

COPIA

N. 00021/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00686/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 686 del 2011, proposto da:
LA NUOVA EDILMARC IMPRESA EDILE ARTIGIANA DI
MARTONI AGOSTINO & C. SNC, rappresentata e difesa dagli
avv. Fabrizio Gamba e Luciano Della Vite, con domicilio presso la
segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

contro

COMUNE DI VERDELLINO, rappresentato e difeso dall'avv.
Alessandro Pagano, con domicilio eletto presso l'avv. Gianni
Morabito in Brescia, via Romanino 12;

per l'annullamento

- della deliberazione consiliare n. 2 del 21 febbraio 2011, con la quale
è stato approvato in via definitiva il PGT;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Verdellino;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2014 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Verdellino con deliberazione consiliare n. 2 del 21 febbraio 2011 ha approvato in via definitiva il PGT.
2. Nella nuova zonizzazione il terreno della società ricorrente (La Nuova Edilmarc Impresa Edile Artigiana di Martoni Agostino & C. snc) è stato inserito nell'ambito di trasformazione residenziale F2a denominato "Parco delle Rimembranze". La scheda tecnica precisa che l'intervento, subordinato a piano attuativo, ha come finalità il completamento dell'ambito urbano di Zingonia e il reperimento di aree per la realizzazione di un parco delle rimembranze attorno al cimitero. Per quanto riguarda i diritti edificatori, la scheda rinvia al capitolo 6 del Documento di Piano, che regola l'istituto della perequazione.
3. Il capitolo 6 del Documento di Piano contiene la seguente disciplina:
 - (a) negli ambiti di trasformazione si distingue tra valori edificatori, da un lato, e indici minimi e massimi di densità, dall'altro. I primi sono i diritti edificatori generati direttamente dall'area interessata dall'intervento, i secondi costituiscono il livello minimo e massimo di capacità edificatoria, che deve essere raggiunto trasferendo diritti edificatori dalle aree non edificabili destinate a usi pubblici o da

quelle dotate di diritti edificatori in eccedenza (v. art. 17.21 del Piano delle Regole);

(b) i diritti edificatori possono essere acquistati mediante libera contrattazione con i proprietari delle predette aree, oppure rivolgendosi al Comune;

(c) in questo secondo caso il Comune cede ai privati una parte dei diritti edificatori generati dai terreni di sua proprietà. Peraltro, poiché il Comune è titolare della potestà pianificatoria, e dunque ha la possibilità di ricaricare i suddetti terreni con nuovi diritti edificatori, i privati che si rivolgono all'amministrazione concludono, più che un atto di acquisto, un'operazione di monetizzazione dei diritti edificatori mancanti;

(d) il prezzo della monetizzazione, riferito alla superficie lorda di pavimento, è fissato in 500 €/mq;

(e) l'acquisto dei diritti edificatori dai privati, evitando il ricorso alla monetizzazione, è incentivato in via transitoria con un bonus pari al 10% della superficie lorda di pavimento (ossia, per 1 mq acquistato il compratore può costruire in realtà 1,1 mq);

(f) le aree destinate a usi pubblici, per le quali è prevista nel Piano delle Regole la cessione al Comune, generano diritti edificatori, che però diventano attuali solo al momento della cessione. Qualora tali aree non vengano cedute, il relativo standard urbanistico è monetizzabile per un valore pari a 30 €/mq;

(g) i diritti edificatori generati dalla zonizzazione e quelli acquistati o monetizzati sono incrementati mediante parametri che incentivano alcune particolari destinazioni d'uso (attività produttiva, edilizia sociale) e la qualità delle costruzioni (risparmio energetico, edilizia interamente biocompatibile).

4. Con riguardo all'ambito di trasformazione F2a, il capitolo 6 del Documento di Piano colloca diritti edificatori pari a 0,25 mq/mq sulle aree a vocazione edificatoria, e pari a 0,05 mq/mq sulle aree prive di tale vocazione. Contestualmente viene posto un indice di densità che varia da un minimo di 0,80 mq/mq a un massimo di 0,90 mq/mq, al netto delle aree da cedere al Comune e al lordo dei parcheggi.

5. Da queste regole deriva per la ricorrente e per gli altri proprietari dei terreni dell'ambito di trasformazione F2a la necessità di acquistare, sul mercato dei diritti edificatori o tramite monetizzazione con il Comune, la differenza tra 0,80 mq/mq (soglia minima per poter edificare) e i diritti edificatori generati dall'area di proprietà.

6. Contro la disciplina della perequazione contenuta nel PGT la ricorrente ha presentato impugnazione con atto notificato il 29 aprile 2011 e depositato il 18 maggio 2011. Le censure lamentano la violazione, sotto diversi profili, dei principi costituzionali che tutelano la proprietà, e dell'art. 11 della LR 11 marzo 2005 n. 12, in quanto gli oneri necessari per l'edificazione sarebbero irragionevoli e sostanzialmente espropriativi. Da un lato, infatti, è necessario acquisire la maggior parte dei diritti edificatori all'esterno della proprietà, con il rischio di non trovare venditori tra i privati, dall'altro vengono pesantemente erosi i margini di guadagno dei soggetti economici che intraprendono l'attività di costruzione.

7. Il Comune si è costituito in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso.

8. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

In via preliminare

9. Il Comune ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per acquiescenza, in quanto la ricorrente ha partecipato al procedimento di formazione del PGT senza sollevare alcuna delle censure formulate nel presente ricorso, e limitandosi a chiedere l'ampliamento dell'ambito di trasformazione.

10. L'eccezione non appare condivisibile. Il comportamento dei proprietari nel corso della formazione degli strumenti urbanistici non preclude la possibilità di invocare successivamente la tutela giurisdizionale. I proprietari non sono infatti tenuti a partecipare al procedimento, né a difendersi in sede amministrativa prima dell'approvazione del PGT, e tantomeno a salvaguardare le proprie ragioni in vista di contenziosi giurisdizionali. L'attività posta in essere dai proprietari durante la procedura amministrativa può quindi avere rilievo esterno solo se vi sia stata un'espressa e puntuale adesione alle scelte pianificatorie. L'inerzia, invece, è piuttosto un atteggiamento di attesa, che non può mai essere interpretato come acquiescenza.

Sul peso economico della perequazione

11. In base ai dati forniti per conto della ricorrente dall'arch. Giuseppe Cattaneo nella perizia del 28 aprile 2011, l'ambito di trasformazione F2a, di cui la ricorrente è proprietaria maggioritaria, si estende per complessivi 23.938 mq. Di questi, 10.241 mq hanno vocazione edificatoria, e generano diritti edificatori per 2.560,25 mq $[10.241 \cdot 0,25]$. I restanti 13.697 mq sono privi della predetta vocazione, e generano di conseguenza diritti edificatori per soli 684,85 mq $[13.697 \cdot 0,05]$. Dall'area di proprietà derivano nell'insieme

12. Il PGT stabilisce però un indice di densità minimo pari a 0,80 mq/mq. Pertanto, escludendo le aree inedificabili che devono essere cedute al Comune, risultano ammissibili sul resto dell'ambito solo interventi di costruzione che dispongano di diritti edificatori pari ad almeno 8.192,8 mq $[10.241 \cdot 0,8]$. Se poi si volesse sfruttare per intero l'indice di densità, servirebbero diritti edificatori pari a 9.216,9 mq $[10.241 \cdot 0,9]$.

13. Per intraprendere la costruzione è dunque necessario acquistare o monetizzare diritti edificatori per almeno 4.947,7 mq $[8.192,8 - 3.245,1]$. Poiché è verosimile che il prezzo di mercato si allinei a quello della monetizzazione, l'onere economico iniziale è pari a € 2.473.850 $[4.947,7 \cdot 500]$. A questo si aggiungono gli oneri concessori, e il vero e proprio costo dell'intervento edilizio.

14. Nella simulazione dell'arch. Cattaneo per 1 mq di nuova costruzione la spesa è stimabile in € 2.181, di cui € 500 solo per l'acquisto dei diritti edificatori. La parte restante, pari a € 1.681, comprende tutto il resto, sommando la spesa per lavoro e materiali (€ 1.200 nel rispetto delle normative su risparmio energetico e isolamento acustico), i corrispettivi dei professionisti (circa il 10% su lavoro e materiali, ossia € 120), le opere di urbanizzazione primaria (€ 40), gli oneri di urbanizzazione secondaria e il contributo sul costo di costruzione (€ 50), il costo dell'area senza diritti edificatori (€ 100), il reperimento o la monetizzazione degli standard urbanistici (€ 25), gli oneri finanziari (circa il 5% su tutte le voci, ossia € 85), le spese di commercializzazione (circa il 3% su tutte le voci, ossia € 51), e gli imprevisti (€ 10). Il margine di guadagno dell'impresa costruttrice è nell'ordine del 15%, il che porta a un prezzo di vendita prossimo a € 2.500. Tale prezzo può essere ragionevolmente ribassato del 10% per

tenere conto del margine di errore in eccesso, e pertanto il costo di 1 mq di nuova costruzione corrisponde per l'acquirente a circa € 2.250. Secondo la perizia, i prezzi medi di mercato nel Comune di Verdellino prima dell'attuale crisi edilizia si attestavano intorno a € 2.000, e sarebbero scesi ora a circa € 1.800. Risulterebbe quindi evidente l'effetto distorsivo sull'attività edilizia causato dall'introduzione del meccanismo della perequazione.

15. Il Comune nella relazione istruttoria depositata l'11 luglio 2014 conferma la ricostruzione dei parametri urbanistici esposta sopra ai punti 11-13, ma obietta che la ricorrente non tiene conto degli incentivi, i quali aumentano la superficie lorda di pavimento generata dal terreno di proprietà e riducono la quantità di diritti edificatori da acquistare o monetizzare. In particolare, poiché il contenimento del consumo energetico entro la soglia di 40 kWh/mq/anno si ottiene ormai con modalità costruttive standard, scatta praticamente sempre il bonus del 5%, che nel caso in esame eleverebbe la superficie lorda di pavimento disponibile a 3.407,35 mq $[3.245,1 \cdot 1,05]$ riducendo a 4.557,57 mq $[(8.192,8 - 3.407,35) / 1,05]$ i diritti edificatori da acquistare o monetizzare. Se venisse perseguito un più ambizioso limite di consumo energetico (10 kWh/mq/anno), scatterebbe il bonus del 10%, e i diritti edificatori da acquistare o monetizzare scenderebbero a 4.202,9 mq. Se quest'ultimo obiettivo venisse raggiunto mediante l'edilizia biocompatibile, si aggiungerebbe l'ulteriore bonus del 5%, che abbasserebbe i diritti edificatori da acquistare o monetizzare a 3.848,23 mq $[(8.192,8 - 3.245,1 \cdot 1,1 \cdot 1,05) / (1,1 \cdot 1,05)]$. Infine, se oltre ad applicare queste modalità costruttive i proprietari dell'area acquistassero i diritti edificatori dai privati anziché rivolgersi al Comune, si applicherebbe nella fase transitoria

un bonus del 10%, che ridurrebbe la quantità di diritti edificatori mancanti a soli 3.498,39 mq [3.848,23/1,1]. Agli incentivi propriamente edilizi si sommano quelli che indirizzano l'attività costruttiva verso scopi considerati utili per la collettività, come l'edilizia convenzionata e l'affitto a canone moderato e a canone sociale.

16. La relazione del Comune depositata l'11 luglio 2014 contiene inoltre le seguenti precisazioni:

- (a) all'interno di ciascun ambito di trasformazione è possibile anche procedere per unità minime di intervento, limitate a una parte della superficie, purché siano acquisiti i diritti edificatori necessari;
- (b) il prezzo della monetizzazione dei diritti edificatori è stato ridotto a 300 €/mq con deliberazione consiliare n. 8 del 30 gennaio 2013;
- (c) un'ulteriore riduzione dei diritti edificatori necessari deriva *ex lege* dalla previsione dell'art. 2 comma 1-*ter* della LR 20 aprile 1995 n. 26, in base al quale non è computato nella superficie lorda di pavimento lo spessore dei muri perimetrali degli edifici che raggiungono determinate prestazioni energetiche, ora abbastanza diffuse e idonee a intercettare il bonus del 5% visto sopra. Pertanto, poiché le murature, che sono invece sempre computate nella superficie commerciale, occupano circa il 15% della superficie lorda di pavimento, chi costruisce deve acquistare in realtà, in luogo di 1 mq di diritti edificatori, solo circa 0,83 mq [$1/(1,05*1,15)$];
- (d) tenendo conto, da un lato, della riduzione del prezzo dei diritti edificatori, e dall'altro dei vari incentivi che comprimono la quantità

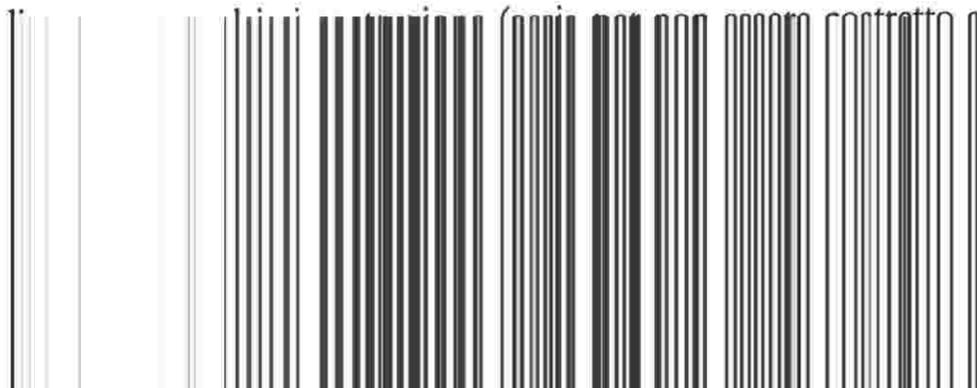
risulterebbe compreso tra € 2.069 (con i diritti edificatori a 500 €/mq) e € 1.883 (con i diritti edificatori a 300 €/mq).

Sui limiti della perequazione

17. Lo strumento della perequazione, che trova fondamento legislativo a livello locale nell'art. 11 della LR 12/2005, consente alle amministrazioni comunali di ottenere vantaggi superiori a quelli della tradizionale zonizzazione. Due opportunità sono di particolare rilievo: (i) intercettare parte della rendita prodotta dalla zonizzazione a favore dei proprietari di aree edificabili; (ii) conformare in dettaglio la trasformazione della proprietà privata, indirizzandola verso obiettivi di utilità sociale.

18. Si tratta in entrambi i casi di risultati legittimi, ma solo a condizione che siano rispettati i principi della pianificazione e siano evitate soluzioni eccessivamente penalizzanti per i proprietari.

19. La premessa imprescindibile è che non tutte le aree sono uguali, né possono essere rese uguali con provvedimenti amministrativi (l'art. 8 comma 2-e della LR 12/2005 collega l'individuazione degli ambiti di trasformazione al rispetto delle vocazioni funzionali del territorio). È vero che i diritti edificatori non ineriscono alla proprietà e sono invece attribuiti dalla pianificazione, ma la loro base naturale risiede nelle caratteristiche fisiche e topografiche dei terreni, che li rendono più o meno adatti all'edificazione. Una volta riconosciuta la base naturale dei diritti edificatori, è anche evidente che la sottrazione di una parte del valore economico di tali diritti non può superare limiti ragionevoli. In effetti, se il privato per poter



assimilabile all'alternativa tra pagare o non pagare una tassa sulla costruzione. Trattandosi di un peso economico che si aggiunge al vero e proprio contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, contributo sul costo di costruzione), è necessario evitare che la somma di questi oneri abbia esiti confiscatori o determini di fatto un vincolo di inedificabilità.

20. Anche l'altro aspetto della perequazione, ossia la creazione di diritti edificatori utili esclusivamente a fini commerciali, in quanto non sfruttabili direttamente sul terreno che li genera, è sottoposto a limiti logici e normativi. In generale, si osserva che la perequazione non è uno strumento finalizzato a moltiplicare le rendite private. Il vero obiettivo è la redistribuzione a tutta la collettività dei vantaggi derivanti a pochi proprietari dall'attribuzione di diritti edificatori: questo implica che sia l'amministrazione a incamerare l'eventuale differenza tra il "giusto diritto edificatorio" e il valore della costruzione, per riversarlo poi sul territorio sotto forma di servizi e infrastrutture.

21. Le indicazioni offerte dalla normativa sono interpretabili in questo senso. L'art. 11 comma 1 della LR 12/2005 prevede l'attribuzione di identici diritti edificatori nelle aree di trasformazione inserite in piani attuativi e in atti di programmazione negoziata. In effetti, le posizioni dei proprietari coinvolti in questi interventi edilizi sono equivalenti, e dunque è ragionevole che tutti possano beneficiare nella stessa misura dei diritti edificatori, anche se le costruzioni vengono concentrate solo in un punto specifico.

trasformazione urbanistica, siano attribuiti identici diritti edificatori, inferiori all'indice minimo fondiario. Questo è il presupposto del vero e proprio mercato dei diritti edificatori, di cui i comuni devono tenere un registro pubblico e aggiornato. Essendo per definizione normativa un bene scarso, i diritti edificatori possono essere vantaggiosamente scambiati tra i privati, fino a raggiungere la soglia minima che permette l'edificazione. È però evidente che questo meccanismo enfatizza la rendita dei proprietari non interessati a costruire, e impone l'intervento calmieratore dell'amministrazione attraverso la monetizzazione dei diritti edificatori mancanti. A questo punto, è anche evidente che la perequazione aumenta i costi delle costruzioni senza svolgere una funzione di contenimento dell'utilizzo del territorio. Da qui possono derivare effetti discriminatori, in quanto i proprietari più forti economicamente potranno permettersi di pagare un extracosto anche elevato, mentre gli altri dovranno rinunciare a edificare. È quindi necessario che il prezzo della monetizzazione sia attentamente ponderato, tenendo conto dell'evoluzione del mercato immobiliare.

23. La costituzione di una rendita nella forma di diritti edificatori è meno problematica quando corrisponda chiaramente a un interesse pubblico, in particolare quando sia effettuata a compensazione della cessione gratuita di aree al Comune, come previsto dall'art. 11 comma 3 della LR 12/2005. Analogamente, la concessione di diritti edificatori è ammissibile come indennizzo per le aree che siano sottoposte a un vincolo sostanzialmente espropriativo. In questi casi si presenta il problema opposto a quello antispeculativo visto sopra, ossia è necessario che questi diritti siano effettivamente commerciabili in modo vantaggioso per i proprietari, in quanto

devono compensare una perdita patrimoniale effettiva. A tale fine sono utili gli incentivi per i proprietari che acquistano da altri privati, rendendo meno conveniente l'alternativa della monetizzazione.

24. Vi sono poi gli incentivi legati alla tipologia dell'edificazione. Alcuni sono considerati ammissibili direttamente dall'art. 11 comma 5 della LR 12/2005 in relazione a obiettivi di interesse pubblico (riqualificazione urbana; edilizia residenziale pubblica; risparmio energetico; edilizia interamente biocompatibile). L'autonomia dei comuni può individuare ulteriori obiettivi. Si osserva in proposito che più ci si allontana dagli aspetti costruttivi per puntare a finalità di altra natura (nuovi insediamenti produttivi; disponibilità di alloggi di edilizia convenzionata, a canone moderato o a canone sociale) più è necessario che vi sia un attento bilanciamento tra i diritti edificatori di base, ossia quelli generati dal terreno interessato dall'intervento, e i diritti edificatori reperibili tramite le incentivazioni. Le condizioni per ottenere gli incentivi determinano infatti un incremento dei costi di costruzione e incidono sulla redditività dell'investimento. Può quindi determinarsi un effetto discriminatorio basato nuovamente sulla capacità economica di chi costruisce.

Conclusioni

25. Tornando al caso in esame, inquadrato economicamente come si è visto sopra, si ritiene che le modalità con cui il PGT ha attuato la perequazione presentino le seguenti criticità:

(a) vi è un intervallo eccessivo tra i diritti edificatori generati dall'area interessata dall'intervento e quelli da acquistare, monetizzare, o reperire mediante gli incentivi. Non è possibile stabilire, in mancanza di puntuali indicazioni normative, una ripartizione esatta, ma si può

intraprendere una costruzione (indice di densità minimo) debba appartenere alla prima categoria. In questo modo il peso degli incentivi è relativizzato, e viene salvaguardata la libertà di scelta dei privati circa le caratteristiche della costruzione;

(b) con il prezzo iniziale della monetizzazione, e la conseguente necessità di utilizzare tutti gli incentivi, erano praticabili solo l'attività edificatoria dotata dei più elevati standard costruttivi (quindi più costosa) e quella finalizzata all'edilizia sociale (non facilmente gestibile da un privato o da un normale impresa di costruzioni). In corso di causa è intervenuta la riduzione del prezzo della monetizzazione, ma rimane la necessità di un'indagine più precisa sulla situazione del mercato immobiliare e di un'analisi più dettagliata dei reali costi di costruzione (in particolare, delle voci che presentano rigidità, come lavoro e materiali);

(c) la disciplina del PGT non tiene adeguatamente conto della distinzione tra l'indice di densità minimo e quello massimo. Per raggiungere il primo, i diritti edificatori generati dall'area interessata dall'intervento non possono essere inferiori, come si è visto, alla metà del totale. Nello specifico, per contro, come si è detto, i diritti edificatori generati dall'area in questione sono stati fissati in 0,25 mq/mq e l'indice minimo di densità in 0,80 mq/mq, determinando un differenziale di diritti edificatori da colmare, per ogni mq edificato, pari a 0,55 mq/mq [0,80-0,25], che è alla base di quell'effetto distorsivo che la ricorrente giustamente censura;

(d) è invece in relazione al secondo indice di densità (quello massimo) che, una volta corretto il primo nel senso sopra chiarito, possono trovare maggiore spazio le politiche incentivanti del Comune, le quali, operando su questo segmento della capacità

edificatoria, sono in grado di svolgere un'appropriata funzione premiale senza effetti inibitori o distorsivi.

26. Il ricorso deve quindi essere accolto, con il conseguente annullamento delle norme del PGT relative alla perequazione.

L'effetto conformativo di questa pronuncia comporta l'obbligo per il Comune di riesaminare la disciplina in questione mediante un nuovo pronunciamento del consiglio comunale, nel rispetto delle indicazioni sopra esposte. Per tale adempimento è fissato il termine di 90 giorni dal deposito della presente sentenza.

27. La complessità dei problemi connessi con l'istituto della perequazione consente l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

28. Il contributo unificato è a carico del Comune ai sensi dell'art. 13 comma 6-*bis*.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

- (a) accoglie il ricorso come precisato in motivazione;
- (b) compensa integralmente le spese di giudizio;
- (c) pone il contributo unificato a carico del Comune.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Mario Mosconi, Consigliere

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/01/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE