

URBANISTICA Perequazione

Il Tar Lazio annulla ambiti di compensazione e contributo straordinario

Roma, il colpo di grazia al Prg targato Veltroni

DI ALESSANDRO ARONA

La sentenza del Tar Lazio numero 1524 del 4 febbraio 2010, che ha annullato gli articoli delle Norme tecniche di attuazione relative agli ambiti di compensazione e al contributo straordinario, colpisce al cuore il piano regolatore di Roma (firmato Veltroni) approvato in via definitiva all'inizio del 2008.

Fa cioè cadere due istituti sui quali poggiava buona parte del complesso (e inedito in altri Prg) sistema perequativo del Prg di Roma (si veda la scheda qui a fianco).

Gli ambiti di compensazione servivano a creare una riserva di aree e diritti edificatori a favore del Comune, per far "atterrare" le compensazioni, gli incentivi al rinnovo edilizio e le cessioni compensative, per realizzare l'edilizia sociale, le opere e servizi pubblici. Si tratterebbe secondo stime del Comune di circa 1,7 milioni di mq di superficie utile (Sul) sfumata, per la parte di Prg ancora da attivare, e almeno un milione di mq per compensazioni già fatte negli anni passati e a questo punto a rischio delegittimazione.

Il contributo straordinario,

d'altra parte, serviva a creare un introito al Comune idoneo a intervenire, in termini di nuovi servizi e riqualificazione urbana, sui vastissimi quartieri di Roma degradati e sottodotati di standard: si stima un introito potenziale di almeno un miliardo di euro (si vedano i servizi nella pagina a fronte).

AMBITI E CONTRIBUTI

Tutto il sistema perequativo del Prg di Roma, e qui sta la sua originalità, prende come punto di riferimento le previsioni del vecchio piano del 1965, per cui le norme (Nta) del piano hanno gli obiettivi: 1) di redistribuire i "vantaggi" generati dalle nuove previsioni urbanistiche; 2) di compensare gli "svantaggi"; 3) inoltre di compensare gli "svantaggi" dovuti al peggioramento urbanistico.

Negli ambiti di compensazione il Prg impone in sostanza che la maggior parte dell'edificabilità aggiuntiva sia utilizzata non dal proprietario dell'area, ma dal Comune. Nella «Città di nuovo impianto» di norma solo 1/5 dell'edificabilità aggiuntiva (mediamente cor-

rispondente all'indice di 0,06 mq/mq) è riservata ai proprietari, mentre i restanti 4/5 sono messi a disposizione del Comune. Nella «Città da ristrutturare» (e in una parte della Città della trasformazione), i proprietari mettono a disposizione del Comune una quota più contenuta dell'eventuale edificabilità aggiuntiva (i 3/5), ma anche il valore economico di una quota ulteriore (1/5) della medesima edificabilità.

In alternativa, o complementare, al precedente istituto c'è nel Prg di Roma il contributo straordinario, soprattutto sulle parti di città da riqualificare. Se il Prg assegna maggiori potenzialità edificatorie, il privato deve pagare al Comune un contributo pari a 2/3 dell'incremento di valore delle sue proprietà (aree o immobili).

LA SENTENZA TAR

L'area del ricorrente era ricompresa in «Ambiti per i programmi integrati della città da ristrutturare» (art. 53 Nta), dove nel suo caso (area in precedenza non edificabile) era previsto un indice di 0,3 mq/mq, di cui: 0,06 a disposizione dei

proprietari, 0,06 dei proprietari ma soggetto a contributo straordinario, 0,18 a disposizione del Comune.

Il Tar bocchia l'istituto degli ambiti di compensazione, in quanto «configura una forma espressa di sottrazione ai proprietari della parte maggioritaria della quota di edificabilità aggiuntiva agli stessi riconosciuta».

Questo meccanismo, sostiene il Tar, potrebbe essere ammesso, come regola generale "a priori" di Prg, solo se previsto in una convenzione liberamente sottoscritta tra privato e Comune o se previsto in una legge, almeno regionale, cosa che al momento non si verifica. Non vengono considerati sufficienti i commi 258-259 dell'articolo 1 della legge 244/1997, ricordati dalla difesa del Comune di Roma, in quanto secondo il Tar riferiti solo all'edilizia residenziale pubblica.

Argomenti analoghi per il contributo straordinario: secondo il Tar si tratta di un impegno patrimoniale superiore a quello di legge, che può essere previsto solo se liberamente convenzionato tra le parti oppure se previsto da una legge. Ma non può essere previsto a priori, in via generale, da un Prg. ■

PRINCIPI E ISTITUTI

La perequazione nel Prg di Roma

I PRINCIPI

1) Redistribuire i vantaggi generati dalle più favorevoli previsioni, rispetto al vecchio Prg (1965); 2) compensare gli svantaggi; 3) compensare gli svantaggi da degrado urbanistico pregresso

AMBITI DI COMPENSAZIONE

Nelle aree di nuova edificazione e/o riqualificazione, parte prevalente della nuova edificabilità va al Comune, che la usa per: compensazioni, incentivi al rinnovo e alle cessioni compensative, Erp, opere e servizi pubblici

CONTRIBUTO STRAORDINARIO

In alternativa, soprattutto nella città già costruita, il privato deve pagare al Comune un contributo pari a 2/3 dell'incremento del valore dell'area (o immobile), dovuto alle nuove previsioni di Prg

COMPENSAZIONI URBANISTICHE

I "tagli" di cubature rispetto al vecchio al Prg (non dovuti a vincoli ambientali sopravvenuti) sono trasferiti su altre aree (Sul pubblica degli Ambiti di compensazione)

CESSIONE COMPENSATIVA

In aree vincolate a servizi, in alternativa all'esproprio, il privato cede l'area al Comune e riceve in cambio un indice (0,04 o 0,06 mq/mq) da utilizzare in loco (sul 10% dell'area) o negli Ambiti di compensazione

INCENTIVI AL RINNOVO EDILIZIO

Nei Prnt (programmi integrati) sulle aree degradate sono previsti premi di cubature, da utilizzare edificando altrove, negli Ambiti di compensazione, per chi realizza: ristrutturazione edilizia (+10% sulla Sul esistente); demolizione e ricostruzione (+20%); ristrutturazione urbanistica (+30%). Ulteriori incentivi: +10% se gli interventi sono su edifici condominiali; +5% per miglioramento bio-climatico

CHIAVI DI LETTURA

DI FRANCESCO MARZARI

Una limitazione generale di questo diritto può essere prevista dai piani solo in forza di una legge
L'edificabilità spetta tutta al proprietario

Il Tar per il Lazio bocchia il sistema perequativo introdotto dal nuovo Prg del Comune di Roma, in quanto non dotato della necessaria copertura legislativa.

La decisione non è un fulmine a ciel sereno. Già su questa rivista, infatti, avevamo sollevato sospetti di legittimità sulle norme del nuovo Prg che riservavano, a titolo gratuito, una parte dell'edificabilità di aree private in favore del Comune. I sospetti nascevano da un precedente del Consiglio di Stato che aveva annullato analoga previsione di un altro Comune che, in zona destinata a nuovi insediamenti produttivi, riservava al Comune stesso una quota del 50% della capacità insediativa totale.

Allora il giudice aveva ritenuto illegittima la previsione in questione in quanto introduceva un vincolo espropriativo senza indennizzo, in contrasto con l'articolo 42 della Costituzione che riserva alla legge la possibilità di imporre limiti alla proprietà privata.

La decisione del Tar, che richiama tale autorevole precedente, annulla (in parte) le norme del Comune di Roma per ragioni

substantialmente analoghe.

Perequazione e riserva della capacità insediativa. Le norme annullate sono ispirate alle tecniche perequative che, in generale, mirano a un identico trattamento di tutti i proprietari interessati ai processi di trasformazione urbanistica.

Gli strumenti perequativi hanno, tuttavia, anche un'altra finalità, rappresentata dal tentativo di ridurre il ricorso alla procedura espropriativa per l'acquisizione di aree a uso pubblico.

Le fattispecie perequative oggetto del giudizio del Tar sono le seguenti:

- gli *ambiti di compensazione*, nei quali la quota prevalente della superficie utile lorda aggiuntiva è riservata al Comune, che la utilizza per finalità di interesse pubblico;

- il *contributo straordinario* che il Comune utilizza per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati.

La fattispecie. L'area oggetto della decisione in commento rientra tra gli ambiti di compensazione ed esprime un indice di edificabilità di 0,3 mq/mq di cui: 0,18 mq/mq riservati (gratuitamente) al Comune di

Roma; 0,06 mq/mq riservati al privato; 0,06 mq/mq sempre riservati al proprietario, ma soggetti al pagamento di un contributo straordinario.

Da qui la questione sottoposta al giudizio del Tar, con il privato proprietario ricorrente che ha rivendicato che: a) se una area esprime una certa edificabilità, essa spetta per intero al proprietario; b) non c'è norma di legge che preveda il meccanismo perequativo adottato dal Comune.

Tali censure sono condivise dal Tar, il quale osserva che tali norme configurano una forma illegittima di sottrazione ai proprietari della parte maggioritaria della quota di edificabilità aggiuntiva loro riconosciuta. E ciò non come risultato di un accordo tra le parti, bensì di una norma che quantifica unilateralmente la quota riservata all'Ente.

Analoga declaratoria di illegittimità meritano, secondo il Tar, l'articolo 17, comma 2, lettera b), e l'articolo 20 della Nta del Prg, afferenti il contributo straordinario di urbanizzazione.

Gli articoli in questione prevedono che, a fronte della maggiorazione della superficie utile lorda o «dei cambi di destinazioni d'uso concessi», il privato debba riconoscere all'Ente un contributo straordinario pari

ai 2/3 del valore immobiliare della maggiorazione di superficie o dei cambi di destinazione d'uso concessi.

Il Tar bocchia anche questa norma argomentando dall'articolo 23 della Costituzione, a norma del quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

In conclusione, nonostante l'autonomia di cui gode il Comune e la natura discrezionale dell'attività di pianificazione, il principio di legalità è insuperabile e l'Ente deve sempre operare nell'esercizio di poteri previsti da norme di legge e con strumenti corrispondenti allo schema normativo.

Non è la fine della perequazione, ma resta ancora irrisolto il problema della compatibilità degli strumenti di perequazione urbanistica con la vigente legislazione che, a livello statale, è ancora drammaticamente ferma allo zoning dell'articolo 7 della legge n. 1150 del 1942. ■

Lo stesso vale per le prestazioni patrimoniali obbligatorie

COMMENTI E NORME

Testo e altro commento

Nell'inserto la sentenza del Tar e un articolo di Ezio Micelli