

Disciplina della perequazione, delle compensazioni urbanistiche. Fiscalità urbanistica. Disciplina degli accordi pubblico-privato (e del convenzionamento)

Paolo Galuzzi, Stefano Stanghellini

Il presente contributo sintetizza alcuni temi di approfondimento su perequazione urbanistica, fiscalità urbanistica e disciplina degli accordi pubblico-privato. A tal fine si prefigge di incorporare e valorizzare gli esiti delle numerose iniziative promosse dall'Istituto che si sono svolte su questi temi – o su argomenti affini – nell'ultimo anno: a partire dalle iniziative del Novantesimo (in particolare il ciclo di incontri relativi a "Urbanistica diritto di edificare rendita: dall'espansione urbana alla città da rigenerare") fino agli incontri in corso sulla "rigenerazione urbana" organizzati in preparazione del Convegno de L'Aquila sulla "Semplificazione e governo del territorio", riprendendone e sviluppandone alcuni contenuti.

Tali iniziative, spesso disponibili sui canali online dell'Istituto nazionale di urbanistica, rappresentano una preziosa base di partenza per allargare ed arricchire le elaborazioni su queste linee di ricerca, stringendo insieme i temi della perequazione urbanistica e territoriale con quelli del negoziato pubblico-privato e della relativa disciplina.

Preliminarmente è stato utile concentrare il lavoro su tre aspetti fondamentali, da cui far conseguire *la ratio* di una disciplina generale e lo sviluppo logico applicativo seguito nei successivi paragrafi, aiutando un processo di avvicinamento alla stesura di un vero e proprio articolato legislativo:

1. la perequazione intesa come uno dei principi costitutivi del governo del territorio;
2. la perequazione come metodo della pianificazione urbanistica della trasformazione e della rigenerazione urbana;
3. la perequazione come base e precondizione per il conseguimento degli accordi negoziali.

La perequazione urbanistica

L'istituto della perequazione urbanistica e degli eventuali connessi dispositivi incentivanti e compensativi è riconosciuto dalle leggi di numerose Regioni, e la circolazione dei diritti edificatori dal Codice civile. La perequazione fissa le regole urbanistiche di equità, trasparenza e sostenibilità per lo svolgimento dei processi negoziali che conducono agli accordi pubblico-privati negli interventi complessi di trasformazione urbanistica e rigenerazione urbana. A tal fine la perequazione incorpora eventuali dispositivi incentivanti supportati da sistemi di valutazione economico-finanziaria e multidimensionale per rendere il negoziato trasparente e funzionale al raggiungimento degli obiettivi del piano ed il suo esito fondato su basi oggettive.

La perequazione come principio

La perequazione realizza, nel governo del territorio, i principi dell'eguaglianza e dell'equità sanciti dall'art. 3 della Costituzione. La perequazione si realizza fra Comuni ovvero fra proprietà di beni immobili interessati dalle scelte di pianificazione. Nel primo caso, la perequazione territoriale persegue l'equità fra territori, curando che le opportunità di cui possono beneficiare i territori avvantaggiati producano effetti positivi anche nei territori svantaggiati. La perequazione territoriale opera attraverso le scelte degli strumenti di pianificazione territoriale, che trovano coerenza, configurazione e conformazione negli strumenti di pianificazione comunale o unionale.

Nel secondo caso, la perequazione urbanistica persegue l'indifferenza dei proprietari di beni immobili alle scelte operate dai Comuni

singoli o associati attraverso i propri piani urbanistici e si realizza attraverso l'equa ripartizione tra i proprietari immobiliari dei benefici e degli oneri generati da tali scelte.

La perequazione come metodo della pianificazione urbanistica: criteri e metodi

La perequazione urbanistica è realizzata dai piani urbanistici dei Comuni e delle loro Unioni attraverso l'attribuzione di capacità edificatoria agli immobili oggetto di trasformazione o rigenerazione urbanistica secondo criteri di oggettività ed equità, la concentrazione di tale capacità edificatoria su parte degli stessi, la cessione gratuita al Comune quali dotazioni urbanistiche e territoriali (comprese eventuali aree per Erp/Ers) di terreni rimasti privi di capacità edificatoria per effetto della suddetta concentrazione, la definizione delle opere pubbliche o di uso pubblico connesse agli interventi urbanistici previsti con l'assunzione in tutto o in parte degli oneri che gli interventi comportano. La componente strutturale e strategica del piano urbanistico generale definisce i criteri e le regole generali applicative della perequazione, da osservarsi nella formazione del piano urbanistico operativo, dei piani urbanistici attuativi, degli accordi operativi e di altre equivalenti modalità attuative, i quali provvedono ad attuarla perseguendo il bilanciamento dei benefici e dei costi per le proprietà coinvolte. La capacità edificatoria è attribuita alle proprietà immobiliari in misura percentuale alla loro consistenza e al loro valore agli affetti tributari. Gli immobili oggetto di perequazione urbanistica sono aggregati in ambiti e/o comparti attuativi per iniziativa dei loro proprietari, eventualmente dietro invito del Comune. Tali ambiti

possono essere costituiti da parti anche non contigue, così come nel comparto possono essere aggregati sia immobili finitimi che immobili non contigui, nonché immobili ai quali può essere attribuita una capacità edificatoria differenziata in virtù della loro diversa suscettività edificatoria oggettivamente riscontrabile.

Perequazione e diritti edificatori

Per effetto dell'approvazione dello strumento urbanistico convenzionato conformativo che realizza la perequazione urbanistica, la capacità edificatoria attribuita ai terreni dà luogo a diritti edificatori, attribuiti indipendentemente dalle destinazioni d'uso. I diritti edificatori sono trasferibili e liberamente commerciabili all'interno dell'ambito e/o comparto perequato o anche su terreni esterni al comparto secondo i criteri e le regole generali stabilite nella componente strutturale-strategica del piano. Il trasferimento dei diritti edificatori è soggetto a trascrizione ai sensi dell'art. 2643 co. 2-bis CC ed a notificazione al Comune. Il trasferimento dei diritti edificatori è soggetto a trascrizione anche nella banca dati catastale, con attribuzione dei diritti edificatori alle particelle catastali. La durata dei diritti edificatori generati dalla perequazione urbanistica è pari al periodo di validità dello strumento urbanistico che li ha generati.

Aspetti attuativi della perequazione (consorzi e comparti)

I proprietari degli immobili dell'ambito la cui trasformazione è disciplinata dalla perequazione urbanistica si associano in forma consortile su invito del Comune o per propria iniziativa, e propongono al Comune il piano attuativo del comparto (mediante piani urbanistici attuativi o accordi operativi o altri strumenti assimilabili definiti dalle leggi regionali), eventualmente articolato in sub-comparti. Per la costituzione del consorzio e l'attuazione del comparto è sufficiente l'adesione delle proprietà rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili agli effetti delle imposte immobiliari. Il Comune, approvato il piano attuativo, invita i proprietari non aderenti al consorzio a comunicare la loro adesione entro il termine di trenta giorni. Decorso infruttuosamente tale termine, in seguito alla costituzione del consorzio ed alla stipulazione della convenzione, il consorzio è abilitato a promuovere la procedura espropriativa, facendosi carico dei relativi oneri ai sensi del Dpr n. 327 del 2001.

Incentivazione e compensazione

Le Regioni, con propria legge, possono disciplinare la costituzione di diritti edificatori con finalità incentivante o compensativa da parte dei Comuni nell'ambito della loro strumentazione urbanistica. Sia i diritti edificatori incentivanti che quelli compensativi sono attribuiti alla proprietà immobiliari dall'atto comunale che ha riconosciuto la premialità ovvero la compensazione, sono soggetti a trascrizione ai sensi dell'art. 2643 co. 2-bis CC e sono liberamente commerciabili. I contratti di trasferimento dei diritti edificatori sono notificati al Comune. I Comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni urbanistiche aventi ad oggetto la realizzazione di opere e servizi pubblici, non già oggetto di perequazione urbanistica, il ricorso a forme di compensazione in alternativa alla espropriazione per pubblica utilità ed alla esecuzione di opere pubbliche. La durata dei diritti edificatori di origine compensativa, in quanto controprestazione per la cessione di un bene o di un'opera, non è soggetta a limitazione temporale. I Comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle loro politiche urbane, il ricorso ad incentivazioni sotto forma di attribuzione di diritti edificatori. La durata dei diritti edificatori di origine premiale è soggetta allo stesso termine di validità temporale dell'atto che ha determinato l'incentivazione.

I trasferimenti di beni immobili e di diritti edificatori comunque denominati che intervengono in forza di modalità perequative, compensative e premiali di attuazione delle previsioni urbanistiche sono soggetti all'imposta di registro nella misura dell'1% e alle imposte ipotecarie e catastali, se dovute, in misura fissa. Le aree occorrenti per la realizzazione di attrezzature e di servizi pubblici non acquisite gratuitamente dalle amministrazioni in applicazione della disciplina perequativa, possono comunque essere oggetto di espropriazione in attuazione dei vincoli ablativi su di esse imposti, che hanno durata quinquennale.

Perequazione territoriale e fiscalità urbanistica (immobiliare locale e territoriale)

Il sistema tributario vigente agisce sui costi di costruzione, sul maggior valore immobiliare prodotto, sulla proprietà immobiliare, sui trasferimenti di proprietà, sull'uso degli immobili privati e su quello degli spazi pubblici. È il risultato di disposizioni di legge stratificatesi nel corso dei decenni: alcuni tributi sono introitati dai Comuni, altri dallo

Stato, spesso hanno basi imponibili improprie. Occorre orientare la revisione del sistema tributario verso la semplificazione, verso la rigenerazione urbana ed anche verso una fiscalità di scopo. La riflessione al riguardo rimane frammentaria, di qui la necessità di proporre una revisione del sistema tributario a partire dall'aggiornamento della concezione ispiratrice di ogni misura fiscale.

La perequazione territoriale

La perequazione territoriale integra i piani delle Città metropolitane, delle Province e delle Unioni dei Comuni, con accordi istituzionali tra gli enti territoriali coinvolti inerenti alla ripartizione dei tributi originati in un Comune dall'effettuazione di interventi comportanti trasformazione urbanistica del territorio. La perequazione territoriale si connette, sotto lo specifico profilo urbanistico-territoriale, al principio sancito per il territorio nazionale dall'art. 119 della Costituzione.

I tributi che possono essere impiegati, in tutto o in parte, nella perequazione territoriale praticata all'interno di un territorio metropolitano, provinciale o intercomunale, sono il contributo straordinario sul maggior valore immobiliare generato da varianti agli strumenti urbanistici, nonché gli oneri di urbanizzazione secondaria, le monetizzazioni per mancate cessioni di aree a standard, il contributo sul costo di costruzione, l'imposta municipale unica relativamente agli immobili realizzati per effetto delle varianti urbanistiche o agli interventi comportanti consumo di suolo. Le Regioni, con propria legge, disciplinano le modalità attuative della perequazione territoriale.

Fiscalità urbanistica e territoriale

È avvertita la necessità che la legge dello Stato disciplini il sistema tributario in modo da contrastare il consumo di suolo ed incentivare la rigenerazione urbana, la resilienza e più in generale in modo da favorire l'attuazione di politiche di interesse urbanistico, sociale ed economico, ambientale e culturale. Fermo restando quanto stabilito dalla legislazione vigente in materia tributaria e di autonomia fiscale nell'ambito del governo del territorio, la fiscalità urbanistica e territoriale potrà trovare applicazione oltre che per gli interventi di trasformazione, anche per gli insediamenti esistenti che risultino beneficiari di politiche, programmi e progetti di intervento nel campo dei trasporti, delle problematiche abitative, dell'ambiente, dell'efficienza energetica, delle dotazioni

di attrezzature e servizi pubblici.

Per quanto riguarda l'Imu, in quanto imposta di tipo patrimoniale, si rende necessario aggiornare i valori catastali degli immobili di costruzione più lontana nel tempo, così da rendere omogenea ed equa la base imponibile ai fini della sua applicazione, nonché delle altre imposte immobiliari. In ambito catastale e fiscale, merita di essere riconsiderata la disciplina delle unità immobiliari classificate F/2, così da limitare l'esclusione dalle imposte agli edifici effettivamente collabenti e da disincentivare, con penalizzazioni fiscali, il non uso dei beni immobili. Più in generale, occorre procedere alla riforma degli estimi catastali, in modo tale che le basi imponibili siano determinate in base a criteri aderenti alle attuali tipologie e utilizzazioni del patrimonio edilizio nazionale, siano tutte equamente relazionate ai valori venali e reddituali, siano dinamicamente aggiornabili in relazione al mutare delle caratteristiche proprie e del contesto urbanistico. Va infatti affermato il principio della distinzione della conoscenza tecnica, riguardante il valore della base imponibile, dalla scelta politica, inerente la natura delle imposte, le loro condizioni applicative, la misura delle aliquote fiscali, l'ammontare del gettito totale.

Su questa base conoscitiva, le proprietà immobiliari valorizzate dalla realizzazione di infrastrutture o attrezzature urbane, al pari di altri Paesi in cui è praticata la 'cattura del valore', potrebbero concorrere a finanziare la realizzazione di opere di interesse pubblico destinate a migliorare la qualità della vita urbana. Ai fini della applicazione delle disposizioni di legge in materia tributaria, sono da considerare aree fabbricabili quelle oggetto di conformazione edificatoria in forza di piani urbanistici attuativi comunque denominati, della componente operativa della pianificazione comunale, di accordi pubblici o pubblico-privato, nonché gli immobili soggetti a previsioni di nuova edificazione con permesso di costruire. I Comuni, nell'ambito dei loro compiti di accertamento tributario, determinano i valori venali di riferimento ai fini Imu.

Contributi di costruzione (oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e contributo per la rigenerazione urbana)

Gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria di cui all'articolo 16 del Testo unico dell'edilizia approvato con il Dpr 6 giugno 2001 n. 380, sono disciplinati e definiti dalle Regioni considerando i costi effettivi delle

opere di urbanizzazione primaria, secondaria e indotta inerenti alle trasformazioni urbanistiche caratterizzanti i territori comunali. Gli oneri di urbanizzazione devono assicurare l'effettiva copertura dei costi di urbanizzazione ed essere commisurati ai futuri interventi di manutenzione delle opere di proprietà comunale. Il gettito degli oneri di urbanizzazione deve essere utilizzato esclusivamente per le opere di urbanizzazione, avendo cura che il loro impiego sia collegato, in misura prevalente, agli ambiti urbani che li generano. Gli oneri di urbanizzazione sono scomputati dai costi delle opere di urbanizzazione a carico dei soggetti attuatori. Il contributo sul costo di costruzione di cui all'art. 16 del Testo Unico dell'edilizia approvato con il Dpr 6 giugno 2001 n. 380 è sostituito dal contributo per la rigenerazione urbana ed il suo gettito è finalizzato alla copertura dei costi inerenti la riabilitazione delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche o di uso pubblico, nonché per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale a canone sociale e moderato. Le Regioni disciplinano il contributo commisurandolo ai costi effettivi di costruzione ovvero parametrandolo ai valori pubblicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare (Omi) dell'Agenzia delle entrate in ragione dei criteri omogenei di determinazione in ambito nazionale.

Nell'ambito della disciplina del contributo di costruzione, le Regioni stabiliscono il campo di variabilità delle tre componenti del contributo, in modo da agevolare la rigenerazione urbana e la produzione di alloggi sociali, e da penalizzare l'urbanizzazione di nuove aree.

Regime agevolato per ambiti speciali di rigenerazione urbana

Si propone che la legge dello Stato dia alle Regioni la possibilità di individuare d'intesa con i Comuni, in via sperimentale, un numero ristretto di ambiti urbani in condizioni di particolare degrado cui riconoscere un regime fiscale agevolato per il periodo necessario alla realizzazione di un programma di rigenerazione. Le agevolazioni da riconoscere a tali 'zone urbane speciali' potrebbe riguardare la proprietà, le compravendite, le utilizzazioni dei beni immobili oggetto degli interventi di rigenerazione ed avere, ad esempio, durata decennale. In ossequio al rispetto dei vincoli di bilancio dello Stato, la sperimentazione sarebbe utile per verificare se le successive maggiori entrate fiscali siano in grado di compensare il mancato

gettito e, in caso affermativo, la durata del successivo arco temporale necessario per il recupero delle minori entrate fiscali.

Accordi urbanistici pubblico/privato

Ai sensi dell'art. 11 della Legge 241 del 1990 i Comuni possono concludere, nel perseguimento del pubblico interesse e senza pregiudizio dei diritti dei terzi, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto degli strumenti urbanistici. Gli accordi sono assunti con provvedimento motivato del Consiglio comunale, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento dei soggetti privati. Gli accordi sono soggetti alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione degli atti di pianificazione che li recepiscono.

Le proposte sono presentate da soggetti aventi titolo al successivo rilascio del permesso di costruire. Le proposte relative a beni immobili di proprietà pubblica sono avanzate nei modi e nelle forme disciplinate art. 183, comma 15 e 16 del Dlgs 50/2016. Le proposte possono comprendere l'utilizzo di diritti edificatori di origine perequativa, compensativa e premiale.

Le Regioni disciplinano i contenuti minimi che le proposte dovranno contenere sotto il profilo dell'assetto urbanistico ed edilizio, delle prestazioni qualitative, ambientali ed energetiche da conseguire, degli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico offerto dal privato, della fattibilità economico-finanziaria, delle connesse garanzie economico-finanziarie, delle modalità e procedure di valutazione da espletare ai fini della loro procedibilità, anche attraverso l'interlocuzione con il soggetto presentatore al fine di migliorare il beneficio pubblico e di renderlo funzionale alle politiche e agli strumenti di governo del territorio. ■

Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro hanno contribuito: Roberto Gerundo, Giancarlo Mastrovito, Luca Nespolo, Francesco Rotondo, Piergiorgio Vitillo.