

Il Piano strutturale e il Piano operativo comunale. Efficacia giuridica ed effetti fiscali

*Fabio Dani **

Sommario

1. Premessa. – **2. Gli effetti dei piani strutturali e dei piani operativi.** – **3. Le modifiche introdotte dalla l.r. 6/2009.** – **4. Gli effetti fiscali.**

1. Premessa

L'entrata in vigore della legge regionale 6/2009 consente e allo stesso tempo impone di indagare nuovamente sulla natura giuridica del Psc, sul suo contenuto, e sul rapporto con il Poc, nonché sui possibili effetti di carattere tributario conseguenti alla entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Una premessa si impone.

Lo strumento urbanistico è un atto giuridico, più propriamente un atto amministrativo generale, destinato a produrre effetti giuridici sul territorio oggetto delle sue previsioni.

La pianificazione disciplina l'uso e le trasformazioni del suolo, accertando i limiti e i vincoli che derivano da uno specifico interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio e nelle caratteristiche morfologiche dei terreni, o dalla presenza di fattori di rischio ambientale: si tratta, come suona evidente, dei c.d. “vincoli conformativi” (per usare la terminologia della Corte costituzionale, di cui alle “storiche” sentenze nn. 55 e 56 del 1968, e costantemente utilizzata in dottrina e giurisprudenza, ad es. v. Cons. Stato, sez. IV, n. 382 del 6 marzo 1998),

(*) Avvocato amministrativista.

mentre nel nostro sistema i c.d. “vincoli espropriativi”, cioè finalizzati all’acquisizione coattiva di immobili finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, sono devoluti alla competenza del Poc (art. 6 l.r. 20/2000) anche se la previsione dei “corridoi di fattibilità” di cui al nuovo art. 36-*bis* mi lascia perplesso sulla possibilità di escludere che la loro individuazione non costituisca, in realtà, un vincolo sostanzialmente espropriativo.

È così che la pianificazione “conforma” il diritto di proprietà, attribuendo un concreto contenuto al diritto astrattamente definito dall’art. 832 del codice civile, e con ciò definendo lo “Statuto della proprietà fondiaria”.

In tal senso, mi pare che l’art. 2 della legge regionale sia chiaro, nel momento in cui precisa e determina le funzioni e gli obiettivi della pianificazione, tant’è che il successivo art. 3 precisa che la pianificazione “determina le azioni idonee alla realizzazione degli obiettivi”, regola gli interventi e la loro attuazione, controlla gli effetti sul territorio conseguenti all’attuazione dei piani.

Risulta dunque chiaro che dal momento in cui il “progetto” diventa “piano” ovvero “norma”, per ciò stesso esso implica effetti nei confronti della proprietà privata, che sono gioco forza “conformativi”, altrimenti quel piano resta solo una dichiarazione di intenti, uno schema progettuale, appunto, che non incide sui rapporti giuridici ed economici, e men che meno sulla disciplina del territorio.

In altri termini, la definizione dell’ampiezza del contenuto della proprietà privata, e delle facoltà concesse al proprietario, è funzione tipica della pianificazione urbanistica, che disciplina categorie di beni, “conformando” il diritto di proprietà, determinandone cioè la specifica ampiezza di contenuto.

Come è stato giustamente osservato, la disciplina urbanistica è una fonte di produzione dello statuto della proprietà edilizia, perché se è la legge che determina in astratto le diverse tipologie di intervento sul diritto di proprietà, in concreto il regime del singolo bene viene “conformato” solo dall’atteggiarsi e dagli esiti del procedimento di piano.

Negare tale efficacia al piano, significa negargli la possibilità di produrre effetti.

2. *Gli effetti dei piani strutturali e dei piani operativi*

La premessa ci consente di indagare quali siano gli effetti dei piani strutturali e dei piani operativi, nel sistema della legge regionale alla luce della riforma.

A mio avviso, non vi è dubbio che nel sistema anteriore all'entrata in vigore della l.r. 6/2009 il Psc avesse valore conformativo, non solo perché, altrimenti, il Psc sarebbe stato ridotto a un "non piano" e sarebbe conseguentemente stato in pericolo tutto il sistema applicativo delle misure di salvaguardia (così come peraltro osservato dal Tar Bologna, seconda sezione, con sentenza n. 609 del 15 maggio 2006) non solo perché di questo avviso esplicitamente si è dichiarato il Consiglio di Stato (che con ordinanza n. 5763/2006 della sez. IV ha sospeso gli effetti della ricordata sentenza n. 609/2006 del Tar Bologna affermando la confomatività del Psc, mentre la precedente sentenza n. 4004 del 28 luglio 2005 della medesima sezione, aveva rilevato che spetta al Psc la definizione del regime urbanistico delle aree e l'attribuzione alle medesime della suscettibilità edificatoria), ma soprattutto perché in quel senso deponeva il sistema della legge, e le sue disposizioni, relative al contenuto e all'efficacia del Psc (il Tar pare infatti tornare sui suoi passi, con la recentissima ordinanza n. 728 del 2 ottobre 2009 della seconda sezione).

Mi riferisco ai già citati artt. 3 e 6, quest'ultimo in particolare, come detto, attribuisce esplicitamente al Psc l'introduzione dei vincoli conformativi, che vengono meramente recepiti dal POC.

Mi riferisco ancora all'art. 7, che prevede che il Psc attribuisca "possibilità edificatorie", e all'art. 28, a tenore del quale il Psc "è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune con riguardo a tutto il

proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo, e per tutelare l'integrità fisica e ambientale e l'identità culturale dello stesso".

A tal fine, è il Psc che "fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili" (comma 2, lett. *b*), individua "le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione" (lett. *c*), e, inoltre, "classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale" (lett. *d*), individuando "gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall'Allegato", definendo le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali" (lett. *e*), e "definendo le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto, in conformità alla disciplina generale del RUE" (lett. *f*).

Infatti, al RUE è deputato dettare la "disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione", in conformità alle previsioni del Psc (art. 29 l.r. 20/2000).

Ugualmente in conformità alle previsioni del Psc è redatto il Piano operativo comunale (Poc, art. 30) che "individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni" senza peraltro modificare i contenuti del Psc (comma 1, art. 30 cit.).

Tali previsioni trovano conferma nell'"Allegato", che esplicita le funzioni del Psc, in relazione ai diversi ambiti, attribuendo appunto al Psc, ad esempio, "stabilire il dimensionamento delle previsioni di ciascun ambito" (all. A-4), la quota massima dei carichi insediativi e i livelli minimi di standard (A-11 e A-12), la capacità insediativa massima per le specifiche funzioni ammesse e le dotazioni territoriali (A-13), nonché la definizione degli ambiti rurali (A-16), degli ambiti primari insediati (A-12) degli ambiti da riqualificare (A-11) e così via.

Non diversamente, compete al Psc "stabilire, per i diversi

ambiti del territorio comunale, la dotazione complessiva di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti... nonché l'individuazione di massima delle aree più idonee alla localizzazione degli impianti e delle reti tecnologiche, la definizione delle fasce di rispetto e di ambientazione" (art. A-23).

Ugualmente, il Psc stabilisce, per ciascun ambito, "il fabbisogno di attrezzature e spazi collettivi da realizzare e i relativi requisiti funzionali e... provvede alla definizione di massima delle aree più idonee alla localizzazione delle strutture di interesse sovracomunale".

Alla luce delle disposizioni ricordate, non poteva dubitarsi della conformatività del Psc, come tale appunto riconosciuta dal Consiglio di Stato: è dunque il Psc che localizzava e zonizzava, quantificava e distribuiva, con ciò certamente assumendo un valore conformativo della proprietà, nella misura in cui il Psc che attribuiva o meno valore edificatorio a taluni ambiti del territorio, che quantificava e localizzava le infrastrutture e i servizi e così via. È il Psc, insomma, che definiva quale fosse l'utilizzazione del suolo consentita al proprietario.

È per effetto del Psc che l'area di proprietà del "sig. Rossi" viene inclusa nell'ambito rurale piuttosto che nell'ambito urbanizzabile, ed è sempre il Psc a prevedere che su quell'area possa essere realizzata una ferrovia o un'autostrada, seppure nell'ambito dei "corridoi di fattibilità"(art. 36-*bis* della l.r. 20/2000, introdotto dall'art. 37 della l.r. 6/2009).

Certo, non spetta al Psc l'apposizione dei vincoli espropriativi, ma non è in ciò che si esaurisce l'effetto conformativo della proprietà: anzi, l'apposizione del vincolo è la conseguenza della conformazione già avvenuta, appunto, per effetto del Psc.

3. *Le modifiche introdotte della l.r. 6/2009*

Resta da esplorare quale sia la portata delle modifiche introdotte dalla sopravvenuta l.r. 6/2009.

Nulla negli artt. 3, 6 e 7, moltissimo nell'art. 28.

È proprio il nuovo art. 28 (introdotto dall'art. 29 della legge 6/2009) che tende a modificare l'ambito di efficacia del Psc statuendo che esso "non attribuisce in alcun caso potestà edificatorie alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del POC, ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6".

Tuttavia, subito dopo, la lett. *b*) del secondo comma prevede che il Psc definisca "quali fabbisogni insediativi possano essere soddisfatti dal POC attraverso la sostituzione di tessuti insediativi esistenti e quali fabbisogni richiedano il consumo di nuovo territorio": dunque il Psc determina i fabbisogni, e indica le modalità per il loro soddisfacimento, distribuendoli per tipologia d'ambito.

A tenore delle successive lett. *c*) e *d*) del medesimo secondo comma, spetta poi al Psc fissare i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili, individuando le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, definendo i criteri di massima per la loro localizzazione. Sempre il Psc classifica il territorio comunale in urbanizzabile, urbanizzato e rurale e individua gli ambiti secondo quando disposto dall'Allegato, che non ha subito modificazioni ad opera della l.r. 6/2009.

Il terzo comma prevede che "le indicazioni del Psc relative alla puntuale localizzazione delle nuove previsioni insediative, agli indici di edificabilità, alle modalità di intervento, agli usi e ai parametri urbanistici ed edilizi, costituiscano riferimenti di massima circa l'assetto insediativo e infrastrutturale del territorio comunale, la cui puntuale definizione e specificazione è operata dal piano operativo comunale, senza che ciò comporti modificazione del Psc", con disposizione esplicitamente dichiarata prevalente sulle previsioni dei Psc vigenti.

Non è questa la sede per soffermarci sulla terminologia usata dalla disposizione: cosa significa "riferimenti di massima"? Saranno o non saranno riferimenti idonei a giustificare dinieghi

o assensi di titoli abilitativi? Cosa c'è da più "puntualmente definire" da parte del Poc nella già avvenuta definizione di un indice o di una categoria di intervento?

Ciò che vorremo indagare è l'effetto reale della introduzione di siffatte disposizioni legislative, poiché le affermazioni devono poi trovare riscontro nel sistema delle norme.

È evidente che le previsioni di cui ai primi tre commi dell'art. 28 della l.r. 20/2000, così come modificato dall'art. 29 della l.r. 6/2009 costituiscono il nodo centrale: essi tuttavia, a mio avviso, non incidono sull'efficacia del piano, né sulla sua natura, bensì esclusivamente sull'oggetto del Piano strutturale.

In altri termini, il Psc era e resta un piano conformativo, cioè un piano che determina la specifica ampiezza del contenuto del diritto di proprietà, ma solo limitatamente ad alcuni aspetti, ovvero a quelli di cui al secondo comma dell'art. 28 della legge regionale, e su questo non può esservi dubbio.

Sorgono però due problemi: il primo, relativo alla interpretazione da dare alla lettura congiunta dei ricordati primi tre commi dell'art. 28, il secondo conseguente alla loro introduzione, non accompagnata da una correlativa abrogazione delle norme che siano confliggenti con l'affermazione di principio in essi contenuta.

In primo luogo, se non vi è dubbio, per specificazione normativa, che il Psc abbia efficacia conformativa relativamente alle previsioni non espropriative relative alle caratteristiche del territorio e alle correlative tutele ambientali e culturali, alle caratteristiche morfologiche dei terreni che rendano incompatibile il processo di trasformazione, conseguenti alla presenza di fattori di rischio ambientale, e relative alla previsione di interventi di mitigazione di impatti negativi o alla previsione di condizioni di sostenibilità dei nuovi interventi (che non sono quelli di cui all'art. 6, commi 1 e 2, richiamati dal primo comma dell'art. 28), è proprio certo che in questo si esaurisca l'effetto conformativo del Psc?

A mio avviso, no.

Mi pare infatti che l'inclusione di porzioni di territorio

negli “ambiti di cui all’Allegato” – come prevede la lett. *f*) dell’art. 28 – abbia un indubbio contenuto conformativo, sol che si pensi che in forza di tale inclusione si acquista o meno una aspettativa di utilizzazione edificatoria, che, anche se non corroborata dalla attribuzione di indici, sarà quanto meno funzionale alla soddisfazione del “fabbisogno insediativo” che il Psc è pur tenuto ad indicare.

E che ciò valga a “determinare l’ampiezza del contenuto del diritto di proprietà” non mi pare possa essere meno in dubbio, solo che si pensi alle situazioni, totalmente divergenti, del proprietario inserito in un “ambito per nuovi insediamenti” (A-12) o in un “ambito specializzato per attività produttive” (A-13) rispetto a chi sia inserito in un “ambito rurale” indicato come “area di valore naturale e ambientale”, o in “ambiti agricoli di rilievo paesistico” (A-17, A-18).

Siamo, per l’appunto, nel pieno della conformazione della proprietà, cioè nella legittima individuazione, da parte dei piani, della diversa ampiezza del contenuto del diritto di proprietà connessa alle differenti discipline urbanistiche relative alle aree in questione, e tale effetto non viene meno in forza delle nuove disposizioni, perché se è possibile ritenere abrogate, per contrasto con le norme sopravvenute, tutte le disposizioni di cui all’originario testo della legge 20/2000 in contrasto con il divieto di cui al primo comma dell’art. 28, non si può certo sostenere che venga meno il “sistema degli ambiti” e il regime normativo ad esso connesso.

E ancora: il primo comma dell’art. 28 vieta con decisione che il Psc attribuisca capacità edificatorie, o potenzialità edificatorie. A parte il rilievo, estraneo al nostro argomento, di come tale divieto ricadrà sul sistema della perequazione, che presuppone, invece, per la sua attuazione, “che il Psc riconosca la medesima capacità edificatoria ai medesimi ambiti che presentano caratteristiche analoghe” (art. 7), è da osservare che il terzo comma attribuisce alle previsioni contrastanti con il divieto, l’efficacia di “previsioni di massima”.

Già più sopra esprimevo la mia perplessità rispetto a una tale generica espressione (ricordo che talune amministrazioni stanno negando titoli abilitativi per contrasto con i “principi di massima” stabiliti dai Psc vigenti in contrasto con il già ricordato divieto): tuttavia, a mio avviso, essa deve essere letta come norma transitoria, destinata cioè a trovare applicazione nei confronti solo dei Piani già approvati alla data di entrata in vigore della legge 6/2009, e dunque come previsione che esclude, proprio per tale suo significato, che le previsioni dei piani da essa contemplate possano essere assunte a presupposto dell’adozione di provvedimenti, positivi o negativi, di natura edilizia.

Per i Piani in corso di elaborazione, invece, varrà il divieto di cui al primo comma dell’art. 28, di talché, nell’iter elaborativo del Psc, l’eventuale superamento dei limiti di cui al primo comma dell’art. 28 potrà essere oggetto di “riserva” da parte delle Province, e costituirà comunque un limite di legittimità del Piano.

A ritenere diversamente, infatti, la riforma non avrebbe più alcun senso, poiché autorizzerebbe l’approvazione di Psc debordanti del loro oggetto tipico, la cui lettura e interpretazione resterebbe affidata agli Uffici comunali, mentre non vi è dubbio, invece, che la definizione dell’oggetto del piano sia riservata alla legge regionale. Anzi, pare proprio che l’intenzione di vincere la “resistenza culturale” nei confronti dei nuovi strumenti urbanistici strutturali, che ha portato alla redazione di Psc in molti casi in tutto assimilabili ai vecchi PRG, sia stata una delle “molle” ispiratrici della riforma.

Conseguentemente, le previsioni di cui parla il terzo comma dell’art. 28, ove presenti nei piani vigenti sono “di massima” in quanto non precettive, non solo nei confronti dell’Amministrazione ma neppure nei confronti dei cittadini interessati, e non sono inseribili nei piani in itinere: del resto, a ritenere diversamente, si avrebbe una inevitabile “invasione di campo” rispetto all’oggetto individuato come pertinente al Poc, da parte dell’art. 30 della medesima legge regionale.

4. *Gli effetti fiscali*

La riforma di cui alla legge regionale 6/2009 ha tra i suoi scopi dichiarati quello di chiarire che le previsioni di Psc sono influenti rispetto alla classificazione delle aree, ai fini applicativi dell'Ici.

Se infatti, il valore ai fini Ici è individuato nel valore venale tutte le volte che tale area sia “edificabile” e se per “edificabile” si intende, *ex art.* 36, comma 2, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 convertito con mod. con legge 4 agosto 2006, n. 248, l'area qualificabile come tale in forza di uno strumento urbanistico anche solo adottato, e non approvato, appaiono rilevanti le considerazioni formulate dalla Corte di Cassazione (sez. un. 30 novembre 2006, n. 25506; da ultimo 2 luglio 2009, n. 15558), secondo le quali “non occorre che lo strumento urbanistico, adottato dal Comune, abbia perfezionato il proprio iter di formazione mediante l'approvazione da parte della Regione, atteso che l'adozione dello strumento urbanistico, con inserimento di un terreno con destinazione edificatoria, imprime al bene una qualità che è recepita dalla generalità dei consociati come qualcosa di già esistente e di difficile reversibilità e, quindi, è sufficiente a far venir meno, ai fini anzidetti, la presunzione del rapporto proporzionale tra reddito dominicale risultante in catasto e valore del terreno medesimo, posto a fondamento della valutazione automatica”. In altri termini, dinanzi ad una vocazione edificatoria di un suolo, formalizzata in un atto della procedura prevista dalla legislazione urbanistica, il fisco ritiene che, a prescindere dallo status giuridico formale dello stesso, non sia più possibile apprezzarne il valore sulla base di un parametro di riferimento, come il reddito dominicale, che resta superato da più concreti criteri di valutazione economica. Non interessa, dunque, ai fini fiscali, che il suolo sia immediatamente ed incondizionatamente edificabile, perché possa farsi ricorso legittimamente al criterio di valutazione del valore venale in comune commercio. L'inizio della procedura di “trasformazione” urbanistica di un suolo implica, di per sé,

una “trasformazione” economica dello stesso, che non consente più la valutazione, ai fini fiscali, secondo il criterio del reddito dominicale.

Solo la suggerita lettura del terzo comma dell’art. 28 della l.r. 20/2000, può consentire, seppure con tutti i dubbi conseguenti alla constatata perdurante natura conformativa del Psc, di perseguire l’obiettivo dichiarato ai fini della applicazione della base imponibile Ici unitamente alla considerazione, che peraltro attende conferma in sede applicativa, e soprattutto nella elaborazione dei nuovi Piani, che le previsioni del Psc sono del tutto estranee alla disciplina delle aree, ed attengono solo ad una conformazione territoriale indifferenziata, sia per quanto riguarda le previsioni insediative, che per quanto riguarda le previsioni localizzative o collettive: il che, se con tutta evidenza enfatizza il ruolo e l’oggetto del Poc e la sua effettiva incidenza sullo statuto della proprietà fondiaria, suggerirebbe forse un opportuno intervento chiarificatore da parte del legislatore regionale.

