

Riqualificazione. Strumento alternativo all'esproprio per acquisire spazi pubblici senza costi

Milano scambia le aree urbane

Via alla perequazione con il Registro comunale delle cessioni



Guido Inzaghi

Milano mette in pratica la **perequazione urbanistica**. Il capoluogo lombardo, infatti ha istituito il Registro delle cessioni (delibera di giunta n. 890 del 10 maggio 2013). Non esiste una legge nazionale sulla perequazione, ma l'istituto ha già modificato i criteri di pianificazione ed è ora pronto ad entrare nella prassi delle trasformazioni edilizie delle nostre città.

La perequazione è quella tecnica di pianificazione (espressamente recepita dall'ordinamento mediante il Dl 70/2011 che ha modificato l'articolo 2643 del codice civile) che prevede una ripartizione equa dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dalla

pianificazione territoriale. In assenza di una disciplina nazionale, la perequazione viene declinata dalle singole Regioni attraverso disposizioni tra loro non del tutto omogenee (si vedano la scheda e l'articolo in basso).

Le modalità

La città di Milano mediante il Pgt (Piano di governo del territorio) ha introdotto e si accinge ad attuare una peculiare forma di perequazione urbanistica su base diffusa.

Il Comune ha assegnato a tutte le aree della città costruita e consolidata un indice di «Utilizzazione territoriale unico», pari a 0,35 metro quadrato/metro quadrato e, al contempo, un indice di utilizzazione territoriale massimo, pari a un metro quadrato/metro quadrato. La differenza tra i due valori potrà essere raggiunta sfruttando diverse forme di premialità, tra le quali, prima tra tutte, la perequazione urbanistica. Ciò non significa che sia possibile costruire

ovunque. La perequazione milanese è, infatti, finalizzata all'acquisizione da parte del Comune delle aree da destinare a servizi e attrezzature pubbliche, classificate come «pertinenze indirette» e anche definite come aree di «decollo» dei diritti volumetrici. I diritti edificatori attribuiti a tali aree non potranno essere utilizzati in loco e il relativo sfruttamento implica, anzi, la cessione gratuita delle stesse al Comune (ove occorra previa bonifica).

I diritti edificatori così «decolati» potranno essere collocati sull'intero territorio comunale edificabile e, in particolare, nelle aree di «atterraggio», che non sviluppano già l'indice massimo pari a 1 metro quadrato/metro quadrato. E qui sta il limite della previsione del Pgt che nella sostanza non consente di densificare le zone già edificate della città, che sviluppano indici ben superiori a questa soglia.

Per dare concreto avvio alla forme di perequazione, il Co-

SPECIALE ONLINE



TUTTE LE NOVITÀ DEL DECRETO 69

Riscossione, responsabilità solidale negli appalti, Durr, risarcimenti per i ritardi della Pa. Sono alcuni temi su cui interviene il decreto del fare (Dl 69/2013), a cui il Sole 24 Ore dedica un focus di 24 pagine. L'accesso è gratuito per gli abbonati, su www.ilssole24ore.com/focus. È possibile acquistarne una copia a 2,65 euro su www.ilssole24ore.com/store24

mune di Milano ha dunque approvato i criteri e gli indirizzi per il Registro delle cessioni.

Il sistema di registrazione deve, tra l'altro, indicare le aree di decollo, le aree di atterraggio, le quantità di diritti edificatori generati e il successivo trasferimento e sfruttamento, con i connessi dati catastali e dati proprietari. La registrazione avviene d'ufficio o su richiesta dell'interessato. Il Registro è tenuto dal responsabile del servizio gestione pianificazione generale che, al momento dell'annotazione, rilascia al proprietario un certificato attestante il numero progressivo di annotazione, l'entità dei diritti edificatori e gli estremi dell'atto dal quale derivano i diritti.

Del registro è prevista la libera consultazione anche su Internet.

APPROFONDIMENTO ONLINE

La delibera per il registro cessioni www.ilssole24ore.com/norme/documenti

A fare la differenza sono indici e spostamenti all'interno del piano

Sono tre i modelli sui diritti edificatori

Simone Pisani

La perequazione urbanistica include in sé una grande varietà di modelli di **pianificazione**. Il modello più diffuso e da più tempo utilizzato è quello della perequazione interna al singolo comparto unitario oggetto di trasformazione urbanistica.

La perequazione di comparto prevede che le trasformazioni soggette a piano attuativo vengano realizzate sulla base di un progetto unitario che assicuri un'equa ripartizione dei diritti e degli oneri tra i proprietari delle

single aree incluse nel perimetro dell'ambito, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso. In questo modello, la capacità edificatoria non viene quindi attribuita alle specifiche aree ma all'intero ambito. Questa tipologia trova riconoscimento in diverse normative regionali (Lombardia, Campania, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e altre). Discende dall'esperienza sui comparti edificatori della legge urbanistica nazionale e costituisce una modalità di attuazione ampiamente e

positivamente sperimentata sull'intero territorio nazionale.

Altro modello, simile, è quello della perequazione «punto a punto». Lo strumento urbanistico generale utilizza questa tecnica individuando, contestualmente, un'area di origine dei diritti edificatori (area di «decollo») e un'area specifica, in altra zona del territorio comunale, in cui i diritti edificatori devono essere ubicati (area di «atterraggio»). I diritti edificatori attribuiti all'area di decollo non possono essere utilizzati in loco e, ai fini del relativo sfrutta-

mento, occorre anzi la cessione gratuita dell'area al Comune. Questa tecnica è presente in numerosi strumenti urbanistici (in particolare in Lombardia e in Veneto).

Un ulteriore modello è, infine, quello della perequazione «diffusa», che si fonda sulla attribuzione di un indice di edificabilità uniforme su tutto il territorio comunale, che generi volumetrie commerciabili e trasferibili su diverse aree di atterraggio, non puntualmente identificate, al fine dell'acquisizione da parte del Comune delle aree da destinare

a servizi pubblici. Questo modello è espressamente declinato nella Legge urbanistica della Regione Lombardia.

Il sistema richiede l'istituzione di un Registro comunale delle cessioni e comporta un distacco tra i diritti edificatori (liberamente trasferibili e commerciabili) e il bene immobile che li ha generati.

Un simile modello è stato adottato a Milano (si veda l'articolo in alto). La tecnica perequativa in questione è astrattamente valida, ma in concreto risulta efficace solo in presenza di un mercato immobiliare vivace e dinamico, condizione che certo non è ad oggi presente.

I mercati però sono mutevoli e gli strumenti urbanistici sono destinati a durare nel tempo.

La trascrizione. Stesso iter degli immobili

Per il passaggio serve l'atto scritto

Angelo Busani

È stato finalmente risolto il dilemma della qualificazione dei **diritti edificatori** e cioè il tema di stabilire se la potenzialità edificatoria spettante a una data area, in base agli strumenti urbanistici, fosse possibile oggetto di contrattazione e se, quindi, la «capacità volumetrica» di un dato fondo fosse trasferibile ad altro fondo (o, addirittura, potesse essere distaccata da un fondo e rimanere «in volo», e cioè in attesa di essere impressa su un altro fondo, quello sul quale la cubatura assume la concretezza degli edifici che ne sono il risultato).

Infatti, con l'articolo 5, comma 3, del Dl 70/2011, è stata introdotta nel codice civile (all'articolo 2643, n. 2-bis) la previsione della trascrivibilità nei registri immobiliari dei «contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale».

Con l'introduzione di questa norma, non c'è più dubbio che: ■ i diritti edificatori siano un possibile oggetto di un contratto traslativo (ad esempio: di una compravendita, ma anche di una donazione, di una permuta, di un conferimento in società, eccetera); ■ una volta «prelevata» una volumetria da una data area, si possa dare pubblicità nei registri immobiliari al fatto che questo fondo «di decollo» è stato privato di una certa quantità di volumetria; così come, reciprocamente, al fatto che, una volta che si sia impressa una certa volumetria sul fondo «di atterraggio», la pubblicità immobiliare possa dar conto del suo avvenuto incremento volumetrico;

■ i diritti edificatori staccati da un fondo possano sia essere immediatamente aggregati a un altro fondo sia rimanere «in volo», e cioè immagazzinati

nel patrimonio del soggetto che li abbia acquistati, in attesa di essere da costui ceduti ad altro acquirente oppure in attesa di essere impressi sul fondo che sia destinato al materiale sfruttamento della capacità edificatoria prelevata dal fondo «di decollo».

Non pare più esservi dubbio anche sulla natura dei diritti edificatori, dalla cui individuazione discendono una pluralità di rilevanti conseguenze applicative (ad esempio, la normativa contrattuale applicabile, il trattamento tributario, eccetera). In sintesi, rendendo i diritti edificatori possibile oggetto di contratti con i quali i diritti si «trasferiscono, costituiscono o modificano» e disponendo la trascrizione di questi contratti nei registri immobiliari, è assai difficile, d'ora innanzi, accedere a tesi che (come talora è avvenuto in passato) sostengano la loro natura non immobiliare.

Il contratto che dispone il trasferimento dei diritti, al pari di quello relativo a bene immobile, va redatto per iscritto, a pena di nullità, e deve contenere tutte le caratteristiche dei contratti che hanno effetti reali immobiliari: ad esempio, occorre allegare, sempre a pena di nullità, il certificato di destinazione urbanistica.

La fiscalità di questi contratti è quella applicabile agli atti traslativi di aree edificabili e, pertanto, si tratta di contratti soggetti a Iva (se il cedente è un'impresa) oppure, se il cedente è un privato, occorre procedere all'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale con l'aliquota complessiva dell'11 per cento; ma anche con la possibilità di avvalersi di norme agevolative, come quella che dispone l'imposta di registro all'1% per il trasferimento di aree in piani particolareggiati di edilizia residenziale.

COMMERCIALISTI

UN MONDO NEL TUO MONDO

- ATTIVITÀ PROFESSIONALI E GESTIONALI
- IL CLIENTE AL CENTRO DELLO STUDIO
- LA GESTIONE DELLO STUDIO
- IL MONDO DE IL SOLE 24 ORE
- LA COMUNICAZIONE ED I SERVIZI

Studio24 Commercialisti la soluzione software innovativa del Sole 24 ORE, per integrare e migliorare l'efficienza e il controllo degli studi professionali.

Con **Studio24 Commercialisti** hai la gestione immediata degli adempimenti fiscali, della contabilità, della gestione studio, dei processi di comunicazione tra professionisti, collaboratori e clienti in una logica perfettamente integrata con i servizi informativi e digitali del Sole 24 ORE.

Con **Studio24 Commercialisti** hai a disposizione, in ogni contesto applicativo e gestionale, informazioni operative e soluzioni chiare, facilmente reperibili e costantemente aggiornate.

Per maggiori informazioni numero verde 02.30224114

www.24oresoftware.com **GRUPPO 24 ORE**

La situazione sul territorio

A CURA DI **Maria Elena Alotto**

I diversi modelli di perequazione e il riferimento normativo



Gli strumenti urbanistici possono prevedere il trasferimento, la costituzione o la modifica di diritti edificatori, concentrandosi sulle superfici fondiarie e prevedendo la realizzazione di servizi. *Legge regionale n. 56/1977, articolo 12-bis prima parte*



Il piano urbanistico comunale può stabilire che per realizzare infrastrutture e servizi pubblici con demolizione di fabbricati esistenti si possono riconoscere al privato diritti edificatori su aree di sua proprietà. *Legge regionale n. 36/1997*



I Comuni possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e non soggette a trasformazione, un identico indice di edificabilità, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti. *Legge regionale n. 12/2005, articolo 11*



La perequazione, da attuarsi tramite convenzione urbanistica, si applica alle sole aree interessate da riqualificazione e si basa sui valori iniziali degli immobili compresi nell'area interessata. *Legge provinciale n. 13/1997 articolo 55 bis comma 6*



Il piano regolatore può essere redatto con tecniche ispirate ai principi di perequazione, individuando gli ambiti entro i quali la stessa si applica, gli indici edificatori ed eventuali obblighi di cessione di aree al Comune. *Legge provinciale n. 1/2008, articoli 53 e 54*



La disciplina della perequazione è affidata al piano operativo comunale e ai piani attuativi, che assicurano la ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra i proprietari degli immobili interessati. *Legge regionale n. 5/2007, articolo 31*



La perequazione è stabilita nei Pat (piano di assetto del territorio). Il piano degli interventi, i piani attuativi, i comparti e la programmazione negoziata individuano gli interventi e le aree per servizi ed infrastrutture. *Legge regionale n. 11/2004, articolo 35*



Il piano strutturale comunale può riconoscere la medesima possibilità edificatoria a diversi ambiti con caratteristiche omogenee. Il piano operativo comunale e i piani attuativi disciplinano gli interventi. *Legge regionale n. 20/2000, articolo 7*



La distribuzione dei diritti edificatori è effettuata in base alle limitazioni all'edificabilità derivanti dalla pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio. Tiene conto delle condizioni fisiche del territorio. *Legge regionale n. 1/2005, articolo 60*



I diritti edificatori, attribuiti in percentuale al valore della proprietà di ciascun proprietario e negoziabili, sono ripartiti includendo nel perimetro degli interventi le aree inedificate a fini privati. *Legge regionale n. 22/2011, articolo 7*



Il Prg individua gli ambiti di trasformazione e definisce le quantità edificatorie. Queste ultime, sono iscritte nel Registro delle quantità edificatorie e commerciabili. *Legge regionale n. 12/2013 e n. 11/2005, articolo 29*



Spetta al piano urbanistico comunale indicare quali trasformazioni debbono attuarsi previa acquisizione pubblica di immobili o mediante forme di perequazione previste nei piani urbanistici operativi consorziati. *Legge regionale n. 38/1999, articolo 30, comma 1, lettera h)*



Il piano urbanistico comunale e i piani urbanistici attuativi ripartiscono le quote edificatorie e i relativi obblighi tra i proprietari degli immobili ricompresi nelle zone oggetto di trasformazione. *Legge regionale n. 16/2004, articolo 32*



Per distribuire equamente i diritti edificatori e gli oneri di urbanizzazione, il piano generale può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un piano urbanistico esecutivo. *Legge regionale n. 20/2001, articolo 14*



La perequazione si basa su un accordo convenzionale tra e con i privati che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori. L'accordo può essere concluso a seguito di asta pubblica. *Legge regionale n. 23/1999, articolo 33*



La perequazione è prevista per tutti gli ambiti di pianificazione e comporta l'applicazione degli incentivi previsti per i programmi di bonifica dall'articolo 37 bis, delle compensazioni e degli altri incentivi. *Legge regionale n. 19/2002, articolo 54*

ULTIMO COMMA

Doppio check antisismico

di **Raffaele Lungarella**

Stop della Corte costituzionale alla normativa della Regione Toscana sulle **autorizzazioni sismiche** in sanatoria. Con la sentenza n. 101/2013 (operativa dal 5 giugno scorso) i giudici della suprema Corte hanno accolto il ricorso presentato dal Governo contro le modifiche apportate dal parlamento toscano alle leggi regionali 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico».

L'articolo 5 della legge regionale 31 gennaio 2012, n. 4 aveva modificato l'articolo 118 della Lr 1/2005 in materia di accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità. Per le opere e gli interventi realizzati in assenza del permesso di costruire o in totale difformità da esso o appor-

tando variazioni essenziali (oppure realizzati in assenza di Scia o in difformità da essa), le nuove norme regionali consentivano, nei Comuni sismici, di sanare il difetto formale a condizione che se ne dimostrasse la loro conformità alla normativa tecnica che doveva essere applicata al momento della loro realizzazione o dell'inizio dei lavori (senza un'ulteriore verifica che l'immobile è stato costruito applicando anche le norme sismiche vigenti al momento in cui si chiede la regolarizzazione del titolo costruttivo).

Quest'alleggerimento non è piaciuto al Governo, il quale riteneva che le norme rientrasse in materia di protezione civile (tema di competenza concorrente tra Stato e Regioni) e che contrastassero con la normativa statale. In particolare, l'Esecutivo contestava alla regione Toscana la violazione dell'articolo 36 del Dpr 380/2001 (Testo unico dell'edilizia), il quale,

per gli interventi realizzati in assenza di Scia o permesso di costruire, oppure in difformità rispetto ai titoli abilitativi, subordina l'ottenimento del permesso in sanatoria alla condizione che essi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

La Corte costituzionale dando ragione allo Stato, oltre a dire alle Regioni che quando intervengono in questa materia non possono farlo da sole, ha ribadito che è necessario continuare ad applicare il regime della doppia conformità: per ottenere l'accertamento di conformità deve essere garantito - è scritto nella sentenza - «l'assoluta rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza».