

Perequazione urbanistica

Autore:

In: Diritto amministrativo

Diversi comuni hanno inserito le tecniche perequative nel piano regolatore, al fine di reperire aree per la realizzazione di opere pubbliche, ciò ha generato un nuovo modo di concepire la pianificazione urbanistica, che mira sia all'acquisizione, a prezzi agricoli o nulli, dei suoli da destinare a finalità collettive, sia al perseguimento dell'equità distributiva della rendita fondiaria.

Dette tecniche perequative si fondano sul cosiddetto principio di indifferenza, per il quale ai suoli va data una edificabilità che non deriva dalle destinazioni d'uso del piano regolatore.

Autorevole dottrina motiva una nuova domanda di pianificazione con "la necessità di assicurare il risultato delle scelte pianificatorie in luogo della sola fissazione delle prescrizioni urbanistiche: di qui la diversa articolazione del piano urbanistico in piano strutturale ed operativo (previsto ormai in più del 60% degli ordinamenti regionali), al fine di rendere maggiormente flessibile per determinati ambiti territoriali la fissazione delle prescrizioni urbanistiche codeterminando con gli interessi privati l'individuazione della scelta migliore d'uso del territorio, ma soprattutto garantendo che alla fissazione delle prescrizioni segua simultaneamente l'attuazione delle scelte concordate."¹

Tanto premesso, bisogna prendere atto del cambiamento di alcuni scenari culturali, che hanno prodotto la base di un nuovo concetto di pianificazione urbanistica, ossia: il conferimento di maggiori poteri agli enti locali e l'emergere dei poteri del privato, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n.241.

In detta prospettiva, si è riflettuto sulla inadeguatezza degli strumenti tradizionali di pianificazione urbanistica, che si sono dimostrati inefficaci contro le discriminazioni tra proprietari raggiunti da vincoli

urbanistici rispetto a quelli che non lo sono.

Secondo parte della dottrina, qualsiasi situazione riguardante circostanze di giustizia prevede qualcosa di vantaggioso o svantaggioso, da distribuire tra una pluralità di individui.

Da qui l'idea di adottare il piano regolatore perequativo, idoneo a distribuire vantaggi e oneri, in modo equo, tra tutti i proprietari, senza tenere conto delle destinazioni urbanistiche e dei vincoli urbanistici².

In tal modo tutti i proprietari partecipano in eguale misura alla distribuzione dei vantaggi e dei pesi nascenti dalla pianificazione urbana e le amministrazioni acquistano la disponibilità di un rilevante patrimonio fondiario, senza dover sostenere ingenti costi per le procedure di esproprio. Per Urbani "questa tecnica di pianificazione non ha solo il fine di superare la discriminatorietà degli effetti della zonizzazione e di disporre gratuitamente di aree pubbliche per servizi, ma anche quello della cosiddetta integrazione di funzioni edificatorie: ovvero la possibilità che coesistano nei medesimi spazi diverse forme di utilizzazione del territorio. L'obiettivo è quello di superare il rigido principio della divisione in zone monofunzionali, che si rivela spesso elemento di rigidità pianificatoria". Quella della integrazione delle funzioni sembra principio acquisito sia in base al diritto positivo, che in base all'orientamento della giurisprudenza: basti pensare allo strumento del programma integrato d'intervento che, nella definizione che ne dà l'art. 16 della l.179/92 rientra dal punto di vista localizzativo in quella che può essere chiamata zona mista; o ancora alla disciplina delle aree produttive di cui al reg. delegificante (dPR 447/98 mod. dal dPR 440/2000), che esplicitamente ammette che in tali aree siano localizzabili attività di "produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali, artigiane, turistiche, alberghiere, i servizi resi dalle banche, e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni"³.

Giunti a tal punto, si possono effettuare alcune notazioni di carattere generale in merito alla previsione di spazi per soddisfare interessi pubblici.

Per la realizzazione 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 e l'apposizione di vincoli espropriativi, si è cercato di introdurre nuovi meccanismi pianificatori, indicano due soluzioni: una perequazione generalizzata, se il principio perequativo viene applicato a tutte le aree oggetto di trasformazione, indipendentemente della loro destinazione urbanistica; e la perequazione parziale, se detto principio viene applicato solo ad alcuni ambiti territoriali, lasciando in vita il sistema tradizionale delle zonizzazioni con quello perequativo.

La perequazione generalizzata pone alcuni problemi che mettono in discussione il principio di legalità visto che lede la potestà conformativa dei beni, che l'ordinamento conferisce ai pubblici poteri per garantire infrastrutture, servizi e qualità della vita.

La giurisprudenza è intervenuta, affrontando il problema dell'uso del territorio, attraverso l'utilizzo di dette tecniche.

In particolare, il TAR Emilia Romagna, ha statuito che detto strumento si armonizza con "gli sviluppi, culturali e giuridici, più recenti in materia urbanistica", discostandosi dalla logica della pianificazione per zonizzazione⁴.

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, ciò è chiaro, pur in assenza di una espressa previsione di legge in materia,

riconosce la perequazione quale principio fondamentale del nostro ordinamento⁵.

La giurisprudenza successiva, però, ha affermato l'esistenza nell'ordinamento urbanistico, in applicazione del più generale principio di legalità, di un inderogabile principio di nominatività e tipicità degli strumenti urbanistici.

Per dette ragioni, non è possibile adottare un piano di organizzazione del territorio che non corrisponda a uno schema predeterminato dall'ordinamento.⁶

Cannizzo Carlotta

Laureata in giurisprudenza presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza, specializzata in professioni legali.

1 P. Urbani , I problemi giuridici della perequazione urbanistica, in Riv. giur. urb., 2002, 589 e

Pianificare per accordi, in Riv. giur. edilizia, 2005, II, 177.

2 S. Veca, La società giusta. Argomenti per il Contrattualismo, Milano, 1982, Etica e Politica, Milano, 1989, Questioni di vita e conversazioni filosofiche, Milano, 1991.

3 P. Urbani. Problemi giuridici della perequazione, relazione tenuta al Convegno dell'INU Marche, Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi, Ascoli Piceno, 2001.

4 TAR Emilia Romagna, sez. I, 14 gennaio 1999 n. 22, con nota di Guglielmo Saporito in Edilizia e territorio, n. 6/99. Con detta statuizione il tribunale amministrativo ha considerato legittima la previsione del p.r.g. di Reggio Emilia di "zone integrate a valenza ecologica", nelle quali trova ingresso la "perequazione urbanistica", la quale prevede che la proprietà venga investita, contemporaneamente, del beneficio dell'edificabilità e del peso di contribuire elevazione della qualità urbana e si estrinseca nella formazione di comparti entro cui i proprietari sono trattati tutti allo stesso modo.

5 C. Pinamonti, La perequazione urbanistica: profili giuridici, Trento, 2000, 57. In senso contrario G.D'Angelo, L'illegittimità dei piani regolatori generali in assenza di zonizzazione, in Urb.app., 2002, 451, il quale ritiene che si possa parlare di perequazione solo "de iure condendo".

6 Cons.Stato, sez.IV, 7 novembre 2001 n.5721, in Riv. giur. ed., 2002, I, 151. Con successiva decisione il Consiglio di Stato, sez IV, 21 giugno 2005, n.3253, ha ribadito il principio della tipicità degli atti programmatori in materia urbanistica, atteso che “non risponde soltanto a criteri di giustapposizione nominalistica, ma risponde soprattutto all’individuazione della presenza di elementi di garanzia per l’ordinato assetto urbanistico del territorio”.

<https://www.diritto.it/perequazione-urbanistica/>