

**L'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA SULLA RECENTE SENTENZA
DEL TAR LAZIO**

Interrogativi che suggerisce la lettura di sentenza del T.A.R. Lazio sul PRG di Roma con la quale sono state annullate previsioni aventi ad oggetto riserve di parte di edificabilità c.d. “aggiuntiva” a favore dell’Amministrazione e la prescrizione dell’applicazione di un contributo straordinario per quote sempre “aggiuntive” di edificabilità

I. Premesse

L’Istituto Nazionale di Urbanistica ritiene in primo luogo opportuno evidenziare che la sentenza del T.A.R. Lazio sul piano regolatore di Roma cui si fa riferimento (sentenza della Sez. II bis, 4.2.10 n. 1524) conferma l’ammissibilità del ricorso, in sede di pianificazione urbanistica, all’applicazione di modelli perequativi-compensativi, ma si limita ad affermare l’illegittimità di alcune previsioni aventi ad oggetto una riserva parziale di edificabilità aggiuntiva a favore dell’Amministrazione e la prescrizione di un contributo straordinario da applicare con riferimento a quote, anch’esse aggiuntive, di edificabilità.

L’Istituto, anche nella presente occasione, rinnova la sua istanza di approvazione di una legge quadro sul governo del territorio che ormai da lungo tempo avanza, evidenziando che in essa debbono anche trovare sede alcuni principi in tema di conformazione della proprietà a fini edificatori e di perequazione e compensazione, che in larga misura o comunque in parte possono, però, essere considerati non innovativi ma confermativi di principi

enucleabili dal vigente ordinamento urbanistico statale e più agevolmente individuabili (a suo avviso) a valle dell'ormai datato superamento della tesi dell'inerenza dell'edificabilità.

II. Interrogativi e considerazioni di ordine culturale urbanistico indotti dalla sentenza

Premesso quanto sopra, perplessità l'Istituto deve manifestare per alcune "chiusure" che contraddistinguono la sentenza del T.A.R. la cui lettura suggerisce di porsi o nuovamente porsi i seguenti interrogativi accompagnati o preceduti da alcune brevi considerazioni.

a) Si è già sopra ricordato che, ormai da tempo, in sede cultural urbanistica e non solo, si considera superata e comunque non condivisibile la tesi dell'inerenza dell'edificabilità che, per lungo tempo, ha trovato in varie sedi adesione.

Da tempo sembrerebbe che venga pressoché unanimemente ritenuta fondata la tesi della conformazione, tesi secondo cui l'edificabilità non inerisce alla proprietà ma può essere attribuita (e non deve necessariamente essere attribuita) ab extra in sede di esercizio delle funzioni di pianificazione.

Si fa riferimento a quella edificabilità (conviene ricordarlo) che non si deve certo ad un impegno incrementativo dei proprietari delle aree oggetto di destinazione insediativa e si deve, invece, agli investimenti della collettività in infrastrutture ed all'esercizio delle funzioni di pianificazione.

Tale pregiudiziale riconoscimento si è avuto (e non poteva che essere così) nel 1980 con la nota relazione della Commissione Sandulli la quale aveva, in via principale, avanzato un'ipotesi di riforma comportante la avocazione, alla mano pubblica dell'edificabilità prevista dai piani nella sua interezza.

L'indicata asserzione sulla fonte dell'edificabilità può comunque valere al fine di chiarire le ragioni per le quali comunque occorre, già adesso, riconoscere, alla luce (si badi bene) di principi desumibili della vigente legislazione statale e alla luce del vigente disciplina della pianificazione urbanistica, fondatezza alla tesi della conformazione ovverosia dell'attribuzione ab extra (non necessaria ma possibile) dell'edificabilità, concessione che ben può essere accompagnata dalla prescrizione di varie condizioni ritenute necessarie a fini di corretto sviluppo urbanistico.

Il riconoscimento dell'ammissibilità del trasferimento di c.d. diritto edificatorio da un'area avente destinazione insediativa ad un'altra o da area avente destinazione ad attrezzature o servizi pubblici su aree edificabili contribuisce, insieme alle suddette ovvie considerazioni sulle reali fonti dell'edificabilità, ad evidenziare la necessità di escludere l'inerenza suddetta.

b) E' però da paventare che la tesi dell'inerenza permanga sul proscenio urbanistico italiano in forza di un travestimento o, in altri termini, di distorsioni in sede di adesione all'opposta tesi dalla conformazione mediante i Piani.

Alla luce della sentenza della quale si discute sembrerebbe che qualche preoccupazione sia proprio da manifestare in merito.

In breve si ha l'impressione che, pur partendo da un corretto presupposto, ovverosia pur riconoscendo che fonte dell'edificabilità è il piano, in alcune sedi si ritenga, a causa di una sorta di vischiosità cultural-giuridica, che l'edificabilità che pur non inerisce, una volta prevista dai piani, debba necessariamente "inerire" alla proprietà e, per giunta, senza la possibilità di limitazioni, che pur potrebbero considerarsi suggerite, oltretutto, dalla

necessaria attenta considerazione del principio costituzionale sulla funzione sociale della proprietà.

c) Pur se, nell'attuale ordinamento, sembrerebbe che ciò che può essere indicato come il nucleo essenziale della conformità edificatoria non inerisca ma debba comunque essere attribuito alla proprietà, appare doveroso chiedersi se possa o meno dubitarsi della necessaria configurabilità, in tale contesto, di una vera e propria "dannazione", quella alla concessione alla proprietà di tutta l'edificabilità correttamente ipotizzabile, senza se e senza ma, ovverosia senza contenimenti parziali, riserve e condizioni quali quelli di cui alle norme del PRG di Roma che sono stati oggetto di annullamento.

In altri termini, non si ritiene che, alla luce dei principi che già oggi, a nostro modesto avviso, valgono, e che con la tanto a lungo attesa legge quadro potranno essere oggetto di chiarimenti e (sicuramente) anche di approfondimenti, sia da considerare giuridicamente inammissibile che un'edificabilità aggiuntiva rispetto al suddetto nucleo essenziale, eventualmente ritenuta in sede di pianificazione possibile (ma non necessaria), venga concessa solo a condizione che la proprietà accetti una parziale riserva a favore della pubblica amministrazione.

Inoltre non si vede perchè non solo l'edificabilità comunque da riconoscere alla proprietà come edificabilità di base (comunque da prevedere), ma anche detta ulteriore edificabilità, che risulta possibile (ma non indispensabile) prevedere, non possa essere oggetto, oltre che della suddetta riserva parziale, anche di una concessione condizionata ad apporti straordinari al processo di riqualificazione urbana, all'elevazione della dotazione di servizi pubblici etc. mediante il versamento di appositi contributi o altrimenti.

d) E' da ricordare che di recente il Consiglio di Stato, subito dopo la suddetta sentenza del TAR Lazio, ha riconosciuto, con decisione della IV sezione n. 216/10 relativa al piano regolatore di Padova, la legittimità di previsione, in forza della quale, a fronte della possibilità di realizzare sul 20% di un'area, per il resto destinata a verde pubblico, una edificabilità corrispondente ad un indice (contenuto) da calcolare sull'intera area, deve essere ceduta gratuitamente all'Amministrazione comunale una parte della stessa pari all'80%.

Si ritiene di potere ben supporre che a tale conclusione il Consiglio di Stato sia pervenuto considerando l'edificabilità come il frutto di una conformazione e non come qualcosa di inerente e considerandola, altresì, suscettiva di concentrazione o trasferimento e utilizzabile solo a condizione del contributo straordinario all'elevazione della dotazione di servizi pubblici rappresentato, in quella fattispecie, dalla cessione gratuita al Comune di ben i quattro quinti dell'area.

Nella sostanza nell'indicato caso ben può essere asserita la ricorrenza di un'ipotesi di contributo straordinario ritenuta dal giudice amministrativo ammissibile.

Basti considerare il rapporto tra aree cedute di estensione molto superiore a quelle occorrenti per il rispetto degli standard, da un lato, e, dall'altro, l'edificabilità concessa e l'estensione dell'area sulla quale la stessa deve essere concentrata.

D) Si aggiunge che la tesi della conformazione – che, ad avviso di questo Istituto, può essere accompagnata da prescrizioni di riserve e condizioni, quanto meno per le parti eccedenti uno zoccolo minimo di edificabilità – sembra sia da sostenere anche alla luce della disciplina che, sin dai tempi della legge-ponte, trova applicazione per i territori non pianificati.

Con la stessa viene nella sostanza esercitata una funzione di supplenza, disponendo l'ammissibilità nei centri abitati solo di interventi di recupero edilizio leggero (fino al risanamento conservativo) ed escludendo l'edificabilità delle aree libere e prescrivendo transitoriamente indici molto bassi per le aree site fuori dai centri stessi.

Come si vede, ai fini perseguiti con il PRG di Roma non sembra debbano attendersi nuovi principi ed una nuova disciplina della proprietà fondiaria.

L'attuale ordinamento non sembra contraddistinto dal "tabù" del necessario riconoscimento, senza se senza ma e senza limiti, del frutto di una conformazione affidata ai piani da una legislazione che, in assenza degli stessi, supplisce con le disposizioni suddette.

Si aggiunge per quanto superfluo, che nell'interpretare la legislazione stessa e nell'enucleare da essa principi da rispettare in sede di esercizio delle funzioni di pianificazione, non è certo da omettere di prestare attenzione al principio costituzionale sulla funzione sociale della proprietà.

Eventuali dubbi sembra proprio che debbano esser risolti alla luce dello stesso.

Una attenta considerazione di detto principio non sembra che suggerisca di affermare la necessità di una attribuzione piena alla proprietà non solo del nucleo essenziale della conformazione edificatoria o, in altri termini, dell'edificabilità che comunque risulta in sede di pianificazione necessario o fortemente opportuno prevedere, ma anche e senza condizioni e senza limiti dell'edificabilità aggiuntiva che anche si ritiene di poter prevedere.

Ben possono i proprietari e gli operatori interessati dare adesione alla proposta di incrementi condizionati a riserve parziali a favore dell'Amministrazione o contributi

straordinari, se non ritengono di limitarsi ad utilizzare la edificabilità comunque attribuita alle loro aree.

Perché mai la società civile dovrebbe ancora subire la suddetta dannazione?