

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO  
“ANDREA ORSI BATTAGLINI”

DOTTORATO DI RICERCA IN  
“DIRITTO PUBBLICO – DIRITTO URBANISTICO E DELL’AMBIENTE”  
(XXII CICLO)

*TESI DI DOTTORATO*

**PIANIFICAZIONE,  
DIRITTI EDIFICATORI E  
PEREQUAZIONE URBANISTICA**

**CANDIDATO  
LUIGI MASTRONIANI**

**TUTOR  
PROF. ANTONIO BRANCASI**

**COORDINATORE DEL DOTTORATO DI RICERCA  
PROF. PAOLO CARETTI**

## Oggetto e sintesi dell'indagine

Uno dei temi che si affacciano all'orizzonte della nuova pianificazione urbanistica è rappresentato dalla perequazione, che assume rilievo sotto un duplice profilo, espropriativo e pianificatorio.

La perequazione nasce come risposta alla crisi della sequenza “vincolo” – “esproprio” – “opera pubblica”, evidenziata anche dalla sentenza della Corte Costituzionale nr. 179/1999, la quale ha sancito l'indennizzabilità dei vincoli preordinati all'esproprio e reiterati oltre i 5 anni di vigenza, dal momento che *“la pianificazione spesso finisce a limitarsi ad un disegno ottativo del territorio, disinteressandosi della effettiva fattibilità amministrativa e finanziaria di previsioni sovente qualificanti”*<sup>1</sup>, ed in tal modo i piani regolatori finiscono per essere *“tigri di carta”*<sup>2</sup>.

Nell'ambito della pianificazione urbanistica che adotta il modello perequativo come tecnica ottimale di governo del territorio, si tende a operare nel modo seguente:

- a tutti i proprietari di suoli destinati a trasformazione urbanistica viene attribuito un medesimo indice edificatorio;
- i proprietari non possono impiegare tali *diritti edificatori* che sulle aree indicate dal Comune;
- una volta sfruttati i *diritti edificatori*, i proprietari delle aree destinate a usi collettivi le cedono all'amministrazione.

L'urbanistica perequativa è quindi uno strumento per riconoscere a tutti i terreni chiamati ad usi urbani un *diritto edificatorio* la cui entità sia

---

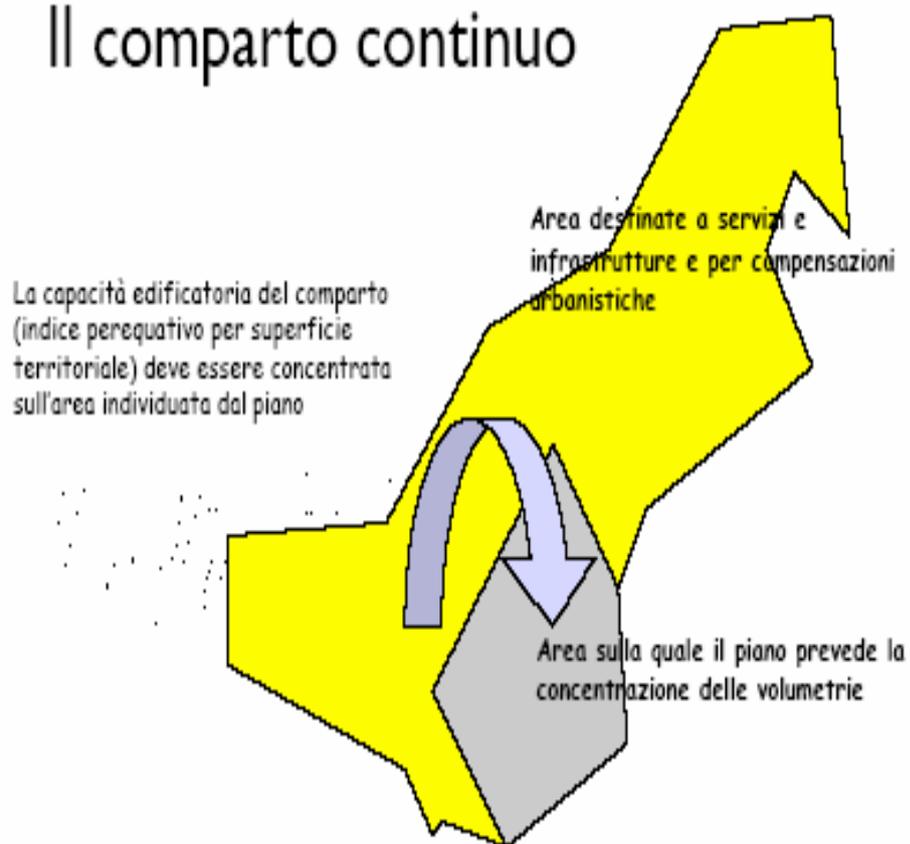
<sup>1</sup> P. STELLA RICHTER, “Riforma urbanistica: da dove cominciare?”, in Riv. Giur. Urban. 1996, 442.

<sup>2</sup> G. ASTENGO “*le nostre tigri di carta*”, in Urbanistica, 1969, 55.

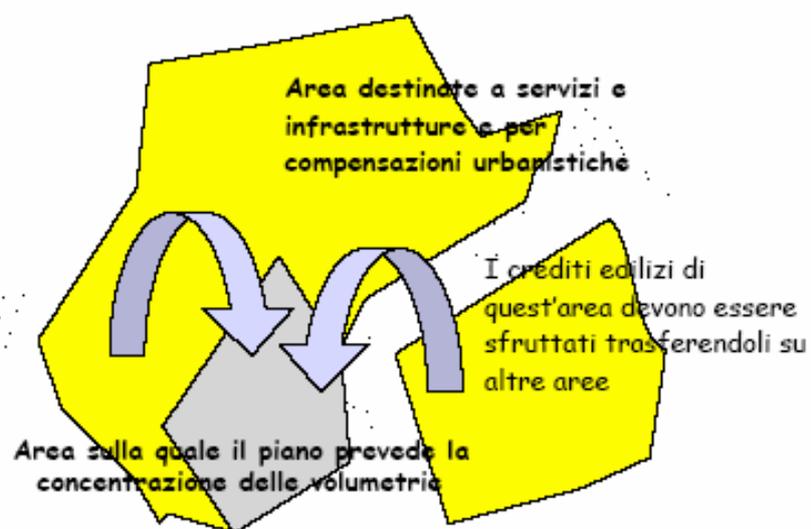
indifferente alla destinazione d'uso, ma dipenda, invece, dallo stato di fatto e di diritto in cui essi si trovano al momento della formazione del piano regolatore, e la cui finalità è di ridistribuire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell'edificabilità impressa alle aree dotate di eguale potenzialità edificatoria.

La perequazione può operare sia per comparti continui che per comparti discontinui.

## Il comparto continuo

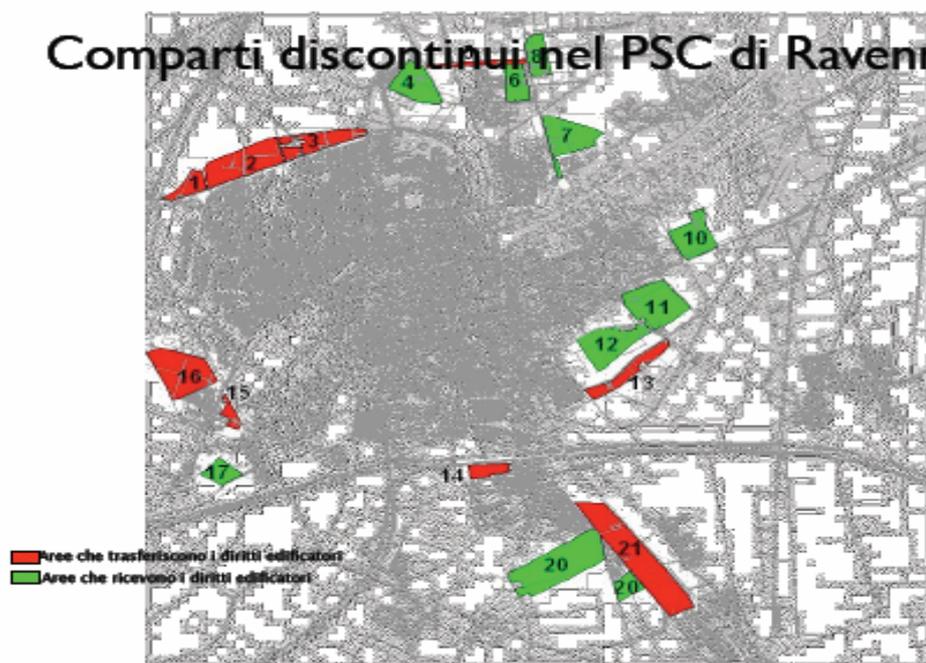


## Il comparto non continuo



Un esempio concreto di comparto discontinuo si rinviene nello strumento urbanistico adottato dal Comune di Ravenna.

### Comparti discontinui nel PSC di Ravenna



Nella fattispecie del comparto discontinuo alcune aree dotate di caratteristiche peculiari non possono ospitare nuova edificazione anche se, invece, ad esse lo strumento di pianificazione attribuisce potenzialità edificatoria. In questo caso la possibilità di sfruttare economicamente l'edificazione potenziale passa attraverso il trasferimento dei *diritti edificatori* in area suscettibile di trasformazione<sup>3</sup>.

La tecnica pianificatoria informata al principio della perequazione persegue i seguenti obiettivi:

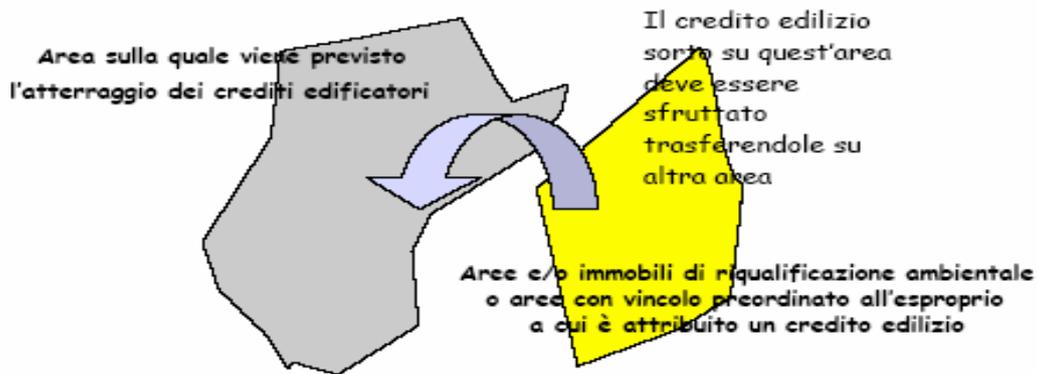
- l'equità di trattamento dei proprietari, atteso che tutti i suoli, siano essi destinati ad impieghi economicamente vantaggiosi o a servizi collettivi, ricevono una medesima quantità edificatoria;
- una pianificazione più indipendente, dato che i singoli proprietari vengono posti nella condizione di essere meno interessati a dirottare verso fini privati scelte collettive;
- maggiori suoli alla collettività, perché l'Amministrazione riceve a costo zero o a prezzi contenuti i suoli destinati alla "città pubblica".

Alcune aree per le quali non si ritiene opportuno uno sviluppo edificatorio di carattere privato possono ricevere dall'Amministrazione comunale un *credito edilizio* da utilizzarsi in altra area. In tal caso l'attribuzione del credito (i.e. *diritto edificatorio*), la cui area di "atterraggio" non risulta sempre predeterminata, può essere effettuata in luogo dell'indennità in denaro nell'ambito di procedimenti espropriativi.

---

<sup>3</sup> Corso di Valutazione economica del progetto - Clasarch - Prof. E. Micelli, 2009-2010

## Crediti e compensazione



La natura giuridica dei *diritti edificatori* resta problematica.

L'operatività dello strumento del *diritto edificatorio* è legata al suo effettivo potenziale di impiego sulle aree di trasformazione urbanistica: per ogni area che genera crediti bisogna trovare un'area disposta a riceverli.

Una fondamentale questione da affrontare è costituita inoltre dalla relazione tra pianificazione e perequazione, soprattutto con riferimento ad uno dei contenuti tipici del piano regolatore, vale a dire la "zonizzazione" di cui all'art. 7 della legge nr. 1150 del 1942.

Se si intende la perequazione come una tecnica pianificatoria, alternativa alla "zonizzazione", la conseguenza è che, in assenza di espressa previsione legislativa, statale o regionale, non risulta realizzabile in quanto contrastante con il principio di legalità dell'azione amministrativa. Pertanto la perequazione va letta, non come un sistema alternativo alla "zonizzazione", ma come una specificazione di questo, collocandosi entro la dimensione attuativa del piano regolatore, quindi a valle del piano regolatore medesimo e coinvolgente unicamente alcuni circoscritti ambiti

del territorio, individuati preventivamente dallo strumento urbanistico generale<sup>4</sup>.

La giurisprudenza considera la “zonizzazione” un contenuto ineludibile del piano regolatore, tale da comportare l’illegittimità della definizione di microambiti all’interno delle zone omogenee<sup>5</sup>.

Il tema della riconducibilità del comparto edificatorio<sup>6</sup> alla “zonizzazione”, conduce poi all’esame di una questione di massima e cioè se sia ammissibile una pianificazione ispirata alla perequazione in assenza di espressa previsione di legge regionale.

---

<sup>4</sup> E. BOSCOLO, “Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica”, Riv. Giur. Edilizia 2003, 3. Andando oltre l’identificazione di questo rapporto di non alternatività tra perequazione e piano regolatore, si può affermare che la pianificazione si inserisce entro la trama dello “zoning”, cioè che compete al piano regolatore fissare a priori la natura edificatoria delle aree ed assegnare a ciascuna i rispettivi indici, salvo a prevedere che in alcuni ambiti la vicenda edificatoria si conformi allo schema del comparto perequativo. Solo in alcune specifiche porzioni del territorio si verifica una vicenda che, ed è questo il punto centrale, non contraddice affatto il principio di zonizzazione, ma – semplicemente – ne costituisce una particolare forma di attuazione. A ben vedere, accade soltanto che in alcuni ambiti – i comparti, appunto – l’unità d’intervento alla cui scala deve avvenire l’attuazione del piano ricomprende tanto una zona edificabile quanto una zona preordinata ad ospitare attrezzature collettive (o destinata, in funzione ambientale, a rimanere verde). Non è quindi vero che il comparto si ponga al di fuori della zonizzazione: piuttosto il comparto si caratterizza per la “compresenza” nell’ambito attuativo di due porzioni territoriali, ciascuna sottoposta a distinte previsioni di zonizzazione.

<sup>5</sup> “La suddivisione in zone del territorio pianificato costituisce l’elemento fondamentale di ogni p.r.g., sulla base del chiaro disposto dell’art. 7, n. 2, l. n. 1150 del 1942; né il legislatore nazionale ha rimesso al libero dispiegarsi di una seppure innovativa pianificazione la possibilità di superare i vincoli emergenti dalla ricognizione di zone omogenee dalle quali non può sotto alcun profilo derogarsi” (TAR Lombardia, sez. di Brescia, nr. 1000 del 2001).

<sup>6</sup> Il fondamento del comparto perequativo è rinvenibile nell’art. 23 della L. 17 agosto 1942, n. 1150, secondo il quale il Comune può procedere, “in sede di approvazione del piano regolatore particolareggiato o successivamente alla formazione di comparti costituenti unità fabbricabili, comprendendo aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni”. D’altra parte, finalità redistributive analoghe a quelle del comparto urbanistico e perequativo sono insite, nell’istituto del “piano di recupero” di cui alla legge n. 457/78, art. 28 e nel sistema delle “lottizzazioni convenzionate” (che ordinariamente riguardano un unico proprietario e dunque non pongono problemi di redistribuzione di vantaggi e svantaggi fra più proprietari), che è ispirato al principio che chi si giova di una previsione urbanistica favorevole, ritraendone un certo incremento di valore, può essere legittimamente - o anzi deve - essere chiamato a sopportare, con una parte di quell’incremento, i costi delle opere di urbanizzazione e più in generale della sistemazione urbanistica, pur se si tratti di opere ed interventi la cui utilità pubblica trascende i confini della sua proprietà (T.A.R. Umbria Perugia, 07 giugno 2002, n. 389).

In dottrina vi è chi sostiene che di perequazione abbia senso parlare soltanto “*de jure condendo*”, quindi subordina l’operatività della tecnica perequativa ad una espressa previsione di legge statale o regionale.

La giurisprudenza non è contraria alla perequazione, a condizione però che venga declinata nei limiti di compatibilità con i principi costituzionali di riserva di legge statale in materia di proprietà e di funzione amministrativa; in particolare è stato affermato che lo strumento del comparto si presta ad una redistribuzione forzosa dei volumi edificabili, essendo proprie del medesimo finalità tipicamente perequative<sup>7</sup>.

Occorre infine precisare che l’equa distribuzione dei *diritti edificatori* conserva una valenza di carattere eminentemente urbanistico: ha infatti il solo obiettivo di evitare che il beneficio collettivo derivante dalla pianificazione venga sopportato solamente da alcuni dei proprietari degli immobili, mentre altri, in analoga condizione di fatto e di diritto al momento di approvazione dello strumento urbanistico generale, beneficino, direttamente e indirettamente, solo di consistenti utilità economiche.

È invece estraneo agli obiettivi della perequazione qualsivoglia finalità, per la quale difetterebbe ogni fondamento normativo e costituzionale, di redistribuzione della ricchezza fondiaria tra i vari proprietari di aree comprese nel comparto indipendentemente dalla consistenza e dall’estensione delle aree dei singoli proprietari.

---

<sup>7</sup> T.A.R. Campania, sez. Salerno, I, 7 agosto 2003, n. 844.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO  
“ANDREA ORSI BATTAGLINI”

DOTTORATO DI RICERCA IN  
“DIRITTO PUBBLICO – DIRITTO URBANISTICO E DELL’AMBIENTE”  
(XXII CICLO)

*TESI DI DOTTORATO*

**PIANIFICAZIONE,  
DIRITTI EDIFICATORI E  
PEREQUAZIONE URBANISTICA**

**CANDIDATO**  
**LUIGI MASTRONIANI**

**TUTOR**  
**PROF. ANTONIO BRANCASI**

**COORDINATORE DEL DOTTORATO DI RICERCA**  
**PROF. PAOLO CARETTI**

## INDICE SOMMARIO

### INTRODUZIONE

Oggetto e sintesi dell'indagine .....	I
---------------------------------------	---

### CAPITOLO I

#### IL DIRITTO DI PROPRIETÀ E LA PROPRIETÀ IMMOBILIARE:

1. Cenni storici .....	1
2. Configurazione giuridica della proprietà, principi fondamentali e perequazione .....	5
3. Lo statuto della proprietà fondiaria-edilizia e le sue fonti .....	8
4. Lo <i>ius aedificandi</i> come facoltà dominicale condizionata dallo strumento urbanistico e la sua estensione civilistica .....	13

### CAPITOLO II

#### LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E LE SUE FINALITÀ GENERALI

5. Nozioni generali .....	19
6. Il progetto Sullo: l'antesignano della pianificazione perequativa.....	23
7. Il fine della c.d. "indifferenza" della proprietà immobiliare rispetto alle scelte urbanistiche dell'autorità amministrativa: efficacia del	36

modello perequativo .....	
7.1. L'“indifferenza” economica perseguita attraverso il regime delle destinazioni urbanistiche: utilità del modello perequativo .....	43
7.2. L'“indifferenza” economica e conseguenze sul regime tributario delle aree e dei diritti edificatori: incidenza del modello perequativo..	48
8. La finalità perequativa come fine della politica urbanistica e come mezzo per ottenere l'“indifferenza” delle situazioni soggettive rispetto alle scelte di piano .....	63

### CAPITOLO III

#### MODULI O FORMULE PEREQUATIVE IN ASTRATTO.

9. Premessa: modelli o strumenti con finalità perequativa in senso lato....	71
10. La perequazione urbanistica nel suo modello standard e nei suoi elementi caratterizzanti .....	74
11. Perequazione generalizzata e perequazione parziale.....	75
12. La perequazione compensativa. Un esempio positivo nella legislazione statale: l'acquisizione gratuita delle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica nei commi 258 e 259 L. n. 244/2007 e nell'art. 11, comma 5, L. n. 133/2008.....	82
13. Legittimazione del modello perequativo rispetto alla zonizzazione e allo statuto della proprietà fondiaria .....	86
14. Le esperienze legislative negli Stati Uniti, in Francia e in Spagna.....	96

### CAPITOLO IV

#### LA PEREQUAZIONE NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE. RAPPORTI CON LE FORMULE ASTRATTE E PRASSI APPLICATIVA

12.	Premessa .....	103
13.	Lazio.....	108
14.	Lombardia.....	112
15.	Toscana .....	120
16.	Emilia Romagna.....	125
17.	Liguria.....	130
18.	La perequazione urbanistica nelle esperienze di pianificazione degli enti locali.....	134
18.1	La perequazione urbanistica a Roma ..	138
18.2	La perequazione urbanistica a Milano .....	150
18.3	La perequazione urbanistica a Bologna .....	153

## CAPITOLO V

### INDIVIDUAZIONE ED ANALISI DEI PROBLEMI PROPRI DI OGNI MODELLO PEREQUATIVO

19	Lo statuto della proprietà fondiaria: ammissibilità di una perequazione generalizzata senza copertura legislativa statale e/o regionale.....	165
20	La de-reificazione o materializzazione dello <i>ius aedificandi</i> : necessità di configurare i diritti edificatori <i>ex nihilo</i> al fine di realizzare una perequazione generalizzata .....	173
21	La trasferibilità dei diritti edificatori. Differenza con la c.d. cessione di cubatura.....	182
22	La tipizzazione del rapporto triangolare tra cedente, cessionario e Civica Amministrazione nel trasferimento dei diritti edificatori .....	189
23	Il regime fiscale dei diritti edificatori.....	193

24	La configurabilità di un mercato dei diritti edificatori presidiato da un'Autorità garante .....	199
25	Il T.A.R. Lazio, sez. II-bis, nr. 1524 del 4 febbraio 2010 e il C.d.S., sez. IV, nr. 4545 dell'8 giugno 2010.....	206
26	Considerazioni conclusive.....	209

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

A) Dottrina .....	214
B) Giurisprudenza .....	218

## CAPITOLO I

### IL DIRITTO DI PROPRIETÀ E LA PROPRIETÀ IMMOBILIARE

1. Cenni storici. – 2. Configurazione giuridica della proprietà, principi fondamentali e perequazione. – 3. Lo statuto della proprietà fondiaria-edilizia e le sue fonti. – 4. Lo *ius aedificandi* come facoltà dominicale condizionata dallo strumento urbanistico e la sua estensione civilistica.

#### **1. Cenni storici**

Nel corso dell'evoluzione storica il diritto di proprietà ha subito molteplici trasformazioni connesse al divenire dei fenomeni sociali, politici ed economici.

In seguito alla formazione dello Stato unitario, il codice del 1865, all'art. 436, definiva la proprietà come <<*il diritto di godere e disporre delle cose “nella maniera più assoluta”, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi e dai regolamenti*>>. La disposizione normativa era il frutto di quella impostazione liberale della proprietà che vedeva con disfavore qualsiasi peso impostovi (sia dallo Stato che dallo stesso

proprietario) e costituiva il superamento della concezione feudale della proprietà stessa.

Questa impostazione, pur rimanendo valida, ha cominciato ad incrinarsi nei primi anni del '900; ed infatti l'attuale art. 832 c.c. non parla più di "assolutezza", ma di "esclusività" e "pienezza" (<<...*diritto di godere e disporre delle cose in modo "pieno" ed "esclusivo", entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico*>>). La norma è il risultato di un lungo percorso evolutivo, essendo sempre stata la definizione della proprietà il centro intorno al quale ha ruotato l'intera legislazione civile.

Negli ordinamenti liberali, come già anticipato, il diritto di proprietà si caratterizzava per una tendenziale illimitatezza; ciò rispondeva ad una duplice esigenza:

1. sul piano politico, quale risultato della visione individualistica della borghesia del primo ottocento, si intendeva sottrarre il proprietario a qualsiasi potere pubblico;
2. sul piano economico, la illimitatezza del potere si riteneva strumentale ad un migliore sfruttamento economico della terra, che era a quei tempi la principale fonte di ricchezza. Emblematica è la frase di Portalis<sup>8</sup>: <<*al cittadino appartiene la proprietà, al sovrano l'impero*>>.

La non ingerenza dei poteri pubblici nell'esercizio del diritto di proprietà veniva così scambiata con la non ingerenza del privato nella gestione della cosa pubblica.

Ciò spiega la formula dell'art. 436 del codice civile italiano del 1865 <<...*nella maniera più assoluta*...>> che, nel consacrare il principio di assolutezza, voleva affermare una tendenziale assenza di limiti

---

<sup>8</sup> Giurista francese, che ebbe un ruolo determinante nella redazione del codice civile francese (c.d. codice Napoléon del 1804):

nell'esercizio del diritto, con la conseguenza che doveva considerarsi eccezionale qualsivoglia intervento autoritativo che non fosse di mero ausilio, cosicché ogni eventuale vincolo avrebbe dovuto essere specificamente individuato, senza alcuna possibilità di estensione analogica.

Nel secondo dopoguerra si cominciò inoltre ad osservare che gli interventi normativi erano indirizzati verso precise e specifiche direzioni a seconda delle categorie di beni presi in considerazione, tanto che al fine di ricostruire il contenuto del diritto di proprietà, se da un lato si doveva aver sempre più riguardo alla legislazione speciale rispetto a quella codicistica, dall'altro non si poteva più parlare *della* proprietà, ma piuttosto *delle* proprietà, perché ciò che vale ad esempio per la proprietà di un fondo rustico non vale per un fondo edificabile, e viceversa<sup>9</sup>.

Ancora oggi la legislazione speciale disciplina *le* proprietà socialmente rilevanti, sia limitando l'autonomia contrattuale<sup>10</sup>, sia fissando

---

<sup>9</sup> GAZZONI, Manuale di diritto privato, 2006, p. 211 ss.

<sup>10</sup> Si pensi, ad esempio, alla figura del "compendio unico" ex art. 5 bis D.Lgs. 18 maggio 2001, nr. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo) in tema di proprietà "rurale", laddove il legislatore ha dettato alcune disposizioni volte a favorire la modernizzazione e semplificazione del settore agricolo, attraverso la modifica della legislazione in materia e l'introduzione della figura dell'imprenditore agricolo professionale ex art. 2135 c.c. In tale ottica, il legislatore ha disposto l'abrogazione delle norme sulla determinazione della minima unità culturale (artt. 846-848, peraltro disapplicate a causa della mancata definizione della estensione della minima unità culturale) e, parallelamente, ha introdotto il compendio unico. Tale istituto, come la minima unità culturale, pone un limite al potere di disposizione del proprietario nell'interesse dell'economia agraria, per realizzare un interesse pubblico, dato che lo Stato impedisce il frazionamento della proprietà in estensioni insufficienti a garantire un adeguato sfruttamento.

La disposizione normativa prevede testualmente che:

1. [...] per "compendio unico" si intende l'estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti previsti dai Regolamenti (CE) nn. 1257 e 1260/1999, e successive modificazioni.

2. Al trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coloro che si impegnino a costituire un "compendio unico" e a coltivarlo o a condurlo in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento si applicano le disposizioni di cui all'art. [...]

3. Le agevolazioni fiscali e la riduzione degli onorari notarili ad un sesto in favore della costituzione del "compendio unico" di cui al comma 2 spettano comunque ai trasferimenti di

speciali regimi giuridici per i suoli edificabili, per i beni ambientali e per i beni culturali.

Queste concezioni, tese ad amplificare gli elementi differenziali tra le varie situazioni proprietarie in ragione delle peculiari caratteristiche dei beni che ne sono oggetto, sembrano trovare un fattore omogeneizzante nell'istituto della perequazione urbanistica, che, sotto il profilo economico, prevede l'uguale trattamento delle proprietà fondiarie interessate dall'urbanizzazione, indipendentemente dalle decisioni dell'Autorità amministrativa circa le specifiche destinazioni d'uso. Attraverso la perequazione, infatti, dovrebbe porsi rimedio alla discriminazione connaturata alla tradizionale funzione di governo del territorio ed alle peculiari caratteristiche dei singoli immobili, facendo sì che i proprietari dei diversi suoli interessati da trasformazioni urbanistiche condividano tutti quanti e nella stessa misura i medesimi vantaggi ed i medesimi oneri economici derivanti dagli interventi pianificatori, dal momento che con essa si attribuiscono uguali diritti edificatori (quindi, uguali rendite) ai suoli che offrono uguali convenienze ubicazionali, a prescindere dalle specifiche e concrete destinazioni assegnate dallo strumento urbanistico (per il libero mercato, per i servizi pubblici, per l'uso agricolo, per la conservazione dei valori paesaggistici, per il verde privato, ecc.).

---

immobili agricoli e relative pertinenze, compresi i fabbricati, [...] effettuati tra vivi o mortis causa ad acquirenti che [...] si impegnino a condurre direttamente il fondo per dieci anni.

4. I terreni e le relative pertinenze, compresi i fabbricati, costituenti il "compendio unico", sono considerati unità indivisibili per dieci anni dal momento della costituzione e durante tale periodo non possono essere frazionati per effetto di trasferimenti a causa di morte o per atti tra vivi. Il predetto vincolo di indivisibilità deve essere espressamente menzionato, a cura dei notai roganti, negli atti di costituzione del "compendio unico" e trascritto nei pubblici registri immobiliari dai direttori degli uffici competenti. Sono nulli gli atti tra vivi e le disposizioni testamentarie che hanno per effetto il frazionamento del "compendio unico".

5. Possono essere costituiti in "compendio unico" terreni agricoli anche non confinanti fra loro purché funzionali all'esercizio dell'impresa agricola [...].

Con l'immissione della figura della perequazione urbanistica nel sistema giuridico si introduce un elemento che modifica il risultato interpretativo del principio di uguaglianza: se situazioni omogenee devono ricevere il medesimo trattamento giuridico e situazioni diverse meritano un trattamento differenziato, allora la tecnica della perequazione, rendendo omogenee sotto il profilo economico le diverse aree contemplate dallo strumento urbanistico (attribuendo ad esse uguali diritti edificatori, quindi uguali rendite), permette di considerare omogenee "entità" (le aree) che prima erano diverse, quindi consente di assoggettarle, per taluni aspetti, al medesimo regime giuridico, così da eliminare ogni forma di sostanziale discriminazione tra i vari proprietari coinvolti nel tradizionale procedimento di pianificazione urbanistica del territorio.

È questa, in estrema sintesi, la straordinaria rilevanza giuridica ed economica della tecnica pianificatoria di tipo perequativo rispetto a quella di tipo tradizionale.

## **2. Configurazione giuridica della proprietà, principi fondamentali e perequazione.**

Il legislatore non ha fornito la definizione del diritto di proprietà, limitandosi a delinearne il contenuto ed a stabilire i poteri del proprietario. Da qui la possibilità di ricavare in via inferenziale una definizione lata della posizione giuridica soggettiva, identificandola con un insieme di facoltà esclusive che l'ordinamento riconosce alla persona per il soddisfacimento di interessi inerenti ad uno specifico bene.

È quindi utile premessa richiamare sinteticamente alcuni dei caratteri specifici che connotano il diritto di proprietà:

a) *pienezza*: al titolare del diritto di proprietà è consentito dall'ordinamento ogni sorta di potere lecito di utilizzazione (anche di consumazione dell'oggetto) che si manifesta mediante le due facoltà fondamentali, consistenti nel potere di godimento e nel potere di disposizione;

b) *elasticità*: la proprietà gode della virtù intrinseca di ritornare alla sua massima espansione allorché siano eliminati i vincoli<sup>11</sup> e le limitazioni<sup>12</sup> che la comprimono dall'esterno.

La Costituzione ha riconosciuto e disciplinato il diritto di proprietà individuale (art. 42); essa ha accolto il concetto della funzione sociale come scopo della proprietà, sotto la spinta della dottrina ideologica cristiano-sociale. Per la Costituzione <<la proprietà è pubblica o privata>>: si elimina così il primato della proprietà privata e si ribadisce che compito del legislatore ordinario è di assicurare la funzione sociale e renderla accessibile a tutti.

Da ciò consegue che va stabilito quali modi di acquisto e di godimento siano socialmente utili; andrà valutato, inoltre, caso per caso, se l'attività del proprietario sia o meno adeguata alle esigenze di utilità sociale.

---

<sup>11</sup> Es. decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio; decadenza dei vincoli connessi alla costituzione del compendio unico ex art. 5 bis D.Lgs. 18 maggio 2001; ecc. In tutti questi casi è evidente come l'elasticità consente alla proprietà di riacquistare la sua massima espansione precedentemente compressa.

<sup>12</sup> Es. abrogazione di distanze tra fabbricati per demolizione di un edificio frontista a causa del mutamento di destinazione d'uso della relativa area; fasce di rispetto stradale abrogate per demolizione del relativo tratto di strada a causa del venir meno della originaria destinazione a mobilità urbana; abrogazione del vincolo archeologico a causa dello spostamento dei reperti nell'ambito del museo archeologico; ecc. Si tratta di esemplificazioni che evidenziano come il fenomeno della elasticità consente alla proprietà di riacquistare la sua massima espansione precedentemente compressa.

Tale aspetto sociale, peraltro, non esclude che la proprietà individuale continui ad essere protetta e pienamente riconosciuta; essa è conservata quale potere esclusivo e pieno del proprietario, pur se convive con esigenze di carattere generale (pubbliche o sociali) o collettivo (private) che impongono la menomazione o il sacrificio di quel potere.

L'art. 42 Cost. non ha quindi trasformato la proprietà privata (già disciplinata dal codice civile) in una funzione pubblica, ma ha chiaramente continuato a considerarla come un diritto soggettivo, affidando al legislatore ordinario il compito di introdurre, a seguito di necessari contemperamenti dei diversi interessi, quei limiti che ne assicurino la funzione sociale.

Nella legislazione italiana posta a disciplina dell'istituto della proprietà manca il connotato di funzione nel senso di potere-dovere giuridico di esercitare un'attività che sia intesa ad attuare direttamente ed esclusivamente un interesse pubblico.

L'attuazione dell'interesse pubblico è, infatti, solamente indiretta: il proprietario esercitando il suo diritto secondo il proprio personale interesse, nel momento in cui si uniforma agli obblighi generici imposti dalla legge ed alle prescrizioni specifiche imposte dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti edilizi, perseguirà ed eserciterà indirettamente anche un pubblico interesse.

È possibile, pertanto, affermare che il diritto di proprietà sia un vero e proprio diritto soggettivo<sup>13</sup>, anche se circondato da limitazioni che incidono sul suo contenuto. La proprietà è dunque un istituto di diritto

---

<sup>13</sup> Per completezza, appare utile rimarcare la distinzione concettuale tra **diritto soggettivo** ed **interesse**. Invero, il **diritto soggettivo** è una situazione giuridica soggettiva caratterizzata da un complesso di poteri e facoltà che l'ordinamento riconosce a protezione e tutela dell'**interesse** ad un determinato bene della vita. Quindi il **diritto soggettivo** è lo strumento giuridico che avvolge l'**interesse** individuale e che vive nella sfera giuridica del soggetto di diritto.

privato, che la legge può e deve limitare in più modi per soddisfare ragionevolmente il superiore interesse pubblico.

Per ciò che riguarda più strettamente il significato tecnico-giuridico della *funzione sociale*, di cui all'art. 42, comma 2, Cost. si rileva come questo vada ricostruito muovendo nell'esigenza liberal-democratica di instaurare rapporti sociali più equi tra i membri del popolo sovrano stanziati sopra il territorio nazionale. Tale equità<sup>14</sup> attiene anche alla distribuzione della proprietà sui beni immobili ed al proposito costituzionale di renderla accessibile a tutti e di risolvere equamente i conflitti fra gruppi sociali interessati alla utilizzazione dei beni medesimi.

Allo scopo di adeguare il regime giuridico della proprietà alla sua funzione sociale, la legge può infatti sottrarre al proprietario alcune facoltà o sottoporle a controllo.

E proprio in questo alveo si inserisce l'istituto della perequazione, la cui finalità principale è quella della giustizia distributiva, volta ad assicurare un'equa distribuzione delle *utilità edificatorie* generate dall'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica; ciò in perfetta conformità e coerenza con i fondamentali principi della “*sovranità del popolo*”, quindi della “*uguaglianza fra i membri dello stesso popolo sovrano*”, della loro “*solidarietà politico-economico-sociale*”, della “*funzione sociale della proprietà*”, nonché di “*legalità e imparzialità dell'azione amministrativa*” a sua volta espressione del principio della sovranità popolare e del principio

---

<sup>14</sup> Il termine “**perequazione**” deriva dal latino *perequationem* (“*per*” ed “*aequationem*”, da “*aequare*”, cioè rendere equo, uguale). A sua volta il termine “equo” deriva dal latino “*aequus*” (uguale, piano, unito), parallelo al greco *eikòs* (simile al vero, al giusto). È dunque equo ciò che è giusto, uguale, imparziale, non secondo il rigore della legge, ma secondo natura e convenienza, vale a dire con una certa moderazione e mitigazione ragionevole. È evidente come il referente extralinguistico (i.e. significato) del termine perequazione (i.e. il significante) coincida con il concetto di giustizia e come lo stesso termine risulti particolarmente efficace ad esprimere la differenza concettuale tra ciò che è legale e ciò che è giusto.

di uguaglianza relativamente alle scelte politiche ed amministrative (artt. 1, 2, 3, 42 e 97 Cost.).

### **3. Lo statuto della proprietà fondiaria-edilizia e le sue fonti.**

L'incidenza delle limitazioni imposte dalla funzione sociale si manifesta soprattutto nell'ambito della proprietà fondiaria-edilizia.

Con tale locuzione si intende quel tipo di proprietà avente ad oggetto edifici, aree fabbricabili e suoli inedificati, disciplinato da un particolare statuto composto, oltre che dalle disposizioni normative costituzionali e dalle norme contenute nel codice civile<sup>15</sup>, da molteplici leggi speciali (leggi urbanistiche, leggi ambientali, leggi sanitarie, leggi tributarie, etc), fino a formare un insieme complesso di enunciati linguistico-normativi che l'interprete dovrà ricondurre ad unità seguendo i criteri ermeneutici fissati nell'art. 12 delle preleggi; e a tal riguardo non è inutile rimarcare che *<<Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione [complessiva, unitaria e coerente] del legislatore>>*, il quale deve perseguire quella *<<tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali>>*, espressamente richiesta dall'art. 120 Cost.

Il legislatore e il pianificatore si trovano quindi a dover conciliare l'esigenza di porre freno alla facoltà dei proprietari (spesso abusata a

---

<sup>15</sup> La maggior parte delle disposizioni dettate dal Titolo II del Libro III del codice civile, dedicato alla proprietà, disciplinano la proprietà fondiaria (artt. 840-921).

scapito del paesaggio nonché della vivibilità dei luoghi) in materia edificatoria, con l'esigenza di assicurare a tutti i cittadini un'abitazione a condizioni eque nell'ambito di insediamenti armonici, salubri e decorosi.

Per tradizione la proprietà fondiaria-edilizia è stata sempre configurata in posizione subordinata alla proprietà fondiaria-rurale<sup>16</sup>: nel regime previgente a quello del codice civile, infatti, poche erano le norme destinate alla proprietà edilizia, a differenza della proprietà rurale che, invece, era compiutamente disciplinata, e ciò in considerazione del fatto che all'epoca l'agricoltura costituiva una delle basi portanti dell'economia nazionale.

Il legislatore del '42 aveva già attribuito un rilievo significativo al collegamento esistente tra la pianificazione urbanistica e i vincoli imposti alla proprietà privata immobiliare, con una riaffermazione in campo privatistico delle norme pubblicistiche: così ai sensi dell'art. 869 <<*proprietari di immobili nei comuni dove sono formati piani regolatori devono osservare le prescrizioni dei piani stessi nelle costruzioni e nelle riedificazioni e modificazioni delle costruzioni esistenti*>>.

Tale disposizione normativa esprime una considerevole valenza ermeneutica dal momento che tende, da un lato, a sollecitare il legislatore ad interventi in materia di urbanizzazione del territorio e, dall'altro, ad assumere un ruolo pregnante nel novero dei numerosi enunciati normativi (...*significato proprio delle parole secondo la connessione di esse*...) oggetto di esegesi in materia urbanistica ed edilizia, esegesi effettivamente finalizzata ad attribuire <<...*significati propri*...>> alle molteplici parole della legge (<<...*secondo la connessione di esse*...>>), il tutto in

---

<sup>16</sup> Oggi la proprietà fondiaria-rurale trova una specifica disciplina nel d.lgs. 228/2001 laddove è stato introdotto l'istituto del compendio unico e l'introduzione di un vincolo di destinazione e di indivisibilità, in parziale deroga al principio espresso all'art. 1379 del codice civile. Vgs. art. 5 bis, comma 4, richiamato in nota 9.

conformità al generale principio di coerenza e unità dell'ordinamento giuridico.

In tal modo si è inteso evitare la divisione tra l'interesse del proprietario alla libera utilizzazione del suolo edificabile e l'interesse pubblico alla distribuzione razionale degli insediamenti edilizi.

Lo statuto della proprietà fondiaria-edilizia è quindi il risultato di una pluralità di testi normativi che si sono susseguiti nel tempo e che devono essere ricondotti ad unità dall'interprete.

Punto di partenza è senz'altro la legge urbanistica (L. 17-8-1942, nr. 1150), in parte modificata dalla legge-ponte (L. 6-8-1967, nr. 765), a cui si è aggiunta la legge Bucalossi (L. 28-1-1977, nr. 10). La materia è stata recentemente unificata nel Testo Unico Edilizia (D.P.R. 6-6-2001, nr. 380), che ha in parte abrogato la legge 1150/1942 e sostituito la concessione edilizia con il permesso di costruire, il tutto nell'ampia cornice dei principi fondamentali enucleati dalle disposizioni normative di rango costituzionale e codicistico precedentemente richiamate.

La legge urbanistica dettava una disciplina unitaria ed organica per l'incremento edilizio. Lo strumento tecnico previsto dalla legge *de qua* per fini edificatori era la licenza edilizia. Essa, quale *species* del *genus* autorizzazione, permetteva solo l'esercizio dello *ius aedificandi*, diritto che già preesisteva in capo al proprietario del suolo edificatorio.

La legge urbanistica individuò per la prima volta lo strumento dei piani regolatori intesi quali complesso di regole atte a determinare meticolosamente il contenuto della proprietà nel rispetto della sua funzione sociale.

I Comuni quindi sono tenuti a redigere il piano regolatore generale valido per tutto il territorio comunale e, in attuazione di questo, il piano

particolareggiato (che tuttavia molte amministrazioni non hanno fatto seguire nei termini previsti, creando così aspettative rimaste insoddisfatte e vincoli di natura indeterminata, dal momento che le previsioni di un piano regolatore generale non possono essere concretamente realizzate se non dopo l'entrata in vigore delle apposite prescrizioni di dettaglio che compongono lo strumento attuativo).

I vincoli sono di due tipi: di zonizzazione (per individuare le varie zone, in particolare quelle edificabili) e di localizzazione (ai fini della localizzazione di opere pubbliche).

Tutto ciò, peraltro, un tempo era subordinato al fatto che il Comune avesse predisposto un piano regolatore, in assenza del quale il privato poteva costruire pressoché liberamente.

Con la legge "ponte" sono stati introdotti i cosiddetti standard urbanistici proprio al fine di impedire che i privati potessero costruire liberamente. È evidente che si tratta di una legge contenente regole emanate in applicazione del principio costituzionale della funzione sociale della proprietà.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 29 maggio 1968, nr. 55, dichiarò illegittime, perché contrarie agli artt. 3 e 42 Cost., le norme della legge urbanistica del 1942 nella parte in cui non prevedevano un indennizzo a favore dei proprietari di aree ricomprese nei piani regolatori generali in zone sottoposte a vincoli di inedificabilità di durata indeterminata. I vincoli di inedificabilità vanno quindi indennizzati: i Comuni devono risarcire i proprietari perché i vincoli di carattere particolare (e non i vincoli di carattere generale) costituiscono, di fatto, un'espropriazione larvata in quanto sottraggono le facoltà di godimento ex art. 832 c.c.

L'intervento additivo della Corte Costituzionale è stato poi tradotto in disposizione normativa nell'ambito del Testo unico delle disposizioni legislative (L) e regolamentari (R) in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. nr. 327/2001): a mente dell'art. 39 <<...nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto...>><sup>17</sup>.

Ed è in questo contesto che la perequazione realizza una delle sue finalità peculiari, vale a dire la possibilità per gli enti locali di acquisire aree per soddisfare interessi pubblici senza corrispondere alcuna indennità e senza che ciò configuri elusione del principio dell'obbligo di indennizzo<sup>18</sup>, dal momento che nello strumento urbanistico elaborato con la tecnica della perequazione non si prevede più la imposizione di vincoli sulle singole aree, ma si delinea un meccanismo alternativo in grado di risolvere, da un lato, il problema della carenza di risorse finanziarie necessarie all'ente locale per l'acquisizione delle aree da destinare a interessi pubblici, e, dall'altro, il problema dell'obbligo di indennizzo a favore dei proprietari svantaggiati dalle scelte urbanistiche.

#### **4. Lo *ius aedificandi* come facoltà dominicale condizionata dallo strumento urbanistico e la sua estensione civilistica**

---

<sup>17</sup> Sul piano delle fonti, l'art. 39, co. 1, costituisce disposizione normativa avente natura di legge in quanto espressamente contrassegnata con la lettera (L). Ne consegue che ai fini applicativi e interpretativi opera il regime giuridico proprio del provvedimento legislativo e non del provvedimento regolamentare.

<sup>18</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 4545 del 13 luglio 2010.

L'aspetto centrale della proprietà fondiaria-edilizia è rappresentato dallo *ius aedificandi*, che prima della legge urbanistica del 1942 era tendenzialmente libero e svincolato. Esso presenta forti commistioni di aspetti pubblicistici e privatistici ed è esterno alla individuazione dei vincoli.

I limiti allo *ius aedificandi* oggi sono numerosi: la materia è, infatti, quasi interamente vincolata, tanto che il *quomodo* dell'edificabilità si presenta non più suscettibile di essere oggetto di discrezionalità.

Già agli inizi del '900 si avvertiva chiaramente che l'ordinato sviluppo della città richiedeva un controllo puntuale dei Comuni sulle singole iniziative edificatorie<sup>19</sup>. Accadde così che nei regolamenti edilizi cominciarono ad essere inserite sempre più di frequente disposizioni che subordinavano l'attività costruttiva ad apposita autorizzazione. Il Consiglio di Stato in un primo momento avversò questa prassi, successivamente finì per avallarla.

Nel 1935, con il R.D.L. nr. 240, la licenza edilizia ebbe il suo primo riconoscimento legislativo in materia di zone sismiche. Ma è con la legge urbanistica del 1942 che l'istituto trova definitiva sistemazione: l'art. 31 prescrive l'obbligo della licenza per tutte le nuove costruzioni da realizzare nell'ambito dell'aggregato urbano (non anche per le costruzioni nelle zone agricole) e fissa il termine di sessanta giorni per il rilascio della stessa.

Con la legge nr. 765 del 1967 l'ambito di applicazione della licenza viene esteso a tutto il territorio comunale – comprese le zone agricole – e riguarda non solo le nuove costruzioni, ma anche gli ampliamenti, le modifiche o le demolizioni di quelle esistenti, nonché l'esecuzione di opere

---

<sup>19</sup> GASPARRI, *Considerazioni in tema di autorizzazioni a costruire*, in *Atti Conv. Studi sulla tutela del paesaggio*, Milano, 1963, p. 153; BENVENUTI, LUCIFREDI, AMORTH, BODDA, LESSONA, SANDULLI, VIRGA, SELVAGGI, in *Atti II Conv. dir. amm. in materia di licenze edilizie*, Roma, 1957

di urbanizzazione (di cui si afferma per la prima volta il principio della loro precedenza, o quanto meno della loro contestualità rispetto alle costruzioni). Vengono pure assoggettate all'obbligo della licenza le opere da costruirsi da parte dei privati su aree demaniali, prima ritenute escluse dal controllo dell'autorità comunale (art. 10).

In questa prima fase, la licenza viene pacificamente inquadrata nella categoria delle autorizzazioni<sup>20</sup>, ma con questa discriminante: alcuni consideravano lo *ius aedificandi* un attributo implicito (quasi giusnaturalistico) della proprietà in quanto tale; altri lo facevano derivare da un provvedimento conformativo ex art. 42, comma 2 Cost, cioè dal piano regolatore<sup>21</sup>.

La riforma dei suoli, operata dalla legge nr. 10 del 1977, sembrò, almeno per un momento, sconvolgere questa impalcatura. La legge infatti non solo sostituisce la vecchia denominazione "licenza" con quella di "concessione", ma attribuisce anche carattere oneroso a quest'ultima.

La prima lettura di questa norma – tenuto anche conto delle dichiarazioni d'intento del legislatore – condusse parte della dottrina<sup>22</sup> del tempo ad affermare che il sistema introdotto dalla legge nr. 10/1977 aveva sancito la scissione definitiva dello *ius aedificandi* dal diritto di proprietà, trasformando la licenza edilizia, da autorizzazione rilasciata come riconoscimento dell'esercizio di un diritto del proprietario del suolo, in concessione del diritto (appartenente alla collettività) di operare le

---

<sup>20</sup> Provvedimenti che rimuovono un limite all'esercizio di un diritto preesistente.

<sup>21</sup> GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà*, in *Politica del Diritto*, 1971

<sup>22</sup> PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977, nr. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1977; PALLOTTINO, *Le nuove norme sull'edificabilità dei suoli*, in *I tribunali amministrativi regionali*, II, 123 ss; D'ANGELO, *Regime dei suoli e disciplina dell'attività costruttiva*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1977, II, 113; *Atti del convegno di studi su profili giuridici e prospettive della nuova normativa sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1978.

trasformazioni richieste: l'Amministrazione, cioè, avrebbe conferito al privato qualcosa che esso prima non aveva.

Altri autori<sup>23</sup> affermarono, al contrario, che la concessione di costruire costituiva una innovazione soltanto nominalistica, una "etichetta" apposta ad una realtà giuridica immutata ed ancorata alla precedente normativa.

Detto contrasto interpretativo venne, però, superato in seguito all'intervento della Corte Costituzionale, la quale, con la nota sentenza nr. 5 del 30 giugno 1980 (che dichiarò l'illegittimità del sistema di determinazione degli indennizzi di esproprio configurato dalle leggi nn. 865/1981 e 10/1977), affermò che <<*il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà*>> (ovvero alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire).

Secondo la Corte, è vero che il sistema normativo che disciplina l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica Autorità ogni determinazione sul *se*, sul *come* e sul *quando* edificare, ma la concessione edilizia, non essendo attributiva di diritti nuovi, presuppone facoltà preesistenti e adempie all'identica funzione dell'antica licenza edilizia, avendo lo scopo di accertare l'esistenza delle condizioni previste dalla normativa urbanistica ed edilizia per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui l'ordinamento ne riconosce e tutela la sussistenza.

Risultano tuttavia compressi e limitati la portata ed il contenuto del *diritto di edificare*, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici.

---

<sup>23</sup> DALFINO, *La concessione a edificare nella nuova legge sui suoli*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 1976, II, 196 ss.; MAZZAROLLI, *Sul nuovo regime della proprietà immobiliare*, in Rivista di diritto civile, 1978, I, 1 ss.

È stato così ribadito e rafforzato il principio che il provvedimento di legittimazione del privato a costruire (come rilevato dalla stessa Corte Costituzionale) non è più limitato ad un controllo puramente edilizio riferito ai singoli elementi dell'agglomerato urbano, ma si rapporta alle previsioni degli strumenti urbanistici in una valutazione complessiva delle relazioni tra tutti gli elementi della città e del territorio<sup>24</sup>.

In base a tale impostazione la concessione edilizia, ad onta della denominazione usata dal legislatore, altro non è che un atto autorizzatorio che differisce dalla vecchia licenza edilizia soprattutto per il carattere oneroso<sup>25</sup>. Si tratta tuttavia di un provvedimento che presenta tratti di particolarità dal momento che appare atipico:

- sia come concessione, in quanto riferito ad una attività privata, svolta utilizzando beni di proprietà privata e non riguardante beni della p.a. o servizi a questa riservati in via esclusiva;
- sia come autorizzazione, poiché non rivolto soltanto a rimuovere un limite all'esercizio dello *ius aedificandi* (di cui il privato viene ritenuto titolare), ma altresì ad imporre precisi doveri riferiti all'attività di trasformazione del suolo e a quella costruttiva.

Le maggiori perplessità derivavano dalla mancata attribuzione alla concessione edificatoria di alcune caratteristiche tipiche delle fattispecie concessorie, quali la discrezionalità della p.a., la revocabilità, la rilevanza dell'*intuitus personae*. Tali caratteristiche, infatti, non era dato rinvenire nella concessione edilizia (atto dovuto in conformità delle previsioni urbanistiche), irrevocabile e trasferibile unitamente alla proprietà dell'area. La qualificazione di "atto dovuto" del titolo che abilita a costruire,

---

<sup>24</sup> Cosiddetta definizione dello statuto urbanistico dell'opera.

<sup>25</sup> MAZZAROLI, *Concessione e autorizzazione edilizia*, in *Digesto (pubbl.)*, II, Torino, 1987, 274 ss; TAR Sardegna, 30 dicembre 1999, nr. 1685, in *il Foro Amministrativo*, 2000, 1980

comunque, doveva e deve essere valutata nel contesto dell'intero procedimento di pianificazione del territorio, per cui il controllo sull'attività edilizia: a) nei Comuni sprovvisti di piano generale, costituisce pur sempre espressione di un potere discrezionale, non trovando limite alcuno in precedenti atti programmatori<sup>26</sup>; b) nei Comuni dotati di piano, invece, non può implicare nuove valutazioni di carattere urbanistico, ma deve limitarsi ad un apprezzamento (prevalentemente tecnico) delle relazioni fra i singoli insediamenti da autorizzare ed il contesto territoriale in cui devono inserirsi (concreta idoneità del suolo alla edificazione).

La giurisprudenza ha precisato che <<*il privato non ha, neppure di fronte a strumenti urbanistici che prevedono determinate edificabilità, un diritto soggettivo al rilascio della concessione edilizia, potendo comunque la p.a. discrezionalmente determinare le concrete modalità di esercizio del richiesto "diritto"*>><sup>27</sup>.

Il T.U. sull'edilizia (D.P.R. nr. 380/2001), prendendo atto di tutto ciò, ha eliminato qualsiasi equivoco al riguardo, sostituendo il *nomen iuris* "concessione" con quello più pertinente di "permesso di costruire". È stato così adottato un termine che per un verso non denota una recessione del diritto del proprietario e che, per converso, non disconosce la funzione sociale del diritto ad edificare affermata dalla Costituzione. Un termine, cioè, che lascia intendere che lo *ius aedificandi* non discende dall'autorità che lo concede, essendo connaturato alla proprietà (o diritto equipollente), ma che al tempo stesso non revoca in dubbio che quel diritto è sottoposto, nell'interesse comune e per la salvaguardia di valori superiori, ad un regime

---

<sup>26</sup> All'Amministrazione, pertanto, è rimessa la valutazione dei progetti in relazione ai limiti imposti dalla legislazione vigente.

<sup>27</sup> Cass., sez. un., 5 marzo 1993, nr. 2667, in *Foro it.*, 1993, I, 3062

di governo e controllo amministrativo, ancorché significativamente snellito e semplificato dalle riforme introdotte.

Deve porsi in rilievo, pertanto, come il permesso di costruire<sup>28</sup> ripeta i propri caratteri distintivi dalla normativa urbanistica e, continuando ad avere come presupposto le scelte<sup>29</sup> discrezionali confluite nella pianificazione urbanistica, costituisca momento di accertamento e attuazione del dimensionamento in concreto delle *facoltà edificatorie* e di uso del territorio, proprio al fine di realizzare compiutamente quelle stesse scelte discrezionali, le quali risultano sempre più fortemente condizionate dai modelli di pianificazione perequativa affermatasi a livello di legislazione regionale e di prassi amministrativa nell'ambito dell'esercizio della funzione pianificatoria<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Negli ultimi anni si è andato sempre più diffondendo l'innesto di momenti convenzionali nel procedimento di concessione edilizia (oggi permesso di costruire). La giurisprudenza ritiene inoltre che possano essere inseriti nella concessione elementi accidentali, sempre che non contrastino con la sua natura e tipicità e non siano tali da snaturare l'atto negandone la funzione: Cass. Sez. I, 9 maggio 1982, in Rivista giuridica dell'edilizia, 1982, I, 74.

<sup>29</sup> Scelte che trovano concretizzazione nei segni grafici e nelle prescrizioni del piano, oltre che nelle norme tecniche di attuazione e nelle norme nel regolamento edilizio.

<sup>30</sup> Ricordando come nel sistema di governo del territorio la funzione pianificatoria è attribuita principalmente agli enti locali (art. 97 e 118 Cost.; D.L.vo. nr. 267/2000)

CAPITOLO II  
LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E LE SUE FINALITÀ  
GENERALI

5. Nozioni generali. – 6. Il progetto Sullo: l’antesignano della pianificazione perequativa. 7. Il fine della c.d. “indifferenza” della proprietà immobiliare rispetto alle scelte urbanistiche. Efficacia del modello perequativo. – 8. “Indifferenza” economica: il regime delle destinazioni urbanistiche. – 8.1. “Indifferenza” economica: il regime tributario delle aree edificabili e dei diritti edificatori. – 9. La finalità perequativa come fine della politica urbanistica e come mezzo per ottenere l’indifferenza delle situazioni soggettive rispetto alle scelte di piano.

**5. Nozioni generali**

Il piano urbanistico costituisce il primo esempio di pianificazione di interventi edilizi nell'ordinamento italiano. Infatti, già la legge nr. 2359 del 1865 (c.d. legge fondamentale sulle espropriazioni) prevedeva (artt. 86-92) la formazione di piani regolatori nei Comuni con meno di 10.000 abitanti, con il compito di tracciare <<le linee da osservarsi nella ricostruzione di quelle parti dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici>><sup>31</sup>; a tali piani regolatori la legge attribuiva il valore di dichiarazione di pubblica utilità al fine della futura espropriazione per la realizzazione dei piani medesimi.

La prima legge organica in materia fu la c.d. legge urbanistica (L. 7 agosto 1942, nr. 1150) la quale, pur in parte abrogata dal d.p.r. 380/2001 (T.U. edilizia) e dal d.p.r. 327/2001 (T.U. esproprio), rappresenta ancora oggi il testo fondamentale in tema di pianificazione.

Nella materia del governo del territorio la funzione amministrativa è una funzione essenzialmente di pianificazione, che si esplica attraverso l'emanazione di atti amministrativi di carattere generale<sup>32</sup> (i piani urbanistici) o specifico<sup>33</sup> (il rilascio di permessi di costruire) che incidono sul diritto di proprietà dei cittadini, regolamentandolo e limitandolo in vario modo. Invero, le prescrizioni contenute nel piano regolatore generale (art. 7, L. nr. 1150/1942) possono essere classificate nell'ambito di due grandi categorie:

---

<sup>31</sup> Il "Leviatano di Hobbes" comincia ad imporsi anche nell'urbanistica, portando quell'ordine necessario per evitare il degrado e/o l'autodistruzione della società stanziata sopra il territorio.

<sup>32</sup> Di carattere generale, in quanto coinvolgono una generalità (pluralità) di aree ricondotte a sistema unitario appositamente perimetrato.

<sup>33</sup> Di carattere specifico, in quanto coinvolgono singole e precise aree, riconducibili a proprietari esattamente individuati, ricadenti nel sottosistema delle zone omogenee che a loro volta compongono il piano regolatore nel suo sistema unitario.

- zonizzazioni, cioè divisioni del territorio comunale in grandi aree omogenee<sup>34</sup>, caratterizzate dalla tipologia (caratteristiche e tecniche costruttive) e dalla volumetria (densità edilizia) degli edifici;
- localizzazioni, cioè individuazione delle opere di urbanizzazione primaria (strade e piazze, fognature e rete di fornitura dei servizi pubblici essenziali) e di urbanizzazione secondaria (scuole, ospedali, chiese, giardini pubblici, mercati, edifici pubblici, ecc.).

Le zonizzazioni comportano vincoli alla edificabilità (effetto dell'esercizio del potere conformativo ex art. 42/2 Cost.), mentre le localizzazioni individuano le specifiche aree preordinate all'espropriazione (effetto dell'esercizio del potere espropriativo ex art. 42/3 Cost.).

Titolari della funzione urbanistica sono diversi soggetti pubblici, i quali, a vario titolo, partecipano ciascuno alla formazione della disciplina per la pianificazione del territorio. In particolare: allo Stato e alle Regioni è attribuito il potere legislativo in materia, con la previsione di una competenza concorrente, disposta dal legislatore costituzionale, con la riforma dell'art. 17 Cost.; ai Comuni ed alle Province spettano, invece, funzioni nella progettazione e nell'adozione degli strumenti urbanistici rispettivamente di livello comunale (piano regolatore generale, programma di fabbricazione, ecc.) e provinciale (piani provinciali territoriali).

La pianificazione urbanistica disciplina specificamente la distribuzione spaziale degli interventi e organizza i relativi strumenti strutturali per un ordinato sviluppo del territorio che si dimostri compatibile con lo sviluppo economico.

Spettano pertanto alla pianificazione urbanistica compiti di controllo e di indirizzo delle trasformazioni del territorio, assolvendo a tali compiti

---

<sup>34</sup> Continue o discontinue.

attraverso un insieme combinato di disposizioni inserite in strumenti (o piani) urbanistici.

I piani urbanistici costituiscono, dunque, strumenti di controllo e di indirizzo dello sviluppo urbanistico.

La legislazione vigente prevede una gamma molto vasta e differenziata di piani urbanistici:

- piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali, che indirizzano ai fini di coordinamento la programmazione e la pianificazione urbanistica degli enti locali;
- piani regolatori generali intercomunali, che coordinano le direttive riguardanti l'assetto urbanistico di due o più comuni limitrofi;
- piani regolatori generali comunali, che traducono le direttive generali in prescrizioni<sup>35</sup> più precise con riferimento alla totalità del territorio di un Comune;
- programmi di fabbricazione, che possono definirsi come elementari piani regolatori dei Comuni minori;
- programmi pluriennali di attuazione, che perseguono finalità sia di predeterminazione dell'assetto del territorio sia di esecuzione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione, indicando, nell'ambito del territorio comunale, le zone in cui lo sviluppo edilizio dovrà indirizzarsi (in via esclusiva o prioritaria) per un arco di tempo prefissato, compreso fra 3 ed i 5 anni;
- piani particolareggiati di esecuzione e piani di lottizzazione, che rappresentano strumenti di attuazione dei piani regolatori generali, specificandone le destinazioni fino al dettaglio planivolumetrico;

---

<sup>35</sup> Tali prescrizioni consistono in atti di natura mista, aventi cioè contenuto amministrativo e normativo. Spetta poi all'interprete individuare volta per volta la specifica natura giuridica della prescrizione esaminata, con ogni conseguenza sul piano del regime giuridico applicabile.

- piani speciali di zona, (piani per l'edilizia economica e popolare, piani degli insediamenti produttivi, piani di recupero), che appartengono al genere dei piani particolareggiati, ma se ne distinguono per essere finalizzati all'espropriazione dell'intero territorio da essi considerato.

La funzione dei piani territoriali di coordinamento e dei piani regolatori generali intercomunali è quella di fornire direttive ampie, rivolte ad orientare e coordinare gli interventi urbanistici ed edilizi in un ambito territoriale più vasto di quello comunale.

I piani regolatori generali comunali e i programmi di fabbricazione sono finalizzati, invece, alla regolamentazione operativa dell'assetto urbanistico del territorio comunale.

I programmi pluriennali di attuazione sono predisposti alla temporalizzazione degli interventi, cioè alla indicazione delle priorità da osservare nell'attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

I piani particolareggiati di esecuzione, i piani di lottizzazione e i piani speciali di zona, infine, hanno finalità attuative dei piani sopraordinati.

Ne risulta una sistema di pianificazione urbanistica articolato in una serie di procedimenti tra loro collegati e convergenti al fine di conferire un ordinato assetto al territorio; il tutto nel rispetto di criteri di ottimizzazione e giustizia distributiva, non ultimo il criterio del modello pianificatorio di tipo perequativo.

## **6. Il progetto Sullo: l'antesignano della pianificazione perequativa**

Anche se la legge nr. 1150/1942 si è rivelata per diversi profili molto avanzata rispetto al contesto storico di riferimento, nondimeno ha

presentato talune imperfezioni sulle quali si è concentrata l'attenzione degli operatori del settore. In particolare nella legge urbanistica:

- non si era tenuto adeguatamente conto del problema della mancata disponibilità da parte dei Comuni dei mezzi finanziari occorrenti per le spese di urbanizzazione<sup>36</sup>;
- non si era risolto il problema del plusvalore, cioè il maggior valore assunto dalle aree fabbricabili dopo l'adozione e l'approvazione del piano<sup>37</sup>.

Inoltre, la stessa legge, pur contenendo alcuni principi tuttora validi, nel suo complesso era da ritenersi largamente superata e inadeguata a fronteggiare la vertiginosa espansione del fenomeno urbanistico in un'Italia profondamente mutata rispetto agli anni '40.

La commissione di studio insediata dal ministro dei lavori pubblici Fiorentino Sullo si pose l'obiettivo di redigere una "legge cornice" che, attuando il precetto costituzionale dell'art. 117, attribuiva alle regioni (di prossima costituzione) potestà normative in materia di urbanistica. Lo schema del disegno di legge era suddiviso in cinque titoli.

Nel giugno del '62 la commissione (composta da insigni urbanisti - Astengo, Samonà, Piccinato - e da illustri giuristi - Roehrsen, Guarino, Giannini, Benvenuti, Rubino - e sociologi - Ardigò e Compagna -) presentò un progetto organico in cui veniva prospettata una soluzione basata sull'esproprio generalizzato e sulla demanializzazione di tutte le aree fabbricabili, al dichiarato scopo di rendere i diversi proprietari

---

<sup>36</sup> La perequazione è uno strumento ottimale per la soluzione di tale problema, dal momento che: a) consente al Comune di perseguire il fine dell'ordinato assetto del territorio nonostante la carenza di mezzi finanziari; b) permette la realizzazione in tempi rapidi dei piani urbanistici, quindi l'effettività dell'ordinato assetto del territorio; c) riduce notevolmente il contenzioso tra proprietari e Comune.

<sup>37</sup> Anche sotto questo profilo la perequazione è uno strumento ottimale per la soluzione del problema, perché riduce grandemente le discriminazioni economiche tra proprietari di aree interessate dall'intervento pianificatorio, attuando il principio costituzionale di uguaglianza.

“indifferenti” alle scelte urbanistiche; tali aree sarebbero state successivamente urbanizzate dal Comune, che avrebbe poi ceduto ai privati i singoli lotti edificabili (mediante asta pubblica e in diritto di superficie), ad un prezzo pari a quello di acquisizione maggiorato della quota-parte relativa ai costi di urbanizzazione.

Il progetto però produsse un vasto allarme sociale in seguito ad una campagna di stampa assolutamente denigratoria e diffamatoria orchestrata ad arte, e venne quindi accantonato per esigenze elettorali senza giungere neppure all’approvazione del Consiglio dei Ministri: gli stessi proponenti si defilarono e la responsabilità della proposta restò legata soltanto al ministro Sullo.

La riforma cui mirava il progetto era impostata su basi completamente nuove ed originali: il piano regolatore generale e quello comprensoriale – quando questo ha valore di piano generale – sono obbligatoriamente attuati per mezzo di piani particolareggiati, le cui prescrizioni hanno valore a tempo indeterminato e nel cui ambito il comune promuove l’espropriazione di tutte le aree inedificate (fatta eccezione per quelle demaniali) e delle aree già utilizzate per costruzioni se l’utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato, nonché delle aree che successivamente all’approvazione del piano particolareggiato vengano a rendersi edificabili per qualsiasi causa.

Acquisite le aree, il Comune provvede alle opere di urbanizzazione primaria e cede, con il mezzo dell’asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, che restano di proprietà del Comune. A base d’asta viene assunto un prezzo pari all’indennità di esproprio

maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione e di una quota per spese generali.

In sintesi, lo schema Sullo modifica profondamente il regime proprietario delle aree: di proprietà privata resta soltanto una parte delle aree edificate, mentre le altre aree – edificate o edificabili – passano gradualmente in proprietà dei comuni, che cedono ai privati il diritto di superficie per le utilizzazioni previste dai piani.

La riforma quindi avrebbe fornito gli strumenti a garanzia di un ordinato sviluppo del territorio ed un assetto razionale delle città che crescevano in modo caotico e spontaneo sotto la spinta di interessi privati<sup>38</sup>.

Tuttavia, nell'aprile del 1963<sup>39</sup> si scatenò quello che lo stesso Ministro Sullo ha successivamente definito “*lo scandalo urbanistico*”<sup>40</sup>:

---

<sup>38</sup> Un giudizio molto favorevole fu espresso dal prof. Francesco Forte che sulla rivista “Politica” così si esprimeva: <<Il progetto di legge urbanistica presentato dal ministro dei Lavori pubblici, onorevole Fiorentino Sullo, costituisce un atto di grande importanza, nella nuova politica di programmazione democratica. Le istanze di progresso economico, giustizia sociale ed elevamento civile che si pongono a base della nuova politica di programmazione - fin che si discute in teoria - non poche volte ricevono ampio consenso anche da parte di certi gruppi conservatori che amano pareri illuminati o addirittura apparire autentici promotori d'avanguardia del processo sociale. Ma quando dalla enunciazione generale degli obiettivi si passa alla formulazione degli strumenti, allora il quadro muta; certi consensi che venivano dati sui principi, vengono prontamente ritirati per gli strumenti>>.

<sup>39</sup> Le future elezioni per eleggere la terza legislatura ci sarebbero state il 28 aprile. I giornali che maggiormente si distinsero nell'opera di disinformazione e denigrazione non tralasciarono di entrare, con subdola falsità, anche nella sfera privata del Ministro. Alcuni esempi: “ROMA” del 5.4.63 <<il 28 aprile gli elettori che voteranno per il centro sinistra, che voteranno per la Democrazia cristiana e i suoi alleati, voteranno anche la legge Sullo. Rinunzieranno cioè alla casa, rinunzieranno alla casa cui tutti aspirano, a quella che già possiedono e praticamente al diritto di lasciare la casa ai figli e ai figli dei loro figli>>; IL TEMPO del 5.4.63 <<Il progetto del ministro dei LL.PP. Fiorentino Sullo riduce il diritto dei privati ad un temporaneo uso del suolo simile a quello vigente per i loculi del cimitero>>. Tutta la campagna elettorale fu giocata sul leit-motif e sulla bugia, grossolana ma efficace in campagna elettorale, che la riforma avrebbe tolto la casa ai legittimi proprietari. Al ministro Sullo non fu mai data la possibilità di accedere alla televisione di Stato per spiegare la menzogna e illustrare la bontà del suo progetto.

Non mancarono tuttavia giornali che fecero serie campagne di informazione e che denunciavano i molti casi di corruzione e di arricchimento di speculatori e di amministratori che con il semplice “tratto di penna” creavano ingenti patrimoni a favore di una ristretta oligarchia. Per tutti, il quotidiano l'ESPRESSO del 21.4.63 <<La battaglia politica, che languiva da parecchie settimane, ad una settimana dal voto si è riaccesa improvvisamente su un fronte nuovo da quando la destra in tutte le sue sfumature, dai fascisti ai liberali, ha scoperto che il ministro dei Lavori

una furibonda campagna di stampa contro lo stesso ministro dei Lavori Pubblici falsamente accusato di voler espropriare gli italiani dei loro immobili.

Per comprendere la logica politica e giuridica sottesa alla “indifferenza”, e quindi alla pregnanza dell’istituto della perequazione, si ritiene indispensabile richiamare i passaggi fondamentali de “*Lo scandalo urbanistico*”. È in questo straordinario memoriale, commisto di profili politici, sociali e tecnico-giuridici, che si rinvergono le basi della moderna perequazione urbanistica<sup>41</sup>.

*<< [...] A casa mia, con un senso di sgomento e smarrimento più che di curiosità, miei parenti stretti mi chiesero, anche essi, se volessi togliere loro davvero la casa...Ed io, confesso, non sapevo più come difendermi da una allucinazione generale: non bastava a difendermi il tentativo di spiegare gli errori giuridici degli oppositori [...]. Non c’era che una strada: spiegare al video a milioni di telespettatori la realtà e la fantasia. Ma questo non mi fu permesso [...].*

---

*Pubblici Fiorentino Sullo vuole abolire la proprietà edilizia privata e togliere a tutti gli italiani il diritto di possedere un appartamento. L’allarme è comprensibile: la nazionalizzazione dell’energia elettrica, tranne pochi grandi industriali non colpiva infatti nessuno e si proponeva anzi di sottrarre alcuni milioni di utenti agli arbitri di alcuni potenti gruppi privati. Ma la casa è un bene di moltissimi e un’aspirazione di tutti; la sola ipotesi che un diritto di proprietà così diffuso e così radicato nella tradizione degli italiani possa venir messo in discussione ha suscitato un’ondata di paure e di risentimenti...A leggere il progetto di riforma, redatto alcuni mesi fa da una commissione composta dai migliori urbanisti, non si trova niente di tutto questo. Il principio ispiratore del progetto è tutto diverso e parte da una constatazione di comune buon senso, che l’esperienza di quant’è avvenuto negli ultimi quindici anni ha messo ormai sotto gli occhi di tutti: la rapidissima espansione delle città sta creando immensi spostamenti di valore e di arricchimenti enormi a favore di alcuni abili speculatori di aree fabbricabili...>>.*

<sup>40</sup> F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico: storia di un progetto di legge*, Firenze 1964

<sup>41</sup> Nel memoriale viene disvelata *funditus* ogni problematica connessa al modello di pianificazione tradizionale e, conseguentemente, prospettata ogni possibile soluzioni di giustizia distributiva mediante l’individuazione di appositi strumenti capaci di correggere le storture dello stesso modello di pianificazione tradizionale.

*Le grandi immobiliari trovarono terreno fertile nella primavera del 1963. E lo trovano ancora. La sociologia ci aiuta ad individuare i loro alleati, che non sono immaginari. L'invenzione del pericolo della proprietà della casa fu l'arma più forte, ma non la sola [...].*

*Ho ricevuto lettere, in questi mesi, che sono rivelatrici di un diffuso stato d'animo. Dalla Romagna, un cittadino si lagnava perché la legge urbanistica gli avrebbe "confiscato" un ettaro di terreno sul quale aveva sperato di costruire la dote delle figliole!*

*Non ci si rende conto che il moltiplicarsi di questi "sogni ad occhi aperti" dei piccoli proprietari terrieri suburbani è incompatibile con altre richieste che gli stessi proprietari fanno allo Stato democratico, in quanto cittadini che aspirano, ad esempio, al diffondersi della scuola e ad un più razionale sistema di sicurezza sociale [...]. Ovviamente, la legge del 1942 era velleitaria. Si proponeva di conciliare le esigenze pubbliche e le esigenze private con un metodo che ha rivelato, fin dalla prima applicazione, intrinseca debolezza. Venti anni di sperimentazione [n.d.r. dal 1942 al 1962] dovrebbero bastare.*

*E nuove strade dovrebbero essere battute per trovare un diverso sistema che non sacrifichi le esigenze della generalità ai pochissimi [n.d.r. la perequazione urbanistica rappresenta oggi la strada ottimale per il perseguimento di questo obiettivo].*

*Le esigenze pubbliche chiedono che i nuovi quartieri nascano armoniosi, che si raggiunga un equilibrio tra la superficie destinata agli spazi liberi e quella destinata alle costruzioni: e negli spazi liberi, tra la superficie destinata ai parchi ed ai giardini pubblici e quella destinata alle strade ed alle piazze; e, quanto alle costruzioni, tra la superficie utilizzata*

*per l'edilizia privata e quella per gli uffici pubblici; ed ancora, tra l'edilizia popolare e quella di lusso.*

*Le esigenze private, invece, si possono sintetizzare nella corsa di ogni proprietario di suolo a guadagnare dalla utilizzazione intensiva del proprio "fazzoletto" un massimo di quattrini, e nella tendenza delle società immobiliari a sostituirsi ai primitivi proprietari agricoli del suolo ponendo in essere tutti i possibili accorgimenti pur di sfruttare le leggi al fine di valorizzare sul mercato delle aree i metri quadrati posseduti.*

*Le esigenze generali e individuali sono, purtroppo, quasi sempre in contrasto.*

*La legge del 1942 credette di risolvere salomonicamente il problema [...]. In pratica, sono stati i privati a modellare i piani regolatori secondo le proprie esigenze, o in moltissimi casi ad impedirne la nascita.*

*Come avrebbero potuto, e come potrebbero, i proprietari privati dei suoli rimanere, infatti, "indifferenti" dinanzi al procedimento di adozione e di approvazione dei piani regolatori, dal momento che i piani regolatori dispongono (in nome di interessi pubblici) autoritativamente dei beni privati (tanto da ridurre a zero il reddito di alcuni e da elevare a mille il reddito di altri)? Come sarebbe possibile che i proprietari dei suoli [...] se ne stessero cheti cheti senza darsi da fare per favorire la nascita di piani regolatori di comodo in cui prevalga l'interesse "particolare"? e la cui spesa sia pagata esclusivamente poi dalla collettività? [...]*

*È proprio questa diversità di trattamento che è all'origine sociologica vera sia delle remore alla elaborazione dei piani, sia delle resistenze delle amministrazioni ad esigere il rispetto delle regole urbanistiche.*

*Tale incidenza si avverte in due fasi distinte.*

*La più nota, ed anzi normalmente l'unica considerata, è quella che si verifica in sede di attuazione dei piani regolatori. È ovvio, e quasi naturale, che i proprietari tendano a violare i vincoli allo sfruttamento edilizio o a ridurne comunque la portata, e correlativamente ad ampliare la loro facoltà. Di fronte ad interessi così rilevanti gli uffici amministrativi si trovano disarmati: le leggi forniscono ad essi, è vero, importanti poteri a carattere sanzionatorio, ma poiché è impossibile tutto vedere e tutto controllare, l'esercizio di questi poteri si tradurrebbe a sua volta in una disparità di trattamento.*

*E l'esperienza in effetti dimostra che non vi è alcun piano regolatore che abbia ricevuto un'attuazione totalmente conforme al suo contenuto normativo.*

*Ancora più grave, anche perché sotto molti profili incontrollabili, è l'incidenza che si produce nella fase di elaborazione del piano. Poiché il piano può impoverire od arricchire, e può arricchire in misura così sensibilmente diversa, è anche qui comprensibile che ciascun proprietario, e massimamente quelli che posseggono grandi estensioni di aree nelle zone di sviluppo, tenti di far coincidere le disposizioni favorevoli del piano con il proprio terreno e quelle sfavorevoli con il terreno del vicino. È soprattutto durante la formazione del piano che gli interessi si scontrano nel modo più violento [...]. L'elaborazione dei piani si prolunga per anni; le commissioni nominate da una amministrazione vengono sostituite dalle amministrazioni successive; in alcune città, nelle quali la struttura politica è più debole, la lotta tende a spostarsi perfino sul piano elettorale; in molti casi gli interessi si coalizzano per impedire che comunque un piano si formi e per far scadere i termini di salvaguardia. Gli urbanisti in queste condizioni, si*

*trovano investiti di un potere quasi assoluto di favorire alcuni piuttosto che altri, ciò che altera la loro stessa funzione.*

*Questo arbitraggio tra opposti interessi non consente infatti di distinguere fin dove una misura è ispirata dall'esclusivo interesse pubblico o costituisce la traduzione in termini urbanistici di interessi privati.*

*Meno noto è che un potere quasi ugualmente esteso, seppure limitato ai particolari, finisce per spettare ai tecnici, geometri e disegnatori, che materialmente compilano le tavole dei piani regolatori: gli urbanisti determinano i criteri, ma sono i disegnatori che li traducono in segni grafici, e una loro semplice dimenticanza o un errore che purtroppo talvolta non è inconsapevole può in pochi secondi trasformare radicalmente il valore di un suolo.*

*Il conflitto degli interessi privati, come l'esperienza insegna, non solo pregiudica dunque l'attuazione dei piani regolatori, ma soprattutto ostacola la loro formazione. Si hanno così piani non fatti, o fatti con eccessiva lentezza, o troppo tardi o, peggio, fatti male.*

*Una pianificazione di cui non si possa avere la certezza che sia totalmente estranea agli interessi privati è infatti un male anche maggiore della stessa assenza di pianificazione, perché tramuta la soluzione di un conflitto settoriale e contingente in una prescrizione normativa che condiziona lo sviluppo di una città per decenni, se non per secoli [...]*  
*Un esempio. Il piano regolatore prevede zone panoramiche ed archeologiche: in tal caso, i proprietari conservano la proprietà, ma spesso non potrebbero assolutamente costruire; ecco, dunque, una categoria di proprietari che si sente danneggiata, e si agita per mutare il piano, al fine di costruire, almeno limitatamente. In alcuni casi, nelle stesse zone si ottiene di poter costruire a villini signorili o si permette la destinazione a*

*parco privato. Il passaggio dal divieto assoluto al villino signorile significa un guadagno da parte del privato di miliardi di lire. Ne sanno qualcosa i proprietari di suoli a Roma, sull'Appia Antica. Onde lo svilupparsi di infinite manovre "di piano regolatore" per passare dal divieto assoluto a divieti limitati.*

*Un altro esempio: il piano regolatore prevede aree di uso pubblico, aree sottoposte a speciali servitù, aree da riservare a comunicazioni stradali, ad esigenze igieniche, a scuole, a chiese, a servizi sociali. Quale proprietario privato dovrebbe essere entusiasta tanto da farsi espropriare per queste innegabili esigenze generali? [...]. Ecco l'origine di un'altra gara, per sottrarsi all'esproprio per pubblica utilità e per inserirsi nella sfera di utilizzazione di edilizia residenziale [n.d.r.: è su questa gara che interferisce la perequazione, minimizzando il conflitto e al contempo valorizzando la solidarietà e l'uguaglianza tra i proprietari delle aree coinvolti dalla pianificazione del territorio].*

*Tutti vogliono dunque sfruttare il proprio "fazzoletto" di terra per ottenere aree edificatorie per l'edilizia privata [...].*

*Ognuno comprende che il valore economico (cosiddetto di mercato) dell'area è direttamente proporzionale alla caratteristica ed al tipo di edificazione assentita dal piano regolatore: se è prevista una edificazione intensiva, il valore dei suoli sale alle stelle; se l'edificazione è estensiva il valore dei suoli è modesto [n.d.r. con lo strumento perequativo, invece, il valore economico dei diversi suoli viene omogeneizzato poiché vengono attribuiti uguali diritti edificatori a tutte le aree oggetto di pianificazione. Tali diritti edificatori, suscettibili di valutazione economica, potranno poi subire una diversa trasformazione: i proprietari delle aree effettivamente fabbricabili potranno trasformarli in "blocchetti di cemento", con*

conseguente incremento del loro patrimonio fondiario-edilizio, mentre i proprietari delle aree destinate a soddisfare esigenze collettive (zone verdi, parchi, strade, scuole, ecc.) potranno trasformali in “blocchetti di banconote”, con conseguente incremento del rispettivo patrimonio finanziario; questi ultimi, infatti, potranno vendere tali *diritti edificatori*, nei modi e nelle forme che saranno analizzate infra, ai proprietari che possono sì costruire, ma che non dispongono della necessaria quantità di *diritti edificatori* proprio perché equamente “spalmati” su tutte le aree oggetto dell’intervento pianificatorio].

*La legge del 1942 non può, dunque, garantire un onesto meccanismo di libera negoziazione delle aree. Tutto è subordinato anzi alla discrezionale valutazione della pubblica Amministrazione. Di modo che, mettiamoci nei panni dei proprietari di aree, ciascuno di loro sa che dipende solo dalla decisione dell’autorità la valorizzazione di un suolo e la svalutazione di un altro. Sperate che ci sia da parte loro una tranquilla remissione alla pubblica decisione? Non vi pare ottimistico questo sentimento?*

*Sono in ballo milioni, o miliardi, di lire. Ciascuno si ingegna per passare da una categoria all’altra. Ed adopera tutte le armi. L’arma più usuale è, forse, la corruzione. Se, mollando sottobanco dieci milioni di lire ne possono guadagnare cinquanta, molti sono disposti a vincere gli scrupoli e ad accettare, come per stato di necessità, il sistema dell’illecito arricchimento proprio ed altri [...] La corruzione, a parlare franco, è, prima di tutto, nel sistema urbanistico vigente che affida ad un segno grafico di un disegnatore la potestà, con un errore consapevole o non, di arricchire o di impoverire il singolo cittadino.*

*Non si deve escludere che, anche senza corruzione, altri fattori determinino tale arricchimento, o anche impoverimento.*

*L'Italia è un paese ove la passione politica assume di frequente aspetti morbosi. Se il consiglio comunale è democristiano, può darsi che siano favoriti, anche senza corruzione, i democristiani e perseguitati i comunisti ed i missini. Se il consiglio comunale è frontista, i perseguitati possono essere i democristiani e favoriti comunisti e socialisti.*

*Poiché - non bisogna dimenticarlo - la decisione è, per sua natura, amministrativa, cioè discrezionale, nessuno può assicurare, finché il sistema non cambia [n.d.r.: la perequazione rappresenta oggi lo strumento tecnico-giuridico maggiormente idoneo a cambiare il sistema], obiettività ed imparzialità [...]. Né si dica che si possono esperire rimedi giurisdizionali. In Italia, il Consiglio di Stato, a mezzo di una quasi centenaria prassi, ha “costruito” (per integrare il giudizio sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi) “l'eccesso di potere”. Anche il Consiglio di Stato può però solo raramente intervenire per correggere quelle sperequazioni tra i proprietari a cui conduce l'attuazione dei piani regolatori sotto l'impero della legge del 1942 [...].*

*Soltanto una legge urbanistica che preveda l'esproprio obbligatorio e totale delle aree e delle zone di espansione a favore del comune, come fase intermedia che precede la urbanizzazione delle zone stesse, e che prelude alla cessione di una aliquota delle aree ai cittadini per l'edilizia privata, può impedire che si perpetui la gara di corruzione e di favoritismi che accompagna, fatalmente, la redazione, l'adozione, l'approvazione, e persino la pubblicazione e l'esecuzione dei piani regolatori [n.d.r.: la perequazione interviene proprio come strumento capace di impedire che si*

perpetui questa gara, così da assicurare una migliore qualità e vivibilità degli insediamenti]

*L'esproprio obbligatorio per tutte queste aree porrà tutti i proprietari in condizione di uguaglianza. I proprietari il cui suolo sarà destinato alla costruzione di una strada saranno trattati, quanto ad indennizzo, come coloro il cui suolo sarà destinato al grattacielo: scompariranno le disparità di trattamento dipendenti dalla soggettiva impostazione artistica degli urbanisti, nel caso migliore, e dal favoritismo e dalla corruzione nel caso peggiore [n.d.r.: lo schema tecnico-giuridico della perequazione, alternativo al modello dell'esproprio obbligatorio ideato nel progetto Sullo, consente comunque di perseguire l'obiettivo della eliminazione delle disparità di trattamento connaturate alla fisiologia del piano tradizionale].*

*L'eguaglianza effettiva tra i proprietari, a sua volta, produrrà due altri benefici effetti [...] Il prof. Valle, presidente della sezione urbanistica del Consiglio Superiore, mi ha testualmente scritto che "la generalità e l'ampiezza progressivamente assunte dalle violazioni dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi, ed in genere di ogni altro strumento similare, hanno assunto un aspetto di tale gravità da configurare un vero e proprio fenomeno di frode ai danni della collettività, nel cui interesse va predisposta la disciplina urbanistica".*

*[...] la "moralizzazione" della vita politica italiana passa anche attraverso l'abolizione dei vastissimi poteri discrezionali concessi ai comuni dalla legge del 1942 [...] Si svuoteranno le campagne amministrative condotte all'insegna dei grandi interessi privati di piano regolatore. Si indeboliranno poderosi strumenti di sottogoverno di sindaci*

*e di assessori. Si freneranno maggioranze faziose che utilizzano i piani regolatori a fini di partito [...].*

*Sarà finalmente possibile, o almeno più facile, anteporre agli interessi dei singoli gli interessi generali della città.*

*Non c'è bisogno di ricorrere ad urbanisti di tendenze marxiste per apprendere che la pianificazione urbanistica diventa pressoché impossibile quando chi dovrebbe pianificare deve lottare con centinaia di piccoli o medi proprietari terrieri che desiderano lo sfruttamento dei terreni a mezzo delle maggiori altezze dei fabbricati e che si pongono in netto antagonismo con i cittadini non interessati alla speculazione, i quali chiedono spazio per i veicoli ed aria per le persone [...]. Il compromesso che accompagna i piani regolatori redatti secondo la legge del 1942 sacrifica sempre il verde pubblico ed il verde privato, la circolazione stradale e gli impianti sportivi: financo l'aria e la luce.*

*Gli è che gli interessi privati trovano difensori accaniti nei singoli proprietari, e nelle grandi società immobiliari, mentre gli interessi pubblici, che dovrebbero essere difesi da consiglieri comunali e da assessori, trovano, sì e no, schierati gruppi di intellettuali a mo' di profeti disarmati.*

*Nell'aureo libro di Camillo Sitte, "L'Arte di costruire le città", pubblicato nel 1889 [...] si attribuisce giustamente all'aumento di valore dei terreni una delle cause principali della decadenza estetica ed architettonica delle nostre città [...].*

*Come ho cercato di dimostrare, scopo della legge urbanistica non dovrebbe essere di punire o sanzionare i proprietari terrieri, ma di costruire città ordinate e armoniche [...]. Non si tratta tanto di colpire*

*l'iniquo arricchimento quanto di impedire che l'ansia di speculare sulle aree fabbricabili condizioni lo sviluppo delle città [...].*

*È giusto [...] affidarsi primariamente all'azione dei proprietari cosicché il comune promuova l'esproprio solo se i proprietari risultino inadempienti nell'attuare, con strumenti negoziali, il progetto di risanamento[...]>> [n.d.r.: la figura della perequazione integra per l'appunto un'ipotesi particolare di urbanistica negoziata<sup>42</sup>, là dove i singoli proprietari hanno la possibilità di cedere specifiche aree destinate alla realizzazione della "città pubblica" e di ricevere precise quantità di volumetrie edificabili da collocare poi sul mercato dei diritti edificatori].*

Nella vicenda della riforma urbanistica aveva vinto in definitiva il c.d. "blocco edilizio": un blocco sociale ed economico nel quale, attorno agli stati maggiori della proprietà fondiaria urbana, della grande proprietà immobiliare e del capitale imprenditoriale e finanziario (volta a volta alleati alle forze della rendita o in timido conflitto con loro), si aggregano le "fanterie" dei piccoli proprietari di case o aspiranti tali, dei risparmiatori, degli artigiani e dei lavoratori legati alla produzione edilizia<sup>43</sup>.

## **7. Il fine della c.d. "indifferenza" della proprietà immobiliare rispetto alle scelte urbanistiche dell'autorità amministrativa: efficacia del modello perequativo**

Muovendo da una visione egualitaria ed utilitaristica, ancorata al principio fondamentale di uguaglianza sostanziale consacrato nell'art. 3,

---

<sup>42</sup> Vgs. Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 4545/2010, cit.

<sup>43</sup> V.PARLATO, *Il blocco edilizio*, in "il manifesto", nn. 3-4, 1970

comma 2, della Costituzione, la pianificazione urbanistica non può che proporsi come finalità ottimale il perseguimento della cosiddetta “indifferenza” nell’uso dei suoli.

L’idea di fondo è che il valore economico del suolo dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio<sup>44</sup>, e cioè indipendente dalla sua particolare destinazione urbanistica (vocazione edificatoria residenziale, industriale, artigianale, a verde agricolo, a verde privato, ecc.), in modo da rendere ciascun proprietario “indifferente”<sup>45</sup> e quindi disinteressato al destino assegnato al proprio terreno.

Negli ultimi anni si è preso atto che il problema fondamentale della pianificazione urbanistica è quello dei riflessi della stessa sulla proprietà privata e che il nodo della questione consiste nella “differenziazione” dei

---

<sup>44</sup> Non pare irragionevole il richiamo alla nozione di Stato-comunità, inteso come il popolo stanziato su un territorio definito, che è organizzato attorno ad un potere centrale, per formulare il seguente sillogismo: se il popolo è stanziato sopra un territorio, se la sovranità appartiene al popolo (art. 1, co. 2, Cost.), se è predicata l’uguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), se l’Italia è una Repubblica democratica (art. 1, co. 1, Cost.), se è riconosciuta e garantita la proprietà privata (art. 42 Cost.), se il fine è quello di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali (art. 44 Cost.), se la conformazione e la determinazione del contenuto della proprietà è sottoposto a riserva relativa di legge (orientamento pacifico della Corte Costituzionale), se le citate disposizioni normative della Costituzione hanno valenza precettiva e non meramente programmatica, quindi concorrono a comporre il complesso sistema giuridico di diritto positivo, allora la conclusione per cui le scelte urbanistiche effettuate dall’Autorità all’uopo preposta non dovrebbero incidere sul valore dei suoli né creare discriminazioni tra proprietari avvantaggiati e proprietari sacrificati, oltre ad essere coerente con il dettato costituzionale appare addirittura necessitata.

<sup>45</sup> “Indifferente” è ciò che non esprime e non presenta particolari interessi, è ciò che non ha importanza (ZINGARELLI; GARZANTI: Vocabolario della lingua italiana). In altri termini, con la tecnica perequativa si rendono i proprietari “indifferenti” alle scelte urbanistiche perché i loro interessi egoistici a vedersi incrementare la capacità edificatoria vengono omogeneizzati al punto da produrre un effetto rivoluzionario: non più la “guerra di tutti contro tutti” per ottenere dall’ente pianificatore la maggiore volumetria possibile, visto che la perequazione attribuisce a priori la medesima volumetria alle aree oggetto dell’intervento pianificatorio, ma il tendenziale accordo di “tutti per tutti” soltanto al fine di individuare le aree destinate alla creazione della “città pubblica” e le aree destinate alla creazione della “città privata”.

proprietari indotta dalle scelte implicate nello strumento urbanistico: i piani urbanistici creano inevitabilmente disuguaglianze poiché pianificare il territorio significa trattare in modo diseguale le singole aree.

Il Consiglio di Stato ha espressamente rilevato, in proposito, che <<...*la suddivisione per zone del territorio, la diversità delle previsioni cui è assoggettata ciascuna zona, e la medesima diversa natura dei vincoli, che possono giungere fino a privare il proprietario di talune facoltà insite nel suo diritto, quale quella di edificare, comportano necessariamente una diversità di trattamento dei terreni inseriti in zone diverse*>>, statuendo nel contempo che <<*la sperequazione che ne consegue è legittima ove trovi la sua giustificazione nella natura intrinseca della zona...*>><sup>46</sup>, in quanto finalizzata al perseguimento di finalità sociali.

Sarebbe allora necessario individuare correttamente tali nature intrinseche di ciascuna zona, in una prospettiva di determinazione dell'uso ottimale delle singole proprietà e della funzionalizzazione in senso sociale dei relativi diritti. Ampia è invece la discrezionalità delle scelte di localizzazione e di conformazione, al punto da esercitare un'influenza determinante sul valore dei suoli, onde la necessità di introdurre adeguati correttivi in direzione perequativa.

La stessa struttura dei piani tradizionali, dunque, ha l'attitudine ad introdurre fortissime sperequazioni patrimoniali tra i diversi proprietari fondiari, fino a creare enormi vantaggi, e ciò induce l'esercizio di "pressioni" nella fase di pianificazione, oltre ad un inevitabile ritardo nella redazione degli strumenti urbanistici intimamente connesso alla rilevanza degli interessi in campo.

---

<sup>46</sup> Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 1981, nr. 367, in *Cons. Stato*, 1981, I, p. 813

È quindi ovvio che di fronte a questa tradizionale tecnica di pianificazione i proprietari delle aree, spinti dall'interesse personale, assumano un atteggiamento tutt'altro che di "indifferenza"<sup>47</sup>.

Si pone allora il problema, estremamente complesso, dell'adozione di adeguati meccanismi perequativi, evidenziando come il senso di fondo della perequazione (quale strumento volto a perseguire l'"indifferenza" delle proprietà rispetto alle scelte ampiamente discrezionali del pianificatore) sia quello di generare contemporaneamente:

- un beneficio di edificabilità per ogni area, con conseguente incremento economico del corrispondente diritto di proprietà;
- un onere economico connesso al citato diritto di proprietà, onde contribuire all'elevamento generale della qualità urbana.

Tale contemporaneità costituisce l'essenza del meccanismo perequativo, laddove i singoli lotti vengono ricompresi in ambiti spaziali più ampi (comparti) ed assumono una duplice caratteristica:

- 1 - assumono, globalmente, una capacità edificatoria;
- 2 - corrispondentemente, devono assolvere l'onere di fornire gli spazi necessari per le attrezzature pubbliche e le altre infrastrutture.

Al complesso delle aree ricomprese entro il comparto viene assegnata una determinata dotazione edificatoria, sotto forma di indice territoriale convenzionale, e ad essa si ricollega inscindibilmente la prescrizione di cessione al patrimonio comunale di talune di tali aree.

Il sistema, come già anticipato, è finalizzato a rendere "indifferente" per i proprietari la collocazione spaziale degli standard (cui si ricollega l'effetto dell'inedificabilità) all'interno del comparto: attraverso atti di natura privatistica (permuta e/o cessioni di volumetria) la volumetria

---

<sup>47</sup> Il fenomeno è stato ampiamente e partitamene messo in rilievo nello "Scandalo urbanistico" di Fiorentino Sullo, op. cit.

edificatoria di tutti i lotti (compresi quelli che successivamente saranno ceduti all'amministrazione) viene aggregata entro aree di concentrazione, e tutti i proprietari (compresi quelli dei lotti che dovranno essere successivamente ceduti) beneficiano pro quota della potenzialità volumetrica complessivamente assegnata al comparto sotto forma di indice territoriale.

La fase attuativa si completa con la cessione gratuita al Comune delle aree destinate a standard.

Nella prospettiva anzidetta il modello perequativo, previsto in numerosi disegni di legge statale<sup>48</sup>, ma a tutt'oggi disciplinato positivamente solo da varie leggi regionali, è quindi rivolto a perseguire il duplice risultato:

- di rendere "indifferenti", rispetto al regime dei suoli aventi le medesime caratteristiche geomorfologiche, le scelte di pianificazione, facendo gravare in eguale misura, sui diversi proprietari, la collocazione di opere finalizzate a soddisfare bisogni collettivi;
- di consentire la formazione di un cospicuo patrimonio fondiario pubblico, senza fare ricorso all'espropriazione (cioè senza oneri finanziari per il Comune) e senza eludere il principio dell'obbligo di indennizzo per espropriazione o per apposizione di vincoli.

Si è già visto come nel nostro Paese il dibattito attorno ai temi della perequazione ha assunto sostanziale consistenza negli anni '60. Con l'avvento del centro-sinistra il problema dell'urbanistica si pose con forza, incentrandosi soprattutto sulla necessità di modificare il regime delle aree fabbricabili: e ciò proprio per rendere "indifferenti" i diversi proprietari dei

---

<sup>48</sup> D.d.l. nr. 610/2006, che ha elevato la perequazione a principio fondamentale ex art. 117 Cost.; d.d.l. nr. 3519/2005; d.d.l. nr. 2319/2007; d.d.l. nr. 446/2008.

suoli alle scelte compiute dall'autorità pubblica, titolare del potere pianificatorio-conformativo.

Furono avanzate varie proposte di riforma, che vanno da quella dell'INU<sup>49</sup>, del dicembre 1960, a una serie di disegni di legge presentati da vari ministri dei lavori pubblici (Zaccagnini e Sullo del 1962, Pieraccini del 1964, Mancini del 1967)<sup>50</sup>.

Al fine di ridurre le forti sperequazioni create con il “tratto di penna”<sup>51</sup> del pianificatore, la Corte Costituzionale con la nota sentenza nr. 55/1968 dichiarò costituzionalmente illegittime talune disposizioni della legge urbanistica del 1942 che consentivano l'imposizione sulla proprietà privata di vincoli di inedificabilità assoluta a tempo indeterminato e senza indennizzo (aree a verde, aree destinate ad accogliere impianti pubblici, ecc.).

Dopo questa sentenza il legislatore, onde superare ulteriori censure di incostituzionalità, intervenne anzitutto con delle leggi “tamponi” che trasformarono detti vincoli a tempo determinato<sup>52</sup>. Successivamente, tentando di risolvere definitivamente i nodi dell'urbanistica, il legislatore intervenne anche sul c.d. regime dei suoli. E ciò fece con la legge 28

---

<sup>49</sup> Istituto Nazionale di Urbanistica. Nel dicembre del 1960, in occasione dell'VIII congresso nazionale dell'INU tenutosi a Roma, fu presentata di una particolare proposta di legge denominata *Codice dell'urbanistica*. In tale proposta, illustrata al congresso dal prof. Giovanni Astengo, la perequazione costituiva uno strumento di utilizzo ordinario, in quanto veniva previsto che, all'interno dei comparti, le particelle cui fosse attribuito un volume edificatorio effettivo inferiore a quello teorico medio, dovessero ricevere di diritto, appunto a perequazione, un compenso di volume da parte delle particelle cui fosse stato attribuito valore maggiore di quello teorico medio.

<sup>50</sup> Tali disegni di legge sono riprodotti in *La documentazione italiana*, 1976, nn. 28,29,30,31,33. Il testo della proposta del Ministro Fiorentino Sullo è riprodotto su SULLLO, *Lo scandalo urbanistico*, Firenze, 1964, 288 ss.

<sup>51</sup> Sandulli.

<sup>52</sup> L. nr. 1187 del 1968; L. nr. 696 del 1975; L. nr. 6 del 1977.

gennaio 1977, nr. 10<sup>53</sup>, la quale, nell'intento dichiarato di ripristinare gli anzidetti vincoli a tempo indeterminato e di porre rimedio al problema delle rendite, trasformò la licenza in concessione edilizia, mostrando con ciò di volere operare una nuova conformazione dello proprietà nel senso della avocazione dello *ius aedificandi* alla mano pubblica.

Questi intenti sono tuttavia rimasti privi di qualsiasi reale efficacia: in primo luogo perché il meccanismo della concessione si è rivelato impotente ad eliminare o ridurre l'annoso problema delle rendite; in secondo luogo perché la Corte Costituzionale con una copiosa giurisprudenza degli anni '80<sup>54</sup> ha negato espressamente che la legge nr. 10/1977 abbia privato il proprietario dello *ius aedificandi* e che quindi abbia ripristinato i vincoli di inedificabilità a tempo indeterminato.

L'idea della espropriazione generalizzata è ripresa dalla legislazione settoriale sull'edilizia residenziale pubblica e sulla localizzazione degli impianti produttivi<sup>55</sup>. Paradossalmente, una siffatta demanializzazione estesa (ma non totalizzante) delle aree edificabili, ha creato un doppio regime dei suoli (privato e pubblico) che ha finito per esaltare le rendite ed esasperare le diseguaglianze, rendendo sempre più difficile il governo del territorio implicato da fortissimi interessi privati rivelatisi capaci di inquinare il superiore interesse pubblico ad un armonico sviluppo urbanistico.

Sarà di seguito evidenziato come, da una lato, le sperequazioni che si vengono a creare tra i diversi soggetti coinvolti nelle trasformazioni del territorio condizionano in senso negativo il contenuto degli strumenti urbanistici, inceppando anche l'iter formativo degli stessi (molti ritardi

---

<sup>53</sup> c.d. legge Bucalossi, dal nome del ministro proponente, il repubblicano Pietro Bucalossi.

<sup>54</sup> Sent. nr. 5/1980 e nr. 92/1982.

<sup>55</sup> L. 18 aprile 1962, nr. 167; L. 22 ottobre 1971, nr. 865.

nella formazione del piano trovano proprio questa giustificazione) e, dall'altro, come le rendite edificatorie conseguenti all'appropriazione privata del plusvalore creano costi economici e sociali rilevanti per la collettività.

Sono stati fatti negli anni vari tentativi per eliminare o ridurre i suddetti inconvenienti, e ciò con l'obiettivo di perseguire il fine della "indifferenza" della proprietà immobiliare rispetto alle scelte urbanistiche.

In un primo momento, i meccanismi giuridici all'uopo apprestati dal legislatore hanno fatto leva soprattutto sullo strumento fiscale del contributo di miglioria generica (rimasto però sostanzialmente inattuato) e del contributo di miglioria specifica, sostituito nel 1963 dall'imposta sugli incrementi di valore delle aree edificabili, assorbita a sua volta nel 1972 dall'INVIM (oggi in via di estinzione).

Sempre al fine perequativo, e quindi allo scopo di poter ripartire equamente tra i diversi proprietari gli oneri di urbanizzazione indipendentemente dalla localizzazione dei servizi, fu introdotto l'istituto del comparto obbligatorio (art. 13 L. nr. 10/1977), ma la previsione è rimasta priva di attuazione pratica.

Finalità di contrasto delle rendite possono poi intravedersi nella legge Bucalossi, di disciplina dei suoli, laddove ha introdotto il principio della onerosità della concessione edilizia; tale principio tende certamente a ridurre le posizioni di vantaggio dei proprietari di aree fabbricabili, alleggerendo al tempo stesso il peso finanziario delle urbanizzazioni per i Comuni.

Merita infine un cenno il criterio del c.d. "indice convenzionale di edificabilità" vigente in Francia. In base a questo criterio si riconosce un indice minimo di edificabilità (quale attributo inerente alla proprietà)

rapportato alle caratteristiche geo-morfologiche e giuridiche delle aree; l'eventuale volume di edificabilità che supera tale indice (volume che gli strumenti urbanistici possono prevedere di realizzare) viene attribuito a titolo di concessione pubblica soggetta al pagamento del c.d. contributo sulla maggiore utilizzazione edificatoria.

### **7.1. L'“indifferenza” economica perseguita attraverso il regime delle destinazioni urbanistiche: utilità del modello perequativo**

Si è visto come la perequazione urbanistica costituisce un utile ed ottimale strumento di governo del territorio per garantire il trattamento equo tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia.

In particolare, l'applicazione della metodo perequativo permette di ottenere tre effetti concomitanti:

- 1) l'indifferenza localizzativa delle destinazioni urbanistiche rispetto alla proprietà dei suoli, vale a dire l'equo trattamento delle proprietà fondiarie interessate dall'urbanizzazione, indipendentemente dall'uso finale dei suoli, da cui discende una maggiore possibilità di definire progetti di trasformazione coerenti con un disegno urbano di qualità;
- 2) una più equa giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli investiti dall'esercizio della funzione pianificatoria rispetto ai vantaggi e agli oneri che ne conseguono;
- 3) la formazione di un patrimonio pubblico di aree destinate al servizio della collettività non più attraverso i tradizionali strumenti espropriativi e appositivi di vincoli preordinati all'esproprio.

La perequazione urbanistica è quindi un metodo per realizzare contestualmente ed in maniera equa la “città pubblica” e la “città privata”, ponendosi come valida alternativa al procedimento di esproprio<sup>56</sup> perché, oltre a permettere di conseguire risultati analoghi, raggiunge maggiori livelli di proporzionalità, economicità, efficienza ed efficacia, rendendo così l’esercizio della funzione amministrativa in materia di governo del territorio meglio aderente ai principi generali dell’ordinamento giuridico nazionale e sovranazionale.

Il principio di proporzionalità, di derivazione comunitaria, e i principi di economicità, efficacia ed efficienza dell’attività amministrativa trovano oggi consacrazione nell’art. 1, L. 241/1990.

Riguardo al principio di proporzionalità, può asserirsi che esso si identifica con l’azione amministrativa “ottimizzata”, vale a dire con l’esercizio della funzione amministrativa volta a ricercare quelle soluzioni di un problema in cui siano ridotti al minimo i fattori negativi e i sacrifici degli amministrati e, al tempo stesso, siano esaltati al massimo i fattori positivi e i vantaggi della collettività: è evidente come in materia urbanistica pare essere proprio la perequazione lo strumento in grado di realizzare il maggior livello di ottimizzazione della funzione amministrativa nella determinazione dell’assetto del territorio, in cui è naturalmente implicato il regime delle destinazioni urbanistiche, dal momento che realizza l’attribuzione di uguali *diritti edificatori* economicamente valutabili (quindi di uguali rendite) ai suoli che offrono uguali convenienze ubicazionali<sup>57</sup>, indipendentemente dalla loro effettiva destinazione di piano.

---

<sup>56</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 4545 del 2010, cit.

<sup>57</sup> Si tratta di suoli ricadenti in zone appositamente perimetrate ed omogenee dal punto di vista geomorfologico e delle caratteristiche tipologiche degli interventi previsti dal piano.

In altri termini, le molteplici aree, connotate da differenti caratteristiche urbanistico-edilizie (aree destinate al libero mercato, aree destinate all'edificazione privata, aree destinate all'edilizia economica e popolare ed ai servizi comunali di sua pertinenza, aree destinate a standard urbanistici, aree destinate a servizi pubblici, aree destinate a infrastrutture, ecc.) e ricadenti in zone omogenee, vengono unitariamente ricondotte nell'ambito del medesimo regime economico-perequativo, a prescindere dall'esistenza e consistenza delle peculiari caratteristiche morfologiche (che comunque continuano a rilevare sul piano strettamente urbanistico-edilizio), per poi concorrere a costituire la duplice categoria delle aree c.d. "a pertinenza diretta" e delle aree c.d. "a pertinenza indiretta"<sup>58</sup>, alle quali è in ogni caso e indistintamente attribuito un diritto edificatorio economicamente rilevante.

In ordine all'incidenza del modello perequativo sulle destinazioni d'uso finale delle aree "a pertinenza diretta", cioè destinate all'edificazione privata per il libero mercato, sono stati elaborati due moduli applicativi:

- lo strumento urbanistico generale prevede un unico indice dei diritti edificatori da attribuire a ciascuna area ricadente nella porzione di territorio oggetto di pianificazione, a prescindere dalla effettiva destinazione d'uso dell'area che ha generato il relativo diritto edificatorio (es. residenza, commercio, industria, agricoltura, cc.).
- lo strumento urbanistico generale prevede criteri per riparametrare l'indice dei diritti edificatori in funzione della destinazione d'uso finale del diritto, aumentando l'indice quando l'area ha una destinazione che ne comporta una riduzione del valore economico nel mercato edilizio della zona (es. residenza, commercio, industria, agricoltura, giardino privato,

---

<sup>58</sup> Si tratta, rispettivamente, di aree destinate all'edificazione privata per il libero mercato e di aree destinate a servizi comunali e di interesse generale.

ecc., sono destinazioni d'uso finale che sotto l'aspetto del valore venale possono dar luogo a differenze considerevoli a seconda del contesto socio-economico di riferimento). In tal modo si realizza una forma di giustizia distributiva perché i proprietari di aree di maggior valore economico che intendono costruire sul proprio suolo, avendo ricevuto un basso indice di edificabilità e avendo quindi necessità di procurarsi maggiori volumetrie edificabili, dovranno necessariamente acquistare i diritti edificatori dai proprietari di aree di minor valore economico, ma al contempo in possesso di maggiori volumetrie.

Osservando l'incidenza della perequazione sulle destinazioni d'uso finali delle aree "a pertinenza indiretta", cioè urbanisticamente destinate a soddisfare esigenze collettive (es. aree destinate a infrastrutture, aree destinate a parchi pubblici, aree destinate a uffici pubblici, ecc.), si rilevano tre diversi moduli applicativi:

- le aree sono soltanto quelle destinate a servizi comunali (es. asili nido, rete fognaria, uffici pubblici locali, ecc);
- le aree sono anche quelle destinate all'edilizia sociale (residenza economica sovvenzionata e convenzionata nonché residenza per categorie speciali) e ad insediamenti produttivi agevolati;
- fra le aree sono comprese anche aree soggette a vincoli di inedificabilità (es. aree soggette a vincoli per rispetto stradale, aree soggette a vincoli per rispetto ferroviario, aree coincidenti con giardini privati vincolati, e simili) non destinate al demanio pubblico.

L'applicazione di questo metodo realizza un'importante ipotesi di giustizia distributiva perché rende ogni area comunque pregna di *ius aedificandi* economicamente valutabile, senza che assuma rilievo la successiva trasformazione del *diritto edificatorio* in "blocchetti di cemento"

allocabili sulla stessa area che ha generato la corrispondente volumetria edificabile, ovvero in “blocchetti di banconote” allocabili nel patrimonio del proprietario dell’area non direttamente suscettibile di sfruttamento edilizio di interesse privato.

È quindi evidente l’effetto rivoluzionario prodotto dall’applicazione del modello di pianificazione perequativa rispetto al modello di pianificazione tradizionale che, invece, generava forti diseguaglianze economiche tra i proprietari di aree “a pertinenza diretta” (privilegiati) ed i proprietari di aree “a pertinenza indiretta” (sacrificati).

Dalla considerazione per cui il modello pianificatorio di tipo perequativo permette di “spalmare” *diritti edificatori* su tutte le tipologie di aree ricadenti nel perimetro preso in considerazione dallo strumento urbanistico, discende la necessità di non perdere di vista il rapporto esistente tra:

- il *diritto edificatorio* utilizzabile su un’area “a pertinenza diretta”, quindi suscettibile di edificazione per fini privati (area ospitante),
- e l’area “a pertinenza indiretta” (destinata alla costruzione della città “pubblica”) da cui tale *diritto edificatorio* ha tratto origine (area genitrice), per poi “decollare” verso l’area ospitante (destinata invece alla costruzione della città “privata”).

Di tale rapporto deve essere sempre conservata una specifica “tracciabilità” al fine di evitare abusi o truffe consistenti nella duplicazione e messa in circolazione degli stessi *diritti edificatori* (volumetrie edificabili suscettibili di autonoma valutazione economica).

Si tratta di affrontare un problema simile a quello della c.d. doppia alienazione, che il codice civile (artt. 2643 ss.) ha risolto mediante l’istituto della pubblicità dichiarativa, con l’obiettivo di rendere opponibile l’atto ai

terzi per dirimere eventuali conflitti tra più acquirenti dello stesso bene, senza incidere sulla validità ed efficacia dell'atto stesso.

Posto che in tema di pubblicità dichiarativa si ritiene pressoché pacifica l'esistenza di un principio di tassatività delle ipotesi di trascrizione, e che il *diritto edificatorio* (i.e. *volumetria edificabile*) non è annoverato tra i beni oggetto degli atti trascrivibili, si pone la questione<sup>59</sup> della elaborazione di un sistema adeguato a tutelare gli acquirenti dei *diritti edificatori* medesimi, oltre che e a salvaguardare il territorio da carichi urbanistici abusivi in quanto frutto di plurima utilizzazione della medesima volumetria generata da un'area destinata dal piano alla formazione della città "pubblica".

## **7.2. L'“indifferenza” economica e conseguenze sul regime tributario delle aree e dei diritti edificatori: incidenza del modello perequativo**

Si è già evidenziato come la cosiddetta “indifferenza” nell'uso dei suoli costituisca il corollario imprescindibile di una concezione egualitaria ed utilitaristica fondata sul principio fondamentale di uguaglianza sostanziale, consacrato nell'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Muovendo dalla considerazione che nello strumento urbanistico è naturalmente implicata la trasformazione del territorio, quindi la mutazione (fisica e/o giuridica e/o economica) delle singole aree costituenti unità

---

<sup>59</sup> Nel capitolo V saranno prospettate le possibili soluzioni, tenendo anche conto delle prassi amministrative seguite dai vari enti locali in assenza di copertura legislativa di livello statale.

immobiliari<sup>60</sup> nell'ambito delle particelle catastali, non può non rilevarsi come nella struttura dei piani sia immanente l'attitudine ad introdurre rilevanti sperequazioni economico-patrimoniali tra i diversi proprietari fondiari.

Il fine e l'interesse generale da perseguire si identifica, pertanto, con una concezione per cui il valore economico del suolo dovrebbe essere uniforme su tutto l'ambito territoriale di riferimento, prescindendo dalla

---

<sup>60</sup> La locuzione unità immobiliare designa una porzione di fabbricato, un fabbricato, un insieme di fabbricati o un'area che, secondo l'aspetto urbanistico-economico, l'uso locale e lo stato di fatto e di diritto in cui si trova, presenta potenzialità di autonomia funzionale e reddituale, in grado pertanto di produrre di per sé un'autonoma rendita catastale. La determinazione della rendita catastale, volta ad individuare la base imponibile fondiaria su cui operare il prelievo fiscale in ragione della capacità contributiva del suo titolare, ex art. 53 Cost., viene eseguita con l'assegnazione dell'unità immobiliare ad una determinata categoria e classe, cui corrisponde una altrettanto determinata tariffa d'estimo, previa determinazione della sua consistenza. Dunque, una porzione di suolo avente la duplice caratteristica dell'autonomia funzionale-morfologica e dell'autonoma redditività viene identificata, sul piano formale, nella c.d. particella catastale, di modo che ne risulti una perfetta corrispondenza biunivoca tra realtà fenomenica rilevata e realtà formale rappresentata e riprodotta negli elaborati catastali. La determinazione della rendita catastale si fonda sulla esistenza e "consistenza" dell'unità immobiliare che viene e trovarsi nell'ambito di una "zona censuaria", a sua volta determinata in base a parametri prefissati con regolamenti dell'amministrazione finanziaria e applicati dagli uffici tecnici erariali. È evidente la stretta interrelazione tra pianificazione urbanistica e individuazione delle zone censuarie, dal momento che il valore economico di un'area è determinato da una molteplicità di fattori assolutamente condizionati dalle scelte urbanistiche. Sono queste le ragioni che hanno indotto il legislatore (artt. 65 ss. D.lgs.vo 112/1998) ad attribuire ai Comuni, titolari principali della funzione pianificatoria-urbanistica, le funzioni relative <<alla conservazione, alla utilizzazione ed all'aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli estimi catastali...>>. Attraverso l'ente locale o lo sportello consortile allestito presso la provincia o la Comunità montana sarà possibile effettuare visure catastali, ottenere certificazioni, presentare tipi di frazionamento e tipi mappali, denunciare variazioni o nuove costruzioni avvalendosi di appositi programmi informatici collegati all'archivio centrale e alle conservatorie dei registri immobiliari nell'ambito dell'Agenzia del territorio. Per quanto riguarda le mutazioni di possesso dell'immobile o di titolarità dello *ius aedificandi*, la voltura è sostituita dalla nota di trascrizione della cessione dell'area o dello *ius aedificandi*, ugualmente mediante l'utilizzo di programma informatico collegato in rete. Allo Stato (per mezzo dell'Agenzia del territorio) restano le funzioni fondamentali in materia di: 1) classificazione censuaria dei terreni e delle unità immobiliari già conformate per effetto dell'esercizio della funzione pianificatoria-urbanistica dei comuni; 2) determinazione dei redditi dei terreni (sia a vocazione edificatoria che a vocazione agricola); 3) la disciplina dei libri fondiari; 4) la tenuta dei registri immobiliari e relative formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione di misure ipotecarie; 5) la disciplina delle tasse ipotecarie e catastali, delle imposte ipotecarie, dei tributi speciali compreso il regolamento di privilegi, sgravi, rimborsi e annullamento di carichi connessi. Il tutto in ossequio al principio di leale collaborazione ex art. 117 Cost. nonché ai principi di sussidiarietà, economicità, efficienza, efficacia, pubblicità, trasparenza e non discriminazione.

destinazione urbanistica e dal corrispondente classamento catastale<sup>61</sup>, classamento che viene a sua volta determinato sul presupposto della destinazione urbanistica impressa a ciascuna area presa in considerazione.

L'effetto necessariamente disuguagliante riconnesso all'esercizio della funzione urbanistica è evidente: mentre infatti l'amministrazione e la stessa legge debbono, per principio costituzionale, trattare tutti i cittadini in modo uguale, dando a tutti la stessa protezione e le stesse opportunità, prevedendo trattamenti differenziati soltanto in ragione della diversità delle situazioni, l'urbanistica negherebbe sé stessa se consentisse un medesimo sfruttamento di tutte le aree. Il piano regolatore deve necessariamente disporre che su certe aree si possano edificare abitazioni e su altre opifici

---

<sup>61</sup> F.AUTIERI, G. BASILE, G.R. CENTONZE, A. ROMANO “*il catasto edilizio urbano, dei fabbricati rurali e dei terreni*”, in Enti Locali, Giuffrè, 1999. Il catasto identifica il complesso di operazioni di accertamento, misura e stima che hanno la finalità di stabilire la consistenza e la rendita dei beni immobili e di individuare le persone alle quali i beni appartengono con lo scopo di ripartirne l'imposta sulla base della propria capacità contributiva ex artt. 3 e 53 Cost. I risultati di tali operazioni sono contenuti in atti e registri e pongono in evidenza i mutamenti che avvengono nello stato dei luoghi, dei possessi e dei possessori.

La funzione del catasto (di tipo geometrico, particellare e uniforme) è principalmente tributaria, in quanto strumento di applicazione ed equa ripartizione delle imposte sul patrimonio immobiliare. La particella catastale, quale unità di rappresentazione dei singoli possessi, è definita dalla legge catastale come una porzione continua di terreno, o come fabbricato, della medesima qualità e classe situata in un solo Comune e avente una unica destinazione; in altri termini, la particella catastale rappresenta l'elemento inventariale minimo costituito da una porzione di terreno, sito nello stesso comune e foglio di mappa, caratterizzato da continuità fisica, dalla stessa potenzialità produttiva (ivi inclusa la produttività di *ius aedificandi*).

L'operazione logicamente successiva alla determinazione della particella catastale è rappresentata dalla fase estimativa che comprende l'attività di qualificazione, l'attività di classificazione, l'attività di classamento e l'attività di formazione delle tariffe d'estimo.

Con il classamento viene determinata la *qualitas fundi* dell'area corrispondente ad ogni particella così da collocarla nella classe di merito prestabilita nei prospetti di qualificazione e classificazione. Con la successiva attività di formazione delle tariffe d'estimo viene determinata la rendita imponibile, espressa in euro, di un ettaro (o frazione di ettaro) di terreno per ciascuna qualità e classe, sulla base di fattori legati al mercato dei suoli.

Ogni mutazione fisica e/o economica di un fondo, sia in aumento che in diminuzione, determinata dall'esercizio della funzione pianificatoria (implicante attività di trasformazione dei suoli sia sul piano fisico che sul piano funzionale-economico-giuridico), deve essere registrata agli atti del catasto che, come visto, vengono ora gestiti anche dall'ente locale in sintonia con l'agenzia del territorio, così che ad ogni mutamento di tipo urbanistico corrisponda una mutazione catastale: questo è il metodo ottimale per garantire una continua corrispondenza tra dati di interesse urbanistico, dati di interesse economico e dati di interesse fiscale.

industriali, che vi siano poi aree destinate a strade o a piazze, a parchi o a parcheggi pubblici, a sede di edifici pubblici o alla coltivazione agricola.

Tali differenti destinazioni d'uso, che possono aumentare enormemente o, viceversa, svilire il valore economico di un terreno, solo raramente trovano una, almeno parziale, giustificazione nella natura delle cose; più spesso sono il frutto di una scelta del pianificatore sostanzialmente libera e quindi, agli occhi degli amministrati, arbitraria<sup>62</sup>.

È quindi evidente come si sia al cospetto di problematiche che l'ordinamento della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) liberal-democratica deve risolvere.

Ecco allora che la perequazione rappresenta, ad oggi, l'espedito tecnico-giuridico più efficace per perseguire e realizzare la "indifferenza" economica dei suoli e l'uguaglianza sostanziale tra i consociati portatori di interessi su aree ubicate nel medesimo territorio comunale, ricordando che ai sensi del T.U.E.L è proprio il Comune l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi (anche mediante sintesi e composizione di quelli in conflitto) e ne promuove lo sviluppo economico, sociale e civile in considerazione delle caratteristiche della popolazione e del territorio.

In tale qualità<sup>63</sup>, dunque, l'ente locale deve concorrere a trovare dei correttivi che mirino a riequilibrare, almeno sul piano economico, le conseguenze delle scelte urbanistiche sul patrimonio immobiliare degli amministrati.

---

<sup>62</sup> P. STELLA RICHTER, *i principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, 2006.

<sup>63</sup> La titolarità e l'autorità della funzione pianificatoria, di cui è portatore il Comune, trova un primo fondamento nei principi di legalità e di sovranità popolare, in base ai quali il sacrificio di spazi di libertà a fronte di corrispondenti spazi d'autorità deve necessariamente trovare riscontro nella legge; come noto tali principi sono enucleabili dal combinato disposto degli artt. 1 e 97 Cost.

Oltre tutto, le gravi sperequazioni che conseguono ad ogni piano costituiscono causa di una comprensibile resistenza che i proprietari danneggiati attuano in vari modi, causa non ultima dell'insuccesso dei piani stessi<sup>64</sup>.

Esigenze di giustizia impongono altresì di mettere in relazione non solamente il trattamento dei proprietari di suoli tra loro, ma altresì di questi nel loro complesso e di coloro che proprietari immobiliari non sono. È questo il problema della c.d. rendita fondiaria parassitaria, in quanto di semplice posizione, e che si esprime con la considerazione di non essere giusto né ragionevole che la città si espanda e migliori le sue infrastrutture a spese della collettività e ad avvantaggiarsene economicamente siano invece soltanto alcuni (cioè i proprietari delle aree investite dal processo di urbanizzazione), senza che gli stessi vi abbiano in alcun modo contribuito.

L'obiettivo è dunque quello di trasferire o avocare *ex ante* al potere pubblico tutto il vantaggio che può derivare dal piano, così da risolvere automaticamente anche il problema della perequazione tra proprietari.

A questo proposito si è assistito ad una prima fase di intervento normativo costituita dalla c.d. leva fiscale, mediante la quale viene prelevata specificamente la rendita, cioè il plusvalore degli immobili generato dalle scelte di piano. Ne sono esempi succedutisi nel tempo:

- i contributi di miglioria, a loro volta di due tipi: generici, aventi quale presupposto l'incremento di valore derivante dal progredire della città; specifici, in quanto legati ai particolari vantaggi derivanti ad alcuni immobili da una determinata opera pubblica;
- l'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili;
- l'imposta sull'incremento di valore degli immobili (INVIM);

---

<sup>64</sup> Vgs. la "lo scandalo urbanistico" di Fiorentino Sullo, op. cit

- l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF);
- l'imposta sul reddito delle società (IRES);
- l'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Si tratta di forme di prelievo fiscale che trovano il presupposto impositivo nella capacità contributiva, ex art. 53 Cost., consistente nel possesso della rendita fondiaria così come dimensionata in seguito all'esercizio della funzione pianificatoria e ulteriormente determinata dal classamento catastale.

Ad un attento esame del rapporto di interconnessione tra il regime tributario e il regime urbanistico delle aree oggetto del procedimento di pianificazione, si rileva come l'istituto della perequazione condizioni a monte l'applicabilità della disciplina tributaria (statale, regionale e locale), dal momento che negli ambiti a sistema perequato tutte le aree (sia quelle destinate a insediamenti privati sia quelle destinate a soddisfare interessi generali) sono pregne di *ius aedificandi* e, come tali, partecipano (direttamente o indirettamente) alla realizzazione della città.

Ciò impone una nuova interpretazione del concetto di "area fabbricabile" per le aree ubicate nel comparto perequato<sup>65</sup>.

Ad oggi il concetto di "area fabbricabile" è testualmente previsto dall'art. 2, comma 1, lett. b) del d.lgs.vo 504/1992 istitutivo dell'I.C.I.. Detta disposizione, così come autenticamente interpretata dall'art. 36, comma 2, del d.l. 223/2006, avallata dalla Corte costituzionale con ordinanza nr. 41/2008, prevede che <<per area fabbricabile ai fini dell'I.C.I. deve intendersi l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi>>.

---

<sup>65</sup> La questione sarà sviluppata nel capitolo V dedicato all'analisi dei vari profili problematici implicati dall'adozione del modello perequativo nella conformazione della proprietà.

Si pone quindi il problema di chiarire se la locuzione <<*utilizzabile a scopo edificatorio*>> debba essere intesa come “utilizzabile direttamente a scopo edificatorio”, ovvero anche come “utilizzabile indirettamente a scopo edificatorio”: se si accede alla prima interpretazione, allora l’I.C.I. continuerà ad essere applicata soltanto a carico dei proprietari delle aree effettivamente fabbricabili e destinate a scopo edificatorio privato; se invece si opta per la seconda scelta ermeneutica, allora l’I.C.I. dovrà essere applicata anche a carico dei proprietari di aree virtualmente (indirettamente) fabbricabili e destinate a soddisfare esigenze pubbliche, trattandosi di aree comunque pregne di *diritti edificatori* a loro volta destinati a “decollare” per poi “atterrare” nell’ambito delle aree direttamente utilizzabili per la realizzazione della città “privata”.

Evidentemente, in un regime urbanistico condizionato dal modello perequativo, ovvero informato a criteri di giustizia sostanziale, appare più aderente e coerente con il sistema la seconda opzione ermeneutica, perché muove dalla considerazione per cui ciascuna area del comparto è preguata di *diritti edificatori*<sup>66</sup>, a prescindere dal sito in cui tali diritti troveranno effettiva realizzazione, con la conseguenza che ogni area partecipa dei vantaggi e degli oneri generati dalle scelte di piano, vantaggi e oneri che incidono sulla capacità contributiva (art. 53 Cost.) e sulla soggezione al prelievo fiscale di tutti i proprietari degli immobili coinvolti.

L’I.C.I. rappresenta un’imposta sul patrimonio immobiliare, proporzionale, periodica e reale e, quindi, fondiaria, gravante sui “fabbricati”, “terreni” ed “aree fabbricabili”. Più in particolare il presupposto del tributo è stato individuato nel possesso dei predetti beni immobili congiunto con il diritto di proprietà e gli altri diritti reali di

---

<sup>66</sup> i.e.: *ius aedificandi* o volumetria edificabile.

godimento, e la base imponibile per i “fabbricati” e i “terreni” è rappresentata dal valore desunto dall’applicazione delle rendite catastali moltiplicate per determinati coefficienti moltiplicatori, salvo la particolarissima ipotesi dei “fabbricati” a destinazione di opifici industriali o costruiti per specifiche esigenze dell’industria e del commercio sforniti di rendita catastale per i quali il valore è determinato in base alle scritture contabili, ovviamente per il solo periodo in cui essi sono privi di rendita catastale.

Diverso è il metodo di determinazione della base imponibile delle “aree edificabili” che, secondo quanto disposto dal comma quinto dell’art. 5 del d.lgs.vo. 504/1992, è costituita dal valore venale in comune commercio, con riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all’indice di edificabilità, alla destinazione d’uso consentita, agli oneri di adattamento del terreno alla costruzione ed ai prezzi medi rilevati sul mercato delle vendite di aree aventi analoghe caratteristiche (gli enti locali hanno così adottato regolamenti in base ai quali determinano periodicamente e per zone omogenee dei valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili).

Ricostruito così il regime tributario delle *aree* ricadenti nel comparto edificatorio informato al modello perequativo, si pone ora il problema di individuare anche il regime tributario per gli atti di trasferimento dei *diritti edificatori* sorti per effetto dell’attribuzione di un indice di edificabilità a ciascuna area oggetto del procedimento di trasformazione urbanistica.

Allo scopo di favorire lo scambio dei *diritti edificatori*, e soprattutto di consentire ai proprietari di *aree* destinate a soddisfare bisogni generali di monetizzare il correlativo e immanente *diritto edificatorio*<sup>67</sup>, i disegni di legge precedentemente citati prevedono che l’utilizzazione dei

---

<sup>67</sup> i.e.: il diritto soggettivo insistente sul bene immateriale - ex art. 810 c.c. - costituito dalla volumetria edificabile.

*diritti edificatori* avvenga a seguito di contratti di trasferimento di volumetria soggetti a regime fiscale neutro<sup>68</sup>, o comunque agevolato<sup>69</sup>.

Posta l'identità ontologica tra il *diritto edificatorio*<sup>70</sup> generato dal piano urbanistico di tipo perequativo e il *diritto edificatorio* generato dal piano urbanistico tradizionale, diventa agevole delineare il regime fiscale degli atti negoziali aventi ad oggetto il *diritto edificatorio* medesimo.

In entrambi i casi si tratta di negozi in grado di esprimere una indubbia utilità sociale in conformità all'art. 1322 c.c.

In questa sede si analizzerà il solo aspetto comune ai due istituti, vale a dire l'oggetto del trasferimento identificato nello *ius aedificandi* costituente la capacità edificatoria di un'area (volumetria edificabile) quale

---

<sup>68</sup> Si ha regime fiscale neutro laddove non si attribuisca alcun rilievo giuridico-tributario alla specifica classe catastale del manufatto che sarà realizzato con il *diritto edificatorio* oggetto del contratto di cessione di volumetria. È quindi indifferente, per il Fisco, che la volumetria oggetto di cessione si trasformi poi in manufatti per civile abitazione, o in manufatti per attività commerciali, ovvero in manufatti per attività artigianali, ecc. In questo modo si concorre a perseguire l'uguaglianza sostanziale tra i soggetti coinvolti dalle scelte di piano, perché si evitano discriminazioni tra titolari di diritti edificatori che saranno trasformati in edifici dal valore economico elevato ed i titolari di diritti edificatori che saranno trasformati in edifici dal valore economico più modesto.

<sup>69</sup> In particolare, il Ddl 3519, presentato durante la legislatura 2001-2006, contenente *Principi in materia di governo del territorio*, in coerenza con la ripartizione delle competenze in materia tra Stato e Regioni costruiva un quadro di riferimento per la nuova generazione di leggi regionali, stabilendo alcuni principi generali e disciplinando le materie correlate alla competenza dello Stato (fra cui la commerciabilità e il regime fiscale dei diritti edificatori).

Il Ddl introduceva gli istituti della perequazione, della compensazione e della premialità.

Stabiliva la libera commerciabilità dei *diritti edificatori*.

Affrontava il problema delle transazioni immobiliari finalizzate alla perequazione e al loro regime fiscale: a) prevedendo agevolazioni agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto per i trasferimenti di *immobili* o dei *diritti edificatori* in regime di perequazione; b) assoggettando questi trasferimenti alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa, a condizione che entro cinque anni dalla data di acquisto fosse iniziata l'utilizzazione edificatoria dell'area; c) prevedendo misure agevolative per l'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito, per le plusvalenze ed i ricavi conseguenti ai trasferimenti degli *immobili* o dei *diritti edificatori* in regime di perequazione / compensazione, in alternativa al regime ordinario; d) differendo l'esigibilità dell'imposta sostitutiva all'atto del trasferimento del *diritto edificatorio*.

<sup>70</sup> Il *diritto edificatorio*, ovvero lo *ius aedificandi*, può essere identificato in un corpo eidetico-costitutivo, vale a dire in una situazione giuridica soggettiva insistente su una volumetria edificabile opportunamente dimensionata e costituente bene giuridico ai sensi dell'art. 810 c.c.

espressione del rapporto planovolumetrico tra la superficie utilizzabile per la costruzione dell'edificio e la volumetria occupabile da quest'ultimo.

La legislazione urbanistica che si è avvicinata nell'arco di quasi un trentennio (legge 17 agosto 1942, n. 1150, così come modificata dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, c.d. legge ponte), ha favorito la nascita e la diffusione tra i proprietari di "aree edificabili" di una prassi nota come trasferimento di cubatura (o di volumetria).

È noto il meccanismo del fenomeno: il proprietario di un'"area edificabile" trasferisce (normalmente dietro corrispettivo) al proprietario di un'area finitima, ugualmente edificabile, tutta o parte della cubatura utilizzabile sul proprio fondo (rendendolo, in tutto o in parte, inedificabile), così che al termine dell'operazione, il proprietario cessionario potrà edificare sfruttando la cubatura acquisita, in aggiunta a quella naturalmente espressa dal proprio fondo. L'intera operazione riguarda naturalmente fondi edificabili compresi nella medesima zona nella quale dovrà essere rispettato lo standard urbanistico vigente.

L'aspetto che differenzia la tradizionale cessione di volumetria, nell'ambito del piano tradizionale, rispetto al trasferimento dello *ius aedificandi* nell'ambito del piano perequativo, consiste nel fatto che in quest'ultimo caso anche i proprietari dei suoli non suscettibili di utilizzazione edificatoria privata sono assegnatari di volumetrie edificabili, con la conseguenza che anche questi potranno essere protagonisti nel mercato dei diritti edificatori, così che ne risulta ossequiato il principio di uguaglianza.

L'origine del fenomeno viene generalmente ricollegata all'introduzione dei limiti legali e inderogabili alla proprietà privata nell'utilizzazione edificatoria delle aree. La previsione degli standards

edilizi, ancorando al parametro della superficie edificabile a disposizione dei singoli costruttori la capacità edificatoria dei suoli, ha sostanzialmente introdotto il concetto di “superficie minima edificabile”, secondo cui l’attività edilizia sulle aree è consentita solo se a disposizione del costruttore vi sia un’area con la superficie legale minima idonea a contenere una determinata volumetria.

L’incremento di volumetria di un suolo edificabile è stato considerato, sotto il profilo economico, quale bene patrimonialmente valutabile perché costituente cosa immateriale che può formare oggetto di diritti, ex art. 810 c.c., con conseguente possibilità di circolazione attraverso gli ordinari atti di trasferimento conosciuti dal sistema giuridico.

Tale impostazione trova una importante conferma anche nel diritto positivo laddove il legislatore, all’art. 1, co. 21-22-23-24, L. 308/2004, ha espressamente previsto la figura della <<*traslazione del diritto di edificare su area diversa*>>.

In giurisprudenza e in dottrina, pur approdandosi a soluzioni differenti in ordine alla qualificazione del trasferimento di cubatura, è ricorrente l’affermazione secondo cui la volumetria edificabile, spettante ai singoli proprietari, rappresenta una *utilitas* del fondo, cioè un valore in senso economico-giuridico, nell’accezione dell’art. 41 Cost., che concorre a costituire la capacità contributiva del contribuente, ex art. 53 Cost., e che tende a staccarsi dalla proprietà del suolo per formare oggetto di commercio e di negoziazione autonoma tra i privati, sia pure sotto il controllo pubblico in considerazione del rilevante interesse urbanistico connesso alla distribuzione dei volumi edilizi nello spazio urbano.

Il commercio della volumetria consente così di realizzare, sia pure parzialmente, una forma di perequazione dei valori fondiari nell’ambito di

una determinata zona di territorio, dal momento che consente lo spostamento territoriale di volumi edificabili con conseguente riduzione di valore dell'area da cui il diritto edificatorio è "decollato" e corrispondente incremento dell'area di "atterraggio".

Nella giurisprudenza tributaria si è pervenuti addirittura ad una totale identificazione tra "*superficie*" e "*volume edificabile*", quando per ricomprendere la cessione di cubatura nell'ampio concetto di "*acquisti di aree edificabili*" di cui all'art. 14 della legge Tupini, è stato affermato che ai fini dell'edificabilità, ampliare la propria area o aumentarne la cubatura è, *ceteris paribus*, la stessa cosa.

In definitiva, anche alla luce delle nuove concezioni sui beni giuridici, si ritiene che sussistono in astratto i presupposti per applicare alle vicende circolatorie dello *ius aedificandi* la disciplina civilistica e fiscale vigente in materia di beni economici, ex art. 810 c.c.

Tuttavia, qualificare la cubatura edificabile come un bene economico in senso tecnico giuridico in grado di soddisfare svariate esigenze (abitative, lucrative, ecc.), e dunque astrattamente trasferibile, non chiarisce se oggetto del trasferimento sia una situazione giuridica soggettiva attiva inquadrabile tra quelle reali ovvero personali.

Le accennate questioni in ordine alla cessione di cubatura hanno formato oggetto di approfondite indagini non solo in dottrina ma anche in giurisprudenza.

Le pronunce dei giudici sulla natura giuridica della fattispecie sono state dettate dall'esistenza di un'assoluta lacuna legislativa e quindi dalla necessità di stabilire il regime fiscale applicabile al negozio di trasferimento di *diritti edificatori*, dal momento che l'ordinamento tributario prevede

molteplici forme di tassazione ciascuna condizionata dalla natura giuridica del bene oggetto di prelievo fiscale.

Ad alimentare il dibattito sulla natura dello *ius aedificandi* è intervenuta finanche la Corte Costituzionale con la sentenza n. 5 del 30 gennaio 1980, ribadendo che esso continua ad essere parte integrante del contenuto del diritto di proprietà dei suoli.

In linea di massima è possibile individuare tre filoni giurisprudenziali che, in ragione del differente approdo ermeneutico, conducono all'applicazione di un diverso regime tributario sulla medesima operazione di trasferimento di *diritti edificatori*:

1) l'orientamento da considerarsi tuttora prevalente può essere indicato come il trend "piemontese", occasionato dalla necessità di risolvere i problemi pratici sorti nell'attuazione delle cessioni di cubatura previste per la prima volta dal P.R.G. di Torino. Si tratta di un gruppo di pronunce volto, da un lato, a valorizzare la centralità dell'autonomia negoziale e, dall'altro, a sminuire il ruolo dell'ente locale nella formazione della fattispecie. I giudici affermano che per effetto di tale trapasso di cubatura, il proprietario dell'area distacca in tutto o in parte la facoltà di costruire, inerente al suo diritto dominicale, nei limiti consentiti dal P.R.G. e, formando un diritto a sé stante, lo trasferisce definitivamente all'acquirente. Per effetto di ciò, il cedente perde il diritto di costruire su detta area e tale diritto acquista, invece, il proprietario del fondo al quale viene trasferita la cubatura. Pertanto gli effetti reali dell'oggetto della cessione, che viene ad accrescere la facoltà di edificare spettante al proprietario cui la cubatura è ceduta, con efficacia erga omnes, sono fiscalmente analoghi a quelli dei trasferimenti a titolo oneroso di diritti reali immobiliari, previsti dall'art. 1 della Tariffa 1, parte prima, allegata al D.P.R. nr. 131/1986.

Sotto un diverso profilo, nella ricerca di una giustificazione logico-giuridica al dedotto trasferimento, viene precisato che risolvendosi l'operazione in una rinuncia a costruire che trova causa in un corrispettivo, assume il carattere indubbio di una cessione di diritto con efficacia traslativa, non automatica, ma volontaria, a favore di un soggetto prescelto, il quale paga un corrispettivo non irrilevante, onde la cessione è a titolo oneroso, come tale fiscalmente rilevante, e produce nel cessionario una facoltà di edificare con effetti *erga omnes*, analoghi agli effetti dei trasferimenti di diritti reali;

2) la centralità dell'autonomia negoziale traspare in modo più marcato in un secondo gruppo di pronunce che propendono per la qualificazione del rapporto instaurato con la cessione di cubatura come diritto reale di servitù. Viene inoltre chiarito che le pattuizioni con le quali vengono imposte, a carico di un fondo e a favore del fondo confinante, limitazioni di edificabilità, restringono permanentemente i poteri connessi alla proprietà dell'area gravata e mirano ad assicurare, correlativamente, particolari utilità a vantaggio del proprietario dell'area contigua. Si aggiunge che pattuizioni siffatte si atteggiavano, rispetto ai terreni che ne sono colpiti, a permanente minorazione della loro utilizzazione da parte di chiunque ne sia il proprietario, ed attribuiscono ai terreni contigui, un corrispondente vantaggio che inerisce ai terreni stessi come *qualitas fundi*, cioè con carattere di realtà così da inquadrarsi nello schema della servitù, per infine precisare che si tratta di servitù prediale a contenuto atipico e, pertanto, trascrivibile e fiscalmente imponibile: trattandosi di negozio costitutivo di servitù o di altro diritto reale, trova applicazione - oltre all'imposta ipotecaria in misura proporzionale (2%) - l'imposta di registro con le aliquote indicate all'art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al D.P.R. 131/1986.

3) al ruolo della Pubblica Amministrazione viene ricollegato uno spazio preponderante da un altro filone giurisprudenziale secondo cui nell'operazione giuridico economica del trasferimento di cubatura il ruolo del provvedimento amministrativo prevarica grandemente quello del negozio di diritto privato; in altri termini, il trasferimento di cubatura si perfeziona con il provvedimento amministrativo nell'ambito di una fattispecie a formazione progressiva che presuppone il perfezionamento di un accordo; da ciò consegue che tale accordo non attua alcun effetto reale, ma ha natura giuridica di negozio con efficacia solo obbligatoria tra i suoi sottoscrittori e che a determinare il trasferimento di cubatura tra le parti e nei confronti dei terzi è esclusivamente il provvedimento concessorio, discrezionale e non vincolato che, a seguito della rinuncia, può essere emanato dall'ente pubblico a favore del cessionario<sup>71</sup>.

Evidentemente l'adesione a questa ricostruzione comporta l'applicazione del regime tributario previsto in materia di diritti obbligatori, con la conseguenza che l'atto negoziale è soggetto all'imposta di registro in misura proporzionale con l'aliquota del 3%, ai sensi dell'art. 9 della tariffa, parte prima, allegata al D.P.R. 26 aprile 1986, nr. 131.

Come si è potuto rilevare, fino ad oggi si è proceduto per interpretazioni, assimilando<sup>72</sup> il diritto edificatorio o ad un diritto reale immobiliare, o ad un diritto mobiliare, ovvero all'imposizione di una servitù.

Convieni che lo Stato definisca con legge la natura del diritto-bene (*diritto edificatorio*) soggetto a tassazione ed i criteri di imposizione, laddove l'imposizione stessa dovrebbe riguardare sia il valore del bene

---

<sup>71</sup> COMMISSIONE STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, 1999, STUDIO N. 1763, *Cessione di cubatura*.

<sup>72</sup> in applicazione del procedimento interpretativo di tipo analogico, ex art. 12, co. 2, prel.

soggetto a transazione che e il valore delle plusvalenze generate dalla transazione medesima.

Attualmente il valore del *diritto edificatorio* (bene giuridico ex art. 810 c.c.) è soggetto ad imposte di registro, ipotecarie e catastali, determinate in misura proporzionale o in misura fissa, mentre il valore delle plusvalenze è soggetto ad imposte sul valore aggiunto e sui redditi, anche sotto forma di imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito.

L'applicazione di un regime di perequazione (in particolare di perequazione generalizzata) può comportare un aumento delle transazioni (dovuto al fatto che il piano perequato attribuisce *diritti edificatori* anche ai proprietari di aree urbanisticamente non edificabili, che tenderanno a vendere tali diritti) necessarie per attuare gli interventi di trasformazione edilizia ed urbanistica e, di conseguenza, dato che ogni transazione è soggetta a imposizione, può comportare un aumento degli oneri fiscali (imposte di registro, catastali, ecc.).

Considerato che l'aumento delle transazioni dipendente dall'adozione del modello di pianificazione perequativa è finalizzato a conseguire un interesse pubblico (equo trattamento dei cittadini e formazione di un demanio di aree per servizi pubblici), eventuali maggiori oneri fiscali costituirebbero un'impropria penalizzazione delle attività negoziali e d'impresa dispiegate nell'ambito del territorio governato dal regime di perequazione, ostacolando in tal modo la realizzazione dell'obiettivo ultimo della giustizia distributiva.

## **8. La finalità perequativa come fine della politica urbanistica e come mezzo per ottenere l'“indifferenza” delle situazioni soggettive rispetto alle scelte di piano**

Una letteratura tecnica ormai ricca ha individuato nell'“equità” e nella “fattibilità” le due principali istanze che i piani urbanistici di concezione perequativa intendono raccogliere e soddisfare<sup>73</sup>.

Delle due, quella più pregnante è l'equità, intesa come pari trattamento dei proprietari dei suoli in analoghe condizioni di fatto e di diritto.

La fattibilità è invece meno enfatizzata, verosimilmente perché ritenuta implicita negli obiettivi generali della pianificazione urbanistica.

Il pari trattamento dei proprietari dei suoli in analoghe condizioni di fatto e di diritto, risponde all'esigenza di risolvere il nodo del regime immobiliare, fortemente condizionato dalle due fondamentali sentenze della Corte Costituzionale:

- la sentenza nr. 5 del 1980, che ha sancito l'illegittimità dei criteri di indennizzo per gli espropri stabiliti dalla legge nr. 865 del 1971, modificata dalla legge nr. 10 del 1977<sup>74</sup>;

---

<sup>73</sup> BARBIERI C.A. e OLIVA F. 1995, *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, in *Urbanistica Quaderni*, Inu Edizioni, Roma; FORTE F., 2000, *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, Esi, Napoli; FUSCO GIRARD L. e NIJKAMP P., 1997, *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano; POMPEI S., 1998, *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano; MICELLI E., 2004, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio, Venezia; STANGHELLINI S., 1995, *La valutazione nel piano: le istanze, gli approcci*, in *Urbanistica*, 1995, 105.

<sup>74</sup> Corte cost. 30-01-1980 (25-01-1980), n. 5 - Pres. Amadei - Rel. Maccarone (...omissis...) L'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita - in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare - non può essere tuttavia fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro. A tali fini deve aversi riguardo al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso secondo legge, come nel caso di aree

- la sentenza della stessa Corte nr. 179 del 1999, che ha stabilito l'obbligo di indennizzo per i vincoli urbanistici, *“anche mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee”* alle esigenze del soggetto che ha diritto ad un ristoro, ovvero *“mediante altri sistemi compensativi che non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati”*<sup>75</sup>.

---

destinate all'edificazione in quanto poste in zone già interessate dallo sviluppo edilizio. Per siffatti beni la determinazione dell'indennità secondo il criterio del valore agricolo medio dei terreni, secondo i tipi di coltura praticati nella regione agraria interessata, introduce un elemento di valutazione del tutto astratto che porta alla liquidazione di indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare, con palese violazione del diritto a quell'adeguato ristoro che la norma costituzionale assicura all'espropriato.

Sono perciò illegittimi costituzionalmente gli artt. 16 e 20 della legge 22 ottobre 1971 n. 865, 14 e 19 della legge 28 gennaio 1977 n. 10 e dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974 n. 247. - cfr. S. nn. 138/77, 115/69.

Non è esatto, in base alle leggi che hanno disposto la conformazione edilizia del territorio e condizionato la edificabilità dei suoli al rilascio di una concessione, che lo *ius aedificandi* non inerisca più al diritto di proprietà, potendo la edificabilità delle aree essere stabilita solo con provvedimento dell'autorità; relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, infatti, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area il quale, concorrendo le condizioni previste dalla legge, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti.

Pertanto nella determinazione della indennità di espropriazione, rilevante essendo la destinazione edilizia del suolo, occorre assicurare la congruità del ristoro spettante all'espropriato, che non può essere né apparente né irrisorio rispetto al valore del bene. (...omissis...)

<sup>75</sup> Corte cost. 20-05-1999 (12-05-1999), n. 179 - Pres. Granata - Rel. Chiappa. (...omissis...) 8.- Neppure si può ottenere in questa sede un completo adeguamento alla legalità costituzionale mediante una pronuncia che provveda a fissare i criteri per la concreta liquidazione del quantum dell'indennizzo nei casi sopra specificati.

Per la determinazione concreta dell'indennizzo in conseguenza della reiterazione di vincoli urbanistici esistono molteplici variabili, che non possono essere definite in sede di verifica di legittimità costituzionale con una sentenza additiva, in quanto detto indennizzo non è, nella quasi totalità dei casi (in ciò sta la netta differenza rispetto alla diversa - anche per natura - indennità di esproprio), rapportabile a perdita di proprietà. Né può essere utilizzato un criterio di liquidazione ragguagliato esclusivamente al valore dell'immobile, in quanto il sacrificio subito consiste, nella maggior parte dei casi, in una diminuzione di valore di scambio o di utilizzabilità. Inoltre l'indennizzo per il protrarsi del vincolo è un ristoro (non necessariamente integrale o equivalente al sacrificio, ma neppure simbolico) per una serie di pregiudizi, che si possono verificare a danno del titolare del bene immobile colpito, e deve essere commisurato o al mancato uso normale del bene, ovvero alla riduzione di utilizzazione, ovvero alla diminuzione di prezzo di mercato (locativo o di scambio) rispetto alla situazione giuridica antecedente alla pianificazione che ha imposto il vincolo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale non dell'intero complesso normativo che consente la reiterazione dei vincoli, ma esclusivamente

La necessità del pari trattamento dei proprietari è presente anche negli atti del congresso dell'INU (1995) laddove si indica nella perequazione urbanistica uno dei principi fondamentali della riforma del governo del territorio<sup>76</sup>.

Tale necessità diventa la principale finalità sottesa all'impiego della perequazione urbanistica nelle leggi regionali di recente emanazione,

---

della mancata previsione di indennizzo in tutti i casi di permanenza del vincolo urbanistico (preordinato all'espropriazione o comportante l'assoluta inedificabilità) oltre i limiti di durata fissati dal legislatore (quali indici di ordinaria sopportabilità da parte dei singoli), ove non risulti in modo inequivocabile l'inizio della procedura espropriativa. Con la conseguenza che la reiterazione del vincolo deve comportare la previsione di indennizzo nei sensi suindicati, restando al legislatore ogni possibilità di intervento, anche attraverso procedure semplificate, per la concreta liquidazione dell'indennizzo stesso.

Naturalmente - occorre di nuovo sottolineare - non da qualsiasi reiterazione di vincolo urbanistico discende un pregiudizio al soggetto titolare del bene e un correlativo obbligo a carico dell'amministrazione di corrispondere un indennizzo. Nell'ambito del modello indennitario si possono presentare una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee ad assicurare un serio ristoro a favore del soggetto che subisce il vincolo, in armonia con i principi costituzionali, tra le quali il legislatore può operare una scelta.

Il necessario intervento legislativo dovrà precisare le modalità di attuazione del principio dell'indennizzabilità dei vincoli a contenuto espropriativo nei sensi sopra indicati, delimitando le utilità economiche suscettibili di ristoro patrimoniale nei confronti della pubblica amministrazione, e potrà esercitare scelte tra misure risarcitorie, indennitarie, e anche, in taluni casi, tra misure alternative riparatorie anche in forma specifica (v. ordinanza n. 165 del 1998), mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto ad un ristoro (v., come esempio di misura sostitutiva di indennità, art. 30, primo e secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47), ovvero mediante altri sistemi compensativi che non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati.

9.- L'esigenza di un intervento legislativo sulla quantificazione e sulle modalità di liquidazione dell'indennizzo non esclude che - anche in caso di persistente mancanza di specifico intervento legislativo determinativo di criteri e parametri per la liquidazione delle indennità - il giudice competente sulla richiesta di indennizzo, una volta accertato che i vincoli imposti in materia urbanistica abbiano carattere espropriativo nei sensi suindicati, possa ricavare dall'ordinamento le regole per la liquidazione di obbligazioni indennitarie, nella specie come obbligazioni di ristoro del pregiudizio subito dalla rinnovazione o dal protrarsi del vincolo.

10.- In conclusione restano al di fuori dell'ambito dell'indennizzabilità i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni - ivi compresi i vincoli ambientali-paesistici -, i vincoli derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato, i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata (periodo di franchigia) ritenuta ragionevolmente sopportabile. (...omissis...)

<sup>76</sup> INU, 1995, *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, XXI congresso, documento preliminare, Urbanistica Dossier, supplemento a Urbanistica Informazioni, 1995, 141; INU, 1998, *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*, in Urbanistica Informazioni, 1998, 141.

finalizzate proprio a legittimare ed incentivare i modelli perequativi e compensativi<sup>77</sup>.

È evidente come uno dei punti di forza della perequazione, peraltro presente nella stessa etimologia della parola, sia proprio l'equità.

La tecnica della perequazione, come visto, incide direttamente sulla categoria dei proprietari fondiari: il piano perequativo si prefigge infatti di trattare nello stesso modo i proprietari di suoli in analoghe condizioni urbanistiche e giuridiche, e di renderli equamente partecipi dei benefici e dei costi dello sviluppo urbano.

Funzionale al pari trattamento dei proprietari, nelle esperienze urbanistiche sino ad ora maturata in Italia, è la classificazione dei suoli (ossia la suddivisione dei suoli in classi contraddistinte da analoghe caratteristiche urbanistiche e giuridiche) e la tendenziale attribuzione di un unico indice di edificabilità ai suoli della stessa classe<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> STANGHELLINI S., FIOCCO F., 2005, *Leggi regionali: un'analisi comparata*, relazione al seminario "La perequazione urbanistica. Politiche e metodologie, risultati e prospettive", promosso dalla fondazione Giovanni Astengo, Roma, 12-13 aprile 2005.

<sup>78</sup> Con riguardo al criterio normalmente utilizzato per realizzare l'obiettivo del pari trattamento dei proprietari interessati dall'esercizio della funzione urbanistica, cioè il criterio del c.d. *plafond* perequativo che esprime i diritti edificatori spettanti al titolare del diritto di proprietà dei suoli in proporzione alla relativa estensione, un'interessante eccezione è offerta dal piano regolatore di Rimini: in una zona di espansione residenziale questo Prg ha attribuito i diritti edificatori non in modo proporzionale alla quantità di suolo posseduto da ogni proprietà, ma in quantità uguale ad ognuna delle proprietà. Il principio perequativo è quindi applicato in riferimento al numero delle proprietà anziché all'estensione fondiaria di ciascuna.

Poiché ogni proprietà ha ricevuto in origine la stessa superficie utile e quindi gli stessi vantaggi, di pari entità sono le aree da cedere al Comune per le opere di urbanizzazione. Tuttavia, nell'impossibilità che ogni proprietà cedesse al comune l'identica quota di area, le proprietà cedenti le aree al Comune sono state compensate dalle altre attraverso la cessione – e quindi il trasferimento – di una parte dei loro diritti edificatori.

Un piano urbanistico perequativo, tuttavia, non circoscrive il suo campo d'azione alla sola categoria dei proprietari fondiari, cioè a quella particolare componente della collettività che si trova nella privilegiata situazione di potersi appropriare di plusvalori fondiari generati dal progetto di sviluppo urbano deciso dall'amministrazione comunale.

La finalità del piano perequativo è anche quella di realizzare, in favore dell'intera collettività, quei servizi pubblici e collettivi di cui la città è carente perché i precedenti piani urbanistici non avevano messo l'amministrazione in condizione di realizzarli.

È quindi evidente come, rispetto a tale finalità, la perequazione dei proprietari fondiari non sia altro che un obiettivo secondario e strumentale che si inserisce nell'alveo delle linee guida tese ad ottimizzare l'esercizio della funzione amministrativa in materia di governo del territorio.

Una componente urbanistica essenziale del piano perequativo è infatti il piano dei servizi, cioè la definizione delle dotazioni infrastrutturali e sociali che occorre produrre, ed insieme quella degli ambiti urbani in cui devono essere prodotte. L'individuazione degli ambiti di trasformazione e dell'edificabilità da riconoscere ai suoli da trasformare sono funzionali all'attuazione dei servizi (fra cui va compresa anche l'edilizia residenziale pubblica), che è la vera finalità del piano perequativo.

Nello stesso tempo, il piano perequativo non può assicurare, da solo, il perseguimento di una equità generale in ambito urbano. Qualora si aspiri ad una equità quanto più possibile estesa all'intera comunità, esso deve essere integrato dalla politica degli investimenti e dalla politica tributaria.

Il piano urbanistico perequativo, dunque, non risolve in modo esaustivo la problematica dell'equità generale, ma pone i presupposti perché ciò possa avvenire attraverso altri strumenti.

Quello dell'equità è un profilo di lettura di importanza cruciale: non è affatto scontato che un piano perequativo verso la categoria dei proprietari fondiari lo sia anche nei confronti dell'intera comunità o comunque lo sia nella misura massima in cui potrebbe o dovrebbe esserlo.

Un ulteriore requisito essenziale del piano perequativo è la sua fattibilità, per cui la costruzione del piano perequativo deve attuarsi in modo tale che le trasformazioni ipotizzate siano spontaneamente realizzate dai soggetti coinvolti. In altre parole, con la tecnica della perequazione l'amministrazione definisce le regole perché il mercato possa attivarsi e funzionare in modo efficiente.

Inoltre, le decisioni inerenti al livello dell'indice di edificabilità territoriale (che insieme alla destinazione finale determina in larga misura il valore dei suoli da trasformare) e le decisioni relative alla perimetrazione dei suoli da includere nei comparti, rivestono una importanza fondamentale:

- se il valore generato è inferiore a quello consolidato, la proprietà resta inerte, mentre se tale valore è eccessivamente superiore non è rispettata la condizione dell'equità;
- se la perimetrazione non è effettuata in modo appropriato, cioè senza tener conto della struttura della proprietà immobiliare e della propensione delle proprietà coinvolte a partecipare al progetto trasformativo, si profila il rischio che i proprietari non attivino le indispensabili forme cooperative sottese alla c.d. urbanistica negoziata, figura riconducibile agli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti ex art. 11 L. 24171990 .

Tuttavia, benché l'impostazione perequativa del piano sia conforme agli aspetti appena citati, non è certo che essa dia luogo alle attuazioni auspiccate. Non vi quindi la certezza che le proprietà cui afferiscono le

previsioni urbanistiche si accordino spontaneamente per attuarle; pertanto, anche quando il piano perequativo risulta correttamente definito, possono sussistere ragioni, oggettive o soggettive, che ne impediscono la spontanea attuazione da parte dei proprietari.

Un ostacolo oggettivo potrebbe essere, ad esempio, rappresentato dalla forte frammentazione della proprietà fondiaria, oppure dal riscontro di costi di idoneizzazione insediativa particolarmente elevati per la necessità di bonificare suoli contaminati. La mancata adesione all'ipotesi trasformativa prevista può anche trovare motivazioni legate alla particolare natura dei soggetti implicati: il fallimento di una società proprietaria di immobili compresi nel comparto urbanistico, l'apertura di conflittuale divisione ereditaria, ed altre situazioni del genere, possono bloccare per molto tempo o comunque rallentare lo sviluppo di importanti progetti.

Diviene così necessario affiancare al piano urbanistico perequativo strumenti di natura finanziaria e gestionale.

Invero, l'esperienza dei piani più longevi (es. Torino, Casalecchio di Reno) dimostra come, nel corso del tempo, la disciplina perequativa sia stata combinata con programmi tesi ad acquisire finanziamenti pubblici (quali i Programmi di riqualificazione urbana) e con procedure concorrenziali per la cessione di *diritti edificatori* pubblici in cambio di opere pubbliche, mentre strumenti come le società di trasformazione urbana sono stati proposti per sostituire proprietà private rimaste inerti troppo a lungo (es. Ravenna).

La formazione del piano perequato richiede quindi di essere accompagnata dall'analisi degli strumenti cui si intende affidare la sua successiva attuazione, in particolare degli strumenti del "comparto urbanistico" e del "consorzio dei proprietari", senza peraltro tralasciare

l'elaborazione di altri strumenti tecnico-giuridici finalizzati a perseguire quegli obiettivi sostanziali di giustizia distributiva cui ha fatto riferimento, in modo esplicito ed implicito, la Corte Costituzionale nelle citate sentenze n. 5 del 1980 e n. 179 del 1999.

### CAPITOLO III

#### MODULI O FORMULE PEREQUATIVE IN ASTRATTO

9. Premessa: modelli o strumenti con finalità perequative in senso lato. –  
10. La perequazione urbanistica nel suo modello standard e nei suoi  
elementi caratterizzanti. – 11. Perequazione generalizzata e perequazione  
parziale. – 12. La perequazione compensativa. Un esempio positivo nella  
legislazione statale: l'acquisizione gratuita delle aree destinate ad edilizia  
residenziale pubblica nei commi 258 e 259 L. n. 244/2007 e nell'art. 11,  
comma 5, L. n. 133/2008. – 13. Legittimazione del modello perequativo  
rispetto alla zonizzazione e allo statuto della proprietà fondiaria. – 14. Le  
esperienze legislative negli Stati Uniti, in Francia e in Spagna.

### **9. Premessa: modelli o strumenti con finalità perequative in senso lato**

Nel variegato panorama della pianificazione urbanistica diversi  
risultano essere i modelli o strumenti perequativi prospettati in conformità  
ai principi democratici di uguaglianza e di giustizia sostanziale.

Si è già visto come negli anni '60 fu elaborato il progetto Sullo,  
nell'ambito del quale risulta delineato un *modello di esproprio  
generalizzato*, che si pone lo scopo di risolvere il problema delle  
disuguaglianze tra aree fabbricabili ed aree non fabbricabili, inevitabilmente  
generate dalle scelte di piano. Il modello è caratterizzato dalla seguente  
procedura:

1) esproprio generalizzato da parte del Comune di tutte le aree comprese  
nei piani particolareggiati, con conseguente acquisizione dei diritti di  
proprietà in favore del Comune medesimo. Evidentemente un tale  
strumento avrebbe risolto in radice il problema della c.d. rendita

parassitaria, dal momento che non avrebbe potuto generare quella distinzione tra proprietari “favoriti” e proprietari “danneggiati”, e ciò proprio per effetto dell’acquisizione a priori di tutte le proprietà in capo al Comune;

2) determinazione dell’indennità di esproprio in maniera diversificata per i terreni non edificabili e per quelli edificabili in base alle qualificazioni impresse dal precedente strumento urbanistico;

3) successiva cessione del diritto di superficie (mediante asta pubblica) su talune delle aree divenute di proprietà del comune e costituenti lotti fabbricabili per essere destinate a edilizia residenziale privata;

4) assegnazione alla Pubblica Amministrazione competente delle restanti aree destinate ad accogliere opere necessarie a soddisfare interessi pubblici;

5) divieto di ogni utilizzazione edilizia di aree dal momento dell’approvazione del piano regolatore fino all’approvazione dei piani particolareggiati.

Sul progetto Sullo, come sopra evidenziato, si aprirono accese polemiche che portarono al definitivo abbandono del medesimo e all’accantonamento per anni del problema della riforma urbanistica.

Un modello astrattamente idoneo a perseguire obiettivi perequativi è stato inoltre ravvisato nell’*esproprio generalizzato a prezzo agricolo*. Si tratta di una variante allo schema Sullo, che consentirebbe alla P.A. di acquisire tutte le aree per i fabbisogni collettivi a prezzi minimi, con conseguente neutralizzazione di ogni forma di rendita parassitaria e correlativo vantaggio economico-sociale per l’intera collettività; tale modello consentirebbe infatti al Comune di dirottare le risorse risparmiate nell’acquisizione di tutte le aree a prezzo agricolo verso l’offerta di maggiori servizi alla collettività.

È stato altresì delineato un modello basato sulla *separazione dello ius aedificandi dal diritto di proprietà*. Con questo strumento, censurato dalla Corte Costituzionale con la sentenza nr. 5/1980<sup>79</sup>, si perseguiva l'obiettivo di ridurre il dispendio di risorse necessario per l'acquisizione delle aree da destinare a usi pubblici e si riduceva la rendita parassitaria, senza però neutralizzarla, dal momento che permanevano le differenze tra proprietari che avrebbero potuto edificare, utilizzando al massimo i *diritti edificatori*, e proprietari soggetti all'espropriazione. Siffatto modello avrebbe permesso di eliminare soltanto le disuguaglianze tra i proprietari di terreni da espropriare per soddisfare esigenze pubbliche, senza però coinvolgere i proprietari di suoli destinati all'edilizia residenziale privata i quali, invece, avrebbero potuto comunque usufruire della rendita parassitaria al momento del rilascio della concessione edilizia portante il trasferimento di volumetrie edificabili destinate ad essere trasformate in edifici per il libero mercato.

Si è inoltre ipotizzato un modello di *tassazione capace di svuotare i valori immobiliari eccedenti il valore agricolo*. Il modello si pone all'esterno del sistema di pianificazione tradizionale, che rimane invariato, producendo un effetto perequativo in grado di rimediare alle sperequazioni generate dal piano. Evidentemente l'applicazione di un tale meccanismo avrebbe inciso sulla rendita parassitaria e, soprattutto, avrebbe consentito alla P.A. di redistribuire le risorse derivanti dalla tassazione in servizi utili alla collettività.

Sempre sul piano astratto, si è pensato ad un sistema di *nazionalizzazione delle terre*, rendendo di proprietà statale ogni parte del

---

<sup>79</sup> Con questa storica decisione, come noto, la Corte ha fissato il principio per cui lo *ius aedificandi* è immanente al diritto di proprietà, con la conseguenza che risulterebbe illegittimo un criterio di fissazione dell'indennità di esproprio basato sull'assimilazione giuridico-economica di tutte le aree ricadenti nel territorio comunale.

territorio nazionale e lasciandone ai privati la mera utilizzazione. Tuttavia un siffatto modello si pone in palese contrasto con il principio costituzionale per cui la proprietà è pubblica o privata ed i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

#### **10. La perequazione urbanistica nel suo modello standard e nei suoi elementi caratterizzanti**

Sul piano più strettamente empirico, va rilevato come i casi di perequazione urbanistica diffusi nella prassi applicativa del nostro Paese condividano un medesimo schema di riferimento:

- nel quadro di una pianificazione di medio e lungo periodo, l'amministrazione locale individua le aree destinate alla trasformazione urbanistica e procede alla loro perimetrazione;
- tali aree sono esaminate sotto l'aspetto funzionale (lo stato di fatto e la specifica funzione svolta da ciascuna area nel sistema urbanistico) e sotto l'aspetto giuridico (le disciplina prevista per ogni area dalla normativa urbanistica vigente);
- sulla base delle caratteristiche individuate, le aree destinate a trasformazione urbanistica sono differentemente classificate e ad ogni classe viene attribuito un indice di edificabilità che si applica indistintamente sia alle aree destinate ad usi privati sia a quelle destinate ad usi pubblici;
- ciascuna classe di aree viene infine suddivisa in comparti, all'interno dei quali i proprietari negoziano i *diritti edificatori* di cui sono titolari;

- in tale contesto anche i proprietari dei suoli destinati ad attrezzature collettive ed infrastrutture pubbliche sono titolari di *diritti edificatori* (cioè diritti insistenti su *volumetrie edificabili*) che però possono essere concretamente impiegati solo sulle aree destinate dal piano a edificazione privata;
- a loro volta, i proprietari di queste ultime aree, oltre ad utilizzare i diritti edificatori ad esse inerenti, hanno l'onere (pena il mancato rilascio del permesso di costruire) di “ospitare” le ulteriori volumetrie edificabili cedute da quei proprietari di suoli destinati a soddisfare esigenze collettive.

È evidente come tale tecnica pianificatoria intervenga a mitigare la naturale iniquità della zonizzazione attraverso la ripartizione del valore economico fondiario fra tutti i proprietari coinvolti nella trasformazione della città<sup>80</sup>.

Risulta così realizzato quel principio perequativo per cui la proprietà fondiaria è posta in condizione di “indifferenza” rispetto alle scelte del pianificatore, senza poi considerare che nel momento in cui i proprietari ottengono lo stesso indice edificatorio a prescindere dall'effettiva destinazione dei suoli, non sono più interessati a dirottare decisioni pubbliche verso interessi privati con quelle modalità a suo tempo evidenziate nello “*Scandalo urbanistico*” del ministro Fiorentino Sullo.

## **11. Perequazione generalizzata e perequazione parziale**

---

<sup>80</sup> E. MICELI, *Perequazione urbanistica*, Marsilio 2004, 199 ss.

La perequazione generalizzata (o illimitata) consiste in un modello pianificatorio caratterizzato dall'applicazione dei principi e dei criteri perequativi a tutto il territorio comunale ed a tutti gli interventi di trasformazione urbanistica, sia quelli soggetti a piani attuativi (piani particolareggiati di iniziativa pubblica, piani particolareggiati di iniziativa privata, convenzioni di lottizzazione, ecc.<sup>81</sup>), che quelli soggetti a intervento edilizio diretto, permesso di costruire o dichiarazione di inizio attività<sup>82</sup>.

In questo schema di pianificazione la *potenzialità edificatoria* complessiva è generata da tutte le aree coinvolte nel processo di trasformazione delineato dallo strumento urbanistico, indipendentemente dalla loro destinazione finale (aree destinate ad edificazione privata, aree destinate a standard, aree asservite alla dotazione territoriale, aree destinate all'edilizia residenziale pubblica, ecc.), ed a queste appartiene in misura corrispondente. Nello stesso modo sono ripartiti gli oneri previsti dagli interventi.

È evidente come tale modello presenti una maggiore complessità applicativa dal momento che l'*edificabilità* necessaria per un intervento può essere generata da qualunque area, a prescindere dalla relativa ed effettiva destinazione: le *potenzialità edificatorie* prodotte dovranno pertanto trovare applicazione nelle aree specificamente destinate all'edificazione.

In alcuni casi l'applicazione di questo modello prevede la determinazione a priori dei normali parametri di edificabilità, che vengono poi applicati in modo uniforme per categorie omogenee di aree. Siffatto modo di procedere non garantisce che l'edificabilità complessiva dello strumento urbanistico corrisponda alla reale *potenzialità edificatoria* prodotta dagli indici impiegati, che potrebbe perciò risultare maggiore o

---

<sup>81</sup> Vgs. L. 1150/1942, oltre alle specifiche leggi regionali

<sup>82</sup> Vgs. D.P.R. 380/2001, oltre alle specifiche leggi regionali

inferiore di quella complessivamente prevista dal piano: nel primo caso vi sarebbe una quota di *diritti edificatori* non convertibili<sup>83</sup>, fatto che potrebbe generare fondate contestazioni; nel secondo caso l'edificabilità complessiva del piano non sarebbe mai raggiungibile e con essa verrebbe a mancare la relativa quota di aree e di opere pubbliche non prevedibili a priori.

La sintesi descrittiva appena illustrata ha richiesto necessariamente una previa astrazione e generalizzazione del fenomeno. I modelli indicati non corrispondono perfettamente a casi applicativi specifici, ma raccolgono aspetti comuni che ricorrono nelle esperienze di applicazione in corso.

Rispetto all'ambito di applicazione del piano perequativo si rileva pertanto come si sia ormai consolidata la distinzione tra:

1. il modello che propone un'applicazione generalizzata della perequazione, nel senso di un'estensione delle sue regole a tutte<sup>84</sup> le aree di trasformazione e di espansione previste dallo strumento urbanistico;
2. e il modello che invece ne considera un uso parziale, circoscritto<sup>85</sup> ad aree ritenute di importanza strategica per lo sviluppo della città. In tal caso si trovano a convivere due regimi distinti:
  - a) da un lato, il regime tradizionale dello zoning correlato al regime di apposizione dei vincoli ai quali segue l'espropriazione;
  - b) dall'altro lato il regime perequativo che, invece, non prevede la previa apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio in sede di adozione e approvazione dello strumento urbanistico generale.

---

<sup>83</sup> Cioè non trasformabili né in "blocchetti di cemento" allocabili sulla stessa area che ha generato il diritto edificatorio, né in "blocchetti di banconote" come prezzo del trasferimento della volumetria su altra area a causa della carenza di aree ospitanti.

<sup>84</sup> Si può parlare di "macrosistema perequativo" per l'ordinato assetto del territorio.

<sup>85</sup> Si può parlare di "microsistema perequativo" per l'ordinato assetto del territorio

Un caso esemplare di esperienza riconducibile al modello di perequazione generalizzata si ravvisa nello strumento urbanistico di Casalecchio di Reno in provincia di Bologna. Più di ogni altra considerazione valgono gli esiti che questo piano ha prodotto: approvato nel 1992 risulta quasi completamente esaurito cinque anni più tardi a conferma dell'efficacia dell'impianto di regole elaborato. Non vanno tuttavia trascurate le circostanze specifiche che ne hanno favorito l'affermazione; prima fra tutte il determinarsi di una condivisione dei principi perequativi tra soggetto politico, proprietà ed operatori privati, così come l'azione di un apparato tecnico-amministrativo fortemente motivato e consapevole del suo ruolo di regolazione.

Le forme di perequazione parziale, invece, caratterizzano piani per i quali si prevede un meccanismo attuativo misto: all'interno di un impianto sostanzialmente elaborato secondo schemi di tipo tradizionale, si introducono regole perequative da applicare in ambiti circoscritti, in ragione di obiettivi specifici quali il perseguimento della qualità ecologica, una maggiore attenzione agli aspetti della qualità della forma insediativi, l'attenzione ad una componente specifica del sistema economico locale.

Entrambi i modelli richiamano la necessità di procedere alla classificazione del territorio in considerazione dello stato di fatto e di diritto in cui vengono a trovarsi i suoli, il che attiene sostanzialmente alla verifica del livello di urbanizzazione esistente, ma anche alla natura ed alla morfologia dei luoghi, nonché alla configurazione edificatoria ad essi attribuita dai precedenti strumenti urbanistici.

Si persegue così l'obiettivo di riconoscere i *diritti edificatori* sulla base delle caratteristiche intrinseche ed estrinseche dei suoli, dalle quali è possibile partire per connaturare la potenziale destinazione economica,

principio ineludibile secondo la Corte Costituzionale in materia di regime dei suoli e per questo già presente nella normativa espropriativa allorquando impone la valutazione delle possibilità legali ed effettive di edificazione delle aree<sup>86</sup>.

Nel caso della perequazione generalizzata gli esiti di questo processo analitico portano ad una completa classificazione del territorio comunale (intero territorio o compartimentazioni vaste di esso) al punto da comprendere nell'ambito di un perimetro circoscritto aree destinate ad utilizzazione privata ed aree per servizi pubblici o per edilizia sociale. La situazione è analoga a quella di un piano particolareggiato attuato con comparto o con piano convenzionato (ex artt. 23 e 28 L. 1150/1942), evidenziandosi come i comparti possano essere costituiti anche da più aree separate fra loro e come l'operazione realizzi un'ipotesi di urbanistica negoziata a sua volta espressione del principio della c.d. sussidiarietà "orizzontale" per cui <<*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*>><sup>87</sup>.

Rispetto al passato, cioè rispetto al modello di piano tradizionale, gli operatori devono tenere conto di una variabile in più dal momento che devono acquisire, oltre all'area destinata all'edificazione della "città privata" (il cui sedime è destinato al mercato edilizio privato), altre aree destinate a servizi e dotazioni per l'edificazione della "città pubblica"; generalmente queste aree non sono individuate a priori, ma possono essere scelte e acquisite all'interno di un mercato vasto costituito dall'insieme delle aree site nel territorio comunale o nel compartimento.

---

<sup>86</sup> Art. 37, comma 3, D.P.R. 327/2001.

<sup>87</sup> Art. 118, comma 4, Costituzione.

In caso di interventi soggetti a piani attuativi non perimetrati dallo strumento urbanistico generale l'operatore dovrà concordare con il Comune sia il perimetro delle aree destinate al mercato edilizio privato che il perimetro delle aree per servizi, valutando una pluralità di alternative, ovviamente in coerenza con le indicazioni dello strumento urbanistico generale.

Conseguentemente, la formazione dei piani attuativi può comportare:

- lo svolgimento contestuale del contraddittorio con il Comune e delle trattative con i diversi proprietari di aree, non essendo predefinito il perimetro del piano attuativo (sia quello inerente alla realizzazione della "città privata" che quello relativo alla realizzazione della "città pubblica"); contraddittorio e trattative sono finalizzati alla definizione di un perimetro di piano attuativo che ottimizzi ad un tempo l'interesse pubblico (dotazione di servizi e disegno urbano) e l'interesse privato (acquisizione di aree a prezzi di mercato);
- la conclusione contestuale del contraddittorio con il Comune (con un assenso preliminare e l'individuazione delle aree interessate dal piano attuativo, anche lontane fra loro) a cui segue la stipula di contratti di opzione o di preliminari condizionati per l'acquisto delle aree interessate dall'intervento.

È probabile che non esista perfetta corrispondenza fra la quantità di *diritti edificatori* richiesti (in funzione dell'edificabilità ammessa sull'area destinata alla realizzazione della "città privata") e la quantità di *diritti edificatori* offerti e generati dalle aree destinate a servizi, in assenza di un loro frazionamento.

Si potranno quindi verificare i seguenti casi:

- un venditore è disponibile a frazionare l'area di sua proprietà, destinata a servizi secondo il modulo perequativo, cedendone una porzione corrispondente ai *diritti edificatori* richiesti<sup>88</sup>;
- il compratore è disponibile ad acquisire un'area destinata a servizi che genera *diritti edificatori* in eccedenza, rispetto alla domanda. Il compratore frazione successivamente l'area da cedere al Comune per servizi, corrispondente ai diritti edificatori trasferiti sull'area destinata all'edificazione privata. Conserva la porzione restante di area ed i corrispondenti *diritti edificatori*, per destinarla a nuovi interventi o per cederla sul mercato immobiliare;
- il compratore è disponibile ad acquisire un'area destinata a servizi pubblici che genera *diritti edificatori* in eccedenza rispetto alla domanda; quindi cede al Comune un'area per servizi maggiore del dovuto, senza frazionamenti. Conserva così i *diritti edificatori* corrispondenti alla maggiore cessione, da destinare a nuovi interventi o da cedere sul mercato immobiliare;
- il compratore acquisisce un'area con *diritti edificatori* insufficienti e integra l'edificabilità acquisendo sul mercato ulteriore *volumetria edificabile*.

In regime di perequazione generalizzata normalmente il compratore: a) acquisisce un'area destinata alla realizzazione della "città pubblica" e i suoi *diritti edificatori*; b) dopodichè cede al Comune tale area,

---

<sup>88</sup> Es.: il venditore è proprietario di un'area di 1000 mq a cui è stato attribuito un indice di edificabilità che produce 800 mc di volumetria edificabile; nell'operazione il venditore fraziona l'area in due unità di 500 mq, dopodichè cede gratuitamente al Comune una delle due aree destinata a uso pubblico (es. giardini pubblici), depurata dei diritti edificatori che invece venderà secondo il relativo valore venale. L'operazione realizza un triplice effetto:

- 1) il proprietario rimane titolare di un'area di 500 mq, di per sé edificabile per 400 mc;
- 2) lo stesso diventa titolare del diritto di proprietà su una autonoma volumetria di 400 mc, monetizzabile sul mercato dei diritti edificatori in quanto cosa (immateriale) che può formare oggetto di diritti ex art. 810 c.c.;
- 3) il Comune avrà acquisito a costo zero l'area per realizzare il giardino pubblico.

previa estrapolazione dei *diritti edificatori*; c) quindi utilizza su una diversa area destinata all'edificazione privata i *diritti edificatori* così estrapolati dall'area destinata a servizi.

In un unico contesto i diritti trasmigrano dall'area destinata alla realizzazione della "città pubblica" (area costituente ora demanio o patrimonio indisponibile della pubblica amministrazione) all'area destinata alla realizzazione della "città privata".

In tale contesto riemergono le problematiche concernenti la natura giuridica dei *diritti edificatori*, presupposto necessario per la individuazione del regime giuridico dei relativi atti di trasferimento e trascrizione, nonché le questioni di carattere fiscale.

Sorgono inoltre i problemi: a) della legittimità della perequazione generalizzata in mancanza di un'apposita copertura legislativa; b) della istituzione di un registro pubblico di trascrizione delle negoziazioni dei *diritti edificatori*; c) nonché della istituzione di un ente *ad hoc*<sup>89</sup> preposto alla gestione, controllo e vigilanza del mercato dei *diritti edificatori*.

Questi aspetti saranno sviluppati nel capitolo V relativo all'analisi delle problematiche sottese all'immissione dell'istituto della perequazione nel mondo giuridico.

---

<sup>89</sup> Negli Stati Uniti, come si avrà modo di precisare, è stata creata una istituzione ad hoc: la "Banca Tdr": non sempre il mercato funziona spontaneamente, pertanto, nei momenti in cui la domanda di diritti edificatori è debole o addirittura inesistente, apposite banche pubbliche istituite dalla Municipalità, insieme con altri enti, provvedono ad acquistare i diritti edificatori offerti in vendita, immettendoli nel mercato in un successivo momento.

**12. La perequazione compensativa. Un esempio positivo nella legislazione statale: l'acquisizione gratuita delle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica nei commi 258 e 259 L. n. 244/2007 e nell'art. 11, comma 5, L. n. 133/2008.**

Si è già visto come per le amministrazioni locali sia molto sentito il problema della mancanza di risorse finanziarie per acquisire al patrimonio pubblico, attraverso lo strumento tradizionale dell'espropriazione, le aree necessarie a soddisfare interessi collettivi.

Da qui l'espedito di utilizzare la "risorsa territorio" come merce di scambio (in luogo della "risorsa denaro", notoriamente carente nei bilanci della p.a.) attraverso il meccanismo della concessione ai privati di *diritti edificatori* spendibili in altre aree del territorio comunale.

Si configura così un meccanismo di tipo compensativo, che mira per l'appunto a compensare il proprietario inciso dal vincolo espropriativo attraverso la possibilità di un equo ristoro che può assumere varie forme:

- (1) sotto forma di quote di edificabilità assegnate al proprietario espropriato;
- (2) in termini di recupero di cubature in altre aree<sup>90</sup>;
- (3) in termini di permuta con altre aree;
- (4) mediante possibilità di mantenere la proprietà dell'area e di realizzare direttamente gli interventi pubblici per servizi e di gestirli mediante convenzione<sup>91</sup>.

Ancorché la legislazione statale non preveda esplicitamente la compensazione come istituto generale, la Corte costituzionale con la nota sentenza nr. 179/1999 ha riconosciuto la legittimità dei <<rimedi

---

<sup>90</sup> art. 30, legge Emilia Romagna nr. 20/2000.

<sup>91</sup> artt. 11, co. 3 e 12, co. 9, legge Lombardia.

*compensativi tutte le volte in cui non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati>>.*

Occorre pertanto muovere dalla constatazione che il Giudice delle leggi ha già riconosciuto la conformità all'ordinamento di moduli di perequazione compensativa anche a prescindere da specifiche previsioni normative.

Di particolare interesse risulta l'art. 9 del d.d.l. nr. 3519/2005 (attuazione del piano urbanistico), il quale prevede:

- 1) che l'attuazione dello strumento urbanistico debba essere comunque subordinata alla esistenza o alla realizzazione delle dotazioni territoriali;
- 2) che il piano urbanistico possa essere attuato anche con sistemi perequativi e compensativi secondo criteri e modalità stabiliti dalle regioni;
- 3) che la perequazione si realizzi con l'attribuzione di *diritti edificatori* alle proprietà immobiliari ricomprese in determinati ambiti territoriali, in percentuale dell'estensione o del valore di esse e indipendentemente dalla specifica destinazione d'uso;
- 4) che i *diritti edificatori* siano trasferibili e liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali;
- 5) che nelle ipotesi di vincoli di destinazione pubblica, anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi negli ambiti oggetto di attuazione perequativa, in alternativa all'indennizzo monetario previsto per la procedura di espropriazione il proprietario interessato possa chiedere:
  - il trasferimento dei *diritti edificatori* di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità;
  - la permuta dell'area con area di proprietà dell'ente di pianificazione, con gli eventuali conguagli;

- ovvero la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'amministrazione per la gestione di servizi.

Evidentemente la perequazione compensativa si inserisce nel novero dei modelli perequativi in quanto strumento efficace per il perseguimento dell'ordinato e ottimale assetto del territorio, configurando un paradigma a caratteristiche e finalismo in parte diversi da quelli che connotano la perequazione strettamente intesa.

Nella sua dimensione compensativa, invero, la perequazione è tesa a salvaguardare al contempo esigenze di finanza pubblica ed esigenze di uguaglianza tra proprietari interessati dall'esercizio della funzione di governo del territorio.

Nella sua dimensione strettamente perequativa, invece, la perequazione è tesa a favorire l'indifferenza dei proprietari di fronte alle scelte discrezionali insite nello strumento urbanistico, così da evitare finanche qualsivoglia pressione che possa inficiare il corretto esercizio della funzione amministrativa-pianificatoria.

Va infine richiamata la legge finanziaria 2008, che all'art. 1, commi 258 e 259, ha introdotto "misure compensative" da parte dei Comuni, a favore di chi cede gratuitamente aree ed immobili da destinare ad edilizia residenziale. Viene previsto, al riguardo, che negli strumenti urbanistici possano essere definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare ad edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale ed in relazione all'entità ed al valore della trasformazione, con possibilità, in tali ambiti, di eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale.

A fronte di cessioni siffatte, il Comune può consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimo della capacità edificatoria prevista per detti ambiti.

Ancor più di recente è intervenuto l'art. 11, quinto comma, della legge 6 agosto 2008, n. 133 (legge finanziaria per il 2009), che, al fine di incentivare l'edilizia residenziale sociale, prevede:

- il trasferimento di *diritti edificatori* in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;
- forme di incrementi premiali di *diritti edificatori* finalizzati alla dotazione di servizi e spazi per la città pubblica;
- forme di cessione, in tutto o in parte, dei *diritti edificatori* come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubbliche da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate.

Le disposizioni menzionate colgono aspetti che trascendono in parte l'ambito tipico della disciplina della perequazione, per incentivare il ricorso ai meccanismi delle c.d. premialità edilizie quali strumenti idonei a risolvere il problema della scarsità delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione delle infrastrutture di interesse pubblico.

Tuttavia, indipendentemente da ciò, neppure tali previsioni sembrano ovviare alla mancanza di una disciplina statale che, rispettosa del testo costituzionale, proceda alla determinazione dei principi fondamentali della materia. È d'uopo rimarcare che in giuoco non sono soltanto i confini tracciati dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di governo del territorio, ma altresì, la materia dell'ordinamento civile e le connesse

garanzie sottese al diritto di proprietà, attribuita dalla Carta fondamentale (art. 117, lett. l) alla legislazione esclusiva statale<sup>92</sup>.

### **13. Legittimazione del modello perequativo rispetto alla zonizzazione e allo statuto della proprietà fondiaria.**

Il dibattito attorno al tema della perequazione prese spunto dalla presentazione a Roma, in occasione dell’VIII Congresso Nazionale dell’Istituto Nazionale di Urbanistica tenutosi nel dicembre del 1960, di un articolato progetto di legge denominato “Codice dell’urbanistica”<sup>93</sup>. La perequazione veniva presentata come uno strumento, da utilizzare all’interno dei comparti, mediante il quale *<<le particelle cui è attribuito un volume effettivo inferiore a quello teorico medio, riceveranno, a perequazione, un compenso di diritto di volume da parte delle particelle cui è stato attribuito valore maggiore di quello teorico medio>>*.

Nel clima culturale generato da quella proposta si inserì anche il progetto di legge urbanistica, predisposto dalla commissione di studio su incarico del Ministro Fiorentino Sullo, fondato sull’esproprio generalizzato di tutte le aree di trasformazione urbanistica; ma tale progetto, come noto, fu duramente contestato e cadde nel vuoto.

Tuttavia il fallimento del d.d.l. Sullo non segnò la fine del dibattito scientifico e politico sul tema, soprattutto in considerazione del fatto che la perequazione non realizza una equiparazione tra valori edificatori dei suoli, né li azzerava assumendoli tutti come agricoli, ma si pone l’obiettivo –

---

<sup>92</sup> G.F. CARTEI, T. PONTELLO, *Governo e mercato dei diritti edificatori, esperienze regionali a confronto*, 109 ss.

<sup>93</sup> D. CHICCO, *Il codice dell’urbanistica*, in *Urbanistica Quaderni* nr. 6, 1995

secondo l'accezione più comunemente accolta – di assicurare condizioni di parità di trattamento tra soggetti titolari di aree poste in analoga condizione di fatto e di diritto, riducendo così le distorsioni determinate dalla rendita (di posizione) che deriva da una scelta di piano .

La convenienza del metodo perequativo è ormai ampiamente riconosciuta dagli operatori del settore urbanistico-edilizio per una serie di ragioni:

- perché garantisce una maggior disponibilità sul mercato di volumi edificatori a favore delle imprese;
- perché consente la copertura del fabbisogno delle opere di urbanizzazione da parte dei privati, che vengono incentivati a realizzare dette opere in quanto ricevono come contropartita l'assegnazione di volumetrie edificabili;
- perché rivela uno stretto collegamento tra la realizzazione di interventi edilizi e la copertura del fabbisogno di aree pubbliche e di opere di urbanizzazione.

L'uso dei principi di perequazione urbanistica all'interno dei piani regolatori ha ottenuto il primo positivo riconoscimento anche da parte della giurisprudenza con la sentenza del TAR Emilia Romagna del 14 gennaio 1999, nr. 22.

Tale sentenza non si limita a dare una soluzione al caso concreto, ma compie preganti considerazioni di carattere generale sull'urbanistica e in particolare sulla perequazione.

Il caso riguardava il ricorso proposto da una società proprietaria di un'area sita nel comune di Reggio Emilia, la quale metteva in discussione la legittimità giuridica del meccanismo perequativo utilizzato. L'area ricadeva all'interno di un comparto oggetto di intervento urbanistico preventivo,

classificato come “*zona integrata a valenza ecologica*”, e cioè una categoria di aree dove gli strumenti urbani prevedono destinazioni multifunzionali e un’ampia quota di verde pubblico. Sotto il profilo attuativo la variante riguardava l’utilizzo della tecnica di perequazione, assegnando alle aree di trasformazione indici di edificabilità territoriali unificati per situazioni tra loro omogenee e introducendo l’obbligo della cessione al Comune delle aree da destinare a verde pubblico e servizi in modo proporzionale alla superficie di proprietà.

La società ricorrente contestava di avere un diritto edificatorio inferiore a quello previsto dalle leggi regionali sulle zone C di espansione e che le zone a verde privato fossero superiori a quelle previste dal DM 1444/1968.

Il TAR ha respinto il ricorso affermando che le *zone integrate a valenza ecologica* sono zone miste o speciali, alle quali non si possono applicare le normative nazionali e regionali sulle zone omogenee. Il Giudice ha riconosciuto come alla base dello strumento impugnato stia una scelta che si colloca in sintonia con “*gli sviluppi, culturali e giuridici, più recenti in materia urbanistica*”, che consiste nell’abbandono dell’ottica della rigida zonizzazione cui si accompagna un’attività di pianificazione nella quale è insita una diversità di trattamento tra le diverse zone del territorio, e nell’accoglimento di una “*filosofia urbanistica (...) che mira, da un lato, ad un uso flessibile del suolo (...) e all’introduzione, dall’altro, di meccanismi perequativi(...)*”. Secondo il TAR la perequazione urbanistica è in sintonia anche con i più recenti sviluppi di diritto positivo, che superano il tradizionale modello di rigida zonizzazione urbana; essa, infatti, fa esplicito riferimento al programma integrato di intervento, al programma di riqualifica urbana e al programma di recupero urbano.

Alla luce di questa breve sintesi della sentenza, non è difficile intuire il suo contenuto di novità anche da un punto di vista pratico, dal momento che essa, in assenza di disposizioni legislative, ha introdotto principi giurisprudenziali generali in materia. Il Giudice ha inoltre motivato la propria decisione su argomentazioni convincenti che si basano sulla comparazione giuridica con altri Paesi Europei (Berlino, Barcellona, Madrid) e che tengono conto delle più recenti tendenze evolutive dell'urbanistica nel nostro ordinamento.

Un ulteriore riconoscimento giurisprudenziale in tema di principi perequativi è offerto dalla sentenza del 20 maggio 1999, numero 179, dove la Corte Costituzionale ha posto un'importante limitazione al potere dei soggetti pubblici di vincolare e conformare la proprietà privata. La sentenza, riassumendo le vicende degli ultimi trenta anni sul tema, impone al legislatore un indennizzo per i proprietari delle aree sottoposte a vincoli urbanistici di inedificabilità oltre i limiti di legge dei cinque anni. Con tale decisione, la Corte cerca di trovare una soluzione di compromesso che risolva sia il problema dei Comuni che difficilmente riescono a realizzare le opere di interesse generale nel termine dei cinque anni dal momento dell'apposizione del vincolo, sia quello dei proprietari delle aree sottoposte ai vincoli reiterati. La Corte dichiara, infatti, l'*illegittimità costituzionale del combinato disposto* degli articoli 7 numeri 2, 3, 4 e 40 della legge nr. 1150/1942, con l'articolo 2, primo comma, della legge 1187 del 1968, laddove alla reiterazione del vincolo preordinato all'espropriazione o di inedificabilità non segua l'indennizzo; si ammette inoltre la possibilità di reiterare il vincolo alle condizioni di un "*motivo attuale*", di una "*ponderazione d'interessi pubblico-privato*", di una "*giustificabilità delle*

*scelte*”, nonché di un “*indennizzo*” pari ad un serio ristoro per il proprietario sacrificato.

Ad un’attenta lettura della decisione della Corte, tuttavia, ci si accorge che contiene spunti estremamente innovativi, soprattutto in tema di perequazione urbanistica. Il Giudice costituzionale, infatti, indica tassativamente nella sentenza i casi in cui l’obbligo di indennizzo è escluso; essi sono, rispettivamente, i vincoli imposti ad intere categorie di beni (che interessano la generalità dei soggetti con una sottoposizione indifferenziata di essi ad un particolare regime secondo le caratteristiche intrinseche dei beni stessi), i vincoli paesistico-ambientali, i limiti non ablatori (altezze, cubature,...), i limiti che non superano la normale tolleranza e non eccedono la durata quinquennale, nonché i <<*vincoli che importano una destinazione realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi attuabili anche dal privato e senza necessità di previa ablazione del bene*>>.

Nonostante la Corte non parli direttamente ed esplicitamente di perequazione urbanistica, la categoria dei vincoli in ultimo esposta<sup>94</sup> sembra comprendere implicitamente quelli contenuti nei piani regolatori perequativi, che si pongono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo. Nei casi di perequazione urbanistica, infatti, il vincolo che impone l’obbligo della cessione di aree per la realizzazione di opere pubbliche viene compensato con la previsione dell’incremento e del trasferimento di *diritti edificatori* in altre aree<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Vgs. punto 5 della sentenza nr. 179 del 1999.

<sup>95</sup> S. MACCHI, *La perequazione urbanistica*.

È evidente come si sia posto da più parti il problema se l'adozione del modello di pianificazione perequativa richiedesse o meno copertura legislativa nazionale o almeno di rango regionale.

Se da un lato manca una legge statale sui principi in materia di governo del territorio, dall'altro in molte regioni il legislatore regionale ne ha delineato i tratti generali.

In altri termini, ci si domanda se la perequazione sia possibile direttamente ad opera dei Comuni a prescindere da una precisa ed esplicita disposizione di legge nazionale o regionale.

Si pone quindi il problema della compatibilità tra le scelte dell'amministrazione comunale e la disciplina dell'art. 7 della L. 1150/1942, che individua nella suddivisione del territorio in zone il nucleo essenziale del piano regolatore generale.

In effetti la perequazione non deroga al principio della zonizzazione, poiché si inserisce nella fase attuativa del piano e coinvolge alcuni ambiti di territorio ordinati in comparti, all'interno dei quali risultano compresenti aree edificabili ed aree destinate a servizi. Sembra, dunque, che il comparto perequativo non si sostituisca alla tecnica della zonizzazione, ma si inserisca in un momento ad essa successivo, là dove si verifica una redistribuzione dei *diritti edificatori*, che vengono attribuiti in maniera uguale ai proprietari dei terreni ricadenti nello stesso comparto; ciò consente anche di ridistribuire gli oneri di cessione delle aree, evitando discriminazioni e il ricorso alle procedure espropriative. Non va tuttavia sottaciuto che la concreta realizzazione delle previsioni perequative è possibile soltanto attraverso il consenso dei privati coinvolti, in mancanza

del quale l'amministrazione sarà costretta a fare ricorso ai tradizionali strumenti espropriativi<sup>96</sup>.

Per tali considerazioni i modelli perequativi si pongono come incentivo ad una amministrazione consensuale, ma non riescono ad imporsi come una regola generale, dal momento che manca una precisa legge statale che preveda la perequazione come strumento giuridico ulteriore rispetto al tradizionale strumento espropriativo e in grado di meglio assicurare la funzione sociale della proprietà ex art. 42 Cost.

Ad oggi risultano pendenti in Parlamento vari disegni di legge<sup>97</sup> precisamente volti a disciplinare l'istituto della perequazione. Si prevede in particolare:

- che l'Amministrazione, ai fini dell'attuazione dello strumento urbanistico generale, può applicare il principio della perequazione urbanistica, che consiste nel riconoscere a tutte le proprietà immobiliari

---

<sup>96</sup> Cons. Stato, sez. IV, nr. 4545 del 13/07/2010 <<...ciò che conta è che oggi, essendo venuta meno la previgente riserva alla legge dei casi in cui alle amministrazioni è consentito ricorrere ad accordi in sostituzione di provvedimenti autoritativi, tale possibilità deve ritenersi sempre e comunque sussistente (salvi i casi di espresso divieto normativo); col che, secondo l'opinione preferibile, non è stato affatto introdotto il principio della atipicità degli strumenti consensuali in contrapposizione a quello di tipicità e nominatività dei provvedimenti, atteso che lo strumento convenzionale dovrà pur sempre prendere il posto di un provvedimento autoritativo individuato fra quelli "tipici" disciplinati dalla legge: a garanzia del rispetto di tale limite, lo stesso art. 11 della legge 241/1990 prevede l'obbligo di una previa determinazione amministrativa che anticipi e legittimi il ricorso allo strumento dell'accordo.

Pertanto, nel caso di specie l'Amministrazione altro non ha fatto - lo si ribadisce - che predeterminare le condizioni alle quali potranno attivarsi i ridetti meccanismi convenzionali, solo se e quando i proprietari interessati ritengano di voler avvalersi degli incentivi cui sono collegati (e, cioè, di voler fruire della volumetria aggiuntiva assegnata ai loro suoli dal P.R.G.); ove ciò non avvenga, il Comune che fosse interessato alla realizzazione di opere di urbanizzazione e infrastrutture dovrà attivarsi con gli strumenti tradizionali all'uopo predisposti dall'ordinamento, in primis le procedure espropriative (naturalmente, se del caso, previa localizzazione delle aree su cui operare gli interventi e formale imposizione di vincoli preordinati all'esproprio con apposita variante urbanistica).

È proprio la natura "facoltativa" degli istituti perequativi de quibus, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost....

>>

<sup>97</sup> ddl nr. 3519; ddl nr. 2319; ddl nr. 3519; ddl nr. 446 del 2008.

ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica un *diritto edificatorio* la cui entità sia “indifferente” rispetto alla destinazione d’uso, ma derivi invece dallo stato di fatto e di diritto in cui si trovano le proprietà stesse al momento della formazione del piano;

- che la perequazione urbanistica è una modalità di attuazione finalizzata ad assicurare le trasformazioni previste dagli strumenti di governo del territorio, nonché l’equità di trattamento fra le proprietà coinvolte nelle relative previsioni attraverso la ripartizione dei *diritti edificatori* e dei conseguenti oneri per le proprietà immobiliari ricadenti in ogni ambito oggetto di trasformazione urbanistica;
- che l’utilizzazione dei *diritti edificatori* avviene a seguito di contratti di trasferimento di volumetria;
- che la Conservatoria dei registri immobiliari provveda alla registrazione dei citati contratti di trasferimento di volumetria;
- che il Comune istituisce, anche ai fini delle verifiche del raggiungimento dei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria, un registro dei contratti di trasferimento dei *diritti edificatori* stipulati, corredato di idoneo sistema informativo su base catastale.

Tale approccio è già presente nella totalità delle esperienze di perequazione urbanistica, laddove si è essenzialmente declinato il modulo base del comparto, ex art. 23 L. 1150/1942<sup>98</sup>, la cui crescente applicazione, avallata dalla giurisprudenza, deriva dalla possibilità, prima esclusa, di ricomprendervi anche le aree e gli spazi pubblici per servizi<sup>99</sup>.

Può dunque affermarsi che il sistema della perequazione si muove legittimamente nell’ambito della disciplina generale della legge del 1942,

---

<sup>98</sup> L’istituto del comparto in passato aveva avuto scarsa applicazione pratica, essendo stato per decenni obliterato dagli strumenti urbanistici a causa della maggiore duttilità dell’istituto della convenzione di lottizzazione ex art 28 L. 1150/1942, che invece ha trovato larga applicazione.

<sup>99</sup> Cons. Stato, sez. V, 7 dicembre 1979, nr. 772

significando tuttavia la necessità di un esplicito intervento normativo a livello statale in grado di fornire una disciplina dettagliata dell'istituto, così da risolvere il problema dell'incidenza della tecnica pianificatoria di tipo perequativo sullo statuto della proprietà oltre alle varie problematiche finora venute alla luce.

Invero, la pianificazione del territorio e l'attribuzione di oneri o utili a privati (proprietari delle aree interessate), si scontra inevitabilmente con il concetto di proprietà privata come massimo diritto, esempio tipico di situazione assoluta fornita di tutela completa e diretta, che esprime la signoria del soggetto su un bene, nel caso di specie immobiliare.

Tuttavia, la stessa Costituzione prevede la possibilità che l'ordinamento statale limiti la proprietà privata per assicurare la funzione sociale<sup>100</sup>, con conseguenti e importanti corollari che investono il potere pubblico nel governo del territorio. Invero, la funzione sociale assegnata alla proprietà è locuzione che si realizza nel momento stesso della scelta pianificatoria: le aree ricomprese nell'ambito di azione della P.A. chiamata ad intervenire possono realizzare la loro intrinseca funzione sociale in modi assolutamente differenti, lasciando un'ampia discrezionalità all'amministrazione che agisce.

Le considerazioni appena svolte offrono inoltre lo spunto per rimarcare come la perequazione urbanistica costituisca uno strumento idoneo a realizzare simultaneamente il principio della funzione sociale della proprietà ed il principio di uguaglianza.

In particolare il principio di uguaglianza impone che la intrinseca discriminatorietà della pianificazione urbanistica venga mediata da strumenti atti a ripartire equamente tra i proprietari interessati oneri e utilità

---

<sup>100</sup> all'art. 42 comma 2, appunto, il Costituente si occupa della sorte delle aree

derivanti dall'attività amministrativa; soprattutto impone che la perequazione non venga estesa a tutte le aree comprese nel territorio comunale, ma solo a quelle con una vocazione edificatoria<sup>101</sup>, dal momento che situazioni tra loro omogenee devono ricevere lo stesso trattamento giuridico e situazioni disomogenee devono invece sottostare ad un regime differenziato.

Le aree a vocazione edificatoria vanno poi individuate in quelle già servite dalle principali infrastrutture o attigue al centro abitato, nonché in quelle che hanno acquisito comunque una concreta aspettativa di trasformabilità e dunque un valore di mercato diverso da quello meramente agricolo.

Queste considerazioni risultano in realtà già presenti nella nota decisione della Corte costituzionale, nr. 5/1980, chiamata a decidere della legittimità costituzionale dei criteri per il calcolo dell'indennizzo in caso di espropriazione: *<<tale indennizzo deve rappresentare un serio ristoro della perdita subita dall'espropriato, e perché ciò possa realizzarsi occorre fare riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali fatte palesi dalla sua potenziale utilizzazione economica ed occorre perciò tener conto della destinazione delle aree alla edificazione [...] il criterio del valore agricolo delle aree non considera le caratteristiche specifiche del bene da espropriare ed il valore di esso secondo la sua destinazione economica, introducendo un elemento di valutazione del tutto astratto, che porta la liquidazione ad indennizzi sperequati rispetto a terreni destinati ad insediamenti edilizi che non hanno alcuna relazione con le colture praticate*

---

<sup>101</sup> E. BOSCOLO, *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, in rivista giurica dell'edilizia, 2002, 823, nota come la perequazione facendo sfumare la linea di censura rigida tra aree edificabili ed aree vincolate 8 modello su cui si incentra il d.m. 2 aprile 1968, nr. 1444, consenta di evitare la disparità tra proprietari conseguente al piano e favorisca la creazione di un patrimonio pubblico senza ricorrere all'esproprio; l'autor, inoltre, ritiene come praticabile la perequazione solamente nelle aree di espansione.

*nella zona. Sussiste, altresì, il contrasto con il principio di uguaglianza sotto un quadruplice profilo: terreni in uguale situazione, stante la loro destinazione edilizia, potrebbero venire indennizzati in maniera diversa in relazione al maggiore o minore pregio delle zone agricole nelle quali sono posti; disparità di trattamento si determinerebbe fra gli espropriati per effetto della attribuzione del coefficiente di maggiorazione dell'indennità relativamente alle aree situate all'interno dei centri edificati, con sacrificio dei diritti dei proprietari delle aree immediatamente adiacenti al perimetro urbano, che pur si trovano in situazione sostanzialmente omogenea stante la contiguità e la identità della destinazione delle aree; mentre per i terreni agricoli l'indennità, sia pure a seguito di opposizione dell'interessato, viene ad essere determinata sulla base delle colture effettivamente praticate nel fondo, rispetto alle aree a destinazione edilizia si adottano criteri astratti e irrazionali; altra irrazionale disparità di trattamento si verifica, poi, tra proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimento di espropriazione e proprietari di aree aventi identiche caratteristiche, e poste nella stessa zona, che possono disporre in regime di libera contrattazione>>.*

#### **14. Le esperienze legislative negli Stati Uniti, in Francia e in Spagna.**

Nel nostro Paese le modalità di governo del territorio attraverso lo strumento perequativo sono state ispirate ed in parte mutate dalle esperienze sviluppatasi nel resto d'Europa e finanche negli Stati Uniti.

Negli Stati Uniti la teoria della perequazione urbanistica e del trasferimento dei *diritti edificatori* risale addirittura agli anni '60, anche se

trova una prima importante teorizzazione nel 1974 con i “*Development Impact Fees*”, con cui si cerca di trovare una soluzione efficace che permetta alle amministrazioni locali di recuperare quel capitale a loro necessario per favorire la realizzazione, o l’espansione, dei servizi necessari alla crescita della comunità; i fondi necessari vengono recuperati attraverso i contributi erogati dallo Stato centrale, così che lo sviluppo sia potenzialmente più forte non gravando sulle spalle della comunità con ulteriori tasse o prelievi fiscali<sup>102</sup>.

Allo strumento dello zoning vengono inoltre trovate due alternative: i “Tdr” (transfert development rights - trasferimento dei diritti di sviluppo) ed i “Pdr” (Acquisizione dei Diritti di Sviluppo).

Il sistema “Tdr” nasce negli Stati Uniti non per acquisire aree per servizi, ma per salvaguardare l’ambiente ed il patrimonio storico-architettonico, senza penalizzare i proprietari dei beni che vengono vincolati al perseguimento di una finalità collettiva rispetto agli altri. Infatti, per preservare l’ambiente naturale ed inibirvi l’edificazione, alle aree di pregio ambientale si attribuiscono i *diritti edificatori*, ma nello stesso tempo si stabilisce che tali diritti siano utilizzati altrove, in aree destinate allo sviluppo urbano.

Negli Stati Uniti, a differenza degli schemi praticati in Italia, la proprietà dei suoli, depurata dall’edificazione, resta privata.

Queste pratiche perequative e compensative sono molto diffuse: talvolta sono espressamente previste dalla legislazione di uno Stato, altre volte non lo sono, ma comunque vi si fa ricorso. Esse hanno solide fondamenta nella storia urbana del paese: la stessa città di New York fin

---

<sup>102</sup> FUSCO GIRARD L., *La perequazione urbanistica: esperienze e questioni*, in *Urbanistica*, nr. 109, 1997.

dall'inizio del '900 ha usato il "Tdr." proprio per conservare i beni di pregio storico-architettonico di proprietà privata.

Un'altra peculiarità dell'esperienza statunitense è l'esistenza di una specifica istituzione denominata "Banca Tdr": non sempre il mercato funziona spontaneamente, pertanto, nei momenti in cui la domanda di *diritti edificatori* è debole o addirittura inesistente, apposite banche pubbliche (istituite dalla Municipalità insieme con altri enti) provvedono ad acquistare i *diritti edificatori* offerti in vendita, immettendoli nel mercato in un successivo momento.

Infine, un ulteriore strumento usato negli Stati Uniti, e che ha riscosso un successo notevole, è il meccanismo dei "*Development Agreement*": esso si basa sulla stipula di accordi tra le amministrazioni ed i singoli imprenditori, e prevede, come forma di pagamento, non solo esazioni in moneta ma soprattutto in natura.

È evidente come il pagamento in natura costituisca un elemento di forte affinità con l'istituto della compensazione affermatosi nella prassi urbanistica italiana e ora specificamente contemplato nei commi 258 e 259 della L. n. 244/2007, laddove si prevede l'acquisizione gratuita delle aree destinate ad edilizia residenziale pubblica a fronte del riconoscimento di volumetrie edificabili suscettibili di valutazione economica. Con questo strumento si cerca di trovare una soluzione equa per suddividere, tra pubblico e privato, i rischi che possono sorgere nel caso si debbano realizzare importanti opere pubbliche<sup>103</sup>.

In Francia la riforma Galley sancì fin dal 1975 la separazione dei diritti di costruzione dai diritti di proprietà sul suolo: il *diritto edificatorio*

---

<sup>103</sup> FUSCO GIRARD L., *La perequazione urbanistica: esperienze e questioni*, in *Urbanistica*, nr. 109, 1997.

attiene al diritto di proprietà fino ad un determinato limite, il *plafond legal de densité*, corrispondente ad un indice di fabbricabilità di 3 mc/mq. Qualora la costruzione di un immobile ecceda la superficie fissata dalla legge è previsto un versamento perequativo alla collettività commisurato al valore di mercato della “superficie mancante”.

Il valore molto elevato del *plafond* fa scattare il meccanismo perequativo solo nelle zone urbane centrali: è stato calcolato che, in quegli anni, il meccanismo avrebbe riguardato solo l'1,50% dei permessi di costruzione, corrispondenti tuttavia al 44% dei valori fondiari in gioco<sup>104</sup>.

I comuni francesi godono inoltre di un diritto di prelazione sui suoli urbani, che consente di condizionarne il mercato, e sui suoli da urbanizzare, che consente di creare un demanio di aree pubbliche acquistate a prezzo agricolo. Tale meccanismo, introdotto nel 1962 per le *zones d'aménagement différencié* (ZAD), ed esteso dalla citata legge Galley alle *zones d'intervention foncier* (ZIF), dal 1985 riguarda tutti i comuni dotati di *plan d'occupation du sol* (POS).

Negli ultimi dieci anni, sono state molteplici le leggi emanate con lo scopo di attenuare gli squilibri esistenti tra le comunità. Così, nel 1991 viene varata la legge che istituisce la “*Dotation de Solidarité Urbaine*” (Dsu), che ha come fine quello di mitigare le differenze che esistono tra le comunità centrali più ricche e quelle più povere che vivono in periferia. Nel 1993, inoltre, viene decretata la “*Dotation de Solidarité Rurale*” (Dsr), che riserva ai comuni con meno di 10.000 abitanti, aiuti volti a integrare la scarsità delle risorse locali e dei costi che le comunità devono sostenere per mantenere la vita sociale su di un tenore adeguato.

---

<sup>104</sup> POMPEI S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano, pp.28-29.

Lo sviluppo delle periferie è stato governato attraverso l'istituzione delle Zup (zone di urbanizzazione prioritaria): in queste aree i progetti ed i provvedimenti da attivare vengono decretati direttamente dal governo che regola la pianificazione in modo centralizzato attraverso una società creata all'uopo per la gestione del territorio: la "Scet" (Società Centrale di Sviluppo del Territorio); questa società ha, nelle "Sem" (Società ad Economia Mista), le succursali provinciali incaricate di eseguire gli espropri, le infrastrutture e le opere necessarie alla realizzazione di grandi progetti urbani. Le Sem traggono il loro potere dalla legittimazione che lo Stato centrale e la collettività territoriale conferiscono loro.

Le "Zone Franche" (Zfu), invece, vengono istituite per favorire la trasformazione di parti di città, di modo che i soggetti che intendono operare in queste aree, siano incoraggiati a promuovere la trasformazione potendo usufruire di agevolazioni fiscali, quali la riduzione delle imposte in relazione alle singole capacità contributive<sup>105</sup>; si vuole così favorire l'occupazione e rivitalizzare lo sviluppo economico dei quartieri depressi.

Da quanto illustrato si deduce che nel sistema francese l'intervento dello Stato centrale (per regolare e pianificare lo sviluppo del territorio in modo unitario, equo e trasparente) assume un ruolo di primo piano in quanto l'acquisizione delle aree da parte dell'ente locale si deve correlare alla politica sociale.

Inoltre la Francia vede nello Stato il più grande possessore di suolo nazionale<sup>106</sup>, avendo il *droit de préemption* permesso la costituzione

---

<sup>105</sup> F. FORTE-FUSCO GIRARD-BIZZARRO-F. FORTE, "Sviluppo locale e reperimento delle risorse attraverso strumenti compensativi e fiscali: nuovi approcci per la realizzazione dello sviluppo sostenibile", in R.Capello-A.Hoffmann (a cura di), "Sviluppo urbano e sviluppo rurale tra globalizzazione e sostenibilità", Franco Angeli, Milano, 1998.

<sup>106</sup> Rapportato al solo territorio urbano, il patrimonio pubblico non può essere valutato con perfetta precisione e conviene, in alcuni casi, distinguere i dati relativi ai suoli non costruiti e costruiti, specialmente residenziali. Per esempio nel comune di Marsiglia che copre 22,6 Km<sup>2</sup>, si stima che

di cospicue riserve fondiari e consentito alla P.A., oltre all'incameramento della rendita, di regolare anche il mercato immobiliare.

In Spagna la pratica perequativa è presente fin dal 1976; con la *Ley del Suelo y ordenacion urbana*, caratterizzata dall'unione in un unico testo delle questioni del regime dei suoli e della pianificazione urbanistica, il regime giuridico dei suoli non viene delineato da un autonomo ed esplicito riconoscimento di un *diritto di edificazione* successivamente regolato dagli strumenti della pianificazione urbanistica; al contrario, è la pianificazione urbanistica che con le sue previsioni determina il regime giuridico delle aree<sup>107</sup>„.

La proprietà fondiaria viene considerata in uno “stato legale”: ogni sua modifica può essere possibile in qualsiasi momento il Governo centrale lo ritenga necessario per socializzare il capitale fondiario per pubblica utilità.

La legge adotta un meccanismo di perequazione (*reparcelation*) dei volumi. Il piano, per determinare l'indice di edificabilità medio (detto *aprovechamiento*, letteralmente rendimento) somma tutte le quantità edilizie previste dal piano e suddivide il totale per la superficie dell'intero

---

circa il 60% dei suoli globali (costruiti e non costruiti) siano posseduti da proprietari pubblici (Comune, Dipartimento, Onf, Esercito, Conservatorie du littoral, port autonome, Snctf). Lo stesso a Parigi dove il 60% dei suoli è pubblico, inclusi (oltre ai servizi ufficiali) parchi, spazi verdi, acque e viabilità. A Lione, ugualmente, la proprietà pubblica domina con circa il 52% dei suoli totali. Ma se si limita ai suoli costruiti, la parte di proprietà pubblica si riduce molto sensibilmente, nella maggioranza della città. I dati disponibili attribuiscono al settore pubblico nella città di Parigi il 15% delle costruzioni, includendo 130.000 alloggi sociali, e circa il 20% in città come Marsiglia, Lione, Nantes. Queste percentuali sono comunque considerevoli e mostrano un potenziale immobiliare che rivela, oggi, delle disponibilità apprezzabili per il rinnovamento urbano.

<sup>107</sup> MARCELLONI M., *Il regime dei suoli in Europa*, Milano, 1987; BASTIANINI A., *I suoli dell'Europa*, Bologna, 1981; GARCIA-BELLIDO J., *L'equidistribuzione o perequazione nell'urbanistica spagnola*, in *Urbanistica*, n. 109, 1997, pp. 54-59; GALUZZI, P., *L'esperienza di Petrer in Spagna*, in *Urbanistica*, n. 109, 1997, pp. 60-61.

territorio urbanizzabile. Se l'indice medio di un settore (*sector* o *area de reparto*, assimilabili ad un comparto) supera l'*aprovechamiento medio*, l'eccesso volumetrico è ceduto gratuitamente al Comune; se invece non raggiunge il 90% dell'*aprovechamiento*, al proprietario sono date in permuta aree edificabili corrispondenti o un indennizzo in denaro. Il Comune gode inoltre della cessione gratuita del 10% dell'indice medio di settore e di tutti i terreni destinati ad usi pubblici.

Per poter attuare politiche di questo genere, è fondamentale che il costo dei suoli venga mantenuto sempre al suo valore agricolo. In Spagna, infatti, il *Plan General*, lo strumento urbanistico generale, è completamente affidato, nella sua gestione, alla pratica perequativa. La parte determinante di questo sistema è rappresentato dal profitto (*aprovechamiento*) urbanistico medio, stabilito a priori dal piano per tutti i suoli urbani o urbanizzabili. Tutti i proprietari dei suoli, associati tra loro, devono quindi provvedere all'equa distribuzione del *diritto edificatorio* stabilito dal piano attraverso l'*aprovechamiento* medio, in proporzione alla quantità di superficie di suolo apportata da ciascuno; inoltre le spese per l'urbanizzazione primaria e secondaria devono essere sostenute dai proprietari medesimi che devono anche cedere alla "mano pubblica", tutti i suoli di cui abbisogna per promuovere le opere necessarie ai servizi e alle attrezzature di interesse generale.

Con questo meccanismo, gli enti locali spagnoli riescono a disporre di un importante patrimonio in aree da poter sfruttare per la realizzazione di infrastrutture e opere di pubblico interesse, dovendo sostenere il costo minimo possibile, e senza ricorrere allo strumento dell'esproprio; ai proprietari viene comunque riconosciuto parte del valore immobiliare del terreno espropriato.

Il 28 marzo 1995, la Comunità di Madrid ha varato la legge nr. 9, in cui vengono considerati i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalle scelte e decisioni di uso del suolo, considerati in termini di valore fondiario<sup>108</sup>; si introduce, in altri termini, il concetto di *compensazione*, inteso come necessità di uniformare la redditività dei proprietari coinvolti: il valore dei suoli, infatti, potrà variare in base alle scelte compiute nel piano; alcuni saranno favoriti, altri ne usciranno con perdite anche consistenti.

Altri metodi usati per favorire l'operatività del *Plan General* sono rappresentati dal sistema della cooperazione, che prevede l'intervento dell'amministrazione pubblica nella messa in opera delle urbanizzazioni.

Infine sono previsti anche l'esproprio per pubblica utilità e l'esecuzione forzosa (o in danno), tutte le volte in cui singoli proprietari di aree ricadenti nel territorio pianificato rifiutano di stipulare accordi, o di darvi esecuzione, in modo che possa essere soddisfatto sia l'interesse personale che l'interesse collettivo garantito proprio della funzione sociale che caratterizza la proprietà.

## CAPITOLO IV

### LA PEREQUAZIONE NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE. RAPPORTI CON LE FORMULE ASTRATTE E PRASSI APPLICATIVE

12. Premessa. – 13. Lazio. – 14. Lombardia. – 15. Toscana. – 16 Emilia Romagna. – 17. Liguria – 18. La perequazione urbanistica nelle esperienze di pianificazione degli enti locali. – 18.1. La perequazione urbanistica a

---

<sup>108</sup> F. FORTE-FUSCO GIRARD-BIZZARRO-F. FORTE, op. cit.

Roma. – 18.2. La perequazione urbanistica a Milano. – 18.3. La perequazione urbanistica a Bologna.

## **12. Premessa.**

Per affrontare il tema della perequazione urbanistica nella legislazione regionale e i suoi rapporti con le formule astratte è opportuno rimarcare che l'urbanistica ha come oggetto principale quello di attribuire delle destinazioni alle aree ricadenti nel territorio comunale; e poiché queste destinazioni non possono essere ovunque le stesse, l'urbanistica riveste necessariamente un carattere discriminatorio. Tra l'altro, queste destinazioni, quando hanno per effetto di vietare o di limitare l'esercizio del diritto di costruire, possono esercitare una enorme influenza sul valore dei suoli, generando al contempo grandi diseguaglianze tra i proprietari fondiari.

Il tratto più caratteristico, e al tempo stesso più singolare, dell'urbanistica è infatti quello di essere necessariamente e intrinsecamente disuguagliante e quindi ingiusta. E' bene però precisare che questa ingiustizia si manifesta in due diverse direzioni: a) nei rapporti tra privati, favorendo alcuni proprietari e danneggiandone altri; b) nei rapporti tra gli stessi proprietari e la collettività, accollando alla seconda l'esecuzione di opere pubbliche il cui effetto principale è quello di valorizzare la proprietà dei primi.

Come già illustrato, il nostro ordinamento ha per lungo tempo tentato di percorrere la via di eliminazione di entrambe tali forme di disuguaglianza mediante un intervento compensativo dei pubblici poteri, i

quali avrebbero dovuto indennizzare i sacrifici imposti e avocare a sé i vantaggi derivanti dalla rendita parassitaria; è però da tempo un dato acquisito che tale tentativo è completamente fallito. La storia dell'indennizzo da corrispondere all'espropriato è infatti la storia del progressivo scostamento dell'indennizzo stesso dal valore venale, mentre i velleitari principi affermati dalla Corte costituzionale in tema di vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo non hanno mai generato in cinquanta anni un solo caso di effettivo ristoro.

Nonostante il rinnovato art. 37 D.P.R. 327/2001 sia giunto a prevedere a favore dell'espropriato un ristoro in alcuni casi addirittura superiore al valore venale, pur tuttavia gli enti locali non dispongono delle risorse finanziarie per realizzare gli interventi pubblici.

Da qui anche la necessità di elaborare, in attesa di una organica disciplina statale, strumenti alternativi all'espropriazione e il più possibile compatibili con l'ordinamento giuridico vigente.

Il descritto fallimento dell'intervento correttivo pubblico ha quindi reso necessario imboccare la diversa strada del diretto coinvolgimento dei privati, attraverso la redistribuzione tra loro degli oneri e dei vantaggi, da un lato, e l'accollo agli stessi del compito di realizzare le opere di urbanizzazione, dall'altro.

Appare evidente che questa sia effettivamente la strada da percorrere, di cui peraltro il nostro diritto ha conosciuto un'applicazione molto parziale, rimasta tale malgrado il lungo tempo trascorso dal suo avvio. Infatti, sebbene la redistribuzione interna di vantaggi e oneri risalga all'istituto del *comparto edificatorio*, disciplinato dall'art. 23 della legge urbanistica del 1942, e l'obbligo dell'accollo diretto delle opere risalga all'istituto della *lottizzazione convenzionata*, introdotta con la legge-ponte

del 1967, nessuno dei due principi ha poi avuto una estensione legislativa al fine di una applicazione generalizzata, il che ha contribuito ad aggravare le disparità di trattamento.

All'immobilismo del legislatore statale hanno reagito molti Comuni, introducendo la perequazione nei loro piani regolatori, e diverse Regioni, con la previsione della stessa nelle rispettive leggi urbanistiche. Si tratta di leggi urbanistiche di ultima generazione, emanate nell'ultimo decennio, e tutte espressione di una nuova cultura della pianificazione già diffusasi nella prassi urbanistica di vari enti locali.

Muovendo dal piano delle formule astratte, va anzitutto posto l'interrogativo sui seguenti punti:

- a) che cosa debba intendersi per perequazione;
- b) se essa possa da sola risolvere compiutamente il complesso problema urbanistico;
- c) se sia possibile attuarla senza una legge statale che la preveda.

A queste domande si può rispondere sinteticamente che:

- a) la perequazione non è una soltanto, ma può assumere vari contenuti ed essere di varia estensione;
- b) la perequazione è di fondamentale importanza, ma non costituisce la soluzione di tutti i problemi sottesi alla pianificazione del territorio e alla conformazione della proprietà;
- c) a rigore forse la legge statale sarebbe necessaria, ma, non sembrando ancora il nostro Parlamento in grado di vararla, è ragionevole che a livello regionale e locale si elaborino soluzioni compatibili con il sistema costituzionale, soluzioni in parte già avallate dalla giurisprudenza.

Si è visto inoltre che la perequazione può attuarsi con due modalità (i.e. formule astratte) giuridicamente molto diverse.

In una prima forma, da tempo sperimentata, essa si realizza mediante una semplice concentrazione di tutta la cubatura afferente a una certa zona in una specifica sua parte. Questa fattispecie è in qualche modo riscontrabile negli ordinamenti urbanistici regionali in quelli che sono i Piani urbanistici di dettaglio di iniziativa privata. Tali piani, nel disciplinare l'attuazione di una zona -in particolare se di nuova espansione- individuano le parti di essa da destinare alla edificazione, e le parti in cui localizzare i servizi pubblici, a prescindere da chi siano i proprietari delle singole porzioni di area, a ciascuno dei quali spetterà comunque proporzionalmente una quota volumetrica.

In una seconda forma la perequazione consiste in una tecnica di scissione tra la conformazione della proprietà, che corrisponde alla tradizionale funzione del piano di attribuzione a ciascuna area della propria destinazione (e quindi della cubatura che vi può essere costruita) e la distribuzione di una uniforme edificabilità meramente potenziale, che ha rilevanza soltanto sotto il profilo economico. Può quindi costruire sempre e soltanto chi possiede un'area a cui il piano assegna una edificabilità effettiva e nei limiti di tale assegnazione, ma, se la sua edificabilità potenziale è inferiore, egli deve acquistare da chi non può usarla direttamente tanta volumetria quanta ne occorre per uguagliare la misura della edificabilità effettiva. L'ambito entro il quale attuare la concentrazione può variare da un minimo, costituito dal singolo isolato oggetto dell'originaria previsione della norma del 1942 sul comparto edificatorio, fino a un massimo, rappresentato dall'intero territorio comunale.

Nel primo caso si tratta di una perequazione parziale, o di comparto; nel secondo caso di perequazione generalizzata.

Esiste tuttavia un problema giuridico delicato, che è quello di stabilire in che misura la perequazione può essere concretamente attuata a livello regionale e locale, vista la lacuna legislativa statale nel vigente ordinamento giuridico.

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

La perplessità nasce invece dal fatto che l'introduzione di un sistema di perequazione generalizzata incide sul contenuto del diritto di proprietà e sul regime della pubblicità dei trasferimenti immobiliari, cioè sul diritto privato, quindi su una materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Non si tratta infatti più soltanto di attribuire destinazioni alle diverse aree, quindi di incidere sulla proprietà in concreto, ma di determinare innovazioni sul diritto di proprietà in astratto, creando una facoltà che ha origine nel diritto di proprietà di un'area, ma che può essere ceduta ad altro proprietario e che comunque non può essere esercitata sull'area medesima.

Una tale modalità non è riconducibile ad alcun istituto conosciuto nel nostro attuale ordinamento.

Le considerazioni sopra svolte porterebbero a concludere per la necessità di una legge statale che introduca in via generale la distinzione tra edificabilità effettiva ed edificabilità potenziale nonché, e soprattutto, la autonoma commercialità della seconda; questo in quanto si tratta di incidere

su istituti propri dell'ordinamento civile, materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Nel perdurare dell'assenza di una legge nazionale sull'argomento, molte regioni hanno varato leggi urbanistiche che contemplano, in maniera più o meno dettagliata, la perequazione, la compensazione e i diritti edificatori, così immettendo nel sistema giuridico disposizioni normative che impongono all'interprete una verifica di compatibilità e coerenza con i principi fondamentali della legislazione statale e della Costituzione.

### **13. Lazio.**

Nella regione Lazio la materia del governo del territorio è disciplinata dalle leggi regionali nr. 38/1999, nr. 22/1997 e nr. 35/1978, le cui disposizioni normative vanno poi integrate con i principi fondamentali della legislazione statale (art. 117 Cost.; L. 1150/1942; D.P.R. 380/2001; ecc.) e con le prescrizioni normative contenute nei singoli strumenti urbanistici e relative norme tecniche di attuazione, così da formare un insieme di enunciati linguistici in grado di esprimere quel <<*significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*>> (art. 12 prel.) complessivamente e sistematicamente considerata.

La legge affida a due strumenti la pianificazione urbanistica comunale (art. 28 L. nr. 38/1999): *il piano urbanistico comunale generale* (p.u.c.g.) ed i *piani urbanistici operativi comunali* (p.u.o.c.).

Il primo (p.u.c.g.) è articolato in disposizioni strutturali ed in disposizioni programmatiche; ha un'efficacia indeterminata nel tempo ed è

definito <<nel rispetto delle previsioni dei piani di bacino, sulla base di una relazione geologica, di una relazione agro-pedologica e di una relazione archeologica e di uso dei suoli, descrittiva delle caratteristiche vegetazionali, agro-pedologiche e di uso del territorio, che costituiscono parte integrante del p.u.c.g. ed hanno valore di disposizioni strutturali>> (art. 37).

I piani urbanistici operativi comunali (p.u.o.c.) provvedono a loro volta <<nel rispetto delle disposizioni dettate dal p.u.c.g. ed in relazione a specifici e circoscritti ambiti territoriali in esso individuati, a definire una più puntuale disciplina delle trasformazioni ad integrazione di quella contenuta nel p.u.c.g.>> e <<prevedono, inoltre, i perimetri entro i quali le trasformazioni si attuano previa acquisizione pubblica mediante esproprio o con l'applicazione del comparto edificatorio di cui all'art. 48>> (art. 39).

Essi non possono comportare variante al piano generale e sono predisposti a cura del Comune, o a cura e spese dei proprietari (che rappresentino in base all'imponibile catastale, almeno il settantacinque per cento del valore complessivo degli immobili compresi entro il perimetro del territorio interessato) ovvero a cura e spese di società di trasformazione urbana (art. 41). I p.u.o.c. possono inoltre dettare disposizioni immediatamente precettive e vincolanti per i soggetti pubblici e privati, ma per queste i p.u.o.c. stessi fissano il termine, non superiore a dieci anni, entro il quale devono essere attuate (art. 43). L'attuazione della pianificazione urbanistica può avvenire:

- previa espropriazione degli immobili ed in tal caso il Comune può eseguire direttamente le trasformazioni previste dagli strumenti urbanistici oppure può concederne l'esecuzione ad altri soggetti pubblici o privati (art. 46);

- per mezzo di società di trasformazione urbana (art. 47);
- attraverso la formazione di comparti edificatori (art. 48)

Con riguardo al profilo della perequazione, la normativa si caratterizza per l'assenza di disposizioni di dettaglio, tanto è vero che il termine "perequazione" figura una sola volta all'art. 30, comma 1, lett. h) L. 38/1999, laddove si prevede che spetta al piano urbanistico comunale generale indicare *<<quali trasformazioni debbono attuarsi previa acquisizione pubblica di immobili esattamente individuati o mediante le forme di perequazione previste nei piani urbanistici operativi comunali>>*. Nel successivo art. 48 (Attuazione dei PUOC mediante comparti edificatori) si prevede inoltre che *<<1. Le trasformazioni previste dai PUOC possono essere eseguite attraverso comparti edificatori individuati o nel PUOC stesso o, successivamente, su istanza dei proprietari degli immobili interessati. 2. Formato il comparto, il comune invita i proprietari interessati a dichiarare, entro un termine stabilito nell'atto di notifica, se intendano procedere da soli, se proprietari dell'intero comparto, oppure riuniti in consorzio, all'attuazione delle previsioni del PUOC. 3. Per la costituzione del consorzio di cui al comma 2 è richiesto il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, il settantacinque per cento del valore dell'intero comparto. 4. Il consorzio costituito ai sensi del comma 3 consegue la piena disponibilità del comparto interessato mediante l'espropriazione, ai sensi della normativa vigente, degli immobili dei proprietari non aderenti. 5. Il consorzio costituito ai sensi del comma 3, conseguita la piena disponibilità del comparto, stipula apposita convenzione con il comune per l'esecuzione delle trasformazioni previste nel PUOC. Stipulata tale convenzione, i singoli proprietari aderenti al consorzio possono richiedere al comune gli*

*atti abilitativi ad effettuare le singole trasformazioni in conformità al piano urbanistico ed alla convenzione medesima. 6. In caso di inutile decorso del termine di cui al comma 2, il comune procede all'espropriazione del comparto ai sensi della normativa vigente. 7. Per l'assegnazione del comparto espropriato ai sensi del comma 6, il comune, previa verifica della possibilità di cedere il comparto al prezzo di esproprio più le spese relative ai soggetti espropriati che avevano prestato il proprio consenso alla costituzione del consorzio, ai sensi del comma 3, indice una gara aperta a tutti, al prezzo base corrispondente al prezzo di esproprio aumentato delle spese relative. I nuovi proprietari si impegnano, con apposita convenzione, a realizzare le previsioni di piano da soli, se proprietari dell'intero comparto, o riuniti in consorzio>>*

Pur essendo stata approvata in un momento in cui altre regioni avevano già emanato norme in materia – e in cui si erano già avute, nella stessa regione Lazio, esperienze importanti in ambito comunale, come quella della variante al Prg di Roma nel 1997 – la scelta operata nel 1999 è stata quella di mantenere un sistema pianificatorio di tipo tradizionale, aderente allo schema della legge urbanistica nazionale del 1942.

Le norme regionali in tema urbanistica, pertanto, contemplano l'ipotesi della perequazione operante in fase attuativa, vale a dire della perequazione riconducibile alla formula astratta della c.d. “perequazione parziale” o “perequazione di comparto”, a sua volta giuridicamente inquadrabile nel comparto edilizio previsto dall'art. 23 della legislazione nazionale<sup>109</sup>, senza quindi configurare alcuna forma di interpolazione

---

<sup>109</sup> Art. 23, L. 17 agosto 1942, nr. 1150.

normativa regionale<sup>110</sup> contrastante con il sistema giuridico delineato dalla Costituzione.

Vi sono stati, tuttavia, dal 1999 ad oggi, tentativi di introdurre disposizioni più aggiornate, ma nessuno di essi si è poi concretizzato<sup>111</sup>.

In tale contesto si inserisce, invece, la vicenda dello strumento urbanistico del comune di Roma, che offre una tra le più importanti e innovative esperienze di piano costruito secondo meccanismi perequativi e compensativi<sup>112</sup>.

#### **14. Lombardia.**

In assenza di una organica e rinnovata disciplina nazionale del governo del territorio, una risposta al bisogno di nuovi strumenti giuridici ed economici per realizzare infrastrutture di interesse pubblico e riqualificazioni urbane – che rappresentano gli obiettivi primari da conseguire attraverso le perequazioni, le compensazioni e le incentivazioni urbanistiche – è venuta innanzitutto dalla prassi, già prima della legge regionale nr. 12 del 2005.

Dopo essere stata per anni una “novità senza norma”, così veniva infatti definita la perequazione urbanistica nelle prassi territoriali lombarde, da qualche tempo la situazione è decisamente mutata.

---

<sup>110</sup> Vgs. artt. 39 e 48, l.r. Lazio nr. 38/1999; artt. 21 ss. l.r. Lazio nr. 35/1978; art. 2, l.r. Lazio nr. 22/1997.

<sup>111</sup> Tra questi, si segnala, lo schema di Testo unico delle norme in materia di governo del territorio, redatto nel 2003 ma poi non approvato, dove vi era una esplicita previsione riguardante la perequazione.

<sup>112</sup> CASINI Lorenzo, *Perequazione e compensazione nel nuovo piano regolatore generale di Roma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2008, pp. 203 ss.

Infatti, l'entrata in vigore della legge regionale 11 marzo 2005, nr. 12<sup>113</sup>, ha introdotto in Lombardia una compiuta disciplina del metodo

---

<sup>113</sup> Art. 11. legge regionale Lombardia, 11 marzo 2005, nr. 12 (Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica).

1. Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedersi gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3.

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

3. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, commi da 21 a 24, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio.

4. I diritti edificatori attribuiti a titolo di compensazione ai sensi del comma 3 sono liberamente commerciabili.

perequativo come criterio di pianificazione degli usi del suolo, che, facoltativamente, si affianca a quello tradizionale di redazione dei piani urbanistici fondato sulla distinzione fra aree destinate alla valorizzazione immobiliare ed aree soggette a vincolo e preordinate all'espropriazione.

Malgrado alcune regioni (Lazio, Emilia Romagna, Calabria, Veneto) avessero in precedenza introdotto varie norme in materia perequativa, sebbene in modo episodico e frammentario, è solo con la legge lombarda che la perequazione urbanistica ottiene un pieno riconoscimento giuridico, seppur soltanto a livello regionale, mediante una disciplina organica ed articolata.

Allo stesso modo anche la compensazione riceve una compiuta regolamentazione, accompagnata da una vasta possibilità di sua applicazione.

La disciplina dettata riguarda il livello della pianificazione sia comunale che regionale e, per quel che riguarda i comuni, essa è facoltativa, nel senso che compete al Comune decidere se far ricorso o meno ai criteri perequativi e/o compensativi. Tale facoltà è espressione della caratteristica principale della legge nr. 12/2005 che è quella di essere la legge della responsabilità condivisa da amministratori pubblici ed operatori privati del settore. E ciò perché è legge che, in applicazione del principio di sussidiarietà, affida al livello locale la determinazione dei principali

---

5. Il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati, una disciplina di incentivazione, in misura non superiore al 15 per cento della volumetria ammessa, per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana, consistente nell'attribuzione di indici differenziati determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, in coerenza con i criteri e gli indirizzi regionali previsti dall'articolo 44, comma 18.

contenuti delle scelte di governo del territorio, e dunque anche di quelle scelte relative ai criteri di impostazione degli strumenti urbanistici, che spettano totalmente ai comuni.

Per la perequazione sono previsti due modelli:

- la perequazione parziale o di comparto, che riguarda ambiti interessati da piani attuativi o da atti di programmazione negoziata, quali ad esempio i programmi integrati di intervento (Pii);
- la perequazione generalizzata, che interessa invece, l'intero territorio comunale, con la sola eccezione di alcune sue parti come quelle interessate dalla attività agricola.

La ripartizione dei *diritti edificatori*, in via generale, avviene con l'attribuzione di un unico indice di edificabilità territoriale, che naturalmente prescinde dalla specifica destinazione urbanistica delle aree ricomprese nell'ambito oggetto di pianificazione.

L'elemento di maggiore novità della disciplina lombarda riguarda proprio la cosiddetta perequazione generalizzata, essendo ormai abbastanza diffusa l'utilizzazione del principio perequativo nell'ambito della pianificazione attuativa, in virtù principalmente della semplificazione che tale principio introduce nei rapporti interni fra i vari proprietari immobiliari e in quelli fra questi ultimi e l'amministrazione comunale.

La perequazione generalizzata rappresenta, invece, un vero salto di qualità nei criteri di redazione dei piani urbanistici, potendo essa portare non solo ad una notevole riduzione delle disparità di trattamento tra i proprietari di beni immobiliari (fine principale della perequazione urbanistica), ma anche a vantaggi diretti delle pubbliche amministrazioni attraverso l'acquisizione gratuita di aree da destinare a servizi pubblici.

Infatti la legge regionale nr. 12/2005 contiene un meccanismo (art. 11, secondo comma) in forza del quale a seguito della utilizzazione dei *diritti edificatori*, spettanti in egual misura a tutti i proprietari di immobili, è fatto obbligo di cedere gratuitamente al Comune quelle aree alle quali tali diritti sono collegati e che il piano urbanistico preveda destinate a pubblici servizi o ad attrezzature di interesse pubblico o generale.

È ben noto infatti a quale difficoltà vadano incontro le pubbliche amministrazioni ogniqualvolta si tratta di doversi procurare aree per realizzare interventi pubblici. L'onerosità della bonaria acquisizione, assai prossima in genere ai valori di mercato, ovvero i tempi di un defatigante contenzioso in caso di espropriazione, costituiscono spesso la ragione principale della scarsa effettività delle previsioni di realizzazione di opere pubbliche. È questa la ragione per cui la cessione gratuita delle aree, i cui *diritti edificatori* sono stati trasferiti, concorre a facilitare la realizzazione degli interventi pubblici.

Con la perequazione urbanistica generalizzata, oltre ad obiettivi di equità sociale, si perseguono dunque anche finalità di efficacia dell'azione della pubblica amministrazione, oltre che di ottimale localizzazione delle stesse opere pubbliche, stante la conseguente "indifferenza" nella scelta della loro ubicazione.

Pur riguardando l'intero territorio comunale, il metodo perequativo subisce, nel sistema della legge regionale nr. 12/2005 due vistose eccezioni di inapplicabilità:

- alle aree destinate all'agricoltura;
- a quelle non soggette a trasformazione urbanistica.

La ragione di tali eccezioni è da ricercarsi nell'esigenza di evitare un carico di *diritti edificatori* difficilmente distribuibile sul territorio

comunale, oltre naturalmente alla finalità di sottrarre tali aree alla dinamica del mercato immobiliare.

La legge nr. 12/2005 contempla e disciplina un altro strumento di natura equitativa, vale a dire la compensazione.

Si tratta di un principio diretto a distribuire i vantaggi e gli svantaggi discendenti dalle scelte territoriali e che è volto, anch'esso, a ridurre le possibilità di un conflitto pubblico-privato, secondo un principio di minima discriminazione.

La norma di legge (art. 11, terzo comma) attribuisce al proprietario di aree vincolate per servizi pubblici e non comprese in piani attuativi, la facoltà di chiedere in permuta gratuita al Comune altre aree edificabili o la cessione dei corrispondenti *diritti edificatori*, trasferibili su altre aree previste nel piano urbanistico locale.

Il soggetto al quale sono attribuiti tali *diritti edificatori* può utilizzarli direttamente ovvero commercializzarli liberamente. Anche in questo caso va rilevato che la concreta applicabilità della norma è legata ad una disponibilità di aree in capo al Comune ovvero alla attitudine dello stesso a consentire trasposizioni di *diritti edificatori*. È infatti probabile che le regole di perequazione e compensazione introdotte dalla disciplina della legge regionale nr. 12/2005 siano ancora poco conosciute all'interno di amministrazioni comunali, e che solo via via nel tempo esse finiscano per generare una nuova prassi amministrativa.

Va però rilevato anche che, su un piano prettamente empirico, in applicazione di norme di piano regolatore, non pochi comuni hanno già dato luogo a forme di compensazione non dissimili da quella appena descritta.

Accanto alla compensazione, di carattere per così dire urbanistico, ed a quella prevista dalla legge nr. 308/2004 (denominata compensazione ambientale e in questa sede non rilevante anche per il suo specifico ambito di applicazione), la legge regionale nr. 12/2005 ne annovera un'altra relativa agli strumenti di intervento del Piano territoriale regionale. Si tratta del modello di compensazione descritto dall'art. 19, secondo comma, lett. c).

È una compensazione definibile di livello istituzionale, perché intercorre fra soggetti pubblici, principalmente regioni e comuni, ed è sostanzialmente connessa alle previsioni dello stesso piano territoriale regionale. La norma istituzionalizza una realtà ormai consueta nella realizzazione di opere pubbliche di rilevante portata, soprattutto se di carattere lineare (strade di grande comunicazione, autostrade). L'esecuzione di dette opere il più delle volte diviene infatti possibile solo a seguito di negoziazioni, sinora spesso informali, con i rappresentanti dei vari enti locali, espressione delle esigenze compensative delle loro amministrazioni e, ancor più frequentemente, di specifiche esigenze delle collettività dagli stessi amministrate. Non essendo stata, sino ad oggi, regolata dalla legge, tale negoziazione ha assunto spesso carattere episodico, e talvolta defaticante, e sostanzialmente gravemente ritardante la realizzazione di importanti ed attese iniziative di infrastrutturazione. L'art. 19 citato riempie tale vuoto normativo ed articola l'intervento compensativo secondo due modelli:

- il primo comportante, secondo uno schema tradizionale, un sostegno indennitario ai comuni svantaggiati da scelte territoriali;
- il secondo, di carattere innovativo, avente contenuti di natura ambientale ed esercitabile anche a favore di comuni solo indirettamente coinvolti

proprio dalla scelta di Piano territoriale regionale che motiva l'intervento compensativo stesso.

Per entrambi i casi la norma citata prevede due modalità di intervento: il primo, di natura finanziaria, è realizzato direttamente dalla regione ed è volto a mitigare con opportuni finanziamenti le conseguenze negative di un intervento di interesse regionale sullo sviluppo economico di taluni comuni (si pensi all'impatto negativo di infrastrutture viarie su aree utilizzate per coltivazioni di pregio). Il secondo tipo di intervento prevede la fissazione da parte della regione di modalità di ripartizione fra i comuni delle esternalità di segno diverso conseguenti, ad esempio, ad una determinata iniziativa di infrastrutturazione.

È questa una modalità compensativa di particolare interesse perché la compensazione, ossia il bilanciamento dei vantaggi e svantaggi connessi ad un pubblico intervento, in questo caso avviene principalmente per opera degli stessi soggetti che tali vantaggi o svantaggi godono o subiscono. Si tratta degli enti locali territoriali che, sia pure sulla scorta di indicazioni regionali, sono chiamati a mostrare capacità di coordinamento e, quel che è più difficile, di imparzialità nella valutazione dei differenti effetti prodottisi.

Sembra difficile però immaginare che l'intervento regionale di fissazione delle modalità di suddivisione fra i comuni dei vantaggi e degli svantaggi, possa avere natura coercitiva. Possa cioè fissare regole obbligatorie di ripartizione, soprattutto se di carattere finanziario. Ciò a ragione principalmente della intangibilità, da parte della legge regionale, dell'autonomia finanziaria dei comuni stessi.

I meccanismi in precedenza descritti, per funzionare, si possono fondare essenzialmente sul consenso degli interessati e su una loro volontaristica partecipazione ad iniziative di bilanciamento equitativo.

Esempi in tal senso non mancano, soprattutto nel caso di interventi di creazione di poli produttivi, mentre assai più rari, perché più complessi, sono i casi di compensazione istituzionale connessa ad interventi di infrastrutturazione.

Peraltro, la già accennata necessità di dar effettività alle previsioni territoriali, e in particolar modo a quelle di vasta portata, quali le scelte del piano territoriale regionale, potrebbe portare ad accomunare le predette modalità di compensazione istituzionale proprio con i criteri di perequazione e compensazione urbanistica di cui si è in precedenza detto.

Ciò proprio in virtù della idoneità di questi ultimi a stemperare i contrasti nascenti dalla inevitabile presenza in ogni decisione territoriale di una componente discriminatoria fra i vari soggetti interessati da decisioni di natura territoriale.

Si può, esemplificativamente, pensare ai problemi connessi alla attuazione delle uniche previsioni cogenti del piano territoriale regionale, che sono quelle connesse alla mobilità di scala regionale (art. 20, comma quarto).

La realizzazione di una grande infrastruttura potrebbe infatti trovare giovamento e semplificazione nella fase attuativa se, all'interno di uno specifico piano d'area (art. 20, sesto comma) i meccanismi della perequazione urbanistica consentissero, senza azioni espropriative, l'acquisizione delle aree e dunque nel contempo anche una ottimale scelta localizzativa perché non più influenzata dalla necessità di ridurre al minimo l'opposizione dei proprietari terrieri.

Inoltre, il principio perequativo applicato nell'ambito dell'intero piano d'area regolerebbe la distribuzione dei *diritti edificatori* indipendentemente dai confini comunali, facilitando in tal modo gli stessi

interventi di compensazione fra comuni e rendendo assai più agevoli le iniziative di compensazione ambientale a motivo della disponibilità di aree in capo alla pubblica amministrazione quale conseguenza della commercializzazione dei diritti edificatori stessi, secondo quanto in precedenza illustrato.

La stessa creazione di corridoi ecologici ai quali si è fatto spesso ricorso per mitigare le difficoltà di localizzazione di infrastrutture già in sede di pianificazione territoriale di vasta scala, risulterebbe oltremodo facilitata, proprio stante la indifferenza localizzativi delle infrastrutture previste, indifferenza che è diretta conseguenza della applicazione del metodo della perequazione urbanistica.

È di tutta evidenza pertanto la rilevante portata delle innovazioni legislative introdotte dalla legge regionale nr. 12/2005 proprio in materia di perequazione e compensazione urbanistica. Innovazioni tali da consentire, se positivamente attuate, reale effettività alle previsioni della pianificazione territoriale ai vari livelli.

Effettività che da sempre costituisce il maggior pregio di ogni piano urbanistico.

## **15. Toscana.**

Nella regione Toscana la materia del governo del territorio è disciplinata dalla legge 3 gennaio 2005, nr. 1 e dal relativo regolamento di attuazione 9 febbraio 2007, nr. 3. A questo complesso normativo si giustappongono naturalmente le disposizioni statali di principio, così da formare quella connessione di parole secondo la globale intenzione del

legislatore (art. 12 prel.) statale e regionale, che dà vita ad un sistema normativo coerente e quindi rispettoso dell'unità giuridica dell'ordinamento (artt. 120/2 e 5 Cost).

Nella legislazione regionale toscana sono presenti specifiche disposizioni normative che contemplano espressamente l'istituto della perequazione:

#### Art. 60 – Perequazione

1. La perequazione urbanistica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale ed alla equa distribuzione dei *diritti edificatori* per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica.

2. La distribuzione dei *diritti edificatori* è effettuata in base alle limitazioni all'edificabilità derivanti dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio.

3. La distribuzione dei *diritti edificatori* di cui al comma 2 tiene conto anche delle condizioni fisiche del territorio nonché dei vincoli derivanti dalle leggi in vigore.

#### Art. 55 – Regolamento urbanistico

1. Il regolamento urbanistico disciplina l'attività urbanistica ed edilizia per l'intero territorio comunale; esso si compone di due parti: a) disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti; b) disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio.

2. La disciplina di cui al comma 1 lettera a) individua e definisce:

...*omissis*... h) la disciplina della perequazione di cui all'articolo 60.

Le disposizioni normative suindicate disvelano come la disciplina introdotta dal legislatore regionale, sebbene costituisca un importante impulso al ricorso a misure perequative e/o compensative da parte della

P.A., lascia senza dubbio intatto il tradizionale sistema urbanistico-pianificatorio toscano, caratterizzato da un'ampia discrezionalità in capo all'amministrazione locale.

Peraltro, tale funzione trova un'ulteriore, duplice, limitazione nel proprio ambito applicativo: ed infatti, in primo luogo, essa costituisce uno strumento soltanto facoltativo nell'attività pianificatoria dell'amministrazione; in secondo luogo, la possibilità di ricorrere allo strumento perequativo è limitata alle sole proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica.

La disciplina sopraindicata ha trovato attuazione con l'art. 16 del D.p.g.r. 9 febbraio 2007, nr. 3/R, recante il regolamento di attuazione delle disposizioni del titolo V della l.r. nr. 1/05:

Art. 16 – Disposizioni sulla disciplina della perequazione urbanistica

1. La disciplina della perequazione urbanistica persegue gli obiettivi individuati dal piano strutturale e dagli altri strumenti della pianificazione territoriale ed è finalizzata al superamento della diversità di condizione giuridico-economica che si determina tra le proprietà immobiliari per effetto della pianificazione urbanistica, promuovendo forme di equa distribuzione dei benefici e degli oneri derivanti dagli interventi di trasformazione degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio comunale.

2. Gli ambiti urbani o territoriali soggetti alla disciplina della perequazione urbanistica sono individuati dai comuni con il regolamento urbanistico o con i piani complessi di intervento, nel rispetto degli indirizzi dettati dal piano strutturale.

3. Per ciascun ambito soggetto alla disciplina della perequazione urbanistica il regolamento urbanistico, o il piano complesso di intervento, individuano

specifici parametri di riferimento dettando disposizioni volte a garantire una equa distribuzione dei *diritti edificatori* per tutte le proprietà immobiliari ricomprese nell'ambito medesimo. Nella stessa misura proporzionale dei *diritti edificatori* sono ripartiti, salvo diverso accordo tra gli aventi titolo:

- a) i quantitativi di superficie utile lorda o di volume edificabile relativi alle singole funzioni previste nell'ambito soggetto a perequazione;
- b) gli oneri economici per realizzare le opere di urbanizzazione e gli interventi di interesse pubblico che il regolamento urbanistico o il piano complesso di intervento prescrivano come condizione obbligatoria per la trasformazione degli assetti insediativi nell'ambito soggetto a perequazione;
- c) gli oneri relativi alla cessione gratuita al comune di aree a destinazione pubblica quali sedi stradali, verde pubblico, parcheggi pubblici, attrezzature pubbliche o di interesse pubblico;
- d) gli obblighi relativi alle eventuali quote obbligatorie di edilizia residenziale con finalità sociali;
- e) gli eventuali ulteriori benefici pubblici che il regolamento urbanistico o il piano complesso di intervento prescrivano come condizione obbligatoria per la trasformazione degli assetti insediativi nell'ambito soggetto a perequazione.

4. La realizzazione degli interventi previsti nell'ambito soggetto a perequazione urbanistica presuppone la redazione di un piano di ricomposizione fondiaria comprendente le permute o cessioni immobiliari tra tutti i soggetti aventi titolo, definito sulla base del progetto di dettaglio a fini esecutivi riferito all'intero ambito. Il rilascio o l'efficacia dei titoli abilitativi è subordinata alla sottoscrizione di atti con i quali sono effettuate le permute o cessioni immobiliari tra i soggetti aventi titolo in applicazione dei criteri perequativi di cui al comma 3.

È evidente come le previsioni normative in esame abbiano contribuito positivamente allo sviluppo del processo volto a porre fine alla differenza di trattamento delle proprietà interessate dalla trasformazione della città, garantendo una uguale distribuzione delle volumetrie edificabili tra tutti i privati coinvolti in tale trasformazione, sebbene tale processo sia limitato alle sole aree di trasformazione, e dunque escluso per le aree agricole, per i tessuti storici e per le aree vincolate.

Per concludere, si è evidenziato come in rapporto alle esperienze di altri ordinamenti regionali, la disciplina toscana degli istituti della perequazione e della compensazione non presenta elementi di particolare originalità.

Invero, la disciplina della perequazione si colloca soltanto nella fase attuativa ed operativa della pianificazione urbanistica; non deroga pertanto al principio della zonizzazione; non prescinde dalle leve della pianificazione urbanistica, ma si limita ad agevolarne l'attuazione. In secondo luogo, l'esperienza toscana esprime un'ipotesi perequativa parziale, e non generalizzata; si tratta di una perequazione a posteriori, in quanto riferita unicamente ad ambiti di trasformazione previamente identificati dal piano<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Art. 56 – Piani complessi d'intervento

1. Il comune, in conformità col piano strutturale, può adottare il piano complesso per le trasformazioni del territorio che richiedano l'esecuzione programmata e contestuale di interventi pubblici e privati; per l'attuazione delle previsioni del piano strutturale di cui all'articolo 53, comma 4, lettera b), il ricorso a tale piano è obbligatorio.

2. Il piano complesso d'intervento individua e definisce:

- a) le risorse del territorio utilizzate;
- b) la valutazione integrata e il monitoraggio degli effetti del governo del territorio ai sensi del regolamento urbanistico;
- c) la fattibilità economico-finanziaria delle trasformazioni in esso previste con particolare riferimento alla programmazione delle risorse finanziarie del comune;

La perequazione toscana si caratterizza, inoltre, per essere una perequazione di volumi e non di valori, giacché produce un'edificabilità effettiva.

Ma soprattutto essa costituisce una perequazione che fa perno sulla figura del comparto ex art. 23 L. nr. 1150/1942, cui è così conferita una

- 
- d) le aree e gli ambiti sui quali operare la riqualificazione insediativa;
  - e) la disciplina della perequazione di cui all'articolo 60;
  - f) i beni eventualmente da espropriare;
  - g) gli impegni giuridicamente vincolanti che dovranno essere assunti dai soggetti privati che intendono partecipare alla realizzazione del piano.
3. Il piano complesso di intervento si avvale della valutazione integrata.

Art. 74 – Programmi complessi di riqualificazione insediativa

1. I programmi complessi di riqualificazione insediativa costituiscono strumenti di programmazione attuativa assimilati a piani attuativi, e sono finalizzati al recupero e alla riqualificazione degli insediamenti esistenti anche attraverso interventi di nuova edificazione. Tali programmi, puntando sulle qualità delle prestazioni del sistema insediativo, si caratterizzano per una pluralità di funzioni, di tipologie d'intervento e di operatori, con il coinvolgimento di risorse pubbliche e private.
2. I programmi complessi di riqualificazione insediativa sono localizzati all'interno degli ambiti di cui all'articolo 55, comma 2, lettera i).
3. I programmi di riqualificazione insediativa ricomprendono in particolare:
  - a) programmi integrati di intervento di cui all'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica);
  - b) programmi di recupero urbano di cui all'articolo 11 del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398 (Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia) convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 493;
  - c) ogni altro programma di riqualificazione insediativo comunque denominato, individuato ai sensi della legge statale.
4. I programmi complessi di riqualificazione insediativa contengono:
  - a) uno studio di fattibilità degli interventi, con particolare riferimento ai tempi di cantierabilità;
  - b) il progetto preliminare degli interventi pubblici e privati che il soggetto proponente, diverso dall'amministrazione comunale, si dichiara disposto a realizzare;
  - c) la valutazione degli effetti sui sistemi insediativo, ambientale, paesaggistico, della mobilità, sociale ed economico che la realizzazione degli interventi proposti comportano;
  - d) i termini di inizio ed ultimazione dei lavori nonché l'individuazione dei beni soggetti ad espropriazione ai sensi dell'articolo 66.

finalità che tende a correggerne i limiti che ne hanno reso sovente problematica l'utilizzazione.

L'obiettivo appare, pertanto, quello di realizzare un'attuazione unitaria e con compensazioni interne tra i proprietari immobiliari degli oneri e dei vantaggi dell'operazione<sup>115</sup>.

## **16. Emilia Romagna.**

Nella regione Emilia Romagna la materia del governo del territorio è disciplinata dalla L.R. 24 marzo 2000, nr. 20 (monitoraggio e bilanciamento della pianificazione), successivamente modificata e integrata dalla L.R. nr. 6/2009. Queste le disposizioni normative di particolare rilievo:

Art. 7 – Perequazione urbanistica

1. La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei *diritti edificatori* riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali.
2. A tal fine, il PSC può riconoscere la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee.
3. Il POC e i Piani Urbanistici Attuativi (PUA), nel disciplinare gli interventi di trasformazione da attuare in forma unitaria, assicurano la ripartizione dei *diritti edificatori* e dei relativi oneri tra tutti i proprietari

---

<sup>115</sup> G.F. CARTEI, T. PONTELLO, *Governo e mercato dei diritti edificatori, esperienze regionali a confronto*, in Atti del convegno AIDU, Perugia, 30 novembre 2007, 109 ss.

degli immobili interessati, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree.

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

Art. 7 bis – Concorso alla realizzazione delle politiche di edilizia residenziale sociale

1. La pianificazione territoriale e urbanistica concorre alla realizzazione delle politiche pubbliche per la casa, disciplinando l'attuazione degli interventi edilizi, di recupero o in via subordinata di nuova costruzione, diretti a soddisfare il fabbisogno di alloggi per le famiglie meno abbienti, in conformità alla legislazione vigente.

2. In attuazione dei principi di solidarietà e coesione economico sociale stabiliti dall'articolo 42, secondo comma, della Costituzione e di perequazione urbanistica, di cui all'articolo 7, i proprietari degli immobili interessati da nuovi insediamenti e da interventi di riqualificazione concorrono alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale nelle forme stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica, in conformità a quanto previsto dalla presente legge.

Art. 7 ter – Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente

1. Ferma restando l'attuazione delle misure straordinarie previste dal Titolo III della legge regionale in materia di governo e riqualificazione solidale del territorio, la pianificazione urbanistica persegue l'obiettivo di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto della disciplina relativa agli edifici di valore storico-architettonico,

culturale e testimoniale di cui all'articolo A-9 dell'Allegato e in coerenza con i caratteri storici, paesaggistici, ambientali ed urbanistici degli ambiti ove tali edifici sono ubicati.

2. A tale scopo la pianificazione urbanistica stabilisce incentivi volumetrici e altre forme di premialità progressive e parametrate ai livelli prestazionali raggiunti, per realizzare i seguenti obiettivi di interesse pubblico:

a) promuovere la riqualificazione urbana, anche attraverso interventi edilizi che qualificano i tessuti urbani e, nel contempo, disincentivare la diffusione insediativa e il consumo di suolo;

b) realizzare un significativo miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, con l'applicazione integrale dei requisiti di prestazione energetica degli edifici e degli impianti energetici;

c) incentivare la realizzazione di interventi di adeguamento o miglioramento sismico, in applicazione della normativa tecnica per le costruzioni, in special modo nei comuni classificati a media sismicità. La progettazione degli interventi deve tener conto, in presenza di edifici in aggregato edilizio, delle possibili interazioni derivanti dalla contiguità strutturale con gli edifici adiacenti;

d) promuovere l'eliminazione delle barriere architettoniche;

e) assicurare il rispetto dei requisiti igienico sanitari degli abitati e dei locali di abitazione e lavoro, nonché dei requisiti relativi alla sicurezza degli impianti, alla prevenzione degli incendi e alla sicurezza dei cantieri;

f) realizzare la semplificazione e la celerità delle procedure abilitative, pur assicurando lo svolgimento dei necessari controlli sui progetti, sulle opere in corso d'opera e su quelle realizzate.

3. Il Comune nel caso di riconoscimento degli incentivi e delle premialità di cui al presente articolo, verifica specificamente il rispetto dei livelli

prestazionali richiesti in sede di esame del progetto, nel corso dei lavori e alla loro conclusione, ai sensi della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia). In caso di difformità, trovano applicazione le sanzioni relative ai lavori realizzati in contrasto con il titolo abilitativo edilizio, di cui alla legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326).

In luogo della problematica definizione concettuale di perequazione urbanistica, nell'art. 7 si preferisce indicare il fine dello strumento perequativo, vale a dire <<*l'equa distribuzione dei diritti e degli oneri*>>.

Si tratta, evidentemente, di un semplice rimando al modello filosofico di uno dei principi della giustizia aristotelica, che dice molto poco, certamente meno delle più diffuse affermazioni secondo cui il vero e unico senso di una finalità perequativa starebbe nella "indifferenza" degli status proprietari alle concrete scelte pianificatorie. Ma è evidente che un simile effetto perequativo si potrebbe avere solo precisando che la perequazione riguarda tutti i soggetti titolari di diritti immobiliari all'interno del territorio comunale.

La perequazione ipotizzata dalla legge regionale Emilia Romagna riguarda, invece, più limitatamente i rapporti tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi; riguarda, cioè, solo coloro che sono proprietari di aree di trasformazione e non coloro che non sono premiati da una scelta pianificatoria che riconosce o costituisce la suscettibilità edificatoria. Si tratta, in altri termini, di una forma di perequazione c.d. parziale o di comparto.

In proposito si può osservare come questa scelta sia in qualche modo determinata dalla mancanza di una normativa di rango superiore sul regime dei suoli, da decenni attesa e mai concretizzata, che fissi il principio secondo cui la suscettibilità edificatoria è espressione dell'intero territorio e che diritti ed oneri vanno in linea di principio ricondotti alla totalità dello stesso.

La definizione del ruolo della perequazione come istituto giuridico sta quindi specificamente nella soluzione del dilemma se la perequazione sia un fine in sé della pianificazione, ovvero sia un mezzo con cui si attua a valle il piano regolatore generale. Nel primo caso, l'istituto deve poter imporre prestazioni patrimoniali e cioè l'obbligo di trasferimento di cespiti immobiliari; diversamente, nel secondo caso, l'istituto è compatibile con la zonizzazione ex art. 7 L. nr. 1150/1942, vale a dire con la suddivisione in ambiti differenziati del territorio, all'interno dei quali rendere "indifferenti", per i proprietari coinvolti, le scelte pianificatorie.

Come già evidenziato, intendere la perequazione nel primo senso è ritenuto dalla dottrina prevalente privo di copertura costituzionale, e cioè di una norma di autorizzazione di livello statale che la legittimi ex art. 23 Cost.

Ed è forse proprio alla luce di ciò che la scelta della legge regionale Emilia Romagna sembra orientata nel senso che il fine si identifica in una forma di perequazione di comparto<sup>116</sup>, quindi compatibile e coerente con il principio di zonizzazione fissato a livello di legge statale, il tutto in armonia con l'art. 117 e con i connessi artt. 3, 5 e 97 della Costituzione.

---

<sup>116</sup> B. GRAZIOSI, *La pianificazione urbanistica in Emilia Romagna*, in Collana Urbanistica e Appalti, IPSOA, pp. 15 ss.

## **17. Liguria**

In Liguria la disciplina del governo del territorio è affidata alla legge urbanistica regionale nr. 36 del 4 settembre 1997, e successive modifiche ad opera delle leggi regionali nr. 11/1999, nr. 44/2000, nr. 2/2001 e nr. 19/2002. I principi perequativi sono desumibile dal combinato disposto degli artt. 29, comma 3, lett. d), commi 4 e 5, 31, lett. d-bis, e 54.

La legislazione si dà carico dell'esigenza di addivenire ad un testo unico delle leggi in materia urbanistica, attraverso l'abrogazione a regime delle previgenti normative regionali (e cioè di 16 leggi regionali, di cui 13 integralmente) e la sostituzione di quelle statali (a cominciare dalla vigente Legge urbanistica n. 1150/1942 come modificata dalla Legge 765/1967 e dalle norme emanate successivamente in sua attuazione), pervenendo quindi, ad una razionalizzazione del sistema in vista di un più efficace ed efficiente governo del territorio.

Più specificamente, con riferimento agli strumenti di pianificazione comunale, si evidenzia come gli stessi siano stati ridefiniti non solo dal punto di vista terminologico – il PUC (Piano Urbanistico Comunale) sostituisce il PRG (Piano regolatore generale) – ma anche soprattutto contenutistico: infatti il nuovo modello di piano è contraddistinto sia da una più approfondita ed esaustiva analisi e lettura critica del territorio, che costituisce la descrizione fondativa, sulla quale ogni Comune, in base alle proprie caratteristiche e vocazioni, può fondare le successive scelte di piano, sia da una maggiore elasticità e flessibilità nella fase attuativa e

gestionale delle relative previsioni, in grado di evitare il proliferare del fenomeno, oggi costante, delle varianti.

Il Piano, sulla base della descrizione fondativa e della individuazione degli obiettivi perviene alla suddivisione del proprio territorio non più secondo i criteri della zonizzazione tradizionale, bensì in Ambiti di conservazione e di riqualificazione ed in Distretti di trasformazione<sup>117</sup>, nonché alla fissazione della disciplina per gli interventi

---

<sup>117</sup> Art. 29 – Distretti di trasformazione.

1. Costituiscono distretti di trasformazione le parti di territorio comunale, anche tra loro non contigue, purché funzionalmente connesse, per le quali il PUC prevede una trasformazione urbanistica che comporta un sistema complesso di interventi destinati ad innovare in modo sostanziale l'assetto fisico e funzionale del distretto ed aventi quale esito l'incremento non marginale del carico insediativo o la sua sostanziale modificazione qualitativa.

2. I distretti di trasformazione sono caratterizzati dall'esigenza di progettazione urbanistica unitaria e da una coordinata messa in opera delle trasformazioni e si attuano di norma mediante uno o più PUO.

3. Il PUC definisce, con indicazione degli sviluppi operativi conseguibili:

a) il perimetro del distretto;

b) la configurazione di massima della trasformazione in termini di funzioni ammesse, di dotazione infrastrutturale e di servizi, nonché di prestazioni ambientali;

c) la disciplina paesistica di livello puntuale;

d) la densità territoriale minima e massima dell'intero distretto, espressa come rapporto della superficie lorda di solaio sulla superficie territoriale calcolata senza tenere conto delle aree asservite ad opere pubbliche esistenti, da utilizzare mediante la concentrazione nelle aree edificabili individuate dal PUC o dal PA o dai PUO con conseguente attribuzione alle singole aree comprese nella superficie territoriale del distretto della pertinente quota di potenzialità edificatoria;

e) altri parametri urbanistici che risultino essenziali per la determinazione ed il controllo del carico urbanistico e dei suoi effetti ambientali;

f) le quantità di superficie di suolo o lorda di solaio da destinare a servizi pubblici e di uso pubblico ed a infrastrutture pubbliche che vengono espresse in percentuale sulla superficie territoriale o sulla superficie di solaio edificata od edificabile: tali quantità sono commisurate al carico urbanistico del distretto ed ai suoi effetti ambientali, nonché al soddisfacimento di fabbisogni pregressi del territorio comunale, in coerenza con la configurazione complessiva del sistema delle infrastrutture e dei servizi individuato dal PUC;

nelle diverse zone, non più basata su termini quantitativi, bensì soprattutto prestazionali - qualitativi<sup>118</sup>.

---

f bis) le quote di superficie da riservare alla realizzazione di interventi di ERP, vincolata senza limite di tempo come disciplinata dalla legislazione vigente, espresse in percentuale della potenzialità edificatoria;

f ter) le eventuali ulteriori quote riservate alle altre tipologie di ERS ovvero all'edilizia abitativa in proprietà a prezzi convenzionati, espresse in percentuale della potenzialità edificatoria;

g) le norme di congruenza di cui all'articolo 31.

4. Il PUC, in relazione agli sviluppi operativi della trasformazione del distretto, può contenere indicazioni alternative degli elementi di cui al comma 3, ferma restando la definizione del perimetro di cui alla relativa lettera a) e previa verifica dell'equilibrio del sistema nel suo complesso.

5. Al fine di favorire la messa in opera dei distretti di trasformazione il PUC può:

a) individuare subdistretti aventi valore di unità minima di intervento da definire eventualmente anche in sede di PA di cui all'articolo 55 con possibilità in tal caso di variare la dimensione del PUO;

b) indicare i casi in cui si può prescindere dal ricorso al PUO sia in ragione della natura pubblica delle opere da attuare ovvero della marginalità degli interventi rispetto al contesto delle trasformazioni previste, sia in presenza di uno schema di organizzazione urbanistica del distretto più definito rispetto alla configurazione di massima di cui al comma 3, lettera b).

<sup>118</sup> Art. 31 – Norme di congruenza.

1. Le norme di congruenza sono quelle relative ai distretti di trasformazione.

2. Esse definiscono, nelle opportune forme grafiche e normative, anche di tipo parametrico, prestazionale e gestionale, condizioni e requisiti generali di attuazione del PUC.

3. Le norme di congruenza contengono i criteri per:

a) valutare la compatibilità e congruenza delle trasformazioni proposte dal PUO rispetto agli obiettivi, alla struttura ed alle priorità generali dello sviluppo operativo del piano;

b) valutare, nel caso di distretti per i quali eventualmente il PUC preveda sviluppi operativi alternativi, le conseguenze sugli altri distretti e ridefinire gli assetti ivi previsti, nell'ambito di quelli consentiti dal PUC stesso;

c) controllare la qualità degli esiti complessivi delle trasformazioni previste anche in relazione alle restanti parti del territorio comunale;

d) definire le modalità gestionali e finanziarie delle operazioni di trasformazione e la ripartizione degli oneri relativi alla dotazione e alla organizzazione di servizi pubblici e di uso pubblico.

d bis) l'entità dell'eventuale monetizzazione del valore corrispondente alle quote di ERP con correlativa individuazione delle aree in cui il Comune deve procedere alla realizzazione di tali quote allorché tutta o una parte della quota di edificabilità

---

da edificare a norma dell'articolo 29, comma 3, lett. f) bis non possa venir realizzata.

3 bis. Le somme da versare a titolo di monetizzazione ai sensi del comma 3, lettera d bis) sono corrisposte al Comune e sono strettamente vincolate a essere utilizzate in interventi di sostegno e sviluppo dell'ERS nelle aree tal fine individuate.

3 ter. Le norme di congruenza determinano le modalità affinché il Comune possa eventualmente riconoscere compensazioni ulteriori ai soggetti che si impegnano a cedere all'ARTE territorialmente competente o a soggetto pubblico alloggi di ERS oltre alla quota obbligatoria individuata a norma dell'articolo 29, comma 3, lettera f bis). I rapporti tra l'interessato, il Comune e il soggetto pubblico gestore sono regolati con convenzione.

Art. 54 – Efficacia del Progetto urbanistico operativo.

1. I PUO sostituiscono gli strumenti urbanistici attuativi e possono avere valore di programmi di edilizia residenziale pubblica a norma della vigente legislazione in materia.

2. Si intendono per strumenti urbanistici attuativi il piano particolareggiato d'iniziativa pubblica o privata, il piano per l'edilizia economica e popolare, il piano per insediamenti produttivi, il piano di recupero.

3. Ad uno stesso PUO, con il relativo atto di adozione, possono essere espressamente attribuiti, per determinate parti del territorio considerato, gli effetti propri degli strumenti urbanistici attuativi indicati al comma 2.

4. In caso di PUO di iniziativa pubblica, qualora i soggetti interessati non presentino la convenzione di cui all'articolo 50, comma 4, nel termine stabilito dal PUO, il Comune notifica loro l'invito a dichiarare, entro un termine a tal fine fissato, se intendano procedere all'edificazione da soli, qualora siano unici proprietari degli immobili interessati, o riuniti in consorzio.

5. Il consorzio può essere costituito con la partecipazione dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno il 75 per cento del valore degli immobili da determinarsi nei modi di cui all'articolo 51, comma 1, ultima parte.

I consorzi così costituiti conseguono la piena disponibilità degli immobili dei proprietari non aderenti, anche mediante espropriazione.

6. Quando sia decorso inutilmente il termine fissato nell'atto di notifica di cui al comma 4, il Comune espropria gli immobili compresi nell'ambito e procede alla loro assegnazione mediante una gara fra i proprietari espropriati, sulla base di un prezzo corrispondente alla indennità di espropriazione, aumentata del valore erivante dall'approvazione del PUO. L'assegnazione comporta l'obbligo di provvedere ai lavori di edificazione o di trasformazione a norma del piano particolareggiato ed alla stipulazione della relativa convenzione.

7. In caso di diserzione della gara di cui al comma 6, il Comune può procedere all'assegnazione mediante gara aperta a tutti o negli altri modi previsti dalla legge

Con particolare riferimento ai Distretti di trasformazione, la legge regionale n. 36/1997 prevede più complesse ed appropriate forme di sviluppo operativo, configurando, di norma, il ricorso ad un apposito strumento costituito dal Progetto urbanistico operativo (PUO), di cui gli articoli 50 e seguenti indicano rispettivamente i contenuti e gli elaborati costitutivi, il procedimento di formazione, il raccordo con la disciplina di tutela dei valori paesistico-ambientali, i margini di flessibilità rispetto al PUC e l'efficacia.

La disciplina ora menzionata risulta sostanzialmente evoluta rispetto a quella dettata con riferimento agli strumenti urbanistici attuativi dalla legge regionale n. 24/1987, riprendendone peraltro gli spunti più significativi in ragione dei risultati positivi derivati dall'esperienza applicativa, con la significativa novità dell'inserimento tra i contenuti del PUO dello "studio di sostenibilità ambientale" in sintonia con il nuovo sistema della pianificazione territoriale di ogni livello (cfr. articolo 50, comma 3).

In altri termini, i tradizionali strumenti urbanistici attuativi sono sostituiti dal PUO che ne assume i contenuti e ne produce gli effetti, con una accentuazione dei relativi elementi di perequazione urbanistica e di garanzia della fattibilità economico-finanziaria e tecnico-giuridica: e ciò in

---

per l'affidamento dei lavori di realizzazione di opere pubbliche, a prezzo non inferiore a quello posto a base della gara fra i proprietari espropriati.

8. In caso di PUO di iniziativa privata i proponenti, ai fini del rispetto degli impegni assunti nei confronti del Comune per la cessione delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, possono conseguire mediante espropriazione la piena disponibilità degli immobili dei proprietari non aderenti all'iniziativa assunta ai sensi dell'articolo 51, comma 1.

9. L'approvazione del PUO equivale a dichiarazione di pubblica utilità con riferimento alle opere od impianti pubblici in esso previsti nonché agli interventi oggetto di procedura coattiva, ai sensi del presente articolo.

linea con la sempre più diffusa tendenza verso esplicite forme di coinvolgimento dei soggetti attuatori nei processi di trasformazione territoriale, in un quadro, ben definito dalla pubblica Amministrazione, di coerenze degli interessi pubblici da perseguire e delle prestazioni da porre a carico degli operatori interessati, onde disporre delle risorse necessarie per la realizzazione di tali finalità di generale interesse, a fronte delle difficoltà della finanza pubblica a fronteggiare i costi della trasformazione del territorio e della città.

#### **18. La perequazione urbanistica nelle esperienze di pianificazione degli enti locali.**

Nelle prassi dei Comuni il piano urbanistico di concezione perequativa si va via via sostituendo al piano tradizionale.

Per rendere evidenti le opportunità aperte dal moderno modello di pianificazione urbanistica è sufficiente giustapporre ad esso gli effetti prodotti nel tempo dal modello tradizionale di piano. Normalmente gli esiti fattuali del piano tradizionale disvelano un tessuto urbanistico all'interno del quale sono presenti diverse aree destinate a servizi e rimaste perennemente inattuata; si tratta di aree che avrebbero dovuto essere acquisite dall'amministrazione comunale attraverso l'ordinaria procedura espropriativa; tuttavia, nel corso del tempo è avvenuto che le attuazioni private sono state per intero realizzate, ma la parte pubblica del piano regolatore (quella relativa alla realizzazione dei servizi pubblici) è rimasta inattuata.

L'impostazione del piano urbanistico tradizionale è infatti dicotomica: una parte delle previsioni sono attuate dal soggetto pubblico, l'altra parte dal soggetto privato. Così è accaduto che nelle città italiane i proprietari dei suoli destinati all'edificazione privata hanno potuto lucrare appieno la rendita fondiaria urbana generata dallo strumento urbanistico, mentre i proprietari dei suoli vincolati a servizi pubblici sono stati penalizzati dall'impostazione del vincolo preordinato all'esproprio. Un'altra componente di diseguale trattamento delle proprietà è costituita dal fatto che, in attesa della futura espropriazione, le aree edificabili sono state e sono di fatto escluse dalla partecipazione al mercato fondiario urbano.

Un primo punto che occorre rilevare è dunque la disparità di trattamento di proprietari di suoli analoghi per condizioni di fatto e di diritto, nel senso che alcuni di essi hanno potuto beneficiare dei vantaggi legati allo sviluppo urbano mentre ad altri è stato imposto di farsi carico di sacrifici.

Ma anche un secondo punto, spesso sottaciuto nel dibattito urbanistico, va evidenziato: la mancata attuazione delle previsioni del piano regolatore tradizionale relative alla "città pubblica". La sua rilevanza è testimoniata dal fatto che nel tessuto urbano governato dagli enti locali si sono insediate delle famiglie alle quali il piano prometteva una determinata dotazione di servizi pubblici ossia una certa qualità urbana, ma la promessa non è stata mantenuta. Pertanto, una, forse due generazioni di cittadini, sono cresciute senza poter beneficiare delle dotazioni pubbliche loro prospettate. La seconda criticità del piano tradizionale sta dunque nella frequente inefficacia delle previsioni inerenti la "città pubblica".

Il piano urbanistico di concezione perequativa, invece, sostituisce l'impostazione dicotomica del piano tradizionale ed il connesso doppio

regime dei suoli urbani con un unico regime immobiliare: i *diritti edificatori* vengono attribuiti in modo omogeneo a tutti i suoli che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto; la loro utilizzazione viene quindi concentrata in una piccola porzione di ogni ambito (i.e. comparto), mentre la parte maggioritaria dei suoli, liberata dalla rendita fondiaria urbana, è ceduta al Comune, gratuitamente o a prezzo agricolo. Gli enti locali attuano normalmente il meccanismo descritto attraverso l'istituto del comparto edificatorio e la formazione del consorzio dei proprietari, ex art. 23 l. nr. 1150/1942.

I primi piani urbanistici perequativi sono stati dunque orientati verso due obiettivi: il pari trattamento dei proprietari di suoli con analoghe caratteristiche urbanistiche e giuridiche, e la riduzione del deficit dei servizi attraverso l'acquisizione di suoli gratuita o a prezzo agricolo. L'assunzione del secondo obiettivo è stata motivata dalla complessità delle procedure espropriative e dai rischi finanziari connessi al frequente contenzioso, e soprattutto dalla scarsità delle risorse finanziarie di cui i Comuni dispongono per acquisire le aree per servizi e per realizzare le opere. Il piano perequativo si prefigge infatti di far sì che i Comuni ottengano le aree per servizi consensualmente e gratuitamente.

È quindi evidente come la più recente evoluzione delle problematiche urbane abbia accresciuto le aspettative riposte nella perequazione urbanistica. Alla perequazione si chiede infatti di concorrere a finanziare la realizzazione di infrastrutture e attrezzature pubbliche, oltre a procurare le aree per servizi e a fornire un contributo utile alla realizzazione delle politiche abitative.

Per quanto riguarda l'attribuzione dei *diritti edificatori* ai diversi suoli ricadenti nel territorio comunale, il passaggio da un piano urbanistico tradizionale ad un piano perequativo è radicale:

- nel piano tradizionale l'indice di edificabilità è attribuito ai suoli caso per caso, in ragione del progetto che si intende realizzare;
- nel piano perequativo, invece, dapprima si opera la classificazione dei suoli, poi si assegnano gli indici alle classi di suoli individuate, infine si procede alla localizzazione dei *diritti edificatori* (il c.d. "atterraggio") che è decisa in funzione del progetto da realizzare.

È evidente come la differenza tra i due modelli pianificatori, quello tradizionale e quello perequativo, sia fondamentale: nel secondo caso l'esperienza degli enti locali ha testimoniato come la capacità di pressione dei proprietari fondiari nei confronti del pianificatore sia stata depotenziata, e ciò perché ogni singola area mutua l'indice dalla classe cui tecnicamente viene attribuita, anziché riceverlo da una scelta specifica e discrezionale<sup>119</sup>, magari condizionata da "pressioni" spesso non commendevoli.

La perequazione si è infine rivelata funzionale alla realizzazione di politiche ambientali. Anche se *prima facie* può apparire un paradosso, l'attribuzione di un basso indice di edificabilità ai suoli di pregio ambientale ed il trasferimento dei relativi *diritti edificatori* su altri suoli effettivamente suscettibili di trasformazione urbanistica, hanno invero dimostrato la loro piena efficacia nel perseguimento di risultati ottimali nel governo del territorio. Significativa al riguardo è l'esperienza del piano regolatore di

---

<sup>119</sup> Per maggiore chiarezza, se il piano perequativo stabilisce che, con riferimento alla classificazione dei suoli già operata, ai suoli di classe [1] compete un indice di 0,50 mc/mq ed ai suoli di classe [2] di 0,20 mc/mq, per poter attribuire ad un terreno di classe [2] l'indice di 0,50 occorre modificare l'indice dell'intera classe di appartenenza oppure accertare che si sia commesso un errore tecnico nella classificazione. Evidentemente questo nuovo modello si è rivelato un utile strumento per prevenire tutte quelle forme di "pressioni" nei confronti del pianificatore e dannose per la collettività, già a suo tempo prese in considerazione dal progetto Sullo.

Ravenna, in cui vengono giustapposti e integrati i due progetti strategici della “Cintura verde” e della “Darsena di Città”, un risultato analogo all’esperienza del T.d.r. statunitense, strumento molto praticato per le politiche di protezione delle risorse ambientali e di tutela del patrimonio storico-architettonico.

### **18.1. La perequazione urbanistica a Roma**

Il Piano di Roma sperimenta in modo generalizzato procedimenti attuativi di tipo perequativo, con il dichiarato intento di restituire oggettività ed equità alle scelte urbanistiche.

Troppo spesso è infatti accaduto che i proprietari di due aree confinanti si siano visti l’uno penalizzare con l’esproprio, l’altro premiare con la possibilità di costruire; cosicché il nuovo strumento urbanistico persegue l’obiettivo di porre fine alla arbitrarietà di queste scelte suddividendo proporzionalmente benefici e oneri tra tutti i proprietari delle aree soggette a trasformazione. La soluzione è stata anticipata in molti programmi, già adottati o approvati dal Consiglio Comunale che hanno consentito, con decisioni eque e condivise, spostamenti di edificabilità (decollo da un’area genitrice e conseguente atterraggio su un’area ospitante), localizzazione di servizi, organizzazione di spazi liberi e impianti di infrastrutture.

Sulla scia del principio della perequazione urbanistica, il nuovo piano introduce anche il meccanismo della *cessione compensativa* per l’acquisizione delle aree per il verde e i servizi pubblici, seppur in modo limitato e parziale. Tale meccanismo, che interessa solo il 54% dei nuovi

standard, prescrive *cessioni gratuite* in tutti gli *Ambiti di trasformazione* e nelle *Centralità*.

Si prevede inoltre l'applicazione dello strumento espropriativo nei *Programmi Integrati della Città da ristrutturare*, con conseguente coesistenza di un doppio regime dei suoli (quello basato sul modello perequativo di ultima generazione e quello basato sul modello tradizionale che contempla l'espropriazione come suo elemento costitutivo). Al riguardo va però rilevato che il ricorso al regime espropriativo nell'ambito della *Città da ristrutturare*, come strumento per acquisire il restante 46% degli standard (nuove aree per il verde e i servizi pubblici di livello locale), genera un'ipotesi di grave impegno finanziario che ad oggi appare impraticabile se riferito ai cinque anni di vigenza dei vincoli urbanistici e alle limitate disponibilità dell'Amministrazione comunale.

Siamo in presenza di un piano urbanistico di ultima generazione che, in coerenza con l'attuale fase di trasformazione urbana (caratterizzata dal rallentamento della crescita insediativa, dal forte incremento dello stock edilizio e dalle diverse, conseguenti, condizioni strutturali del mercato immobiliare), assume come prioritarie le strategie di organizzazione dell'assetto fisico e funzionale della città, attraverso il coordinamento degli interventi di trasformazione e di modernizzazione urbana e la definizione di nuove regole, nuovi strumenti, nuove procedure e nuovi meccanismi attuativi per la riqualificazione.

Le novità rispetto al piano tradizionale coinvolgono molteplici e diversi aspetti: 1) si innova sulla progettazione urbanistica, che ora risulta più aderente alla sua funzione; 2) vengono ridotti gli indici di edificabilità originari per il raggiungimento della massima qualità urbanistica ed ecologica della trasformazione; 3) viene introdotta la cessione gratuita negli

*Ambiti di trasformazione* di aree per il verde e i servizi pubblici in misura superiore allo standard minimo; 4) vengono modificate le destinazioni attraverso un incremento degli usi non residenziali e a favore di usi promiscui; 5) viene introdotto il controllo degli indici di permeabilità, delle densità arboree ed arbustive, delle altezze massime; 6) si prevede la prescrizione del verde privato con valenza ecologica; 7) si contemplano nuovi strumenti come i *programmi integrati*, a garanzia di un effettivo innesco dei processi di riqualificazione e rivitalizzazione delle periferie più degradate, così come della città esistente più densa.

Particolare rilievo assume l'introduzione di moderni meccanismi attuativi legati al modello perequativo, segnatamente:

- l'acquisizione compensativa delle aree per il verde e i servizi pubblici, che consente di ottenere fino al 90% delle aree in cessione gratuita da parte dei proprietari delle aree, in cambio della possibilità di realizzare sulla restante parte piccoli servizi privati;
- la compensazione, che ha reso possibile (attraverso il trasferimento a distanza dei volumi edificatori generati in comprensori localizzati in aree incompatibili con le esigenze di tutela del sistema ambientale) l'acquisizione e la realizzazione di numerose aree verdi e di parchi per la Città.

Il nuovo piano propone, nell'ambito del più generale modello attuativo perequativo, modalità di acquisizione che riducono, anche se limitatamente ad alcune parti della città, la necessità di ricorso all'esproprio. Invero, la scarsa efficacia del meccanismo espropriativo appare evidente ad una verifica dell'attuale dotazione di attrezzature di livello locale, quantificabile in circa 4.926 ettari, corrispondenti a 16,5 metri quadrati per abitante, cui fa riscontro un residuo pubblico di

straordinarie dimensioni, pari a circa 6.923 ettari, soggetto per di più a rischio di compromissione nel caso di mancata reiterazione alla scadenza dei vincoli preordinati all'esproprio. Tale dotazione risulterà invece incrementata all'esito delle *cessioni compensative-perequative* di aree negli strumenti urbanistici esecutivi delle manovre attuative, nonostante l'incremento registrato della popolazione esistente; in particolare il computo degli standard ad esito del nuovo strumento urbanistico conduce ad una dotazione complessiva di aree per il verde pubblico e i servizi pubblici di livello locale pari a 12.026 ettari e corrispondente ad un valore medio di 35,6 metri quadrati per abitante per l'intera città, calcolato su una popolazione teorica ad esito pari a 3.394.914 abitanti. Si prevedono dunque, all'interno di tutti gli ambiti di trasformazione urbanistica<sup>120</sup> cessioni gratuite superiori a quelle necessarie per il soddisfacimento degli standard minimi, tali da consentire un recupero dei fabbisogni pregressi nelle aree circostanti; dall'altro, limitatamente agli *Ambiti per programmi integrati della città da ristrutturare* e agli *Ambiti della città consolidata*, le norme tecniche di attuazione contemplano un doppio regime per le aree destinate a verde e servizi pubblici di livello locale, prevedendo, oltre all'esproprio comunque possibile come misura eccezionale, un meccanismo di *acquisizione compensativa*, attraverso l'attribuzione di un indice di edificabilità territoriale (0,04 mq/mq in caso di intervento diretto e 0,06 mq/mq in caso di partecipazione al *programma integrato*) per la realizzazione di volumetrie private esclusivamente terziarie da concentrare su una parte minoritaria dell'area (10% della superficie totale) o da trasferire su un'altra area, in cambio della cessione all'Amministrazione comunale della restante parte (dal 90 al 100% della superficie totale).

---

<sup>120</sup> Ambiti di trasformazione ordinaria, Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata, Centralità urbane e metropolitane, Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare.

Rimangono pertanto escluse dal meccanismo di *acquisizione compensativa*, e soggette in modo esclusivo all'esproprio, le aree destinate a verde e servizi pubblici di livello locale comprese nella città consolidata e nel territorio extraurbano, oltre a quelle ricadenti nella città storica e a tutte le aree destinate a servizi pubblici di livello urbano.

I dati dimostrano dunque come il meccanismo attuativo di tipo perequativo, adottato a garanzia della qualità degli interventi, consenta una crescita in valore assoluto degli standard urbanistici, ma soprattutto garantisca l'acquisizione degli stessi man mano che gli strumenti attuativi e i progetti vengono approvati e realizzati.

Particolare riguardo si è avuto anche nella considerazione dei recenti pronunciamenti giurisprudenziali (Corte costituzionale nn. 348 e 349/2007) e delle ancor più recenti disposizioni legislative (legge finanziaria n. 24/2007, art. 2, commi 89 e 90) in materia di determinazione dell'indennità di esproprio, un tema che ha una forte e diretta incidenza sulle destinazioni urbanistiche a servizi pubblici. Così come particolare e doverosa attenzione è stata prestata all'evoluzione della giurisprudenza (quale ad esempio la sentenza del Consiglio di Stato 4833/2006) e della legislazione in materia urbanistica (i commi 258 e 259 dell'art. 1 della legge 244/2007), per i particolari contenuti inerenti ai principi e ai dispositivi di perequazione, temi centrali del nuovo strumento urbanistico romano e delle connesse norme tecniche di attuazione.

Si delinea così un moderno sistema di perequazione che può essere declinato sotto diversi profili:

- *principi e obiettivi*: il nuovo PRG ripartisce diritti e oneri secondo criteri di equità e uniformità; di conseguenza, il sistema di perequazione è volto: a) a redistribuire i vantaggi generati dalle nuove previsioni

urbanistiche; b) a compensare gli svantaggi generati dalle nuove previsioni urbanistiche; c) a compensare gli svantaggi dovuti alla pregressa condizione di degrado del patrimonio edilizio esistente.

- *fattori e regole-guida*: per conseguire i suddetti obiettivi di perequazione, il piano tiene quindi conto di tre fattori fondamentali:

- 1) la disciplina urbanistica pre-vigente (stato di diritto);
- 2) le condizioni dell'edificazione preesistente (stato di fatto);
- 3) gli obiettivi urbanistici da perseguire (finalità).

Dalla combinazione dei fattori suddetti, è possibile individuare le regole-guida che presiedono alla declinazione operativa della perequazione urbanistica:

a) nei nuovi *Ambiti di trasformazione*, l'edificabilità aggiuntiva prevista dal nuovo PRG rispetto al PRG pre-vigente viene in gran parte messa a disposizione del Comune, che la utilizza per finalità di interesse pubblico;

b) nella Città esistente (Città storica, Città consolidata), le valorizzazioni economiche generate dal nuovo PRG (attraverso edificabilità aggiuntiva o cambi di destinazione d'uso) sono in gran parte "restituite" al Comune (alla collettività) mediante la corresponsione di oneri finanziari straordinari;

c) i comprensori urbanistici pre-vigenti, soppressi dal nuovo PRG (dal Piano delle certezze, che ne costituisce la prima fase) per ragioni di salvaguardia ambientale, vengono compensati mediante il trasferimento della capacità edificatoria negli Ambiti di compensazione (compensazioni urbanistiche);

d) le aree non edificabili e a destinazione pubblica del nuovo PRG vengono compensate mediante il riconoscimento ai proprietari di un

*diritto edificatorio* commisurato all'area in cessione, che viene trasferito negli Ambiti di compensazione (Cessione compensativa);

e) i Tessuti più degradati della Città esistente (quella “da ristrutturare” e, in parte, quella “consolidata) vengono “compensati” mediante incentivi urbanistici (premi di cubatura) volti a favorire interventi di sostituzione edilizia (Incentivi per il rinnovo edilizio), da trasferire negli Ambiti di compensazione;

f) i Tessuti più degradati della Città esistente vengono “compensati” mediante la promozione di programmi di riqualificazione urbana, che utilizzano, in modo congiunto gli incentivi per il rinnovo edilizio, la cessione compensativa per il reperimento degli standard urbanistici, il Contributo straordinario per finanziare la realizzazione di opere e i servizi pubblici mancanti.

Da quanto sopra illustrato si desumono facilmente le modalità operative mediante le quali la perequazione è concretamente declinata, vale a dire: a) gli *Ambiti di compensazione*; b) il *Contributo straordinario*; c) le *Compensazioni urbanistiche*; d) gli *Incentivi per il rinnovo edilizio*; e) la *Cessione compensativa*.

▪ *Procedura e strumenti di applicazione:*

per l'applicazione, anche congiunta, degli Istituti operativi di perequazione, il nuovo PRG si avvale di uno strumento privilegiato che è il *Programma integrato* (PRINT). Il PRINT si definisce e si attua con una procedura mista: una prima fase, di tipo consensuale, fondata sui principi e le modalità della partecipazione al procedimento amministrativo, sanciti dalla legge 241/1990; una seconda fase, da attivare in caso di fallimento parziale o totale della prima, di tipo autoritativo, con il ricorso cioè agli istituti e provvedimenti coercitivi

previsti dalla legislazione urbanistica<sup>121</sup> utilizzati e combinati in funzione delle specifiche finalità perseguite.

In particolare, il PRINT: a) è di iniziativa pubblica; b) definisce gli obiettivi urbanistici da perseguire, le modalità perequative da applicare, gli ambiti territoriali di intervento; c) viene promosso mediante sollecitazione di evidenza pubblica e a carattere concorsuale, attraverso bandi o avvisi pubblici, che fissano i tempi per l'adesione da parte dei soggetti interessati; d) raccoglie, valuta e definisce, anche con metodo negoziale, le adesioni e le proposte di intervento attivate; e) prevede il ricorso a istituti e provvedimenti autoritativi in caso in mancata adesione alla sollecitazione pubblica, per il conseguimento, anche graduale, degli obiettivi prefissati.

▪ *I meccanismi operativi:*

il PRG utilizza meccanismi tipici della disciplina urbanistica, e cioè:

- il trasferimento di *diritti edificatori* da un'area all'altra, ma sempre entro la capacità edificatoria delle componenti di destinazione (compensazioni urbanistiche, cessione compensativa, incentivi per il rinnovo edilizio);
- la suddivisione della capacità edificatoria delle aree tra una quota riservata ai proprietari e una quota riservata al Comune, senza alcuna sottrazione ai proprietari di capacità edificatorie in precedenza detenute, ma anzi con incremento delle stesse;
- la distinzione tra capacità edificatorie esercitabili per intervento diretto e capacità edificatorie aggiuntive esercitabili per intervento indiretto, ma con contropartita a favore del Comune finalizzata al conseguimento degli obiettivi urbanistici.

---

<sup>121</sup> Piano particolareggiato di iniziativa pubblica, comparto edificatorio, esproprio per pubblica utilità, Piani di zona, Società di trasformazione urbana, ecc.

▪ *I caratteri del Sistema di perequazione:*

per quanto in sintesi illustrato, il Sistema di perequazione del nuovo PRG: a) è un sistema unitario, organico e generalizzato; b) non incide sostanzialmente sui diritti urbanistici pregressi; c) gli oneri straordinari si applicano solo alle nuove e maggiori previsioni urbanistiche; d) non incide sul dimensionamento del Piano; e) si attua mediante procedimento consensuale, di evidenza pubblica e a carattere concorsuale; f) si incardina nell'ordinamento vigente, e cioè, per la "parte consensuale", sui criteri di partecipazione al procedimento amministrativo di cui alla legge 241/1990, e per la "parte autoritativa", sugli appositi istituti previsti dalla legislazione urbanistica.

Le norme tecniche di attuazione che vengono in rilievo nell'ambito del sistema perequativo si possono così riassumere:

- l'art. 17 (*Criteri di perequazione*), disposizione normativa che opera una introduzione e ricognizione dei principi, criteri e modalità operative di perequazione, già presenti nel testo precedente ma in modo disorganico. Tale riorganizzazione riporta ad un sistema organico le distinte modalità di perequazione, e conferisce loro maggiore certezza di legittimità, dopo la sentenza del Consiglio di Stato n. 4833/2006, e una più diretta connessione con le rilevanti novità introdotte dall'art. 1, commi 258 e 259 della legge finanziaria per il 2008, n. 244/2007. Collaborano, a tal fine, le specificazioni operate con l'introduzione dei commi 3 e 4: il primo chiarisce che le maggiorazioni di edificabilità accordate dal nuovo PRG hanno natura di incentivi urbanistici acquisibili solo in ragione del conseguimento delle finalità urbanistiche del PRG; il secondo evidenzia che il procedimento-tipo per l'applicazione delle modalità operative di perequazione, elencate nel comma 2, avviene in due distinte fasi: la prima

di carattere consensuale, fondata sui principi della partecipazione al procedimento amministrativo, la seconda (eventuale) di carattere autoritativo, fondata su istituti e strumenti codificati dalla legislazione urbanistica. In tal modo, è evidente il carattere conformativo e non espropriativo delle principali figure di perequazione, volte a ridistribuire i vantaggi e a compensare gli svantaggi generati dal nuovo Piano, mai a sottrarre ai proprietari le capacità edificatorie già detenute;

- l'art. 17bis (*Ambiti di compensazione*), disposizione normativa che ridefinisce l'insieme delle possibili utilizzazioni della superficie utile lorda (SUL) messa a disposizione del Comune, raggruppando e coordinando, in un unico comma, quanto già previsto nelle diverse norme relative ai diversi *Ambiti di compensazione*, e precisando sia che tale SUL può essere utilizzata per la realizzazione di servizi pubblici o d'interesse pubblico (possibilità già insita nelle Centralità urbane e metropolitane, ma adesso generalizzata), sia che una quota di tale SUL può essere, sulla base delle necessità, utilizzata per finanziare opere pubbliche negli stessi ambiti che l'hanno generata o in ambiti coordinati, fatte salve le priorità di utilizzazione stabilite dalle norme di componente;

- l'art. 44 (*Tessuti T3 della Città consolidata*), disposizione normativa che, in ossequio al principio di perequazione e al fine di preservare l'edificabilità privata preesistente nei Tessuti T3 della Città consolidata, consente di realizzare il "residuo" di Piano, non solo nelle aree ex non residenziali (G4, L, M), ma anche nelle zone ex residenziali (E, F, G3), ma sempre vincolandole alla destinazione non residenziale e alla corresponsione del *contributo straordinario*. Ciò in ossequio al principio generale di non aumentare il carico residenziale in Città consolidata, ma di favorire la crescita dei servizi pubblici e privati;

- l'art. 60 (*Centralità urbane e metropolitane*), disposizione che viene integrato dal comma 6bis proprio al fine di vedere applicati i principi di perequazione e di pari trattamento di situazioni analoghe. Invero, poiché, in sede di controdeduzioni, alcune Centralità avevano subito un incremento non solo della edificabilità complessiva, ma anche della SUL privata, in questa sede si contempera il principio specifico del comma 6 (SUL privata valutata in relazione alla disciplina urbanistica pre-vigente) con le modalità generali di perequazione, per cui il differenziale di SUL privata, di cui hanno beneficiato alcune Centralità e non altre, viene sottoposto a *contributo straordinario*, ai sensi dell'art. 18bis, comma 1; in tal modo si ottengono due risultati rilevanti: 1) pari trattamento tra situazioni analoghe; 2) ulteriore finanziamento privato per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche delle Centralità.

Inoltre, le precisazioni introdotte nel comma 9 disvelano la necessità che i proprietari partecipino al finanziamento delle costose infrastrutture delle Centralità oltre ordinarie obbligazioni disposte con l'art. 13, comma 12, per gli strumenti urbanistici attuativi; la misura e i criteri di determinazione di tale concorso finanziario vengono rimessi ad un'apposita deliberazione consiliare, in modo da contemperare attentamente tali oneri aggiuntivi con la necessità, altrettanto importante, di non far venir meno la convenienza dei privati all'attuazione delle *Centralità*<sup>122</sup>, aspetto questo che riveste una valenza strategica significativa sotto il profilo della fattibilità delle previsioni del nuovo strumento urbanistico.

Le previsioni del PRG romano in tema di perequazione urbanistica sono state da ultimo asseverate dal Consiglio di Stato, sez. IV, con la

---

<sup>122</sup> Relazione tecnica della Conferenza di Copianificazione e Delibera del Consiglio Comunale nr. 18 del 12 febbraio 2008.

sentenza nr. 4545 del 13 luglio 2010, storica decisione con cui Palazzo Spada ha riformata la sentenza del TAR del Lazio n. 1524 del 2010, legittimando così gli istituti perequativi nel governo del territorio della Capitale; segnatamente, il Consiglio di Stato ha accolto gli appelli proposti dal Comune di Roma, dalla Regione Lazio e dalla Provincia di Roma, avverso la sentenza del Tar Lazio che aveva dichiarato illegittime alcune previsioni perequative.

In particolare, per il Tar Lazio l'istituto della perequazione adottato dal Comune di Roma non appariva conforme alla legislazione vigente e dava luogo ad antinomie con i principi costituzionali in materia di proprietà e di legalità dell'azione amministrativa, non rinvenendosi allo stato attuale alcuna disciplina, di fonte legislativa, che autorizzasse una riserva di proprietà fondiaria alla mano pubblica in assenza di specifica normativa primaria e al di fuori delle garanzie previste dall'art. 42 della Costituzione. Inoltre, secondo i giudici di primo grado, l'imposizione da parte dell'Amministrazione comunale di *contributi straordinari* diversi da quelli generalmente previsti in ambito urbanistico generava un'antinomia con il principio di legalità contemplato nell'art. 23 della Costituzione secondo cui *<<nessuna prestazione può essere imposta se non in base alla legge>>*.

Di diverso avviso il Consiglio di Stato, che si è mosso sul presupposto per cui la disciplina perequativa del PRG di Roma si regge su due pilastri fondamentali: da un lato, la potestà conformativa del territorio di cui l'Amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione; dall'altro la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, tanto che *<<...l'operazione condotta dal Comune di Roma, attraverso i meccanismi perequativi connessi all'attribuzione de futuro ai suoli di una cubatura*

*aggiuntiva, lungi dal costituire un anomalo ibrido tra conformazione ed espropriazione, rientra a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria e conformativa del territorio ...>>.*

L'Amministrazione comunale ha infatti proceduto prima all'assegnazione a ciascuna zona di un proprio indice di edificabilità, e poi ha posto le basi per possibili incrementi futuri della cubatura edificabile, predisponendo i meccanismi con i quali questa potrà essere riconosciuta ai vari suoli in ragione della loro zonizzazione e tipologia, ma lasciando ai proprietari interessati la "facoltà" di avvalersi o meno dei relativi incentivi. Ed è proprio la natura "facoltativa" degli istituti perequativi, nel senso che la loro applicazione è rimessa ad una "libera scelta" degli interessati, che ha permesso di far escludere che nella perequazione possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost.

Più in generale il Consiglio di Stato ha ritenuto di rinvenire la copertura normativa dell'istituto della perequazione nel combinato disposto degli artt. 1, comma 1 bis e 11 della L. 241/90, ossia nella possibilità di ricorrere agli strumenti convenzionali per il perseguimento delle finalità perequative, in ossequio al più generale principio di sussidiarietà orizzontale, consacrato nell'art. 118 Cost., per cui <<Stato, Regioni, Città metropolitane, e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo sviluppo di attività di interesse generale...>>.

## **18.2. La perequazione urbanistica a Milano.**

Con Delibera Consigliare nr. 25 del 14 luglio 2010 è stato adottato il nuovo Piano di Governo del Territorio della città di Milano che sostituirà, dopo trent'anni, il Piano Regolatore Generale adottato nel 1976 ed entrato in vigore nel 1980. Allo stato attuale vige il regime di salvaguardia<sup>123</sup> tra i due atti.

Il nuovo strumento urbanistico, attuativo della legge regionale lombarda 12/2005, si compone di tre atti fondamentali:

- il *Documento di Piano*, che esprime le strategie e gli obiettivi generali di politica urbanistica dell'Amministrazione e indirizza lo sviluppo delle grandi aree strategiche;
- il *Piano delle Regole*, che contempla la disciplina delle trasformazioni del tessuto consolidato della città;
- il *Piano dei Servizi*, con cui si programmano i servizi e le infrastrutture necessari ad attrezzare la città pubblica.

Tra le principali innovazioni introdotte assumono particolare rilievo: a) quelle relative al consumo di suolo unitamente alla densificazione<sup>124</sup>; b)

---

<sup>123</sup> Legge 3 novembre 1952, n. 1902 "Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori". Nel periodo intercorrente tra l'adozione e la pubblicazione dell'avviso di approvazione degli atti di Pgt, si applicano le cosiddette misure di salvaguardia per cui potranno essere attuati solo gli interventi edilizi che siano conformi sia al Prg che al Pgt. Resta comunque salva la possibilità di eseguire gli interventi per cui si sia ottenuto il titolo edilizio o siano scaduti i termini della Dia (la denuncia di inizio attività) prima dell'adozione del Pgt, dato che l'articolo 15, comma 4, del Dpr 380/2001 (testo unico dell'edilizia), per cui il permesso di costruire (o la Dia) decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, si applica solo con riferimento all'approvazione del Pgt e, comunque, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data d'inizio.

<sup>124</sup> Per "consumo di suolo e densificazione" si intende la strategia che il PGT adotta per limitare il consumo di suolo, obiettivo principale del piano, consistente per l'appunto nella densificazione. Il termine "Densificazione" significa promuovere la crescita della città nella città, e cioè non consumare "green field", ma edificare sul "brown field", e cioè sugli scali ferroviari, sulle aree tecnologiche e sulle aree industriali in disuso.

quelle relative agli indici del Piano nella città consolidata<sup>125</sup>; c) l'indifferenza funzionale ed il mix urbano libero<sup>126</sup>; d) la disciplina delle attività commerciali<sup>127</sup>; b) il meccanismo perequativo.

La libertà delle destinazioni d'uso e la perequazione urbanistica rappresentano aspetti di novità oltremodo significativi. Secondo l'articolo 5 del piano delle regole, <<le destinazioni d'uso sono liberamente insediabili, senza alcuna esclusione e senza una distinzione ed un rapporto percentuale predefinito>>. Fatta eccezione per l'uso commerciale (per cui vigono norme particolari), nei fabbricati esistenti e in quelli di nuova edificazione sarà insediabile ogni funzione, anche sostituendo la residenza al produttivo (intervento vietato dal vigente Prg), gli uffici alla residenza o viceversa, e senza dovere rispettare alcun mix funzionale assegnato o preesistente.

Il cambio di destinazione d'uso non è tuttavia gratuito. A parte il pagamento dell'ordinario contributo di costruzione ove dovuto, ai sensi

---

<sup>125</sup> Il Piano delle Regole non prevede più degli indici massimi ma bensì due indici territoriali minimi: 1 mq/mq fino alla distanza di 350 metri dalle stazioni ferroviarie e della metropolitana e 0,50 mq/mq nel resto del Tessuto Urbano Consolidato. Ovunque vi è poi la possibilità di raggiungere un indice fondiario di 7 mc/mq, acquisendo diritti perequati. Si introduce inoltre una premialità aggiuntiva fino al 12% oltre la S.I.p. assentita, per edifici realizzati secondo criteri di "green building".

<sup>126</sup> Un'altra innovazione di natura strategica contenuta nel PGT e di grande impatto potenziale sul mercato urbano, riguarda l'eliminazione degli azzonamenti tradizionali del vecchio PRG e l'introduzione della cosiddetta indifferenza funzionale, che consente di intervenire localizzando destinazioni ed attività liberamente, con l'eccezione di attività produttive pesanti e grandi strutture di vendita.

<sup>127</sup> Con riferimento alla disciplina delle attività commerciali (Titolo IV delle Norme Tecniche del Piano delle Regole) si sottolineano molte innovazioni contenute nei criteri localizzativi: - si accoglie l'impianto di piena liberalizzazione del settore, almeno sino alla soglia delle Medie Strutture di Vendita (per le Grandi Strutture si deve intervenire mediante procedure attuative più complesse); - per ciò che concerne il fabbisogno di aree per urbanizzazioni secondarie (standard) degli insediamenti commerciali, si afferma il principio della riduzione dei parcheggi in aree fortemente accessibili, fino ad annullare la richiesta di standard nelle zone pedonali e a traffico limitato.

dell'articolo 9 del piano dei servizi l'introduzione con opere della funzione residenziale al posto di quella produttiva dà luogo alla corresponsione di una dotazione di servizi pari al 100% della Slp (superficie lorda di pavimento) insediata, eventualmente attraverso la monetizzazione (in media 300 euro a metro quadrato) delle aree che non fosse possibile cedere al comune.

Quanto alla perequazione urbanistica, in sintesi, il Pgt assegna a tutto il territorio comunale medesimi indici di edificabilità mediante i quali i proprietari, indipendentemente dalla specifica destinazione della loro area, partecipano alla capacità edificatoria riconosciuta complessivamente dal piano stesso, cedendo gratuitamente al Comune le aree a servizi. La perequazione è quindi concepita come uno strumento urbanistico equitativo che si pone l'obiettivo di attribuire a tutti i suoli (indipendentemente dalla destinazione futura, pubblica o privata) lo stesso indice edificatorio (e quindi la stessa rendita fondiaria).

Il nuovo istituto perequativo si giustifica con il fallimento del tradizionale strumento dell'esproprio per pubblica utilità a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale che ne hanno vietato la reiterazione e hanno equiparato l'indennità di esproprio al valore di mercato.

Si sviluppa così un rapporto triangolare, per cui il proprietario di un'area destinata a verde (c.d. "area di decollo della volumetria") la cede gratuitamente al Comune, vendendone la Slp prodotta dall'indice di edificabilità teorica al proprietario di un'area destinata all'edificazione (c.d. "area di atterraggio") che, così, potrà incrementare la Slp comunque realizzabile sulla sua area, applicando il medesimo indice attribuito al primo soggetto.

È evidente come il meccanismo si attui creando un mercato tra chi possiede *diritti edificatori*, ma non può esercitarli in quanto il proprio suolo è destinato a servizi pubblici (ad esempio, un parco), e chi invece può edificare e ha bisogno di acquisire *diritti edificatori* sul mercato per saturare l'edificabilità del proprio lotto. La transazione si completa in uno scambio a tre soggetti (il terzo soggetto è il Comune) con la contestuale cessione dell'area per servizi al Comune.

Il Comune di Milano persegue l'obiettivo di acquisire tramite la perequazione gran parte della aree del Parco Sud (che coprono una superficie di circa 42 milioni di mq): i *diritti edificatori* che si generano nel parco (c.d. "area di decollo della volumetria") applicando l'indice territoriale previsto di 0,15 mq/mq verranno localizzati nella città consolidata (c.d. "area atterraggio") densificando il tessuto urbano.

### **18.3. La perequazione urbanistica a Bologna**

Si è visto come da circa un ventennio in Italia, nel campo della pianificazione del territorio, si sono affermati alcuni concetti e strumenti che cercano di conciliare istanze di equità sociale, di fattibilità economica e di trasparenza dei processi decisionali. Fra questi, la perequazione urbanistica occupa un posto di assoluto rilievo e permette di qualificare il Piano come strumento di ultima generazione. Nella disciplina urbanistica essa è generalmente intesa quale principio la cui applicazione tende a raggiungere due effetti concomitanti: la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli oggetto di trasformazione urbanistica e la

formazione, senza espropri, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività.

Il Piano urbanistico di Bologna si inserisce nel novero degli strumenti di ultima generazione, alla stregua del Piano romano e del piano milanese, dal momento che sperimenta il ricorso a procedure perequative per superare l'annoso problema dei vincoli di natura ablativa e della loro quinquennale decadenza.

Si è quindi seguito il principio della verifica sistematica della compatibilità economico-finanziaria delle trasformazioni programmate.

Conseguentemente, le scelte compiute nella definizione della normativa di dettaglio comportano, da un lato, la rinuncia alla riconferma dei vincoli finalizzati all'esproprio e riconducibili agli standard urbanistici, dall'altro, la specifica opzione per una gestione del regime dei suoli in termini di equità sostanziale.

La pianificazione urbanistica comunale di Bologna, ai sensi della Legge Regionale 24 marzo 2000 nr. 20, si articola in tre strumenti, con tre diversi gradi di definizione delle scelte e diversi contenuti: il Piano strutturale comunale (Psc), il Piano operativo comunale (Poc) e il Regolamento urbanistico edilizio (Rue).

Il Psc è redatto secondo le disposizioni dell'art. 28 della Lr 20/2000 e costituisce lo strumento urbanistico generale che delinea per tutto il territorio comunale, a tempo indeterminato, le scelte e i contenuti strutturali e strategici di assetto e di sviluppo. Tra l'altro, il Psc si ispira ai principi della responsabilità, della sussidiarietà, della cooperazione istituzionale tra gli enti locali, della concertazione con le forze economiche e sociali, della partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni, della

sostenibilità ambientale e territoriale, nonché della perequazione urbanistica.

L'individuazione delle parti di territorio soggette a perequazione urbanistica si inserisce, quindi, nel novero dei contenuti fondamentali del Psc.

Ai sensi dell'art. 39 del Quadro normativo del Psc, la perequazione urbanistica si applica agli ambiti interessati da interventi di trasformazione urbanistica, ossia:

- ambiti per nuovi insediamenti;
- ambiti di sostituzione;
- ambiti da riqualificare;
- aree esterne a tali ambiti destinate alla realizzazione di dotazioni territoriali pubbliche.

I proprietari, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree, partecipano, in misura proporzionale alle proprietà possedute, sia alla *capacità edificatoria* riconosciuta dal Psc sia agli *oneri* derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di qualità urbana.

Si parla di "perequazione fondiaria" quando la contribuzione alle dotazioni territoriali avviene attraverso la cessione di suoli. Qualora invece la contribuzione sotto forma di suoli sia integrata o sostituita dalla realizzazione di opere e attrezzature pubbliche, oppure da servizi di manutenzione urbana, si parla di "perequazione integrata".

Il Poc in via definitiva e il bando per la formazione del Poc in via preliminare provvedono a valutare lo stato di fatto e di diritto delle aree interessate dalla perequazione in esso inserite, individuando la sub-articolazione delle classi perequative già individuate dall'art. 39 cit.

Il Poc attribuisce gli *indici perequativi* a ciascuna sotto-classe di suoli, riconoscendo *diritti edificatori* alle aree soggette a perequazione.

Ai fini dell'attuazione negli ambiti di trasformazione soggetti a perequazione urbanistica, il Poc provvede a individuare i comparti edificatori<sup>128</sup>, che costituiscono l'unità minima di intervento comprendente l'insieme delle aree di trasformazione, per le quali il Poc definisce le quantità da destinare alla edificazione e le quantità da cedere all'Amministrazione comunale. L'attuazione dei comparti di trasformazione avviene tramite il loro inserimento nel Poc e successiva presentazione di appositi Piani urbanistici attuativi.

La quota minima di aree da cedere, le infrastrutture per l'urbanizzazione e le attrezzature pubbliche e d'uso pubblico, i servizi di manutenzione urbana da assicurare, le modalità di trasferimento dei *diritti edificatori* sono disciplinati nella convenzione stipulata a seguito

---

<sup>128</sup> al riguardo è da sottolineare che il comparto può essere di tipo continuo, quando comprende aree adiacenti tra loro, oppure di tipo discontinuo, quando include aree localizzate in parti diverse della città, con soluzione di continuità spaziale.

dell'approvazione dell'apposito Piano urbanistico attuativo concernente uno specifico comparto edificatorio.

Ai fini della valutazione delle proposte di intervento in sede di procedure concorsuali per l'inserimento nel Poc, e per l'attribuzione delle quote premiali di edificabilità, i soggetti proponenti organizzeranno le proposte di intervento avendo cura di coordinare i diversi obiettivi espressi dal bando per la formazione del Poc attraverso un progetto che assicuri l'unitarietà del comparto (continuo o discontinuo), con particolare riferimento ai seguenti criteri:

- a) l'individuazione di un comparto perequativo che includa aree di cessione maggiori o meglio rispondenti agli obiettivi indicati dal Poc in termini di localizzazione;
- b) la realizzazione di una maggiore quantità o di specifiche tipologie di edilizia residenziale sociale (Ers) individuate negli obiettivi del Poc e l'impegno alla gestione degli alloggi stessi;
- c) il raggiungimento dei livelli migliorativi di qualità edilizia individuati dalle schede tecniche di dettaglio relative al Contenimento dei consumi energetici invernali (E7.1), controllo dell'apporto energetico solare (E7.2), permeabilità dei suoli e microclima (E8.4), risparmio e riuso delle acque (E9.1), riutilizzo dei materiali inerti da costruzione e demolizione (E10.2), e di alti livelli di qualità con riferimento ai requisiti per le aggregazioni di edifici di cui all'art. 55;

d) l'impegno a definire il disegno urbano dei comparti tramite procedure concorsuali di progettazione.

Il Poc stabilisce i *diritti edificatori* complessivi dati dalla somma dell'indice perequativo, dell'indice pubblico e di eventuali quote di edificazione di carattere premiale. L'edificabilità complessiva di pertinenza di un comparto edificatorio risulta pertanto determinata dalla somma di:

- a) edificabilità derivante dall'indice perequativo<sup>129</sup>;
- b) edificabilità derivante dall'indice pubblico (0,02 mq/mq di Su)<sup>130</sup>;
- c) edificabilità premiale<sup>131</sup>;

I *diritti edificatori* derivanti dagli indici perequativi comprendono anche le superfici edificate esistenti che non siano destinate a demolizione o a dotazione territoriale.

Alla luce di quanto suesposto è indubbio che la strategia perseguita dal pianificatore bolognese sia volta a riqualificare la città, pubblica e privata, quindi a ripensare lo spazio pubblico, costruire nuove centralità e

---

<sup>129</sup> spettante ai proprietari delle aree da trasformare, determinato sulla base della classificazione del territorio, destinato al libero mercato e, in parte, all'edilizia sociale di iniziativa privata. L'indice perequativo riguarda tutte le aree, sia quelle da acquisire da parte del Comune sia quelle riservate alla realizzazione degli interventi edilizi privati.

<sup>130</sup> spettante all'Amministrazione e destinato alla promozione di interventi di edilizia residenziale sociale pubblica. L'Amministrazione comunale valuta, in sede di Poc, la sua distribuzione tra i vari comparti e la sua destinazione, anche l'eventuale trasformazione in indice privato allo scopo di garantire le condizioni di sostenibilità tecnica, economica e gestionale dell'intervento.

<sup>131</sup> spettante agli attuatori dell'intervento e dipendente da contropartite pubbliche aggiuntive a carico degli attuatori stessi. Il Poc stabilisce gli obiettivi dell'edificabilità premiale in conformità a quanto stabilito dall'art. 39 del Quadro normativo del Psc e li esplicita in relazione al bilancio tra capacità edificatoria massima dell'ambito in cui il comparto ricade e attuazione delle dotazioni territoriali richieste e degli altri obiettivi pubblici fissati dalle schede di Situazione.

contrastare l'idea e l'effetto di periferia, tenendo presente che la vita in pubblico esige spazi appositamente dedicati che risultino fruibili e che presentino standard qualitativi ottimali.

Al Psc spetta il compito di creare le condizioni che garantiscano, nella fase di attuazione, la disponibilità di spazi e attrezzature nelle quantità e posizioni necessarie. Le scelte che guidano il progetto per le nuove dotazioni destinate a incrementare la "città pubblica" hanno poi l'obiettivo di contribuire sia alle strategie che rafforzano il ruolo metropolitano di Bologna sia alla richiesta di una rinnovata abitabilità diffusa, alla domanda di welfare tradizionale e a quella generata dall'emergere di nuove popolazioni e di differenti stili di vita. In particolare, la realizzazione di queste previsioni del Piano dovrà avvenire di concerto con i Quartieri interessati, decidendo le priorità in base alle carenze attestate nell'ambito del Programma per le opere pubbliche e del Bilancio pluriennale del Comune.

La popolazione di Bologna, residente e presente per motivi di lavoro o di studio, ammonta nel complesso a circa 430.000 persone. A questa, in primo luogo, il Piano garantisce attrezzature e servizi pubblici. Si tratta di un fabbisogno di aree che si aggira attorno ai 13 milioni di mq considerando (come richiede la legge urbanistica regionale) una dotazione di servizi pro-capite pari a 30 mq, distribuita fra verde pubblico, impianti sportivi, parcheggi, servizi scolastici, sanitari e sociali, attrezzature culturali e per il tempo libero, spazi della vita pubblica e luoghi per il culto.

La città di Bologna è anche fondamentale recapito di un territorio esteso per servizi di livello superiore. Ciò comporta la necessità di rispondere al fabbisogno di spazi pubblici per la quota di popolazione non residente, che ogni giorno si reca nel territorio comunale per lavoro o per

studio, stimata intorno alle 85.000 unità. A questa si aggiungono le persone che “abitano” occasionalmente la città, per accedere ai poli funzionali (come la fiera), ai servizi (gli ospedali per esempio) o per turismo. Queste ulteriori componenti di popolazione, stimabili nell’insieme attorno alle 100.000 unità, determinano un incremento del fabbisogno di spazi per attrezzature e servizi per circa 1,5 milioni di mq.

La domanda di superficie complessiva supera dunque i 14 milioni di mq. Il Psc eredita una dotazione complessiva di aree (esistenti e in trasformazione) pari a 19,5 milioni di mq di cui 16,4 di proprietà e uso pubblico, 1,4 di interesse pubblico e 1,7 di proprietà privata. La superficie lorda di pavimento delle attrezzature che insistono sulle aree pubbliche ammonta a 3,7 milioni di mq.

Le attrezzature di proprietà e interesse pubblico (scuole, sedi per attività culturali sociali e politiche, teatri e musei, attrezzature socio-sanitarie e ospedali, sedi di amministrazioni, sicurezza e protezione civile, spazi per il culto) occupano circa 4.7 milioni di mq di superficie fondiaria.

Dal punto di vista quantitativo, le operazioni previste negli ambiti per i nuovi insediamenti, negli ambiti di sostituzione, negli ambiti di riqualificazione e negli ambiti storici, con l’applicazione della perequazione urbanistica e degli accordi pubblico-privato, consentiranno di acquisire alla proprietà pubblica oltre 3 milioni di mq di aree. La perequazione urbanistica sarà applicata anche ai fini dell’acquisizione di aree destinate a standard dal precedente strumento urbanistico, che entreranno così a far parte del patrimonio di spazi pubblici.

Nel Piano strutturale l’offerta complessiva di superficie di proprietà pubblica ammonta, dunque, complessivamente a circa 20 milioni di mq (cui si aggiungono le quote di interesse pubblico e quelle di proprietà

privata). Una dotazione che è in grado di soddisfare la domanda prevedibile considerando gli scenari demografici e le ipotesi di crescita più dinamica dei city users.

La distribuzione delle nuove quote di “città pubblica” tende a compensare le carenze presenti nelle parti più dense della città. Dove la mancanza di spazi rende impossibile il raggiungimento degli standard minimi, contribuiranno al miglioramento delle prestazioni complessive la valorizzazione del patrimonio esistente e la creazione di connessioni (tragitti e fermate del mezzo di trasporto pubblico, percorsi ciclabili e pedonali) volte a favorire usi integrati.

Il carattere strategico, non prescrittivo (se non per quanto riguarda il recepimento di vincoli di legge o sovraordinati) del Psc, privo di cogenza per la conformazione dei *diritti edificatori*, deve essere completato dai contenuti del Piano operativo comunale (che conterrà prescrizioni ed indirizzi per la formazione dei Piani urbanistici attuativi e genererà diritti e doveri temporanei per gli attuatori delle trasformazioni nel Territorio da strutturare) e dai contenuti prescrittivi del Regolamento urbanistico edilizio (strumento di governo delle operazioni diffuse nel Territorio strutturato e nel Territorio rurale).

Allo scopo di dare continuità e coerenza al processo di pianificazione e alle azioni di trasformazione guidate dai Poc con i Pua e dal Rue, il Psc attiva proprie specifiche forme, tra loro diverse per il tipo di obiettivi perseguito, oltre che per le tecniche messe al lavoro: si tratta della perequazione urbanistica, della partecipazione, della comunicazione, del monitoraggio.

In particolare, la perequazione urbanistica si carica dell’obiettivo di rendere economicamente sostenibile la ristrutturazione prevista. A Bologna

si declina in modo originale, adeguandosi alla particolare strategia assunta dal Piano, al modo di classificare il territorio e di indirizzare gli interventi nei diversi Ambiti.

Nel Documento preliminare del Piano strutturale la perequazione urbanistica viene indicata fra gli strumenti per raggiungere efficacemente gli scopi fissati dall'Amministrazione: "*riabitare Bologna*" e migliorare la "*vivibilità urbana*" costituiscono obiettivi da perseguire per mezzo di trasformazioni urbane regolate dalla contribuzione della rendita al finanziamento della "città pubblica" e dal principio dell'equo trattamento delle proprietà immobiliari coinvolte.

Appare quindi utile richiamare gli obiettivi che implicano trasformazioni urbanistiche ed edilizie allo scopo di valutare l'efficacia complessiva dello strumento perequativo:

- *ripopolare Bologna*: nel Documento preliminare tale obiettivo viene declinato in termini quantitativi e qualitativi; sotto il profilo quantitativo, il numero di nuovi alloggi destinato a rispondere alle diverse domande abitative è di 8.000 unità (1.000.000 mq di Sul), di cui 6.000 destinate alla domanda abitativa tradizionale e 2.000 destinate a dare risposta alle nuove forme del disagio abitativo. Sotto il profilo qualitativo, il miglioramento degli standard prestazionali, urbanistici e architettonici della nuova offerta residenziale verrà perseguito anche per mezzo di meccanismi competitivi e concorsuali nella promozione degli interventi;
- *integrare e consolidare il sistema del verde e dei servizi*: l'integrazione e il consolidamento del sistema del verde avviene con riferimento alle principali infrastrutture ambientali previste (i parchi fluviali, i parchi urbani e i parchi collinari). La qualità del sistema dei servizi è perseguita attraverso il potenziamento delle infrastrutture urbane e l'acquisizione di

un'importante quota di superficie destinata a servizi, ma non ancora disponibile;

- *migliorare la qualità della città consolidata*: i principali Ambiti da riqualificare, ma anche gli interventi di riqualificazione diffusa a scala edilizia, devono rappresentare l'occasione per elevare la qualità urbana complessiva. Anche per questa finalità può essere applicata la perequazione.

Lo strumento perequativo – con un'innovazione significativa rispetto a quanto praticato nelle esperienze di pianificazione italiane – viene trattato in modo originale rispetto ai diversi contesti in cui è chiamato a operare. Se negli Ambiti per i nuovi insediamenti del Territorio da strutturare e nelle zone già destinate a servizi la perequazione è strumento eminentemente fondiario, poiché assicura all'Amministrazione comunale i suoli per la città pubblica, altrimenti da acquisire per via espropriativa, negli Ambiti di sostituzione del Territorio da strutturare e in quelli del Territorio strutturato consente di regolare il co-finanziamento dei privati, attraverso prelievi mirati alla realizzazione di interventi capaci di assicurare un armonico sviluppo degli investimenti pubblici e privati, secondo una strategia perequativa differente, vale a dire quella della perequazione integrata.

Precisato quanto precede, occorre ora analizzare il rapporto fra lo strumento perequativo e l'obiettivo di *“ripopolare Bologna”*, il rapporto fra la perequazione e l'*“integrazione-consolidamento del sistema del verde e dei servizi”*, nonché il rapporto fra la perequazione e la *“qualità della città consolidata”*.

Con riguardo al primo profilo, risulta evidente come la realizzazione degli interventi di edilizia sociale sia resa possibile da

specifiche regole perequative che consentono all'Amministrazione l'acquisizione di un'importante quota di suoli su cui promuovere i programmi di *housing sociale*. Inoltre, l'indice pubblico attribuito alla stessa Amministrazione consente di disporre della capacità edificatoria necessaria ad attuare o promuovere gli interventi sulle aree acquisite<sup>132</sup>.

Con riferimento al secondo profilo, emerge come la perequazione consenta l'acquisizione a titolo gratuito di oltre 200 ettari di suoli lungo le tre aste fluviali della città (Reno, Navile e Savena) e del Belvedere di Montalbano, a fronte del riconoscimento di una quota di capacità edificatoria ai proprietari dei suoli. Questa capacità edificatoria non potrà peraltro essere sfruttata in loco, per non compromettere la qualità ambientale delle aree destinate a essere acquisite, ma sarà trasferita negli Ambiti per i nuovi insediamenti, dove tale potenziale di edificazione risulta sostenibile sotto il profilo urbanistico e ambientale. Attraverso la perequazione urbanistica è dunque possibile acquisire, senza alcun onere per l'Amministrazione e con il concorso dei privati a cui è comunque riconosciuta un'adeguata valorizzazione, le aree funzionali alla realizzazione della Città del Reno, all'integrazione e alla ricucitura del Parco del Navile e del Savena, all'attuazione delle politiche per i nuovi parchi urbani.

---

<sup>132</sup> È utile sottolineare come l'acquisizione del patrimonio fondiario rappresenti solo il primo passo funzionale verso l'attuazione delle politiche abitative pubbliche. Una riflessione sulle possibili forme di partnership con il settore privato per la realizzazione di questi interventi rappresenta il passo successivo. In questo senso, una ricognizione delle esperienze già in corso nel paese e un approfondimento delle proposte già presentate all'Amministrazione comunale consentono di elencare i modelli possibili: la gestione diretta del Comune con la partnership degli operatori privati; il coinvolgimento del terzo settore; l'istituzione di fondi immobiliari.

Relativamente al terzo profilo d'indagine, occorre osservare come la riqualificazione della città esistente si articola in due linee di azione. La prima si applica ad Ambiti urbani degradati, dismessi o sottoutilizzati, attraverso interventi di riordino urbanistico. La seconda è invece orientata a governare la qualificazione diffusa con interventi modesti. In questi casi il principio perequativo viene applicato nelle forme della "perequazione integrata", per il quale l'obiettivo non è più solo o principalmente quello di acquisire aree, ma quello di coinvolgere il privato nel finanziamento delle attrezzature collettive e dell'edilizia sociale.

La perequazione integrata si applica all'interno degli Ambiti di sostituzione, di quelli da riqualificare e di quelli consolidati di qualificazione diffusa (solo per interventi superiori a una determinata soglia dimensionale). Rientrano tra le forme di perequazione integrata sia quelle specificamente istituite dal Psc, sia quelle che il Psc recepisce da accordi già definiti (come quelli per le aree ferroviarie, o per la sede Hera).

Il sistema di perequazione proposto si articola, dunque, in relazione a specifici obiettivi territoriali, ma è prima di tutto uno strumento di carattere redistributivo basato su criteri di equità nel trattamento dei diversi soggetti interessati alla trasformazione della città.

La classificazione dei suoli e l'articolazione degli indici (privati, pubblici, di ospitalità, premiali) costituiscono regole uguali per tutti, i cui principi sono dichiarati nel Psc e le cui modalità operative verranno articolate puntualmente nei Poc e generalmente nel Rue.

Il Psc contiene quindi i principi di classificazione e intervalli di indici perequativi da attribuire alle classi individuate; il Poc preciserà il valore dell'indice, le aree messe in gioco e la loro classificazione, sempre

nel rispetto del dimensionamento massimo di 1.000.000 mq di Sul nel quindicennio.

CAPITOLO V  
INDIVIDUAZIONE ED ANALISI DEI PROBLEMI PROPRI  
DI OGNI MODELLO PEREQUATIVO

19. Lo statuto della proprietà fondiaria: ammissibilità di una perequazione generalizzata senza copertura legislativa statale e/o regionale. – 20. La de-reificazione o materializzazione dello *ius aedificandi*: necessità di configurare i diritti edificatori *ex nihilo* al fine di realizzare una perequazione generalizzata. – 21. La trasferibilità dei diritti edificatori.

Differenza con la c.d. cessione di cubatura. – 22. La tipizzazione del rapporto triangolare tra cedente, cessionario e Civica Amministrazione nel trasferimento di diritti edificatori. – 23. Il regime fiscale dei diritti edificatori. – 24. La configurabilità di un mercato dei diritti edificatori presidiato da un'Autorità garante. – 25. Il T.A.R. Lazio, sez. II-bis, nr. 1524 del 4 febbraio 2010 e il C.d.S., sez. IV, nr. 4545 dell'8 giugno 2010. – 25. Considerazioni conclusive.

**19. Lo statuto della proprietà fondiaria: ammissibilità di una perequazione generalizzata senza copertura legislativa statale e/o regionale.**

Per ragioni di chiarezza è opportuna una breve premessa sulle modalità di trasferimento dei *diritti edificatori* fra i suoli oggetto di perequazione urbanistica; si riscontrano tre situazioni: 1) trasferimento all'interno di un comparto formato da suoli contigui; 2) trasferimento tra comparti o progetti di suoli non contigui e collegati tra loro; 3) trasferimento tra suoli non contigui e in assenza di un collegamento predeterminato in funzione dell'unitarietà dell'intervento.

Le prime due situazioni afferiscono al modello di perequazione parziale, mentre la terza riguarda la perequazione generalizzata.

La prima modalità è quella più semplice, basandosi su pratiche assimilabili alla lottizzazione. Tuttavia, rispetto a alla lottizzazione, la differenza sta nel fatto che l'indice di edificabilità e le tipologie edilizie debbono essere tali da permettere la cessione al Comune di una quota di

aree aggiuntiva a quella che comunque deve essere ceduta per assolvere allo standard urbanistico previsto dalla legge statale.

La seconda situazione, trova la migliore esemplificazione nel caso di Ravenna, laddove il piano regolatore ha dapprima individuato i due progetti strategici della riqualificazione della “darsena” e della realizzazione della “cintura verde”, per poi collegarli tra loro. Per acquisire i suoli necessari per realizzare un parco urbano (i.e. cintura verde) di circa 33 ettari tutt’intorno alla città (i.e. darsena) è stato congegnato il seguente meccanismo: ai terreni della “cintura verde” si è attribuito un indice di edificabilità molto basso (0,10 mq/mq), vincolando l’impiego dei *diritti edificatori* ivi generati al loro trasferimento nella “darsena” da riqualificare. Creata l’offerta di *diritti edificatori*, si è creata anche la domanda poiché ai proprietari di immobili della “darsena” è stata riconosciuta una maggiorazione dei *diritti edificatori* (c.d. premialità) subordinata all’acquisizione dei *diritti edificatori* generati dai suoli della “cintura verde”<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> A prima vista questo meccanismo disvela una contraddizione in termini: l’attribuzione di diritti edificatori ai suoli da destinare a verde. Tuttavia, il suo approfondimento dimostra come la perequazione, associata al trasferimento a distanza dei diritti edificatori, possa rappresentare uno strumento potente per la realizzazione di politiche ambientali. Il meccanismo ideato nello strumento urbanistico di Ravenna ci fa inoltre comprendere come, nell’applicare il principio perequativo, si definisce la cornice entro la quale il mercato deve funzionare in modo libero ed efficiente: la differenza profonda rispetto al piano tradizionale, in cui è l’Amministrazione che realizza direttamente la cosiddetta “città pubblica” gestendo per intero il processo attuativo, sta nel fatto che nel piano perequativo l’Amministrazione fissa i propri obiettivi ed il meccanismo attuativo, dopodiché fa un passo indietro, lasciando che siano i privati ad attuare il piano in base alle leggi di mercato, ed infine rientra in gioco per prendere possesso dei beni e servizi pubblici prodotti. L’operazione si chiude con una convenzione a tre: il privato della “cintura verde” cede i propri terreni al Comune in cambio di un corrispettivo in denaro o in beni riconosciutigli dal privato della “darsena”; il privato della “darsena” acquista i *diritti edificatori* generati dalla “cintura verde” ricevendo un premio, in forma di loro maggiorazione, da parte del Comune; il Comune da un lato riconosce il premio edificatorio nella darsena e dall’altro acquisisce gratuitamente i terreni della cintura verde. Grazie al buon funzionamento del meccanismo descritto, la “cintura verde” ha raggiunto uno stadio di realizzazione molto avanzato.

La terza modalità di trasferimento dei *diritti edificatori*, riconducibile alla figura della perequazione generalizzata, rappresenta la nuova frontiera della sperimentazione ed è quella che presenta forti dubbi di incompatibilità con il sistema, in assenza di una precisa copertura normativa di livello statale. Questa modalità si connette all'esperienza statunitense, dove da lungo tempo si fa uso dei *transfer development rights* (Tdr), con la differenza che negli Stati Uniti la proprietà dei suoli depurati dall'edificazione resta privata.

In questo caso si distingue ugualmente tra aree suscettibili di edificazione privata, che ospitano *diritti edificatori* generati altrove, ed aree destinate a servizi, che cedono *diritti edificatori* ivi generati. Tuttavia, a differenza del modello perequativo parziale:

- manca il presupposto di un collegamento predeterminato tra le aree in funzione dell'unitarietà dell'intervento;
- a tutte le aree (quelle destinate alla realizzazione della "città privata" e quelle destinate alla realizzazione della "città pubblica") è attribuito, in modo omogeneo, il medesimo indice di edificabilità, con la conseguenza che nelle aree suscettibili di edificazione privata non si può edificare con l'indice già assegnato perché occorre raggiungere un livello superiore di densità edilizia acquistando i *diritti edificatori* assegnati dal piano alle aree destinate a servizi.

Sono questi ultimi gli aspetti del modello di perequazione generalizzata che pongono problemi di compatibilità con l'ordinamento giuridico a legislazione invariata.

Come già rilevato, una base normativa che sorregge pacificamente la perequazione parziale (o di comparto) è rinvenibile nell'art. 23 della legge urbanistica del 1942, che la giurisprudenza ha esteso ad ambiti più

vasti del semplice isolato e addirittura ad aree esterne all'intervento, mantenendo però in ogni caso l'essenziale presupposto dell'unitarietà dell'intervento medesimo. Nella perequazione di comparto, per quanto la si voglia estendere, il mezzo tecnico è infatti sempre quello della creazione di una zona a trasformazione necessariamente unitaria; il che costringe i vari proprietari della zona stessa ad accordarsi tra loro se vogliono evitare la paralisi di qualsiasi iniziativa.

È tuttavia da sottolineare che l'istituto del comparto, ex art. 23 L. nr. 1150/1942, nel cui ambito si ritiene comunemente riconducibile la perequazione parziale, afferisce ad un aspetto operativo che prende corpo nella fase di attuazione del piano urbanistico generale, tanto è vero che si parla indifferentemente di "perequazione *a posteriori*", di "perequazione di comparto", di "perequazione *parziale*"<sup>134</sup>.

Se si vuole andare oltre, e attuare una perequazione anche tra aree aventi non solo diversa specifica utilizzabilità, ma altresì non contigue né collegate e suscettibili di trasformazioni in tempi differenti a seguito di iniziative del tutto autonome, in considerazione della mancanza del presupposto dell'unitarietà dell'intervento, il problema è completamente diverso.

In questo caso, integrante l'ipotesi della perequazione generalizzata, il fondamento dell'istituto non può più essere ricercato nella possibilità di imporre una attuazione unitaria di determinate previsioni di piano, ma va invece riconosciuto nella possibilità di trasferire da un'area ad un'altra una edificabilità potenziale che non può essere utilizzata nella prima. Da qui la necessità di una specifica previsione normativa in grado di soddisfare l'esigenza del rispetto del principio di legalità nell'azione

---

<sup>134</sup> Paolo Urbani, *Problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Rivista Giuridica Urbanistica*, 2002, 587 ss.

amministrativa, anche sotto il profilo della sua incidenza sul diritto di proprietà; il tutto in ossequio al combinato disposto degli artt. 97, 42, 117 lett. l), della Costituzione.

Si tratta pertanto di vedere se sia sufficiente una legge regionale o non sia invece necessaria anche una legge dello Stato.

Giunti a tal punto, si possono effettuare alcune notazioni di carattere generale in merito alla previsione di spazi per soddisfare interessi pubblici nell'ambito del sistema urbanistico tradizionale: per la realizzazione di detti interessi alcuni proprietari vengono incisi nel loro diritto di proprietà da vincoli preordinati all'esproprio, altri, invece, godono dei benefici dell'edificabilità dei loro beni.

Per superare le rigidità delle *zonizzazioni* (previste dalla legge urbanistica nr. 1150/1942) e l'apposizione di *vincoli espropriativi* (previsti dal D.P.R. nr. 327/2001), si è quindi cercato di introdurre nuovi meccanismi pianificatori, indicando due soluzioni:

2) una *perequazione parziale*, se il principio perequativo viene applicato solo ad alcuni ambiti territoriali, lasciando in vita il sistema tradizionale delle zonizzazioni e delle espropriazioni nelle restanti parti del territorio comunale;

1) una *perequazione generalizzata*, se detto principio viene applicato a tutte le aree oggetto di trasformazione, indipendentemente della loro destinazione urbanistica.

Affrontando il problema dell'uso del territorio, la giurisprudenza è intervenuta ad esaminare la legittimità dell'utilizzo di dette tecniche pianificatorie. In particolare il TAR Emilia Romagna ha statuito che tale strumento si armonizza con “*gli sviluppi, culturali e giuridici, più recenti in materia urbanistica*”, discostandosi dalla logica della pianificazione per

*zonizzazione*. A sua volta, la Corte costituzionale, pur non facendo esplicito riferimento alla *perequazione urbanistica*, nel prevedere i vincoli derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata, sembra fare riferimento ai vincoli contenuti nei piani perequativi.

Detta giurisprudenza mostra di voler riconoscere nella *perequazione* un principio fondamentale del nostro ordinamento, pur in assenza di una espressa previsione di legge in materia, ricordando come il sistema giuridico sia costituito oltre che da regole e principi espliciti, anche da regole e principi impliciti individuati sulla base di procedimenti inferenziali.

La giurisprudenza successiva ha, peraltro, affermato l'esistenza nell'ordinamento urbanistico, non meno che in tutto il diritto pubblico, in applicazione del più generale principio di legalità (che vuole che in uno Stato di diritto non possa una Pubblica amministrazione avvalersi di poteri che la legge non le ha previamente conferito), di un inderogabile principio di nominatività e tipicità degli strumenti urbanistici: esso è tale per cui una Pubblica Amministrazione non può adottare, od approvare, una figura di piano di organizzazione del territorio che non corrisponda (per presupposti, competenze, oggetto, funzione ed effetti) ad uno schema già predeterminato, in via generale ed astratta, da una norma primaria dell'ordinamento. La gestione dell'assetto del territorio è infatti una funzione che si estrinseca in una molteplice tipologia di manifestazioni di potestà pubbliche, in cui ciascuna deve essere caratterizzata per legge (a garanzia dei destinatari) da una propria causa, da propri effetti, e da una corrispondente competenza, per modo che non può essere ravvisato sussistere, nell'attuale ordinamento, in capo ad alcun centro amministrativo,

un generale ed indifferenziato potere di pianificazione del territorio, libero quanto a mezzi e a forme, capace di incidere sui diritti dei consociati.

Gli strumenti urbanistici legittimamente applicabili sono pertanto soltanto quelli previsti - per nome, causa e contenuto - dalla legge; e dunque, al di fuori di un tale numero chiuso, non può legittimamente una Amministrazione procedere ad introdurre nella realtà giuridica qualsivoglia, indicativa o coercitiva che sia, nuova categoria di strumento di pianificazione dell'assetto del territorio<sup>135</sup>.

Occorre inoltre ricordare che pur essendo nell'ambito del "governo del territorio" - materia concorrente per la quale la legge statale dovrebbe limitarsi a dettare i principi fondamentali che, tuttavia, ben possono incidere sull'esercizio discrezionale del potere amministrativo dei Comuni - le proposte di riforma urbanistica susseguitesesi in questi ultimi anni non hanno minimamente toccato questi aspetti.

Incidendo il potere conformativo sul diritto di proprietà, si pone inoltre il problema del confine tra "governo del territorio" e "ordinamento civile", materia quest'ultima che riguarda le competenze esclusive del legislatore statale ex art. 117, co. 2 lett. 1). Peraltro di recente la Corte Costituzionale<sup>136</sup> ha ribadito come "le previsioni relative al trasferimento ed alla cessione dei *diritti edificatori* incidano sulla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato".

Il risultato è che, in assenza di un intervento del legislatore sia sul versante del governo del territorio che su quello dell'ordinamento civile, la discrezionalità del Comune nel dettare le prescrizioni urbanistiche si impregna inevitabilmente di elementi di arbitrio, dal momento che mancano

---

<sup>135</sup> Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2001, n. 5721; Cons. Stato, sez. II, 26 ottobre 1994, n. 883; Cons. Stato, sez. IV, 28 luglio 1982, n. 525).

<sup>136</sup> Sent.nr. 121 del 23 marzo 2010 sulla costituzionalità del piano nazionale dell'edilizia abitativa di cui alla legge nr. 133/08

nel sistema precisi criteri (parametri o principi) di riferimento idonei a circoscrivere la portata della funzione pianificatoria.

La questione fondamentale riguarda, quindi, il caso dell'applicazione dei modelli perequativi assai diversi tra loro, di cui non vi è traccia di disciplina adeguata nella legislazione statale, mentre lì dove è stata disciplinata dal legislatore regionale, essa si limita a mere petizioni di principio.

Cosicché in moltissimi casi la perequazione è stata applicata come perequazione *parziale a posteriori* o come perequazione *generalizzata a priori*<sup>137</sup>, senza che vi sia un riferimento espresso di tali diverse tecniche di pianificazione nelle norme statali e regionali, ad eccezione del caso della Lombardia (LR 5/2005). E tutto ciò sulla base dell'estemporanea convinzione degli urbanisti chiamati a redigere per i Comuni i piani regolatori, convincendo questi ultimi della bontà del modello pur di non sostenere oneri finanziari per l'acquisizione delle aree per servizi o la conflittualità per l'impopolarità dei vincoli urbanistici.

È evidente come alla base del principio perequativo vi sia la considerazione per cui superando la zonizzazione (prescritta dall'art. 7 L. nr. 1150/1942) si supera anche la discriminazione tra proprietari, nonché tra edificabilità differenziate delle aree in rapporto alle diverse destinazioni.

Tuttavia, il tentativo di garantire la *città pubblica* rischia di imbattersi nelle garanzie previste dall'art. 42 della Cost. in tema di disciplina della proprietà, imponendo oneri non coperti da disciplina

---

<sup>137</sup> P.Urbani *I problemi giuridici della perequazione urbanistica* in Riv.Giur.Ed. 2002, 587 s; Idem, *Territorio e poteri emergenti*, Torino 2007, in part. Cap.VIII, 165 s.

legislativa quali, ad esempio, il contributo straordinario e la riserva di una percentuale di diritti edificatori al Comune<sup>138</sup>.

**20. La de-reificazione o materializzazione dello *ius aedificandi*: necessità di configurare i diritti edificatori *ex nihilo* al fine di realizzare una perequazione generalizzata**

In diverse esperienze applicative caratterizzate dall'attribuzione generalizzata e a priori della capacità edificatoria a tutto il territorio, indistintamente per le aree destinate a soddisfare interessi privati e pubblici, si tende a formulare previsioni in forza delle quali la edificabilità potenziale viene, in grande o piccola parte, riservata al Comune, da cui quindi chi vuole costruire deve acquistarla. In questo caso si realizza un meccanismo di scissione tra titolarità del diritto di proprietà su una precisa area (diritto che ora comprende solo una parte delle *facoltà edificatorie* generate dall'area medesima) e titolarità della restante parte dei *diritti edificatori* comunque generati dalla stessa area, ma poi liberati per essere immessi nel mercato come beni immateriali, vale a dire come *diritti edificatori* configurati *ex nihilo* e finalizzati ad essere trasformati in “blocchetti di cemento”.

Evidentemente questo meccanismo consente di ridurre l'ingiustizia insita nel modello di urbanistica tradizionale, che creava forti discriminazioni tra proprietari di aree a vocazione edificatoria (cui veniva

---

<sup>138</sup> Paolo Urbani, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)

attribuita la totalità dei diritti edificatori calcolati in base all'indice di edificabilità prestabilito) e proprietari delle restanti aree.

Alla variegata fenomenologia perequativa si accompagna la enucleazione in sede dottrinale di una congerie di problemi giuridici, correlati soprattutto al rispetto dei principi di riparto tra le competenze legislative Stato-Regioni secondo i principi costituzionali - che configurano il governo del territorio quale materia concorrente, con la conseguente necessità di predisporre norme di principio da parte del legislatore nazionale tuttora sostanzialmente inerte - nonché al principio della riserva di legge sancita dall'art. 42 della Costituzione in ordine ai modi di acquisto della proprietà<sup>139</sup>.

Parte della dottrina<sup>140</sup> ritiene che l'attribuzione generalizzata di capacità edificatoria a tutto il territorio comunale, che rappresenta una sorta di immanente atipico ma non previsto né disciplinato di plafond di densità, dà luogo, per le aree pubbliche, ad uno *ius aedificandi* (i.e. diritto edificatorio) che è avulso *ab origine* dalla stessa <<realità>> ad un diritto, cioè <<dematerializzato>>, e che rimane, per così dire, "volatile" in attesa della terra promessa dove posarsi e, purtuttavia, monetizzabile dalla stessa Amministrazione.

Si ritiene inoltre che in presenza di questi connotati giuridici è ben difficile che un simile fenomeno si possa dire compatibile con lo statuto civilistico della proprietà fondiaria. A conforto di questa obiezione di fondo vi è la constatazione che la previsione urbanistica, per confezionare una simile fattispecie di "de-reificazione" dello *ius aedificandi*, deve arrivare a prevedere una sorta di obbligo civilistico a contrarre a carico dei proprietari

---

<sup>139</sup> G. Sabato, "la perequazione urbanistica", in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it)

<sup>140</sup> B. Graziosi, "Figure polimorfe di perequazione urbanistica e principio di legalità", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2007.

delle aree di trasformazione obbligati a “dare ospitalità” al *diritto edificatorio* in cerca di realizzazione. Obbligo cui corrisponde un equivalente diritto a favore di titolari, presenti e futuri, di questo diritto edificatorio “circolante”.

Si sostiene quindi che vi sono molte evidenti ragioni per dubitare fortemente della stessa legittimità costituzionale di una norma regionale che, in difetto di uno statuto generale della proprietà fondiaria dato con legge statale, consentisse di perseguire questi effetti, che, in sostanza, presuppongono la scissione tra diritto di proprietà e *ius aedificandi*, contraddicendo apertamente il principio dell’inerenza dello *ius aedificandi* al diritto di proprietà.

In buona sostanza, posto che per alcune leggi regionali e per molti strumenti urbanistici locali, la capacità edificatoria può essere creata *ex nihilo*, si consente che alle aree già gravate dal vincolo espropriativo venga attribuita una capacità edificatoria (i.e. diritti edificatori) che, oltre a prescindere da ogni “inerenza” con il terreno vincolato da cui trae origine, si comporta come un puro e semplice cespite economico dal momento che il suo valore compensa l’espropriato alla stessa stregua dell’indennità di esproprio, il quale potrà localizzarla altrove o monetizzarla trasferendola in via negoziale.

A parte quella di fondo, della configurabilità dei diritti edificatori con una base reale fittizia si può avere dubbi sulla ragionevolezza di un meccanismo di attribuzione di una cubatura propria ad aree destinate ad infrastrutture da realizzare mediante l’esproprio, perché ciò precostituisce una formula indennitaria che mira esclusivamente ad azzerare i costi di acquisizione forzata dell’area. Fine e procedimento che, semplicemente, esorbitano dal concetto stretto di urbanistica, o di governo del territorio.

Si tratterebbe, insomma, del sorgere di *diritti edificatori* strumentali a scelte pianificatorie orientate a fini squisitamente economici di natura extra-urbanistica<sup>141</sup>.

Ad avviso di chi scrive, invece, è possibile rinvenire nel sistema giuridico una serie di disposizioni di legge statale in grado di dare copertura normativa al fenomeno in esame.

Invero, al *diritto edificatorio* può attribuirsi natura giuridica di diritto di proprietà (ex art. 832 c.c.) sulla volumetria edificabile, vale a dire su un “bene immobile immateriale”(ex art. 810 c.c.) costituente pertinenza dell’area da cui sorge per effetto dell’attribuzione della capacità edificatoria da parte della previsione del p.r.g. In questa definizione devono essere quindi specificate le seguenti categorie: 1) *ius aedificandi* come bene immobile immateriale; 2) *ius aedificandi* come bene immobile immateriale costituente pertinenza di bene immobile materiale (l’area genitrice).

La categoria dello *ius aedificandi* come bene immobile immateriale può trovare fondamento positivo nel combinato disposto ex artt. 810 e 812 c.c.. A mente dell’art. 812 c.c. sono beni immobili <<...*tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo...*>>; già sul piano semantico del significato proprio ex art. 12 prel. delle espressioni <<*tutto ciò*>>, <<*artificialmente*>>, <<*incorporato*>>, è possibile dedurre che: a) la locuzione <<*tutto ciò*>> designa sia entità materiali che entità immateriali; b) la parola <<*artificialmente*>> designa un’attività umana caratterizzata da applicazione di regole tecniche e di esperienza, nell’ambito della quale rientra certamente l’attività del legislatore e della Corte costituzionale (sent. nr. 5/1980) che hanno costruito <<*artificialmente*>> il bene economico-giuridico *ius aedificandi* come immanente al diritto di

---

<sup>141</sup> B. Graziosi, op. cit.

proprietà, con la conseguente configurazione di un autonomo diritto di proprietà su un bene immobile immateriale <<*incorporato*>> nel “ventre” del diverso diritto di proprietà sul bene immobile materiale.

La categoria dello *ius aedificandi* come bene immobile immateriale costituente pertinenza di bene immobile materiale trova poi copertura normativa negli artt. 817 e 818 c.c., a mente dei quali <<*sono pertinenze le cose (mobili, immobili, materiali, immateriali) destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa. La destinazione può essere effettuata dal proprietario della cosa principale o da chi ha un diritto reale sulla medesima*>> <<*Gli atti e i rapporti giuridici che hanno per oggetto la cosa principale comprendono anche le pertinenze, se non è diversamente disposto. Le pertinenze possono formare oggetto di separati atti o rapporti giuridici...>>.*

Da queste disposizioni si deduce agevolmente che all'autonomia negoziale è consentito trasferire la cosa principale separatamente dalla cosa pertinenziale, così come è consentito trasferire soltanto la cosa pertinenziale separatamente dalla cosa principale, poiché è il proprietario della cosa principale che decide sulla destinazione della cosa pertinenziale.

A ben guardare è ciò che accade nella vicenda circolatoria dello *ius aedificandi*: 1) nasce come cosa pertinenziale incorporata nella cosa principale; 2) può convivere con essa; 3) può essere trasferita dal proprietario della cosa principale; 4) può il proprietario della cosa pertinenziale (i.e. *ius aedificandi*) trasferire il diritto di proprietà della cosa principale e rimanere nella titolarità del diritto di proprietà della volumetria edificatoria, cioè dello *ius aedificandi*.

A questa ricostruzione non osta il dato letterale della disposizione di cui all'art. 840 c.c.: nel prevedere che <<*la proprietà del suolo si estende al*

*sottosuolo con “tutto ciò” che vi contiene...>>* non esclude la possibilità di configurare più proprietà separate coesistenti nel sottosuolo (questa conclusione è asseverata dalla giurisprudenza laddove riconosce la proprietà separata nel sottosuolo in tema di grotte, cunicoli, gallerie), che nulla hanno a che vedere con la c.d. colonna d'aria che invece riguarda l'estensione della proprietà nello spazio sovrastante. È poi lo stesso art. 840 a richiamare diverse ipotesi di proprietà separata nel sottosuolo laddove fa salve le limitazioni derivanti dalle leggi sulle miniere, cave, torbiere, antichità e belle arti, sulle acque, sulle opere idrauliche e da altre leggi speciali. Peraltro l'espressione <<*altre leggi speciali*>> appare idonea a ricomprendere le c.d. prescrizioni urbanistiche (costituite dal coacervo di leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi) che prevedono la perequazione e il trasferimento di *diritti edificatori* in quanto beni giuridici autonomamente valutabili.

In conclusione, lo *ius aedificandi* può essere definito come il diritto di proprietà che insiste sulla cosa immobile immateriale (artt. 810-812 c.c.) denominata volumetria edificabile e formante quel “bacino aurifero” che di per sé impregia tutto il suolo compreso nel perimetro della trasformazione urbanistica, spalmandosi uniformemente in esso, così da attribuire a ciascuna singola area del perimetro (formalmente rappresentata dalla particella catastale) un plusvalore economicamente valutabile.

È evidente come nei modelli pianificatori di tipo perequativo tale plusvalore viene attribuito equamente a ciascuna area interessata dalla trasformazione urbanistica, con la conseguenza che i proprietari delle aree destinate alla realizzazione della “città pubblica” non si vedranno più discriminati sul piano economico. In fase di attuazione del programma pianificatorio lo *ius aedificandi*, già “spalmato” uniformemente su tutte le

singole aree appartenenti ai diversi proprietari, verrà a “rapprendersi” soltanto sulle aree effettivamente destinate all’edificazione, facendo venire in rilievo un processo di trasformazione che può essere così rappresentato: 1) una fase di attribuzione della “materia eidetico-costitutiva” (lo *ius aedificandi* ovvero il “bacino aurifero”) ad ogni singola area, quale effetto dell’esercizio della funzione pianificatoria; 2) una successiva fase di liquidazione della citata materia consistente nella misurazione del *quantum* del diritto edificatorio; 3) una ulteriore fase di elaborazione della materia, da cui deriva la contestuale nascita di due diversi “corpi eidetici”, cioè il “corpo” che mantiene consistenza di *ius aedificandi* e che si “rapprende” nell’area destinata all’edificazione effettiva, da un lato, nonché il corrispondente “corpo” che assume consistenza di valore economico monetario e che rimpiazza il vuoto creatosi dal processo di “coagulazione” della materia eidetico-costitutiva (lo *ius aedificandi* ovvero il “bacino aurifero”) inverteosi nella specifica “patria d’elezione”.

Le prescrizioni che prevedono la riserva di *diritti edificatori* in favore del Comune per la realizzazione di interessi pubblici, potrebbero però oltrepassare i limiti della fattispecie conformativa, per assumere connotati propri della fattispecie espropriativa: si pone cioè il problema di stabilire i limiti del potere conformativo (naturalmente esistente in capo al titolare della funzione pianificatoria) rispetto al potere espropriativo (esistente solo nei casi previsti dalla legge). Un simile potere, espropriativo-conformativo generalizzato, dovrebbe essere previsto dalla legge, proprio perché implica l’introduzione di nuovi ed estesi limiti al diritto di proprietà, limiti che, ai sensi dell’art. 42 della Costituzione, devono essere tipici e previsti da una norma primaria.

Lo stesso Consiglio di Stato<sup>142</sup>, del resto, ha precisato che la *previsione* contenuta negli strumenti urbanistici che riserva al Comune il 50% della capacità insediativa totale di una certa area di proprietà privata è illegittima perché realizza di fatto un esproprio non previsto dall'ordinamento. La *disposizione* contrasta quindi con l'art. 42 della Costituzione, che consente l'esproprio per motivi d'interesse generale con corresponsione di un indennizzo e comunque solamente nei casi previsti dalla legge.

Nel caso oggetto di esame, la *disposizione* era stata introdotta allo scopo di realizzare una "perequazione" avente la funzione di calmierare i prezzi delle aree e di consentirne l'immediato utilizzo. Il Consiglio di Stato ha ritenuto la *disposizione* immediatamente lesiva dei diritti degli interessati in quanto realizza una immediata compressione della potenzialità edificatoria delle aree, che subiscono un altrettanto immediato ridimensionamento nel valore, senza che assumano alcun rilievo le modalità di successiva attuazione degli interventi pubblici né le garanzie previste dall'ordinamento.

Le considerazioni svolte del Consiglio di Stato a quest'ultimo riguardo risultano corrette in quanto le garanzie disposte con riferimento alla procedura di esproprio (art. 20 del medesimo D.P.R. 327/2001) agiscono su un profilo diverso e successivo rispetto a quelle prescritte con riferimento all'apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio (art. 11 del D.P.R. 327/2001) e senza alcuna possibilità di interferenza. L'amministrazione aveva difeso in giudizio la scelta di riservare all'amministrazione una quota della capacità insediativa sostenendo, tra

---

<sup>142</sup> Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, nr. 4833, che conferma le conclusioni alle quali era già pervenuto il TAR del Veneto con riferimento al comune di Bassano del Grappa (in provincia di Vicenza).

l'altro, che ciò costituiva un vincolo non espropriativo ma solamente conformativo della proprietà, con conseguente esclusione della necessità di corresponsione dell'indennità.

Seppure indirettamente, attraverso il richiamo alla motivazione della sentenza del TAR, il Consiglio di Stato respinge tale argomentazione sostenendone invece la natura propriamente espropriativa.

La sentenza risulta sul punto coerente con l'elaborazione giurisprudenziale che attribuisce natura conformativa ai vincoli limitativi delle potestà del proprietario e connaturati alla funzione sociale della proprietà ai sensi dell'art. 42, comma 2 della Costituzione, mentre riconosce carattere espropriativo ai vincoli che si pongono in funzione del successivo intervento pubblico e quindi dell'esproprio del terreno del privato (Corte Cost., sent. n. 179/1999).

La sentenza del Consiglio di Stato, seppure riferita a un caso specifico, afferma un principio che svolge i propri effetti su ben più ampia scala. Sempre più spesso la legislazione regionale e gli strumenti urbanistici cercano di contenere i costi di esproprio e di agevolare la realizzazione delle previsioni contenute nella strumentazione urbanistica richiamandosi ai principi della cosiddetta "urbanistica perequata". I nuovi principi della perequazione si esplicitano, ad es., nella previsione della possibilità di trasferimento di tutta o di parte della cubatura in una diversa area del territorio comunale; nella demolizione e ricostruzione in altra zona con il riconoscimento della stessa volumetria demolita; nella possibilità di cedere a proprietari di altri lotti le volumetrie e le cubature separatamente dalla proprietà del terreno, creando così un vero e proprio mercato.

Nell'ambito di questa logica pragmatica che cerca di mediare tra assetto territoriale ottimale e sua concreta realizzazione si realizza

frequentemente una limitazione dei diritti riconosciuti originariamente al proprietario, come quando a un certo terreno venga attribuita una capacità edificatoria superiore in funzione della riserva di una parte di quella stessa capacità in capo al Comune<sup>143</sup>.

In buona sostanza, il Consiglio di Stato ha statuito come nell'attuale ordinamento giuridico non sia ammessa l'acquisizione atipica delle aree e dei diritti edificatori, senza però precisare il limite o livello di legittimità della riserva in capo al Comune di una quota di diritti edificatori generati dall'attività pianificatoria.

Rimane quindi aperto il problema se, in assenza di una precisa disposizione di rango legislativo, una riserva ad es. del 10% o del 20% possa ritenersi compatibile con il sistema, così da essere qualificata alla stregua di previsione conformativa, ma non espropriativa, dal momento che potrebbe rappresentare una soluzione ottimale per soddisfare le esigenze pubbliche senza sacrificare eccessivamente gli interessi dei privati proprietari delle singole aree ricomprese nell'intervento urbanistico.

## **21. La trasferibilità dei diritti edificatori. Differenza con la c.d. cessione di cubatura**

I piani perequativi vigenti, nella loro generalità, affidano l'attuazione del principio perequativo all'istituto del comparto edificatorio. È noto come il comparto edificatorio, in ragione della struttura proprietaria dei beni immobili che ricadono all'interno del suo perimetro, può presentare una gamma di difficoltà operative molto variabile, da limitata a molto estesa, fino al punto da pregiudicarne l'attuabilità. In prima

---

<sup>143</sup> Diego Foderini, *Perequazione urbanistica avanti ma piano*, in Edilizia-Urbanistica.

approssimazione, le difficoltà tendono ad aumentare in misura esponenziale con l'aumentare del numero delle proprietà coinvolte: ogni proprietà possiede infatti peculiarità oggettive (le caratteristiche dei beni) e soggettive (relative al titolare del diritto).

Il comparto urbanistico può quindi essere circoscritto a suoli di un'unica proprietà, comprendere suoli contigui di un numero di proprietà limitato oppure ampio, ovvero aggregare suoli non contigui di diverse proprietà tra loro comunque collegate nell'ambito di un programma unitario di attuazione. In ogni caso, per la fattibilità delle previsioni afferenti alla perequazione urbanistica, è necessario procedere ad una accurata analisi della struttura proprietaria in vista della perimetrazione dei comparti, al fine di evitare che il trasferimento dei *diritti edificatori* fra suoli di proprietà diverse all'interno del comparto diventi fonte di conflitti. Nel caso di Padova, ad esempio, di fronte ad un unico *plafond* perequativo applicato ad un vasto perimetro di riqualificazione urbana, una proprietà ricompresa nella perimetrazione ebbe a contestare l'attribuzione a tutti i soggetti interessati della medesima capacità edificatoria, contestando quindi il principio di perequazione, assunto come criterio di attuazione del Programma di Riqualificazione Urbana, in forza del quale le aree incluse nel programma sono state valutate, ai fini della quantificazione dei *diritti edificatori* spettanti ai proprietari, in maniera indifferenziata, prescindendo dalla loro attuale destinazione, ovvero dall'essere o meno utilizzate, e dunque dal loro valore effettivo.

Sul punto, il giudice amministrativo<sup>144</sup> ha statuito nel senso della legittimità del criterio dell'attribuzione di un unico indice territoriale, specificando come il p.r.g. sia ispirato al principio della c.d. perequazione

---

<sup>144</sup> T.A.R. Veneto, sent. nr. 3126 del 15 marzo 2001.

urbanistica che assume come tratto caratterizzante la concentrazione delle quote edificatorie all'interno degli ambiti di trasformazione in modi "indifferenti" rispetto alla struttura fondiaria, con la partecipazione *pro quota* dei proprietari indipendentemente dalla localizzazione di quelle quote all'interno degli ambiti.

Si tratta di un criterio ispiratore che può anche non essere ugualmente conveniente per tutti i titolari delle aree, ma che non è affatto illogico, in quanto muove dalla considerazione che l'apporto dei proprietari non è rappresentato dalla volumetria, quanto dalle aree che essi conferiscono al programma di riqualificazione urbana e dal contributo diretto (in forma di finanziamento e di realizzazione delle opere di urbanizzazione) con cui gli stessi concorrono alla sua attuazione.

Peraltro, occorre ricordare che la legge 6 agosto 1967 nr. 765 (c.d. legge ponte) prevede i c.d. standards edilizi al fine di determinare gli indici inderogabili di densità edilizia, stabilendo la necessità di individuare la volumetria complessiva in una determinata zona, individuando, poi, le aree edificabili e introducendo il concetto di superficie minima edificabile intesa quale area con la superficie legale minima idonea a contenere una determinata volumetria. Ciò significa che l'attività edilizia sulle aree da parte del costruttore, quale titolare di un *ius aedificandi*, è possibile solo la loro estensione raggiunge il livello di superficie minima edificabile, tant'è vero che si parla di capacità edificatoria delle singole aree.

E' proprio nell'ambito di tale disciplina che si è delineato il fenomeno della cessione di volumetria o cubatura. Esso si realizza nella stipulazione di un accordo tra proprietari confinanti, spesso a fronte di un corrispettivo, attraverso il quale il proprietario di un fondo attribuisce al proprietario di un altro fondo confinante tutta o parte della cubatura, al fine

di consentire all'altro proprietario di realizzare sul proprio fondo una volumetria maggiore di quella consentita dalla superficie del fondo stesso.

Tale fenomeno, vista la totale assenza di previsioni legislative e la compenetrazione di interessi pubblici e privati che essa comporta, è ormai riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina, anche se rimane aperta la questione della sua natura giuridica.

Affinché possa configurarsi la cessione di cubatura è necessaria la coesistenza delle seguenti condizioni:

a) vi deve essere una identica destinazione urbanistica per due aree. L'area asservente e quella asservita devono cioè essere comprese nella stessa zona omogenea;

b) il fondo del cedente e il fondo del cessionario devono essere previamente individuati, oltre che essere confinanti o, quanto meno, tra loro collegati anche se non aventi confini comuni. Ovviamente sul lotto che beneficia della cessione di volume vanno comunque rispettati gli altri parametri edilizi (superficie coperta, distanze, ecc.).

Il ricorso al criterio della compensazione della cubatura è stato escluso qualora le aree siano distanti, poiché in tal caso ne resterebbe pregiudicato l'equilibrato insediamento degli edifici della zona.

c) la cessione di volumetria è possibile all'interno di zone edificabili, non invece nelle zone agricole laddove lo sfruttamento della volumetria (se non diversamente stabilito) è legato allo sfruttamento fisico del lotto agrario;

d) l'atto unilaterale con cui il proprietario del fondo asservito si impegna a non realizzare su di esso la volumetria o la superficie utile, che è stata spostata sul fondo contiguo per aumentarne le possibilità edificatorie, deve

essere trascritto sui pubblici registri immobiliari<sup>145</sup>. Si dà così origine alla cosiddetta pertinenza urbanistica.

Il proprietario del fondo vicino, con atto a favore del terreno su cui deve essere realizzata la costruzione ed a carico del proprio, si obbliga a non edificarvi un determinato volume o una determinata superficie utile, che può corrispondere alla totalità disponibile su quell'area o anche ad una sola parte di essa, ed allora la parte non trasferita resta disponibile al proprietario del suolo asservito. L'asservimento è legato al terreno e permane anche nei confronti dei terzi acquirenti.

L'accertamento della volumetria disponibile ai fini edificatori deve essere condotto con riferimento a ciascun lotto di terreno oggetto dell'intervento costruttivo. Se una parte del lotto è stato già edificata, la volumetria di fatto utilizzata va detratta da quella in astratto disponibile,

---

<sup>145</sup> Al riguardo giova richiamare la giurisprudenza prevalente del giudice amministrativo che ricostruisce la fattispecie della cessione di cubatura come contratto atipico ad effetti obbligatori avente natura di atto preparatorio, finalizzato al trasferimento di volumetria, che si realizza soltanto con il provvedimento amministrativo. Secondo Cons. Stato, sez. V, 26 novembre 1994, n. 1382, infatti, il c.d. contratto di asservimento ben può costituire il presupposto del rilascio di una concessione edilizia che tenga conto del trasferimento di volumetria; secondo sez. V, 4 gennaio 1993, n. 26, inoltre, per il trasferimento della volumetria non sono necessarie forme particolari. Vero è che le esigenze di certezza giuridica della circolazione dei beni sono evidenziate da sez. V, 25 novembre 1988, n. 744, che da ciò ritiene di desumere la necessità che la pretesa al trasferimento della volumetria abbia natura reale e non obbligatoria. Ma è vero altresì che la giurisprudenza prevalente ha segnalato che l'inedificabilità di un'area asservita costituisce una qualità obbiettiva del fondo, opponibile anche al terzo acquirente pur non vigendo l'obbligo di trascrizione del vincolo nei registri immobiliari (sez. V, 30 marzo 1998, n. 387; 21 gennaio 1997, n. 63; C.G.A., 19 ottobre 1989, n. 415). Il vero è che, attualmente, alle esigenze di pubblicità provvede il certificato di destinazione urbanistica dell'area, che deve indicare "tutte le prescrizioni urbanistiche ed edilizie riguardanti l'area o gli immobili interessati" (art. 8, comma 9, d.l. n. 9/82 conv. dalla l. n. 94/82) e che deve essere allegato a pena di nullità a tutti gli atti tra vivi, sia in forma pubblica che in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni (art. 18, comma 2, l. n. 47/85). Non par dubbio che l'eventuale trasferimento di volumetria da un'area ad altra area contigua influisce sulla disciplina urbanistica ed edilizia della stessa e deve essere inserito dal Comune nel certificato di destinazione urbanistica, a tutela dell'affidamento dei terzi, sotto sua diretta responsabilità.

anche nel caso in cui l'originaria unica area, dopo un piano d'intervento edilizio, sia suddivisa in due o più porzioni e indipendentemente dall'alienazione di queste ultime a soggetti terzi rispetto all'originario concessionario.

Il trasferimento dei *diritti edificatori* configura una fattispecie diversa dalla cessione di cubatura, in quanto risulta ammissibile in via generale per il solo fatto che tali diritti siano attribuiti in base alle previsioni di piano. In altri termini, nel trasferimento dei diritti edificatori l'assenso dell'amministrazione non è formulato in occasione del singolo intervento, ma è generale e preventivo. Inoltre, il trasferimento dei diritti edificatori può avvenire fra suoli non contigui e non collegati, quindi nell'ambito di un modello perequativo generalizzato che non presuppone l'esistenza delle condizioni necessarie per la cessione di cubatura.

Si tratta differenze significative che disvelano come il trasferimento dei *diritti edificatori* non si inserisce necessariamente nell'ambito di un procedimento volto al rilascio del permesso di costruire, ma costituisce una vicenda autonoma.

Pertanto, occorre tener conto del fatto che i *diritti edificatori*, diversamente dalla cessione di cubatura, possono originare anche da fondi che sono resi inedificabili dalle previsioni di piano, con la conseguenza che la loro destinazione naturale (i.e. trasformazione in "blocchetti di cemento") sarà sempre un'area ospitante diversa da quella genitrice.

Nell'ambito del trasferimento dei *diritti edificatori* è comunque opportuno che i *plafond* perequativi siano determinati in modo appropriato sia per i suoli cedenti, sia per quelli di atterraggio, sia per quanto concerne il rapporto tra le due classi.

In tal caso è probabile che non esista perfetta corrispondenza fra le quantità di *diritti edificatori* richiesti (in funzione dell'edificabilità ammessa sull'area destinata alla realizzazione della "città privata") e la quantità di *diritti edificatori* offerti, generati dalle aree destinate alla realizzazione della "città pubblica", in assenza del loro frazionamento.

Si potranno avere i seguenti casi:

- un venditore è disponibile a frazionare l'area destinata alla realizzazione della "città pubblica", cedendone al Comune una quantità corrispondente ai *diritti edificatori* richiesti dal terzo compratore;
- il compratore è disponibile ad acquisire un'area destinata alla realizzazione della "città pubblica", area che genera *diritti edificatori* in eccedenza rispetto alla domanda; dopodichè lo stesso fraziona l'area da cedere al Comune per la soddisfazione di interessi collettivi, corrispondente ai *diritti edificatori* trasferiti sull'area suscettibile di edificazione privata; infine il compratore medesimo conserva la porzione restante di area ed i corrispondenti *diritti edificatori*, per destinarla a nuovi interventi o per cederla sul mercato immobiliare;
- il compratore è disponibile ad acquisire un'area destinata alla realizzazione della "città pubblica" che genera *diritti edificatori* in eccedenza rispetto alla domanda; cede poi al Comune un'area per servizi maggiore del dovuto e senza frazionamenti, conservando i *diritti edificatori* corrispondenti alla maggior cessione, che destinerà a nuovi interventi o al mercato immobiliare;
- il compratore acquisisce un'area con *diritti edificatori* insufficienti e integra l'edificabilità acquisendo sul mercato "diritti aerei".

In regime di perequazione generalizzata normalmente il compratore:

- acquisisce un'area destinata alla realizzazione della "città pubblica" unitamente ai suoi *diritti edificatori*;
- dopodichè cede al Comune detta area depurata dai *diritti edificatori* appositamente scorporati;
- infine utilizza sull'area suscettibile di edificazione privata i *diritti edificatori* originati dall'area precedentemente ceduta.

Potrebbe inoltre succedere che un'area destinata alla realizzazione della "città pubblica" sia ceduta al Comune per realizzare servizi, mentre i *diritti edificatori* da essa originati restano di proprietà di chi ha ceduto l'area, senza che il proprietario li asserva contestualmente ad un'area privata.

Possono darsi, ad esempio, i seguenti casi:

- a) un operatore acquisisce *diritti edificatori* eccedenti l'edificabilità dell'area suscettibile di edificazione privata, perché l'area destinata alla "città pubblica" non è frazionabile. Può infatti succedere che quest'ultima area non sia frazionabile se il venditore non è disponibile a frazionarla e l'operatore la cede comunque al Comune senza frazionarla. A questo punto i *diritti edificatori* non utilizzati possono essere ceduti ad altri operatori;
- b) un proprietario cede bonariamente al Comune, per necessità di pubblica utilità un'area, conservando la proprietà dei *diritti edificatori* svincolati dal suolo. A ben vedere, tali *diritti edificatori* "aerei" (perché svincolati dal suolo) galleggiano a metà strada fra il suolo asservito che li ha originati e il suolo cui infine saranno destinati, senza avere (provvisoriamente) legami proprietari né con l'uno, né con l'altro.

È quindi probabile che si formeranno patrimoni di *diritti edificatori* “aerei” indipendentemente dal possesso delle aree che li hanno originati, con la conseguenza che avranno luogo, nel mercato, operazioni particolari, finalizzate al loro commercio, indipendentemente dal loro uso, ma solo in funzione del loro prezzo.

Ci sarebbe così un nuovo bene economico, un titolo molto simile ai titoli di borsa, quali azioni o obbligazioni, che richiede la creazione di un mercato regolatore e la presenza di soggetti istituzionali deputati al controllo degli scambi per evitare il rischio della formazione di posizioni dominanti nel mercato dei *diritti edificatori*.

## **22. La tipizzazione del rapporto triangolare tra cedente, cessionario e Civica Amministrazione nel trasferimento dei diritti edificatori**

La problematica è solo in parte nuova. Già in passato i Comuni hanno dovuto risolvere il problema del controllo dell'utilizzo dell'edificabilità di pertinenza di mappali edificabili. Talvolta infatti accadeva che un privato:

- ottenesse una licenza o concessione edilizia computando gli indici di edificabilità su un'area di pertinenza, cioè su uno specifico lotto;
- in seguito frazionasse il sedime edificato separandolo dalla parte di lotto inedificata;
- presentasse successivamente una nuova istanza di licenza o concessione edilizia computando come area di pertinenza del nuovo intervento l'area inedificata risultando dal frazionamento del lotto già costruito.

In genere, da molti anni, i Comuni hanno introdotto norme a tutela sia dell'ente pubblico che dei privati, soprattutto al fine di evitare che questi ultimi, intenzionati a comprare un'area edificabile, acquistino invece aree di pertinenza di un edificio esistente.

Ad esempio, l'art. 7 N.t.a. del p.r.g. del Comune di Milano prevede che le aree di pertinenza siano assoggettate a vincolo di asservimento dell'edificabilità, quale servitù di diritto pubblico, mediante atti da trascrivere sui Registri Immobiliari, la cui copia è conservata presso il Comune in appositi registri pubblici.

Anche altri comuni hanno utilizzato procedure simili.

Di norma, il trasferimento dei *diritti edificatori* è sempre consentito sulle aree destinate alla realizzazione della "città privata" individuate dal piano regolatore (generale o attuativo), comportando nel contempo la cessione al Comune delle aree la cui volumetria è stata trasferita.

Il trasferimento si perfeziona contestualmente al rilascio del permesso di costruire, ovvero nell'ambito di un piano integrato di intervento, in forza di un atto di trasferimento della proprietà da trascriversi nei registri immobiliari.

A tal fine i Comuni dovranno istituire un apposito registro dei trasferimenti ove trascrivere gli atti negoziali di sfruttamento della volumetria edificabile.

Inoltre, per il rilascio di ogni permesso di costruire, il titolare sarà tenuto a presentare un certificato (o un'autocertificazione) relativo alla disponibilità dei *diritti edificatori* sfruttati con il progetto, che il Comune verificherà sulla base del predetto registro.

La ripartizione tra le proprietà private dei valori immobiliari prodotti dalla pianificazione e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle

attrezzature di interesse pubblico e generale, che è alla base del meccanismo compensativo, presuppone il ricorso ad uno strumento convenzionale che preveda: (a) da un lato, la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e *diritti edificatori* acquisiti e ceduti; (b) dall'altro, la cessione a favore del Comune delle aree destinate alle attrezzature.

I tratti salienti del problema sono due:

- *la trilateralità dei soggetti*: Comune; operatore-titolare dell'area suscettibile di edificazione privata (acquirente dei *diritti edificatori*); proprietario dell'area destinata a soddisfare esigenze pubbliche (cedente di *diritti edificatori* all'operatore e di diritto reale sull'area al Comune);
- *la diversità degli oggetti*: diritti di edificazione, diritto reale (area).

Le ipotesi di soluzione possono essere ricercate in più strumenti: il comparto ex articolo 23 legge 1150/1942; la pianificazione attuativa, in cui la convenzione urbanistica potrebbe fungere da strumento pattizio anche per queste necessità (vgs. art. 28 legge 1150/1942); il permesso di costruire convenzionato. Nell'ultimo caso la soluzione più lineare sarebbe quella di una proposta al Comune in cui i due soggetti privati (a) chiedono di autorizzare l'edificazione sull'area suscettibile di edificazione privata; (b) propongono la cessione dell'area destinata a soddisfare esigenze pubbliche<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> Con la variante che il medesimo soggetto privato rivesta entrambe le qualità ovvero agisca in qualità di mandatario-rappresentante del proprietario delle aree destinate a soddisfare esigenze pubbliche. Rispetto a quest'ipotesi, bisogna chiedersi se l'accordo a monte tra i privati di cessione/acquisto dei *diritti edificatori*, abbia effetti obbligatori, producendosi l'effetto reale esclusivamente con il provvedimento amministrativo (o suo equipollente) che abilita all'intervento edilizio (con riferimento al trasferimento di volumetria, cfr. Cass. civ., sez. II, 22.2.1996 n. 1352), oppure possa produrre un effetto reale, nella forma del diritto reale di superficie (propende per quest'ultima tesi Cass. civ., sez. II, 29.5.2001 n. 7300, secondo cui la facoltà di realizzare una costruzione su area separata dalla proprietà superficiaria, rientrerebbe nella previsione dell'articolo 952 c.c.).

Stanti le diverse impostazioni giurisprudenziali e dottrinali, si propone di dare rilevanza alla duplice natura del fenomeno: privatistica e pubblicistica. Sul piano privatistico l'accordo bilaterale dei privati, che acquista stabilità con l'adesione del Comune, rappresenta la condizione

Potrebbe inoltre sorgere la necessità di immaginare meccanismi in cui il Comune si dia carico di gestire il fenomeno attraverso rapporti bilaterali e non trilaterali. Si potrebbe dare il caso della costituzione di società di trasformazione urbana, STU, ex articolo 17, comma 59, legge 127/1992, in cui il Comune identifichi interventi di trasformazione nell'ambito delle quali la STU proceda ad acquisire le aree, introducendo un meccanismo di valutazione economica riferita a tutte le aree interessate.

Tra le possibili criticità del meccanismo, che vanno affrontate, vi sono:

- quella dell'effettiva destinazione delle aree acquisite alla realizzazione delle attrezzature e servizi pubblici. A tal fine, la convenzione dovrebbe contenere l'esplicito impegno del Comune a realizzare le attrezzature ed i servizi pubblici;
- la necessità della trascrizione della convenzione, ai fini della conoscibilità ed opponibilità ai terzi, cosicché non si verifichino trasferimenti volumetrici *a non domino* o su aree che hanno già esaurito la propria capacità volumetrica;

---

(sospensiva o risolutiva a seconda di come venga formulato l'accordo tra i privati) per il consolidamento degli effetti. Secondo una tesi che estende la portata dell'articolo 11 legge 241/1990 (norma che disciplina gli accordi tra privati e PA) anche alle convenzioni di lottizzazione (Cfr. Cass. SU, 11.8.1997 n. 7452), il predetto accordo potrebbe rientrare nella sfera di applicazione della norma poiché dà attuazione al PRG. Gli autori che ammettono il ricorso all'accordo ex articolo 11, legge 241/1990 (Cfr. Cangelli, 'La cessione di cubatura', in AA.VV. *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000), si basano sulla considerazione che poiché uno dei presupposti dell'accordo è la determinazione del contenuto di un provvedimento amministrativo discrezionale e il rilascio della concessione edilizia rappresenta una espressione tipica di discrezionalità amministrativa, perciò la cessione di cubatura finalizzata al rilascio della concessione edilizia concorre alla valutazione quantitativo/qualitativa del rispetto delle previsioni urbanistiche.

- la mancata attuazione del permesso di costruire nel suo termine di validità e conseguentemente la sorte del trasferimento volumetrico, nonché della cessione del sedime al Comune<sup>147</sup>;
- la previsione aggiuntiva di un registro dei trasferimenti volumetrici<sup>148</sup>.

È evidente come un registro dei trasferimenti volumetrici possa costituire il mezzo di risoluzione del problema della c.d. doppia alienazione, che il codice civile (artt. 2643 ss.) ha risolto mediante l'istituto della pubblicità dichiarativa, con l'obiettivo di rendere opponibile l'atto ai terzi per dirimere eventuali conflitti tra più acquirenti dello stesso bene, senza incidere sulla validità ed efficacia dell'atto stesso.

Posto che in tema di pubblicità dichiarativa si ritiene pressoché pacifica l'esistenza di un principio di tassatività delle ipotesi di trascrizione, e che il *diritto edificatorio* (i.e. volumetria edificabile) non è annoverato tra i beni oggetto degli atti trascrivibili, l'elaborazione di un registro dei trasferimenti volumetrici può essere la soluzione per tutelare gli acquirenti dei *diritti edificatori* medesimi, oltre che e a salvaguardare il territorio da carichi urbanistici abusivi in quanto frutto di plurima utilizzazione della medesima volumetria generata da un'area destinata dal piano alla formazione della città "pubblica".

### **23. Il regime fiscale dei diritti edificatori**

---

<sup>147</sup> Si potrebbe immaginare una clausola con cui il privato rinuncia a richiedere la restituzione dell'area ceduta e (conseguentemente) conserva il diritto volumetrico sull'area cosiddetta di pertinenza diretta.

<sup>148</sup> Secondo alcuni potrebbe essere sufficiente un'annotazione del vincolo negli atti urbanistici del Comune di pubblica consultazione per rafforzare la tutela dei terzi (Cfr. Tar Umbria, 24.1.1990 n. 7).

Si pone il problema di indagare se le norme tributarie, che prevedono determinati trattamenti di favore o regimi impositivi sostitutivi, possano trovare applicazione anche al fenomeno dell'attribuzione della volumetria edificabile, nonché agli atti di cessione di cubatura con i quali una determinata quantità di *ius aedificandi* venga trasferita ad un soggetto diverso dal proprietario del terreno cui detta volumetria originariamente compete.

Evidentemente, qualsiasi discussione in ordine al trattamento tributario relativo al trasferimento dei *diritti edificatori* presuppone l'esatta individuazione della natura giuridica della volumetria edificabile e del relativo atto negoziale di trasferimento.

La giurisprudenza prevalente, occupandosi della questione proprio fini fiscali, ha ritenuto che la cessione di cubatura costituisce un trasferimento di un diritto reale immobiliare. La Corte di Cassazione ha ritenuto che, attraverso l'atto a titolo oneroso, al quale il Comune presta assenso, il proprietario del fondo cui inerisce una determinata cubatura distacca in tutto o in parte la facoltà inerente al suo diritto dominicale di costruire nei limiti della cubatura concessagli dal piano regolatore e, formando un diritto a sé stante, lo trasferisce definitivamente all'acquirente, a beneficio del fondo di costui. In virtù di tale complessa fattispecie negoziale si attua un trasferimento assimilabile, ai fini previsti dalla legge tributaria, al trasferimento di un diritto reale immobiliare in quanto il proprietario dell'area cui ineriva la cubatura ceduta perde il diritto di costruire sulla medesima e tale diritto viene acquistato dal proprietario dell'area cui la cubatura è trasferita (Cass. 30 aprile 1974 n.1231).

Nell'ambito del modello pianificatorio informato a principi perequativi, si potrebbe parlare, ai fini fiscali, di "aree edificabili in

perequazione”, nel senso di aree fabbricabili che partecipano direttamente o indirettamente alla fabbricazione della città (“privata” e “pubblica”), e che perdono tale qualità:

- o con la realizzazione dei manufatti su di esse (se trattasi di area in concreto destinata alla edificazione privata), così trasformandosi in suolo edificato e corrispondente edificio;
- o con il trasferimento totale dello *ius aedificandi* (qualora trattasi di area capace soltanto di generare *diritti edificatori*, perché destinata alla formazione della città “pubblica”) sulle aree in concreto destinate alla edificazione privata.

Posto che l’“area edificabile in perequazione” costituisce un’area utilizzabile, direttamente o indirettamente, a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico, ne consegue che, a regime invariato, la stessa è soggetta all’ambito di applicazione della disciplina ICI dettata per le “aree fabbricabili”, atteso che il referente extralinguistico “area edificabile in perequazione” identifica uno dei possibili e corretti significati del formante linguistico “area fabbricabile”, il tutto nel pieno rispetto delle coordinate ermeneutiche segnate dall’art. 12 prel. nonché del principio della capacità economica e contributiva ex art. 53 Cost.

Non appena sfruttati (i.e. trasferiti) i *diritti edificatori*, i proprietari delle “aree in perequazione” dovrebbero diventare automaticamente, ai fini fiscali, proprietari di aree non fabbricabili, e manterrebbero tale qualificazione giuridica fino a quando non cederanno tali aree all’amministrazione (a prezzi agricoli oppure gratuitamente).

Questo risultato ermeneutico è frutto di un’operazione di assimilazione del concetto di “area edificabile in perequazione” al concetto di “area fabbricabile” testualmente previsto dall’art. 2, comma 1, lett. b) del

d.lgs.vo 504/1992 istitutivo dell'I.C.I.; detta disposizione, così come autenticamente interpretata dall'art. 36, comma 2, del d.l. 223/2006, avallata dalla Corte costituzionale con ordinanza nr. 41/2008, prevede che <<per area fabbricabile ai fini dell'I.C.I. deve intendersi l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi>>.

In buona sostanza, a regime invariato, le potenzialità edificatorie attribuite dallo strumento urbanistico a ciascuna area dovrebbero essere soggetta ad imposizione I.C.I.

Peraltro, secondo un orientamento degli uffici finanziari, l'imposizione nascerebbe già con l'adozione del piano urbanistico da parte del Consiglio comunale, senza che sia necessario attendere l'emanazione del piano attuativo capace di dare concretezza alle previsioni pianificatorie dello strumento generale. Si argomenta in tale senso adducendo il carattere non costitutivo, ma dichiarativo del provvedimento comunale che riconoscerebbe una qualità intrinseca dell'area, ritenendo lo *jus aedificandi* come inerente oggettivamente, per sua natura, al suolo. L'atto comunale pianificatorio sarebbe dunque meramente ricognitivo della vocazione edificatoria dell'area<sup>149</sup>.

È probabile quindi che le amministrazioni comunali, che hanno adottato strumenti urbanistici contemplanti la perequazione, si attivino proprio per riscontrare l'applicabilità dell'I.C.I. su ciascuna area, seguendo questo orientamento. In tal caso si pongono problemi per i proprietari interessati, i quali dovrebbero a loro volta attivarsi con denunce in via di autoliquidazione per evitare sanzioni.

---

<sup>149</sup> Cfr. Corte Cassazione nr. 20256 del 2008.

Muovendo dall'impostazione che configura la cessione di volumetria come atto che incide su un diritto reale, troverà poi applicazione il restante regime tributario che l'ordinamento vi riconnette.

Ai fini delle imposte indirette si dovrà applicare lo stesso regime fiscale previsto per le aree edificabili, per il quale occorre stabilire se il cedente è un soggetto passivo IVA o meno; nell'ipotesi in cui il cedente è soggetto passivo IVA (es. impresa) il trasferimento di cubatura va assoggettato ad IVA al 20%<sup>150</sup>, con applicazione di imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa pari a 168 euro ciascuna<sup>151</sup>; nell'ipotesi in cui il cedente non è soggetto passivo IVA (es. persona fisica non esercente attività commerciale) si applica l'imposta di registro con aliquota dell'8%<sup>152</sup>, l'imposta ipotecaria con aliquota del 2% e l'imposta catastale con aliquota dell'1%<sup>153</sup>.

Ai fini delle imposte dirette, il trasferimento dei diritti edificatori, posto in essere da soggetto non esercente attività commerciale si configura come una plusvalenza<sup>154</sup> assoggettata ad IRPEF ai sensi dell'art. 67 del TUIR (d.p.r. 917/1986), da calcolarsi come differenza tra corrispettivo percepito e costo di acquisto<sup>155</sup>.

---

<sup>150</sup> Art. 16, comma 1, del D.P.R. nr. 633/1972

<sup>151</sup> Art. 40, comma 1, del D.P.R. nr. 131/1986 (per l'imposta di registro); art. 10, d.lgs.vo nr. 347/1990 (per l'imposta catastale) e Nota all'art. 1 della Tariffa al medesimo allegata (per l'imposta ipotecaria).

<sup>152</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della Tariffa 1, parte prima, allegata al D.P.R. nr. 131/1986.

<sup>153</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della Tariffa 1, parte prima, allegata al D.P.R. nr. 131/1986 (per l'imposta di registro); ai sensi dell'art. 10, d.lgs.vo nr. 347/1990 (per l'imposta catastale) e dell'art. 1 della Tariffa al medesimo allegata (per l'imposta ipotecaria).

<sup>154</sup> La potenzialità edificatoria generale, derivante alle aree ed agli edifici, in virtù del loro coinvolgimento nel meccanismo della perequazione previsto dalle leggi regionali sul governo del territorio, costituisce un plusvalore connesso ad un contenuto del diritto di proprietà di natura pertinenziale e reale. Per le aree essa rappresenta un riconoscimento implicito di edificabilità, cioè rappresenta una qualificazione urbanistica. Nell'ambito perequativo tale potenzialità è cedibile a terzi, quale parte del contenuto del diritto reale di proprietà.

<sup>155</sup> Art. 68, commi 1 e 2, TUIR. In assenza di ulteriore precisazione, si ritiene che il costo d'acquisto dell'area, da assumere ai fini della plusvalenza, debba essere parametrato in relazione al valore del diritto ceduto.

Diversamente, qualora il soggetto cedente eserciti attività d'impresa, il corrispettivo del trasferimento di cubatura conseguito deve essere assoggettato all'imposta sul reddito, come: a) ricavo, se l'area appartiene alla categoria dei beni al cui scambio sia diretta l'attività d'impresa (c.d. bene merce)<sup>156</sup>; b) plusvalenza, se l'area non appartiene alla categoria dei c.d. beni merce, che sarà determinata come differenza tra corrispettivo pattuito e costo non ammortizzato del bene medesimo<sup>157</sup>.

Come si è visto, fino ad oggi si è proceduto per interpretazioni, assimilando il diritto edificatorio ad un diritto reale immobiliare, ad un diritto mobiliare, all'imposizione di una servitù.

Conviene, pertanto, che lo Stato definisca con legge la natura del bene (i.e. volumetria edificatoria) soggetto a tassazione, i connessi criteri di imposizione, nonché il valore delle plusvalenze generate dalla transazione, tenendo ben presente che l'applicazione di un regime di perequazione (in particolare di perequazione generalizzata o a priori) può comportare un aumento delle transazioni necessarie per attuare gli interventi di trasformazione edilizia ed urbanistica e, di conseguenza, dato che ogni transazione è soggetta a imposizione, può comportare un aumento degli oneri fiscali (imposte di registro, catastali, ecc.).

Considerato che l'aumento delle transazioni dipendente dalla perequazione è finalizzato a conseguire un interesse pubblico (equo trattamento dei cittadini e formazione di un demanio di aree per servizi pubblici), eventuali maggiori oneri fiscali costituirebbero un'impropria penalizzazione delle attività d'impresa in regime di perequazione.

---

<sup>156</sup> Art. 85, comma 1, lett. a) e B) TUIR.

<sup>157</sup> Art. 86, comma 1, TUIR. Come per i soggetti non esercenti attività d'impresa, anche per i soggetti passivi IVA, in assenza di ulteriori precisazioni, si ritiene che il costo d'acquisto dell'area, da assumere ai fini della plusvalenza, debba essere parametrato in relazione al valore del diritto ceduto.

Quindi gli aggiornamenti del regime fiscale dovrebbero sterilizzare (nei limiti del possibile) i maggiori oneri conseguenti al maggior numero di transazioni (ad esempio con imposte in misura fissa anziché proporzionale), sottolineando come la tecnica della perequazione urbanistica sia finalizzata all'equo trattamento della proprietà, non all'agevolazione fiscale delle rendite immobiliari, con la conseguenza che le plusvalenze generate dal trasferimento dei diritti edificatori dovrebbero essere assoggettate alle stesse aliquote delle altre rendite, nel contesto di un regime di equa imposizione di rendite e redditi di lavoro.

È opportuno pertanto un intervento legislativo modificativo della normativa in materia di tassazione delle aree fabbricabili, al fine di evitare un perverso meccanismo fiscale gravemente e ingiustamente penalizzante nei confronti delle aree ubicate nel territorio di Comuni che abbiano introdotto il principio perequativo previsto da leggi regionali, dal momento che queste aree, come già visto, potrebbero esser chiamati dalle amministrazioni a pagare da subito (dopo l'adozione da parte del Consiglio comunale ed anche se il piano non verrà approvato) l'I.C.I. sul plusvalore additivo loro riconosciuto dallo strumento urbanistico, anche se non si vorrà o non si riuscirà mai a vendere o a realizzare la relativa potenzialità edificatoria.

Conseguentemente il criterio potrebbe estendersi, non solo ai fini I.C.I., ma per tutta la fiscalità immobiliare, con risvolti negativi sia in termini di giustizia sostanziale che di fattibilità delle previsioni urbanistiche.

Un risultato ottimale potrebbe essere perseguito:

- a) prevedendo agevolazioni agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto per i trasferimenti di immobili o dei *diritti edificatori* in regime di perequazione;
- b) assoggettando questi trasferimenti alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa, a condizione che entro cinque anni dalla data di acquisto fosse iniziata l'utilizzazione edificatoria dell'area;
- c) prevedendo misure agevolative per l'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito, per le plusvalenze ed i ricavi conseguenti ai trasferimenti degli immobili o dei *diritti edificatori* in regime di perequazione e/o compensazione, in alternativa al regime ordinario;
- d) differendo l'esigibilità dell'imposta sostitutiva all'atto del trasferimento del *diritto edificatorio*.

#### **24. La configurabilità di un mercato dei diritti edificatori presidiato da un'Autorità garante**

Vengono ora in rilievo i problemi della istituzione di un ente preposto alla gestione, controllo e vigilanza del mercato dei *diritti edificatori*, nonché della istituzione di un registro pubblico di trascrizione delle negoziazioni.

La prospettata creazione di un mercato<sup>158</sup> dei *diritti edificatori* anche nei sistemi urbanistici italiani pone quindi la necessità di un'istituzione per l'informazione circa l'offerta e la domanda dei *diritti edificatori*, che agevoli le relazioni tra: a) i proprietari dei suoli destinati

---

<sup>158</sup> Giova evidenziare come nella prassi applicativa di diversi Comuni già da tempo si elaborano bandi di gara aventi ad oggetto proprio la vendita di *diritti edificatori* presenti nel patrimonio dell'ente, che vengono così venduti alla stessa stregua di qualsivoglia bene oggetto di diritto ex art. 810

alla creazione della “città pubblica”; b) i proprietari dei suoli destinati all’edificazione della “città privata”; c) i potenziali investitori.

Un’esigenza altrettanto avvertita è la trasparenza del mercato: un compito importante che dovrà assolvere l’istituzione dovrebbe essere quello di registrare le quantità dei *diritti edificatori* scambiati ed il loro prezzo, anche per evitare che il nuovo mercato assuma forme oligopolistiche o perfino monopolistiche<sup>159</sup>.

Per conseguire gli obiettivi di efficienza e trasparenza del mercato dei *diritti edificatori*, è necessario che la circolazione delle informazioni sulla disponibilità di aree edificabili e di *diritti edificatori* sia basata su un accesso facilitato a distanza alle informazioni medesime, in considerazione del fatto che l’accesso facile alle informazioni aumenta la concorrenza tra operatori, facilita la formazione di programmi di intervento urbanistico, facilita l’incontro tra domanda e offerta, con conseguente riduzione dei fenomeni distorsivi e delle inefficienze.

Occorre peraltro precisare che la commerciabilità dei *diritti edificatori* non mira alla realizzazione di un relativo mercato nel senso proprio del termine, ma risulta del tutto funzionale alla realizzazione di assetti urbanistici perequati, donde il suo unico fine sembrerebbe, quasi paradossalmente, non già quello che caratterizza qualsivoglia mercato in senso proprio, di conseguire profitti individuali attraverso la competizione e la concorrenza degli attori in campo, ma quello, in sé del tutto estraneo alle logiche di mercato, di realizzare una sorta di giustizia distributiva nei

---

<sup>159</sup> In ogni caso deve risolversi preliminarmente il nodo del riconoscimento, nell’ordinamento giuridico, del *diritto edificatorio* quale diritto reale scollegato dal diritto di proprietà del suolo, riconoscimento che passa per l’adesione all’una o all’altra delle tesi sulla natura giuridica del *diritto edificatorio* medesimo.

confronti dei proprietari dei suoli interessati da trasformazioni urbanistiche<sup>160</sup>.

Da ciò discende che il funzionamento del mercato implica che i pubblici poteri continuino ad essere investiti di un fondamentale ruolo determinativo – e non solo regolatorio – da svolgersi necessariamente mediante strumenti autoritativi di diritto pubblico.

L'istituzione idonea per consentire agli operatori un accesso facile, e a distanza, alle informazioni sulla disponibilità di aree edificabili e sulla disponibilità di *diritti edificatori* può essere rappresentata da una “banca dati sulla edificabilità” in grado di fornire un servizio in rete. Tale banca dati, gestita da un ente pubblico o da un ente privato deputato alla fornitura di servizi di pubblica utilità, dovrebbe consentire la consultazione a distanza degli strumenti urbanistici vigenti o adottati e delle elaborazioni sulla disponibilità di aree edificabili e di *diritti edificatori*. È necessario altresì rendere ostensibile informazioni puntuali su aree determinate, sia informazioni globali sul totale delle risorse disponibili, dal momento che per ciascun operatore del settore urbanistico-edilizio è utile: a) conoscere l'edificabilità residua realizzabile in ogni lotto e i *diritti edificatori* residui di pertinenza di ogni lotto, così da verificare puntualmente la fattibilità di interventi ipotizzati; b) conoscere l'edificabilità residua realizzabile in tutti i lotti e i *diritti edificatori* residui disponibili sul mercato, per valutare alternative ubicazionali per la realizzazione di un programma di intervento, oltre ad alternative di acquisto di *diritti edificatori* in funzione di investimento.

La fonte di informazione sui *diritti edificatori* di un'area in regime di perequazione sarà costituita dagli strumenti urbanistici comunali e dalle

---

<sup>160</sup> Aristide Police, “*governo e mercato dei diritti edificatori*”, in *Governo e mercato dei diritti edificatori, esperienze regionali a confronto*, op. cit., pp. 21 ss.

pratiche edilizie. Già oggi alcuni Comuni forniscono un servizio di consultazione a distanza degli strumenti urbanistici e delle norme edilizie. In molti casi, peraltro, la consultazione a distanza non è possibile perché solo i piani più recenti sono redatti su supporto informatico. Ad ogni modo, tutti i Comuni forniscono, ai sensi di legge, il certificato di destinazione urbanistica che, incrociando le planimetrie catastali con le tavole di azionamento degli strumenti urbanistici, dà al richiedente informazioni sull'edificabilità dei mappali su cui ha titolo ad intervenire.

Il Comune di Milano, ad esempio, elabora queste informazioni con strumenti informatici, mediante sovrapposizione del supporto informatico catastale e del supporto informatico delle tavole di azionamento.

In regime di perequazione l'allocatione dell'edificabilità dovrebbe essere poi registrata in un apposito registro consultabile a distanza. A tal proposito gli enti preposti (Provincia, Comuni, Agenzia del Territorio) dovrebbero stabilire procedure unificate di redazione di tale registro su supporto informatico, così da consentire agli operatori di avere informazioni puntuali sull'uso dell'edificabilità nelle aree, i cui dati dovrebbero essere correlati ai lotti ad ai mappali e dovrebbero essere evidenziati sulle basi cartografiche dello strumento urbanistico generale.

La perequazione comporterà inevitabilmente dei cambiamenti nel processo di formazione dei prezzi e di scambio dei *diritti edificatori*. Per tale motivo è necessario presidiare la fase di transazione e la gestione futura degli scambi, oltre che rendere efficace ed efficiente il processo di formazione dei prezzi e scambio dei *diritti edificatori*.

È quindi auspicabile l'individuazione di un soggetto che presidi le seguenti funzioni: a) trasferibilità della proprietà dei diritti; b) *pricing* dei *diritti edificatori*; c) liquidità dei *diritti edificatori* poiché un efficiente

mercato dei diritti rende gli stessi facilmente negoziabili; d) riduzione dei costi di transazione, possibile se gli scambi vengono concentrati in una struttura dotata di efficienza tecnica.

Considerato inoltre che non sempre il mercato funziona spontaneamente, nei momenti in cui la domanda dei *diritti edificatori* è debole o addirittura inesistente, è opportuno che apposite “banche pubbliche” (istituite, ad esempio, dagli enti pianificatori anche in convenzionamento con altri enti pubblici o privati) provvedano ad acquistare i *diritti edificatori* offerti in vendita, immettendoli nel mercato in un successivo momento, alla stessa stregua del sistema di “banche t.d.r.” (Transfert Development Rights) operante ormai da decenni negli Stati Uniti.

I maggiori problemi si pongono, invece, per quanto concerne l'eventualità del mancato consenso dei soggetti privati a stipulare gli appositi accordi con le pubbliche amministrazioni, riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 11 della legge nr. 241 del 1990.

Ciò può verificarsi sia in riferimento ai proprietari dei suoli che secondo le previsioni del piano dovrebbero essere ceduti alla mano pubblica, a seguito del meccanismo perequativo, a titolo gratuito (o a prezzo agricolo) al fine di ivi realizzare opere o infrastrutture di interesse pubblico, sia in riferimento ai proprietari dei suoli effettivamente edificabili, i quali, dovrebbero previamente impegnarsi nei confronti delle pubbliche amministrazioni non soltanto a corrispondere le somme di denaro in favore dei proprietari dei fondi dai quali acquisteranno *diritti edificatori*, ma anche a sostenere gli oneri di urbanizzazione connessi agli interventi previsti.

In questi casi il rischio che i soggetti privati in questione non presentino il proprio consenso si fa ben più serio, giacché essi potrebbero non avere alcuna convenienza economica al riguardo, in considerazione sia degli oneri finanziari che la vicenda importa in loro confronto (essi, ad esempio, potrebbero non essere in grado di sostenerli), sia del carattere pur sempre eventuale – ed, in ogni caso, futuro – dei vantaggi che dovrebbero derivare loro dalla perequazione.

In tali ipotesi si avrà, diversamente da quelle richiamate poco sopra, che la perequazione urbanistica ed i conseguenti “mercati dei diritti edificatori” non soltanto risulteranno del tutto inidonei a realizzare la stessa pianificazione urbanistica, in sé e per sé considerata. Da ciò, allora, sembra doversi trarre la conclusione, invero paradossale, per cui le tecniche in esame presuppongono in ogni caso, anche per quanto specificamente concerne lo loro funzione di procurare al patrimonio pubblico le aree da destinare alle opere o alle infrastrutture pubbliche senza fare ricorso ai poteri autoritativi ablatori, la possibilità di fare ricorso, per l'appunto, a poteri autoritativi ablatori.

Alla luce di quanto suesposto sembra potersi affermare che un settore come quello dell'urbanistica non può, per sua stessa natura, rispondere a logiche di mercato in senso proprio, pur controllate da un governo pubblico, e, soprattutto, non può rimettere l'attuazione delle scelte pianificatorie soltanto a dinamiche consensuali di circolazione o commerciabilità dei *diritti edificatori*.

Rimane, in altri termini, ineliminabile – seppure come mera possibilità – il momento dell'autorità<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Aristide Police, “*governo e mercato dei diritti edificatori*”, op. cit.

Occorre peraltro sottolineare come l'efficienza di un mercato dei *diritti edificatori* scorporati ed autonomi dalle proprietà immobiliari è minata in radice dal rischio che le amministrazioni comunali modifichino nel tempo le loro scelte di governo del territorio, vuoi alla scadenza quinquennale del documento di piano, vuoi antecedentemente mediante varianti, decidendo, in ipotesi, di comprimere rispetto al passato le concrete possibilità edificatorie all'interno del comune. Né si potrebbe escludere, d'altro canto, che ad un certo punto si verifichi una saturazione delle reali possibilità edificatorie nel territorio comunale, rispetto ai titoli volumetrici immessi nel mercato, per effetto di qualche errore di calcolo, pur minimo, che non sarebbe così improbabile compiere nella complessa operazione di fissazione degli indici anzidetti.

Ove s'intenda istituire un libero mercato dei *diritti edificatori* virtuali, in definitiva, si deve essere consapevoli del fatto che si tratterebbe di diritti per forza di cose esposti, con il passare del tempo e con l'allungarsi del loro "volo", al rischio di non poter essere totalmente concretizzati; e che il loro mancato "atterraggio" potrebbe tradursi, per il Comune, in un obbligo di indennizzare i loro titolari, o, a seconda delle circostanze, addirittura di risarcirli.

Si tratterebbe, pertanto, della creazione di un mercato artificiale strutturalmente a rischio di inefficienza; ovvero di un "mercato" di "diritti" che, a ben vedere, solo tecnicamente potrebbe dirsi tale e, soprattutto, soltanto impropriamente potrebbe dirsi "libero", poiché se fosse autenticamente un libero mercato, all'interno del quale potesse essere obliterato il ruolo di decisore dell'amministrazione comunale, si potrebbe determinare uno sviamento degli istituti della perequazione, della

compensazione e della premialità urbanistica dalla loro finalità ultima, che è quella di consentire la realizzazione della “città pubblica”<sup>162</sup>.

**25. Il T.A.R. Lazio, sez. II-bis, nr. 1524 del 4 febbraio 2010 e il C.d.S., sez. IV, nr. 4545 dell’8 giugno 2010.**

Il Piano regolatore del Comune di Roma del 1997 ha avuto un lungo iter di approvazione che si è concluso con il “*Piano delle Certezze*”, strumento basilare per le successive scelte urbanistiche dal momento che ha previsto e individuato un sistema per compensare le <<...*capacità edificatorie sacrificate dalla previsione di aree destinate alla realizzazione di un sistema di salvaguardia ambientale; le cubature compensate devono essere recuperate nell’ambito della città da completare e trasformare*”<sup>163</sup>.

Il sistema perequativo elaborato e adottato dal Comune di Roma può essere così riassunto: a) attribuzione di un valore edificatorio omogeneo a tutte le aree rientranti in un ambito soggetto a trasformazione urbanistica; b) perimetrazione di una parte ristretta di tale ambito nella quale dovrà concentrarsi l’edificazione e sulla quale verranno trasferiti i *diritti edificatori* di tutte le aree rientranti nell’ambito; c) successiva

---

<sup>162</sup> Mauro Renna, “*L’esperienza della Lombardia*”, in “*governo e mercato dei diritti edificatori*”, op. cit.

<sup>163</sup> Il “Piano delle certezze” ha rinviato però la determinazione della collocazione della capacità edificatoria sacrificata, ad una successiva fase.

acquisizione delle aree destinate alla realizzazione della “città pubblica” da parte del Comune.

I profili innovativi dello strumento urbanistico del territorio capitolino permettono di perseguire l’obiettivo di porre fine all’arbitrarietà dei vincoli, suddividendo proporzionalmente benefici e oneri tra tutti i proprietari delle aree soggette a trasformazione, così da realizzare lo scopo di equità negli spostamenti di edificabilità, localizzazione di servizi, organizzazione di spazi liberi e impianti di infrastrutture.

In tal modo si producono finanche effetti positivo sul mercato perché si contribuisce alla redistribuzione della quota di rendita, a condizione, però, che gli indici di trasformazione siano sensibilmente più bassi di quelli utilizzati tradizionalmente, anche al fine di garantire la sostenibilità ambientale delle trasformazioni.

Sulla scia del principio della perequazione urbanistica il nuovo Piano regolatore introduce anche il meccanismo della “cessione compensativa” per l’acquisizione delle aree per il verde e i servizi pubblici, con la previsione di cessioni gratuite in tutti gli ambiti di trasformazione.

La sentenza del T.A.R. del Lazio del 2010 considera illegittimo il meccanismo di perequazione urbanistica previsto dagli articoli 17 e 18 della N.T.A. del nuovo PRG del Comune di Roma, nella parte in cui configura, con efficacia generale ed *ex ante*, e quindi al di fuori di un contesto di negoziazione, una forma di espresa sottrazione ai proprietari della parte maggioritaria della quota di edificabilità aggiuntiva agli stessi riconosciuta e della corrispondente superficie fondiaria. Si ritiene che tale previsione integri una forma unilaterale e coattiva di cessione di valori fondiari del privato, non sorretta da specifica normativa primaria ed estranea alle garanzie previste in proposito dall’art. 42 della Carta costituzionale. Si

specifica, inoltre, che tale meccanismo non può trovare il proprio supporto normativo nelle disposizioni di cui all'art. 1, commi 258 e 259, L. n. 244/07 e all'art. 18 L. R. Lazio n. 21/09, che prevedono meccanismi di cessione della superficie fondiaria privata con destinazione residenziale e la possibilità di riconoscere volumetria premiale in funzione compensativa, ma con l'esclusiva espressa finalità di promuovere l'incremento dell'edilizia residenziale pubblica di carattere sociale. Si considera parimenti illegittima la previsione contenuta negli articoli 20, 53, comma 11, e 17 comma 2 lett. b), della N.T.A. del nuovo PRG del Comune di Roma, laddove assoggetta le trasformazioni edilizie private al versamento di un contributo straordinario di urbanizzazione, commisurato alle valorizzazioni immobiliari riconosciute delle nuove previsioni di piano, avente natura di un contributo di diritto pubblico imposto in misura predeterminata e non negoziabile dalle parti, ma privo di uno specifico supporto normativo di rango primario.

Con la sentenza nr. 4545 del 13 luglio 2010 (oltre alle sentenze nn. 4542/4543/4544//4546 di analogo contenuto) il Consiglio di Stato, Sezione IV, ha accolto gli appelli proposti dal Comune di Roma, dalla Regione Lazio e dalla Provincia di Roma, avverso la sentenza del Tar Lazio n. 1524/2010 con cui sono state dichiarate illegittime le suddette disposizioni del PRG di Roma in tema di perequazione urbanistica.

Secondo il Consiglio di Stato la disciplina perequativa del PRG di Roma si regge su due pilastri fondamentali: da un lato, la potestà conformativa del territorio di cui l'Amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione; dall'altro la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico. Si legge nella sentenza che: *“l'operazione condotta dal*

*Comune di Roma attraverso i meccanismi perequativi connessi all'attribuzione de futuro ai suoli di una cubatura aggiuntiva, lungi dal costituire un anomalo ibrido tra conformazione e espropriazione, rientri a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria e conformativa del territorio...".*

L'Amministrazione, secondo il Consiglio di Stato, ha proceduto prima all'assegnazione a ciascuna zona di un proprio indice di edificabilità e poi ha posto le basi per possibili incrementi futuri della cubatura edificabile, predisponendo i meccanismi con i quali questa potrà essere riconosciuta ai vari suoli in ragione della loro zonizzazione e tipologia e lasciando ai proprietari interessati la "facoltà" di avvalersi o meno dei relativi incentivi.

A questo proposito viene anche precisato come a seguito delle modifiche introdotte nel 2005 alla legge nr. 241 del 1990, in materia di procedimento amministrativo, il legislatore abbia optato "*per una piena e assoluta fungibilità dello strumento consensuale rispetto a quello autoritativo, sul presupposto della maggiore idoneità del primo al perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse...Pertanto, nel caso di specie l'Amministrazione altro non ha fatto – lo si ribadisce – che predeterminare le condizioni alle quali potranno attivarsi i ridetti meccanismi convenzionali, solo se e quando i proprietari interessati ritengano di voler avvalersi degli incentivi cui sono collegati (e, cioè, di voler fruire della volumetria aggiuntiva assegnata ai loro suoli dal P.R.G.); ove ciò non avvenga, il Comune che fosse interessato alla realizzazione di opere di urbanizzazione e infrastrutture dovrà attivarsi con gli strumenti tradizionali all'uopo predisposti dall'ordinamento, in primis le procedure espropriative (naturalmente, se del caso, previa localizzazione delle aree su*

*cui operare gli interventi e formale imposizione di vincoli preordinati all'esproprio con apposita variante urbanistica)».*

Sulla base delle considerazioni esposte, i Giudici di Palazzo Spada pervengono alla conclusione che è proprio la natura “facoltativa” degli istituti perequativi *de quibus*, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost.

## **26. Considerazioni conclusive**

E' stato chiarito che la perequazione urbanistica, in quanto metodo per il raggiungimento dell'equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dallo strumento pianificatorio, è finalizzata a ripartire in modo corretto i *diritti edificatori* ed i gravami derivanti dalle prescrizioni di governo del territorio negli appositi ambiti di trasformazione.

Elemento caratterizzante la perequazione è anche quello di contenere e ridistribuire la rendita conseguente alle trasformazioni operate nell'ambito dell'esercizio della funzione pianificatoria, prevedendo la cessione di aree, la realizzazione di opere, nonché l'onere monetario riferito alla realizzazione totale o parziale di spazi o attrezzature pubbliche o di uso pubblico, di interesse sociale e/o generale, tutte intese quali dotazioni territoriali per la qualità insediativa, ivi compresa l'edilizia residenziale con finalità sociale.

Dagli anni ottanta ad oggi lo scenario delle trasformazioni urbane è cambiato: è terminato il ciclo delle grandi espansioni; è in corso il ciclo di recupero degli insediamenti dimessi; la popolazione cresce lentamente; la maggior parte degli italiani è diventata proprietaria di casa; gli utenti chiedono maggiore qualità dell'ambiente, degli insediamenti e dei servizi.

Nel cambiamento permangono tuttavia elementi di continuità: non è diminuita la corsa dei prezzi delle case, sostenuta però dalla domanda di maggiore qualità; la domanda di aree e di edifici per servizi (compreso il servizio sociale casa), anche se meno pressante del passato, è ancora rilevante in quanto sostenuta sia dal desiderio di maggiori comodità che dalla sperequazione tra prezzi e redditi.

Considerata la necessità di perseguire un regime dei suoli equo, sia per la collettività che per i privati, ad oggi la soluzione migliore allo scopo è rappresentata proprio dalla perequazione, che può quindi rivelarsi come strumento utile per governare non solo i grandi interventi, ma tutte le trasformazioni urbanistiche.

Si è visto come in questi anni sia nata una nuova generazione di leggi urbanistiche regionali che promuovono e disciplinano l'uso della perequazione e della compensazione nella gestione urbanistica, e come alcuni comuni abbiano predisposto, o siano in procinto di farlo, nuovi piani di governo del territorio che prevedono il modello di perequazione generalizzata quale strumento di un'economia di mercato sociale ed equa.

Occorre infine rilevare come le politiche dei suoli urbani richiedono spesso l'impiego di più strumenti coordinati fra loro, ma questo coordinamento può risultare di difficile, quando non anche di impossibile, realizzazione. Si pensi, ad esempio, allo scollamento tra la pianificazione

urbanistica e la fiscalità immobiliare nonché alla separazione del Catasto dalla gestione urbanistica.

Dal punto di vista concettuale, tuttavia, la principale questione irrisolta è costituita dal regime dei suoli: in assenza di una definizione aggiornata del contenuto della proprietà fondiaria e dei diritti reali riconosciuti – fra cui quelli originati da perequazione, premialità e compensazioni – le nuove forme di pianificazione, ormai molto diffuse, incorporano una componente di indeterminatezza che mina la certezza del diritto, requisito essenziale per l'efficiente funzionamento dei mercati<sup>164</sup>.

Da qui la necessità dell'intervento "nomopoietico" della giurisprudenza amministrativa che ha dato, di fatto, il via libera definitivo alle pratiche di perequazione urbanistica di tutti i comuni che in questi anni hanno sperimentato l'uso dello strumento ai fini della "cattura di valore" della maggiore edificabilità concessa (il contributo straordinario) e della contemporanea avocazione alla mano pubblica di gran parte delle volumetrie riconosciute ai privati per usarla discrezionalmente per finalità di pubblica utilità.

Il tutto senza ricorrere ad una legge di principi in materia di governo del territorio (pur auspicabile) ma basandosi più semplicemente da un lato sull'esistenza del potere conformativo del territorio attribuito ai comuni con la pianificazione urbanistica e dall'altro sulla legittimazione del ricorso a moduli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse (art. 1 bis e 11 della l.241/90).

---

<sup>164</sup> Stefano Stanghellini, "*gli strumenti per le politiche dei suoli urbani in Italia*", in [www.upcommons.upc.edu](http://www.upcommons.upc.edu)

Cosicché ancora una volta la giurisprudenza amministrativa si fa carico di legittimare istituti di giustizia redistributiva che emergono con forza dalla realtà economica e sociale.

In breve, nessuna deroga al principio di legalità lì dove il piano attribuisce nella sua visione “statica” una volumetria di base alle proprietà, mentre in quella “dinamica” – derivante dall’aumento di volumetria concessa – ben può il piano urbanistico rinviare al contratto tra pubblico e privato per regolare l’avocazione *in parte qua* delle premialità concesse al privato a favore della pubblica amministrazione anche attraverso contributi straordinari. Né si può dire che questo incida sul diritto privato oggetto di riserva di legge statale ai sensi dell’art.117, 2 co lett 1) poiché – come nel caso di Roma – il piano garantisce la *par condicio* tra i privati proprietari di suoli soggetti ad eguale disciplina urbanistica che sono liberi comunque di aderire all’accordo o di non farvi ricorso, a “valle” delle prescrizioni di base previste dal piano urbanistico.

In periodi di crisi della finanza locale, è un grande passo avanti per la costruzione della “città pubblica”.

Una sola annotazione a caldo: salvate le “regole perequative” i comuni saranno in grado di svolgere quell’azione di accompagnamento che metta in condizione i privati di attuare di concerto con il Comune le previsioni degli ambiti perequativi o di compensazione o la proprietà sarà penalizzata dall’inerzia dell’amministrazione? L’esperienza insegna che tra il dire ed il fare c’è di mezzo il mare<sup>165</sup>!

---

<sup>165</sup> Paolo Urbani, “Il Consiglio di Stato ribalta il Tar Lazio e avalla definitivamente le politiche di perequazione urbanistica del PRG di Roma”, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)

## **Riferimenti bibliografici**

## A) Dottrina

AUTIERI F., G. BASILE, G.R. CENTONZE, A. ROMANO, “*il catasto edilizio urbano, dei fabbricati rurali e dei terreni*”, in Enti Locali, Giuffrè, 1999.

BARBIERI C.A. e OLIVA F. 1995, “*Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*”, in Urbanistica Quaderni, Inu Edizioni, Roma.

BASTIANINI A., “*I suoli dell’Europa*”, Bologna, 1981.

BENVENUTI, LUCIFREDI, AMORTH, BODDA, LESSONA, *Atti del convegno di studi su profili giuridici e prospettive della nuova normativa sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1978.

BOSCOLO E., *Una conferma giurisprudenziale (e qualche novità legislativa) in tema di perequazione urbanistica*, in rivista giurica dell’edilizia, 2002, 823.

CANGELLI, “*La cessione di cubatura*”, in AA.VV. *L’uso delle aree urbane e la qualità dell’abitato*, Milano, 2000

CARTEI G.F., T. PONTELLO, *Governo e mercato dei diritti edificatori, esperienze regionali a confronto*, in Atti del convegno AIDU, Perugia, 30 novembre 2007, 109 ss.

CASINI Lorenzo, *Perequazione e compensazione nel nuovo piano regolatore generale di Roma*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 2/2008, pp. 203 ss.

CHICCO D., *Il codice dell’urbanistica*, in Urbanistica Quaderni nr. 6, 1995.

COMMISSIONE STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, 1999, STUDIO N. 1763, “*Cessione di cubatura*”.

- DALFINO, “*La concessione a edificare nella nuova legge sui suoli*”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1976, II, 196 ss.
- D’ANGELO, “*Regime dei suoli e disciplina dell’attività costruttiva*”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1977, II, 113.
- FODERINI D., *Perequazione urbanistica avanti ma piano*, in *Edilizia-Urbanistica*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)
- FORTE F., 2000, “*Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*”, Esi, Napoli.
- F. FORTE-FUSCO GIRARD-BIZZARRO-F. FORTE, “*Sviluppo locale e reperimento delle risorse attraverso strumenti compensativi e fiscali: nuovi approcci per la realizzazione dello sviluppo sostenibile*”, in Capello-A.Hoffmann (a cura di), “*Sviluppo urbano e sviluppo rurale tra globalizzazione e sostenibilità*”, Franco Angeli, Milano, 1998
- FUSCO GIRARD L. e NIJKAMP P., 1997, “*Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*”, Franco Angeli, Milano.
- FUSCO GIRARD L., *La perequazione urbanistica: esperienze e questioni*, in *Urbanistica*, nr. 109, 1997
- GALUZZI, P., *L’esperienza di Petrer in Spagna*, in *Urbanistica*, n. 109, 1997, pp. 60-61.
- GARCIA-BELLIDO J., *L’equa distribuzione o perequazione nella urbanistica spagnola*, in *Urbanistica*, n. 109, 1997, pp. 54-59.
- GASPARRI, “*Considerazioni in tema di autorizzazioni a costruire*”, in *Atti Conv. Studi sulla tutela del paesaggio*, Milano, 1963, p. 153.
- GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, 2006, p. 211 ss.
- GIANNINI M.S., “*Basi costituzionali della proprietà*”, in *Politica del Diritto*, 1971.

GRAZIOSI B., *La pianificazione urbanistica in Emilia Romagna*, in Collana Urbanistica e Appalti, IPSOA, pp. 15 ss.

GRAZIOSI B., “*Figure polimorfe di perequazione urbanistica e principio di legalità*”, in Rivista giuridica dell’edilizia, 2007

INU, 1995, “*La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*”, XXI congresso, documento preliminare, Urbanistica Dossier, supplemento a Urbanistica Informazioni, 1995, 141.

INU, 1998, “*La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*”, in Urbanistica Informazioni, 1998, 141

MACCHI S., *La perequazione urbanistica*.

MARCELLONI M., *Il regime dei suoli in Europa*, Milano, 1987.

MAZZAROLLI, “*Sul nuovo regime della proprietà immobiliare*”, in Rivista di diritto civile, 1978, I, 1 ss.

MAZZAROLLI, “*Concessione e autorizzazione edilizia*”, in *Digesto (pubbl.)*, II, Torino, 1987, 274 ss.

MICELLI E., 2004, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio, Venezia.

MICELI E., *Perequazione urbanistica*, Marsilio 2004, 199 ss.

PALLOTTINO, “*Le nuove norme sull’edificabilità dei suoli*”, in I tribunali amministrativi regionali, II, 123 ss.

PARLATO, “*Il blocco edilizio*”, in “*il manifesto*”, nn. 3-4, 1970.

POLICE A., “*governo e mercato dei diritti edificatori*”, in *Governo e mercato dei diritti edificatori, esperienze regionali a confronto*, op. cit., pp. 21 ss.

POMPEI S., 1998, “*Il piano regolatore perequativo*”, Hoepli, Milano

PREDIERI, *“La legge 28 gennaio 1977, nr. 10 sulla edificabilità dei suoli”*, Milano, 1977.

RELAZIONE TECNICA della Conferenza di Copianificazione e delibera del Consiglio Comunale nr. 18 del 12 febbraio 2008, in [www.urbanistica.comune.roma.it](http://www.urbanistica.comune.roma.it)

RENNA M, *“L’esperienza della Lombardia”*, in *“governo e mercato dei diritti edificatori”*.

SABBATO G., *“la perequazione urbanistica”*, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it)

SANDULLI, VIRGA, SELVAGGI, in *“Atti II Conv. dir. amm. in materia di licenze edilizie”*, Roma, 1957.

STELLA RICHTER P., *“i principi del diritto urbanistico”*, Giuffrè, 2006.

STANGHELLINI S., 1995, *“La valutazione nel piano: le istanze, gli approcci”*, in *Urbanistica*, 1995, 105.

STANGHELLINI S., FIOCCO F., 2005, *“Leggi regionali: un’analisi comparata”*, relazione al seminario *“La perequazione urbanistica. Politiche e metodologie, risultati e prospettive”*, promosso dalla fondazione Giovanni Astengo, Roma, 12-13 aprile 2005.

STANGHELLINI S., *“gli strumenti per le politiche dei suoli urbani in Italia”*, in [www.upcommons.upc.edu](http://www.upcommons.upc.edu)

SULLO, *“Lo scandalo urbanistico”*, Firenze, 1964, 288 ss.

URBANI P., *Problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Rivista Giuridica Urbanistica*, 2002, 587 ss.

URBANI P., *“Il Consiglio di Stato ribalta il Tar Lazio e avalla definitivamente le politiche di perequazione urbanistica del PRG di Roma”*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)

URBANI P., “*I problemi giuridici della perequazione urbanistica* in Riv.Giur.Ed. 2002, 587 ss.

URBANI P. “*Territorio e poteri emergenti*”, Torino 2007, 165 ss.

## **B) Giurisprudenza**

Corte cost. 30-01-1980 (25-01-1980), nr. 5

Corte cost. 20-05-1999 (12-05-1999) nr. 179

Corte cost. 23 marzo 2010, nr. 121

\*\*\*

Corte Cass. Sez. I, 9 maggio 1982, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1982, I, 74

Corte Cass., sez. un., 5 marzo 1993, nr. 2667, in *Foro it.*, 1993, I, 3062

Corte Cass. civ., sez. II, 22.2.1996 nr. 1352

Corte Cass. sez. un., 11.8.1997 nr. 7452

Corte Cass. civ., sez. II, 29.5.2001 nr. 7300

Corte Cass. nr. 20256 del 2008

\*\*\*

Cons. Stato, sez. V, 7 dicembre 1979, nr. 772 in *Cons. Stato*, 1979, I, p. 720

Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 1981, nr. 367, in *Cons. Stato*, 1981, I, p. 813

Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 216 del 20 ottobre 2009

Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 4545 del 13 luglio 2010

Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 4542 del 13 luglio 2010

Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 4543 del 13 luglio 2010

Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 4544 del 13 luglio 2010

Consiglio di Stato, sez. IV, nr. 4546 del 13 luglio 2010

Consiglio di Stato, sez. IV, 7 novembre 2001, n. 5721

Consiglio di Stato, sez. II, 26 ottobre 1994, n. 883

Consiglio di Stato, sez. IV, 28 luglio 1982, n. 525

\*\*\*

T.A.R. Veneto, sent. del 15 marzo 2001, nr. 3126

T.A.R. Veneto, sent. del 23 febbraio 2005, nr. 775

T.A.R. Veneto, sent. del 13 ottobre 2005, nr. 2223

TAR Sardegna, sent. del 30 dicembre 1999, nr. 1685, in il Foro Amministrativo, 2000, 1980

T.A.R. Emilia Romagna, sent. del 14 gennaio 1999, nr. 22, in il Foro Amministrativo, 1999, 230

T.A.R. Emilia Romagna, sent. del 19 dicembre 2001, nr. 1286

T.A.R. Campania - Salerno, sent. del 6 dicembre 2001

T.A.R. Campania - Salerno, sent. del 20 febbraio 2003

T.A.R. Campania - Salerno, sent. del 7 agosto 2003, nr. 844

T.A.R. Campania - Salerno, sent. del 5 luglio 2002, nr. 670

T.A.R. Abruzzo - Pescara sent. del 1° luglio 2004, nr. 641

T.A.R. Abruzzo - Pescara sent. del 7 novembre 2002, nr. 1050

T.A.R. Puglia-Lecce, sent. del 21 febbraio 2007, nr. 1858

T.A.R. Brescia, sent. del 20 ottobre 2005, nr. 1043

T.A.R. Umbria, sent. del 24.1.1990, nr. 7