

CAPITOLO 12

Il nuovo modello di pianificazione urbanistica: l'urbanistica negoziata e la perequazione urbanistica

di Michela Colapinto

SOMMARIO: 1. La pianificazione urbanistica tradizionale. – 2. La pianificazione di nuova generazione. – 3. L'urbanistica negoziata. – 4. La cessione perequativa e la cessione compensativa.

1. La pianificazione urbanistica tradizionale

La pianificazione urbanistica è quell'insieme di interventi con i quali è determinato **l'assetto delle città e lo sviluppo urbanistico**, assolvendo a **compiti di controllo e di indirizzo** delle trasformazioni territoriali.

In forza dell'**art. 4 L. n. 1150/1942**, *“la disciplina urbanistica si attua a mezzo dei Piani Regolatori Territoriali, dei Piani Regolatori Comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia”*.

I principali Piani nei quali la pianificazione tradizionale si articola sono:

- **Piani Territoriali di Coordinamento (PTC)**: regionali o provinciali, coordinano la pianificazione urbanistica degli enti locali di riferimento;
- **Piani Regolatori Generali (PRG)**: comunali o intercomunali (interessando due o più Comuni limitrofi), specificano le direttive generali dettate dai PTC e dalla legge;
- **Programmi di Fabbricazione**: piani elementari emanati dai Comuni di modeste dimensioni;
- **Programmi Pluriennali di Attuazione**: coordinano i Piani attuativi con il programma comunale dei lavori pubblici e con lo stato territoria-

le delle urbanizzazioni, impedendo che sorgano nuclei senza infrastrutture o infrastrutture non collegate con i nuovi insediamenti;

- **Piani Particolareggiati di Esecuzione, Piani di Lottizzazione e Piani Speciali di Zona**: specificano la destinazione dei PRG, dei quali costituiscono attuazione.

Ai Piani sopra descritti si affiancano poi una serie di **Piani di settore**, destinati a fornire tutela differenziata a **beni specifici**: si pensi ai Piani Paesaggistici, ai Piani di Bacino e ai Piani dei Parchi (v. Cap. 14).

L'ordinaria attività di pianificazione si traduce nelle **due attività fondamentali di localizzazione delle aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche**, sulle quali il Piano determina l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, e di **zonizzazione** (*zoning*), con la suddivisione del territorio in zone omogenee per le quali si individuano limiti e rapporti tra edificazione a scopo residenziale e produttivo e spazi destinati alla realizzazione di **opere di urbanizzazione primaria** (atte a garantire il corretto funzionamento degli edifici, quali strade, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, ecc.) e **secondaria** (insieme dei servizi sociali a supporto di un insediamento urbano, quali, asili, scuole, mercati, ecc.) mediante l'individuazione di cd. *standard*.

Normalmente le opere di urbanizzazione sono realizzate dalla P.A. ma sostenute economicamente dal proprietario che intende costruire, che vi partecipa mediante il pagamento degli "**oneri di urbanizzazione**" in sede di rilascio del permesso di costruire. In alternativa, il privato può farsene carico direttamente: in tal caso si parla di cd. "**opere a scomputo**".

2. La pianificazione di nuova generazione

Il sistema della pianificazione urbanistica tradizionale è in via di superamento in favore di **nuovi strumenti di pianificazione**, connotati da **maggiore flessibilità e adattabilità** alle mutevoli esigenze di sviluppo del territorio. Il modello di pianificazione recato dalle leggi regionali cd. di "*seconda generazione*" risponde invero a una **visione meno gerarchica e più armonica della pianificazione**, ispirata ai principi di leale collaborazione e sussidiarietà.

La tecnica dello *zoning* si è infatti rivelata insoddisfacente: seppure ha contribuito alla razionale distribuzione degli interessi pubblici e privati sul

territorio, essa non risponde più alle esigenze di sviluppo, riqualificazione e rinnovo delle città, che spesso richiedono **l'uso integrato della pluri-funzionalità delle attività di trasformazione dei suoli**.

Inoltre, il regime dei **vincoli urbanistici** necessari a garantire gli *standard* destinati a dotare le aree urbane di beni e servizi collettivi, tende a discriminare il godimento della proprietà, in presenza di beni aventi potenzialmente identiche capacità edificatorie, attraverso la previsione espropriativa delle aree incise dai vincoli.

I nuovi modelli di **pianificazione sovracomunale**, sia regionale che provinciale, si connotano per una natura mista quanto a contenuti – prescrittivi, di indirizzo e di direttiva – e ad efficacia, nonché per la flessibilità nei rapporti con gli strumenti sotto-ordinati. Ne costituiscono esempi i Piani Regolatori delle Aree e dei Nuclei di Sviluppo Industriale, strumenti urbanistici sovracomunali, caratterizzati, oltre che dalla generica esigenza di una pianificazione uniforme, anche da finalità di politica economica omogenea.

La **pianificazione comunale**, a sua volta, non si esaurisce più nel tradizionale PRG, ma presenta un'articolazione tendenzialmente distinta tra **Piani Strutturali (PS)**, che fissano la **programmazione e le strategie generali** di sviluppo socio-economico del territorio, e **Piani Operativi**, che recano gli **interventi attuativi dei PS**, e sono connotati da un uso promiscuo della stessa zona, dal maggior ricorso agli strumenti di urbanistica consensuale e da una maggiore flessibilità.

In ogni caso, lo strumento urbanistico sovracomunale, anche quando caratterizzato da particolare coerenza, non esautorata i poteri comunali di governo del territorio; piuttosto la sua vocazione settoriale lo finalizza a uno specifico obiettivo, necessitante d'una regolazione dedicata e di tempi certi d'attuazione (*Cons. Stato, sez. II, 15 ottobre 2020, n. 6263*). Di qui, la possibilità di **sintesi procedurale**, attuata da alcune leggi regionali, **tra i vari livelli di pianificazione** che risolve alla radice i problemi di coordinamento, facendo ricorso, ad esempio, alla condivisione delle istanze procedurali in sede di **conferenza di servizi**.

3. L'urbanistica negoziata

I nuovi modelli pianificatori fanno crescente ricorso agli **accordi urbanistici**, strumenti nuovi di **pianificazione consensuale** riconducibili alla fat-

tispecie negoziale delle convenzioni urbanistiche, che regolano i rapporti tra privato e P.A. ex art. 11 L. n. 241/1990 (*TAR Campania, Napoli, Sez. V, 5 ottobre 2020, n. 4279*).

Tali strumenti si sono resi necessari alla luce delle mutate esigenze territoriali, delle stringenti necessità economico-finanziarie delle P.P.A. e dell'esigenza di migliorare le città, limitando al minimo le sperequazioni tra proprietari.

La **pianificazione urbanistica approda così a una dimensione contrattuale**, dove gli accordi pubblico-privato sono finalizzati al contemperamento di interessi privati e pubblici. In tale chiave prospettica, i Comuni possono richiedere la realizzazione di opere eccedenti gli oneri di urbanizzazione normativamente dovuti, mediante **clausole impositive di oneri supplementari per il privato**, ove meglio garantiscano lo sviluppo della città pubblica (PAGLIARI).

In definitiva, il ricorso alla cd. **urbanistica consensuale**, mediante la previsione di premialità e incentivazione che trovano la loro naturale sede nell'accordo amministrativo, consente di **ridistribuire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell'edificabilità impressa alle aree, dotandole della medesima potenzialità edificatoria**.

Il privato a fronte del **riconoscimento dei diritti edificatori**, si impegna a realizzare opere pubbliche, cedendole in proprietà alla P.A., che diventa titolare a titolo gratuito dell'area ceduta e dell'opera pubblica che vi accede. Tale meccanismo è imprescindibile quando le opere eseguite dal privato siano ascrivibili alla quota di *standard* urbanistici normativamente previsti; per le **opere aggiuntive**, invece, compatibilmente con le previsioni di piano e le destinazioni di zona, la convenzione potrà prevedere, alternativamente, la cessione alla mano pubblica delle opere che rappresentano un onere aggiuntivo rispetto a quanto dovuto, ovvero la stipula di un atto di convenzione che destini l'opera, pur se di proprietà del privato titolare dell'area, al soddisfacimento dell'interesse pubblico.

In sede di **accordo urbanistico** è quindi doveroso stabilire se, a fronte della realizzazione convenzionalmente prevista di opere eccedenti gli oneri di urbanizzazione ordinariamente dovuti, le opere realizzate dal privato debbano essere effettivamente considerate *a scomputo* degli oneri, oppure siano volte semplicemente a incrementare la dotazione di *standard* urbanistici dell'ambito territoriale interessato dall'intervento, senza che

ne sia stato previsto l'assoggettamento al regime proprio delle opere a scomputo.

La convenzione urbanistica, in quanto contratto a oggetto pubblico, presenta un contenuto sostanzialmente definito dalla legge e dagli atti di pianificazione, di modo che **non può configurarsi la disponibilità delle obbligazioni ivi consacrate**, se non nella misura in cui le stesse trovano previo riscontro nella legge e negli stessi atti di pianificazione, pena l'**eterointegrazione** del contratto di cui all'**art. 1419, comma 2, c.c.**, ovvero l'**inserzione automatica** di clausole *ex art. 1339 c.c.* (*Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2021, n. 745*).

4. La cessione perequativa e la cessione compensativa

Negli strumenti urbanistici più recenti si è fatto frequente ricorso a **nuovi strumenti per le dotazioni della città pubblica, di natura perequativa e compensativa** (LA FARCIOLA, MASTROCINQUE).

L'istituto perequativo rinviene il proprio fondamento nella potestà conformativa del territorio di cui è titolare la P.A. nell'esercizio dell'attività pianificatoria di stampo consensuale per il perseguimento di finalità di interesse pubblico (*Tar Lombardia, Milano, sez. II, 2 marzo 2015, n. 596*). In dettaglio, la **perequazione urbanistica** si concretizza in una **nuova tecnica pianificatoria che attribuisce** *“un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che possono concorrere alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti del territorio comunale, prescindendo dall'effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulle singole proprietà e dall'impostazione di vincoli d'inedificabilità ai fini della dotazione di spazi da riservare alle opere collettive”* (URBANI).

La cessione perequativa è, quindi, alternativa all'espropriazione; essa non appone vincoli pre-espropriativi sulle aree destinate a servizi pubblici, ma **prevede che tutti i proprietari**, sia quelli che possono edificare sulle loro aree sia quelli i cui immobili dovranno realizzare la città pubblica, **partecipino alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso l'equa e uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti del Comune.** In altri termini, in base al modello perequativo, tutti i terreni sviluppano una propria volumetria (espressa dall'indice di edificabilità territoriale che gli viene