

Il fondamento normativo della perequazione urbanistica

La perequazione, in definitiva alla luce delle suesposte considerazioni, deve essere vista come rimedio alla frammentazione delle città, un soluzione alle defaillances della zonizzazione (divide rigidamente il territorio, segnandone i futuri sviluppi sine die) e dei vincoli (comportano un costo insostenibile per le PP.AA. costrette a ingente esborso di denaro), ma soprattutto è una tecnica di pianificazione idonea ad attuare le scelte urbanistiche. La perequazione urbanistica non deroga le linee guida adottate in sede di PRG per lo sviluppo del territorio, ma attua le scelte pianificatorie ponendo rimedio alle discrasie che sono insite nelle scelte urbanistiche.

I fondamenti normativi della perequazione urbanistica: legittimazione e presupposti per un corretto utilizzo del metodo perequativo.

La legittimazione all'utilizzo delle tecniche perequative si rinviene nell'art. 3 della Costituzione, allorché se ne valorizzi lo scopo di attenuazione delle disuguaglianze create dalla pianificazione. In ogni caso, come da ultimo evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4545), 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. Il ricorso alla cd. urbanistica perequativa è, infatti, dettato dalla volontà di operare in modo da redistribuire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell'edificabilità impressa alle aree, dotandole della medesima potenzialità edificatoria.

Tale modello è stato ritenuto compatibile con i valori del nostro ordinamento e consente - superando il modello tradizionale della ripartizione del territorio in zone, ognuna con la propria destinazione - di conseguire maggiori utilità, sia per i singoli proprietari dei terreni sia per l'amministrazione pubblica e con essa per l'intera collettività. Essa consente, infatti, di procedere all'acquisizione di aree aventi destinazione pubblica evitando il procedimento espropriativo, mediante la loro cessione al Comune, ovviando in tal modo al contenzioso derivante dalla reiterazione dei vincoli di destinazione pubblica, ma soprattutto di poter contare sulla collaborazione e la partecipazione degli stessi privati proprietari attraverso la proposizione di progetti e piani urbani di riqualificazione, in grado di migliorare il tessuto urbano.

In buona sostanza, attraverso la perequazione urbanistica si persegue l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione degli *standards*, limitatamente agli ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra i privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere

l'iniziativa privata.

Su tali presupposti e quindi sulla legittimità del ricorso a tale tecnica pianificatoria, non possono essere condivise le critiche di chi continua a evidenziare la carenza di legittimazione normativa della perequazione, ponendo la propria attenzione sul presunto contrasto o meglio sul mancato rispetto di parametri normativi (indice di edificabilità, rapporto con le dotazioni di standards) che appartengono al passato e sono direttamente applicabili alle sole procedure di pianificazione di "tipo tradizionale".

Alla luce di quanto esposto, il vero principio fondante della materia risulta essere quello degli *standard*, intendendosi con tale locuzione riferirsi all'osservanza di rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, secondo un'ottica quantitativa- spaziale, che risponda ai criteri dettati in sede di D.M. n. 1444/68.

La necessità primaria nella pianificazione urbanistica diviene, dunque, quella di rispettare lo *standard*, garantire in pratica quelle dotazioni territoriali necessarie per la fruizione della città alla comunità pubblica. In tale ottica il Consiglio di Stato (n. 4925/2013) non ha provveduto a salvaguardare la zonizzazione, quale strumento necessario per la pianificazione del territorio, anzi ha dedotto che "ciò che resta ferma è, per un verso, la necessità di disciplinare le destinazioni del territorio comunale per il tramite della pianificazione; per altro verso, il "discrimine" della identificazione delle zone del territorio comunale in relazione alla loro suscettività ad essere utilizzate o meno per la futura edificazione. Si intende affermare che, se è possibile che il Comune disciplini il proprio territorio in modo difforme dalla disciplina statale sopra richiamata, è altrettanto evidente che:

- *in primo luogo, tale diversa disciplina non deve presentarsi incongrua rispetto alla destinazione impressa all'area proprio sulla base delle zonizzazioni disciplinate, attribuendo ad una zona caratteristiche proprie di una zona diversa, in tal modo incidendo sulla tipicità delle stesse;*

- *in secondo luogo, qualora ciò avvenga in sede di variante allo stesso strumento urbanistico generale, tanto richiede una puntuale e diffusa motivazione (ovviamente preceduta da congrua istruttoria) in ordine alla necessità stessa di individuare una particolare e definita zona di terreno come "avulsa" dalla zonizzazione complessiva delle aree limitrofe, in altre parole occorre indicare le caratteristiche di fatto che impongono una diversa destinazione del suolo e le ragioni di pubblico interesse che determinano la adozione della variante, oltre alla necessaria individuazione della possibilità di una zona specifica che abbia "diversa destinazione", in un contesto in via generale e diversamente "zonizzato".*

Occorre, dunque, comprendere come in tale quadro l'attuazione delle scelte urbanistiche, *nel rispetto dei principi suesposti (caratterizzare le aree, imprimendone una destinazione e rispettando gli standard)* sia rimessa alla discrezionalità del potere pianificatorio, che può trovare nuove forme di contemperamento per il soddisfacimento degli interessi pubblici e privati. E' così che la pianificazione urbanistica approda a una dimensione contrattuale, dove gli accordi pubblico-privato sono finalizzati alla soddisfazione degli interessi privati e dell'interesse pubblico, che mira a

garantire le dotazioni territoriali utili alla città pubblica. Ebbene, in tale ottica è possibile per i Comuni richiedere la realizzazione di opere eccedenti rispetto agli oneri di urbanizzazione normativamente dovuti, laddove vi sia un'attività consensuale tra le parti in causa, come affermato dal prevalente orientamento della giurisprudenza (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, IV, 28 luglio 2005, n. 4015; Id, sez. V, 10 gennaio 2003, n. 33; T.A.R. Lombardia – Brescia, II, 24 maggio 2013, n. 513).