

LA PEREQUAZIONE URBANISTICA: UNA FACOLTÀ O UN OBBLIGO? *
(avvocato Walter Fumagalli)

Dall'entrata in vigore della legge regionale per il governo del territorio (la n. 12 dell'11 marzo 2005) sono trascorsi più di cinque anni (come passa il tempo, direbbe qualcuno!), ed in questo periodo sono venute a maturazione le prime esperienze applicative, e con esse i primi orientamenti interpretativi della magistratura amministrativa.

Nei prossimi anni questi primi orientamenti troveranno conferma o smentita, ma nel frattempo è comunque opportuno tenerne conto.

La perequazione urbanistica è uno dei nuovi strumenti che la legge regionale ha messo a disposizione dei comuni per regolare l'uso del territorio in modo equilibrato, eliminando alcune delle disfunzioni tipiche della tradizionale pianificazione urbanistica che hanno generato in passato, e spesso generano tuttora, inconvenienti e malumori.

Uno strumento che, se ben utilizzato, può permettere di perseguire tre obiettivi fondamentali:

- a) porre sullo stesso piano i proprietari delle aree destinate all'edificazione e quelli delle aree vincolate per la formazione di servizi, distribuendo in maniera equa fra di loro i diritti edificatori e gli oneri urbanizzativi;
- b) evitare che i vincoli imposti sulle aree destinate alla formazione di servizi perdano efficacia decorsi cinque anni dalla loro approvazione;
- c) consentire ai comuni di acquisire gratuitamente la proprietà di tali aree, senza impegnare risorse pubbliche che sono sempre più scarse e quindi sempre più preziose.

A ciascun comune è lasciata la possibilità di decidere se avvalersi dello strumento della perequazione urbanistica oppure no, e tale decisione deve essere formalizzata mediante due degli atti costitutivi del Piano di Governo del Territorio, vale a dire il Documento di Piano ed il Piano delle Regole.

In proposito l'articolo 8 della legge regionale n. 12/2005 è molto chiaro nello stabilire che il Documento di Piano "definisce gli eventuali criteri ... di perequazione ...": trattandosi di criteri espressamente qualificati

* Il presente contributo è pubblicato su "AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi", giugno 2010, pag. 50.

“eventuali”, è evidente che il comune ha la facoltà di prevederli ma può anche non farlo.

Nel caso in cui il Documento di Piano non preveda detti criteri, il PGT continuerà a produrre le discriminazioni tipiche dei piani regolatori generali del passato: continuerà a beneficiare i proprietari delle aree edificabili ed a sacrificare, al contempo, le aspettative dei proprietari delle aree vincolate per la formazione di servizi (sacrificio che peraltro oggi è in una certa misura attenuato, grazie alle nuove regole sull'indennità di espropriazione che riconoscono ai proprietari espropriati un'indennità sostanzialmente commisurata ai valori di mercato).

Nel caso in cui il Documento di Piano preveda invece il ricorso alla perequazione, il Piano delle Regole deve renderla concretamente operativa dettando una specifica disciplina.

Nel fare ciò il comune non è però libero di operare come meglio crede, ma deve attenersi alle regole fissate a questo riguardo dall'articolo 11 della legge n. 12/2005.

Il secondo comma di quest'ultimo articolo, anche se con una prosa abbastanza zoppicante, stabilisce in proposito quanto segue : sulla base dei criteri stabiliti dal Documento di Piano, “... 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”.

Si tratta a questo punto di stabilire se, una volta che attraverso il Documento di Piano il comune abbia deciso di avvalersi della possibilità di prevedere la perequazione, il Piano delle Regole possa configurarla come mera facoltà oppure debba imporla come obbligo.

La questione non è di secondaria importanza.

Nel primo caso, infatti, la decisione se attivare o meno i meccanismi della perequazione sarebbe riservata alla discrezionalità dei proprietari delle aree edificabili, ai quali sarebbe lasciata la libertà di decidere di volta in volta, secondo la propria convenienza, se attuare solamente i diritti edificatori generati direttamente dai terreni fabbricabili di loro proprietà, oppure anche quelli generati da terreni destinati a servizi ed appartenenti ad altri soggetti; nel secondo caso, invece, i proprietari delle aree edificabili dovrebbero necessariamente attuare sui loro terreni anche diritti edificatori generati da aree destinate a servizi, previo accordo con i proprietari di queste ultime e con conseguente cessione gratuita al comune di tali aree.

Il testo dell'articolo 11 sopra riportato induce a propendere per la seconda delle ipotesi prospettate: il Piano di Governo del Territorio deve configurare il ricorso alla perequazione come un obbligo.

Come si è visto, infatti, tale articolo non si limita a stabilire che i comuni possono attribuire “un identico indice di edificabilità territoriale ... differenziato per parti del territorio comunale”, ma va ben oltre questa disposizione in quanto precisa che detto indice di edificabilità territoriale deve essere “inferiore a quello minimo fondiario”.

L'indice “minimo fondiario” individua la quantità minima di volume che deve essere necessariamente realizzata allorché si procede all'utilizzazione edificatoria di un determinato terreno, per cui non possono essere rilasciati atti abilitativi per l'attuazione di progetti che prevedano la realizzazione di un volume inferiore a detta quantità minima.

Tutte le volte in cui l'indice di edificabilità territoriale sia inferiore all'indice fondiario minimo, pertanto, se il proprietario di un terreno edificabile vuole costruire su di esso deve necessariamente acquisire ulteriori diritti edificatori in modo da poter raggiungere la quantità minima di volume prescritta, e per fare questo deve inevitabilmente ricorrere ai meccanismi della perequazione: deve cioè concludere un accordo con uno o più proprietari di aree vincolate per servizi, che preveda da un lato la possibilità di attuare sul predetto terreno edificabile i diritti volumetrici generati da queste ultime, e dall'altro l'obbligo di cedere gratuitamente al comune dette aree.

In questo modo vengono concretamente realizzati gli obiettivi fondamentali della perequazione urbanistica.

Alla stessa conclusione è pervenuto anche il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, con la sentenza n. 4671 del 17 settembre 2009 avente ad oggetto la legittimità di un Piano di Governo del Territorio che da un lato aveva previsto la perequazione, ma dall'altro l'aveva disciplinata in modo che i proprietari di terreni edificabili fossero liberi di utilizzarla o meno.

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

Dopo di che hanno sottolineato che, nel sistema delineato dalla legge regionale n. 12/2005, “la partecipazione di tutti i proprietari al mercato edilizio è necessaria”, ed in particolare “il principio della necessaria partecipazione di tutti i proprietari alla rendita edilizia consegue all'obbligo di prevedere per tutte le aree del territorio comunale un *identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario*”.

Da qui la conclusione che è illegittimo un Piano di Governo del Territorio, che preveda lo strumento della perequazione ma poi lo disciplini in modo che la sua concreta fruizione sia facoltativa e non obbligatoria, giacché per effetto di ciò vengono meno sia “la funzione perequativa, connessa alla necessaria partecipazione di tutti i proprietari alle trasformazioni del territorio”, sia “la funzione infrastrutturativa in quanto così facendo il comune ha reso aleatoria la possibilità di acquistare la proprietà dei terreni ritenuti, invece, necessari alla fruizione collettiva”.

In conclusione, dunque, i comuni sono liberi di prevedere o meno lo strumento della perequazione nei loro Piani di Governo del Territorio, ma una volta che l'abbiano previsto devono disciplinarlo in modo che i proprietari delle aree edificabili siano obbligati ad utilizzarlo.