



# Comune di Pordenone

SERVIZIO AVVOCATURA

Pordenone, 8 marzo 2016

Al Servizio Pianificazione del Territorio Suap

Sua sede

OGGETTO: Art. 53 delle NTA del Nuovo Piano regolatore generale del Comune di Pordenone -  
Richiesta parere in merito alla legittimità della previsione laddove subordina  
l'edificabilità delle aree di trasformazione alla previa acquisizione di crediti volumetrici.

E' stato chiesto al Servizio Avvocatura il parere indicato in oggetto a seguito della riserva n. 7b formulata dalla Direzione centrale infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale, lavori pubblici, edilizia della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, nella quale la suddetta Direzione regionale adombra l'illegittimità della norma di piano nella parte in cui subordina l'edificabilità delle aree di trasformazione al reperimento, mediante acquisizione di crediti volumetrici, di una parte della cubatura ammissibile nell'ambito.

E' stato chiesto in particolare al Servizio Avvocatura, in ragione della precisa censura sul punto contenuta nella riserva regionale, se l'introduzione di tale obbligatoria modalità attuativa debba considerarsi o meno priva di copertura legislativa, tenuto conto che l'art. 42 della Costituzione riserva alla legge l'introduzione di limitazioni al diritto di proprietà e/o al suo godimento. Nella suddetta riserva regionale si afferma, infatti, che non vi sarebbe la copertura legislativa richiesta dalla norma costituzionale citata.

Con la presente nota si intende formalizzare le considerazioni già a suo tempo condivise in occasione degli incontri svolti con l'Ufficio di piano.

Pare sicuramente opportuno partire dall'esame del potere di conformazione attribuito dall'Ordinamento agli strumenti urbanistici anche alla luce dei più significativi arresti della giurisprudenza.

Si riconosce dalla dottrina che esistono diversi tipi di proprietà, con riferimento all'oggetto e al contenuto del diritto. La Costituzione parla di funzione sociale della proprietà privata, mentre le regole europee riconoscono il diritto degli stati a disciplinare con legge l'uso dei beni conformemente all'interesse generale.

Su tutte le cose immobili lo statuto proprietario convive sempre con una somma di interessi pubblici, diversi a seconda delle diverse categorie di cose. Lo statuto della proprietà dei beni immobili si compone perciò di norme di diritto privato e di norme di diritto pubblico.

Tutto il territorio, che viene da alcuni autori configurato come bene comune assieme all'ambiente ed al paesaggio, è soggetto a poteri pubblici di pianificazione al fine di assicurarne la funzione sociale come luogo di vita della comunità. L'oggetto della pianificazione urbanistica è l'interesse collettivo alla cosiddetta città vivibile.

Attraverso i poteri pubblici di pianificazione sono determinate le destinazioni delle singole cose immobili. In questi casi la funzione sociale della proprietà viene in rilievo per il collegamento con le esigenze di vita della comunità insediata sul territorio.

Nel "diritto vivente" la configurazione dei poteri pubblici di pianificazione del territorio ha progressivamente dilatato la capacità di conformare il contenuto delle singole proprietà immobiliari.

Il Consiglio di Stato nella sentenza n. 3606/2013 precisa che *"l'urbanistica, e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatoria connesso al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo..."*.

Ancora il Consiglio di Stato (sentenza n. 2710/2012 relativamente al piano regolatore di Cortina d'Ampezzo) ha affermato che l'oggetto della pianificazione urbanistica è costituito dallo sviluppo *"complessivo ed armonico"* del territorio. Tale sviluppo deve tenere *"conto sia delle potenzialità edificatoria dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione de futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione della comunità medesima, con le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, con la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio"*. Nello stesso senso, continuando su tale scia rivoluzionaria del giudice di secondo grado: Consiglio di Stato n. 6040 del 2012, n. 2427 del 2013, n. 3262 del 2013, n. 5114 del 2013, n. 4454 del 2013, Consiglio di Giustizia Amministrativa n. 51 del 2013.

Il potere di pianificazione quindi, non risulta più finalizzato solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali etc.), ma è volto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, riconducibili a valori riconosciuti dalla Costituzione.

Ogni determinazione dell'autorità di piano relativa a singoli porzione di territorio deve essere, dunque, ancorata al perseguimento di scopi stabiliti dalla legge e le destinazioni stabilite dalla pianificazione generale si giustificano se risultano dimostrate specifiche esigenze di sviluppo e trasformazione urbana nella propria comunità.

Resta fermo che il potere di pianificazione, al pari di ogni potere discrezionale, è sottoposto al sindacato giurisdizionale, dovendo la P.A. dare conto degli obiettivi da perseguire con lo strumento di pianificazione e della coerenza delle scelte in concreto effettuate con tali obiettivi e gli interessi pubblici da soddisfare (vedi Consiglio di Stato n. 1459 e n. 1219 del 2014). Le scelte di pianificazione urbanistica sono tuttavia sindacabili solo se irrazionali, contraddittorie e manifestamente incongruenti (Consiglio di Stato n. 341 del 2009).

Il Giudice amministrativo ha anche oramai più volte affermato che i meccanismi perequativi, cui molti comuni hanno fatto ricorso seppur in assenza di una legislazione, attengono alla potestà pianificatoria e conformativa del territorio di cui è titolare l'ente locale.

Con il termine generico di "perequazione urbanistica" ci si riferisce a quel meccanismo secondo il quale ciascun proprietario di un'area edificabile non può sfruttare in concreto il proprio diritto all'edificazione, e ciò in quanto l'area soggetta perequazione non raggiunge il limite minimo dell'indice di edificabilità previsto; pertanto il proprietario dovrà procurarsi altrove la differenza volumetrica al fine di poter esercitare in concreto il proprio diritto alla edificazione. Si distingue fra perequazione ristretta riferita ai comparti oggetto degli strumenti urbanistici attuativi e perequazione allargata che è riferita tendenzialmente a tutto il territorio comunale. Si distingue anche fra cessione perequativa e cessione compensativa. Si precisa che la perequazione è concettualmente distinta anche dalle misure cosiddette incentivanti ossia dalla premialità edilizia, che consiste nell'attribuzione da parte dell'amministrazione comunale di diritti edificatori in aggiunta a quelli

riconosciuti in via ordinaria dal piano a favore di taluni soggetti ritenuti meritevoli in quanto hanno posto in essere condotte che hanno favorito il raggiungimento di interessi pubblici. La perequazione si fonda su ragioni distributive, la compensazione su ragioni indennitarie e la premialità su ragioni incentivanti. I diritti perequativi vengono assegnati direttamente in seguito alla formazione del piano e sono commerciabili nel momento in stesso in cui il piano è approvato, i diritti compensativi sono attribuiti in seguito alla cessione all'amministrazione comunale del fondo sorgente e non hanno limiti spaziali, i diritti incentivanti o premiarli sono attribuiti in seguito all'intervento di riqualificazione urbanistica ed ambientale

La prima pronuncia rilevante in materia ha riguardato il piano perequativo del Comune di Reggio Emilia ove si è affermato che la perequazione si colloca in sintonia con *"gli sviluppi culturali e giuridici più recenti in materia urbanistica"* (TAR Bologna n. 22/1999).

La giurisprudenza amministrativa è intervenuta a riconoscere diritto di cittadinanza alla perequazione urbanistica ancor prima che le leggi regionali contemplassero espressamente la tecnica perequativa (vedasi TAR Salerno n. 670/2002).

Anche il Consiglio di Stato, nella più recente e nota sentenza n. 4545/2010 relativa al Piano regolatore di Roma, ha confermato che lo strumento urbanistico comunale può contenere una disciplina in materia di perequazione urbanistica anche in assenza di una legge regionale di settore. Ha in particolare statuito il Supremo Consesso la legittimità dell'istituto perequativo della cessione di aree disciplinato dalle N.T.A. del P.R.G.C. di Roma, pur in assenza di una specifica previsione normativa, *"in quanto si reggono su due pilastri fondamentali del nostro ordinamento: la potestà conformativa del territorio di cui l'amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione; la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse."*

Anche il TAR Milano in più occasioni ha avuto modo di affermare che *"Gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica trovano fondamento in due pilastri fondamentali del nostro ordinamento, che travalicano le previsioni contenute nelle diverse leggi regionali, e precisamente nella potestà conformativa del diritto proprietà di cui è titolare l'Amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione, ai sensi dell'art. 42, comma primo, Cost. e, al contempo, nella possibilità di utilizzare modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 1bis e 11 della legge n. 241 del 1990."* (ex multis TAR Milano n. 1542/2014).

Va altresì segnalato che la stessa sezione IV del Consiglio di Stato, con sentenza n. 3435 dello scorso luglio del 2015, ha confermato e precisato che *"La perequazione urbanistica attiene alla potestà pianificatoria e conformativa del territorio (Cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2010, n. 4545) e non all'ordinamento civile. E' pur vero che a mezzo dell'esercizio delle tecniche perequative sono creati i presupposti per la l'utilizzabilità dei diritti edificatori in funzione perequativa e compensativa, sulla base di una autonoma trasmissibilità di tali posizioni giuridiche, ma ciò non toglie che le tecniche citate attengono alla fase della conformazione edilizia ed al suo dinamico evolversi e non alla creazione di diritti reali interferenti con quelli tipici di disciplina codicistica, o con la tutela e le garanzie assicurate dallo Stato. Ed anzi, occorre ricordare che proprio al fine di prevenire e dirimere problemi legati alla circolazione dei diritti edificatori, il legislatore statale, mercé l'art. 5, comma 3, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 conv. In L. 12 luglio 2011, n. 106, ha introdotto una novella al codice civile, prevedendo l'obbligo di trascrizione per "i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale", con ciò riconoscendo implicitamente che la posizione giuridica soggettiva, espressamente denominata "diritto edificatorio", possa essere oggetto di legislazione regionale"* e evidentemente, aggiungiamo noi, di pianificazione territoriale.

Dobbiamo, infine, rilevare che anche l'Avvocatura della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - nel parere reso in data 20/03/2015 prot. n. 1153 AVVC/9-9557/14 in merito alla normativa sui crediti edilizi contenuta nel nuovo PRGC del Comune di Trieste, parere richiamato nella riserva regionale n. 7b - ha affermato di condividere pienamente i principi dettati dal giudice

amministrativo, e cioè che i poteri pubblicistici pianificatori sono posti comunque in capo al Comune, anche ai fini della disciplina dei diritti edificatori, un tanto prescindendo dalla novella all'art. 2463 comma, 1, n. 2 bis c.c. , introdotta con il DL n. 70/2011 conv. in legge n. 106/2011. Precisa infatti l'Avvocatura regionale nel suddetto parere che tale novella, che ha espressamente individuato quale fonte normativa per la previsione e disciplina dei diritti edificatori anche la pianificazione urbanistica comunale, non fa che confermare un principio già immanente nel sistema e cioè che lo strumento urbanistico comunale ha il potere disciplinare la materia.

Riteniamo pertanto di poter affermare, sulla scorta di quanto innanzi esposto, la piena legittimità della normativa del nuovo Piano regolatore adottato dal Comune di Pordenone che ha inteso regolamentare gli istituti della perequazione e della compensazione nonché i conseguenti diritti volumetrici. Anticipiamo sin d'ora che un tanto si ritiene essere stato legittimamente fatto dal P.R.G.C. adottato anche con riferimento all'introdotta obbligatorietà dell'acquisto dei crediti volumetrici ai fini dell'edificazione nelle aree di trasformazione, giacché tale previsione pianificatoria trova copertura nel contesto normativo di riferimento, come si va ad evidenziare di seguito.

Venendo all'esame della normativa contenuta all'art. 53 delle N.T.A. del Nuovo P.R.G.C. adottato dal Comune di Pordenone, oggetto di contestazione nella riserva regionale n. 7b, dobbiamo anzitutto rilevare che i crediti volumetrici di cui è prescritta la previa acquisizione per poter attuare gli interventi di trasformazione, sono quelli generati dall'acquisizione di nuove aree destinate dal piano a verde pubblico e/o dalla esecuzione di interventi di rigenerazione del tessuto edilizio esistente. Sono pertanto crediti volumetrici che "incorporano" un miglioramento della situazione ambientale complessiva della città (in termini di creazione di "polmoni verdi" o di riduzione del carico urbanistico esistente sotto il profilo del consumo di risorse, delle emissioni inquinanti, ecc.).

Il piano, prevedendo l'obbligatorietà dell'acquisizione dei crediti, introduce quindi una relazione necessitata e diretta tra miglioramento della qualità complessiva dell'ambiente urbano esistente, ed attuabilità di nuovi interventi di trasformazione.

Il pianificatore comunale ha pertanto ritenuto – con valutazione, si noti bene, non solo non contestata, ma come si vedrà pure condivisa dalla stessa Regione - che l'equilibrio ambientale complessivo della città possa essere ottenuto e garantito, a fronte di nuovi interventi di trasformazione, soltanto se vi sia un contestuale e corrispettivo alleggerimento della pressione insediativa in atto (il piano definisce infatti "compensazione" la modalità attuativa di cui trattasi). Ne consegue che ove l'acquisizione dei crediti fosse soltanto facoltativa (cosa che secondo la Regione renderebbe la previsione immune dal rilievo di legittimità, dovendosi il commercio dei crediti edificatori ritenere ammesso in Friuli a prescindere da una sua precisa definizione a livello regionale), il meccanismo della compensazione appena tratteggiato non avrebbe alcuna garanzia di effettivo funzionamento.

Un tanto risulta dagli atti del procedimento di VAS comunicati e assentiti dalla Regione.

Riteniamo dunque che in tale prospettiva debba essere verificata la legittimità della previsione pianificatoria comunale e quindi la fondatezza della riserva regionale.

Secondo la disposizione contenuta nell'art. 7 della legge urbanistica regionale 5/2007, la pianificazione territoriale ed urbanistica deve essere informata ai seguenti obiettivi:

- a) promuovere un ordinato sviluppo del territorio, dei tessuti urbani e del sistema produttivo;*
- b) assicurare che i processi di trasformazione siano compatibili con la sicurezza e la tutela dell'integrità fisica e con l'identità culturale del territorio;*
- c) migliorare la qualità della vita e la salubrità degli insediamenti urbani;*
- d) ridurre la pressione degli insediamenti sui sistemi naturali ed ambientali anche attraverso opportuni interventi di riduzione e mitigazione degli impatti;*
- e) promuovere il miglioramento della qualità ambientale, architettonica e sociale del territorio urbano, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente;*
- f) contenere il consumo di nuovo territorio subordinandone l'uso all'attenta valutazione delle soluzioni alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti o della loro riorganizzazione e riqualificazione".*

Tale norma costituisce indiscutibilmente da riferimento per l'intera funzione della pianificazione territoriale ed urbanistica dei diversi livelli, pur se collocata all'inizio del capo I del titolo II, dedicato alla pianificazione territoriale di livello regionale.

L'art. 7 suddetto integra e completa anche le previsioni dell'art. 63 bis della L.R. 5/2007, che disciplina la formazione degli strumenti urbanistici generali di livello comunale fino all'entrata in vigore del PTR, e che comunque, a propria volta, assegna al PRG i seguenti obiettivi:

*"a) la tutela e l'uso razionale delle risorse naturali, nonché la salvaguardia dei beni di interesse ... ambientale",*

*b) un equilibrato sviluppo degli insediamenti...*,

*c) il soddisfacimento del fabbisogno abitativo e di quello relativo ai servizi e alle attrezzature collettive di interesse comunale, da conseguire prioritariamente mediante interventi di ricupero e completamento degli spazi urbani e del patrimonio edilizio esistente,*

*d) l'equilibrio tra ... la capacità insediativa teorica del piano e la struttura dei servizi,"e, tra l'altro, i seguenti contenuti:*

*"a) gli obiettivi e le strategie, anche suddivisi per ambiti territoriali, che l'Amministrazione comunale intende perseguire con il piano per la definizione degli interventi di attuazione, nonché di revisione o aggiornamento del piano medesimo, b) il recepimento, con le necessarie verifiche, precisazioni e integrazioni delle direttive e delle prescrizioni dei piani e delle normative sovraordinate,*

*c) la definizione degli interventi per la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali ... con l'indicazione dei vincoli di conservazione imposti da normative sovraordinate,*

*d) la ricognizione delle zone di ricupero e gli elementi che giustificano, in subordine, l'eventuale previsione delle zone di espansione in relazione alle esigenze insediative previste dallo strumento..."*.

Va anche ricordato che gli Ordinamenti comunitario, statale e regionale assoggettano la pianificazione urbanistica generale dei comuni a Valutazione Ambientale Strategica (VAS), trattandosi di *"piani che possono avere impatti significativi sull'ambiente"* (art. 6 c. 1 e c. 2 lett. a D.Lgs. 152/2006).

La finalità delle valutazioni ambientali (VAS e VIA), è quella *"di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia delle biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica"* (art. 4 co. 3 D.Lgs. 152/2006); *nonché, per quanto specificamente riguarda la VAS, "di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e dell'approvazione dei ... piani ... assicurando che siano coerenti e che contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile"* (art. 4 c. 4 lett. a D.Lgs. 152/2006).

Conseguentemente e coerentemente, nell'ambito della procedura di VAS, ed in particolare nel Rapporto Ambientale che l'Autorità Procedente deve formulare sulla base della consultazioni con i Soggetti Competenti in materia ambientale e sottoporre al parere motivato dell'Autorità Competente, *"debbono essere individuati, descritti e valutati gli impatti significativi che l'attuazione del piano ... potrebbe avere sull'ambiente ... nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano ... stesso"* (art. 13 c. 4 D.Lgs. 152/2006).

Inoltre, per i piani in questione *"la VAS costituisce ... parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica ... sono annullabili per violazione di legge"* (art 11 c. 5 D.Lgs. 152/2006).

Completa infine il quadro normativo di riferimento l'art. 3 quater del DLgs 152/2006, intitolato *"principio dello sviluppo sostenibile"*, secondo cui:

*"1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.*

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

4. La risoluzione delle questioni che coinvolgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane".

In tale contesto normativo, e tenuto conto delle direttive impartite dal Consiglio Comunale con la deliberazione di cui all'art. 63 bis comma 8 L.R. 5/2007, l'Ufficio comunale di Piano incaricato di procedere alla redazione del nuovo Piano Regolatore di cui trattasi in uno con i progettisti esterni (Autorità Procedente), ha provveduto ad effettuare le valutazioni del caso, giungendo alla motivata conclusione, di cui dà conto il Rapporto Ambientale, che gli interventi di trasformazione, previsti dal vigente PRG e non ancora attuati, non sarebbero stati sostenibili a fronte della situazione ambientale complessiva in cui versa il territorio comunale, mettendo ad (ulteriore) rischio l'ambiente stesso e di conseguenza gli abitanti di Pordenone ed il futuro della città. Nella revisione del detto PRG da operarsi con il nuovo Piano, si prospettava pertanto, in considerazione della situazione ambientale in atto nel contesto urbano e della prioritaria necessità che ogni ulteriore sviluppo insediativo risultasse sostenibile, la c.d. "opzione zero": ovvero l'esclusione della possibilità di attuare nuovi interventi di trasformazione. Opzione, questa, sicuramente ammissibile - cosa che la riserva sembra dimenticare - nell'ambito dall'attività di conformazione del territorio (e conseguentemente della proprietà fondiaria) propria della pianificazione urbanistica, non solo in base alla relativa normativa di settore (sul punto si veda ad esempio lo stesso art. 63 bis della L.R. 5/2007, al comma 3 lett. d, che indica la previsione di zone di espansione come meramente eventuale, subordinata e da giustificare, nonché al comma 4 che consente senz'altro di prescrivere l'inedificabilità dei suoli a salvaguardia da potenziali situazioni di pericolo per l'incolumità delle persone e cose - cfr. anche, sempre a titolo esemplificativo, Cons. St., Sez IV, 8.5.2000 n. 2639), ma anche e soprattutto quale diretto portato delle disposizioni in materia ambientale, ed in particolare di quella contenuta nel sopra riportato comma 2 dell'art. 3 quater D.Lgs. 152/2006.

A fronte di siffatta opzione, tenendo ben presenti le relative ricadute e come positivamente prescritto dall'art. 13 c. 4 del D.Lgs. 152/2006, l'Autorità Procedente ha quindi verificato l'esistenza di "ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano".

Tali alternative sono state individuate nella previsione congiunta del meccanismo compensativo obbligatorio come sopra sinteticamente delineato, nonché di "criteri prestazionali" da utilizzare nell'edificazione (oggetto di separata riserva).

Va anche sottolineato che tali valutazioni e conclusioni sono state poi puntualmente condivise dall'Amministrazione regionale quale Soggetto Competente in materia ambientale, consultata dall'Autorità Procedente ai sensi dell'art. 13 D.Lgs. 152/2006, nel corso dell'attività di redazione del Rapporto Ambientale.

Trascriviamo di seguito alcuni punti significativi contenuti nel Rapporto Ambientale :

*"In particolare, le aree di trasformazione già assentite e previste dalla variante // diventano un'occasione per generare incentivi per il miglioramento del patrimonio edilizio esistente con conseguente riduzione delle criticità ambientali esistenti e dei trend negativi che verrebbero amplificati e aggravati dalla realizzazione delle aree non attuate dal piano vigente. L'approccio perequativo diventa dunque uno strumento necessario per lo sviluppare azioni adeguate nei*

confronti del patrimonio esistente che presenta elementi di degrado, di criticità legate alla sicurezza e di impatto sull'ambiente, con particolare riguardo al consumo energetico e alle emissioni in atmosfera";

"Le nuove espansioni quindi sono subordinate, grazie all'adozione di meccanismi di tipo compensativo e perequativo al consolidamento dei sistemi urbani esistenti".

Ciò posto, pare agevole rilevare che la soluzione individuata dal Pianificatore è sicuramente meno incidente sul diritto di proprietà dei soggetti interessati, di quanto non lo sarebbe l'"opzione zero" ad essa alternativa, pur come sopra osservato ammissibile e prescrivibile in sede di disciplina urbanistica del territorio.

La necessaria "copertura di legge" di una modalità attuativa quale quella delineata dal nuovo Piano regolatore adottato, rilevata dalla riserva regionale n. 7b, si rinviene quindi fondamentalmente nella disciplina positiva dettata dall'attuale Ordinamento urbanistico ed ambientale per il generale potere conformativo di cui è espressione la pianificazione territoriale, alla quale è consentito addirittura, qualora e purchè ciò sia funzionale al perseguimento delle finalità ad essa assegnate dal medesimo Ordinamento, prevedere il sacrificio anche totale delle prerogative edificatorie accedenti alla proprietà fondiaria (*ius aedificandi*).

Quanto poi al fatto che l'introduzione della modalità attuativa in questione, comunque di gran lunga meno penalizzante per la proprietà dell'"opzione zero", sia funzionale al perseguimento delle finalità normativamente assegnate alla strumentazione urbanistica comunale, varrà considerare che essa:

- i) consente di contemperare e coniugare le esigenze di soddisfacimento del fabbisogno insediativo non coperto dall'edificazione esistente, con le esigenze di tutela e salvaguardia dell'ambiente, della salute, del benessere e della sicurezza dei cittadini, di miglioramento della qualità della vita e della salubrità dall'ambiente urbano. Ossia, in sintesi, garantisce la sostenibilità della nuova espansione;
- ii) promuove la riduzione della pressione degli insediamenti esistenti sui sistemi naturali ed ambientali mediante interventi di riduzione e mitigazione degli impatti;
- iii) promuove il miglioramento, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente, della qualità ambientale ed architettonica del territorio urbano;
- iv) promuove la tutela e l'uso razionale delle risorse;
- v) persegue l'obiettivo di un'equa distribuzione dei vantaggi economici connessi all'attività edificatoria, ponendo a carico degli interventi di trasformazione la parziale compensazione dei costi sostenuti per la rigenerazione urbana e per la cessione delle aree a verde pubblico, ossia dei costi necessari per rendere sostenibile la stessa attività di nuova edificazione (e sotto questo profilo, risponde anche alle finalità sottese alla disciplina complessiva della compensazione e della perequazione urbanistica, di cui agli artt. 32 e 31 della L.R. 5/2007).

In conclusione pare allo scrivente Servizio che, tenuto conto dell'ampia estensione del potere conformativo di governo del territorio riconosciuto al pianificatore comunale dalla costante giurisprudenza e da una attenta disamina della vigente normativa urbanistica ed ambientale di riferimento sopra riportata, l'obbligatorietà della previa acquisizione di crediti volumetrici per poter attuare l'edificazione nelle aree di trasformazione prevista dal nuovo P.R.G.C., trovi piena legittimazione e giustificazione nell'odierno sistema in cui si sostanzia la pianificazione urbanistica. Ne consegue che anche il rilievo generale di illegittimità sollevato dalla riserva regionale non pare condivisibile.

Si resta a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti e si porgono cordiali saluti.

Avv. Fulvia Bressan

