

Abstract.

La prima legislazione italiana in materia urbanistica risale al 1939 (legge n. 1497) inerente alla "Protezione delle bellezze naturali" e, per quanto più specificamente interessa la "perequazione urbanistica" che è l'argomento in discussione, al 1942 (legge n. 1150/1942 come integrata dalla legge n. 765/1967).

Per i dettami della legislazione da ultimo richiamata l'uso e la presupposta conformazione del territorio è attività amministrativa autorizzativa e di pianificazione territoriale di circoscrizione comunale e di competenza di ciascun Comune, pianificazione scaturente da un sistema a "cascata" al quale partecipano con non diretta incisività lo Stato che è deputato a dettare la legislazione di principio e la Regione influenzando sulle scelte dei Comuni sia dettando i principi informativi della pianificazione urbanistica sia concretamente approvando le scelte pianificatorie comunali (è concetto acquisito, infatti, che la deliberazione comunale di adozione del PUC è atto complesso perché necessita dell'approvazione dell'ente Regione).

La ragione dell'istituto della "perequazione urbanistica" prende vita dal fatto che la pianificazione urbanistica, imponendo l'uso degli spazi territoriali pubblici e privati secondo scelte che in tesi sono volte al miglioramento dell'assetto urbanistico ed ambientale del territorio nell'interesse della collettività, nella quasi generalità dei casi, viene a costituire una fortunosa manna per i proprietari che vedono i propri terreni grandemente valorizzati per le previsioni di realizzabilità negli stessi di opere di urbanizzazione e di aumentate possibilità edificatorie, mentre al contrario, la medesima pianificazione viene ad arrecare ad altri soggetti rilevanti sacrifici perché i beni di questi ultimi vengono necessariamente e autoritativamente asserviti all'interesse generale della collettività, e ciò nelle medesime zone territoriali o nelle attiguità.

V'è da aggiungere che al riguardo la Giustizia amministrativa (tra le altre: Cons. di Stato – sez. IV n. 367/1984) ha sempre affermato che una diversità di trattamento tra le varie zone del territorio individuate dal P.U.C. è insita nella pianificazione urbanistica e che la sperequazione che ne consegue è legittima ove trovi la sua giustificazione nella natura intrinseca della zona che la rende più o meno adatta al perseguimento di finalità sociali.

Nella sussistenza, dunque, della necessitata non equa distribuzione dei valori e dei disvalori e dei relativi benefici e sacrifici derivanti dalla pianificazione urbanistica, s'impone l'individuazione di una soluzione che soddisfi l'esigenza di uguaglianza che trova il suo massimo referente normativo nella nostra Costituzione che, all'art. 3, sancisce che tutti i cittadini hanno pari dignità con conseguente pari trattamento in tema di distribuzione di benefici ed oneri in seno alla società, nonché nella Carta dei diritti dell'Unione Europea che, all'art. 20, stabilisce che "tutte le persone sono uguali davanti alla legge".

Si è allora pensato alla c. d. "perequazione urbanistica" che è stata positivamente valutata dalla giurisprudenza amministrativa e dalla dottrina e che consiste nella "equa distribuzione tra i proprietari dei suoli" dei relativi "diritti edificatori" e dei "valori immobiliari" da una parte e degli "oneri derivanti dalle necessarie scelte delle dotazioni territoriali" dall'altra.

In altre parole s'intende per "perequazione urbanistica" la tecnica di conformazione del territorio e delle proprietà immobiliari in base alla quale la strumentazione urbanistica comunale (P.R.G., ora P.U.C. e Piani attuativi) distribuisce in maniera equa i vantaggi e gli svantaggi conseguenti alle scelte comunali (latamente discrezionali) di pianificazione urbanistico-edilizia.

Alla base dell'istituto della "perequazione urbanistica" sicuramente è da indicare la concezione della c.d. "giustizia distributiva" la quale affonda le sue radici nel pensiero della filosofia del "neoliberismo" ed in particolare nel pensiero del filosofo statunitense Rawls che, sulla base del liberismo classico, costruisce un modello di organizzazione sociale che pone a fondamento della società una rinnovata concezione contrattualistica della sua origine.

Il contratto sociale, per il Rawls e per i neoliberali, deve essere volto a connotarsi, quantomeno tendenzialmente, da un patto di moralità per il quale gli individui si devono muovere in uno spazio e verso uno spazio di concreta eticità in base alla quale si deve realizzare l'equa distribuzione dei beni sociali, e lo Stato deve essere lo strumento di ciò esprimendosi come Stato-funzionale e non come Stato-fine.

E gli accennati principi sono stati ripresi in Italia dal filosofo italiano Salvatore Veca il quale, osservando che ogni situazione ha in sé vantaggi e svantaggi, propugna l'equa distribuzione degli stessi tenendosi conto che il mondo non offre risorse infinite e che gli individui toccati dalla distribuzione sono interessati e non indifferenti ai criteri che la informano.

In concreto, in Italia, la redistribuzione dei vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione urbanistica è stata prevista e realizzata, in mancanza di una legge statale, dalla legislazione regionale che non poche perplessità di conformità o meno della stessa alla Costituzione ha generato in punto al riparto delle competenze in materia tra Stato e Regioni, perplessità sopite solo successivamente col D.l. n. 7072011 (c.d. Decreto Sviluppo) convertito nella legge n. 106/2011 che, all'art. 5, ha previsto l'obbligo di trascrizione per i contratti di trasferimento dei diritti edificatori previsti da normative statali o "regionali", ammettendo in tal modo per recepimento la normativa anche di rango regionale in tema di contrattazione dei diritti edificatori e quindi in tema della potestà legislativa.

La perequazione urbanistica è stata oggetto di una diffusa legislazione regionale da parte della quasi totalità delle Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto, Provincia autonoma di Trento) delle quali, alcune (come la Campania, la Lombardia, la Puglia ed il Veneto) hanno demandato agli strumenti pianificatori locali la definizione dei criteri e delle modalità di attuazione della perequazione: in particolare, la Campania ha demandato al P.U.C. (Piano Urbanistico Comunale), agli atti di Programmazione comunale ed ai P.U.A. (Piani Urbanistici di Attuazione, e cioè ai piani di lottizzazione, di recupero del patrimonio edilizio esistente, d'insediamento industriale e di servizi pubblici e di edilizia sociale ecc.) la ripartizione delle quote di edificabilità e dei relativi obblighi tra i proprietari ricompresi nelle zone oggetto di trasformazione territoriale mediante l'uso dei comparti (perequazione parziale di cui si dirà appresso), indipendentemente dalla destinazione d'uso autoritativamente attribuita all'area.

La legislazione prevedente la perequazione urbanistica ha sconvolto in positivo la tradizionale concezione dell'attività pianificatoria basata sugli atti di natura autoritativa-unilaterale portandola nell'ambito della contrattualistica, stante per fini perequativi la necessità di patteggiare con l'Amministrazione pubblica da parte dei privati proprietari dei suoli in ordine ai benefici e agli oneri derivanti dalle scelte di pianificazione alle quali, pertanto, i soggetti privati interessati partecipano in modo attivo e collaborativo.

Alla base della perequazione urbanistica è posta infatti l'esigenza del proprietario dei terreni non valorizzati come per altri ovvero devalorizzati perché serventi alla collettività (ed in tesi sottoponibili ad espropriazione) di recuperare le perdite mediante l'attribuzione di diritti di edificazione nella stessa zona e/o in altre zone del territorio comunale, diritti questi commerciabili al pari degli altri beni; sicché da tale atteggiarsi derivano i c.d. "diritti edificatori" "in volo" con decollo dal suolo della proprietà di origine e "diritti edificatori" di "atterraggio" sul suolo di destinazione dei diritti medesimi che, concretizzandosi a pianificazione avvenuta, possono nelle more restare "in volo" e sempre anche in tale fase commerciabili.

La richiamata pianificazione patteggiata tra Amministrazione e privati trova sua fonte normativa nella legge n. 241/1990 che all'art. 11 espressamente stabilisce che "l'amministrazione procedente (s'intende pubblica) può concludere, senza pregiudizio di terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo".

La perequazione urbanistica può classificarsi, in via generale, in: a) "bidimensionale" e "tridimensionale" a secondo se basata su due Piani (un Piano strutturale ed un Piano Operativo) laddove quello strutturale è essenzialmente di principi e di regolamentazione non vincolante ovvero su tre Atti, e precipuamente il "Documento di Piano", il "Piano delle Regole" ed il "Piano dei Servizi" (come il modello adottato dalla Regione Lombardia); b) "a priori ed "a posteriori" a secondo se vista ed ideata nella sede di Programmazione generale (ad eccezione della Regione Lombardia in cui la legislazione stabilisce di non prevedere nel "Documento di Piano" effetti diretti sul regime giuridico dei suoli), ovvero nella fase di realizzazione delle previsioni urbanistiche; c) di "valori" o di "volumi" a secondo se solo indicante la possibilità per la quale essa potrebbe essere effettuata, in astratto, anche attraverso operazioni di carattere finanziario, ovvero se riferentesi unicamente alla realizzazione di volumetria edificatoria; d) ristretta, allargata o estesa, a secondo se attuabile nella medesima zona ovvero anche in altre zone del territorio comunale ovvero ancora su tutto il territorio comunale; e) di "comparto continuo" o "discontinuo" a secondo se attuabile nello stesso "comparto edilizio" come definito dall'art. 23 della legge urbanistica fondamentale (n. 1150/1942) ovvero anche in altri comparti.

Va aggiunto che all'innanzi sistema di perequazione urbanistica si affianca, a volte in via del tutto autonoma ed indipendente, ed a volte contestualmente alla perequazione innanzi descritta, come è avvenuto nella pianificazione del 2008 del Comune di Roma<sup>1</sup>, il sistema-criterio della c.d. "compensazione"; ed altre volte, ancora, si utilizza il criterio della "incentivazione" di carattere premiale.

La compensazione, che si concreta nell'attribuire al proprietario del fondo che cede alla mano pubblica per finalità di pubblica utilità il suo bene in cambio di "quote di edificabilità, è stata riconosciuta legittima dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 179 del 20 maggio 1999).

Istituti analoghi a quello italiano e più a questo assimilabili si sono positivamente sperimentati negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Spagna e in Francia.

Negli U.S.A. si è seguito, generalmente, il sistema del Transfer of Development Rights che, tradotto in italiano, ha il significato di Programma di Trasferimento di Diritti edificatori.

Nel Regno Unito è stato adottato il criterio per il quale il ruolo del privato viene in essenziale rilievo nel senso che con le previsioni legislative del "Planning and Compensation act" s'impone ai privati di stipulare accordi per attuare la pianificazione del territorio.

Nel clima politico susseguitosi al regime dittatoriale Franchista in Spagna viene approvata la Ley de Suelo y Ordenacion urbana con scelte pianificatorie e definitorie dei diritti ed obblighi connessi al diritto di proprietà con accenno alla giusta perequazione degli stessi.

In Francia la normativa di organizzazione territoriale si è orientata a coinvolgere nei processi di pianificazione e di attuazione delle politiche urbane i soggetti privati, societari e singoli, le associazioni sociali e la popolazione civica espressa in consigli di quartiere, e ciò anche allo scopo della perequazione delle posizioni giuridiche dei proprietari interessati.

Si vuole chiudere indicando che, senza una legge statale di principio, le leggi regionali emanate hanno un contenuto variegato e differenziato, per cui appare urgente una legge dello Stato che fornisca principi unitari e, per quanto possibile, riduca all'unitarietà la legislazione regionale vigente; ed a ciò deve aggiungersi che la materia urbanistica, ormai risalente al 1940, va rivisitata e riformata alla luce alle esigenze attuali di governo del territorio comprensivo del bene ambientale fatto segno di particolare attenzione dall'art. 9 Cost.

In Parlamento è in iter procedimentale e già approvata dalle Commissioni della Camera dei deputati la proposta di legge n. 113 del 23 marzo 2018 in materia di perequazione urbanistica. Viene subito di avvertire che la proposta non riguarda una revisione ricognitiva e di riforma della legge urbanistica risalente agli anni '40 del secolo scorso di cui avrebbe imminente bisogno la materia urbanistica in generale, intesa come comprensiva dell'ambiente di vita di tutto il vivente ma solo degli istituti della "perequazione, della compensazione e delle incentivazioni", e ciò nonostante la medesima proposta di legge in parola indichi di formulare la proposta "nelle more dell'adozione di una normativa quadro in materia di governo del territorio", prendendo atto e segnalando in tal modo essa stessa la necessità di pervenire in tempi non rinviabili alla riforma urbanistica nazionale.

La proposta, comunque, a parere dello scrivente presenta elementi positivi come nella parte in cui indirizza la legislazione delle Regioni a prevedere incentivazioni per i privati che nella trasformazione del territorio si avvalgano della procedura di concorso internazionale di "architettura", e ciò sicuramente va salutato con favore posto che concorre a garantire il migliore inserimento della nuova edificazione nel contesto ambientale e paesistico esistente.

The first Italian urban planning legislation dates back 1939 (Legge n.1497), concerning the protection of natural beauty and more specifically “urban equalisation” which represent the subject of the discussion, since 1942 (legge n.1150/1942 integrated with the Law n. 765/1967).

The law n. 765/1967 says that the use and the supposed conformation of the territory is an administrative activity that give the authorization and, concerning urban planning, it is on municipality's responsibility. It is derived by a “cascading” system in which there is the State's participation (who has to make the principals of law) and the Regions, that has its influence in order to the municipality's decision. This kind of activity is making creating principals in urban planning and, also, approving the municipality urban planning choices (it's known that the municipal's decision concerning the adoption of the PUC is a complex act because it required to be approved by the Regions).

The importance of urban equalisation is concerning the positive impact that it has for the land owners which obtain positive forecasts to carry out urbanization works and to increase the possibility to build. However, the same urban planning has a negative impact for other people because their properties are often sacrificed for the general interests of the collectivity without possibility to avoid it. All this because the urban equalisation impose to use the public and private spaces for an improvement of the environment and urban territories on the interest of the community.

Also, the administration justice (for exemple: Cons. di Stato – sez.IV n.367/1984) has always stated that unequity treatment between different areas individuated by the PUC is properly inside the urban planning and that the resulting inequality which coming out from it is justified by the characteristics of the zone which makes it more or less suitable for the pursuit of social purposes.

Because of the need for a fair distribution of values and their benefits and sacrifices resulting from urban planning it is necessary to find a solution that meets the need for equality that finds its inspiration in the constitution. In fact, the Article 3 of the Italian Constitution says that all citizens have equal dignity, resulting in equal treatment in terms of the distribution of benefits and burdens within society. Also inside the Charter of European Union rights the Article 20 says that “all people are equal for the law”.

Starting from all this, the “urban equalisation” was positively assessed by the administrative jurisprudence and by the doctrine. “Urban equalisation” consists of the “fair distribution between the owners of the soils”, their “rights to build” and the “real estate values” on the one hand; on the other hand, it consists of the “charges arising from the necessary choices of territorial endowments”. In other words, the technique of the conformation of the territory and real estate is defined as “urban equalization” according to which the urban planning instrumentation of the municipality (P.R.G., now P.U.C. and attuative plans) distributes equally the advantages and disadvantages resulting from municipal planning (discretionaries) and construction choices.

At the base of the institute of “urban equalisation” it has to be indicated the conception of the so-called “distributive justice” which has its roots in the thought of the philosophy of “neoliberalism” and in particular in the thought of the American philosopher Rawls who, starting from classical liberalism, builds a model of social organization that places a renewed contractual conception of its origin on the basis of society.

The social contract, for Rawls and for the neoliberals, must be aimed at connoting, at least in tending, by an impact of morality for which individuals must move in a space and towards a space of concrete ethics according to which the fair distribution of social goods must be realized and the State must be the instrument of this expressing itself as a functional state and not as an end-state.

The mentioned principles were taken up in Italy by the Italian philosopher Salvatore Veca who, noting that every situation has advantages and disadvantages, appeals the fair distribution of the same taking into account that the world does not offer infinite resources and that the individuals involved in the distribution are interested and not indifferent to the criteria that inform it.

In practice, in Italy, the redistribution of the advantages and disadvantages of urban planning has been foreseen and implemented, in the absence of a state law, by regional legislation that has generated many misgivings about whether or not the Constitution is compliant with the Constitution, with regard to the allocation of powers in the matter between the State and the Regions. Perplexity, however, suppose only later with the D.L. No.707/2011 (c.d. Development Decree) converted into Law No.106/2011 and that, in art. 5, provided for the transcription requirement for the transfer contracts of building rights provided for by state or 'regional' regulations, thus admitting for implementation the legislation also of regional rank in the negotiation of building rights and therefore in the area of legislative power.

The urban equalisation it has been the subject of widespread regional legislation by almost all regions (Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lombardy, Puglia, Tuscany, Umbria, Veneto and Trento Autonomous Province) of which, some (such as Campania, Lombardy, Puglia and Veneto) have asked local planners to define the criteria and methods of the implementation of the equalisation of the : in particular, Campania has referred to the P.U.C. (Urban Plan), municipal planning and P.U.A. (Urban Plans of Implementation and, i.e. plans for lottization, recovery of existing building stock, industrial settlement and public and social housing services, etc.) the distribution of building quotas and related obligations between owners included in the areas undergoing territorial transformation through the use of the sectors (partial equalization), regardless of the target of use authoritatively attributed to the area.

The legislation for urban planning has positively upset the traditional conception of planning activity based on acts of a one-sided nature, bringing it within the framework of the contracting, whereas for equal purposes the need to bargain with the Public Administration by the private owners of the land in relation to the benefits and burdens arising from the planning choices to which, therefore, private entities are interested in the public administration.active and collaborative participants.

The legislation for urban planning has positively upset the traditional conception of planning activity based on acts of a one-sided nature, bringing it within the framework of the contracting, given for equal purposes the need to bargain with the Public Administration by the private owners of the land in relation to the benefits and burdens arising from the planning choices in which, therefore, the private stakeholders participate in the active and collaborative.

At the base of the urbanization equalization is in fact the need of the owner of the land not valued as others or devalored because they serve to the community (and in theses available to expropriation) to recover losses by assigning building rights in the same area and/or in other areas of the municipality, marketable rights on the same par with other goods; This is the result of this attitude being the so-called "building rights" "in-flight" with take-off from the ground of the property of origin and "building rights" of "landing" on the land of destination of the same rights that, taking place in the planning that took place, can in the blackberries remain "in flight" and always at that stage commercially availableThis is the result of this attitude being the so-called "building rights" "in-flight" with take-off from the ground of the property of origin and "building rights" of "landing" on the land of the destination of the same rights that, taking place in the planning that took place, can in the blackberries remain "in flight" and always at that stage commercially available.

The recalled planning agreement between the Administration and the Private Sector is its regulatory source in Act 241/1990, which art.11 expressly states that "the proceeding administration (meaning public) may conclude, without prejudice of third parties and in any case in the pursuit of the public interest, agreements with those concerned in order to determine the discretionary content of the final measure or to replace it".

The urbanization equation can be classified, in general, in: a) "two-dimensional" and "three-dimensional" depending on whether it is based on two Plans (a Structural Plan and an Operational Plan) where the structural one is essentially principles and non-binding regulation or three Acts, and foreclosingly the "Plan Document", the "Plan of Rules" and the "Plan of Services" (b) 'a priori and in retrospect' depending on whether it is seen and conceived in the headquarters of General Planning (except in the Lombardy Region where legislation stipulates that it does not have a direct effect on the legal system of soils in the 'Plan Document'), i.e. in the implementation of urban planning; c) "values" or "volumes" depending on whether it indicates only the possibility for which it could be carried out, in the abstract, also through financial transactions, that is, if referring only to the realization of building volume; (d) restricted, enlarged or extended, depending on whether it can be implemented in the same area or also in other areas of the municipality or still throughout the municipality; (e) of "continuous compartment" or "discontinuous" depending on whether it can be implemented in the same "building sector" as defined by Article 23 of the Basic Urban Planning Act (No.1150/1942) or also in other sectors. It should be added that the first system of urbanization equalization is flanked, sometimes completely autonomous and independent, and sometimes at the same time as the equalization described above, as happened in the 2008 planning of the City of Rome, the criterion system of the c.d. "compensation"; and other times, again, you use the criterion of and other times, again, the criterion of "incentive" is used rewarding.

The compensation, which is made in awarding to the owner of the fund that gives its property to the public hand for the purpose of "building shares", was granted legitimate by the Constitutional Court (judgment 179 of 20/05/1999).

Similar and similar institutions to the Italian one have been positively tested in the United States, the United Kingdom, Spain and France. In the United Kingdom, the criterion has been adopted that the role of the private sector is essential in the sense that with the legislative forecasts of the 'Planning and Compensation Act', it requires individuals to enter into agreements to implement land planning. In the political climate following the Franchista dictatorial regime in Spain, the urban Ley de Suelo y Ordenacion was approved, with planning choices and defining rights and obligations related to the right of ownership with a hint of the right equalization of the same.

In France, the territorial organisation legislation has been geared towards involving private, corporate and individual individuals, social associations and the civic population expressed in neighbourhood councils in the planning and implementation of urban policies, and this is also for the purpose of equalling the legal positions of the owners concerned.

The aim is to close by indicating that, without a state law of principle, the regional laws enacted have a varied and differentiated content, so a state law that provides unitary principles and, as far as possible, reduces existing regional legislation to unity, is urgently needed; In addition, the urban matter, now dating back to 1940, must be revisited and reformed in the light of the current needs of the territory's governance, including the environmental good, which has been a sign of particular attention by the Article 9 of the Constitution.

In Parliament, the bill no 113 of 23 March 2018 on urban planning equalisation has already been approved by the Committees of the Chamber of Deputies.

It is immediately warning that the proposal is not about a reconnaissance review and reform of the urban planning law dating back to the 1940s, which would be needed by urban planning in general, "It's not just about the environment of living, it's about the environment of living, it's about the institutions of equalization, compensation and incentives," and yet the same bill in question indicates that the proposal should be made "in the dying years of the adoption of framework legislation on the subject government of the territory", by noting and thus pointing out the need to achieve national urban reform in a non-deferable time.

The proposal, however, in the opinion of the writer presents positive elements as in the part in which directs the legislation of the Regions to provide incentives for private individuals who in the transformation of the territory make use of the international competition procedure of 'architecture', and this must certainly be evaluated favourably as it contributes to ensuring the best integration of the new building in the existing environmental and country environment.