

PEREQUAZIONE URBANISTICA
REPORT ANNUALE - 2011 – ITALIA

(Novembre 2011)

Prof. Antonio BARTOLINI

INDICE

- 1. PREMESSA**
- 2. PEREQUAZIONE NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E NELLE LEGGI REGIONALI**
- 3. LA PEREQUAZIONE URBANISTICA IN DOTTRINA E IN GIURISPRUDENZA**
- 4. LE NOVITA' DEL 2011**
- 5. BIBLIOGRAFIA**

1. PREMESSA

La perequazione urbanistica è oggi il tema centrale del diritto urbanistico in Italia. Per perequazione urbanistica si intende quella tecnica di conformazione del territorio e delle proprietà immobiliare per cui il piano regolatore deve ripartire in maniera equa i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalla pianificazione urbanistica. In altre parole, con la perequazione urbanistica si persegue lo scopo di distribuire equamente, tra i proprietari di immobili interessati dalla trasformazione oggetto della pianificazione urbanistica, diritti edificatori e obblighi nei confronti del Comune o di altri enti pubblici aventi titolo. Il

principio di perequazione consente all'amministrazione pubblica (in Italia: per l'appunto i Comuni e, nel prossimo, futuro, le loro forme associative) di acquisire gratuitamente dai privati, in cambio dei vantaggi loro riconosciuti, aree da destinare ad opere di pubblica utilità.

Il principio perequativo non è stabilito dalla legge dello Stato, ma si è attuato negli ultimi venti anni, in via di prassi, con la redazione di alcuni piani regolatori e, poi, con le leggi regionali.

Manca, tuttavia, una legge statale che riconosca e sancisca il principio perequativo.

La mancanza di una legge statale ha determinato grave incertezza, poiché, in Italia, il diritto urbanistico è materia rientrante nel "governo del territorio", dove la legge statale ha il compito di prescrivere i principi della materia, mentre le leggi regionali possono entrare solo nel dettaglio (art. 117, Cost.).

Con il presente report si indicherà:

- a) come i piani regolatori (prg) e le leggi regionali abbiano attuato il principio perequativo in assenza di una legge statale;
- b) la posizione della dottrina e della giurisprudenza sull'ammissibilità o meno (dal punto di vista costituzionale) del principio perequativo in assenza di una legge statale di principi;
- c) l'atteggiamento del legislatore nazionale, anche alla luce delle novità introdotte nel 2011.

2. PEREQUAZIONE NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E NELLE LEGGI REGIONALI

In assenza di una legislazione nazionale, la prima esperienza di piano regolatore perequativo più nota in Italia è quella di Casalecchio di Reno (vicino a Bologna). A questo è seguito, tra i più noti, quello di Reggio Emilia nonché quello di Ravenna e, da ultimo, quelli di Roma e Milano.

Esistono vari modelli di perequazione previsti dai piani regolatori. I più noti sono quelli della perequazione per comparto e quella generalizzata. La *perequazione urbanistica di comparto* permette ai proprietari di immobili riuniti in un *comparto edificatorio* (cioè un ambito territoriale minimo entro cui l'intervento edilizio deve essere realizzato in modo unitario da più aventi titolo) di accordarsi tra di loro riguardo alla concentrazione di volumetrie all'interno di una determinata area, in modo tale da ripartire tra di loro in misura proporzionale i reciproci vantaggi e svantaggi. La *perequazione urbanistica generalizzata* si fonda sulla previsione di un indice di edificabilità uniforme su tutto il territorio comunale.

Il principio di perequazione è, oggi, recepito da numerose legge regionali: Basilicata (art. 33, l.r. 11 agosto 1999, n. 23), Calabria (art. 54, l.r. 16 aprile 2002, n. 19), Friuli-Venezia Giulia (art. 31, l.r. 23 febbraio 2007, n. 5), Emilia Romagna (art. 7, l.r. 24 marzo 2000, n. 20), Lombardia (art. 11, l.r. 11 marzo 2005, n. 12), Puglia (art. 7, l.r. 13 dicembre 2004, n. 24), Toscana (art. 60, l.r. 3 gennaio 2005, n. 1), Umbria (art. 29, l.r. 22 febbraio 2005, n. 11), Veneto (art- 35, l.r. 21 ottobre 2004, n. 20). Non va, poi, dimenticata la legge 4 marzo 2008, n. 1 della Provincia autonoma di Trento (art. 53).

Le invarianti che emergono dalla predetta legislazione regionale sono essenzialmente tre. In primo luogo la perequazione deve avvenire tenendo conto dello stato di fatto e di diritto in cui i terreni si trovano. In secondo luogo, la dinamica della perequazione è lasciata alla negoziazione dei proprietari interessati con il Comune mediante la predisposizione e conclusione di convenzioni. Infine, viene data libertà di scelta, ai

comuni, nella scelta della tecnica di perequazione da seguire (per comparto, generalizzata, mista, etc.).

Diversi sono stati i tentativi da parte del legislatore nazionale di introdurre il principio di perequazione, tentativi che, peraltro, ancora ad oggi, non sono sfociati in una legge statale di principi.

3. LA PEREQUAZIONE URBANISTICA IN DOTTRINA E IN GIURISPRUDENZA

In dottrina esistono posizioni differenziate circa la legittimità dal punto di vista costituzionale della perequazione urbanistica.

Per una prima corrente di pensiero, sia le leggi regionali che i piani regolatori perequativi si pongono in radicale contrasto con la Costituzione atteso, che tanto la disciplina della proprietà privata, quanto l'urbanistica, è riservata alla potestà legislativa statale. Mancando una disciplina statale di riferimento sulla perequazione urbanistica ne deriverebbe l'incostituzionalità della medesima.

Altra posizione dottrinale, ritiene, invece, che la perequazione urbanistica sia una tecnica di conformazione della proprietà privata diversa dallo *zoning*, ma pur sempre una tecnica di conformazione della proprietà privata. Sicchè la perequazione appare essere costituzionalmente giustificata, in quanto il potere di conformazione della proprietà privata è sicuramente attribuito dalla legge statale ai piani regolatori (legge 17 agosto 1942, n. 1150).

La giurisprudenza è ampiamente favorevole a riconoscere la legittimità del principio perequativo. Fondamentale in tal senso è una recente decisione del Consiglio di Stato sul piano regolatore di Roma, ove si è affermato che “ *i ... meccanismi perequativi*

connessi all'attribuzione de futuro ai suoli di una cubatura aggiuntiva rientr(ano) a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria e conformativa del territorio" (Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2010, n. 4545).

La prima pronuncia fondamentale in materia ha riguardato il piano perequativo di Reggio Emilia, ove si è affermato che la perequazione si colloca in sintonia con *"gli sviluppi, culturali e giuridici, più recenti in materia urbanistica"* (Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22; in senso conforme Tar Campania, Salerno, sez. I, 5 luglio 2002, n. 670). Ed ancora: si è ritenuto che il metodo perequativo sia conforme *"ai principi costituzionali in materia di tutela della proprietà privata di modo che, in applicazione del principio della perequazione, i benefici e gli oneri derivanti dalla pianificazione vengano distribuiti in modo rigidamente proporzionale alla consistenza ed all'estensione delle singole proprietà"* (Tar Lombardia, Brescia, 20 ottobre 2005, n. 1043).

Più di recente si è avuto modo di osservare che la perequazione urbanistica *"consente...di procedere all'acquisizione di aree aventi destinazione pubblica evitando il procedimento espropriativo, mediante la loro cessione al Comune, ovviando in tal modo al contenzioso derivante dalla reiterazione dei vincoli di destinazione pubblica, ma soprattutto di poter contare sulla collaborazione e la partecipazione degli stessi privati proprietari attraverso la proposizione di progetti e piani urbani di riqualificazione, in grado di migliorare il tessuto urbano. In buona sostanza, attraverso la perequazione urbanistica si persegue l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione diretta degli standards, quanto meno all'interno di ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra i privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere l'iniziativa privata"* (Tar Veneto, sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504).

Altre importanti pronunce sono quelle del Consiglio di Stato sul prg di Padova (Cons. St., IV, 22 gennaio 2010, n. 216) e quella del Tribunale amministrativo della Lombardia sul prg di Buccinasco (Tar Lombardia, Milano, 17 settembre 2009, n. 4671).

4. LE NOVITA' DEL 2011

La problematica relativa alla legittimità costituzionale o meno della perequazione urbanistica dovrebbe essere stata definitivamente risolta da un recente intervento legislativo del 2011. Difatti l'art. 5, comma 3, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 conv. in legge 12 luglio 2011, n. 106, ha introdotto una novella al codice civile, prevedendo l'obbligo di trascrizione per "*i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale*" (art. 2643, comma 1, 2-bis), Codice civile).

In sostanza, con questa disposizione il legislatore nazionale intende dare una disciplina che crei certezza nei rapporti di scambio dei diritti edificatori generati in base al principio perequativo. La norma statale in questo modo dà una definitiva copertura costituzionale al sistema perequativo, riconoscendo la trascrivibilità dei diritti edificatori generati dagli strumenti di pianificazione territoriale e comunque riconosciuti dalle leggi regionali.

La disposizione in esame, pur avendo il merito, di aver risolto due problemi fondamentali posti dall'urbanistica perequativa, ovvero di trovare un fondamento costituzionale alla perequazione e l'esigenza di assicurare certezza nello scambio dei titoli volumetrici, porta con sé nuovi interrogativi.

Innanzitutto, con il nuovo intervento legislativo non risulta chiaro quale sia la natura giuridica dei diritti edificatori: sono beni oggetto di diritti o diritti reali di godimento? sono interessi legittimi ?

In secondo luogo, viene da chiedersi se la trascrizione del diritto reale viene a costituire un limite invalicabile alla possibilità del prg di modificare e conformare la proprietà privata, derogando al principio generale per cui lo *ius aedificandi* è degradabile dal potere di piano.

Si tratta di domande che forse troveranno una risposta nel prossimo report annuale.

5. BIBLIOGRAFIA

Per una ricognizione della materia è fondamentale la lettura di P. URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino, 2011. Per la legislazione regionale v. A. BARTOLINI, A. MALTONI (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori*, Napoli, 2009. Ad esprimere dubbi sulla costituzionalità del principio perequativo: P. STELLA RICHTER, *Contributo alla legge quadro sul territorio*, in *Scritti in onore di L. Mazzaroli*, III, Padova, 2007, 505 ss.; il problema è pure posto - in termini meno asseritivi - da P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007, 180. Per la posizione diretta, invece, a ritenere che il principio perequativo sia conforme al dato costituzionale: v. ad es. A. POLICE, *Governo e mercato dei diritti edificatori*, in *Governo e mercato dei diritti edificatori : esperienze regionali a confronto*, cit., 33. Sulla sentenza del Consiglio di Stato relativa al prg di Roma v. A. GIUSTI, *Principio di legalità e pianificazione urbanistica perequata. Riflessioni a margine dell'esperienza del piano regolatore generale della Città di Roma* (nota a Cons. St., sez. IV, 13 luglio 2010, n.4545), in *Foro amm.- CdS*, 2011, 125 ss.

Per le novità introdotte dal d.l 70/2010 in materia di trascrizione: E. BOSCOLO, *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 5 del decreto sviluppo*, in *Urb. e appalti*, 2011, 1059 ss.