tutti questi casi si assiste ad una **separazione della capacità edificatoria** della proprietà dal terreno da cui ha origine, divenendo la stessa qualcosa di trasferibile e negoziabile.

La separazione della volumetria del terreno dal fondo sottostante è tradizionalmente associata al contratto di **cessione di cubatura**, con il quale un soggetto trasferisce ad un altro, a titolo oneroso o gratuitamente, una porzione o l'intera capacità edificatoria del proprio suolo, di modo che il cessionario possa aggiungere **la** volumetria trasferita a quella già di spettanza del proprio fondo.

Nella ricostruzione del fenomeno della cessione di cubatura, trattandosi di accordi privi di una specifica regolamentazione normativa, la prima **esigenza** è stata quella di assicurare la **piena conoscibilità** ai terzi della situazione giuridica dei terreni interessati dagli accordi stessi. A tal fine si è così cercato di **inquadrare** il fenomeno nell'ambito dei diritti reali (inizialmente servitù, poi in seguito diritto reale atipico) per conseguire quindi, tramite la trascrizione nei registri immobiliari, l'opponibilità *erga omnes*.

I diritti edificatori attribuiti ad un soggetto in seguito a perequazione, incentivazione o compensazione della cessione di aree al Comune, rimangono **svincolati dalla possidenza di un fondo** al quale collegarli e mancano di una effettiva **inerenza** ad un fondo dominante o servente; con ogni conseguente problematica anche sotto l'aspetto pubblicitario.

In concreto, al momento dell'attribuzione della volumetria il beneficiario dei diritti edificatori potrebbe infatti anche non essere proprietario di altro suolo su cui sfruttare la volumetria attribuitagli, avendo già ceduto al Comune l'area di sua proprietà e dovendosi pertanto limitare a mantenere i diritti edificatori in vista di un acquisto futuro.

Questo dunque il principale elemento innovativo degli istituti urbanistici della perequazione, compensazione ed incentivazione, rispetto ad altri istituti - anche non codificati - già conosciuti nel nostro ordinamento: i diritti edificatori attribuiti sono **autonomi ed idonei** in quanto tali ad essere oggetto di negozi giuridici, come tali vivono e circolano liberamente, **senza un collegamento diretto tra diritto edificatorio ed area di provenienza o destinazione**; con la precisazione che se nell'ipotesi di perequazione c'è un collegamento genetico tra diritto e terreno (la qualità edificatoria è propria del terreno da cedere), nell'ipotesi di compensazione e di incentivazione sembra invece discutibile un rapporto diretto anche nel momento genetico (il diritto edificatorio è infatti attribuito dall'amministrazione quale corrispettivo per la cessione di un'area o in seguito ad un intervento di riqualificazione urbana, non come qualità intrinseca della stessa).

Proprio l'assenza di collegamento immediato tra diritti edificatori ed immobili, oltre alla espressa previsione della loro libera trasferibilità e commercializzazione, ha portato a constatare la nascita di **nuovi fenomeni giuridici**, difficilmente riconducibili al conosciuto fenomeno della cessione di cubatura.

Lo stesso concetto di diritto edificatorio viene d'altronde espresso in termini di credito edilizio o volumetrico in

dottrina, nella giurisprudenza amministrativa, come anche presso alcune legislazioni regionali<sup>1</sup>.

Ricorrendo al linguaggio metaforico degli urbanisti nella vita dei diritti edificatori si possono difatti distinguere tre fasi:

a) **il decollo**: fase della creazione dei diritti edificatori da parte dell'ente comunale in seguito a procedimenti perequativi, compensativi o incentivanti;

b) **il volo**: fase intermedia in cui i diritti sono già stati attribuiti ma non possono ancora essere esercitati in termini di maggior sfruttamento di capacità volumetrica, rimanendo tuttavia trasferibili a terzi analogamente alle cosiddette aspettative giuridiche;

c) **l'atterraggio**: fase esecutiva dei diritti edificatori, che vengono esercitati aggiungendo la capacità volumetrica prevista ad un fondo diverso da quello che li ha generati.

Per l'istituto della cessione di cubatura, come sopra brevemente ricordato, il carattere di realtà è evidenziato dal fatto che il decollo e l'atterraggio riguardano aree ben identificate, che seppur non confinanti devono essere perlomeno contigue.

Diversamente, la normativa regionale lombarda prevede la commercializzazione dei diritti edificatori indipendentemente dalla compresenza di un'area cedente e di un'area cessionaria; in altre parole, *il trasferimento dei diritti edificatori ai sensi della legge lombarda n. 12/05 si può fare "in volo"*, ovvero senza necessità delle fasi di decollo e di atterraggio.

Diritti edificatori, di cui l'odierna giornata di studio dovrà svelarne la natura e soprattutto il trattamento giuridico e di cui, ho l'impressione, sentiremo parlare a lungo nei prossimi mesi.

Per capire la portata di questi nuovi strumenti di programmazione urbanistica, a mio parere, è opportuno, procedere ad un'analisi di alcuni concetti e nozioni di diritto urbanistico.

## **GOVERNO DEL TERRITORIO**

Inizierei la trattazione dalla nozione di **Governo del Territorio**, termine di moda; la legge lombarda n.12/2005, definisce lo strumento urbanistico generale comunale Piano del Governo del Territorio ( dal PRG al PGT).

Il professor Paolo Stella Richter, che ho avuto il piacere di ascoltare al convegno di Vicenza nello scorso novembre, ha affermato, se ben ricordo, che la **finalità essenziale dell'urbanistica**, quale scienza che studia l'insediamento umano ed il suo sviluppo, è di **ottimizzare l'uso del territorio, globalmente considerato**.

La finalità non è quella di soddisfare questo o **quel determinato interesse**, che sul territorio trova il suo materiale momento di incidenza, ma almeno potenzialmente **tutti gli interessi** che sul territorio devono trovare soddisfacimento.

L'attività decisionale rivolta a disciplinare ed a regolare il territorio, inteso in senso ampio superando l'aspetto delle proprietà dei singoli ma riferendosi al territorio come **elemento rilevante e costitutivo** degli enti definiti territoriali: Comune, Provincia Area Metropolitana e Regione, viene definita **governo del territorio**.

Il governo del territorio è indicato dall'articolo 117 della costituzione tra le materie di legislazione concorrente.

L'articolo 117 terzo comma della Costituzione recita "nelle materie di **legislazione concorrente** spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione

---

<sup>1</sup> Tra i molti autori si ricordano STELLA RICHTER e URBANI, cit. Si è riscontrato l'espresso riferimento al concetto di credito edilizio/volumetrico in: T.A.R. Lombardia 17 settembre 2009 n. 4671; Consiglio di Stato, sez. IV, 5 febbraio 2009, n. 684; T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 16 febbraio 2008, n. 305; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 agosto 2003, n. 844; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 5 luglio 2002, n. 670. Per quanto alla normativa regionale, cfr. art. 36 comma 4, L.R. Veneto 23 aprile 2004 n. 11.

dello Stato”.

Nella legislazione concorrente la potestà regionale legislativa deve essere svolta nell’ambito dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale.

Tutto ciò che si svolge sul territorio, relativo alla modifica fisica dello stesso ed al suo uso (assetto del territorio) viene ricondotto al concetto di governo del territorio ad eccezione della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato.(art.117, I comma della Costituzione).

L’attività di governo del Territorio si estrinseca in due tipologie distinte: la pianificazione e la gestione

**Pianificazione** indica la previsione , predisposizione ed approvazione di pluralità di piani tra loro coordinati e differenziati.

**Gestione** indica lo svolgimento dell’attività di coordinamento raccordata ai vari aspetti edilizi e urbanistici.

La pianificazione si articola quindi nella predisposizione delle regole dirette a disciplinare **le opere di insediamento** in senso proprio: abitazioni,costruzioni industriali (elemento primario), ma anche e contemporaneamente le opere che rendono possibili e funzionanti gli insediamenti stessi , le cosiddette sovrastrutture (elemento secondario).

Dal rapporto tra questi due elementi scaturisce il concetto di **carico urbanistico**, cioè la determinazione della quantità di abitanti insediabili per effetto delle nuove costruzioni.

Il compito della pianificazione è quello di regolamentare il carico urbanistico in modo da ottimizzare l’uso del territorio,che significa quindi organizzare al meglio gli **insediamenti urbani**.

## LA PIANIFICAZIONE CLASSICA

### A) FONTI NORMATIVE (leggi dello Stato)

E’ importante procedere ad un sommario esame del metodo di pianificazione classica per capire i nuovi strumenti della programmazione urbanistica..

La pianificazione urbanistica nel nostro ordinamento statale trova le sue **fonti normative** :

a) la legge 17 agosto 1942 n.1150 (legge urbanistica) ,che rappresenta ancora oggi il testo fondamentale della materia;

b) la legge ponte 6 agosto 1967 n.765, che porta alcuni ritocchi alla legge del 42 ed estende l’obbligo della licenza edilizia all’intero territorio comunale;

c) la Bucalossi 28 gennaio 1977 n.10

Va ricordato anche il testo unico dell’edilizia dpr n.380/2001 legge cornice o quadro, che però non riguarda l’intera materia urbanistica, ma solo una parte di essa , la materia edilizia che attiene essenzialmente al controllo preventivo dell’attività edilizia (permesso di costruire e DIA e le sanzioni contro gli abusi edilizi).

**L’edilizia** contiene le regole da osservarsi nelle costruzioni (art.871 del codice civile); in altre parole è l’attività del costruire, dell’edificare.

**L’urbanistica** si riferisce all’assetto ed all’incremento edilizio del territorio e quindi **all’utilizzazione dello stesso** al fine di preservarlo da iniziative economiche che possono danneggiarne la conservazione ed anche per limitare la proprietà privata conformandola ad esigenze pubbliche (salute, tutela beni culturali ed artistici).

L’attività di governo del territorio è materia complessa e comprende sia la materia dell’edilizia che quella urbanistica.

Si è detto che nelle materie di legislazione concorrente, tra cui il governo del territorio,la potestà regionale legislativa deve essere svolta nell’ambito dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale.

Ora mentre nell'ambito edilizio i principi generali dello Stato sono quelli espressi dal Testo unico edilizio dpr. 6 giugno 2001 n.380, nell'ambito urbanistico si attende che lo Stato determini i principi generali .

In attesa di questa determinazione ci si deve comunque riferire al Testo Unico edilizio (n.380/2001),

La legge della Regione Lombardia n.12/2005 stabilisce un riordino della legislazione regionale e regola gli istituti fondamentali del governo del territorio locale.

L'articolo 1 della legge recita: “ La presente legge, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 117 , III comma della Costituzione, detta le norme del governo del territorio lombardo.”

## **B) FUNZIONAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE CLASSICA**

La pianificazione urbanistica come delineata dalla normativa sopraindicata si fonda su **tre pilastri, quali elementi strutturali:**

a) **gli standard** costituiscono:

- i limiti inderogabili attinenti all'attività edilizia ineriscono alla densità edilizia, all'altezza degli edifici ed alla distanza tra fabbricati (standard edilizi);

- i rapporti massimi fra spazi edificabili, destinati ad insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi; rapporto tra popolazione ed attrezzature sanitarie, ospedaliere, università, parchi urbani e territoriali. (standard urbanistici);

dotazioni minime di spazi pubblici per abitante :

**b) le zone:** il territorio comunale viene suddiviso in zone territoriali omogenee.<sup>2</sup>

**c) le localizzazioni:** le aree destinate a sede di opere o impianti pubblici.

Come statuito anche dalla copiosa giurisprudenza in materia le scelte effettuate dal pianificatore nello stabilire le zone costituiscono **apprezzamento di merito**; le scelte discrezionali riguardo la destinazione di singole aree **non necessitano di apposita motivazione** oltre a quella che si può evincere dai criteri generali seguiti nell'impostazione del piano e **non sono sindacabili** salvo che siano inficiate da errori di fatto o da enormi illogicità.

## **C) DIFETTI DELLA PIANIFICAZIONE CLASSICA**

A tal riguardo, **il difetto principale della pianificazione tradizionale** è stato individuato **nell'effetto discriminatorio** che scaturisce dal conferimento di una determinata destinazione alla singola area, tale da provocare **l'alterazione dei valori delle aree**, dipendente in definitiva dal possibile sfruttamento edificatorio delle stesse.

## **DIFETTI E LIMITI DELLA ZONIZZAZIONE**

La tecnica dello “zoning”, nella quale il **pennarello del pianificatore** traccia la distinzione tra aree edificabili e non edificabili, porta infatti inevitabilmente a **sperequazioni** tra le diverse classi dei proprietari fondiari,

---

<sup>2</sup> ZONA A centro storico, comprende le parti del territorio interessate ad agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale;

ZONA B zona di completamento, parti del territorio, parzialmente o totalmente edificate e diverse dalla zona A;

ZONA C zona di espansione, parti del territorio inedificate e destinate a nuovi complessi insediativi;

ZONA D zona dei servizi, parti del territorio destinate a nuovi insediamenti industriali o assimilati;

ZONA E zona agricola parti del territorio destinate ad usi agricoli;

ZONA F parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

e ciò in quanto taluni potranno essere avvantaggiati in maniera considerevole dalle scelte della pubblica amministrazione in ordine alla edificabilità dei suoli.<sup>3 4</sup>

#### DIFETTI E LIMITI DELLA LOCALIZZAZIONE:

Le **localizzazioni** costituiscono le aree destinate a sede di opere o impianti pubblici (quali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili, spazi di uso pubblico, edifici pubblici e di uso pubblico. Tra le suddette aree sono da considerarsi non solo quelle necessarie per la realizzazione di opere di interesse comunale, ma anche quelle finalizzate a infrastrutture di più generale interesse (quali opere statali e regionali).

Tali previsioni, preordinate ad una futura espropriazione, determinano, prima che quest'ultima venga realmente effettuata, **vincoli di inedificabilità** assoluta sulla proprietà privata, che possono avere l'effetto pratico di rendere impossibile per anni qualsiasi utilizzazione della medesima, trasformando di fatto quello che formalmente è un diritto, la proprietà di una certa area, in un peso insopportabile.

Si parla al proposito di **potere conformativo della Pubblica Amministrazione**, che consiste in quell'attività diretta ad incidere direttamente sul diritto di proprietà privata al fine di assicurare la funzione sociale, realizzando il contemperamento tra **interesse privato e quello pubblico**.

L'esigenza di **armonizzare l'utilizzo del** territorio è un punto fondamentale dell'attività urbanistica, che deve trovare la **giusta sintesi** tra interesse particolare dei singoli proprietari e l'interesse generale.

**La norma di riferimento**, che disciplina questa continua dialettica tra interesse privato ed interesse pubblico con riferimento al pieno realizzo del diritto dominicale del proprietario sull'immobile tramite l'esercizio dello jus edificandi, è l'articolo 42 della Costituzione.

L'articolo 42 della costituzione al primo comma riconosce e garantisce solennemente il diritto di proprietà privata.

Il secondo comma assegna alla legge il compito di determinare anche i modi di acquisto, di godimento ed i limiti della proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale.

Il terzo comma prevede che la proprietà privata può essere espropriata per motivi di interesse generale, solo nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo.

L'impostazione costituzionale sancisce che il diritto di proprietà può essere **conformato** dalla Pubblica Amministrazione nell'ottica di una sua funzione sociale, ma non può essere **sacrificato** se non in casi eccezionali.

**L'attività di espropriazione**, che deve essere sempre prevista dalla legge sussistendo motivi di interesse generale, impone comunque alla P.A. come condizione di legittimità del provvedimento ablativo, di riconoscere e corrispondere al privato un congruo indennizzo.

Viene così rilevata la difficoltà dell'ente pubblico di reperire le aree da destinare alle opere pubbliche, in quanto lo strumento espropriativo è talvolta eccessivamente **oneroso** e richiede normalmente tempi lunghi per la sua conclusione, così da penalizzare l'efficacia dell'intervento pubblico anche in considerazione della **conflittualità** che esso genera.

---

<sup>3</sup> Il professor Aldo Maria Sandulli, ricordava che la pianificazione fa dipendere dal più o meno capriccioso e compiacente tratto di penna o di pennarello se il terreno di proprietà di X debba essere esaltato al valore di miliardi oppure debba essere azzerato.

<sup>4</sup> Lotteria del Piano

## PEREQUAZIONE URBANISTICA

### A) NOZIONE-FINALITA' (RIMEDIO AI LIMITI DELLA TECNICA DI PIANIFICAZIONE CLASSICA )

La perequazione urbanistica nasce quindi proprio nell'intento di **rimediare all'eccessiva discrezionalità** nell'attuazione della pianificazione tradizionale, tale da poter portare a scelte inique ed arbitrarie per i proprietari delle **aree incise dai comandi edificatori**.<sup>5</sup>

La perequazione viene così ideata quale rimedio alle esternalità negative derivanti dalla zonizzazione nell'ambito dell'allocatione di una risorsa scarsa per natura come l'edificabilità.

L'esternalità negativa è l'effetto di un'attività del pianificatore, che ricade verso soggetti che non hanno avuto alcun ruolo decisionale nell'attività stessa.

**La perequazione può essere definita una tecnica urbanistica tendente all'uguale distribuzione dei valori e degli oneri della trasformazione urbanistica** tra tutti i proprietari interessati

Il meccanismo perequativo nella sua essenza di base è il seguente:

ciascun proprietario di un'area edificabile - seppur titolare del diritto di costruire - **non può sfruttare** in concreto il proprio diritto all'edificazione, e ciò in quanto l'area soggetta a perequazione **non raggiunge il limite minimo** dell'indice di edificabilità previsto; pertanto il proprietario sarà **incentivato a procurarsi** altrove la differenza volumetrica al fine di poter esercitare in concreto il proprio diritto all'edificazione.

In buona sostanza, tutte le aree di trasformazione sono potenzialmente edificabili, ma per edificare in concreto occorre raggiungere un indice minimo fondiario che non è intrinseco a ciascun terreno, dovendo essere reperito sul territorio<sup>6</sup>, dai proprietari delle aree destinate alle opere pubbliche.

Secondo la forma più spinta di perequazione si prevede la possibilità per i Comuni di attribuire agli appezzamenti di terreno **un indice di edificabilità inferiore a quello minimo fondiario**; indice differenziato per parti del territorio, disciplinandone il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti (art. 11 comma 2 L.R. Lombardia 12/05).

La perequazione sembra così costituire un'applicazione in sede urbanistica del **principio di giustizia distributiva** in quanto prevede il superamento della suddivisione ordinata del territorio secondo le diverse funzioni urbane, sistema classico di pianificazione che determina la discriminazione tra i diversi proprietari in seguito alle previsioni vincolistiche degli spazi da riservare alle opere collettive.

Nel metodo pianificatorio tradizionale è determinante la **grandezza della torta**, tralasciando qualsiasi aspetto distributivo in modo da produrre come inevitabile effetto una profonda disparità tra classi di proprietari,

In un piano perequativo vengono previste molte più frazioni, tutte uguali, ma ciascuna di minori dimensioni

---

<sup>5</sup> La Perequazione risulta già diffusa da tempo in altri paesi

Negli U.S.A. è previsto lo strumento urbanistico del TDR (Transfer of Development Rights), che distingue le aree di crescita da quelle di conservazione.

In Spagna vi è il Plante General; nel Regno Unito il Planning e Compensation Act ed infine in Francia la Datation de Solidarité Urbane e quella Rurale.

<sup>6</sup> INDICE DI EDIFICABILITA' = è costituito dal rapporto tra il metro quadrato di terreno interessato dall'intervento e la quantità di volume o di superficie di edificio che può essere su di esso realizzato.

INDICE TERRITORIALE = esprime la densità della zona espressa in metri cubi per metro quadrato di superficie o eventualmente in metri quadrati di superficie edificabile o edificata per metro quadro di terreno, al lordo degli spazi non edificabili perchè destinati alla viabilità, al verde o comunque a fini pubblici,

INDICE FONDIARIO = si riferisce al singolo lotto edificabile al netto degli spazi per infrastrutture. Si applica sui singoli lotti in zone di completamento o in aree già pianificate in dettaglio.

Dalla densità fondiaria deriva quindi la tipologia delle costruzioni: più essa è alta, più ci si trova in zone a costruzioni di tipo intensivo ed urbano, mentre con un indice fondiario relativamente basso la tipologia edificatoria è completamente diversa: minori sono i volumi, il numero dei piani e le dimensioni dei fabbricati e maggiori sono gli spazi liberi.

rispetto alle poche e grosse fette che caratterizzano un piano urbanistico classico.<sup>7</sup>

E' certo che **la piena indifferenza dei proprietari** alle scelte effettuate dal pianificatore in relazione alla destinazione delle aree è una meta difficilmente raggiungibile, in quanto il pianificatore nell'esplicare la sua funzione deve necessariamente operare una scelta tra i diversi interessi presenti sul territorio.

Questa scelta funzionale al soddisfacimento degli interessi pubblici della collettività determina posizioni distinte tra i proprietari.

La pianificazione urbanistica prevede come caratteristica naturale la possibilità di differenziare le forme di trasformazione e tutela del territorio provocando un certo grado di disuguaglianza.

Se pensiamo alla **disciplina delle cosiddette tutele parallele** (paesaggio difesa del suolo e delle acque beni ambientali e naturali) è necessario distinguere le categorie omogenee di beni e limitare il godimento della proprietà privata al fine di perseguire la tutela degli interessi pubblici.

D'altronde i proprietari delle aree di **trasformazione, di quelle agricole o di conservazione ambientale** sono comunque discriminati da qualsiasi forma di pianificazione.<sup>8</sup>

Le regole della tecnica perequativa sono dirette a **ridurre al minimo il livello di discrezionalità** delle scelte di competenza del tecnico progettista del piano urbanistico.

Si deve in altre parole riconoscere **eguali diritti ai terreni che si trovano in eguali condizioni** in quanto l'equità di trattamento deve considerare le diverse qualità dei suoli interessati alla trasformazione urbanistica; aree con caratteristiche giuridiche ed economiche differenti devono far riscontrare **indici di edificabilità differenziati**.

E' chiaro che alcune decisioni dovranno essere inevitabilmente assunte dal progettista e produrranno sicuramente delle discriminazioni tra i proprietari delle aree. Dovranno essere necessariamente individuati quali suoli debbano essere coinvolti nel processo di sviluppo del territorio urbano e quali esclusi, tuttavia si potranno evitare altre discriminazioni, assicurando **uniformità di trattamento** ai proprietari a prescindere dalle diverse e specifiche destinazioni d'uso delle aree.

## **B) LA TECNICA PEREQUATIVA**

La tecnica perequativa si può riassumere, semplificando da un punto di vista teorico, come segue:

- **attribuzione** di un medesimo indice edificatorio a tutti i suoli destinati alla trasformazione;
- i diritti edificatori possono essere impiegati dai proprietari sulle aree **indicate** dal Comune;
- le aree destinate ad usi pubblici una volta sfruttati i relativi diritti edificatori vengono **cedute** dai proprietari al Comune.

Nella realtà la tecnica perequativa risulta assai complessa e prevede nella sua realizzazione essenzialmente tre fasi, che tuttavia in molti strumenti urbanistici generali non vengono rintracciate e menzionate:

### **A ) la fase della classificazione dei suoli:**

questa fase è caratterizzata dalla formazione di un certo numero di classi costituite da lotti tendenzialmente

---

<sup>7</sup> Problema della rendita fondiaria

<sup>8</sup> E' necessario prima di tutto circoscrivere l'ambito del principio perequativo, Il principio perequativo risulta nella prassi meno ambizioso di quello che potrebbe apparire a prima vista. La perequazione interviene solo sulle aree destinate a trasformazione urbanistica ovvero le aree che il piano destina da agricole ad urbane e sulle aree del centro edificato per le quali lo strumento urbanistico prevede la radicale riforma della struttura urbanistica. Essa non si applica invece sulle aree che hanno già una loro configurazione ben consolidata che il piano sostanzialmente conferma.(E.Micelli)

omogenei per caratteristiche morfologiche (ubicazione di maggior o minor pregio, dimensioni, qualità ambientali) e giuridiche (destinazioni urbanistiche secondo il precedente piano).

L'analisi incrociata di questi dati determina l'elaborazione delle classi.

#### **B) la fase della eguale attribuzione di volumetria:**

una volta individuate le classi, a ciascuna di esse viene attribuita una determinata volumetria, pertanto i lotti appartenenti alla stessa classe avranno una medesima volumetria.

In applicazione del "principio di indifferenza" viene riconosciuta ai suoli urbani una edificabilità non conseguente alle destinazioni d'uso definite nel piano urbanistico, ma derivante dallo stato di fatto e di diritto in cui le aree si trovano nel momento in cui viene redatto lo strumento urbanistico comunale.

Tutte le aree, che presentino uguali caratteristiche urbanistiche e giuridiche, avranno un eguale e moderato indice di edificatorio.<sup>9</sup>

Nel determinare verso il basso l'indice edificatorio potranno essere favorite strategie "urbanistiche" virtuose da parte dei Comuni che, minimizzando le quantità edificatorie attribuite ai privati, avranno la possibilità di acquisire maggiori superfici destinate alla città pubblica.

Queste due fasi sono orientate a raggiungere l'obiettivo di configurare un regime edificatorio determinato non dalle scelte discrezionali dell'amministrazione comunale, ma dalle condizioni oggettive in cui si trovano i suoli prima della formazione del piano.

Tuttavia non va sottovalutato il rischio di un'applicazione meccanicistica dei modelli perequativi che, operando **un'eccessiva semplificazione** della complessità dei fenomeni, non porti ad una sottovalutazione dei valori identificativi dei tessuti urbani.

Vi sono infatti molti valori che identificano i diversi contesti urbani: funzionali, sociali ed economici.

Le difficoltà nascono dal ritenere che le scelte del pianificatore siano suggerite solo dallo stato di fatto e diritto dei suoli e che vi sia un unico indice di edificabilità di fronte alla complessità delle trasformazioni dei tessuti urbani.

In considerazione di quanto sopra diviene particolarmente importante la terza fase della tecnica perequativa.

#### **C) la fase dell'individuazione delle regole sulla trasformazione:**

questa fase è la più delicata in quanto i risultati della sua applicazione sono diversi a secondo del modello perequativo che si vuole adottare.

Si distingue così tra **perequazione ristretta<sup>10</sup>** e **perequazione allargata<sup>11</sup>**: la prima (ristretta) è riferita ai comparti oggetto degli strumenti urbanistici attuativi; la seconda (allargata) è riferita tendenzialmente a tutto il territorio comunale.

Nella perequazione ristretta viene identificato un insieme di aree di proprietà privata, che formano un comparto; all'interno di questo, a ciascuna area viene attribuita un'identica capacità volumetrica proporzionale all'estensione dell'area, ma in ogni caso inferiore al limite minimo fondiario di edificabilità. Contestualmente vengono individuate le aree destinate ai servizi ed opere di pubblica utilità. Successivamente il proprietario di un'area destinata a pubblici servizi od alla realizzazione di opere di interesse pubblico potrà autonomamente decidere di cedere a titolo gratuito o meglio senza corrispettivo in denaro tali aree al Comune, attualizzando i diritti edificatori assegnati direttamente a tale

---

<sup>9</sup> L'indice edificatorio è il rapporto tra una quantità di edificazione realizzabile ed attribuito dallo strumento urbanistico e la superficie interessata dalla trasformazione.

L'indice edificatorio riguarda solo la possibilità di edificazione privata e non considera l'edificazione pubblica, quindi rappresenta solo una parte della quantità di edificazione complessiva.

<sup>10</sup> Perequazione ristretta a posteriori o parziale o circoscritta o da piano attuativo o endoambito

<sup>11</sup> Perequazione generalizzata a priori o diffusa

area in seguito alla formazione del Piano.<sup>12</sup>

Si tende così a neutralizzare l'iniquo costo a carico di alcune proprietà fondiariae di partecipare da sole alla realizzazione della cosiddetta città pubblica, subendo il peso della destinazione di tale aree ad opere ed infrastrutture di interesse pubblico ed assistendo ai benefici dei titolari di altre aree, premiate da una destinazione urbanistica favorevole (problema della rendita fondiaria).

Tecnicamente il meccanismo consiste nell'assegnazione all'insieme delle aree, pur con diverse destinazione pubbliche e private, costituenti un comparto, un indice perequativo, equivalente all'indice territoriale, inferiore all'indice fondiario attribuito alle aree destinate all'edificazione.<sup>13</sup>

Ne consegue che i proprietari delle aree destinate all'edificazione privata dovranno ristorare i proprietari delle aree con destinazione pubblica, acquistando da quest'ultimi i diritti edificatori, che rappresentano una quota dell'indice fondiario, al fine di esercitare concretamente il loro diritto ad edificare.

Il privato non subisce un vincolo e non è gravato dall'obbligo di soggiacere all'esproprio, ma sarà titolare dell'onere previsto dal piano perequativo il cui assolvimento gli permetterà di partecipare ai vantaggi del piano stesso.

In questo tipo di perequazione, assume rilievo la figura del comparto, che costituisce pertanto l'unità di intervento perequativo, ricomprendendo sia una zona edificabile sia una zona preordinata ad ospitare attrezzature collettive o destinata in funzione ambientale a rimanere verde.

L'istituto del **comparto** era già previsto nel nostro codice civile art.870<sup>14</sup> e nell'art.23<sup>15</sup> della legge urbanistica del 1942, che lo indica come strumento per l'attuazione delle previsioni di piano, suggerendo il consorzio tra i diversi proprietari per distribuire vantaggi e svantaggi.

Nulla di nuovo sotto il sole, si tratta in definitiva di rinverdire un vecchio istituto, che non ha trovato una diffusione completa in passato probabilmente perché la lottizzazione convenzionata è risultata più adeguata alle esigenze di un modello di crescita espansivo della città, modello espansivo che risulta oggi superato in quanto le pianificazioni contenitive dovrebbero soppiantare le pianificazioni incrementalì considerando il suolo una risorsa limitata.

La perequazione estesa o pianificatoria costituisce uno sviluppo logico della perequazione attuativa in quanto si

---

<sup>12</sup> Le norme tecniche d'attuazione del PGT di Milano prevedono nell'articolo 7 punto 5 quanto segue:

L'utilizzazione, anche in forma frazionata dei diritti edificatori, oltre l'indice di utilizzazione territoriale unico, comporta al cessione gratuita al Comune delle corrispondenti aree individuate dal Piano dei Servizi, previa certificazione da parte del soggetto competente della necessità o meno della loro bonifica ove sia necessario, le medesime dovranno essere bonificate ai sensi delle vigenti norme per l'utilizzo pubblico. Tali aree non concorrono al soddisfacimento delle dotazioni urbanistiche connesse agli interventi edilizi.

<sup>13</sup> Pertanto il prodotto tra l'indice fondiario e le aree edificabile risulterà pari al prodotto tra l'indice perequativo e tutte le aree nel loro insieme sia edificabili che destinate alla città pubblica

<sup>14</sup> Art.870 del codice civile "Quando è prevista la formazione di comparti, costituenti unità fabbricabili con speciali modalità di costruzione e di adattamento, gli aventi diritto sugli immobili compresi nel comparto devono regolare i loro reciproci rapporti in modo da rendere possibile l'attuazione del piano. Possono anche riunirsi in consorzio per l'esecuzione delle opere. In mancanza di accordi, può procedersi all'espropriazione a norma delle leggi in materia.

<sup>15</sup> Art.23 legge 17 agosto 1942 n.1150 (legge urbanistica) 23. Comparti edificatori 1. Indipendentemente dalla facoltà prevista dall'articolo precedente il Comune può procedere in sede di approvazione del piano regolatore particolareggiato o successivamente nei modi che saranno stabiliti nel regolamento ma sempre entro il termine di durata del piano stesso, alla formazione di comparti costituenti unità fabbricabili, comprendendo aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni. 2. Formato il comparto, il Sindaco deve invitare i proprietari a dichiarare entro un termine fissato nell'atto di notifica, se intendano procedere da soli, se proprietari dell'intero comparto, o riuniti in consorzio, all'edificazione dell'area e alle trasformazioni degli immobili in esso compresi secondo le dette prescrizioni. 3. A costituire il consorzio basterà il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, i tre quarti del valore dell'intero comparto. I consorzi così costituiti conseguiranno la piena disponibilità del comparto mediante la espropriazione delle aree e costruzioni dei proprietari non aderenti. 4. Quando sia decorso inutilmente il termine stabilito nell'atto di notifica il Comune procederà all'espropriazione del comparto. 5. Per l'assegnazione di esso, con l'obbligo di provvedere ai lavori di edificazione o di trasformazione a norma del piano particolareggiato, il Comune indirà una gara fra i proprietari espropriati sulla base di un prezzo corrispondente all'indennità di espropriazione aumentata da una somma corrispondente all'aumento di valore derivante dall'approvazione del piano regolatore.

6. In caso di diserzione della gara, il Comune potrà procedere all'assegnazione mediante gara aperta a tutti od anche, previa la prescritta autorizzazione, mediante vendita a trattativa privata, a prezzo non inferiore a quello posto a base della gara fra i proprietari espropriati.

tratta di applicare il principio perequativo oltre i limiti imposti dal comparto interessando l'intero territorio comunale ed è espressamente stabilita da alcune leggi regionali.<sup>16</sup>

E' chiaro che tale meccanismo può essere graduato, qualora i piani perequativi prevedano che la circolazione delle possibilità edificatorie sia circoscritta ad alcune porzioni del territorio comunale trasformabile, zone anche discontinue (ambiti discontinui).

Una forma evoluta della perequazione di comparto è quella che prevede che i diritti edificatori siano attribuiti ad aree esterne al comparto anche non contigue, di cui si chiede la conservazione e quindi l'inedificabilità.

In questo caso la capacità edificatoria attribuita potenzialmente alle aree esterne può essere spostata all'interno del comparto, aggiungendosi a quella già prevista, in modo che gli oneri della perequazione vengano ripartiti in maniera equa tra tutte le aree interne ed esterne al comparto.<sup>17</sup>

L'altro modello è la **perequazione estesa**, che prevede l'assegnazione ai cosiddetti **fondi sorgente** di una dotazione volumetrica sotto forma di diritto edificatorio cedibile ai terzi.

Il Piano si limita a prevedere due macrocategorie di fondi: **aree di trasformazione ed aree di conservazione**.

L'utilizzo del diritto edificatorio che spetta ad un'area non suscettibile di trasformazione secondo le indicazioni del pianificatore potrà avvenire su un altro **fondo detto accipiente**, scelto tra le numerose aree di atterraggio previste dal piano.

**Non vi sarà la predeterminazione** della destinazione dei diritti edificatori, ma il Piano si limiterà a prevedere che ogni trasformazione sia il risultato di un atterraggio di diritti edificatori che si uniranno alla dotazione intrinseca di edificabilità dell'area<sup>18</sup>, di per se stessa insufficiente a consentire la trasformazione dell'area (perequazione ad arcipelago).<sup>19</sup>

Il Piano in questa ipotesi sarà attuato in una **frammentazione di iniziative** dei singoli proprietari, che individueranno le possibili soluzioni di atterraggio. L'attuazione delle scelte urbanistiche in questo caso avviene in **maniera frammentaria, dando origine ad una specie di grande mosaico che si comporrà nel tempo**.

---

<sup>16</sup> Su questo punto si può evidenziare una importante differenza tra la normativa veneta e quella lombarda.

Mentre l'articolo 11, Il comma della legge regionale lombarda n.12/2005, come in seguito riportato, prevede espressamente la perequazione generalizzata su tutto il territorio comunale, la legge veneta n.11/2004 sembra prevedere solo la figura della perequazione parziale, limitando l'equa distribuzione ai soli immobili interessati agli interventi e quindi compresi in piani attuativi. L'articolo 35 intitolato "Perequazione urbanistica", sancisce quanto segue:

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 dalle 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 all'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 cedere gratuitamente al comune o da asservirsi per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche ai sensi dell'articolo 37.

<sup>17</sup> Questo modello è stato adottato dal Comune di Reggio Emilia, che nello strumento urbanistico ha previsto le cosiddette zone miste in cui sono configurati due perimetri uno ristretto su cui concentrare tutta la capacità edificatoria e l'altro più ampio da destinare a verde in cessione al Comune, con il conseguente trasferimento della sua potenziale edificabilità alle aree di concentrazione volumetrica.

<sup>18</sup> Pertinenza diretta e pertinenza indiretta secondo le N.T.A. del Piano delle Regole del Comune di Milano

<sup>19</sup> In questo caso dovranno essere necessariamente previsti dal Piano dei **coefficienti di ponderazione** al fine di ottenere indici fondiari differenziati in relazione alle diversità intrinseche delle aree di atterraggio.

E' chiaro che i diritti edificatori che scaturiscono da fondi sostanzialmente omogenei avranno un diverso valore a secondo che atterrino, per esempio, in piazza del Duomo o in una zona periferica della città.

L'operazione di attribuzione di coefficienti di ponderazione, diretti a riportare i diritti edificatori alle possibili aree di atterraggio è necessaria per assicurare il principio di eguaglianza nella circolazione dei diritti edificatori in contesti molto eterogenei.

Tale forma di perequazione diretta a massimizzare la libertà e l'iniziativa dei singoli proprietari determina una programmazione urbanistica che raggiunge i suoi risultati in un intervallo di tempo piuttosto lungo.

Nella realtà il modello che sicuramente è maggiormente diffuso è quello della **perequazione parziale o ristretta**, ove l'utilizzo dei diritti edificatori attribuiti ai fondi sorgente può avvenire solo all'interno di ambiti o piani attuativi predeterminati.<sup>20</sup>

Questo modello ha l'indubbio vantaggio di un'agevole e semplice applicazione della tecnica perequativa essendo predeterminati sia i punti di decollo che i punti di atterraggio dei diritti edificatori.

Tuttavia l'impossibilità di impiegare i diritti edificatori in aree diverse del territorio comunale impedisce quella flessibilità di utilizzo, prevedendo soluzioni funzionali agli obiettivi prefissati ma nello stesso tempo non eccessivamente vincolanti.

Può essere opportuno prevedere allora che i privati possano scegliere dove far atterrare i propri diritti edificatori, prerogativa propria della perequazione estesa. Questa maggior flessibilità e libertà di utilizzo tuttavia può ostacolare il raggiungimento di risultati in tempi brevi. Allora può diventare opportuno ricorrere a forme organizzative dirette a garantire o comunque a favorire la realizzazione degli obiettivi previsti dalla pianificazione perequativa.

In questo senso al fine di favorire la circolazione dei diritti edificatori può essere utile prendere in considerazione la possibilità di istituire una forma di borsino dei diritti edificatori<sup>21</sup> o in alcuni casi favorire il conferimento dei diritti edificatori ad una società di trasformazione urbanistica<sup>22</sup> o comunque individuare un soggetto coordinatore delle modalità di utilizzo dei diritti edificatori.<sup>23 24</sup>

#### **ALTRE RAGIONI DELLE PEREQUAZIONI**

Le altre ragioni che hanno facilitato il ricorso a tecniche perequative sono le seguenti:

- l'applicazione alla materia urbanistica dei principi della legge sul procedimento amministrativo n.241/90 hanno favorito il passaggio da un'urbanistica improntata sul comando pianificatorio, che sfocia in un provvedimento amministrativo ad un'**urbanistica per accordi**, come statuito dall'articolo 11 (accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento) della L.N.241/90, che introduce la figura degli accordi tra potere pubblico e privato e l'articolo 15 relativo ad accordi fra amministrazioni; l'ammissibilità di accordi tra privati e Comune in ordine alla determinazione del contenuto degli atti di pianificazione è in linea di massima vietata dall'articolo 13 ;tuttavia tale divieto riguarda unicamente i piani comunali generali e non i piani attuativi.

- il principio di sussidiarietà secondo cui le decisioni debbono essere assunte il più vicino possibile ai cittadini ossia al livello più basso possibile; principio sancito dall'articolo 118, IV comma della Costituzione, in seguito alla

<sup>20</sup> Su quella a priori o generalizzata sono stati sollevati dubbi di costituzionalità, ponendosi un problema di competenza esclusiva statale, in quanto tale modello perequativo sembra incidere sul regime della proprietà fondiaria.

<sup>21</sup> A tale scopo il Comune di Milano ha stabilito un protocollo d'intesa con Borsa Immobiliare, azienda speciale della Camera di Commercio per la creazione di una piazza di scambio di questi diritti e di un osservatorio sui loro prezzi.

<sup>22</sup> La società di trasformazione urbana è disciplinata dall'articolo 120 del decreto legislativo n.267/2000.

1 Le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. A tal fine le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite ricorso a procedure di evidenza pubblica.

2 Le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione ed alla commercializzazione degli stessi. Le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite alle procedure di esproprio del Comune.

3 Gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del Consiglio Comunale. L'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche. Gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla società a titolo di concessione.

4 I rapporti tra gli enti locali azionisti e la società per azioni di trasformazione urbana sono disciplinati da convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e di diritti delle parti.

<sup>23</sup> Norme tecniche d'attuazione del PGT di Milano art.7 punto 10:"l'esercizio della perequazione urbanistica sarà coordinato da un soggetto a maggioranza pubblica.

L'istituzione, le funzioni e la disciplina di tale soggetto saranno definite dal Consiglio Comunale.

<sup>24</sup> Progetto di legge n.161 presentato alla Presidenza del Consiglio della Regione Veneto il 16 giugno 2006 art.4 Società sistemi Scambi : La Giunta regionale del Veneto promuove la costituzione, attraverso la Veneto Sviluppo S.p.a., della Società Sistemi Scambi per la commercializzazione dei crediti edilizi e ne approva lo statuto.

legge costituzionale n.3 /2001,che ha rivalutato il ruolo attivo del privato quale soggetto pianificatore che può accollarsi le opere di urbanizzazioni e procedere alla cessione volontaria delle aree di interesse pubblico allo scopo di ottenere il risultato della urbanizzazione dell'area oggetto di intervento;

-la suddivisione dello strumento urbanistico in piano strutturale ed in piano operativo ( Legge Veneta n.11/2004 prevede che il Piano regolatore sia suddiviso in piano di assetto del territorio PAT , di durata ipoteticamente illimitata ed in piano degli interventi PI (Piano degli interventi) e PUA (Piani urbanistici attuativi) di durata limitata nel tempo; Legge Lombarda n.12/2005 prevede da una parte il Documento di Piano (componente strutturale) e dall'altra il Piano delle regole ed il Piano dei Servizi (componente operativa) . L'articolazione del piano urbanistico in componente strutturale ed in componente operativa favorisce l'utilizzo di tecniche perequative in quanto maggiormente flessibili per realizzare le scelte urbanistiche concordate al fine di un miglior uso del territorio.

La conformazione del territorio è compito del piano strutturale; la conformazione delle singole proprietà del piano operativo.

### **IL MODELLO DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA SECONDO LA LEGGE REGIONALE LOMBARDA n.12 /2005**

La L.R. Lombardia n. 12/2005 ha previsto in sostituzione del vecchio Piano Regolatore Generale il Piano del Governo del Territorio (P.G.T.), a sua volta articolato in tre atti, da approvarsi mediante un unico procedimento:

a) il Documento di Piano (art. 8 L.R. Lombardia 12/05), indica i parametri generali entro i quali potrà svolgersi lo sviluppo urbanistico o del territorio, individua gli ambiti territoriali di trasformazione, non contenendo invece previsioni che producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli; esprime un'approfondita analisi dello stato di fatto e da una valutazione di sostenibilità(VAS) effettua la ricognizione delle **cosiddette invariati**, cioè le aree che devono essere preservate dalla edificazione.

b) il Piano dei Servizi (art. 9 L.R. Lombardia 12/05), contiene le previsioni concernenti le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale;

c) il Piano delle Regole (art. 10 L.R. Lombardia 12/05), infine, disciplina l'ambito territoriale non soggetto a sviluppo edificatorio - perché già edificato o costituito da aree non soggette a sviluppo urbanistico, quali aree destinate all'agricoltura o interessate da immobili di rilevanza storico-artistica - ed individua anche i parametri da rispettare negli interventi di nuova edificazione; le indicazioni del Piano delle Regole assumono carattere vincolante e come tali producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

Il nuovo P.G.T. pur essendo un sistema trifasico, distingue all'interno del Piano urbanistico un piano strutturale ed un piano operativo, assegnando al primo una funzione programmatica ed al secondo la funzione di conformare la proprietà.

Procedendo nella disamina delle specificità del modello di pianificazione generale lombardo si deve rilevare come il Documento di Piano non è di per sé stesso abilitato a conformare direttamente i suoli e le proprietà, attribuendo alle stesse determinate destinazioni d'uso e capacità edificatorie, come avviene invece attraverso il classico azionamento.

Al contrario, il Piano dei servizi stabilisce immediatamente quali siano le aree necessarie per la realizzazione dei pubblici servizi e di interesse pubblico generale; in conseguenza di ciò, il Piano dei servizi risulta improntato all'obiettivo di realizzare la città pubblica, condizionando a questa finalità tutte le altre vicende attuative.

Ancora, *il Piano delle Regole prevede:*

a) le aree vincolate, che pur essendo di proprietà di privati cittadini sono sottratte all'edificazione privata in

quanto utilizzate per realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale;

b) la regolamentazione della cessione senza corrispettivo in denaro di tale aree al Comune in cambio dei cosiddetti bonus volumetrici;

c) la previsione di libero trasferimento tra privati dei diritti edificatori attribuiti in seguito alla perequazione (come anche sancito dall'art. 11 comma 4 L.R. Lombardia 12/05).

Quindi, da un lato il Documento di Piano definisce gli eventuali criteri di compensazione, perequazione o incentivazione; dall'altro lato, qualora il Comune valuti questi strumenti urbanistici utili al raggiungimento degli obiettivi prefissati, il Piano delle Regole a sua volta diventa lo strumento diretto a regolamentare l'attribuzione dei diritti edificatori virtuali, che scaturiscono dalla perequazione diffusa o compensativa o dalla incentivazione.

Non vi è pertanto alcun obbligo dei Comuni di inserire nei propri strumenti di pianificazione queste possibilità, trattandosi di semplici **facoltà opzionali**; in tal senso, nell'esame dell'art. 11 della legge n. 12/2005, sembra preferibile parlare, come si è detto, di modelli perequativi al plurale: "le perequazioni".

## **PEREQUAZIONE; COMPENSAZIONE ED INCENTIVAZIONE URBANISTICA: l'art. 11 della L. R. Lombardia n. 12/2005**

### **A) PEREQUAZIONE**

*L'art. 11 comma 1 della legge n. 12/2005 prevede la PEREQUAZIONE PER COMPARTI (ovvero parziale o circoscritta), strumento urbanistico in virtù del quale ai Comuni è data facoltà, sulla base dei criteri definiti dal Documento di Piano, di ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi (e quindi nell'ambito di un comparto) diritti edificatori ed oneri di urbanizzazione, mediante un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti.*

*Il successivo comma 2 del citato art. 11 disciplina invece la c.d. PEREQUAZIONE DIFFUSA (ovvero generalizzata o estesa): nell'ambito del Piano delle Regole, i Comuni hanno facoltà di attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione di quelle 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.*

La perequazione urbanistica presuppone quindi la ripartizione di uno stesso indice di edificabilità, inferiore a quello minimo fondiario, in un'area del territorio comunale; la cessione perequativa si caratterizza perché i terreni destinati alla realizzazione di opere di urbanizzazione, di servizi ed attrezzature pubbliche ovvero di interesse pubblico o generale da trasferire a favore dell'amministrazione sviluppano una propria volumetria (diritti edificatori), da realizzare da parte dei privati su aree prestabilite dalla stessa pubblica amministrazione<sup>25</sup>.

Da rilevare poi come, specie nella c.d. perequazione diffusa, sia evidente l'attribuzione di un indice di edificabilità che è virtuale - e quindi di diritti edificatori virtuali - venendo conferito anche ad aree destinate ad opere o servizi pubblici o di interesse pubblico ovvero generale, ed essendo i relativi diritti esportabili in altre zone insediative rispetto a quelle che li hanno generati.

### **B) LA COMPENSAZIONE**

L'applicazione delle tecniche di perequazione propriamente detta non sempre è idonea ad assicurare la

---

<sup>25</sup> I concetti di perequazione e compensazione sono stati recentemente delineati con sentenza del T.A.R. Lombardia 17 settembre 2009 n. 4671.

realizzazione delle scelte urbanistiche, che il pianificatore si è prefisso.

Pertanto anche i modelli più innovativi possono continuare a prevedere la possibilità di porre vincoli espropriativi a quelle aree maggiormente interessate dalla formazione della città pubblica.

Per evitare che l'istituto dell'espropriazione ponga in eccessiva contrapposizione l'espropriato con l'espropriando si ricorre alla cosiddetta compensazione, che permette ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria su altre aree ed edifici .

Ma torniamo al terzo pilastro della pianificazione urbanistica classica **le localizzazioni** costituiscono le aree destinate a sede di opere o impianti pubblici (quali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili, spazi di uso pubblico, edifici pubblici e di uso pubblico. Tra le suddette aree sono da considerarsi non solo quelle necessarie per la realizzazione di opere di interesse comunale, ma anche quelle finalizzate a infrastrutture di più generale interesse (quali opere statali e regionali).

Tali previsioni, preordinate ad una futura espropriazione, determinano, prima che quest'ultima venga realmente effettuata, vincoli di inedificabilità assoluta sulla proprietà privata, che possono avere l'effetto pratico di rendere impossibile per anni qualsiasi utilizzazione della medesima, trasformando di fatto quello che formalmente è un diritto, la proprietà di una certa area , in un peso insopportabile.

Difficoltà dell'ente pubblico di reperire le aree da destinare alle opere pubbliche, in quanto lo strumento espropriativo è talvolta eccessivamente **oneroso** e richiede normalmente tempi lunghi per la sua conclusione, così da penalizzare l'efficacia dell'intervento pubblico anche in considerazione della confittualità che esso genera.

La perequazione urbanistica può inoltre costituire una soluzione urbanistica alla sequenza “vincolo-esproprio-opera pubblica”, riconoscendo a tutti i terreni urbani un diritto edificatorio la cui misura sia indipendente dalla destinazione d'uso e distribuendo in maniera omogenea ed equilibrata tutti i vantaggi economici derivanti dall'edificabilità. Uno strumento urbanistico tanto più valido, allorché si abbia riguardo a quanto sancito dalla Corte Costituzionale con sentenza 20 maggio 1999 n. 179, relativamente all' indennizzabilità dei vincoli preordinati all'esproprio duraturi oltre **cinque anni**, nonché dalla sentenza sempre della Corte costituzionale in data 24 ottobre 2007 n.348 , che ha sancito che l'indennizzo d'esproprio vada rapportato al valore venale del bene.

La legge 24 dicembre 2007 n..244 ha identificato **l'indennizzo in caso di esproprio al valore venale** del bene, anche in seguito alle sollecitazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.<sup>26</sup>

In questo senso, la perequazione urbanistica e più propriamente la compensazione urbanistica vengono a configurarsi come strumenti atti a sopperire ai limiti dell'azione della pubblica amministrazione, la quale normalmente propone delle previsioni di trasformazione del territorio non sempre di facile realizzazione, in ragione di ostacoli tanto amministrativi quanto finanziari.

L'elemento innovativo è così rappresentato dalla possibilità di corrispondere all'espropriato l'indennizzo tramite lo schema proprio della *datio in solutum*, attribuendogli beni o diritti che scaturiscano all'interno di piani perequativi.

---

<sup>26</sup> **Crisi e inefficacia del modello attuativo dell'esproprio**, per le seguenti ragioni:

giuridica = caducità dei vincoli pubblicistici. I vincoli del PRG decadono dopo 5 anni da loro apposizione se non attuati.(C.C. n. 179/99);

urbanistica = il modello di crescita espansiva della città è terminato; è incominciata, con gli anni 80, la fase della trasformazione della “crescita interstiziale”;il suolo, quale risorsa limitata ha imposto il passaggio da pianificazioni incrementalmente a pianificazioni contenitive;

economica= in un modello di trasformazione urbana interstiziale le casse comunali non sono in grado di acquisire aree pubbliche legate ai valori di indennizzo troppo onerosi.

etica = il doppio regime dei suoli, cioè l'esigenza di garantire gli standard urbanistici obbliga il PRG a differenziare tra aree a destinazione pubblica ed aree destinate all'edificazione privata.(effetti discriminatori)

Al proprietario del fondo espropriando sono infatti attribuiti beni e diritti di pari valore economico, in modo che lo stesso non sia sottoposto ad un esproprio ma decida di cedere volontariamente il fondo di interesse pubblico, configurandosi un vero e proprio negozio giuridico in alternativa al procedimento ablatorio (onere e non obbligo).<sup>27</sup>

La proprietà mantiene il valore originario precedente all'intervento della pubblica amministrazione ed indipendentemente dalla circostanza che il bene su cui si esercita il diritto possa assumere una rilevanza sociale in relazione al soddisfacimento di determinate esigenze di carattere collettivo. In sostanza, il proprietario non subisce la perdita di valore del proprio bene quale conseguenza della realizzazione di opere pubbliche, bensì accetta il suo controvalore in termini di altri beni o diritti, partecipando attivamente all'operazione perequativa, a fronte della rinuncia alla proprietà del bene di interesse pubblico.

Si distingue al proposito tra :

- a) compensazione espropriativa : ha una funzione meramente indennitaria in quanto diretta all'attribuzione al proprietario del fondo , oggetto di vincolo espropriativo di diritti edificatori ,utilizzabili su altro fondo.
- b) compensazione urbanistica: diretta a ristorare i proprietari dei fondi, su cui vengono apposti vincoli non espropriativi,ma comunque idonei a diminuire il valore dell'area;
- c) compensazione ambientale-paesaggistica è lo strumento diretto a perseguire le finalità del piano di migliorare la qualità urbana, paesaggistica, architettonica ed ambientale, attraverso la rimozione di elementi incongrui o di degrado; è più corretto definire quest'ultima un'ipotesi di incentivazione.

Nella Legge Regionale Lombarda la **COMPENSAZIONE**, è disciplinata dal ***comma 3 dell'art. 11 legge n.11/2004***, ai sensi del quale i Comuni possono attribuire alle aree destinate ad interventi di interesse pubblico o generale, a compensazione della loro cessione gratuita all'amministrazione comunale, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su altre aree edificabili previste dal P.G.T.

La cessione compensativa prevede quindi il riconoscimento da parte dell'amministrazione locale di volumetria (diritti edificatori) da sfruttare in altre aree, quale corrispettivo per la cessione di aree di interesse pubblico o generale da parte di privati alla stessa amministrazione, in sostituzione di costose indennità di esproprio.

Da rilevare come in entrambi i casi, i diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono ***trasferibili e commerciabili (art. 11 comma 4 L.R. 12/05)***.

### **C) INCENTIVAZIONE o PREMIALITA'**

Tale figura consiste nell'attribuzione da parte dell'Amministrazione Comunale di diritti edificatori in aggiunta a quelli riconosciuti in via ordinaria dal Piano a favore dei soggetti, meritevoli in quanto hanno posto in essere condotte che hanno favorito il raggiungimento di interessi pubblici. Gli **interventi di riqualificazione urbana** diretti a realizzare attrezzature e servizi in aggiunta a quanto necessario per soddisfare gli standard o migliorare la qualità ambientale determinano un premio da parte della pubblica amministrazione, consistente nell'attribuzione di un bonus di diritti edificatori in aggiunta a quelli già spettanti all'area.

Il punto delicato diventa allora quale sia **la genesi di questi diritti edificatori**, che l'Amministrazione Comunale attribuisce in premio ai proprietari interessati.

Da un punto di vista teorico vi sono tre possibilità di acquisizione dei diritti da parte dell'ente pubblico:

- i diritti derivano da aree di proprietà comunale;
- i diritti sono stati ceduti al Comune da privati;
- ed infine sono creati ab origine dal Comune stesso.

---

<sup>27</sup> l'Onere qui si identifica con un dovere libero (ossimoro)"se vuoi devi"

Quest'ultima possibilità di creare un autonomo **tesoretto** desta perplessità, perché il configurare dei diritti edificatori disancorati dalla sottostante proprietà del fondo sembra in contrasto con l'orientamento della Corte Costituzionale, che considera lo ius edificandi strettamente connesso al diritto di proprietà fondiaria.

In ogni caso la creazione di diritti edificatori del tutto svincolati dalla proprietà fondiaria ha ricordato ad alcuni giuristi il **fenomeno dei cosiddetti derivati**, che ha interessato le banche di mezzo mondo ed ha inciso pesantemente in anni recenti sulla tenuta dei mercati finanziari. Un fenomeno analogo potrebbe verificarsi in campo urbanistico, qualora i Comuni mossi dalla frenesia di battere moneta, senza riserva aurea, fossero allettati dall'ipotesi di generare diritti edificatori, senza tener presente la sottostante proprietà fondiaria e le regole che assicurano la certezza dei relativi trasferimenti.

Fenomeno diverso sono i cosiddetti **residui di piano** che si hanno quando il pianificatore al fine di evitare drastiche soppressioni di previsioni edificatorie, espresse dal piano precedente e valutate non riconfermabili, preveda la loro conversioni in diritti edificatori commerciabili.

Nella Legge Lombarda *l'istituto della **INCENTIVAZIONE** urbanistica è disciplinato al comma 5 del citato art. 11*: il Documento di piano può prevedere un bonus o un tipo di premialità in termini di maggiore diritti edificatori, nella misura non superiore al 15% della volumetria ammessa, a fronte di interventi diretti a significativi miglioramenti della qualità ambientale, riqualificazione paesaggistica ed ai fini della promozione della edilizia bioclimatica ed al risparmio energetico.

In Lombardia a differenza del Veneto i **diritti edificatori attribuiti in seguito allo strumento della incentivazione urbanistica a differenza dei diritti attribuiti in esito a perequazione o compensazione urbanistica non sono definiti commerciabili** dalla norma in questione; conseguentemente le ipotesi in cui le amministrazioni locali consentono la libera circolazione dei diritti attribuiti a titolo di incentivazione sembrano invero contrastare con la normativa regionale.<sup>28</sup>

DIFFERENZA TRA PEREQUAZIONE E COMPENSAZIONE sentenza TAR LOMBARDIA 17 settembre 2009 n.4671

*La caratteristica del **meccanismo individuato dal PGT è l'attribuzione di un diritto edificatorio da esercitare in aree del territorio comunale diverse da quelle di provenienza del diritto stesso, in cambio della cessione al Comune delle aree produttive del diritto, occorre chiarire, che la legge regionale prevede due sistemi di cessione delle aree al Comune in corrispettivo di diritti edificatori, diversi tra loro, che potremo definire, il primo **cessione perequativa** ed il secondo **cessione compensativa**.***

*La **cessione perequativa** è prevista dall'articolo 11 comma 1 e 2 della legge regionale lombarda n.12/2005 ed è alternativa all'espropriazione perché non prevede l'apposizione di un vincolo preespropriativo sulle aree destinate ai servizi pubblici ma prevede che tutti i proprietari, sia quelli che possono edificare sulle loro aree sia quelli i cui immobili dovranno realizzare la città pubblica, partecipino alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso l'equa e uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti del Comune.*

---

<sup>28</sup> Un'altra differenza tra la legislazione lombarda e quella veneta è data dalla distinzione in quest'ultima tra la perequazione ed i cosiddetti crediti edilizi, ove con quest'ultimo termine ci si riferisce solo ai crediti che scaturiscono dalla riqualificazione ambientale (incentivazione) art.36 e dalla compensazione art.37 della legge regionale Veneta n.11/2004.

L'articolo 35 della stessa legge veneta sancisce che 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 dalle dotazioni territoriali. Quindi da una parte abbiamo la perequazione ristretta ove vi è la determinazione dell'ambito spaziale delle aree di utilizzo del diritto e di edificazione (fissazione a priori delle aree di decollo e di atterraggio) mentre dall'altra vi sono i crediti edilizi, ove i luoghi di utilizzo dei diritti non sono predeterminati.

La **cessione compensativa** invece si caratterizza per l'individuazione da parte del pianificatore di aree destinate alla costruzione della città pubblica rispetto alle quali l'amministrazione non può rinunciare a priori al vincolo ed alla facoltà imperativa e unilaterale di acquisizione coattiva delle aree. In queste aree il Comune appone il vincolo espropriativo ed entro il termine di cinque 5 anni deve far ricorso all'espropriazione con la possibilità di ristorare il proprietario mediante l'attribuzione di crediti compensativi od aree in permuta in luogo dell'indenizzo pecuniario.

La **cessione perequativa** si caratterizza per il fatto che il terreno che sarà oggetto di trasferimento in favore dell'amministrazione sviluppa volumetria propria (espressa appunto dall'indice di edificabilità territoriale che gli viene attribuito), che, però, può essere realizzata solo sulle aree su cui deve concentrarsi l'edificabilità (aree alle quali è attribuito un indice urbanistico adeguato a ricevere anche la cubatura proveniente dai terreni oggetto di cessione).

La **cessione compensativa**, invece, prevede la corresponsione di un corrispettivo (per la cessione) in volumetria (diritto edificatorio) o in aree in permuta (anziché in denaro, come avverrebbe tanto nel caso in cui l'area fosse acquisita bonariamente quanto nel caso venisse espropriata).

La legge regionale lombarda n.12/2005 prevede che la cessione perequativa possa verificarsi solo in aree soggette a trasformazione.

Infatti la perequazione cd. limitata (art.11, I comma LR12/2005) riguarda gli immobili interessati dagli interventi, mentre la perequazione cd. estesa (art.11, II comma LR 12/2005) non può riguardare le aree destinate all'agricoltura e quelle non soggette alla trasformazione urbanistica.

Tali limiti spaziali non sono invece previsti per la cessione compensativa.

Da ultimo nel sistema perequativo legale la partecipazione di tutti i proprietari al mercato edilizio è necessaria.

Nel caso della perequazione cd. limitata (art.11, I comma L.R. n.12/2005) tale partecipazione viene attuata mediante l'obbligo di "ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatorie gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario"

Tale requisito viene, invece, a scomparire nel caso di cessione compensativa.

Infatti in tal caso i crediti volumetrici attribuiti dal Comune, il cui utilizzo può essere limitato ad una parte del territorio comunale (con la conseguenza che le aree "riceventi" possono essere attribuiti indici di base ridotti, tali da poter essere incrementati con i diritti edificatori in questione) sono parametrati al valore del vincolo espropriativo apposto sull'area e quindi possono anche non essere indispensabili per l'edificazione delle aree.

Le censure avanzate dalla proprietà al PGT del Comune di Buccinasco consistono nel fatto che tra l'adozione e l'approvazione il Comune ha modificato gli indici edificatori delle aree accipienti, con l'effetto di renderle autosufficienti dal punto di vista volumetrico. Tale modifica avrebbe in altre parole consentito ai proprietari delle aree di atterraggio di edificare a prescindere dall'acquisizione delle volumetrie prodotte dalle aree di decollo, trasformando così la perequazione da obbligatoria in facoltativa (meglio eventuale).

La sentenza in questione è molto interessante perché oltre ad evidenziare in maniera netta la differenza tra cessione compensativa e cessione perequativa, chiarisce il significato del termine facoltativo riferito alla tecnica perequativa.

La **facoltatività** di detta tecnica si esprime nella possibilità di scelta rimessa ai Comuni dalla legge regionale lombarda (come da molte altre) di adottare o meno nella pianificazione il meccanismo perequativo.

Tuttavia una volta adottato questo meccanismo, non è legittimo modificarlo in modo tale da raggiungere risultati distorti rispetto alla tecnica utilizzata.

Nella perequazione vi è la necessaria compartecipazione di tutti proprietari alla trasformazione del territorio in attuazione del principio dell'indifferenza dei singoli di fronte alle conseguenze delle localizzazioni delle aree destinate ad opere pubbliche.

Se nella redazione dello strumento urbanistico<sup>29</sup> vengono modulati gli indici edificatori in modo che ai proprietari delle aree accipienti si consenta di edificare, prescindendo dalla volumetria prodotta dalle aree interessate dalle localizzazioni si stravolgono le finalità della perequazione.

Se infatti viene riconosciuta l'autosufficienza dei fondi accipienti, in modo che i titolari degli stessi possono edificare comunque, senza necessità di ricorrere all'atterraggio delle volumetrie dei fondi interessati dalle localizzazioni, si trasforma la perequazione in una forma di compensazione.

Per i proprietari dei fondi accipienti non è più necessario acquisire i diritti edificatori spettanti ai proprietari dei fondi destinati alle opere pubbliche.

E' chiaro che questi ultimi proprietari vengono fortemente penalizzati subendo un vincolo sostanzialmente ablatorio, che a differenza dell'ipotesi della compensazione, risulta privo delle certezze legali in termini di osservanza delle formalità e delle garanzie procedurali inerenti all'esproprio.

## **DISTINZIONE TRA DIRITTI EDIFICATORI PEREQUATIVI, COMPENSATIVI ED INCENTIVANTI.**

### **Diversa NATURA**

I diritti perequativi sono espressione del principio costituzionale di eguaglianza formale (art.3 della costituzione); i diritti compensativi del principio di indennizzabilità in materia di espropriazioni (art.42 costituzione) ed infine i diritti incentivanti o premiali in quanto attribuiti per favorire interventi di riqualificazione urbana ed ambientale possono essere ricondotti al compito affidato alla repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale limitando di fatto l'eguaglianza dei cittadini, quindi sono espressione del principio di eguaglianza sostanziale (art.3 2 comma della costituzione).

I diritti edificatori perequativi hanno **una finalità diversa** rispetto a quelli compensativi.

I primi, prevedendo dotazioni volumetriche a favore dei fondi non autonomamente edificabili, sono diretti ad assicurare ai titolari i benefici derivanti dalla trasformazione dei fondi nell'ambito del principio di giustizia distributiva; i diritti compensativi assolvono invece una funzione indennitaria.

### **Diversa GENESI**

Mentre i diritti perequativi vengono **assegnati direttamente** in seguito alla formazione del Piano e sono commerciabili nel momento stesso in cui il Piano è approvato, avendo il terreno che sarà oggetto di trasferimento alla P.A. una volumetria propria che però potrà essere realizzata solo sulle aree di concentrazione;

i diritti compensativi sono attribuiti in seguito alla cessione all'Amministrazione Comunale del fondo sorgente e non hanno limiti spaziali,

i diritti incentivanti o premiali sono attribuiti in seguito all'intervento di riqualificazione urbanistica a ed ambientale.

### **Diverso REGIME**

La diversa natura e genesi dei due tipi di diritti edificatori dovrebbe determinare anche una diversità funzionale degli stessi.

Mentre i diritti perequativi rimangono assoggettati a revisioni in seguito alle modifiche del Piano che li ha

---

<sup>29</sup> Nel caso del Comune di Buccinasco si è provveduto a cambiare gli indici nell'intervallo tra adozione ed approvazione senza rispettare le dovute regole procedurali

assegnati, i diritti compensativi costituiscono il corrispettivo di una prestazione che il privato ha già assolto cedendo l'area o avendo effettuato l'intervento di riqualificazione urbana e pertanto dovrebbero essere immanenti, rispetto alle variazioni del Piano.

Sul piano poi della commerciabilità è interessante constatare come i diritti premiali, abbiano una differente disciplina regionale.

Nel Veneto i diritti premiali, denominati crediti edilizi possono essere spesi anche in ambiti, determinati dallo strumento urbanistico generale, diversi da quelli in cui sono sorti.

Al contrario in Lombardia, a differenza dei diritti perequativi ed compensativi, che non hanno limitazione per quanto attiene la loro trasferibilità non sono commerciabili e possono essere utilizzati solo nelle aree di intervento, che li hanno generati.<sup>30</sup>

### FINALITA' ED ASPETTI CRITICI

Procedendo nell'inquadramento generale dell'istituto della perequazione urbanistica, è da rilevare come questo strumento di pianificazione sia diretto a soddisfare *molteplici finalità*, tra le quali è possibile individuare:

a) l'interesse dell'ente pubblico, che potrà acquisire le aree necessarie ad interventi di pubblica utilità senza dover versare denaro pubblico a titolo di indennizzo di esproprio;

b) l'interesse del privato che costruisce, il quale potrà utilizzare l'area di sua proprietà, reperendo da altri la volumetria mancante per raggiungere l'indice minimo fondiario di edificabilità;

c) l'interesse del proprietario delle aree vincolate, che a fronte della cessione senza corrispettivo in denaro al Comune, si vedrà attribuiti i diritti edificatori, con la possibilità di sfruttarli altrove o monetizzarli, procedendo con la cessione ad altro soggetto privato che voglia costruire.

Sotto altra prospettiva, si rende opportuno segnalare anche alcuni *elementi di criticità* dello strumento perequativo.

A) Il mito della perequazione: l'indifferenza dei proprietari dei suoli di fronte alle scelte urbanistiche degli enti territoriali sembra invero essere un mito; qualsiasi forma di pianificazione genera infatti comunque una discriminazione tra i proprietari delle aree di trasformazione, di quelle agricole o di conservazione ambientale.

B) La prevalenza del modello consensuale: il sistema perequativo privilegia l'accordo con il privato, a scapito dell'insieme di regole che disciplina l'agire dell'amministrazione nell'interesse generale, così determinando evidenti privilegi per quei proprietari in grado di ottenere dall'amministrazione il necessario consenso alle trasformazioni dei suoli.

Gli interessi che riescono realmente ad affermarsi non sono sempre quelli nobili protesi ad elevare la qualità della vita, ma quelli di tipo economico speculativo, intrecciati nel sottobosco politico.

L'incetta dei diritti edificatori: l'invocazione della giustizia distributiva può di fatto diventare il pretesto di forti interessi economici, tanto individuali quanto di gruppo, per approfittare della crisi fiscale delle amministrazioni locali e determinare uno scriteriato consumo di territorio.

C) La problematica della riserva di legge: sussiste il rischio di uno sconfinamento della legislazione regionale nell'ambito della disciplina della proprietà privata; le fattispecie generatrice e traslative dei diritti edificatori in quanto sarebbero vicende attinenti al diritto di proprietà e come tali sottoposti alla materia di ordinamento civile, che è riservata dalla Costituzione in via esclusiva alla legislazione statale (art. 117, comma 2 lett. l) Cost.).

---

<sup>30</sup> Secondo la legge 4 marzo 2008 n.1 della Provincia di Trento l'utilizzo del credito edilizio in aree non comprese negli ambiti oggetto di perequazione può avvenire in seguito ad apposita convenzione, approvata dal Consiglio Comunale. regionale

(incentivazione –aiuti di stato norme sulla concorrenza)

La discrezionalità delle amministrazioni locali: sussistono rischi legati ad un'accentuata autonomia dei vari Comuni nel disciplinare la materia, tale da travolgere i principi della normativa regionale, oltretutto creando una serie di previsioni a livello locale frastagliate e parcellizzate.

## **LA PEREQUAZIONE NELLE LEGISLAZIONI REGIONALI, NORMATIVA NAZIONALE, GIURISPRUDENZA**

In ragione dei molteplici interessi pubblici e privati, come sopra esposti, cui i nuovi strumenti di pianificazione sembrano in grado di rispondere, nell'ultimo decennio diverse sono state le regioni che hanno legiferato in materia. Al riguardo è opportuno ricordare le seguenti leggi regionali: L.R. Veneto n. 11/2004, L.R. Lombardia n. 12/2005, L.R. Puglia n. 3/2005, L.R. Basilicata n. 23/1999, L.R. Emilia Romagna n. 20/2000 L.R. Friuli Venezia-Giulia, 23 febbraio 2007 n. 5; L.R. Umbria 22 febbraio 2005 n. 11;<sup>31</sup>

Con riguardo invece alle regioni che non hanno disciplinato la materia, una delle questioni più sentite è stata **l'ammissibilità o meno della perequazione in assenza di un'esplicita previsione legislativa**. In tal senso la giurisprudenza sembrerebbe essere favorevole alla perequazione anche in difetto di una espressa normativa che la disciplini.<sup>32</sup>

Sentita è l'esigenza di una nuova legge urbanistica nazionale.

Dopo la legge 1150/1942 che ha disciplinato in generale la materia, l'unico intervento riformatore è rappresentato dalla cosiddetta legge ponte n.765/67.

Quest'ultima legge, pur introducendo gli istituti dello standard e dello zoning, non costituisce una disciplina organica della materia.

Successivamente si sono susseguiti vari tentativi di riforma, che non hanno avuto esito positivo, tra cui il progetto Lupi presentato nel 2005.

Tuttavia il legislatore nazionale pur astenendosi dall'articolare un'esatta disciplina ha espressamente evidenziato l'istituto dei diritti edificatori nei seguenti provvedimenti legislativi:

-legge **15 dicembre 2004 n.308** prevede che qualora siano sopravvenuti vincoli su un'area tali da impedire l'edificazione, il titolare può chiedere la traslazione del diritto di edificare su area diversa;

-legge **24 dicembre 2007 n.244(finanziaria 2008)** prevede che nell'ambito dell'edilizia residenziale sociale sia prevista nell'ipotesi di cessione gratuita di aree all'ente pubblico l'attribuzione di un incremento di volumetria;

legge **6 agosto 2008 n.133(finanziaria 2009)** prevede la cessione di diritti edificatori, come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione a favore delle categorie svantaggiate.

Le tre sopracitate leggi attraverso l'espresso riferimento alla nozione di diritto edificatorio hanno indotto la

---

<sup>31</sup> In particolare si è riscontrato il modello perequativo e compensativo nelle seguenti norme regionali: art. 11 (*Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica*), L.R. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12; art. 17 (*Contenuti del Piano degli Interventi (Pi)*), art. 35 (*Perequazione urbanistica*), art. 36 (*Riqualificazione e credito edilizio*), art. 37 (*Compensazione urbanistica*), L.R. Veneto 23 aprile 2004 n. 11; artt. 31 (*Perequazione urbanistica*), art. 32 (*Compensazione urbanistica*), art. 33 (*Compensazione territoriale*), L.R. Friuli Venezia-Giulia, 23 febbraio 2007 n. 5; art. 29 (*Perequazione urbanistica*), art. 30 (*Compensazioni*), L.R. Umbria 22 febbraio 2005 n. 11; art. 33 (*Finalità e contenuti della perequazione*), L.R. Basilicata 11 agosto 1999 n. 23; art. 21 (*Permuta con diritti volumetrici*), L.R. Puglia 22 febbraio 2005 n. 3.

<sup>32</sup> Basti pensare che anche in Piemonte, regione che pure non ha ancora adattato al modello perequativo la propria legislazione, si segnalano importanti esperienze perequative (oltre all'esempio molto noto di Torino, si vedano i piani di Biella, Gozzano e Saluzzo).

dottrina ad interrogarsi se tali interventi possono costituire il fondamento a livello statale dei concetti di perequazione, compensazione e premialità, concludendo per la soluzione negativa, in quanto trattasi di interventi estemporanei e contingenti.

Con riguardo alle Regioni che non hanno disciplinato la materia **la Giurisprudenza propende per l'ammissibilità delle tecniche perequative anche in assenza di un'espressa normativa.**

Le finalità distributive della perequazione sembrano d'altronde caratterizzare anche istituti già noti, quali **il comparto edificatorio** di cui all'art.23 della legge n.1150 del 1942, **il piano di recupero** di cui alla Legge 5 agosto 1978 n. 457 ed il sistema delle **lottizzazioni convenzionate** ex art. 28 legge n. 765/1967: istituti che si basano sul principio secondo il quale chi si giova di una previsione urbanistica favorevole ritraendone un certo incremento di valore può legittimamente essere chiamato a sopportare, con una parte di quell'incremento, i costi delle opere di urbanizzazione e più in generale della sistemazione urbanistica, pur che si tratti di opere e di interventi la cui utilità pubblica trascende i confini della sua proprietà (T.A.R. Umbria Perugia 7 giugno 2002 n. 389).

I piani di recupero e le lottizzazioni convenzionate rientrano infatti nella pianificazione concertata, che ha determinato lo spostamento del sistema di pianificazione dell'uso del territorio da una conformazione autoritativa ad una configurazione consensuale. Sul punto, già si è parlato di programmazione negoziata - ovvero programmazione contrattata o urbanistica consensuale - proprio per evidenziare come l'attività di trasformazione avvenga sulla base di accordi negoziati aventi valore di piano attuativo.

Negli ultimi anni si registrano varie sentenze rassicuranti in ordine alla conformità del metodo perequativo ai principi che informano l'ordinamento giuridico.

A) **Sentenza Corte Costituzionale 20 maggio 1999 n.179** nell'enucleare le ipotesi in cui è escluso l'obbligo di indennizzo fa riferimento ai vincoli che non comportino necessariamente espropriazione e che si pongano fuori dalla schema ablatorio espropriativo, prevedendo che la cessione di aree per la realizzazione di opere pubbliche venga compensata dalla previsione del trasferimento di diritti edificatori in altre aree;

B) **Consiglio di Stato sezione IV 16 ottobre 2006 n.6171** parla espressamente di perequazione.

Tale sentenza sancisce che i principi della perequazione sono espressione di finalità distributive, già presenti nella legislazione statale (ex:Piano di recupero legge 5 agosto 1978 n.457 e sistema delle lottizzazioni convenzionate ex art. 28 legge n. 765/1967).

Piercarlo Colnaghi

## BIBLIOGRAFIA

- ADAMO G., *La sostenibile pesantezza dell'interesse legittimo*;
- ALPA G., *La lesione di interessi legittimi: poche certezze, molti dubbi*;
- BARTOLINI A., *Profili giuridici del c.d. credito di volumetria*, relazione all'incontro organizzato dal T.A.R. Abruzzo il 28 giugno 2007, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it);

- BERTOLANI R., *PGT: crediti volumetrici parametrati alla indennità di espropriazione*, T.A.R. Lombardia, Milano, II sezione, 17 settembre 2009 n. 4671;
- BOSCOLO E., *Le perequazioni e le compensazioni*, Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Verona, 10-11 ottobre 2008;
- BOSCOLO E., *Espropriazione: la Giurisprudenza della CEDU e l'urbanistica regionale*;
- CANATO C., *L'esperienza del Piano Regolatore*, lezione tenuta per il corso di Diritto urbanistico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova il 21 marzo 2007;
- CANATO C., *Il credito edilizio e la riqualificazione delle ville venete*, La Provincia di Rovigo, Villa Badoer di Fratta Polesine, 21 febbraio 2008;
- CIMMINO N.A., *La cessione di cubatura nel diritto civile*, Riv. Not. 2003, 5, 1113;
- DIVINA A., *La perequazione urbanistica: profili giuridici*;
- FRACANZANI M.M., *Il credito edilizio nella L.R. Veneto N. 11/04: emissione di carta moneta?*, comunicazione tenuta al Convegno "La perequazione urbanistica nella legislazione statale e regionale veneta", Cortina d'Ampezzo, 1-2 luglio 2005;
- GRASSANO N., *La cessione di cubatura*, Riv. Not. 1990, 1069;
- IL SOLE 24 ORE NORME E TRIBUTI, *Diritti edificatori a vendita incerta - La cubatura si trasferisce creando una servitù - Decisivo lo status del concedente - L'edilizia sociale fa da apripista*, lunedì 12 aprile 2010 n. 100;
- LEO M., *Il trasferimento di cubatura*, studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 1763 del 29 settembre 1999;
- MICELLI E. "Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città" Marsilio 2004
- MARE' M., *Natura e funzione dell'atto d'obbligo nell'ambito del procedimento di imposizione di vincoli di destinazione urbanistica*, Riv. Not. 1990, 1347;
- MARZARO GAMBA P., *La legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 recante "Norme sul governo del territorio": note complessive per una valorizzazione delle procedure nella formazione degli strumenti urbanistici*;
- MARZARO GAMBA P., *Riqualificazione delle Ville Venete e credito edilizio: profili giuridici tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e pianificazione urbanistica*;
- ORLANDO C., *La pianificazione urbanistica tra interesse pubblico e privato, perequazione e accordi*;
- PATTI F. RUSSO F., *La cessione di cubatura tra diritto privato e diritto pubblico*, Vita Not. 2001, 3, 2, 1675;
- PINAMONTI C., *Brevi note introduttive sulla perequazione urbanistica*, CasaCittà – Laboratorio urbano di Trento;
- PISCHETOLA A., *Utilizzo di volumetria «perequativa» e ipotesi di applicabilità delle agevolazioni ex legge n. 10/77*, studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 114/2005/T;
- RENNA M., *Governo e mercato dei diritti edificatori. L'esperienza della Lombardia*, relazione aggiornata presentata al seminario di studi organizzato da Innovazione Umbria Sviluppo presso l'Università degli Studi di Perugia il 30 novembre 2007;
- SALZANO E., *Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti: come lo volevamo, come è diventata, come sarebbe utile*;
- SPALLINO (STUDIO LEGALE SPALLINO), *Perequazione compensazione incentivazione nella L.R. Lombardia 12/05*, Como 2005, in [www.studiospallino.it](http://www.studiospallino.it);
- STANGHELLINI S., *La riqualificazione urbana fra leggi di mercato ed esigenze sociali*, saggio presentato nell'ambito del Convegno "L'uomo e la città: verso uno sviluppo umano sostenibile", Napoli, 6-8 ottobre 2000, promosso dall'Università degli Studi Federico II di Napoli;
- STELLA RICHTER P., *La perequazione urbanistica*, Riv. giur. edilizia 2005, 4, 69;
- TESTA A., *La perequazione urbanistica e la compensazione urbanistica: quali prospettive negoziali?*;

- TROJANI P.L., *Tipicità e numerus clausus dei diritti reali e cessione di cubatura. Lo stato della dottrina e della giurisprudenza ed una ipotesi ricostruttiva originale*, Vita Not. n. 1/3, gennaio-giugno 1990;
- URBANI P., *Conformazione della proprietà, diritti edificatori e moduli di destinazione d'uso dei suoli*, Urbanistica e appalti, 2006, 905;
- URBANI P., *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli, 2007;
- URBANI P., *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi* Pausania n.12 del 2003 ;
- URBANI P., *Concertazione e perequazione urbanistica*;
- VANGHETTI V., *Profili civilistici della c.d. «cessione di cubatura»*, nota a Cass. sez. II civ. 22 febbraio 1996 n. 1352, Edilizia e urbanistica, 1996, 5, 417.
- VITALI G., *Natura giuridica del diritto edificatorio* Relazione Milano 22 febbraio 2008- 52° corso di aggiornamento in urbanistica Tecnica "Vincenzo Columbo":