

PROGETTO DI RIFORMA IN MATERIA DI PEREQUAZIONE URBANISTICA, CONTENUTO DELLA PROPRIETÀ FONDIARIA E DI DETERMINAZIONE DELL' INDENNITÀ DI ESPROPRIO

PREMESSA

Un recente forum internazionale promosso dall'UNECE Real Estate Market Advisory Group (REM), che costituisce l'organismo dell'ONU finalizzato a supportare la pianificazione delle *policy* inerenti l'*housing* ed il *land management* e lo sviluppo di mercati immobiliari sostenibili al fine della relativa implementazione da parte degli Stati membri – forum realizzato in cooperazione con Tecnoborsa (Organizzazione del Sistema delle Camere di Commercio Italiane per lo Sviluppo e la Regolazione dell'Economia Immobiliare) e tenutosi il 13 Maggio 2011 presso la Camera di Commercio di Roma – ha focalizzato l'attenzione sull'adozione di specifiche *Linee guida strutturali per mercati immobiliari sostenibili*.¹

Tra le criticità evidenziate durante i lavori del Forum è emersa la necessità di una riforma della disciplina pubblicistica del territorio. Si tratta di una carenza fondamentale, avvertita e segnalata da tempo dagli addetti ai lavori, sia nel campo del privato – professionisti, imprese e promotori, associazioni dell'immobiliare – che da parte delle pubbliche amministrazioni.

Va inoltre sottolineato che la mancanza di norme precise a livello statale in materia di regime dei suoli, con particolare riferimento alle nuove misure della perequazione ormai adottate da molte legislazioni regionali, oltre a creare situazioni di confusione e contenzioso nella pratica della pianificazione costituisce altresì il deterrente principale per l'ingresso di investitori stranieri nel mercato immobiliare italiano.

Preso atto dell'urgenza di arrivare in tempi brevi all'approvazione di una nuova legge, il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC) ed il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) in cooperazione con Tecnoborsa hanno avviato una specifica iniziativa.

A tale scopo il CNAPPC ha incaricato il prof. Paolo Stella Richter, Ordinario di Diritto Amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università LUISS di Roma, di predisporre una bozza di disegno di legge sul regime dei suoli. Inoltre, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro, coordinato dal dott. Giampiero Bambagioni di Tecnoborsa e comprendente – oltre al prof. Paolo Stella Richter – gli architetti Ferruccio Favaron e Lisa Borinato del CNAPPC, l'ing. Giovanni Montresor per il CNI e l'ing. Dionisio Vianello per il Centro Nazionale Studi Urbanistici (CeNSU).

¹ La versione ufficiale ONU dell'UNECE REM Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets – Principles and guidelines for the development of a country's real estate sector, è liberamente scaricabile in formato pdf dal sito unece.org e/o tecnoborsa.it. La corrispondente versione in italiano (Linee guida strutturali per mercati immobiliari sostenibili), è scaricabile dal sito tecnoborsa.it

Di seguito viene presentato il risultato dei lavori della Commissione, ivi compreso la proposta di articolato che si intende proporre al Legislatore per l'approvazione nelle sedi competenti.

Su questo documento CNACCP, CNI e Tecnoborsa ritengono doveroso ricercare il più ampio consenso possibile presso altri *stakeholders* istituzionali; per cui al fine di favorire una larga condivisione il testo sarà trasmesso anche agli Enti ed alle Organizzazioni che compongono il Comitato Tecnico Scientifico di Tecnoborsa, nonché alle:

- Associazioni interessate ai settori della pianificazione, delle costruzioni e dell'immobiliare;
- Pubbliche Amministrazioni, in particolare comuni e regioni alle quali la legge attribuisce la competenza in materia.

NOTA ILLUSTRATIVA

La principale finalità della redazione di un articolato univoco finalizzato a promuovere il miglioramento di un quadro normativo attinente il "*governo del territorio*" in maniera sufficientemente unitaria, evitando occasionali recepimenti di singole sue parti, come è accaduto nel caso del D.L. n. 70/2011 a proposito della modifica dell'art. 2643 del Codice civile.

Quel che ancora non sembra essere stato compreso compiutamente è che una riforma della disciplina pubblicistica del territorio non è problema che riguardi solamente la materia del "*governo del territorio*" e che, quindi, possa essere affrontata con una semplice legge statale di principi, perché detta riforma deve essere preceduta dalla rideterminazione del contenuto della proprietà fondiaria, che, attinendo alla materia dell' "*ordinamento civile*", postula una legge adottata nell'esercizio di potestà legislativa esclusiva statale.

L'articolato che si propone costituisce una proposta organica che mira a salvaguardare il principio di pianificazione, sottraendo le sorti del territorio all'episodicità della contrattazione tra Comune e singoli proprietari.

Inoltre, consente di avviare a definitiva soluzione il tormentato problema della legittima determinazione della indennità di espropriazione.

Il rigore con cui l'articolato è stato redatto potrebbe rendere qualsiasi commento illustrativo controproducente.

Nuove norme in materia di contenuto della proprietà fondiaria, di determinazione dell'indennità di esproprio e di perequazione urbanistica

Art. 1

La presente legge determina il contenuto della proprietà fondiaria e disciplina la indennità di espropriazione per pubblica utilità delle aree stesse nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva nella materia ordinamento civile e detta i principi fondamentali in materia di perequazione urbanistica nell'esercizio della potestà legislativa concorrente alla materia di governo del territorio.

Art. 2

1. Ai fini della presente legge si applicano le definizioni che seguono.
2. **Area a vocazione edificatoria:** terreno che presenta una oggettiva predisposizione alla edificabilità.
3. **Area fabbricabile:** terreno destinato alla edificazione dal piano urbanistico, indipendentemente dalla sussistenza o meno di una sua vocazione edificatoria.
4. **Potenzialità edificatoria:** indice di edificabilità teorica spettante alle aree a vocazione edificatoria, utilizzabile soltanto su aree classificate fabbricabili dal piano urbanistico.
5. **Edificabilità effettiva:** volumetria o superficie utile lorda realizzabile sull'area in base alla classificazione di area fabbricabile operata dal piano urbanistico.

Art. 3

1. In attuazione dell'articolo 42, comma secondo, della Costituzione, il contenuto economico della proprietà privata delle aree è determinato in funzione della inerente vocazione edificatoria.
2. Sono aree a vocazione edificatoria, come tali soggette a perequazione urbanistica le aree alle quali viene riconosciuta una oggettiva predisposizione alla edificabilità comprendenti le seguenti categorie: a) aree già legittimamente edificate; b) aree destinate all'edificazione dal piano urbanistico vigente alla data di entrata in vigore della presente legge; c) aree non edificate che risultino comprese nel perimetro dell'agglomerato urbano, o siano comunque già dotate delle opere di urbanizzazione primaria o per le quali le opere stesse risultino già previste dal programma triennale delle opere pubbliche del Comune o per le quali infine il proprietario abbia già assunto l'impegno di procedere alla loro realizzazione.
3. Con proprio atto tecnico di accertamento i Comuni individuano il perimetro dell'agglomerato urbano e le aree esterne a vocazione edificatoria; la legge regionale disciplina i presupposti specifici per il riconoscimento della vocazione edificatoria.

Art. 4

1. La potenzialità edificatoria delle aree a vocazione edificatoria è determinata dallo strumento urbanistico comunale sia ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio sia ai fini dell'attuazione del principio di perequazione.

2. Le aree già legittimamente edificate conservano, relativamente all'ambito di pertinenza, una potenzialità edificatoria pari alla volumetria esistente. In caso di demolizione, il piano può prevedere che la potenzialità edificatoria debba essere in tutto o in parte trasferita in altra area.

3. Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione le Regioni possono con legge stabilire limiti minimi e massimi della potenzialità edificatoria delle aree, anche in modo differenziato tra i vari Comuni.

4. A fini di perequazione territoriale i piani territoriali regionali o provinciali, secondo le indicazioni della legge regionale, possono, previa intesa con i Comuni interessati, attribuire ad alcuni Comuni una potenzialità edificatoria utilizzabile nel territorio di altro Comune.

Art. 5

1. Nelle aree prive di vocazione edificatoria il proprietario può effettuare le sole trasformazioni non comportanti cubatura consentite dal piano urbanistico.

Art. 6

1. La edificabilità effettiva è stabilita dallo strumento urbanistico comunale.

2. Il Comune può con il medesimo strumento urbanistico riservare a sé una quota della potenzialità edificatoria complessiva a fini di acquisizioni compensative di aree, di attuazione di finalità premiali e di calmieramento del mercato.

3. Il piano regolatore commisura la potenzialità edificatoria complessiva alla edificabilità effettiva prevista.

4. Tutte le varianti al piano regolatore che incidano sulla edificabilità effettiva di un'area devono prevedere una corrispondente variazione dell'ammontare della edificabilità potenziale riservata al Comune.

5. Ove il Comune non possa o non voglia procedere alla modifica della propria quota riservata di potenzialità edificatoria, dovrà essere adottato un nuovo strumento urbanistico, che riproporti la potenzialità edificatoria di tutte le aree a vocazione edificatoria.

6. La potenzialità edificatoria non direttamente utilizzabile nell'area di proprietà può essere liberamente trasferita, nell'ambito dello stesso Comune su altra area, propria o di altro proprietario,

per essere utilizzata fino a concorrenza della volumetria effettiva attribuita dal piano urbanistico, senza che il trasferimento sia soggetto a oneri fiscali.

7. Nell'articolo 2643 del codice civile il n. 2-bis è sostituito con il seguente: "*i contratti che trasferiscono la potenzialità edificatoria delle aree*".

8. In alternativa all'acquisto da altri proprietari della potenzialità edificatoria occorrente per realizzare tutta la edificabilità effettiva attribuita dallo strumento urbanistico alla propria area, il proprietario può ottenere la potenzialità mancante dal Comune, mediante acquisto a titolo oneroso. I criteri di determinazione del prezzo di acquisto sono stabiliti dalla Regione in relazione alle caratteristiche dei vari Comuni.

9. La edificabilità effettiva attribuita dallo strumento urbanistico può essere utilizzata solo nella misura corrispondente alla potenzialità edificatoria di legge, eventualmente integrata da quella acquisita ai sensi dei commi precedenti fino a raggiungere la edificabilità effettiva.

Art. 7

1. Ai fini della determinazione della indennità di espropriazione per opere e interventi pubblici, le aree si distinguono in aree a vocazione edificatoria e aree prive di vocazione edificatoria.

Art. 8

1. L'indennità di espropriazione di un'area a vocazione edificatoria è determinata in misura pari al valore venale del bene, tenuto conto della sua potenzialità edificatoria. Nel caso di espropriazione per edilizia residenziale pubblica, il valore così ottenuto viene diviso per il coefficiente 1,3. Con il consenso dell'espropriato, l'indennità può essere corrisposta anche mediante cessione di potenzialità edificatoria da utilizzare su altre aree.

2. Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti sono determinati i criteri valutativi per la determinazione del valore di mercato delle aree a vocazione edificatoria.

3. Per la determinazione della indennità di esproprio delle aree prive di vocazione edificatoria si applica la disciplina vigente per le aree agricole.

Art. 9

1. Le previsioni dello strumento urbanistico generale hanno efficacia a tempo indeterminato, fatta eccezione per i vincoli preordinati all'espropriazione, la cui efficacia è di cinque anni.