ACE 9

Electronic offprint

Separata electrónica

GLI STRUMENTI PER LE POLITICHE DEI SUOLI URBANI IN ITALIA

STEFANO STANGHELLINI

ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno [en línea]. 2009, Año III, núm. 9 Febrero P. 71-83

ISSN: [1886-4805](#)

Website access: http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n10/articles_pdf/ACE_9_SA_14.pdf

Access UPCommons: <http://hdl.handle.net/2099/8039>

ACE

Architecture, City, and Environment

Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

GLI STRUMENTI PER LE POLITICHE DEI SUOLI URBANI IN ITALIA

STANGHELLINI, Stefano¹

Remisión artículo: 14-1-2009

Remisión definitiva: 29-9-2008

Palabras Clave: Pianificazione urbanistica, la proprietà immobiliare

Sintesi

Dopo alcuni essenziali riferimenti ai principi della Costituzione italiana in merito alla proprietà immobiliare, il saggio dapprima illustra le caratteristiche dei Piani urbanistici di tradizione e l'importante ruolo che essi assegnavano alle espropriazioni per pubblica utilità, quindi espone il cambiamento degli strumenti urbanistici in riferimento alle nuove esigenze di governo delle trasformazioni urbane. Nel mutato contesto, sono discussi gli effetti della pianificazione urbanistica sul regime immobiliare ed illustrate le ragioni che motivano la diffusione, nei Piani comunali delle città italiane, della perequazione urbanistica. Il campo di analisi si espande quindi dai principali interventi del legislatore nazionale in materia di determinazione delle indennità di esproprio per pubblica utilità alla fiscalità immobiliare locale, quindi ai diritti edificatori che i Piani comunali possono riconoscere a vario titolo alla proprietà immobiliare ed infine al partenariato pubblico privato. Nella parte conclusiva sono riportate le questioni al centro del dibattito attuale.

1. Principi della Costituzione

L'interdipendenza tra la pianificazione urbanistica e la proprietà immobiliare - ossia la questione della formazione, appropriazione e redistribuzione della rendita fondiaria urbana - rappresenta un nodo cruciale della vicenda urbanistica italiana. La sua radice si trova nei principi fissati, nel 1865, nel Codice Civile e in quelli poi stabiliti, nel 1947, nella Costituzione italiana.

Il Codice Civile, all'indomani dell'unità d'Italia, aveva definito la proprietà come "il diritto di godere e di disporre delle cose nella maniera più assoluta", cosa che implicava, da parte della proprietà dei suoli, l'esercizio del diritto di costruire in modo pieno ed assoluto. La successiva evoluzione dell'ordinamento giuridico ha posto limiti a tale esercizio, ma non ha risolto il problema del rapporto tra il diritto di proprietà del suolo ed il diritto di costruire (*jus aedificandi*). Così oggi lo *jus aedificandi* resta incorporato nel diritto di proprietà, anche se il suo esercizio è disciplinato, e quindi fortemente limitato, dalle leggi e dalla pianificazione urbanistica.

Dopo l'avvento della Repubblica, la Costituzione italiana, all'art. 3, ha affermato il principio dell'equità con le queste parole: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge [...]. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]."

¹ Stefano Stanghellini. Università IUAV di Venezia, Santa Croce 191 Tolentini, 30135, Venezia, Italy.

L'art. 42, poi, ha riconosciuto il diritto di proprietà ma al tempo stesso la funzione sociale della proprietà privata: "La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale." La proprietà privata può essere dunque espropriata, ma si può ricorrere all'espropriazione solo nei casi stabiliti dalla legge nazionale; l'espropriazione, inoltre, può avvenire per motivi di "interesse generale", e quindi non solo per "opere pubbliche", e deve essere accompagnata da un "indennizzo", di cui però la Costituzione non precisa il criterio di misurazione allo scopo di lasciare tale compito alla legge.

Con questi principi si è confrontata l'esperienza italiana di pianificazione urbanistica. Le norme di legge sui criteri di determinazione delle indennità di esproprio e la prassi di apporre sui suoli, da parte dei piani urbanistici, vincoli di inedificabilità preordinati all'esproprio senza prevedere la corresponsione di indennizzi, nei successivi decenni in più occasioni sono state dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale.

La Corte, pur riconoscendo il contenuto discrezionale degli atti di pianificazione urbanistica, ha eccepito il trattamento ineguale operato dai piani urbanistici verso due categorie di proprietari di beni analoghi: i proprietari di suoli espropriati a prezzi molto inferiori a quelli di mercato o vincolati ad una futura espropriazione a tempo indeterminato e senza indennizzo, ed i proprietari di suoli con caratteristiche analoghe a cui veniva invece consentito di edificare e quindi di beneficiare della rendita fondiaria urbana generata dallo stesso piano urbanistico e dallo sviluppo urbano.

I ripetuti pronunciamenti della Corte hanno costretto il Parlamento a legiferare numerose volte sulla materia. L'ultima, recentissima, è stata la legge n. 244 del 2007 di cui si riferirà.

2. Piano urbanistico di tradizione e la sua evoluzione fino ai primi anni '90

In ambito nazionale la legge urbanistica n. 1150 del 1942 e alcune leggi successive che, soprattutto negli anni '60 e '70, hanno integrato e sviluppato l'impostazione della legge fondamentale, hanno definito i contenuti del Piano regolatore generale comunale (Prg) tradizionalmente inteso. Negli anni '70 le neocostituite Regioni, dopo il trasferimento delle funzioni statali in materia urbanistica, hanno approvato leggi di "tutela ed uso del suolo" che hanno precisato i contenuti e le procedure di formazione del Prg nel loro territorio. Le leggi regionali, in questa fase, hanno legiferato sempre nel solco della legge statale.

L'assetto urbanistico definito dal Prg si basa sulla zonizzazione funzionale del territorio: centri storici (zone A), zone di completamento (B), zone di espansione (C), zone per insediamenti produttivi (D), zone agricole (E), zone per servizi generali (F). Il compito di eseguire gli interventi previsti in queste zone è assegnato in parte all'iniziativa privata ed in parte a quella pubblica.

Gli interventi attuativi del Prg possono avvenire per via indiretta, cioè in seguito alla preventiva progettazione ed approvazione di un Piano urbanistico attuativo (Pua) o Piano particolareggiato (PP), oppure per via diretta, in base alla "concessione edilizia" rilasciata dal Comune.

La preventiva approvazione di un Pua o di un PP (intervento indiretto) è necessaria quando occorre urbanizzare nuove aree edificabili o comunque quando il Comune vuole che i singoli interventi edilizi concorrano a realizzare un disegno urbano unitario. In questi casi, il soggetto attuatore deve realizzare le opere di urbanizzazione primaria (le infrastrutture tecnologiche), cedere al Comune gratuitamente le aree per le opere di urbanizzazione secondaria (le attrezzature sociali) in base a determinati rapporti minimi di dotazione fissati dalla legge

nazionali e regionale (i cosiddetti standard urbanistici), corrispondere al Comune un contributo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria (oneri di urbanizzazione secondaria) ed un ulteriore contributo commisurato al costo di costruzione delle opere private. Dopo che il soggetto attuatore ha realizzato le opere di urbanizzazione o si è impegnato a realizzarle entro un certo termine, il Comune può rilasciare il titolo ("concessione edilizia" dal 1977 al 2001, poi "permesso di costruire") che abilita alla costruzione degli edifici.

Gli interventi diretti, invece, presuppongono l'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e quindi sono assoggettati ad una contribuzione sensibilmente inferiore.

L'entità degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione varia secondo valori e parametri stabiliti dalla Regione e dal Comune con riferimento ai criteri definiti dalla legge nazionale.

Le previsioni attuative del Prg che competono al settore pubblico comportano l'espropriazione per pubblica utilità. All'acquisizione forzata dei suoli occorre ricorrere per realizzare singole opere pubbliche sia di carattere lineare (es. le strade) che puntuale (es. le scuole). All'espropriazione si può ricorrere anche per ragioni di interesse generale, quali l'attuazione dei Piani urbanistici, oltre che per la realizzazione di singole opere pubbliche. Ad esempio, ciò può avvenire quando la proprietà immobiliare privata, invitata dal Comune a promuovere un Pua previsto dal Prg, resta inerte. Nell'esperienza italiana, tuttavia, le espropriazioni di questa natura sono state molto rare.

Molto diffuse, invece, sono state le espropriazioni volte a realizzare i Piani di zona per l'edilizia economico popolare (Peep) ed i Piani per gli insediamenti produttivi (Pip). Ai primi, in particolare, doveva essere destinata una quota, variabile dal 40 al 70%, delle aree necessarie per soddisfare il fabbisogno abitativo decennale del Prg.

Le aree espropriate dai Comuni sono urbanizzate e quindi cedute, ad un prezzo pari all'ammontare dell'indennità di esproprio ed al costo delle urbanizzazioni, agli operatori dell'edilizia residenziale pubblica nel caso del Peep (istituti pubblici, cooperative, imprese di costruzione) oppure alle aziende nel caso del Pip. La legge ed i bandi dei Comuni stabiliscono i requisiti che devono essere posseduti dagli assegnatari ed i criteri di selezione. Le aree possono essere cedute in diritto di superficie (fino a 99 anni) o in diritto di proprietà. Gli assegnatari, a loro volta, sono obbligati a praticare prezzi e canoni predeterminati in caso di alienazione degli immobili prima di un certo termine.

Il Prg, per effetto della sua evoluzione legislativa, dà dunque luogo ad un duplice regime immobiliare. Ad alcune proprietà fondiari consente di edificare e quindi di appropriarsi della rendita urbana determinata, in parte, dalle sue stesse scelte. Altre proprietà, invece, sono assoggettate ad un vincolo preordinato all'esproprio: esse dovranno attendere che il Comune le espropri e, quando ciò avverrà, riceveranno un indennizzo sensibilmente inferiore al valore venale.

3. L'incostituzionalità del Piano di tradizione e la "modernità" della legge per il risanamento di Napoli

La contraddizione tra il duplice regime immobiliare creato dai tradizionali Prg ed il principio costituzionale dell'equità, il cui corollario giurisprudenziale è il pari trattamento dei proprietari di suoli simili per caratteristiche urbanistiche e giuridiche, è stata rilevata da numerose sentenze della Corte Costituzionale. Negli anni '60 e '70 si è cercato di risolvere la questione del regime

immobiliare in vario modo. Le soluzioni via via perseguite sono discese dagli orientamenti politici posseduti dai Governi che si sono succeduti.

I principali tentativi esperiti sono stati rappresentati dall'espropriazione generalizzata dei suoli edificabili (all'inizio anni '60) e dalla separazione del diritto di costruire (*jus aedificandi*) dal diritto di proprietà dei suoli (alla fine degli anni '70) con la conseguente concessione ad edificare rilasciata dal Comune a titolo oneroso al proprietario del suolo. Ma tutti i tentativi sono falliti.

Negli anni '70, per agevolare le espropriazioni per pubblica utilità a fini urbanistici (e quindi per ridurre i costi di produzione dell'edilizia residenziale pubblica e delle aree produttive artigianali e industriali), la legge nazionale ha introdotto dei criteri di determinazione dell'indennità di esproprio basati sul valore agricolo dei terreni, da incrementare attraverso l'applicazione di coefficienti che tenessero conto di alcuni parametri, quali la dimensione e la dinamica demografica del Comune e la posizione dell'area nel contesto urbano.

Questi criteri parevano connettersi in modo coerente con la riforma del regime immobiliare allora tentata e consistente nella separazione del diritto di costruire dal diritto di proprietà dei suoli, e nel conferimento della titolarità del diritto di costruire al Comune. La riforma, secondo i suoi promotori, avrebbe dovuto realizzarsi, nel caso delle attuazioni private, attraverso il rilascio ai proprietari delle aree edificabili della concessione a costruire a titolo oneroso, dietro cioè il pagamento al Comune di un contributo commisurato al costo di costruzione, e nel caso delle attuazioni pubbliche attraverso l'espropriazione dei suoli corrispondendo ai proprietari un indennizzo basato sul valore agricolo.

Tuttavia la Corte Costituzionale non considerò compiuto questo disegno riformatore e dichiarò illegittimi i criteri di determinazione dell'indennità di esproprio basati sul valore agricolo, perché generatori di sperequazioni tra i proprietari espropriati ed i proprietari di suoli edificabili, ed anche di sperequazioni fra proprietari di suoli simili che venivano espropriati ricevendo indennizzi scollegati dal valore effettivo dei beni.

Così nel 1992, di fronte all'incapacità politica di definire un regime immobiliare coerente con i principi costituzionali e rispondente alle esigenze della pianificazione urbanistica, il Governo si limitò a sostituire i criteri di determinazione dell'indennità di esproprio dichiarati illegittimi e lo fece reintroducendo il cosiddetto "criterio della semisomma", comparso nell'ordinamento italiano nel 1885, per la determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree edificabili.

Una peculiarità della vicenda italiana è il ruolo esercitato, per oltre 125 anni, da una norma definita nel 1885 nell'ambito una legge messa a punto per risanare la città di Napoli dopo una epidemia di colera. Questa legge conteneva un articolo teso a facilitare le espropriazioni delle fatiscenti e malsane abitazioni dei vecchi e sovraffollati quartieri, e quindi l'esecuzione di lavori di diradamento edilizio e di risanamento igienico ed urbanistico, riconoscendo ai proprietari da espropriare un indennizzo superiore al valore venale stabilito dalla legge fondamentale sull'espropriazione del 1865.

L'art. 13 della legge n. 2892 del 1885 per il "risanamento della città di Napoli" recita infatti che: "l'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al corrispettivo anno di locazione. In difetto di tali fitti accertati l'indennità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte su terreni e su fabbricati".

Le successive interpretazioni giurisprudenziali hanno tradotto il dispositivo citato nel cosiddetto "criterio della semisomma". Per effetto di esse, in prima istanza, l'indennità (I_1) è data dall'espressione:

$$I_1 = (V_m + 10 R_l) / 2$$

in cui

V_m è il valore di mercato o venale, e R_l il reddito lordo ossia l'affitto.

In assenza della somma degli affitti degli ultimi dieci anni, l'indennità (I_2) è calcolata attraverso l'espressione:

$$I_2 = (V_m + 10 R_i) / 2$$

in cui V_m è ancora il valore di mercato mentre R_i è il reddito imponibile agli effetti delle imposte.

Il criterio in esame era stato pensato per corrispondere alle proprietà da espropriare un indennizzo superiore al valore venale degli immobili, perché l'affitto delle fatiscenti abitazioni dei vecchi quartieri napoletani assicurava ai loro proprietari una redditività molto elevata.

La circostanza singolare è che, nel corso del tempo, il criterio basato sulla media tra il valore venale e l'accumulazione dei redditi è stato applicato, anziché alle fatiscenti abitazioni delle città da risanare, alle aree agricole da occupare per realizzare opere pubbliche quali porti, aeroporti, ferrovie, edifici scolastici e altre opere pubbliche.

Nel mutato contesto applicativo, l'espressione sopra riportata è diventata la seguente:

$$I = (V_m + 10 R_d) / 2$$

in cui

R_d , reddito dominicale dal latino *dominus*, è la quota del valore della produzione agraria che compete alla proprietà dei terreni agricoli.

Poiché il reddito dominicale è definito nel Catasto dei Terreni e la sua entità è modestissima, l'effetto pratico del "criterio della semisomma", nel caso dei terreni che il Prg assoggetta ad espropriazione nell'ambito della pianificazione dello sviluppo urbano, è stato quello di ridurre sensibilmente l'indennità ma di mantenerla al di sopra della metà del valore venale.

Può sconcertare il fatto che un criterio definito per espropriare fatiscenti edifici urbani sia stato traslato all'espropriazione di terreni agricoli, così come può apparire paradossale la circostanza che una norma originariamente pensata per pagare indennizzi superiori al valore venale sia stata poi impiegata, per decenni, per pagare indennizzi inferiori. Tuttavia la Corte Costituzionale ha ritenuto che il criterio illustrato desse luogo ad un accettabile compromesso tra l'esigenza degli Enti pubblici di contenere il costo di costruzione delle opere pubbliche e quella dei proprietari espropriati di ottenere un serio ristoro della perdita subita.

Nel 1992, dunque, la legge n. 359 ripristinò il "criterio della semisomma". Tuttavia, in considerazioni della grave situazione finanziaria in cui versava allora lo Stato, dispose anche la decurtazione dell'importo risultante in misura del quaranta per cento. L'importo così determinato sarebbe stato offerto all'espropriato come indennità provvisoria. In caso di accettazione dell'espropriazione, tale decurtazione non sarebbe stata applicata.

La norma in esame, poi ripresa nel Testo Unico delle espropriazioni per pubblica utilità approvato con il Dpr n. 327 del 2001, è stata applicata fino all'ottobre 2007, allorché è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con richiamo alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

4. Le sconnesse novità dei primi anni '90

All'inizio degli anni '90 le politiche dei suoli urbani sono influenzate da due norme di legge che, benché coeve ed attinenti entrambe al regime immobiliare, non hanno alcuna relazione fra loro.

La prima riguarda la determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili, di cui si è già parlato, e consiste nel ripristinare il "criterio della semisomma" allo scopo di permettere agli Enti pubblici di ridurre il costo di acquisizione delle aree: è decisa nel 1992 come norma di carattere provvisorio, giustificata dalla difficile situazione finanziaria dello Stato, ma durerà fino all'anno 2007.

La seconda concerne la riforma della fiscalità immobiliare. Nell'ambito di un ampio trasferimento di competenze dallo Stato agli Enti locali, nel 1992 è riformata la fiscalità immobiliare: è soppressa l'imposta sull'incremento di valore degli immobili (Invim), incassata dallo Stato in occasione del trasferimento della proprietà e poi da esso versata ai Comuni, ed è introdotta l'imposta comunale sugli immobili (Ici), incassata direttamente dai Comuni.

L'Ici è applicata ai fabbricati, ai terreni agricoli e alle aree fabbricabili, ed è pagata dai proprietari di tali beni in base al loro valore catastale (nel caso dei fabbricati e dei terreni agricoli) o venale (nel caso delle aree fabbricabili, che invece sono prive di un valore catastale). L'Ici nasce come espressione dell'autonomia impositiva dei Comuni, fino a quel momento inesistente, ed è elemento essenziale di un ampio disegno di riforma dello Stato e degli Enti locali: l'Ici, secondo tale disegno, è lo strumento del "federalismo fiscale" che deve sostenere finanziariamente il "federalismo amministrativo".

Per effetto dell'Ici, cambia il comportamento dei Comuni, che ora associano ai tradizionali poteri di pianificazione urbanistica quelli di prelievo e di accertamento di una imposta patrimoniale riferita al valore degli immobili. I Comuni diventano infatti interessati a conoscere la consistenza e il valore dei beni immobili esistenti sul loro territorio, attività in precedenza riservata allo Stato, attraverso il Catasto.

Nello stesso tempo la nuova imposta, da applicare anche alle aree che i Prg assoggettano a vincolo preordinato all'espropriazione, apre un nuovo e complesso fronte problematico nella irrisolta questione del regime immobiliare.

A metà degli anni '90, grazie alla legge n. 662 del 1996 ed ai suoi decreti attuativi, viene promossa un'altra importante riforma, quella del Catasto e degli estimi catastali. I principali obiettivi strategici sono due.

Il primo: decentrare ai Comuni le funzioni catastali, le cui competenze sono sempre state riservate allo Stato che l'ha gestite attraverso il Ministero delle Finanze. Il secondo: adeguare gli estimi catastali, ossia i valori immobiliari determinati ai fini delle imposte, al valore effettivo degli immobili, sostituendo il criterio reddituale con quello patrimoniale e coinvolgendo i Comuni nel processo della loro determinazione. Tali obiettivi, coerenti con il disegno riformista dello Stato, avrebbero dovuto concretizzarsi nell'anno 2000.

Questa riforma, tuttavia, si è rivelata più difficile del previsto. Numerose resistenze ne hanno frenato l'attuazione, cosicché il suo bilancio si presenta, all'inizio del 2009, molto deludente: qualche passo in avanti verso il primo obiettivo, nessun concreto risultato per quanto concerne il secondo.

5. Il progetto di riforma urbanistica dell'Inu e le leggi regionali di seconda generazione

All'inizio degli anni '90, tuttavia, gli urbanisti non si erano resi subito conto dei cambiamenti che sarebbero intervenuti nella politica dei suoli per effetto della riforma tributaria. L'attenzione del dibattito urbanistico era concentrata, già da qualche tempo, sulla incapacità del Prg di tradizione

di guidare i processi di trasformazione della città, incapacità messa a nudo soprattutto da un fenomeno imprevisto: l'abbandono dei siti della prima industrializzazione da parte delle attività produttive in essi insediate e la conseguente necessità di assegnare a tali aree nuove funzioni e di attivare investimenti in grado di reinserirle nel tessuto vivo della città.

Del sistema tradizionale di pianificazione erano criticati la struttura gerarchia delle competenze pubbliche, il processo sequenziale di elaborazione dei piani (dal Prg ai Piani particolareggiati), la concezione autoritaria di tale sistema in quanto basato su dispositivi di comando e controllo. Del Prg, in particolare, si lamentava la tendenza verso la onnicomprensività dei contenuti e la lunghezza delle procedure, cosicché il progetto di città che esso si prefiggeva di raggiungere una volta approvato dalla Regione, nasceva già vecchio, in quanto superato dai cambiamenti nel frattempo intervenuti nella struttura economica e sociale della città.

Nel 1995 l'Istituto Nazionale di Urbanistica (Inu), in occasione del suo XXI Congresso nazionale, propose i principi e le regole cui ispirare una nuova pianificazione urbanistica². I principi furono indicati nella pianificazione cooperativa fra Enti competenti sullo stesso territorio per diverso livello o materia (la cosiddetta "co-pianificazione"); nella distinzione – per quanto riguarda il piano comunale - delle scelte strutturali e strategiche (di lungo periodo) da quelle operative (di medio periodo) e nella loro attribuzione a due componenti (piano strutturale e piano operativo) diverse per finalità, contenuti e procedure, anche se concepite unitariamente; nella perequazione urbanistica, cui qui è dedicato il successivo capitolo; nell'integrazione della fiscalità immobiliare nella gestione urbanistica.

Da allora l'Inu è artefice di una assidua azione di stimolo nei confronti dello Stato e delle Regioni, affiancata da una continua attività di riflessione sulle sperimentazioni avviate. Lo Stato e le Regioni sono stati sollecitati a rinnovare il quadro giuridico della pianificazione, così da realizzare non solo una nuova disciplina delle espansioni o delle trasformazioni urbane, ma soprattutto un nuovo governo del territorio ampiamente inteso. Questa iniziativa di sensibilizzazione e di stimolo non ha portato a concreti risultati in ambito nazionale, ma in molte regioni ha ispirato la definizione di leggi cosiddette "di seconda generazione", che hanno anche riformato la concezione e la struttura del Prg³.

Il tradizionale Prg, basato sulla zonizzazione e contenente tutte le trasformazioni pubbliche e private previste sul lungo periodo (di norma decennale), è sostituito da un nuovo strumento formato da due componenti: una di natura strutturale e strategica, ed una di carattere operativo⁴. La prima è riferita ad un orizzonte temporale lontano e contiene le scelte di fondo da mantenere stabili nel tempo, la seconda definisce invece l'insieme degli interventi da attuare nel medio periodo.

Il Piano comunale riformato dalle leggi regionali incide sul regime immobiliare. La componente strutturale infatti conforma, dal punto di vista giuridico, il territorio, anche inibendo la

² Istituto Nazionale di Urbanistica, XXI Congresso nazionale, Bologna, "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole", Bologna, 1995. Si veda: Inu (1995, 1998).

³ Regione Basilicata, legge 11 agosto 1999 n. 23, "Assetto del territorio"; Regione Emilia-Romagna, legge 24 marzo 2000 n. 20, "Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio"; Regione Calabria, legge 16 aprile 2000 n. 19, "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio"; Regione Puglia, legge 27 luglio 2001 n. 20, "Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio" e legge 13 dicembre 2004 n. 24 "Principi, indirizzi e disposizioni per la formazione del Documento regionale di assetto generale"; Regione Veneto, legge 23 aprile 2004 n. 11, "Norme per il governo del territorio"; Regione Toscana, legge 3 gennaio 2005 n. 1, "Norme per il governo del territorio"; Regione Umbria, legge 22 febbraio 2005 n. 11, "Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale"; Regione Lombardia, legge 11 marzo 2005 n.12, "Legge per il governo del territorio"; Provincia Autonoma di Trento, legge 4 marzo 2008 n. 1 "Pianificazione urbanistica e governo del territorio".

trasformazione urbanistica di zone sottoposte a tutela in ragione dei loro valori intrinseci o di zone destinate ad ospitare infrastrutture pubbliche. La componente operativa conforma invece, sempre dal punto di vista giuridico, la proprietà, definendo cosa, quanto e quando deve essere costruito nei suoli oggetto di trasformazione urbanistica.

Questa differenziazione incide sull'esercizio del diritto di proprietà attraverso la edificazione del suolo e sulla imposizione fiscale legata alla edificabilità dei terreni. L'Inu sostiene che la componente strutturale del Piano generale di nuova concezione non genera sulla proprietà immobiliare né vincoli assoluti di inedificabilità preordinati all'espropriazione per pubblica utilità, né alcun diritto di edificazione, e che pertanto le aree genericamente incluse in ambiti destinabili a future trasformazioni non siano da considerarsi fabbricabili dal punto di vista fiscale. Tale orientamento, finora, non ha trovato conferma né nelle posizioni espresse dagli organi del Ministero delle Finanze, né in sede giurisprudenziale. La questione, comunque, è aperta poiché il Piano comunale di nuova concezione è previsto da leggi regionali che coprono solo parte del territorio nazionale e perché i nuovi Piani sono in via di elaborazione e solo alcuni cominciano a mostrare i loro effetti.

Le leggi regionali "di seconda generazione" prevedono la possibilità che il Piano comunale sia redatto utilizzando la perequazione urbanistica. Lo scopo assegnato alla perequazione urbanistica è quello di perseguire l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalle realizzazione delle infrastrutture ed attrezzature che costituiscono dotazioni territoriali⁵. Una legge, quella della Toscana, esplicita l'obiettivo di fondo: il perseguimento degli obiettivi individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale, implicitamente sotteso alle norme delle altre regioni.

6. La perequazione urbanistica

Prima del Congresso dell'Inu la perequazione urbanistica era una tecnica poco conosciuta in Italia e di impiego molto limitato: solo pochi urbanisti avevano compreso la sua idoneità a risolvere il nodo del regime immobiliare ed avevano cominciato ad impiegarla nei piani regolatori comunali da essi redatti⁶. Alla perequazione urbanistica è riconosciuta una duplice finalità.

Per un verso, quella di superare il duplice regime immobiliare praticato dal tradizionale Prg, caratterizzato dalla assegnazione di una parte dei suoli urbani alle attuazioni private con conseguente appropriazione privata della rendita fondiaria urbana, e dalla attribuzione dell'altra parte dei suoli urbani alle attuazioni pubbliche con esproprio dei terreni privati a prezzi sensibilmente inferiori a quelli di mercato. Il Piano urbanistico di concezione perequativa, diversamente dal piano di concezione tradizionale, pratica infatti un regime immobiliare unico, assegnando analoghe capacità edificatorie ai suoli simili per caratteristiche urbanistiche e giuridiche.

Il Piano urbanistico perequativo, in genere, è attuato attraverso il comparto urbanistico, istituto già previsto nell'ordinamento giuridico italiano per riunire le proprietà coinvolte in un progetto unitario. Questo istituto consente di realizzare la trasformazione urbanistica attraverso una riorganizzazione fondiaria, finalizzata alla concentrazione della capacità edificatoria su alcuni suoli e alla realizzazione, su altri suoli, delle opere di urbanizzazione (infrastrutture ed attrezzature) da cedere al Comune.

⁵ Così, a titolo di esempio, la Regione Veneto, all'art. 35 della legge 23 aprile 2004 n. 11.

⁶ Fra essi, in particolare, Stefano Pompei (S. Pompei, 1998).

La seconda finalità della perequazione urbanistica consiste nel mettere in grado le Amministrazioni comunali di ottenere gratuitamente i suoli di cui esse abbisognano per realizzare opere e servizi di interesse generale, e quindi senza dovere ricorrere all'espropriazione. La delimitazione dei comparti urbanistici e l'attribuzione di capacità edificatoria all'insieme dei suoli che essi aggregano, devono pertanto essere operate in modo da perseguire tale finalità. La necessità di acquisire bonariamente i suoli per le opere ed i servizi di interesse generale là dove se ne manifesta il bisogno, richiede che l'istituto del comparto urbanistico non sia limitato solo a suoli contigui, ma sia applicato anche a suoli distanti fra loro e non contigui.

La perequazione urbanistica proposta dall'Inu, quindi, rispondeva ad esigenze sia di equità - relative al pari trattamento delle proprietà in analoghe condizioni urbanistiche e giuridiche - che di efficacia e di efficienza della pianificazione, poiché i suoli necessari per le opere ed i servizi di carattere generale sono ceduti bonariamente dalle proprietà coinvolte nella trasformazione urbana.

Con la perequazione urbanistica, le capacità edificatorie attribuite ai suoli dal Piano, attraverso un processo di progressiva conformazione del regime immobiliare, si trasformano in cosiddetti "diritti edificatori". Questi "diritti edificatori" devono essere utilizzati nei suoli individuati dal Piano, in genere all'interno di un comparto o comunque all'interno di ambiti predefiniti.

Di conseguenza, vi sono proprietà destinate ad "ospitare" i diritti edificatori aggiuntivi a quelli che già loro competono, e proprietà cui è invece richiesto di "trasferire" i loro "diritti edificatori". Il "diritto edificatorio" ha un proprio valore, che è connesso al livello dei prezzi espresso dal mercato immobiliare locale e deriva dalla domanda ed offerta di suoli edificabili, e quindi esprime un determinato livello di rendita fondiaria urbana.

I suoli che trasferiscono i "diritti edificatori" su altri restano privi di capacità edificatoria. Pertanto possono essere ceduti al Comune gratuitamente o a prezzo agricolo, in ragione delle norme di attuazione del Piano. I loro proprietari, grazie al "trasferimento", possono utilizzare i diritti edificatori su altri suoli oppure ricevere un adeguato corrispettivo (in denaro, in beni, ecc.) dai proprietari dei suoli ospitanti. Attraverso questa manovra si realizza il progetto di trasformazione urbana previsto dal Piano, tanto per le attuazioni pubbliche quanto per le attuazioni private.

Dal 1995 la perequazione ha cominciato a diffondersi nella pratica di pianificazione comunale. In talune regioni tale diffusione è stata incentivata dalle nuove leggi regionali. Anche indipendentemente da ciò, la necessità di superare gli effetti negativi del duplice regime immobiliare connaturato al Piano di tradizione e di acquisire i suoli per le opere ed i servizi pubblici gratuitamente o comunque con costi molto contenuti, sta inducendo anche i Comuni delle altre regioni a conferire una impostazione perequativa ai loro nuovi piani urbanistici.

Il regime immobiliare attiene al diritto di proprietà, e quindi ad una materia la cui competenza è riservata allo Stato. La perdurante assenza di un intervento legislativo nazionale, purtroppo, fa sì che le nuove modalità di pianificazione non dispongano di riferimenti certi.

7. La diffusione degli incentivi e delle premialità

Alcune leggi regionali hanno introdotto due nuovi istituti: il credito edilizio e la premialità. In particolare, la Regione Veneto prevede che sia riconosciuto un credito edilizio, ossia una quantità volumetrica, per effetto della "demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale". I crediti edilizi sono annotati in un apposito registro

e “sono liberamente commerciabili”. Il Piano degli interventi, corrispondente alla componente operativa del modello di pianificazione qui prima descritto, “individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi”.

La legge del Veneto contempla anche “compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria, anche nella forma del credito edilizio ... su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo”⁷.

Analogamente, la Regione Lombardia stabilisce che “alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferiti su aree edificabili”. “I diritti edificatori attribuiti a titolo di compensazione ... sono liberamente commerciabili”. “Il documento di piano ... può prevedere una disciplina di incentivazione, in misura non superiore al 15 per cento della volumetria ammessa, per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana e in iniziative di edilizia residenziale pubblica, consistente nella determinazione di indici differenziati ... Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico”⁸.

La Provincia autonoma di Trento, oltre a disciplinare la perequazione urbanistica, stabilisce che “se un immobile è soggetto a interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale o di delocalizzazione il piano regolatore può riconoscere, a titolo di credito edilizio, diritti edificatori da utilizzare nelle aree destinate a edificazione. ... In caso di aree destinate a vincoli espropriativi ... il comune, in alternativa all'espropriazione e contro cessione gratuita dell'area a suo favore, può disporre il trasferimento a titolo di credito edilizio di diritti edificatori su altre aree destinate a edificazione o la permuta con altre aree di proprietà del comune”⁹.

La Regione Umbria, nella propria legge urbanistica, stabilisce che “gli strumenti urbanistici comunali possono prevedere l'utilizzazione di diritti edificatori ... per compensazioni imposte ai proprietari in materia di acquisizione pubblica degli immobili, di demolizioni senza ricostruzioni in loco per finalità urbanistiche, di ripristino e di riqualificazione di spazi, di eliminazione di detrattori ambientali”¹⁰. Tali meccanismi compensativi sono previsti anche per la qualificazione antisismica degli edifici, essendo il territorio umbro esposto al rischio sismico.

Sempre la Regione Umbria, in una legge sui Centri storici approvata nel 2008, prevede che i Comuni delimitino, nei Centri storici, degli ambiti di rivalorizzazione prioritaria (Arp) e che per tali ambiti approvino piani o programmi di riqualificazione che contemplino, in favore dei proprietari di edifici che vengono restaurati, delle “quantità edificatorie premiali” da utilizzare fuori dal Centro storico in zone di completamento o di espansione urbana¹¹.

Un recente disegno di legge predisposto dalla Giunta regionale dell'Umbria mette a fuoco alcuni aspetti finora rimasti in ombra, chiarendo la diversa genesi e le diverse modalità di utilizzo del “diritto edificatorio” occasionato dalla perequazione ovvero generato da premialità o da compensazioni.

Le finalità dei nuovi istituti del credito edilizio e della premialità sono diverse da quelle della perequazione, esse danno luogo ad una entità simile rappresentata dal “diritto edificatorio”, ma tale diritto edificatorio si presenta, nei tre istituti, diverso per origine e modalità di utilizzo.

⁷ Regione Veneto, legge 23 aprile 2004 n. 11, artt 36 e 37.

⁸ Regione Lombardia, legge 11 marzo 2005 n.12, art. 11.

⁹ Provincia Autonoma di Trento, legge 4 marzo 2008 n. 1, art. 55.

¹⁰ Regione Umbria, legge 22 febbraio 2005 n. 11, art. 30.

¹¹ Regione Umbria, legge 10 luglio 2008 n. 12, “Norme per i centri storici”.

Il credito edilizio nasce da una esigenza finanziaria del Comune (la compensazione in alternativa al pagamento della indennità di espropriazione) o di qualità del territorio (la eliminazione dei detrattori ambientali, per la quale rappresenta un incentivo). In entrambi i casi si rapporta ad un determinato valore monetario (l'indennità di esproprio, il costo delle opere di demolizione) ed è attribuito alla proprietà fondiaria.

La premialità, invece, nasce dalla qualità del progetto e deve relazionarsi alla differenza tra il maggior valore degli immobili progettati ed il maggior costo sopportato per realizzare la maggior qualità. Se il valore dei diritti edificatori riconosciuti attraverso le premialità è inferiore a tale differenza, allora il proprietario del suolo non ha interesse ad acquisirla.

Si tratta di problematiche nuove, ancora non sviscerate in tutte le loro implicazioni. Un punto su cui non è stata ancora acquisita piena consapevolezza è che le premialità e le compensazioni generano diritti edificatori aggiuntivi, che incidono sul dimensionamento del piano urbanistico, e quindi sul numero di abitanti insediabili e sulla quantità di servizi pubblici necessari. Un altro punto è che essi incidono sul mercato immobiliare: se la loro quantità è consistente, a parità di domanda incrementano l'offerta edilizia e quindi comprimono il valore dei suoli edificabili e lo stesso valore dei diritti edificatori.

La gestione in ambito comunale dei diritti edificatori generati da perequazione, da compensazioni ovvero da premialità, si presenta molto complessa. Risulta pertanto indispensabile la creazione di un nuovo strumento gestionale: il registro dei diritti edificatori, ove vanno annotati i diritti edificatori riconosciuti ad ogni proprietà catastalmente individuata. L'allestimento di questo nuovo strumento, come si vedrà in un capitolo successivo, non si renderebbe necessaria se i Comuni disponessero della gestione del Catasto.

8. Il cambiamento della legge in materia di indennità espropriativa

Le sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007, ispirandosi alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, hanno sancito l'illegittimità, per la determinazione dell'indennità di esproprio delle aree edificabili, del "criterio della semisomma" e stabilito che "quando si tratta di esproprio isolato che non si situa in un contesto di riforma economica, sociale o politica e non è legato ad alcuna circostanza particolare, non sussiste alcun obiettivo legittimo di pubblica utilità che possa giustificare un rimborso inferiore al valore commerciale"¹².

La successiva legge n. 244 del 2007 ha stabilito che "l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione l'indennità è aumentata del 10 per cento"¹³.

La medesima legge ha introdotto due elementi innovativi. Il primo consiste nel riconoscere l'edilizia residenziale sociale quale standard urbanistico, ossia nel prevedere che gli strumenti urbanistici individuino "gli ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinarsi a edilizia

¹² Così la sentenza C.C. n. 349 del 2007. All'indomani del recepimento dell'art. 5-bis del dl 333 nella legge n. 359 del 1992, avevo pubblicato il saggio: "Inefficienze ed iniquità nella determinazione dell'indennità espropriativa dopo la legge n. 359 del 1992", *Genio Rurale*, n. 4, 1993. Il titolo stesso enunciava la tesi, argomentata nel testo sotto il profilo economico estimativo, che poi la Corte Costituzionale, dopo quindi anni, ha assunto collegandosi all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

¹³ Legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008, art. 2, c. 89).

residenziale sociale [...] in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”¹⁴.

Il secondo sta nel riconoscere, per la prima volta nell'ordinamento nazionale, l'istituto della premialità, consentendo ai Comuni, negli strumenti urbanistici, di operare “un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti” con aree destinate ad edilizia residenziale sociale¹⁵.

La legge, dunque, risolve la sperequazione fra i proprietari fondiari cui lo strumento urbanistico consente di beneficiare delle valorizzazioni indotte ed i proprietari di suoli che lo strumento urbanistico destina ad interventi di interesse pubblico da attuare attraverso l'espropriazione. Nello stesso tempo, offre ai Comuni la possibilità di acquisire i suoli per l'edilizia residenziale sociale in modo gratuito, e quindi senza dovere corrispondere il prezzo di mercato per la loro acquisizione tramite esproprio. L'aumento di volumetria premiale, poi, rappresenta una sorta di compensazione per le proprietà fondiarie cui è richiesto di cedere gratuitamente al Comune una quantità di suoli superiore ai consueti standard urbanistici.

9. Il partenariato pubblico privato

In Italia, a differenza di altri paesi europei, i Comuni non hanno mai praticato, nel mercato immobiliare, strategie di acquisizione di suoli ancora agricoli o comunque prima della loro valorizzazione attraverso le previsioni di sviluppo urbanistico. Le opere pubbliche e gli interventi di interesse generale sono stati eseguiti attraverso l'espropriazione di suoli privati, ed il legislatore ha sostenuto questo modo di operare definendo, per gli indennizzi spettanti alle proprietà, prezzi sensibilmente più bassi rispetto a quelli di mercato. Ora che, in via definitiva, non sarà più consentito di beneficiare di prezzi più bassi per la generalità delle espropriazioni, la scarsità di risorse finanziarie stimolerà i Comuni a ricorrere a mezzi alternativi. Uno di questi è costituito dalla perequazione urbanistica. Un altro, ma solo per l'edilizia residenziale sociale, è l'impiego delle nuove norme di legge.

Gli altri mezzi sono riconducibili allo sviluppo di forme partenariali pubblico privato, che negli ultimi hanno già avuto un significativo sviluppo. Alcune di esse sono riconducibili al Libro verde della Comunità Europea sul partenariato pubblico privato. Il partenariato pubblico privato di tipo solamente contrattuale è disciplinato dal Codice dei contratti pubblici ed ha le sue principali espressioni nella “concessione di costruzione e gestione” e nella “finanza di progetto” pura (Pf). Queste forme partenariali trovano una connessione con l'oggetto del presente saggio nel caso in cui l'Ente pubblico concedente cede al promotore/concessionario, in conto prezzo, la proprietà di beni immobili, beni anche non collegati all'opera da realizzare e valorizzati da una modifica dello strumento urbanistico.

Il partenariato di tipo istituzionale si concretizza nella partecipazione di soggetti pubblici e privati in una entità autonoma, provvista di propria personalità giuridica, costituita appositamente per realizzare un determinato progetto di interesse generale o già esistente. Tale è, in ambito urbanistico, la Società di trasformazione urbana (Stu), società di capitale disciplinata dal Testo Unico sugli Enti locali. La legge prevede che le Stu acquisiscano la proprietà degli immobili di intervento per via consensuale o tramite espropriazione. Nelle esperienze in corso questa condizione si realizza attraverso il conferimento alla Stu di beni immobili di proprietà del Comune o di altri Enti pubblici, e l'aggregazione, a questo nucleo di proprietà pubbliche, di beni immobili privati conferiti da soci privati.

¹⁴ Ivi, art. 1, c. 258.

¹⁵ Ivi, art. 1, c. 259.

Le forme partenariali più diffuse, tuttavia, sono di tipo negoziale. Quando gli immobili da trasformare sono di proprietà privata, la trasformazione desiderata dalla proprietà richiede che sia modificato il Piano urbanistico ed il Comune è interessato a finalizzare la trasformazione anche verso obiettivi pubblici, allora le caratteristiche del progetto e delle opere pubbliche in esso incluse sono definite nell'ambito del negoziato che si sviluppa tra la proprietà immobiliare ed il Comune. Questa materia, molto delicata sotto più profili, è parzialmente disciplinata da alcune delle leggi regionali citate. Il nodo cruciale è l'individuazione del punto di equilibrio nella ripartizione, tra la proprietà immobiliare ed il Comune, del plusvalore prodotto. La capacità contrattuale dei due soggetti, molto diversificata nel territorio nazionale, gioca un ruolo decisivo.

10. Considerazioni conclusive

Le politiche dei suoli urbani, oggi in Italia, possono avvalersi di numerosi strumenti. La molteplicità di tali strumenti porta ad esprimere un giudizio positivo sul grado di evoluzione raggiunto dall'esperienza italiana. In relazione ad ogni problematica da affrontare è possibile individuare ed utilizzare lo strumento più appropriato od anche una adeguata combinazione di più strumenti fra loro complementari. A questo giudizio, tuttavia, si giustappongono diverse criticità.

La frammentazione degli strumenti, originati da norme diverse e concepite autonomamente l'una dall'altra, è una prima. Le politiche dei suoli urbani richiedono spesso l'impiego di più strumenti coordinati fra loro, ma questo coordinamento può risultare di difficile, quando non anche di impossibile, realizzazione. Un esempio molto calzante, al riguardo, è lo scollamento tra la pianificazione urbanistica e la fiscalità immobiliare. Un altro è la separazione del Catasto dalla gestione urbanistica.

L'incompiutezza riconoscibile nella definizione di molti strumenti rappresenta un'altra criticità. Ad esempio, lo Stato ha promosso sin dai primi anni '90 diversi programmi innovativi in ambito urbano basati sul partenariato pubblico privato, ma a vent'anni dalla nascita delle prime esperienze di questo tipo il nodo della equa ripartizione fra beneficio pubblico e beneficio privato non è stato affrontato dal legislatore, con la conseguenza che le soluzioni sono definite caso per caso. Un altro esempio è il Catasto, la cui efficienza è di importanza fondamentale ai fini dell'integrazione della pianificazione urbanistica con la fiscalità immobiliare. La riforma avviata è ancora a metà del guado e l'attuale impostazione del Catasto dei fabbricati è sempre quella definita alla fine degli anni '30.

Dal punto di vista concettuale, tuttavia, la principale questione irrisolta è costituita dal regime immobiliare. In assenza di una definizione aggiornata del contenuto della proprietà fondiaria e dei diritti reali riconosciuti – fra cui quelli originati da perequazione, premialità e compensazioni – le nuove forme di pianificazione, ormai molto diffuse, incorporano una componente di indeterminazione che mina la certezza del diritto, requisito essenziale per l'efficiente funzionamento dei mercati.