

La nuova norma in tema di perequazione urbanistica

(art. 17, d.l. 133/2014, conv. l. 164/2014)

Premessa

In sintesi:

1. Nella pianificazione urbanistica dei Comuni italiani, nel corso degli ultimi anni, si sono affermati e diffusi contenuti che sono stati ricondotti al concetto di "perequazione urbanistica".

Nulla a che vedere con il concetto tradizionale di perequazione come equa distribuzione di diritti e oneri tra i proprietari di immobili interessati da interventi unitari.

Si è trattato invece di previsioni in base alle quali il privato, che acquisisce una qualche utilità per effetto della pianificazione urbanistica comunale, ne deve cedere una parte all'ente che compie quelle scelte pianificatorie (e ciò in varie forme, come cessione di aree o di cubature, o come concorso economico alla realizzazione di opere).

2. Il fiorire di questi contenuti di piano si è prodotto in mancanza di una norma di legge.

Siffatte previsioni pianificatorie sembrano invero ben diverse dall'applicazione della regola generale dell'urbanistica in forza della quale gli interventi devono accompagnarsi al recupero delle aree e delle opere ad essi necessarie.

Il tema è evidentemente assai delicato, giacché – come è noto - l'articolo 23 della Costituzione stabilisce che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

3. In mancanza di una norma di legge, chi ha “salvato” la perequazione urbanistica così intesa è stata la giurisprudenza.

In particolare, alcune pronunce del Consiglio di Stato hanno avuto un peso determinante.

Il riferimento è soprattutto alla sentenza n. 4545 del 2010, relativa al PRG di Roma.

Tale sentenza ha ritenuto legittima una previsione "perequativa" in forza della quale la volumetria realizzabile oltre un certo limite minimo doveva essere per la sua maggior parte ceduta al Comune o monetizzata mediante il pagamento di un contributo finanziario straordinario.

Il ragionamento alla base di questa pronuncia si fonda sul concetto di facoltatività: non vi è una prestazione imposta, perché l'utilizzo delle potenzialità edificatorie aggiuntive è riconducibile a una libera scelta del privato.

4. La tesi fatta propria dal Consiglio di Stato è tutt'altro che convincente, perché basata su una nozione meramente formale di "prestazione imposta". Invece, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la prestazione imposta deve essere individuata in base ai suoi caratteri di coattività, non rilevando se essa abbia veste negoziale o si basi sulla richiesta del privato.

La consapevolezza della fragilità delle basi della perequazione era peraltro avvertita dallo stesso legislatore, che per salvare il PRG di Roma pensò bene di introdurre una norma “ad hoc” che prevedeva un contributo straordinario a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale (art. 14 co 16 lett. f) d.l 78/2010, conv. l. 122/2010).

5. In tale quadro, è stata assai viva negli ultimi anni l'attesa di una riforma urbanistica di ampio respiro, all'interno della quale trovasse spazio anche l'istituto della perequazione, inteso come diretto all'acquisizione da parte degli enti locali delle aree e delle risorse necessarie ad una dotazione territoriale adeguata di opere e interventi, nonché l'analogo istituto della contribuzione straordinaria a fronte di trasformazioni urbane produttive di rilevanti valorizzazioni immobiliari (v. ad es. la proposta di legge del 2014 sui "principi in materia di politiche pubbliche territoriali e

trasformazione urbana", ad opera del gruppo di lavoro "rinnovo urbano" della segreteria tecnica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

6. Forse era troppo ambizioso l'obiettivo di un testo di legge nel quale prevedere tutte le componenti fondamentali della pianificazione contemporanea e futura, e all'interno del quale collocare la disciplina della perequazione urbanistica.

Certo, la norma di legge sulla perequazione urbanistica ora concretamente venuta alla luce (v. art. 17 d.l. 133/2014, conv. l. 164/2014) si colloca all'estremo opposto.

Non che si debbano esprimere giudizi di valore per il fatto del suo inaspettato inserimento, in sede di conversione di un decreto-legge "omnibus", all'interno di una disposizione che pare in realtà non pertinente.

Questo attiene alla qualità della tecnica legislativa, in merito alla quale è inutile infierire (inutile perché la regressione non pare aver limite).

Sono i contenuti della nuova norma di legge a sembrare approssimativi e contraddittori.

Insomma: una norma di legge sulla perequazione era certamente necessaria¹. Ma questa?

La nuova norma (art. 17 d.l. 133/2014, conv. l. 164/2014)

Stupisce, anzitutto, che la nuova norma in tema di perequazione sia stata inserita all'interno della disciplina del contributo per il rilascio del permesso di costruire di cui all'art. 16 del testo unico dell'edilizia, e in particolare nell'ambito della disciplina degli oneri di urbanizzazione. In realtà, l'istituto del contributo straordinario sembra non aver nulla a che fare con il contributo di costruzione.

Una prima parte della nuova norma riguarda solo la quantificazione degli oneri tabellari di urbanizzazione.

Al comma 4 dell'art. 16 t.u. si prevede, come noto, che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione è stabilita dal Consiglio comunale in base a tabelle parametriche che la Regione definisce in relazione a una serie di criteri (indicati nello stesso comma).

A tali criteri ne viene ora aggiunto uno nuovo, contrassegnato dalla lettera d ter), e costituito dalla "*valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso*".

È dunque una norma rivolta alla Regione, cui viene imposto, nella definizione delle tabelle parametriche degli oneri dovuti al momento del rilascio del permesso di costruire, di tener conto di un ulteriore criterio.

Un ulteriore criterio, pertanto, che dovrebbe condurre a incrementare gli oneri tabellari di urbanizzazione in tutti i casi in cui l'intervento per il quale viene rilasciato il titolo edilizio comporti la generazione di un maggior valore economico perché effettuato in variante o in deroga rispetto alla pianificazione urbanistica generale.

Naturalmente la Regione, dovendo redigere tabelle parametriche di portata generale, riferite a tutto il territorio regionale per classi di Comuni, dovrà operare in base a presunzioni, senza poter considerare quale sia l'effettivo maggior valore determinato da ciascun intervento; e dovrà, ad esempio, assumere che un intervento che comporti il passaggio da una certa destinazione urbanistica, prevista dalla pianificazione generale vigente, a una nuova destinazione attribuita in variante o in deroga, generi un maggior valore prefissato per ogni metro cubo o metro quadro realizzato.

Ma in realtà, da un lato, la norma non è diretta soltanto alle Regioni, data la previsione del comma 5 dell'art. 16 del testo unico dell'edilizia, quale ora modificato, che - nel caso di mancata definizione

¹ Sia consentito il riferimento all'articolo di S. Bigolaro-G. Piva, in Riv. dir. trib. 5/2013, dall'esplicito titolo: "*Perequazione urbanistica e art. 23 della Costituzione: la necessità di una norma di legge statale*".

delle tabelle da parte della Regione - stabilisce che siano i Comuni a provvedere secondo i parametri di cui all'art. 4, ivi comprese le modifiche ad esso ora apportate.

D'altro canto, è evidente che il legislatore impone ora, nella determinazione degli oneri, di tener conto di considerazioni urbanistiche - il maggior valore generato da una variante urbanistica o da una deroga - che si collocano su un piano diverso da quello del rilascio del titolo.

Ma la parte più innovativa e più problematica della norma ha inizio con il secondo periodo della lettera d ter).

Dopo aver fatto riferimento al maggior valore come criterio per le tabelle della Regione sugli oneri di urbanizzazione, il secondo periodo cambia il soggetto di riferimento - non più la Regione ma il Comune - e introduce una previsione impositiva nuova, chiamata appunto contributo straordinario, che nulla sembra avere a che vedere né con gli oneri né con la disposizione in cui è collocata.

Dispone infatti il secondo periodo: "*tale maggior valore, calcolato dell'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50% 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 (...)*".

Il rapporto tra tale contributo straordinario e gli oneri non è affatto chiaro (anzi, ripetesi, sembra non esserci proprio).

I livelli paiono completamente diversi: mentre il contributo straordinario attiene al compimento - a monte - di una scelta pianificatoria favorevole al privato (la variante urbanistica), o comunque a una scelta derogatoria rispetto alla pianificazione urbanistica generale, gli oneri tabellari devono evidentemente riferirsi - a valle - al singolo permesso di costruire.

Non sembra dunque che il contributo straordinario sia riconducibile agli oneri; sembra invece che si assommi ad essi, i quali risultano autonomamente incrementati in virtù del nuovo criterio ora imposto alla Regione nella definizione delle tabelle parametriche.

Diversi sono i profili, diverse le basi di calcolo, diversi i momenti della definizione: mentre gli oneri tabellari sono applicati al rilascio del permesso di costruire su un certo progetto, e dunque sono commisurati alle quantità del costruito, il nuovo contributo è commisurato a una nozione differente, quale quella del maggior valore generato da interventi in variante o in deroga.

In particolare:

- Il riferimento agli interventi in variante deve probabilmente essere inteso come riferimento a interventi per i quali è stato chiesto di poter andare in variante (e dunque per i quali è stata la variante - richiesta e ottenuta - che ha generato il maggior valore). In altri termini, il riferimento sembra a interventi per i quali sia stata approvata una variante urbanistica "ad hoc" (non potendo certo pensarsi che la norma in esame abbia inteso imporre una regola generale per cui ogni variante urbanistica deve essere d'ora in poi accompagnata dall'imposizione di un contributo straordinario a carico di coloro che ne beneficiano).

- Gli interventi in deroga riguardano invece le ipotesi dei permessi di costruire in deroga (in merito ai quali si dirà più oltre), che richiedono una previa deliberazione di Consiglio comunale e che spesso si accompagnano a una convenzione.

In queste due ipotesi, dunque, il momento della definizione del contributo straordinario potrà essere, ben prima del momento dell'applicazione degli oneri tabellari, quello dell'approvazione della variante o quello del passaggio in consiglio comunale.

- Non di facile inquadramento appare infine l'ipotesi - autonomamente prevista dalla nuova norma - in cui il maggior valore sia generato da interventi "*con cambio di destinazione d'uso*". Di regola infatti il cambio di destinazione generatore di maggior valore conseguirà a una variante o a un permesso in deroga, venendo dunque ricondotto a quelle ipotesi (né sembra che il nuovo art. 23 bis del testo unico dell'edilizia, quale ora introdotto, nel prevedere i casi di mutamento d'uso urbanisticamente rilevanti solo ove si passi dall'una all'altra delle categorie ivi indicate, sia tale da configurare dei casi di mutamento d'uso di per sé generatori di maggior valore).

È qui il caso di fare un breve inciso con riferimento alla previsione degli interventi in deroga, cui pure si applica la disciplina posta dalla nuova lettera d ter).

Tali permessi erano disciplinati dal solo comma 1 dell'art. 14 del testo unico dell'edilizia, che dispone che il permesso in deroga sia rilasciato, previa deliberazione del Consiglio comunale, *"esclusivamente per edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico"*.

L'articolo 17 del d.l. 133 introduce ora un comma 1 bis dell'art. 14 che sembra ampliare le ipotesi di permesso in deroga.

Stabilisce infatti il nuovo comma 1 bis che *"per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse"* - ma anche no, sembra doversi desumere - *"è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico(...)"*.

La nozione di rispondenza all'interesse pubblico, che è il presupposto del permesso di costruire in deroga, riguarda gli edifici e gli impianti nel primo comma, ma riguarda invece gli interventi di ristrutturazione edilizia nel nuovo comma 1 bis. E sembra così doversi ritenere che in quest'ultima ipotesi non sia il singolo edificio a dover essere di interesse pubblico, ma che l'interesse pubblico possa essere ravvisato nell'intervento in sé considerato, a prescindere dal fatto che la ristrutturazione riguardi edifici esclusivamente privati.

Probabilmente questo nuovo tipo di permessi in deroga sarà spesso caratterizzato dalla forma del permesso convenzionato, ora prevista dal nuovo art. 28 bis del testo unico dell'edilizia, pure introdotto dall'art. 17 del decreto-legge 133 (ed anzi, il permesso di costruire convenzionato, caratterizzato dall'approvazione con delibera del Consiglio comunale della convenzione, sembra potersi sempre sostituire al piano attuativo, o a una sua variante, giacché l'esordio dell'articolo 28 bis afferma che esso è possibile *"qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata"*, senza ulteriori limitazioni).

È anche a questo nuovo tipo di permessi in deroga che si applica dunque la previsione di un contributo straordinario.

La nuova norma sul contributo straordinario presenta delle vistose incongruenze.

In primo luogo, laddove si prevede la suddivisione del maggior valore *"in misura non inferiore a 50% tra il Comune e la parte privata"*, si è di fronte a una specie di paradosso logico.

Se la si interpreta nel senso che al Comune vada attribuito almeno il 50% del maggior valore, come probabilmente intendeva il legislatore, essa appare raccapricciante sotto il profilo matematico.

Se si vuole invece dare a essa un senso conforme alla lettera e alla matematica, si dovrà ritenere che vada così intesa: dopo aver individuato il maggior valore, andrà definita una parte di esso non inferiore al 50%, e questa parte dovrà essere suddivisa tra il Comune e il privato, secondo una percentuale di ripartizione che la norma non individua. Con la conseguenza, inaccettabile, che la stessa norma potrà giustificare sia previsioni perequative che sequestrino pressoché interamente il plusvalore, sia previsioni che lo lascino pressoché interamente al privato.

Si può forse tentare di trovare un significato nella norma ipotizzando, in un'ulteriore versione dell'ultima lettura proposta, che la suddivisione tra Comune e privato vada intesa come suddivisione in parti uguali: cosicché al Comune sia attribuita una percentuale compresa tra il 25% e il 50% del maggiore valore.

Ma, con una norma scritta in questo modo, il virtuosismo interpretativo può diventare esasperato.

Sotto altro profilo, l'affermazione secondo cui il contributo straordinario *"attesta l'interesse pubblico"* appare quantomai preoccupante, perché sembra sovrapporre l'interesse pubblico al pagamento del contributo straordinario allo specifico interesse pubblico urbanistico che deve sostenere la variante o la deroga (creandosi, così, la possibilità di confusioni deleterie).

La nuova norma prosegue poi precisando che il contributo straordinario potrà essere *"erogato in*

versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo” – cioè, a una sorta di contabilità separata – “*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 utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche*”.

La frase è contorta. Manca forse qualche congiunzione, essendo a quanto pare intenzione del legislatore stabilire un'alternativa tra il versamento finanziario e la cessione di aree o immobili (mentre è difficile interpretarla nel senso che la cessione di aree o immobili sia riferita al centro di costo nel quale confluisce il finanziamento del privato: si sarebbe dovuto trattare di acquisizione – per il Comune - non di cessione, che riguarda invece la parte privata).

E vi è, peraltro, l'eco della sentenza del Consiglio di Stato numero 616 del 2014, relativa alle previsioni perequative del PRG del Comune di Oderzo, la quale ha ribadito con grande chiarezza che la perequazione non può servire ai Comuni per finanziare qualsiasi opera pubblica purché compresa nella programmazione triennale, essendo necessario invece che vengano finanziate opere “*in prossimità*” dell'intervento (a pena altrimenti di determinare effetti perversi, perché mentre l'intervento grava su una parte del territorio comunale, sarà un'altra parte a beneficiare delle opere rese possibili in correlazione con quell'intervento).

Altrettanto problematica è l'inserzione dopo il comma 4 dell'art. 16 del testo unico dell'edilizia, del nuovo comma 4 bis, che così dispone: “*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*”.

Dalla formulazione letterale sembra che la volontà non sia quella di fare salve le sole pregresse disposizioni legislative regionali o le pregresse disposizioni pianificatorie. Sembra invece che voglia darsi copertura legislativa anche per il futuro a diverse disposizioni legislative regionali e pianificatorie.

Ma, in tal caso, una copertura così ampia rischia di essere inconsistente: lascia, a quanto sembra, gli enti locali in condizione di poter liberamente introdurre contenuti perequativi nella misura che vorranno all'interno della propria pianificazione urbanistica.

In conclusione, però: può anche darsi che, nonostante tutte le problematiche fin qui evidenziate, la norma venga considerata priva di problematicità nella prassi.

I Comuni si sentiranno infatti legittimati a mantenere nella propria pianificazione urbanistica quelle disposizioni perequative che si sono ormai generalmente diffuse.

Questa potrà essere, in realtà, l'unica conseguenza di una norma del genere: la conferma di una logica ripartitoria dei benefici economici derivanti dall'esercizio delle scelte pianificatorie (logica che si è già concretamente imposta).

Stefano Bigolaro – avvocato

Per www.venetoius.it 18.11.2014