

LEGGI REGIONALI

A CURA DI Confappi

PUGLIA

Tetti pubblici in affitto a privati
Deliberazione giunta 23 febbraio 2010, n. 515
Approvate le linee guida per il miglioramento della sostenibilità ambientale degli edifici pubblici a destinazione terziaria. Punto cardine è la concessione di contributi a quelle amministrazioni che danno in locazione i tetti a società private per l'installazione di impianti fotovoltaici e ne incassano un canone. La potenza installata non deve essere inferiore a 200 kW (100 kW per i Comuni fino a 10 mila abitanti) e superiore a 1 MW.
Bur n. 50 del 16 marzo 2010

Eolico e Via

Deliberazione giunta 3 marzo 2010, n. 595
Chiarimenti sull'installazione degli impianti eolici e relative procedure di Valutazione di impatto ambientale (Via), per identificare quale procedura, transitoria o definitiva, va applicata.
Bur n. 51 del 17 marzo 2010

Bloccati i centri commerciali

Legge n. 5 del 25 febbraio 2010
Sospende la presentazione delle domande di apertura di grandi strutture di vendita fino alla data di approvazione del regolamento previsto dall'articolo 2 della legge regionale 11/2003. Il regolamento dovrà essere approvato entro il 31 ottobre 2010 e fissa la data di presentazione delle domande.
Bur n. 40 del 2 marzo 2010

VENETO

Urbanistica, dimissioni

Legge n. 11 del 16 febbraio 2010
Sancta la regola generale che tutti gli interventi di recupero sugli immobili esistenti, compresi quelli di ristrutturazione edilizia, non necessitano di piani attuativi. Abrogato il termine del 30 giugno 2007 per la presentazione della documentazione per le domande di condono edilizio: i Comuni devono riesaminare le domande rigettate per mancato rispetto del termine. Ridotti quasi tutti i termini concessi ai Comuni per la formazione dei piani urbanistici attuativi e alle province per sollevare obiezioni a proposito. Procedure urbanistiche più snelle per i piani di cessione e valorizzazione del patrimonio edilizio dei Comuni, che costituiscono di per sé varianti agli strumenti urbanistici.
Bur n. 15 del 19 febbraio 2010

Facciate tirate a cera

Legge n. 11 del 16 febbraio 2010
Per nuove costruzioni, interventi di ristrutturazione, restauro e manutenzione delle pareti di edifici, viene dettato un obbligo inedito: per l'altezza di due metri, tutte le superfici esterne facilmente raggiungibili dei palazzi dovranno essere coperte da una sorta di cera, che ha lo scopo di far "da sfondo" a scritte ed imbrattamenti. Così, con un colpo di idropulitrice ad acqua calda, graffiti e tags spariranno, lasciando il muro pulito senza bisogno di solventi.
Bur n. 15 del 19 febbraio 2010

PROVINCIA DI TRENTO

Piano casa

Legge n. 4 del 3 marzo 2010
Dopo essere l'unico ente locale che non ha aderito all'Intesa sul piano casa, la provincia di Trento ne vara uno suo proprio. Ammessi solo gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici a prevalente destinazione residenziale esistenti alla data del 5 marzo 1995, con presentazione della domanda entro il 5 marzo 2011. Il bonus volumetrico è fino al 15%, ma sale al 25% per gli edifici con caratteristiche di edilizia residenziale pubblica destinati alla locazione. Gli immobili devono essere in stato di degrado o obsolescenza energetica o architettonica, o essere comunque incongrui rispetto al contesto. Il progetto deve essere affisso in comune per un mese, esaminato per parere obbligatorio del Comune entro un altro mese e in seguito assentito dalla Giunta provinciale, anche ai fini dell'eventuale autorizzazione paesaggistica. Il contributo di costruzione è rapportato solo all'incremento (esenti però gli immobili destinati alla locazione).
Bur straordinaria 4 marzo 2010

UFFICIO STUDI Confedilizia

Pianificazione. La mancanza di un quadro normativo nazionale rende difficili le scelte di costruttori ed enti locali

Diritti edificatori a vendita incerta

Le bocciature dei Tar frenano la cessione della possibilità di costruire nei Prg

Guido A. Inzaghi

Una leva importante nella pianificazione, ma molto difficile da usare. Anche a causa di un quadro di regole nazionali non abbastanza definito. È la perequazione urbanistica: una tecnica in base alla quale - in estrema sintesi - lo stesso indice edilizio viene "spalmato" su aree di grandi dimensioni. La filosofia della perequazione è quella che tecnicamente si chiama «indifferenza della proprietà dei suoli rispetto all'edificazione». Secondo questo modello, infatti, chi vuole costruire più di quanto previsto dall'indice edilizio, deve acquistare altri terreni (denominati aree di edificabilità teorica o di decollo degli indici perequati). Dopodiché, cederà questi terreni al Comune e trasferirà i diritti edificatori sul proprio terreno indifferente (chiamato quindi area effettivamente edificabile o di atterraggio della volumetria teorica).

La perequazione è applicata da diversi Comuni italiani e può essere di due tipi:

■ allargata, riferita tendenzialmente a tutto il territorio comunale;

■ ristretta, riferita ai comparti oggetto degli strumenti urbanistici attuativi (piani particolareggiati, di lottizzazione e di recupero, programmi integrati di intervento e di riqualificazione solo per citarne alcuni).

A fare da cornice alle scelte comunali manca, però, una disciplina nazionale, soprattutto nel caso della perequazione allargata. E non sempre le leggi regionali sono intervenute a colmare la lacuna. La mancanza di un riferimento normativo - capace di garantire un sicuro contesto di legittimità alle previsioni di carattere perequativo dei piani urbanistici approvati nelle regioni sprovviste di una legge - è stata sanzionata dal Tar Lazio con la decisione 2385 del 17 febbraio scorso, che ha annullato i meccanismi perequativi del Prg di Roma, proprio per «la carenza di base legislativa adeguata delle

previsioni delle norme tecniche d'attuazione impugnate, non solo a livello statale, ma anche a livello regionale». Il Prg romano attribuisce alle aree una potestà edificatoria, salvo poi sottrarre una parte: ed è questo il meccanismo ritenuto illegittimo.

Secondo questa lettura, dunque, ogni proprietario dovrebbe poter sfruttare tutta l'edificabilità della propria area (il costruttore, nell'immediato, se ne avvantaggerebbe, ma verrebbe meno la dinamica di scambio "virtuoso" dei diritti edificatori). Sul punto, però, bisogna attendere la pronuncia del Consiglio di Stato, rilevando che altri precedenti hanno riconosciuto legittimità alla perequazione anche laddove non attuativa di previsioni normative regionali (tra cui Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2006, n. 2258; Tar Emilia Romagna Bologna, sez. I, 19 dicembre 2001, n. 1286; Tar Veneto, sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504).

Peraltra, anche dove esiste

La normativa

Le leggi regionali

La perequazione è espressamente prevista in Lombardia (articolo 11, legge 12/2005), in Veneto (articolo 35, legge 11/2004), in Friuli Venezia Giulia (articolo 31, legge 5/2007), in Toscana (articolo 60, legge 1/2005), in Emilia Romagna (articolo 7, legge 20/2000), in Umbria (articolo 29, legge 11/2005), in Puglia (articolo 14, legge 20/2001), in Campania (articolo 32, legge 16/2004), in Basilicata (articoli 33 e 34 legge 23/1999), in Calabria (articolo 54, legge 19/2002), in Provincia di Trento (articoli 53 e 54 legge provinciale 17/2008), in Provincia di Bolzano (articolo 55-bis, legge provinciale 13/1997).

una normativa regionale, alcuni giudici amministrativi hanno evidenziato le difficoltà che comunque i Comuni affrontano nel predisporre strumenti perequativi. È questo insegnamento che si può trarre dalla sentenza assunta il 17 settembre scorso dal Tar Lombardia, che ha annullato il piano di governo del territorio (Pgt) del Comune di Buccinasco. Il Pgt si era mosso all'interno del quadro della legge regionale lombarda 12/2005, ma secondo il giudice l'aveva applicata in modo scorretto, errando nella distinzione tra la «perequazione» e la «compensazione» disciplinate dall'articolo 1 della legge lombarda.

Secondo i giudici, «la cessione perequativa si caratterizza per il fatto che il terreno che sarà oggetto di trasferimento in favore dell'amministrazione sviluppa volumetria propria (espressa, appunto dall'indice di edificabilità territoriale che gli viene attribuito) che, però, può essere realizzata solo sulle aree su cui deve concentrarsi l'edificabilità (aree alle quali è attribuito un indice urbanistico adeguato a ricevere anche la cubatura proveniente dai terreni oggetto di cessione)». La cessione compensativa, invece, è il meccanismo in base al quale - in sede di pianificazione generale del territorio - l'amministrazione locale riconosce una compensazione (aree in permuta o diritti edificatori da sfruttare in altre aree) al privato che sia proprietario di aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche e/o di servizi, a fronte della loro cessione.

Anche a vantaggio delle Regioni dotate di una legge sulla perequazione è allora opportuno che lo Stato detti principi chiari in materia e risolva i problemi che la prassi applicativa ha comunque denunciato rispetto ai rapporti civili e ai riflessi fiscali che la normativa regionale non può comunque risolvere. In mancanza, gli sforzi dei Comuni rischiano di essere velleitari.

La circolazione dei «titoli»

L'amministrazione locale, al momento di predisporre lo strumento urbanistico generale, attribuisce un indice edificatorio identico a un insieme di aree, indipendentemente dalla destinazione d'uso dei suoli



Contestualmente, l'amministrazione individua aree di decollo (aree su cui il diritto edificatorio ivi prodotto non è esercitabile) e aree di atterraggio (aree nelle quali tutti i diritti edificatori possono essere sfruttati)

Il privato proprietario dell'area di atterraggio intenzionato a costruire più di quanto consentito dall'indice edificatorio, acquista una o più aree di decollo

Con la stessa operazione, il privato cede gratuitamente al Comune l'area di decollo trattenendone i diritti edificatori che trasferisce sull'area di atterraggio

Gli altri meccanismi

La compensazione

È il meccanismo in base al quale - in sede di pianificazione generale del territorio - l'amministrazione locale riconosce una compensazione (aree in permuta o diritti edificatori da sfruttare in altre aree) al privato che sia proprietario di aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche e/o di servizi, a fronte della loro cessione. È prevista in Lombardia (articolo 11, legge 11/2005), Veneto (articolo 37,

legge 11/2004), Friuli Venezia Giulia (articolo 32, legge 5/2007), Umbria (articolo 30, legge 11/2005), Puglia (articolo 21, legge 3/2005) e Provincia di Trento (articolo 35, legge 17/2008).

L'incentivazione

L'incentivazione consiste in un meccanismo premiale riconosciuto in capo al proprietario che realizza interventi di riqualificazione urbana (miglioramento della

qualità urbana, paesaggistica, architettonica ed ambientale, interventi di edilizia residenziale pubblica) oppure elimini elementi di degrado o opere incongrue. La premialità può consistere nel riconoscimento al proprietario dell'area di crediti edificatori supplementari. È prevista in Lombardia (articolo 11, legge 12/2005), Veneto (articolo 36, legge 11/2004) ed Emilia Romagna (articolo 7-ter, legge 20/2000).

Profili civilistici. I criteri per la redazione degli atti e la trascrizione

La cubatura si trasferisce creando una servitù

Angelo Busani

La materia della cessione dei diritti volumetrici va osservata sotto due diversi angoli visuali: il caso del proprietario che acquista la "cubatura" spettante a un'area limitrofa; e il caso dell'accordo di redistribuzione fondiaria tra una pluralità di soggetti, le cui aree sono interessate a vario titolo dall'attuazione di un piano urbanistico.

Nella prima ipotesi, l'impresa di redistribuzione tradizionale è quella di qualificare la cessione di cubatura come servitù, avente come «fondo servente» (o di decollo) quello dal quale la cubatura viene prelevata e come «fondo dominante» (o di atterraggio) quel-

lo nel quale la cubatura viene sfruttata. Questa servitù viene dunque configurata come compressione del diritto del fondo servente di utilizzare in tutto o in parte la propria capacità volumetrica, in vista del suo utilizzo sul fondo di atterraggio. Il pregio di questa costruzione è che la servitù viene trascritta nei registri immobiliari, cosicché

L'ALTERNATIVA

La prassi professionale ha ideato soluzioni diverse per l'ipotesi di accordo di redistribuzione delle aree edificabili

chiunque intenda acquistare il fondo servente è messo anticipatamente al corrente della sua limitata capacità volumetrica.

Nella seconda ipotesi, l'attuazione di un piano particolareggiato o di un piano di recupero spesso coinvolge una pluralità di proprietari, ognuno dei quali concorre a formare la superficie territoriale complessiva del comparto. Di conseguenza, occorre suddividere proporzionalmente - in base all'incidenza delle singole proprietà - vantaggi e svantaggi derivanti dall'attuazione del piano: si tratta, infatti, di realizzare opere di urbanizzazione, di cedere gratuitamente al Comune aree o opere di urbanizzazione e,

infine, di realizzare le costruzioni previste nel piano. Tutte attività che incidono sui lotti dei singoli proprietari in maniera non proporzionale, dato che spesso i volumi edilizi sono concentrati su una parte specifica del comparto, mentre su altre parti vengono collocati servizi comuni, parcheggi e verde, eccetera.

Dunque, è inevitabile procedere a un accordo di redistribuzione di aree tra co-lottizzanti, in mancanza del quale l'attuazione del piano verrebbe paralizzata, con la conseguenza che il Comune potrebbe far luogo all'espropriazione del comparto quando gli interessi pubblici alla sua realizzazione venissero intesi prevalenti rispetto agli interessi privati dei singoli proprietari.

Questo accordo di "ricomposizione fondiaria" delle aree del comparto tra i co-lottizzanti; b) si conferiscono tutte le aree del comparto (incluse quelle destinate alle urbanizzazioni, da cedere gratuitamente al Comune) a un consorzio di urbanizzazione, che successivamente assegna i singoli lotti edificabili a ciascun consorzista;

c) si procede ad una serie di reciproche cessioni tra i co-lottizzanti, affinché ciascuno abbia la proprietà esclusiva di un lotto edificabile, con capacità edificatoria corrispondente all'entità della sua proprietà ante accordo di redistribuzione.

Per realizzare questa redistribuzione, la prassi professionale ha elaborato una pluralità di soluzioni alternative. Ad esempio, a seconda dei casi concreti: a) si procede a un conferimento in comunione delle aree costituenti i lotti del piano particolareggiato e alla loro successiva divisione, con assegnazione di un lotto a ciascun co-lottizzante;

Ricadute fiscali. Iva al 20% o imposta di registro

Decisivo lo status del concedente

La qualificazione civilistica dei contratti di trasferimento di volumetria ne influenza inevitabilmente il trattamento fiscale.

Quando viene utilizzata la configurazione della costituzione di servitù, si hanno queste conseguenze:

a) se il soggetto che concede una servitù è un soggetto Iva (ipotizzando che l'area interessata dal gravame sia da qualificare come area edificabile), si applica l'Iva con aliquota 20% sul prezzo convenuto e le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di euro 168 cadauna;

b) se il concedente non è un imprenditore, si paga l'imposta di registro all'8%, l'imposta ipotecaria al 2% e l'imposta catastale all'1 per cento.

Al contrario, se la cessione

registro in misura fissa e l'esenzione dalle imposte ipotecaria e catastale.

Tuttavia, per l'amministrazione finanziaria le agevolazioni fiscali concesse dall'articolo 20, comma 1, legge 10/1977 si possono applicare solo nel caso di atti di «redistribuzione immobiliare» tra i proprietari di aree che si siano riuniti in consorzio (risoluzione n. 156/E del 17 dicembre 2004; risoluzione n. 220210 del 16 dicembre 1986; risoluzione n. 250666 del 3 gennaio 1983).

L'amministrazione però, con questo ragionamento omette di considerare che l'articolo 13, comma 6, della legge 10/1977 contempla il caso dei proprietari «riuniti in consorzio» ma anche quelli che «singolarmente» presentano al Comune l'istanza di realizzare il programma urbanistico. Cosicché, la limitazione dell'agevolazione tributaria al solo caso del consorzio tra proprietari appare ingiustificatamente limitativa.

A. Bu.

Quadro nazionale. Le materie già disciplinate

L'edilizia sociale fa da apripista

Tipiche figure del partenariato pubblico-privato, perequazione e compensazione urbanistica consentono alla pubblica amministrazione di venire in possesso gratuitamente di aree da destinare a servizi, sostituendo all'espropriazione la collaborazione con i privati. Allo stesso modo, gli incentivi edilizi stimolano il raggiungimento di elevati standard edilizi e di efficienza energetica dei fabbricati, attraverso un meccanismo premiale che aumenta l'edificabilità generalmente riconosciuta dal piano regolatore. La pianificazione diventa così una leva di sviluppo.

La perequazione ristretta è stata disciplinata dal legislatore nazionale fin dalla legge 765/1967, che ha inserito l'articolo 28 alla legge 1150/1942, attraverso la previsione della con-

venzione urbanistica a corredo dei piani attuativi. Un istituto, questo, che si è dimostrato molto efficace per reperire le cosiddette aree a standard.

Non esiste, invece, una disciplina statale della perequazione estesa a più vaste aree del territorio comunale. Tant'è che le regioni sono mosse in ordine sparso. Fanno eccezione, a livello statale, le disposizioni limitate al settore dell'edilizia sociale.

Il D.L. 112/2008 (convertito dalla legge 133/2008) nel contesto della previsione di interventi volti a incrementare l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, prevede la possibilità del «trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo» (articolo 11, comma 5, lettera a). Inoltre, prevede anche la «cessione, in tut-

to o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate» (articolo 11, comma 5, lettera c).

Altre disposizioni sono previste dalla legge 244/2007, all'articolo 1, commi 258 e 259. Il primo prevede che negli strumenti urbanistici siano definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale. In questi ambiti, inoltre, si potrà prevedere anche la fornitura di alloggi a canone calmierato.

Il comma 259, invece, consente al Comune di dare un aumento di volumetria premiale - pur nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria - ai fini dell'attuazione di interventi di edilizia residenziale.

G. I.

CONFEDILIZIA

CONFEDILIZIA