

Convegno organizzato
dagli Ordini Professionali
Putignano 2 ottobre 2019

La perequazione e la compensazione nella formazione e gestione dei piani urbanistici

avv. Nino Matassa

I principi essenziali della pianificazione urbanistica tradizionale

- La razionalità delle previsioni di piano
- la durata nel tempo delle previsioni del Piano
- Le destinazioni di zona (*zoning*)
- Pianificazione a cascata: dal PRG ai piani attuativi
- La conformità degli interventi sia privati che pubblici alle previsioni di piano
- I vincoli sulla proprietà privata
- La necessità di preventiva autorizzazione con provvedimento espresso di ogni opera di trasformazione del territorio

razionalità – autorità - rigidità

L'Urbanistica incentrata sui programmi complessi

L'urbanistica per accordi

Dagli anni '90 in poi vengono emanate una serie di norme che prevedono la possibilità di approvare «programmi complessi» :

- **Programmi integrati di intervento**
- **Programmi di riqualificazione urbana**
- **Programmi di recupero urbano**
- **Programmi per la rigenerazione urbana**

Caratteristiche comuni:

- **Deroghe al Piano**
- **Prevale il progetto del singolo intervento sulla pianificazione**
- **Consensualità o contrattazione diretta con i proponenti**

La rigenerazione nella legislazione italiana

I PROGRAMMI COMPLESSI

- PI, Programmi Integrati , art. 16 L 17 febbraio 1992, n. 179;
- PRU, Programmi di Recupero Urbano, art. 11 DL 5 ottobre 1993, n. 398, convertito in L. 4 dicembre 1993, n. 493;
- PRiU, Programmi di riqualificazione urbana ex art. 2 DMLLPP 21 dicembre 1994;
- PRUSST, Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio, DMLLPP 8 Ottobre 1998;
- PIAU, Programmi Innovativi in Ambito Urbano, DMIT 27 dicembre 2001;
- Contratti di quartiere I (art. 2 L 23 dicembre 1996, n. 662) e II (L 21/2001, Dm 27/12/2001, modificato dal DM 31/12/2002);
- IN PUGLIA ANCHE:
- PIRP, Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie, Bando della Regione Puglia del 29 giugno 2006;

I principi essenziali della localizzazione e realizzazione delle opere pubbliche

Il “vecchio” modello ordinamentale per l’acquisizione delle aree destinate ad infrastrutture e servizi e per la realizzazione delle opere di interesse generale:

- localizzazione nel PRG o negli strumenti attuativi
- La localizzazione produce un vincolo sulla proprietà
- acquisizione aree con procedura di esproprio (tranne lottizzazioni)
- realizzazione dell’opera pubblica da parte della p.a.

I vincoli di esproprio

- sentenza della Corte Costituzionale n. 55/1968: i vincoli che svuotano lo *ius aedificandi* vanno considerati espropriativi e quindi devono essere indennizzati
- l.n. 1187/1968, art. 2: i vincoli preordinati all'esproprio decadono se entro 5 anni non vengono approvati i piani attuativi (e comunque alla scadenza del termine di attuazione di tali piani)
- d.p.r. n. 327/2001, art. 9: il vincolo preordinato all'esproprio ha una durata di 5 anni, entro tale termine deve essere dichiarata la p.u. dell'opera
- sentenza Corte Costituzionale n. 179/1999: incostituzionali le norme che consentono di reiterare i vincoli senza previsione di indennizzo

I limiti della vecchia pianificazione urbanistica

- disparità di trattamento
- la decadenza dei vincoli di esproprio
- la mancanza di risorse pubbliche per la acquisizione di un patrimonio fondiario pubblico e per la realizzazione delle opere e dei servizi di interesse generale
- l'impossibilità di disegnare liberamente a causa della pressione della rendita fondiaria
- la tutela e l'acquisizione delle aree a valenza ambientale e paesaggistica

Le risposte alla crisi

- Le leggi regionali che articolano in piano in Piano Strutturale e Piano Operativo
- La perequazione

Il meccanismo fondamentale della perequazione

- concentrazione della utilizzazione privata per la edificazione di una parte minoritaria dei suoli
- contestuale cessione gratuita al Comune della parte maggioritaria non utilizzata

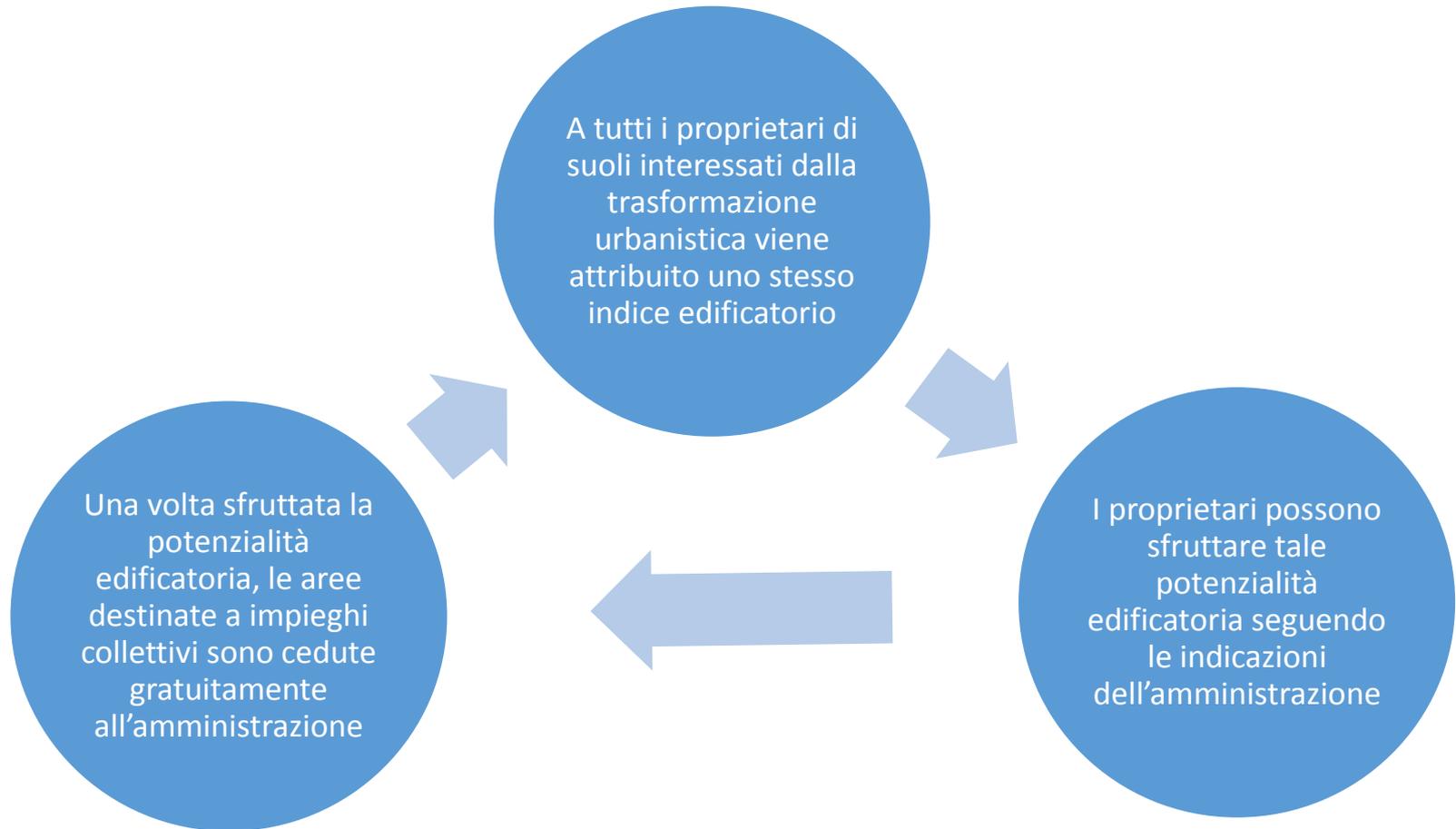
Gli albori della perequazione

Art. 15 l.r. puglia n. 6/1979

Il comparto costituisce una unità di intervento e/o di ristrutturazione urbanistica ed edilizia.

Ha come finalità precipua quella di conseguire, tra i proprietari e/o gli aventi titolo interessati, la ripartizione percentuale degli utili e degli oneri connessi alla attuazione degli strumenti urbanistici generali.

Il principio perequativo



Le finalità “minime” della perequazione

- trattare allo stesso modo i proprietari di suoli analoghi per condizioni di fatto e di diritto: ***equità***
- acquisire gratuitamente le aree per i servizi (inclusa l'edilizia residenziale sociale): ***economicità***
- attuare il disegno strategico dello strumento urbanistico generale, utilizzando lo strumento perequativo per la realizzazione di politiche ambientali e/o politiche abitative di carattere sociale: ***efficacia***

Le finalità “incrementali” della perequazione

- tutela e valorizzazione ambientale
- edilizia sociale

due modelli di base

- perequazione generale o a priori (l'indice riconosciuto è uguale per tutto il territorio comunale, prescindendo dalle destinazioni di piano, ma derivando dalla situazione di fatto e di diritto dei suoli);
- limitata e a posteriore;

I comparti perequativi

- **“comparto continuo”**: ambito territoriale nel quale sorgono i diritti edificatori e all’interno del quale gli stessi possono essere utilizzati
- **“comparto discontinuo”**: i diritti possono essere trasferiti e sfruttati su aree diverse da quelle incluse nel perimetro dal quale «decollano» i volumi.

Fasi della perequazione

- Identificazione e perimetrazione di comparti costituiti da aree omogenee per caratteristiche;
- Individuazione delle aree di «atterraggio»;
- Assegnazione di un indice volumetrico unico («perequativo») per tutte le aree del comparto;
- Attribuzione dei corrispondenti diritti edificatori unitari per l'intero comparto
- Cessione gratuita al comune delle aree non interessate dalla edificazione privata;
- Utilizzazione delle aree destinate alla città pubblica (servizi, edilizia sociale, ecc.)

Il modello più diffuso

- Limitata e a posteriore;
- Necessaria individuazione delle aree di «atterraggio»;
- No generale circolazione di «crediti edilizi»

La giurisprudenza

L'istituto perequativo della cessione di aree, pur in assenza di una specifica previsione normativa, trova il suo fondamento "in due pilastri fondamentali" del nostro ordinamento, e cioè nella potestà conformativa del territorio di cui è titolare l'Amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione e, al contempo, nella possibilità di utilizzare modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 1-bis e 11 della legge n. 241 del 1990 (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 2010 n. 4545; si vedano anche T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 5 luglio 2002 n. 670, T.A.R. Veneto sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504). Non è quindi necessaria la presenza di puntuali norme che configurino in maniera specifica i modelli secondo i quali l'istituto stesso si può sostanziare (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1282).

La giurisprudenza

Gli strumenti per l'acquisizione dell'area a uso pubblico, sono, alternativamente, **l'espropriazione** o la **perequazione**. Il primo strumento è di applicazione semplice ma costosa per l'amministrazione, sia nella fase espropriativa vera e propria sia nel tempo di attesa, a causa dell'indennizzo dovuto in caso di reiterazione del vincolo espropriativo. Il secondo strumento è più complesso ma decisamente meno oneroso per le finanze pubbliche, perché l'obiettivo di interesse pubblico è conseguito attraverso l'attività del privato, che restituisce alla collettività una parte dei vantaggi derivanti dalla pianificazione urbanistica (**TAR Brescia 1143/2013**)

Copertura normativa della perequazione

Alcune regioni hanno disciplinato espressamente la perequazione e l'ambito di operatività: **Campania, Veneto, Lombardia, Umbria, Friuli**

Altre regioni hanno previsto la perequazione, senza tuttavia disciplinarla: Basilicata, Emilia-Romagna, Calabria.

In Puglia, all'art. 14 L.r. 20/2001, si affiancano le previsioni del DRAG

Copertura normativa della perequazione

L.r. n. 20/2001, art. 14:

“Al fine di distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il P.U.G. può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un P.U.E.”

LA PEREQUAZIONE NEL DRAG

- DRAG: il PUG parte Strutturale individua gli indirizzi e i criteri per l'applicazione del principio della perequazione
- non si impone un determinato modello ma si sono date solo delle indicazioni di tipo metodologico

dal punto di vista metodologico la perequazione urbanistica comporta essenzialmente le seguenti attività:

- classificazione delle aree suscettibili di trasformazione urbanistica in categorie caratterizzate da simili condizioni di fatto e di diritto;
- attribuzione di diritti edificatori di pari entità (plafond perequativo) a tutti i proprietari delle aree che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto;
- definizione di diritti edificatori unitari che siano fissati in misura tale da concentrare le trasformazioni private su una parte limitata delle superfici del comparto e prevedere la cessione al Comune delle aree residue, in eccedenza rispetto alla cessione delle dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria e ai fini dell'utilizzazione delle stesse sia per recuperare deficit di aree per servizi collettivi sia per realizzare edilizia sociale

LA PEREQUAZIONE NEL DRAG

- il PUG parte Operativa dovrà poi individuare e perimetrare i comparti o i distretti (“altri meccanismi”) per l’attuazione del principio della perequazione
- a questo scopo il PUG/P può suddividere il territorio comunale in “distretti perequativi”, individuati in base allo stato di fatto ed allo stato di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico;
- per ciascun distretto il PUG/P attribuisce un indice di utilizzazione territoriale diverso, a partire da dette differenti condizioni;

La giurisprudenza relativa alla Puglia

Sentenza **Consiglio di Stato n. 6040/2012** sul
Comune di Palo del Colle:

La l.r. n. 20/2001 ha innovato il precedente assetto
introducendo la perequazione

Il Comparto perequativo può essere perimetrato
direttamente dal PUG, parte Programmatica come
sancito dal DRAG

Copertura normativa della perequazione

I. n. 308/2004 (art. 1, commi 21-24)

21. Qualora, per effetto di vincoli sopravvenuti, diversi da quelli di natura urbanistica, non sia più esercitabile il diritto di edificare che sia stato già assentito a norma delle vigenti disposizioni, è in facoltà del titolare del diritto chiedere di esercitare lo stesso su altra area del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori.

22. In caso di accoglimento dell'istanza presentata ai sensi del comma 21, la traslazione del diritto di edificare su area diversa comporta la **contestuale cessione al comune, a titolo gratuito, dell'area** interessata dal vincolo sopravvenuto.

23. Il comune può approvare le varianti al vigente strumento urbanistico che si rendano necessarie ai fini della traslazione del diritto di edificare di cui al comma 21.

24. L'accoglimento dell'istanza di cui ai commi 21 e 22 non costituisce titolo per richieste di indennizzo, quando, secondo le norme vigenti, il vincolo sopravvenuto non sia indennizzabile. Nei casi in cui, ai sensi della normativa vigente, il titolare del diritto di edificare può richiedere l'indennizzo a causa del vincolo sopravvenuto, la traslazione del diritto di edificare su area diversa, ai sensi dei citati commi 21 e 22, è computata ai fini della determinazione dell'indennizzo eventualmente dovuto.

Copertura normativa della perequazione

art. 1, commi 258 e 259 l. n. 244/2007

258. Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al DM 1444/1968 negli strumenti urbanistici sono 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 a edilizia residenziale sociale**, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione.

259. Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, **il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale** nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258.

La perequazione economica

DPR n. 380/2001, art. 16 modificato dal D.L. 133/2014.

4. L'incidenza degli **oneri di urbanizzazione primaria e secondaria** è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:

a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni; b) alle caratteristiche geografiche dei comuni; c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;.....

d-ter) alla **valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso**. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è **suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata** ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, **cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche**

La perequazione economica

Si pone l'obiettivo di perseguire non solo l'equità tra i proprietari fondiari

Ma anche l'equità dei proprietari rispetto ai cittadini

Equità verticale o di secondo grado

D.L. 13/05/2011, n. 70 (conv. L. 106/2011)

Art. 5

9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria

L.R. N. 18/2019

perequazione

Art. 2

perequazione urbanistica intesa come l'insieme delle tecniche e delle modalità di attuazione delle trasformazioni degli ambiti ivi previsti, mediante attribuzione e cessione di quantità edificatorie, finalizzate a realizzare un'equa distribuzione dei costi e dei benefici determinati dalla pianificazione e ad assicurare al comune le aree destinate a dotazioni territoriali e a infrastrutture, in alternativa al ricorso a procedure espropriative.

La perequazione si realizza, nell'ambito delle previsioni del Piano urbanistico generale (PUG), con la definizione di un indice di edificabilità territoriale da applicare in ambiti di trasformazione specificatamente individuati, anche con il ricorso all'istituto del comparto edificatorio

Agli ambiti di cui al comma 3 è assegnato un indice di edificabilità territoriale unico in presenza di caratteristiche omogenee o differenziato sulla base della classificazione delle aree in essi ricomprese

L.R. N. 18/2019

compensazione

Art. 3

In presenza di vincoli preordinati all'espropriazione o della loro reiterazione, gli strumenti della pianificazione urbanistica comunale possono definire misure finalizzate a compensare, in alternativa all'indennità, i proprietari di aree o di beni immobili che il comune intende acquisire per la realizzazione di opere pubbliche. Tali misure consistono:

- a) nell'attribuzione di quantità edificatorie da utilizzare secondo le previsioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunale;**
- b) nel riconoscimento di modifiche delle destinazioni d'uso di aree o immobili esistenti;**
- c) in trasferimenti o permutate di aree.**

L.R. N. 18/2019

compensazione

Art. 3

Per l'attuazione della compensazione gli strumenti della pianificazione urbanistica comunale individuano i beni immobili da espropriare, definiscono un indice per la esatta determinazione delle quantità edificatorie da assegnare a fini compensativi e indicano gli ambiti di trasformazione o i comparti nei quali possono essere utilizzate.

La compensazione urbanistica non opera nell'ipotesi di apposizione di vincoli conformativi, in presenza dei quali può trovare applicazione lo strumento della perequazione urbanistica.

L.R. N. 18/2019

strumenti di piano

Art. 5

Le previsioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8, trovano applicazione attraverso gli strumenti urbanistici previsti dall'articolo 8 della legge regionale 27 luglio 2001, n. 20

Le previsioni programmatiche del PUG:

contemplano la possibilità di incrementare, sino a un massimo del 50 per cento, le quantità edificatorie da insediare negli ambiti di cui alla lettera a), a condizione che la quota in incremento sia riservata al comune per il raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 3 e 4;

contemplano la possibilità di incrementare, in misura non eccedente il 30 per cento, l'indice di edificabilità di aree già urbanizzate o di mutare la destinazione d'uso delle medesime, per il raggiungimento degli obiettivi di cui agli articoli 3 e 4.

L.R. N. 18/2019

circolazione delle quantità edificatorie

Art. 7

Le quantità edificatorie derivanti da perequazione, compensazioni o misure premiali riguardano proprietà immobiliari catastalmente individuate.

Dette quantità edificatorie possono essere oggetto di libero trasferimento tra proprietà immobiliari, anche non contigue, purché in coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici comunali

Gli atti di compravendita delle quantità edificatorie derivanti da misure premiali, compensazione e perequazione sono trasmessi al comune che provvede all'aggiornamento del registro di cui all'articolo 8.

Il certificato di destinazione urbanistica riporta anche l'indicazione delle quantità edificatorie derivanti da perequazione, compensazione e misure premiali.

L.R. N. 18/2019

contributo straordinario

Art. 16 d.p.r. 380/2001

4. L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:

d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, e' suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed e' erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilita', edilizia residenziale sociale od opere pubbliche

Con riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lettera d-ter) del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali

L.R. N. 18/2019

contributo straordinario

Art. 9

In attuazione dell'articolo 16, comma 4, lettera d-ter) e comma 4-bis. del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nel caso di interventi su aree o immobili che richiedano, per essere ammissibili sotto il profilo urbanistico-edilizio, l'approvazione di varianti urbanistiche o il rilascio di deroghe o che prevedano un cambio di destinazione d'uso, è dovuto al comune, da parte del soggetto attuatore, un Contributo straordinario di urbanizzazione (CSU) in misura non inferiore al 50 per cento del maggior valore generato dai suddetti interventi.

L.R. N. 18/2019

contributo straordinario

Art. 9

Il contributo straordinario di cui al comma 1 è determinato dai comuni tenendo conto del valore di trasformazione dell'immobile, dei suoi costi e della tipologia di intervento a seconda che:

- a) preveda variante urbanistica con incremento di volumetria/superficie o con una diversa destinazione dell'area;**
- b) preveda variante urbanistica con una diversa destinazione di aree destinate a servizi;**
- c) preveda una diversa destinazione urbanistica dell'area senza edificazione;**
- d) modifichi esclusivamente parametri edilizi senza incremento di volumetria/superficie o cambi di destinazione;**
- e) preveda un mero cambio di destinazione d'uso di fabbricati esistenti senza incremento di volumetria/ superficie.**

L.R. N. 18/2019

Criticità perequazione e compensazione

- Gli strumenti della perequazione, compensazione e premialità si applicano a regime nei nuovi piani previsti dalla l.r. 20/2001 (PUG)
- Nella fase transitoria è prevista la loro applicazione ai piani previsti dalla l.r. 56/1980 nei comuni dotati di documento programmatico per la rigenerazione urbana con un meccanismo complesso (Piani di intervento) che richiede l'approvazione di un Accordo di programma
- Procedimento complesso che in taluni casi potrebbe risultare sovradimensionato
- Ingiustificata la penalizzazione per i piani in vigore
- Si richiede variante anche quando non necessaria

Criticità contributo straordinario

- Entità eccessiva
- Difficoltà di utilizzazione
- “filosofia” non condivisibile che produce effetti paradossali:
- Si “cattura” il valore non sulla base oggettiva della sua “produzione” ma sul giudizio di disvalore attribuito alla variante
- Ma in tal modo non si scoraggiano le varianti ma al contrario si disincentiva il Piano
- Si esonera il Piano casa

L.R. N. 18/2019

- **Bilancio complessivo: è una buona legge**
- **Offre piena copertura normativa, superando le incertezze degli scettici**
- **Mette ordine ed è scritta con buona tecnica**
- **Chiarisce punti incerti**

In definitiva ...

Modello ormai consolidato e avallato dalla giurisprudenza

Non è la panacea ma uno strumento importante

Non si pianifica per perequare

Ma

Con perequazione e compensazione è più agevole rendere effettiva ed efficace la pianificazione urbanistica