

# INU LAZIO

**Seminario 21 gennaio 2022**  
PER AGGIORNARE IL PIANO REGOLATORE DI ROMA  
Le norme tecniche di attuazione  
**Contributo di Enrico Lorusso**

Il vigente PRG di Roma Capitale all'art.17 delle NTA riconosce il valore giuridico della cosiddetta <perequazione urbanistica>.

Il significato di perequazione è ottimamente descritto dal vocabolario Zingarelli, dove la si definisce <equa distribuzione>.

Poiché qui il tema trattato è quello dell'urbanistica, l'equa distribuzione non può che riferirsi alle facoltà inerenti il diritto di proprietà, così come declinato dalla Costituzione all'art.42 e dal Codice civile all'art.832.

Si ha notizia che all'interno dell'Assemblea costituente si è aperta una vivace discussione sul punto e che, nel necessitato incontro tra cultura cattolica e social-riformista, si sono determinati tre livelli di riconoscimento: quello giuridico del diritto di proprietà, quello relativo alla sua funzione sociale e quello relativo alla sua degradazione a interesse legittimo, nei casi di soppressione del diritto in parola per motivi di interesse generali, salvo indennizzo.

Può ben dirsi che la <perequazione urbanistica> si inserisce a pieno titolo nel novero degli strumenti in cui si declina la **funzione sociale** del diritto di proprietà.

Ma qui occorre sottolineare che il riconoscimento della <funzione sociale> del diritto di proprietà è assente nella <Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali>, come risulta dalla lettura dell'art.1 del <Protocollo addizionale> del 30.11.1950. Ciò ha un rilievo importante perché molte decisioni giurisdizionali della Magistratura italiana, ancorchè passate in giudicato, sono state travolte dalla **CEDU**, Corte Europea dei diritti dell'uomo con sede a Strasburgo, in quanto ritenute ed emesse in violazione del precitato articolo.

In ordine al tema specifico delle <compensazioni> facenti parte del capitolo complessivo della *perequazione urbanistica*, l'art. 19 delle NTA del PRG di Roma Capitale si occupa di disciplinare tale istituto con riferimento alle aree, non altrimenti vincolate, ritenute irrinunciabili per ragioni paesaggistico-ambientali.

INU-Lazio, per il tramite di un apposito gruppo di lavoro, ha affrontato il tema con una relazione dello scrivente, prospettando implicazioni e prospettive. Per chi ne avesse voglia di approfondire, si allega il doc alla presente nota.

Sempre in tema di <perequazione urbanistica> giova approfondire quanto espresso sul punto con due Sentenze della Corte Costituzionale.

Con la **Sentenza n.179/1999**, in tema di individuazione e differenziazione dei vincoli espropriativi e conformativi, in relazione alla decadenza quinquennale dei vincoli preordinati all'esproprio in assenza di strumentazione urbanistica attuativa, la Corte ha affermato quanto segue: *"Inoltre è da precisare esplicitamente che **sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo** con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non necessariamente con l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) **i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene.** Ciò può essere il risultato di una **scelta di politica programmatica** tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti **realizzabili** (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) **anche attraverso l'iniziativa economica privata** - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento. Si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato".*

Sempre in tema della cosiddetta <urbanistica contrattata>, da considerarsi non alla stregua di una modalità accomodante e subordinata rispetto agli interessi della proprietà privata (il macroscopico difetto semmai non risiede nello strumento convenzionale di volta in volta individuato, ma nella colpevole mancanza dei controlli da parte della PA), ma come un sistema volto a realizzare un vantaggio per l'amministrazione comunale, ovverosia il

<mancato onere> rappresentato e indotto dalla procedura espropriativa, la Corte costituzionale con **Sentenza n.67/2016** ha affermato la legittimità dell'art.3 bis del TU n.380/2001 che facoltizza <interventi di conservazione> degli edifici privati esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione.

Ivi si afferma quanto segue: *"Si tratta, in buona sostanza, di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta "perequazione urbanistica", inteso a combinare, in contesti procedurali di "urbanistica contrattata", il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo».*

\*\*\*\*\*

Roma Capitale, in aderenza a quanto affermato dalla Corte, con una revisione del PRG potrebbe risolvere non pochi problemi inerenti la decadenza dei vincoli nonché la realizzazione di servizi pubblici di livello urbano e locale.

Potrebbe altresì integrare (pensando soprattutto alla pratica attuazione e gestione) la pur consistente dotazione di strutture con le quali potrebbe veicolarsi la cosiddetta <città pubblica>, con un patrimonio nominale del comune che, secondo un approfondimento di Roma Capitale in data 24.2.2017, ha in pancia 14.170 ettari, pari al 41,97% del totale del patrimonio pubblico censito, pari a 33.762 ettari.

Allegato: Relazione su "Compensazioni"

Roma 9.2.2021

**INU Lazio**  
**Sede**

Il tema delle **<compensazioni urbanistiche>** coinvolge uno degli istituti giuridici (la proprietà) che il decorso del tempo =nonostante lo sconvolgimento provocato dalla tecnologia nella realtà sociale= non ha scalfito più di tanto.

Il diritto di proprietà di cui all'art.832 del vigente Codice civile, cui si è aggiunta la importante <funzione sociale> introdotta dal Costituente (art.42) è rimasto pressochè invariato rispetto a quello definito dal Diritto romano nella 1^età repubblicana, che declinava appunto il "Dominium ex jure quiritium" come "jus utendi fruendi abutendi, usque ad sidera usque ad inferos".

Nella cultura giuridica occidentale tale istituto non ha subito sostanziali modifiche ad eccezione di qualche <ammaccatura> provocata da Maximilen Robespierre (1758-1794) nel suo intervento "Sulla Proprietà" pronunciato alla Convenzione il 24 aprile 1793. In quella sede Robespierre dichiarò quanto segue: ***"Avete moltiplicato gli articoli per assicurare la più grande libertà nell'esercizio della proprietà, e non avete detto una sola parola per determinarne il carattere legittimo; di modo che la vostra Dichiarazione sembrerebbe fatta non già per gli uomini, ma per i ricchi, per gli accaparratori, per gli speculatori e per i tiranni. Vi propongo di correggere questi difetti con il consacrare le seguenti verità..etc."*** Forse, proprio tale presa di posizione ha accompagnato il famoso avvocato sino al patibolo, posto che la Rivoluzione francese è stata una rivoluzione borghese, non proletaria; toccare tale diritto non era proprio privo di conseguenze per la società borghese di allora.

Per venire al tema in questione, la L.U. del 1942, con la previsione dell'esercizio del potere in materia urbanistica in capo alla P.A. e la previsione di una disciplina in zone del territorio, ha riconfermato la tutela di una delle principali facoltà in cui si estrinseca il diritto di proprietà, cioè lo jus aedificandi, nelle zone ove era riconosciuta la trasformabilità dei suoli (potenzialità non estesa erga omnes).

**STUDIO LEGALE**  
**Avv. Enrico Lorusso**

In questa <gabbia normativa>, dopo circa 53 anni dall'entrata in vigore della LU al Congresso nazionale dell'INU celebrato a Bologna nel 1995, si affacciano alcuni principi di particolare importanza che vale la pena qui ricordare. "a) articolazione del piano, considerato strumento irrinunciabile per ogni progetto sulla città, in due componenti che successivamente diventeranno tre; la prima è la "componente strutturale", che definisce l'assetto futuro della città e del suo territorio, con un orizzonte temporale medio-lungo, con carattere solo programmatico, non prescrittivo e vincolistico e, soprattutto, non conformativo dei diritti edificatori, cioè non assegna edificabilità, né appone vincoli espropriativi; la seconda è la "componente operativa", relativa alle principali trasformazioni urbane, ha carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo e una validità limitata nel tempo, cinque anni, corrispondente alla validità dei vincoli espropriativi; decaduti questi, decadono anche i diritti edificatori assegnati; La terza è la "componente regolativa", relativa alla gestione della città esistente e quindi a tutti gli interventi di recupero e di ampliamento degli edifici esistenti, ma anche alla nuova costruzione in aree già urbanizzate; b) assunzione della "perequazione urbanistica" come modalità attuativa ordinaria del piano, che si declina con la "compensazione" per l'acquisizione delle aree necessarie alla collettività in cambio di diritti edificatori, con la possibilità di trasferire i "diritti edificatori" e anche di commerciarli liberamente.

Il Comune di Roma nella 1^consigliatura del Sindaco Rutelli recepisce una delle novità introdotte nella cultura urbanistica dall'Inu; ed infatti con la Delibera del Consiglio n.92 del 29.5.1997 viene adottata una Variante generale al PRG denominata <Piano delle Certezze>.

Giova qui ricordare quanto riportato dalla Relazione tecnica allegata alla predetta delibera dove alla pg.17 si esplicita quanto segue: "Il Piano delle Certezze dunque non è un momento di chiusura del vecchio Piano regolatore in attesa di redazione del nuovo, ma rappresenta il <primo pezzo> e probabilmente il più importante dal punto di vista qualitativo e quantitativo del nuovo PRG della città. Il piano chiarisce definitivamente alcune scelte di fondo dell'Amministrazione: la nuova articolazione del territorio, la semplificazione della zonizzazione e delle procedure di attuazione delle previsioni del piano urbanistico, l'introduzione del concetto della compensazione urbanistica".

**STUDIO LEGALE**  
**Avv. Enrico Lorusso**

I principi fissati da tale provvedimento, la cancellazione di milioni di metri cubi di edificabilità all'interno dei Parchi e delle cosiddette Aree irrinunciabili provocarono oltre 100 ricorsi giurisdizionali. La discussione fu memorabile e condotta magistralmente dal Presidente del Tar Lazio, poi divenuto Presidente del Consiglio di Stato.

Con la Sentenza della Sez.I del Tar Lazio n.1652/1999 è stata fatta sufficiente chiarezza sull'introduzione dell'istituto della compensazione da parte del Comune di Roma. Le parole usate non lasciano adito a dubbi di sorta allorchè affermano che: "tale istituto pubblicistico (è) inquadrabile nell'ambito del processo di disciplina d'uso del territorio, quale ristoro, a valenza perequativa, del sacrificio della rendita fondiaria soppressa a favore della complessiva salubrità ambientale, già da ora vincola l'amministrazione nell'an, e ne circoscrive inoltre il quomodo entro il confine di elementi identificativi sufficientemente definiti, avuto riguardo alla natura di pianificazione primaria della norma".

Il Consiglio di Stato con Decisione n. 4667/2009 ha confermato tale sentenza.

Le compensazioni di cui alla del. n.92/1997 sono state in parte riviste dalla Regione Lazio in sede di approvazione della già menzionata variante (Giunta R.Lazio n.856/2004).

Comunque, dai dati pubblicati con tale delibera di approvazione risulta l'ampia manovra di cancellazione delle cubature nelle aree sopra ricordate, con un debito in capo al Comune di compensare ben 4.023.194 mc con le procedure fissate per il riconoscimento dei diritti edificatori.

Con l'approvazione del nuovo PRG (Del CC n.18 del 12.2.2008) all'art. 19 delle NTA si introducono due tasselli alle compensazioni del Piano delle Certezze che, di certo, costituiscono una novità.

Il primo riguarda la tassatività delle compensazioni così come individuate nell'All. "A" delle NTA. Pertanto a quelle della variante del 1997 sono da aggiungere quelle per i comprensori di <Tor Marancia> e <Casal Giudeo>.

Il secondo riguarda l'introduzione dell'istituto della decadenza, individuato al 5°co. del già menzionato articolo. In buona sostanza, in assenza della dichiarazione dell'interessato di voler confermare la propria volontà di ricevere i diritti edificatori, il medesimo

**STUDIO LEGALE**  
**Avv. Enrico Lorusso**

sarà considerato decaduto scaduti sei mesi dalla pubblicazione di apposito bando da parte dell'amministrazione.

Allo stato non è dato conoscere quanti degli oltre 4 milioni di mc. siano atterrati su aree urbanisticamente compatibili; ne discende l'impossibilità di poter valutare l'operazione sul piano complessivo. Ma oggi, dopo 17 anni dall'approvazione del Piano delle Certezze e 13 anni da quella relativa al nuovo PRG è lecito o meno porsi l'interrogativo su quanti diritti edificatori siano o meno <decollati>, ovvero sono ancora <in volo>, in assenza dell'atterraggio su area dell'amministrazione o privata?

La domanda non è retorica e, in assenza di dati formali, autorizza qualsiasi osservatore a porsi degli interrogativi, anche sul piano giuridico, sulla natura dei cosiddetti "diritti edificatori".

Ma la domanda non è neppure peregrina, posto che il vigente ordinamento si è ben guardato dal definire la natura giuridica di tali diritti che, a mente dell'art.117 della Costituzione, spetta allo Stato e non alle Regioni.

L'unico sforzo compiuto, vista la proverbiale resistenza ad affrontare il tema di una nuova legge urbanistica, è stato quello di introdurre al 2^comma dell'art.2643 c.c., in tema di trascrizione degli atti, un comma 2bis che recita: "i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale".

Il Tar del Lazio con la fondamentale Sentenza n.1952/1999 aveva proceduto, come sopra riportato, a dare un inquadramento giuridico alle compensazioni; ma, aldilà dell'inquadramento dell'istituto e dei conseguenti impegni dell'amministrazione nel riconoscere i diritti edificatori, lì si è fermato.

Una recente Sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha approfondito il tema ed ha affermato: "Ciò che tuttavia sembra rappresentare un ostacolo davvero invalicabile nell'affermare la natura reale del diritto edificatorio in questione è il suo totale distacco dal fondo di origine e la sua conseguente perfetta ed autonoma ambulatorietà" (Cass. SS.UU. n.23902/2020).

Da questa affermazione se ne traggono alcune conseguenze sul piano giuridico.

**STUDIO LEGALE**  
**Avv. Enrico Lorusso**

Pertanto se i diritti edificatori non sono inquadrabili tra i <Diritti assoluti>, mancando del carattere della realtà, gli stessi trovano il loro corretto inquadramento tra i cosiddetti <Diritti relativi>; da qui ne deriva che il rapporto tra amministrazione e privato a seguito della cancellazione delle cubature è di natura obbligatoria.

Nel seguire tale impostazione non pare inutile svolgere alcune considerazioni sull'esatta percezione dell'operazione complessiva del Piano delle Certezze.

Con tale variante si è operato un taglio di 17.0 Milioni di mc.; in sostanza 2.431 Ha di aree edificabili hanno ricevuto una destinazione ad Agro vincolato o a Verde ambientale, di cui 1.293 all'interno dei perimetri dei parchi e 1.138 all'esterno degli stessi (cfr. Relazione Tecnica pg.11).

Data la vastità di tale operazione, è evidente che inquadrarla tutta nella misura della <compensazione urbanistica> sarebbe risultato quasi impossibile.

Ma, neppure considerare gli oltre 4 Milioni di mc soppressi quale misura da compensare con rimborsi edificatori, deve considerarsi come l'unica strada percorribile. Non a caso la rubrica della Delibera del CC n.92/1997 reca il titolo di <Piano delle certezze>; quando si cancellano 17.0 Milioni di mc., ci si attende uno scontro totale con la rendita fondiaria e l'amministrazione ha voluto dare segni distensivi, non fare terra bruciata!

Si osserva come non a caso la più volte richiamata Sentenza del Tar n.1652/1999, al §8.1 dedicato alla compensazione, abbia sentito il dovere di richiamare un principio fondante in materia urbanistica, rappresentato nel modo che segue: "In relazione all'istituto delle compensazione, deve essere innanzi tutto ribadito il principio costante e consolidato secondo il quale la divisione in zone del territorio, in sede di pianificazione urbanistica, non crea per i soggetti le cui aree siano comprese in una determinata zona alcuna posizione qualificata o differenziata, poichè l'amministrazione può modificare in ogni tempo tali destinazioni, avendo come unico canone quello di una verifica dello stato dei luoghi, le cui caratteristiche oggettive devono essere coerenti con il mutamento di disciplina".

Argomentando in tal modo, appare verosimile che il Tar abbia voluto esplicitare che l'amministrazione ben poteva procedere con la variante, prescindendo dalle compensazioni. Ma tant'è, se così ha



**STUDIO LEGALE**  
**Avv. Enrico Lorusso**

deciso, la stessa deve attenersi alle regole che, nell'esercizio della sua discrezionalità, si è voluta dare.

Ma ora, nell'anno di grazia 2021, i diritti edificatori riconosciuti che fine hanno fatto?

In assenza di dati verificabili, nel sito web di Roma Capitale non vi è traccia che documenti lo stato di attuazione delle compensazioni previste, può argomentarsi solo sui principi.

In relazione al procedimento da seguire per le compensazioni, stante la "progressività dell'iter perfezionativo" della fattispecie in esame, si distinguono =come espressamente affermato dalle SS.UU. della Cassazione con la citata sentenza= diversi steps articolati in: "una <fase di decollo> costituita dalla assegnazione del titolo volumetrico indennitario al proprietario che ha subito il vincolo; in una <fase di atterraggio> dove, con la individuazione e assegnazione del terreno, può essere concretamente esercitato il diritto edificatorio; una <fase di volo> rappresentata dall'arco temporale intermedio in cui l'area di atterraggio non è stata ancora individuata e pur tuttavia il diritto edificatorio è suscettibile di circolare da sé".

Per tornare al caso di Roma Capitale, seguendo il percorso delineato dalla Cassazione, può ben dirsi che: a) nella <fase di decollo> si trovano tutti coloro che, proprietari di aree riguardate dall'Allegato "A" delle NTA del PRG, hanno ricevuto dalla amministrazione contezza dei diritti edificatori riconosciuti nonché l'invito a cedere in proprietà la loro area; b) nella <fase di atterraggio> si trovano tutti coloro che vedono concretizzarsi il naturale evolversi dei loro diritti edificatori riconosciuti; c) nella <fase di volo> si trovano infine tutti coloro che assegnatari di diritti edificatori correlati alle cubature cancellate, non hanno ancora la disponibilità dell'area ove esercitare concretamente i diritti edificatori assegnati.

Stante questa rappresentazione della situazione giuridica in cui possono essere inquadrati i possibili beneficiari delle compensazioni, occorre prestare la massima attenzione sul fatto che in tutte le tre fasi sopra individuate i destinatari dei diritti edificatori sono stati individuati, hanno cioè un nome ed un cognome.

Si è già detto dell'inquadramento dei già menzionati diritti edificatori non tra i diritti assoluti, mancandone la realtà, ma in quelli relativi, caratterizzati dal fatto che il loro esercizio

**STUDIO LEGALE**  
**Avv. Enrico Lorusso**

dipende da una alterità di posizioni giuridiche, rappresentano cioè delle obbligazioni.

In dottrina è pacifico l'assunto che dal punto di vista strutturale l'obbligazione si presenta caratterizzata dall'obbligo del debitore e dal diritto del creditore, l'uno in funzione dell'altro; ed infatti di regola l'estinzione dell'obbligazione coincide con la soddisfazione dell'interesse del creditore e la conseguente realizzazione del diritto.

Ne consegue che in tutte le fattispecie del triplice procedimento di cui sopra, l'amministrazione ha l'obbligo di concluderlo, pena il risarcimento dei danni qualora la stessa risulti inadempente.

Ma quale è la sorte di tutti gli altri?

E' di tutta evidenza che il solo contenuto dell'allegato "A" non sia di per sé fonte di una specifica e delineata obbligazione in capo all'amministrazione, quell'atto è un elenco di aree, di comprensori e generalmente non è il debitore che va in cerca del proprio creditore. Ne discende, quale naturale conseguenza, che i titolari delle cubature cancellate dai due piani dovevano interpellare formalmente l'amministrazione invocando in concreto l'applicazione dei benefici previsti dai due piani.

Ora è difficile pensare che costoro possano essere considerati ignari della novità rappresentata dalla compensazione, non sussistendo l'obbligo di notifica a tutti i cittadini dei nuovi piani approvati. Ma costoro sono soggetti all'imposizione ICI sui loro terreni considerati dal fisco come aree edificabili e si fa fatica a pensare che non si siano gravati contro l'Agenzia delle Entrate, visto che l'edificabilità era stata soppressa.

A differenza dei diritti assoluti (la proprietà), quelli relativi si prescrivono, si volatilizzano per un decorso del tempo fissato dal vigente ordinamento (10 anni). A voler essere magnanimi il "dies a quo" potrebbe essere fatto risalire non dalla pubblicazione del Piano delle Certezze ma da quella del nuovo PRG.

Sulla <decadenza> così come individuata dall'art.19, 5<sup>co.</sup>, delle NTA si ha qualche dubbio a sostenerne la legittimità essendo noto il principio che la decadenza può essere di tipo legale, cioè introdotta da una norma di legge, ovvero pattizia.

**STUDIO LEGALE**  
**Avv. Enrico Lorusso**

Pare evidente che, in concreto, non ricorrano nessuna delle due condizioni.

