

Perequazione urbanistica: solitudine dei Comuni e ruolo delle Regioni

Dal convegno di Spinea del 25 settembre sulla perequazione, esco con le idee confuse, come al solito, ma con un'impressione chiara: l'impressione che le (ottime) relazioni e gli interventi susseguitisi abbiano reso evidente l'ingestibilità della disciplina così com'è.

I Comuni, in effetti, sembrano essere lasciati soli di fronte al compito di dover "calcolare" - come dice testualmente la legge (art. 16, co 4, lett d ter del t.u. Edilizia, mod. dalla l. 164/2014) - il maggior valore generato da interventi in variante o in deroga (e alle sofisticate problematiche estimative che tale attività richiede).

Probabilmente tutto ciò si ricollega alla "ratio" della norma di legge, che ha l'occhio al passato, per dare una qualche copertura a norme perequative poste negli anni scorsi da ciascuna pianificazione comunale in mancanza di una disciplina legislativa; ma che non ha una chiara prospettiva per il futuro, giacché non fornisce alcun inquadramento sistematico e procedimentale per l'imposizione - da ora in poi - del contributo straordinario.

Ogni Comune rischia così di andare per conto proprio. Anzi, di dover andare per conto proprio, visto che la previsione di legge sembra rendere fin da subito obbligatoria la pretesa del contributo straordinario per ogni ipotesi di interventi in variante o in deroga richiesti in qualche modo dal privato (e pare avere un'importanza limitata, al riguardo, la deroga posta dal nuovo comma 4 bis dell'art. 16 del testo unico - che fa salve le diverse disposizioni degli strumenti urbanistici generali comunali - perché è certo rischiosa la scelta di eliminare o comprimere il contributo straordinario a livello di pianificazione comunale, in mancanza di indicazioni sovraordinate).

Si può forse pensare che prima o poi saranno le pronunce dei giudici amministrativi a dare coerenza alle varie previsioni comunali. Ma ciò non pare realistico, dato il carattere estemporaneo che le pronunce giudiziarie per loro natura hanno (dipendendo dal fatto "accidentale" della proposizione o non proposizione di un ricorso), e data anche la stretta attinenza della materia con la discrezionalità urbanistica, che forse porterà il giudice amministrativo a confermare norme perequative anche dai contenuti "peculiari" per non entrare nel merito delle scelte amministrative.

Evidenti saranno allora le perplessità e le difficoltà che si porranno quando un Comune chiederà molto di più o molto di meno di quello a fianco. O, a prescindere dalla quantificazione della misura del contributo straordinario (tema, peraltro, oggetto per conto suo di gravi incertezze: 50% di cosa?), quando in un Comune si pratichi una perequazione di tipo diverso rispetto a quella del Comune confinante - per fare un esempio, la situazione che può verificarsi se un Comune decida di sottrarre alle nuove regole perequative gli interventi mediante Suap - o comunque quando siano diversi i criteri alla base delle valutazioni estimative (con tutto il delicatissimo problema del rapporto con l'imu e i valori catastali degli immobili).

Il problema dell'uniformità tra le discipline perequative dei Comuni è oltremodo delicato, venendo subito alla mente che gli interventi oggetto di perequazione, nell'ambito della dialettica spesso presente nella vita delle amministrazioni locali, ben possono diventare oggetto di esposti in Corte dei conti (se non in altre sedi), mettendo così a rischio l'operatività del sistema.

Il tema dell'uniformità tra Comuni è poi diverso dal tema dell'uniformità tra operazioni di un singolo Comune: e a tale ultimo riguardo l'assunzione di una delibera consiliare "quadro", o di una norma urbanistica comunale su scala generale, non appare ne' imposta dalla legge ne' in grado di fornire ulteriori garanzie agli amministratori e ai funzionari comunali. Anzi, la ricerca di una delibera comunale con contenuti perequativi onnicomprensivi per tutti i possibili

interventi sul territorio rischia di bloccare singoli interventi che invece potrebbero essere attivati immediatamente (pur scontando naturalmente le previsioni perequative).

A mio modo di vedere, allora, la Regione può avere certamente un ruolo importante nel definire il sistema.

Non penserei, in effetti, che un ruolo "salvifico" la Regione possa esercitarlo, quando interverrà, con la sola determinazione delle tabelle parametriche aggiornate ai sensi della nuova norma di legge.

Francamente, l'art. 16, co 4, lett d ter del testo unico e' norma scritta in modo che peggio non si potrebbe.... Pur tuttavia, sembra doversi desumere uno iato tra, da una parte, il primo periodo della lettera d ter - che rientra nella sequenza delle lettere precedenti, che pongono i criteri seguiti dalla Regione per definire le consuete tabelle parametriche, e che introduce il criterio della valutazione del maggior valore generato da interventi in variante o in deroga - e, d'altro lato, il secondo periodo della stessa lettera d ter, che introduce la nuova figura del contributo straordinario e sembra lasciare i Comuni unici soggetti competenti al calcolo del maggior valore nonché alla determinazione e al conseguimento di tale contributo.

Insomma, ben può darsi che le tabelle parametriche regionali - pur integrate dal nuovo criterio del maggior valore - debbano riguardare solo gli oneri tabellari, quali componente del contributo di costruzione ordinario, ma non fornire elementi per l'applicazione del contributo straordinario. Può darsi cioè che le due cose - pur unite nella stessa lettera d) ter - siano diverse, e che semplicemente si sommino per gli interventi richiesti dal privato in variante o in deroga.

E dunque, in una disciplina così criptica ed equivoca quale quella posta dal nuovo testo dell'art. 16 del testo unico, l'inequivoco riconoscimento al legislatore regionale di un potere derogatorio - con la previsione del co. 4 bis, che fa espressamente salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali - consente spazi di manovra rilevanti alle Regioni.

Se la nuova normativa statale risponde forse all'esigenza di dare fondamento postumo alle pretese perequative comunali del passato, per ricavarne invece una disciplina che sia ora coerentemente applicabile deve essere meglio definita. E questa miglior definizione può essere operata con legge regionale (senza timore di incorrere sul punto in pericolosi profili di incostituzionalità, dato il co. 4 bis citato).

Sotto un profilo pratico, pertanto, potrà essere più importante l'esercizio del potere legislativo regionale piuttosto che l'impugnazione in Corte Costituzionale della legge statale (proposta dalla Regione Veneto): con tutti i suoi gravi difetti, la disciplina statale si preoccupa – appunto - di fare espressamente salve le diverse disposizioni di legge regionale.

I numerosi quesiti posti nel corso del convegno di Spinea - quelli che ogni intervento concretamente pone ai privati e alle amministrazioni comunali – diventano così un primo prontuario delle questioni sulle quali l'intervento legislativo regionale potrebbe provare a far chiarezza.

E, più in generale: poiché - a prescindere da eventuali future norme statali sul punto - è in atto una diffusa attività legislativa delle Regioni per promuovere interventi volti al contenimento del consumo del suolo, tra le forme di premialità necessarie a garantire la sostenibilità di simili interventi va "in primis" considerato l'esonero dagli obblighi della perequazione urbanistica.

Padova, 29 settembre 2015

Stefano Bigolaro – avvocato

Per www.italiaiur.it

