Studio sulla monetizzazione degli standard urbanistici. Il quadro normativo nazionale, regionale e comunale.

Questo studio "**La monetizzazione degli oneri o standard urbanistici. Il quadro normativo nazionale, regionale e comunale**", diviso in tre parti, ha lo scopo di chiarire il quadro normativo, le referenze legislative e la giurisprudenza che disciplinano il ricorso a un preciso strumento di pianificazione (perequazione) urbanista: la monetizzazione degli standard urbanistici.

La **prima parte** di questo documento riporta due **sentenze del Consiglio di Stato** che intervengono su un tema centrale nell'ambito delle norme per il governo del territorio, il rispetto degli standard urbanistici alla luce del ricorso dei Comuni a soluzioni di perequazione, in particolare la monetizzazione.

La **seconda** definisce il **quadro normativo** dell'oggetto della monetizzazione. Questa parte descrive i "limiti inderogabili", gli "oneri di urbanizzazione", ossia gli **standard urbanistici**, evidenziandone il riconoscimento, la definizione e la realizzazione nel quadro giuridico nazionale.

La **terza** parte definisce il **quadro normativo della monetizzazione**. In assenza di disciplina nazionale o regionale, la monetizzazione è disciplinata a livello locale. Questa parte descrive il quadro normativo con riferimento alle norme tecniche operative (NTO) del Comune di Verona. Specificatamente, questa parte descrive le regole comunali in merito alla monetizzazione degli standard urbanistici a verde.

Gli autori di questo studio sono Eugenio e Sergio Mantovani.
Per ulteriori informazioni o commenti scrivere a:
eugemantovani@gmail.com o
sergio.mantovani97@gmail.com
Il testo dello studio è disponibile su www.periferieumane.it
Rivisto nel Maggio 2020

La giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla monetizzazione e perequazione degli standard urbanisti (PARTE 1)

La giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla monetizzazione e perequazione degli standard urbanisti (PARTE 1) 1
La giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla monetizzazione e perequazione degli standard urbanisti 5
PARTE 1 5
Introduzione 2
1. Caso Bertolo e altri c. Comune di Torino del 4 febbraio 2013 (Consiglio di Stato) 3
I fatti. 3
Ammissibilità delle doglianze in tema di procedura di monetizzazione degli standard. 3
Il meccanismo normativo che disciplina le decisioni sugli standard urbanistici e sulla loro monetizzazione 3
2. Caso Furlan c. Comune di Oderzo del 24 febbraio 2014 (Consiglio di Stato) 4
I fatti. 4
La cogenza della correlazione spaziale tra intervento edilizio e localizzazione dello standard : le linee portanti della argomentazione del Consiglio di Stato. 5
Per Approfondire 6

Introduzione

Le due sentenze del Consiglio di Stato analizzate in questo articolo intervengono su un tema centrale nell'ambito delle norme per il governo del territorio, il rispetto degli standard urbanistici alla luce del ricorso dei Comuni a soluzioni di perequazione, in particolare la monetizzazione.

Nella prima sentenza, il caso *Bertolo e altri c. Comune di Torino* del 4 febbraio 2013, il Consiglio di Stato riconosce la sindacabilità da parte dei cittadini delle decisioni di monetizzare gli standard urbanisti e pone in evidenza il meccanismo normativo che disciplina le decisioni sugli standard urbanistici e sulla loro monetizzazione.

Nella seconda posteriore sentenza, il caso *Furlan c. Comune di Oderzo* del 24 febbraio 2014, il Giudice di ultima istanza richiama i principi di un'equa distribuzione perequativa, partendo da una disamina del requisito di funzionalità degli standard urbanisti.

Sebbene il quadro normativo di riferimento siano rispettivamente la regione Piemonte e la regione Veneto, in entrambi i casi la Corte nazionale enuncia i criteri a cui le decisioni perequative locali, inclusa ogni decisione di monetizzare gli standard urbanistici, devono attenersi.

1. Caso Bertolo e altri *c.* Comune di Torino del 4 febbraio 2013 (Consiglio di Stato)

I fatti.

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n.644, del 4 febbraio 2013 concerne il ricorso di alcuni cittadini circa la legittimità di un intervento edilizio da realizzare – assentito dal Comune di Torino a favore di una società privata – considerato dai ricorrenti come gravemente lesivo dei loro interessi legittimi a causa dell'impatto assai negativo dell'intervento medesimo: traffico, carico urbanistico del quartiere, qualità dell'aria, dell'ambiente circostante e della vita (con conseguente ricaduta negativa sul valore di mercato dei loro immobili). I ricorrenti lamentavano nello specifico, e tra gli altri motivi,
la mancata motivazione della scelta di monetizzare e il valore macroscopicamente incongruo del quantum previsto. I cittadini impugnavano di fronte al TAR i provvedimenti adottati del Comune. Il TAR del Piemonte riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione e valutando come inammissibili le censure in merito alla monetizzazione degli standard non rinvenuti in loco.
Bertolo e gli altri cittadini ricorrevano quindi al Consiglio di Stato, di fronte al quale contestavano in fatto e in diritto la decisione del giudice di prime cure.

Ammissibilità delle doglianze in tema di procedura di monetizzazione degli standard.

In via preliminare, il Consiglio di Stato si esprime sull'ammissibilità delle doglianze in tema di procedura di monetizzazione degli standard, contestata dai resistenti. La corte sottolinea che:

"*può* ***ritenersi sussistente la legittimazione delle parti appellanti a sindacare i meccanismi di determinazione degli standard urbanistici relativi all'intervento da realizzare****, atteso che la loro monetizzazione, a fronte di un immediato vantaggio economico in favore del Comune, comporta la sottrazione di utilità ai residenti ed influisce quindi sulla fruibilità dell'area in questione.*"

I cittadini portatori di un interesse diretto (la Corte giudica che la *vicinitas* all'area dell' intervento giustifichi tale interesse) possono sindacare la decisione del Comune in tema di monetizzazione. Contrariamente a quanto affermato dal TAR, secondo la Sezione IV del Consiglio, la monetizzazione non va vista come una vicenda patrimoniale tra Comune e titolare del permesso di costruire:

"A un esame più attento, ***la monetizzazione degli standard urbanistici non può essere considerata alla stregua di una vicenda di carattere unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l'ente pubblico e il privato*** *che realizzerà l'opera, e ciò perché, da un lato,* ***così facendo si legittima la paradossale situazione di separare i commoda (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli incommoda (il peggioramento della qualità di vita degli appellanti) e dall'altro, si nega tutela giuridica agli interessi concretamente lesi degli abitanti dell'area****."*

Il meccanismo normativo che disciplina le decisioni sugli standard urbanistici e sulla loro monetizzazione

Superato il profilo di ammissibilità, per dirimere la controversia, la Corte ritiene di dover evidenziare il particolare meccanismo normativo che disciplina le decisioni sugli standard urbanistici e sulla loro monetizzazione.

La Corte descrive il quadro normativo circa gli standard urbanisti, sottolineando il principio di obbligatorietà e onerosità della realizzazione degli stessi (si veda Parte 2 di questo studio).

Successivamente, il giudice di appello si concentra sulla specifica doglianza dei ricorrenti, i quali sostanzialmente lamentano
1. la mancata motivazione della scelta di monetizzare e
2. il valore macroscopicamente incongruo del quantum previsto.

Nel ritenere la decisione del Comune giustificata e le censure proposte non fondate nel merito, la Corte mette in evidenza quali siano i passaggi che il Comune deve seguire nel caso della monetizzazione degli standard:

A. Il Comune (di Torino) ha provveduto a chiarire i termini della sua decisione con una delibera, la quale ha delineato i passaggi argomentativi utilizzati, ed in particolare:

B. Il Comune ha quantificato gli standard da recuperare in area, suddividendoli tra aree da cedere e aree in parte da cedere e in parte da assoggettare a uso pubblico;

C. Il Comune ha quantificato in concreto il valore dell'area per metro quadro, come ritenuto congruo dalla divisione patrimonio della città;

D. Il Comune ha individuato i modi di reperimento della quota residua di standard non localizzata in area d'intervento, sia attraverso un'area esterna destinata a servizi sia attraverso il residuale strumento della monetizzazione.

A contrario, si evince che laddove il Comune non adotti questi provvedimenti, la decisione di monetizzare non sarà valida.

2. Caso Furlan c. Comune di Oderzo del 24 febbraio 2014 (Consiglio di Stato)

I fatti.

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, del 24 febbraio 2014, n. 7502, riforma in appello una sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, (Sezione seconda, n. 727 del 25 maggio 2012), resa tra le parti Furlan e Comune di Oderzo.

In sintesi, la doglianza del ricorrente Furlan concerne la modalità con cui è stato applicato il principio perequativo (si veda parte 3 di questo studio). Il ricorrente lamenta la legittimità degli accordi e atti intervenuti tra il Comune e la società privata (CAMA s.p.a.). Questa società aveva ottenuto il permesso di costruire un edificio commerciale, fondato sulla disponibilità della società a realizzare a proprie spese, in cambio della variazione della destinazione urbanistica dell'area di interesse, gli interventi di risistemazione di un'area pubblica (un piazzale), per un importo di circa €. 400.000 euro.

Per attaccare la legittimità degli accordi tra Comune e società privata, Furlan presenta nove motivi di ricorso, tutti respinti nel merito dai giudici, ad eccezione della doglianza del ricorrente che il principio perequativo sia stato violato poiché l'accordo ha permesso sì la realizzazione degli standard, ma in aree slegate funzionalmente con l'area dell'intervento.

La Corte accoglie tale contestazione del ricorrente dopo aver sviluppato un ragionamento volto a precisare i contorni legali dello standard urbanistico, che vale la pena riprendere.

La cogenza della correlazione spaziale tra intervento edilizio e localizzazione dello standard : le linee portanti della argomentazione del Consiglio di Stato.

Il Giudice di prime cure, il Tar del Veneto, aveva avallato la decisione del Comune di realizzare gli standard in un'area slegata funzionalmente da quella dell'intervento, sostenendo che fosse nel potere legittimo di questo compensare con la realizzazione di un'opera pubblica non necessariamente e unicamente realizzata in aree funzionalmente collegate.
Il Tar aveva ammesso, come affermato dal Comune di Oderzo, che ai fini della perequazione, "è sufficiente che si tratti di opere rientranti nel programma triennale delle opere pubbliche" e quindi "che le stesse siano giustificate dalla programmazione comunale e dall'interesse pubblico sotteso alla loro realizzazione."

Il Consiglio di Stato respinge decisamente questa interpretazione, spiegandone esaurientemente le seguenti ragioni.

A. La Corte Amministrativa sottolinea la cogenza del collegamento tra interventi edilizi e ricerca degli standard urbanistici, richiamando una decisione che ha negato la sufficienza di un parcheggio collocato in area non fruibile (Consiglio di Stato, sez. V, 25 giugno 2010 n. 4059). Nel caso di specie, la Corte aveva sancito che il terreno destinato a parcheggio (o altro) deve ragionevolmente essere fruibile da parte di tutti, per esempio da parte di coloro che intendono accedervi per uscire con i propri mezzi su cui collocare acquisti più o meno ingombranti.

B. La corte richiama la sentenza Bortoli e altri c. Comune di Torino rimarcando ancora una volta che *"la monetizzazione degli standard urbanistici non può essere considerata alla stregua di una vicenda di carattere unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l'ente pubblico e il privato che realizzerà l'opera, e ciò perché, da un lato, così facendo si legittima la paradossale situazione di separare i commoda (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli incommoda (il peggioramento della qualità di vita degli appellanti) e dall'altro, si nega tutela giuridica agli interessi concretamente lesi degli abitanti dell'area."*

C. Come spiega la Corte, la fruibilità degli standard urbanistici è collegata a valutazioni fattuali, non meramente normative o burocratiche. Lo standard urbanistico non si individua in ragione del dato dimensionale, ma in ragione del dato funzionale: "**La legge urbanistica non contempla un nudo dato quantitativo, ma un dato mirato ad uno scopo esplicito**". (Cons di Stato, sez. IB, 28 maggio 2013, n. 2916)

D. Gli standard devono quindi essere intesi "come indicatori minimi della qualità edificatoria (e così riferiti ai limiti inderogabili […] di disponibilità di aree destinate alla fruizione collettiva) e come tali destinati a connettersi direttamente con le aspettative dei fruitori dell'area interessata." ***Il criterio essenziale di valorizzazione e***

di decisione sulla congruità dello standard applicato è quello della "funzionalizzazione" *dello stesso al rispetto delle esigenze della popolazione stanziata sul territorio, "che dovrà quindi essere posta in condizione di godere" , stabilisce la Corte, "****concretamente e non virtualmente, del quantum di standard urbanistici garantiti dalla disciplina urbanistica****."*

La Corte indugia sul principio di funzionalizzazione dello standard e del suo rispetto concreto e reale nelle scelte urbanistiche.

E. La soluzione perequativa, ricorda il Giudice di appello, "si fonda su una serie di strumenti operativi che, letti senza un congruo ancoraggio con le necessità concrete cui si riferiscono, favoriscono astrazioni concettuali pericolose." In particolare, le misure e soluzioni urbanistiche disponibili non debbono fare perdere di vista lo scopo della disciplina urbanistica**. Lo scopo della disciplina urbanistica**, ribadisce la Corte, " ***non è la massimizzazione dell'aggressione del territorio, ma la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo pur sempre coerente con le aspettative di vita della popolazione che ivi risiede***."

F. In Italia manca una disciplina nazionale della perequazione urbanistica. Per questo, è necessaria una "disamina concreta", scrive la Corte, "delle previsioni adottate negli strumenti urbanistici." La disamina concreta è necessaria ad evitare che " *la flessibilità delle soluzioni operative adottate dalle singole Regioni si traduca in una lesione di ineliminabili esigenze di salvaguardia dei livelli qualitativi omogenei di convivenza civile.*"

G. "Conclusivamente", "*la Sezione intende rimanere fedele al suo orientamento che vede lo standard urbanistico collocarsi spazialmente e funzionalmente in prossimità dell'area di intervento edilizio,* ***al fine di legare strettamente e indissolubilmente commoda e incommoda della modificazione sul territorio****."*

Per questo motivi la Corte accoglie l'appello di Furlan solo nei limiti del primo motivo di doglianza, ossia il criterio funzionale, testé descritto.

Vale infine la pena ricordare il motivo per il quale la Corte respinge il quarto motivo di appello. Con la quarta doglianza, Furlan contestava la carenza di un'adeguata dotazione di parcheggi e aree a verde, indicata solo in maniera generica, oltre una vasta superficie di standard a verde. La Corte non accoglie questa doglianza dopo aver verificato che la dotazione indicata dal privato e dal Comune per l'intervento appare rispondente alle previsioni delle norme comunali (le NTO, discusse nella parte 2 e 3 dello studio).

Per Approfondire

Per approfondire si veda:

Andreoli E., "Le difficoltà della perequazione urbanistica, tra moduli consensuali e tutela dell'interesse pubblico", nota alla sentenza Consiglio di Stato, sez. IV, n. 616/2014, in www.amministrativistiveneti.it (elaborato vincitore del Premio Enrico Guicciardi, ed. 2014)

Marzetta, C., “Le azioni giudiziali avverso la monetizzazione sostitutiva della cessione di standard urbanistici: termine decadenziale o prescrizionale? “, 2014
[http://hdl.handle.net/10807/65778]

Gli standard urbanistici. Il quadro normativo nazionale, regionale e comunale. Gli standard a verde nel Comune di Verona. (PARTE 2)

1. L'introduzione di "limiti inderogabili" nella legislazione urbanistica attraverso la Legge Urbanistica Nazionale (LUN) n. 1150 del 1942. 8
2. La definizione dei "limiti inderogabili" nel decreto ministeriale 1444 del 2 aprile 1968 9
3. L'onerosità del permesso di costruire nella legge n. 10 del 1977 e gli oneri di urbanizzazione nel Testo Unico dell'edilizia del 2001 10
Oneri di urbanizzazione primaria (art. 16, c. 7): 10
Oneri di urbanizzazione secondaria (art. 16, c. 8): 10
4. La Legge Regionale n. 11 del 2004 dispone lo "standard", ossia il quadro, inclusi le procedure, i limiti e le dimensioni di aree per servizi pubblici, mentre le norme comunali, quali le Norme Tecnico Operative (NTO), disciplinano la loro realizzazione nel territorio. 11
5. La definizione degli standard urbanistici nel piano di Assetto del Territorio (PAT) e nel piano degli interventi comunali (PI) del Comune di Verona. 12
6. Le Norme tecniche operative (NTO) definiscono in concreto gli standard. Il caso dello standard di aree verdi. 13
Articolo 8 - Definizioni e grandezze urbanistiche – ambientali 13
Articolo 8, comma 7 14
Articolo 9 - Definizioni e grandezze edilizie 14
Art. 18 – Definizione di opere di urbanizzazione primaria 14
Art. 19 – Definizione di opere di urbanizzazione secondaria 15
Conclusione.....16

1. L'introduzione di "limiti inderogabili" nella legislazione urbanistica attraverso la Legge Urbanistica Nazionale (LUN) n. 1150 del 1942.

La **Legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica"**, promulgata durante il periodo fascista, fu recepita, emendata e modificata dal parlamento della Repubblica in legge della Repubblica, ed è tutt'ora in vigore.
Essa è detta anche "fondamentale" poiché è la prima legge dello stato unitario repubblicano a predisporre una "disciplina dell'assetto e dell''incremento edilizio dei centri abitati e dello sviluppo urbanistico in genere nel territorio della stato" (art. 1). La cd. Legge Urbanistica Nazionale (LUN) è un testo organico che organizza, introducendone una disciplina, la materia urbanistica. Come prevede la legge nazionale, la disciplina urbanistica, si attua a mezzo dei piani regolatori (territoriali e comunali) e si base su norme concernenti attività costruttiva edilizia, sancite proprio in questa legge e definiti con successivi interventi del legislatore, discussi in basso. In quanto primo sforzo organico, la legge n. 1150 del 1942 prevede la ripartizione in zone funzionali diverse per destinazione d'uso l'intero territorio comunale;

stabilisce regole circa la redazione e l'approvazione dei piani urbanistici come i piani regolatori generali e i piani territoriali di coordinamento.

Uno degli aspetti innovativi della legge urbanistica nazionale del 1942 è l'introduzione di "limiti inderogabili" al rilascio della "licenza edilizia", come parte integrante del piano particolareggiato e, quindi, del piano regolatore generale.
L'art. 41- -quinquies della legge 1050 del 1942 sancisce che il rilascio della licenza edilizia dipende dal rispetto di "limiti inderogabili", senza i quali il permesso di costruire non è valido. Art. 41- -quinquies:

*"In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati **limiti inderogabili** di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, **a verde pubblico** o a parcheggi."*[1]

2. La definizione dei "limiti inderogabili" nel decreto ministeriale 1444 del 2 aprile 1968

Vista la legge 1150 del 1942, **è il decreto ministeriale 1444 del 2 aprile 1968** a definire i "limiti inderogabili" alla formazione di nuovi strumenti urbanistici o alla revisione di quelli esistenti le zone territoriali. Esso sono limiti inderogabili di "**densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi**." (art.1).

Il D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 sancisce limiti inderogabili "da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti."

Esso introduce due innovazioni. Primo, il DM divide il territorio in **zone territoriali omogenee (ZTO)** A, B, C, D, E ed F, definite come zone di particolare valore storico, artistico o ambientale , zone totalmente o parzialmente edificate, zone destinate a nuovi complessi insediativi; etc. Secondo, l'articolo 3 sancisce che sono garantiti inderogabilmente, per ogni abitante e per ogni zona residenziale, indipendentemente dal tipo di ZTO, 18 m² di spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie.

L'articolo 3 descrive come i 18 m² per abitante sono da ripartire: a) 4,50 m²/ab di aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo; b) 2,00 m²/ab di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.) ed altre; c) 9,00 m²/ab di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade ;d) 2,50 m²/ab di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art. 18 della legge n. 765): tali aree - in casi speciali - potranno essere distribuite su diversi livelli.

Al fine di assicurare che per ogni abitante - insediato o da insediare - **la dotazione minima, inderogabile**, di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico

[1] Testo complete:" http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_17_02_11.pdf . Vedi anche cd. Legge Ponte n. 765/67, articolo 17 che ribadisce la norma della legge 1150.

o a parcheggio, (con la notevole esclusione degli spazi destinati alle sedi varie), sia rispettata, i successivi articoli del DM 1444 del 1968 definiscono i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti e spazi pubblici destinati alle attività collettive.

Per esempio, l'art. 5 stabilisce i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. Esso stipula che, per gli insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 m² di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 m² di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 18 della legge n. 765)…"

Questo spazio va garantito per assicurare la realizzazione dei 18 mq di "limiti inderogabili" sanciti dall'articolo 3.

È importante sottolineare che **il decreto obbliga i comuni a rispettare i limiti inderogabili, imponendo in capo a questi l'onere di dimostrare** l'eventuale indisponibilità di aree dove realizzare, per esempio, i parcheggi. Art. 6 del DM 1444/68 " i comuni che si trovano nell'impossibilità, per mancanza di aree disponibili, di rispettare integralmente le norme […] debbono dimostrare tale indisponibilità […]"

3. L'onerosità del permesso di costruire nella legge n. 10 del 1977 e gli oneri di urbanizzazione nel Testo Unico dell'edilizia del 2001

La definizione dei limiti inderogabili è incorporata nel corpo legislativo che regola l'edilizia attraverso il principio dell' onerosità del permesso di costruire. **La legge n. 10 del 1977 (Norme in materia di edificabilità dei suoli) prevede infatti "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relative."** La legge sancisce il principio generale dell'onerosità del permesso di costruire e , nell'art., 3 precisa che "la concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione".

Con Testo Unico dell'edilizia, approvato **con DPR 380 del 6 Giugno 2001**[2], la legge definisce le citate "spese di urbanizzazione" come "**oneri di urbanizzazione**." La posizione centrale è dell'articolo 16 "Contributo per il rilascio del permesso di costruire". Art.16.1 recita :"[…] il rilascio del permesso di costruire **comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo.**"

L'articolo 16 definisce quindi cosa siano gli oneri che i privati debbano contribuire per ottenere il permesso di costruire:

Oneri di urbanizzazione primaria (art. 16, c. 7):
"Gli oneri di urbanizzazione primaria sono relativi ai seguenti interventi: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, ***spazi di verde attrezzato****."*

Oneri di urbanizzazione secondaria (art. 16, c. 8):
"Gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi ai seguenti interventi: asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore

[2] Testo completo: http://www3.unisi.it/did/dip-direcon/DPR%20380-2001.pdf

all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, ***aree verdi di quartiere****, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie*."

Le legge, consapevole che la quantificazione degli oneri dovuti è commisurata all'incidenza dei progettati interventi sul locale, carico urbanistico, detta le condizioni per stabilire la reale "incidenza" dei paini di intervento. Il comma 4 dell'art. 16 del T.U. Edilizia stabilisce che l'incidenza sia determinata con a., deliberazione comunale, b., in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi dei Comuni, e c., in relazione a criteri quali l'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni, le caratteristiche geografiche dei comuni, le destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti, i limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'art. 41-quinquies, della su citata legge nazionale 1050 del 17 agosto 1942.

4. La Legge Regionale n. 11 del 2004 dispone lo "standard", ossia il quadro, inclusi le procedure, i limiti e le dimensioni di aree per servizi pubblici, mentre le norme comunali, quali le Norme Tecnico Operative (NTO), disciplinano la loro realizzazione nel territorio.

La legge regionale si adegua, definendo le rispettive competenze, alle disposizioni di legge urbanistica e edilizia nazionali sopra riportate, La legge 1050 del 1942, il DM 1444 del 1968, La legge 10 del 1977, il T.U sull'edilizia del 20001. VA da sé che, in quanto norme comunali, le delibere o i regolamenti dei Comuni, quali le norme tecniche operative (NTO) per i piani di interventi comunali, si adeguano alle disposizioni di legge urbanistica e edilizia di rango ordinario, sia regionale sia nazionale.
In virtù di tale adeguamento, la legge nazionale ha definito i principi e, in dettaglio, ha specificato gli oneri di urbanizzazione. Spetta alle regioni e ai comuni di assicurare il rispetto dei principi e criteri fissati nella legislazione nazionale predetta, incorporandoli nelle leggi regionali e nelle delibere e regolamenti comunali che definiscono le regole per il governo del territorio.

Per la regione Veneto, **la Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio),** in via di revisione, definisce le competenze di ciascun ente territoriale, le regole per l'uso dei suoli secondo criteri di prevenzione e riduzione o di eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale, di competitività e di riqualificazione territoriale al fine di migliorare la qualità della vita (art.1).

Al titolo III, **"**Aree per servizi e vincoli", la legge regionale 11 del 2004 disciplina il dimensionamento di aree per servizi , "al fine di garantire adeguati livelli di qualità della vita e degli insediamenti". L'articolo 31 stabilisce e definisce la dimensione di aree per servizi pubblici. Il comma 3 dell'art. 31 stipula che: *"3. Le dotazioni minime di aree per servizi in ragione delle diverse destinazioni d'uso non possono essere inferiori a:*
a) relativamente alla residenza, mq. 30 per abitante teorico;
b) relativamente all'industria e artigianato, mq. 10 ogni 100 mq. di superficie delle singole zone;
c) relativamente al commercio e direzionale, mq. 100 ogni 100 mq. di superficie lorda di pavimento;
d) relativamente al turismo, mq. 15 ogni 100 mc., oppure mq. 10 ogni 100 mq, nel caso di insediamenti all'aperto.

Il comma tre **dell'articolo 16 è importante perché esso definisce lo *standard* da realizzare in ogni comune.** Questo standard deve essere garantito ed è all'interno di questo standard che l'allocazione dei diversi servizi pubblici, quali gli oneri di urbanizzazione primari e secondari, vanno realizzati. Spetta ai Comuni deliberare come essi, in quali superfici, in quali aree, vengano realizzati, ma la riduzione dello standard è una violazione della legge regionale. L'articolo 31, comma 5,stabilisce che "il conseguimento di questo standard può essere in parte assicurato mediante forme di convenzionamento con aree di proprietà private" o che , secondo il comma 6, Il PAT "può aggregare gli standard descritti in relazione agli ambiti territoriali omogenei (ATO), alle necessità del contesto in cui l'intervento si colloca, al tipo di intervento e alle esigenze espresso dalla collettività."

Spetta quindi ai Comuni il compito di realizzare gli oneri all'interno dei dimensionamenti stabiliti dalla Regione, sopra citati. Gli strumenti di cui i Comuni dispongono per aggregare gli standard alle necessità del contesto in cui l'intervento si colloca, al tipo di intervento e alle esigenze espresse dalla collettività, sono definiti nel territorio comunale attraverso il PAT[3] e nel piano degli interventi comunali (PI).

5. La definizione degli standard urbanistici nel piano di Assetto del Territorio (PAT) e nel piano degli interventi comunali (PI) del Comune di Verona.

Come prevede l'articolo 3.4 della su citata legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 la pianificazione si articola in **piano di assetto del territorio comunale (PAT)[4] e piano degli interventi comunali (PI)** che costituiscono il piano regolatore comunale, piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) e piani urbanistici attuativi (PUA). I piani di Interventi comunale (PI) sono disciplinati da Norme tecniche operative (NTO), che sono promulgate da ogni Comune (art.17).

Il piano di Asseto del Territorio (PAT) di Verona [5]stabilisce, al paragrafo 48.08, che "gli standards qualitativi dei servizi e l'indice di qualità dovranno essere determinati in funzione delle reali concrete e documentate esigenze della collettività" e che , paragrafo 48.09, "*Il P.I. [Piano degli Interventi] deve in ogni caso subordinare gli interventi di sviluppo e/o trasformazione, nelle singole zone a tessuto insediativo omogeneo, alla realizzazione e/o adeguamento dei servizi agli standards di qualità che precedono, anche ai fini dell'applicazione dell'istituto della perequazione urbanistica*."

[3] Art. 12 , c. 2, Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11 : *"Il piano di assetto del territorio (PAT) è lo strumento di pianificazione che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale*."L'art.. 13, c. 1 stabilisce che il PAT: *"*individua gli ambiti territoriali cui attribuire i corrispondenti obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione, nonché le aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale;*" (lettera c)*…
"precisa le modalità di applicazione della perequazione e della compensazione di cui agli articoli 35 e 37 (lettera m)"

[4] Art. 12 , c. 2, Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11 : *"Il piano di assetto del territorio (PAT) è lo strumento di pianificazione che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale*."L'art.. 13, c. 1 stabilisce che il PAT: *"*individua gli ambiti territoriali cui attribuire i corrispondenti obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione, nonché le aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale;*" (lettera c)*…
"precisa le modalità di applicazione della perequazione e della compensazione di cui agli articoli 35 e 37 (lettera m)"

[5] http://mapserver5.comune.verona.it/UFFI_SIT/PAT/APPROVATO/NTA.pdf

Attraverso il piano degli interventi, paragrafo 43.11 del PAT, il Comune può determinare l'entità delle dotazioni territoriali, delle opere di urbanizzazione e dei servizi, in relazione ai diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica. **Questa decisione deve tenere conto, "per garantire", adeguati livelli di qualità: a) della vita; b) degli insediamenti; c) delle opere di urbanizzazione e dei servizi; , [in conformità agli standard di sostenibilità e di qualità urbana ed ecologico-ambientale definiti dal PAT mediante la VAS]."**

Il Piano degli interventi (PI) quindi disciplina l'allocazione degli oneri urbanisti. Per fare questo, il PI deve dotarsi, come prevede l'art. 17 della Legge Regionale 11 del 2004, di Norme Tecniche Operative (NTO). Queste norme sono parte integranti del PI e disciplinano i limiti ed i modi degli interventi urbanistici ed edilizi. Le NTO sono promulgate con delibera del Consiglio Comunale o della Giunta. Esse valgono per ogni ATO in cui è suddivisa la città: per esempio, l'Area Territoriale Omogena 4 (ATO4) concerne l'area di Verona sud, indicata come (Verona SUD e ATO 4)come facenti parte della cd. "Città della Trasformazione."

6. Le Norme tecniche operative (NTO) definiscono in concreto gli standard. Il caso dello standard di aree verdi.

Il testo nel NTO è stato quindi ripetutamente modificato. Tra le delibere di Giunta che integrano le NTO spicca la D.G.C. nr 334 del 12 settembre 2012 Determinazione dei valori di monetizzazione sostitutiva delle aree ai sensi dell'art. 24 c. 3 lett. a) delle NTO del PI, discussa nella terza parte**. Il testo qui considerato è il testo NTO del P.I. Var.22 approvato con Delibera del Consiglio comunale nr.8 del 16.02.2017.**

Per questa lettura, l'attenzione è rivolta alle norme Tecniche che si occupano della degli standard urbanistici a verde.

Articolo 8 - Definizioni e grandezze urbanistiche – ambientali

Per le aree verdi, l'*Articolo 8 - Definizioni e grandezze urbanistiche – ambientali* , al comma 7 stabilisce che :

"Densità arborea e arbustiva: esprimono rispettivamente il numero di alberi di alto fusto e/o il numero di arbusti da mettere a dimora per ogni mq. Di superficie di riferimento:

DA = densità arborea: il numero di alberi di alto fusto da mettere a dimora per ogni metro quadrato di superficie di riferimento specificata dalle presenti norme (per gli interventi diretti, il 70% della SF al netto della SC degli edifici; per gli strumenti attuativi il 50% della ST al netto della superficie di strade e parcheggi).

DAr = densità arbustiva: il numero di arbusti da mettere a dimora per ogni metro quadrato di superficie di riferimento specificata dalle presenti norme (per gli interventi diretti, il 70% della SF al netto della SC degli edifici; per gli strumenti attuativi il 50% della ST al netto della superficie di strade e parcheggi). Per interventi che prevedono la realizzazione di SUI superiori a 2.000 mq. le densità presenti nelle norme sono raddoppiate. Per gli impianti arborei di cui sopra si richiamano gli artt. 892 e 893 del Codice Civile.

Come segnalato sopra, le NTO sono state oggetto di modifiche. Questo articolo, in particolare,

al' articolo 8 è stato modificato con successive delibere. La D.G.C. nr 334 del 12 settembre 2012 (Determinazione dei valori di monetizzazione sostitutiva) emenda la funzione originaria di questo articolo, che aveva il semplice scopo di chiarire le definizioni e le grandezze urbanistiche ed ambientali utilizzate dal PI: DA e Dar. Un comma, il comma 7, fu aggiunto ammettendo, in questo articolo sulle definizioni, la possibilità, per i privati, di monetizzare in tutto o in parte la densità arborea e densità arbustiva dovuta. Si veda terza parte: Articolo 8, comma 7.

L'articolo 8, comma 7 recita:

"L'avente titolo può richiedere, sulla base di una asseverazione degli impedimenti tecnici o fisici dell'obbligo di adempiere redatta da un professionista abilitato, la monetizzazione sostitutiva parziale o totale della DAR e DAr. La monetizzazione sostitutiva è pari al costo degli impianti arborei o arbustivi non realizzati secondo quanto previsto all'art.24 delle presenti norme."

Questo comma è fondamentale perché permette la monetizzazione del verde a standard. Si veda part terza.

Articolo 9 - Definizioni e grandezze edilizie

L' Articolo 9 - Definizioni e grandezze edilizie – ambientali specifica che :

10. VM - Verde di mitigazione con valenza ecologica: con riferimento alla Città della trasformazione [*che include Verona SUD*], rappresenta l'area privata soggetta a vincolo di destinazione a verde di mitigazione, priva di elementi costruiti sottostanti e impermeabilizzazioni e attrezzata con prato, arbusti, alberi di alto fusto, secondo i parametri prescritti dalle presenti norme; in essa possono essere realizzate attrezzature private per lo sport e la ricreazione secondo le previsioni dei PUA e delle convenzioni di comparto.
11 VS - Verde, servizi pubblici e d'interesse collettivo: con riferimento alla Città della trasformazione, rappresenta l'area da cedere al Comune o da vincolare a VM; oltre alla quota di standard urbanistici, può comprendere anche suoli per la realizzazione di infrastrutture per la mobilità, per altre attrezzature pubbliche d'interesse generale, per l'Edilizia residenziale sociale (Ers), nonché VM che può rimanere di proprietà privata con vincolo di destinazione a verde privato registrato e trascritto a favore del Comune.
Da notare che , ovviamente, le definizioni di VM e VS, parlano di "aree" e "suoli". È infatti su aree e suoli che il verde trova dimora. Questo significa che, lapalissianamente, che rispettare l'obbligo di mettere a dimora il v**erde di mitigazione e a servizi implica l'obbligo di identificare aree e suoli dove piantare gli alberi o fare I parchi.**

Art. 18 – Definizione di opere di urbanizzazione primaria

L'articolo 18 descrive le opere di urbanizzazione primaria come "le infrastrutture e i servizi necessari per legittimare l'edificabilità effettiva di un'area o interventi sugli edifici esistenti che comportino un incremento del carico urbanistico superiore alla soglia minima di rilevanza; esse sono essenziali e necessarie per assicurare la sostenibilità degli insediamenti in relazione al carico urbanistico indotto e per garantirne funzionalità e qualità igienico sanitaria.

Le opere di urbanizzazioni primarie sono le seguenti:

a) strade residenziali;
b) spazi di sosta o di parcheggio;
c) fognature;
d) rete idrica;
e) rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
f) pubblica illuminazione;
g) spazi di verde attrezzato;
h) cavedi multi servizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni;
i) opere relative alla messa insicurezza dei terreni da un punto di vista idraulico e geologico;
j) opere di ripristino ambientale, bonifica ambientale dei terreni;
k) raccordi e svincoli stradali;
l) barriere antirumore, ed altre misure atte a eliminare inquinamento acustico;
m) formazione di nuclei di vegetazione arboreo-arbustiva, adatti alle caratteristiche climatiche e pedologiche del luogo, con funzione
di arricchimento estetico ed ecologico del paesaggio;
n) piazzole di sosta per gli autobus;
o) piste ciclabili con relativi stalli e percorsi ciclopedonali urbani;
p) spazi attrezzati per la raccolta differenziata dei rifiuti urbani (eco piazzole);
q) interventi eco-tecnologici per il trattamento delle acque reflue (fitodepurazione);
r) bacini di raccolta per il riuso delle acque piovane;
s) Le infrastrutture destinate all'installazione di reti di distribuzione di energia da fonti rinnovabili per il riscaldamento e il raffrescamento, nei casi ed alle condizioni definite con il D. Lg.vo 3 marzo 2011, n. 28.

Art. 19 – Definizione di opere di urbanizzazione secondaria

Le opere di urbanizzazione secondaria i servizi e le attrezzature occorrenti per soddisfare le esigenze dell'intero territorio comunale o di sue ampie zone o sovracomunali. Esse rappresentano il complesso degli impianti, opere e spazi attrezzati pubblici, destinati a servizi di interesse collettivo, necessari per favorire il migliore sviluppo della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva.

Le urbanizzazioni secondarie sono le seguenti:

a) asili nido e scuole per l'infanzia;
b) scuola dell'obbligo;
c) strutture e complessi per l'istruzione superiore a quella dell'obbligo;
d) mercati di quartiere;
e) delegazioni comunali;
f) chiese ed altri edifici per servizi religiosi;
g) impianti sportivi di quartiere;
h) aree verdi di quartiere;
i) centri sociali ed attrezzature culturali e sanitarie, tra cui sono ricomprese le opere e costruzioni per lo smaltimento, il riciclaggio, la distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi, liquidi e bonifica di aree inquinate.

Art. 20 – Dotazione minima di servizi

Comma 2 – Fatte salve le maggiori previsioni quantitative puntualmente disciplinate dagli accordi allegati al P:I: ai sensi degli artt.6 e 7 della L.R.11/2004 e dalle schede norma inserite nell'allegato repertorio normativo, le dotazioni minime di aree per servizi in ragione delle diverse destinazioni d'uso non possono essere inferiori a…
c) **relativamente al commercio e direzionale , mq 100 ogni 100 mq di SUL**

Comma 13: **"In ogni caso, la monetizzazione è esclusa se comporta deficit di dimensionamento dei servizi nell'ATO di riferimento"**

L'articolo 20 prevede lo standard di superficie per abitante teorico dove realizzare le suddette opere di urbanizzazioni primaria e secondaria. Esso stipula che le dotazioni minime di aree non possono essere complessivamente inferiori a determinate superfici, vista la area territoriale omogenea (ATO) e il suo uso. Per esempio, relativamente al commercio e direzionale, le dotazioni minime di aree per servizi non possono essere complessivamente inferiori a mq.100 ogni 100mq.di superficie utile lorda (SUL) (comma 2 c).

Il comma 4 prevede che "I PUA con destinazione residenziale relativi ad aree di nuova formazione prevedono, comunque, spazi riservati a parco, gioco e sport (urbanizzazione primaria) nella misura di almeno mq. 3 per abitante teorico da insediare; nel caso non raggiungano la superficie minima di 1000 mq. possono essere monetizzati o aggregati ad altri spazi a verde preesistente o in progetto."
Il comma 9 stabilisce che le aree per servizi devono avere dimensione e caratteristiche idonee alla loro funzione in conformità a quanto previsto dalle presenti norme e dalle norme tecniche che le regolano.
Come prevede il comma 14, ai sensi della LEGGE 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, comma 258 e art. 39 della L.R. 11/2004, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, il P.I. operativo individua gli ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione.

Conclusione

La domanda di ricerca generale che ispira questa ricerca è la posizione della monetizzazione degli standard urbanistici nel quadro normativo che regola l'urbanistica e l'edilizia nelle città italiane, a Verona in particolare.

Questa parte della ricerca ha descritto cosa sono gli standard urbanistici. In sostanza, si tratta di una serie di misure, condizioni, limiti che gravano sulla pianificazione urbanista e cha riposa su una corposa e, nel tempo consolidata, legislazione.

La definizione e il rispetto dei "limiti inderogabili", sanciti nel 1942, deve attendere la fine degli anni sessanta per essere attuata. Con la legge 10 del 1977 le condizioni e i limiti sono riconosciuti come oneri, oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, dovuti in sede di rilascio del permesso di costruire.

La definizione delle aree dove realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria è definita con legge regionale. Per il Veneto, la Legge Regionale n. 11 del 2004 dispone lo

“standard”, ossia il quadro, inclusi le procedure, i limiti e le dimensioni di aree per servizi pubblici.

La concreta realizzazione degli standard avviene a livello comunale, attraverso norme comunali, in primis le Norme Tecnico Operative (NTO) del Piano degli Interventi.

La monetizzazione sostitutiva degli standard urbanisti, in particolare del verde pubblico, nel Comune di Verona. (PARTE 3)

1. La monetizzazione sostitutiva permette di compensare la non realizzazione degli obbligatori standard urbanisti 18
2. La natura eventuale della monetizzazione nella legge regionale: essa si applica solo dove non sia possibile realizzare gli standard urbanisti. 19
3. Le modalità di applicazione della monetizzazione nelle Norme Tecniche Operative del Comune di Verona. 19
Articolo 20 NTO: Dotazione minima di servizi, criteri di esclusione/ammissibilità e di funzionalità. 20
Articolo 24 NTO: Definizione, esclusione, procedura, valore della monetizzazione sostitutiva 20
Articolo 8 NTO: un'originale norma che rende possibile la monetizzazione del verde pubblico "per definizione" 22

1. La monetizzazione sostitutiva permette di compensare la non realizzazione degli obbligatori standard urbanisti

La monetizzazione sostitutiva, che da ora chiameremo semplicemente monetizzazione, consiste nella **corresponsione al Comune di una somma commisurata al valore degli standard urbanistici e/o edilizi o di altre dotazioni dovute e che non siano stati reperiti nel territorio , per diversi legittimi motivi,** basati su previsioni specifiche delle norme in materia (art. 24 NTO del Comune di Verona).

La monetizzazione riflette e sancisce (in negativo) il principio della obbligatorietà ed onerosità della realizzazione degli standard urbanisti. **Essa è uno strumento della perequazione urbanista**. La perequazione urbanistica persegue "l'equa distribuzione", come recita l'articolo 35 della legge regionale n.11 del 2004, "tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali." (art. 35.1)

Il Consiglio di Stato, in una sentenza trattata in maggior dettaglio nella parte prima, precisa cosa significhi **"equa distribuzione."** "La soluzione perequativa", scrive la Corte nella sentenza, "tende ad attenuare gli impatti discriminatori della pianificazione a zone, sia in funzione di un meno oneroso acquisto in favore della mano pubblica dei suoli da destinare a finalità collettive, sia per conseguire un'effettiva equità distributiva della rendita fondiaria. (Consiglio di Stato, sez. IV, 10 Febbraio 2014, n. 7502, trattata in basso)."

Nel quadro della perequazione, la monetizzazione "sostitutiva", è uno strumento **marginale**.

Infatti, il Titolo IV (Norme specifiche) della legge regionale n. 11 del 2004 ne fa solo menzione. Nella prassi, la corresponsione al Comune di una somma commisurata al valore degli standard urbanistici e/o edilizi o di altre dotazioni dovute dovrebbe trovare applicazione limitata, circoscritta ai centri storici delle città italiane, dove non è possibile realizzare gli standard, parcheggi, marciapiedi o altro. Come dimostrato nella parte 2 di questo studio, chi costruisce o rinnova un edificio è infatti obbligato a realizzarne i dovuti, relativi standard. Ma in alcune zone, come i centri storici, l'arredo urbano storico ed artistico è da preservare; non vi è spazio per realizzare i dovuti standard. La monetizzazione impone a chi costruisce un pagamento equivalente in denaro. In questo modo, essa contribuisce ad "attenuare gli impatti discriminatori della pianificazione a zone", come recita la sentenza su citata, preservando così la generale applicazione della legge che impone a tutti gli aventi diritto l'obbligo di realizzare tutti gli standard.

2. La natura eventuale della monetizzazione nella legge regionale: essa si applica solo dove non sia possibile realizzare gli standard urbanisti.

L'articolo 32.1 della legge regionale n. 11 del 2004 (Dotazioni di aree per servizi nei Piani Urbanistici Attuativi) stipula che "[i]l conseguimento dei rapporti di dimensionamento dei piani urbanistici attuativi (PUA) è assicurato mediante la cessione di aree o con vincoli di destinazione d'uso pubblico." Tali aree, precisa l'articolo 32, devono avere dimensione e caratteristiche idonee alla loro funzione. Qualora all'interno del PUA tali aree non siano reperibili, o lo siano parzialmente, "è consentita la loro monetizzazione ovvero la compensazione […]"

L'art. 32 considera la monetizzazione come opzione residuale, eventuale, da applicarsi solo dove non sia possibile realizzare gli obbligatori standard urbanisti. Questo orientamento è evidente anche nella legge regionale 14 dell' 8 Luglio 2009 a sostegno del settore edilizio. La Circolare Esplicativa n.111 del 13 Novembre 2014, che la chiarisce, dice chiaramente che "l'adeguamento di opere di urbanizzazione primaria deve seguire il criterio di reperibilità obbligatoria." La circolare annessa alla legge regionale a sostegno del settore edilizio parla di "eventuale monetizzazione". Questo significa che "la deroga agli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti, per sua natura, si applica solo qualora non risulti possibile realizzare l'intervento oggetto di richiesta nel rispetto degli strumenti e regolamenti suddetti."

La legge regionale stabilisce che **la monetizzazione sostituiva degli standard urbanisti deve essere considerata, per sua natura, eventuale**, applicandosi solo dove non sia possibile realizzare gli standard urbanistici nel territorio.

Questo significa che la monetizzazione, nel caso sia usata, deve dimostrare la sua necessità, applicandosi in via residuale, ossia solo dove non sia possibile realizzare gli standard urbanistici.

3. Le modalità di applicazione della monetizzazione nelle Norme Tecniche Operative del Comune di Verona.

Come spiegato nella Parte 2, la legislazione nazionale e regionale offrono il quadro normativo. L'applicazione dei limiti, condizioni, deroghe previsti nella legge sono realizzati e rispettati concretamente nel territorio attraverso i Comuni. Come riconosce l'articolo 13 della legge regionale 11 del 2004, spetta quindi ai Comuni definire le modalità di applicazione della

perequazione e della compensazione. Compito dei Comuni, continua l'articolo 13, è quello di realizzare la perequazione urbanistica mediante interventi di trasformazione da realizzare unitariamente, assicurando, "un'equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari delle aree e degli edifici interessati dall'intervento."

Nel Comune di Verona, le modalità di applicazione della perequazione e della compensazione sono definite nelle **Norme Tecniche Operative (NTO),** presentate e spiegate nella Parte 2.

Le norme NTO, o NTO, che riguardano le modalità di applicazione della monetizzazione sostitutiva sono l'articolo 20 e l'articolo 24. Va aggiunta la parte finale del comma 7 dell'articolo 8, intitolato *Definizioni e grandezze urbanistiche –ambientali* ; questo facendo parziale riferimento al solo comma 4c del fondamentale e completo art.24, è fuorviante ed equivoco in quanto ne ignora i fondamentali commi precedenti (su art. 8.7 si veda in basso).

Articolo 20 NTO: Dotazione minima di servizi, criteri di esclusione/ammissibilità e di funzionalità.

Come descritto nella parte 2 di questo studio, l'art. 20 (Dotazione minima di servizi) stabilisce dotazioni minime di aree per servizi in ragione delle diverse destinazioni d'uso, quali parcheggi e aree verdi.

Le norme contenute nell'art. 20, occupandosi di dimensioni, prevede **che "in ogni caso", la monetizzazione sia da escludersi se comporta deficit di dimensionamento dei servizi nell'ATO di riferimento** (art.20.13).

L'articolo 20 interviene inoltre per chiarire che l'Amministrazione, su richiesta dell'interessato, **può consentire la monetizzazione** ovvero la compensazione se all'interno del PUA o del comparto urbanistico tali aree non siano reperibili, o lo siano parzialmente (art.20.10).

Questo significa che, primo, **la monetizzazione non è ammessa se l'area in cui si costruisce è già sottodimensionata quanto a dotazioni minime di aree per gli obbligatori standard. Secondo, essa è ammessa dove le aree non siano reperibili, come per esempio in aree densamente costruite come i centri storici.**

L'articolo 20.10 introduce il criterio della funzionalità. Esso stabilisce che , qualora le aree non siano reperibili, è ammessa la compensazione con aree a servizi anche esterne all'ambito di intervento. Questo è possibile , specifica l'articolo 20, "purché [esse siano] funzionali al carico urbanistico indotto" dai nuovi interventi edificatori.

Articolo 24 NTO: criteri di determinazione della quota di monetizzazione sostitutiva

La **norma centrale delle NTO** per quanto concerne la monetizzazione sostitutiva è l'articolo 24 NTO, intitolato: "Criteri di determinazione della quota di monetizzazione sostitutiva."

il responsabile del procedimento provvede alla determinazione dell'onere di monetizzazione sostitutiva a carico del richiedente secondo quanto previsto all'art. 24 delle presenti norme.

Art. 24 - Criteri di determinazione della quota di monetizzazione sostitutiva.

1. La monetizzazione sostitutiva consiste nella corresponsione al Comune di una somma commisurata al valore degli standard urbanistici e/o edilizi o di altre dotazioni dovute non reperiti per effetto dell'applicazione di previsioni specifiche inserite nelle presenti norme, nel repertorio normativo o nelle schede norma.
2. La monetizzazione e' esclusa se comporta deficit di dimensionamento dei servizi nelle ATO di riferimento~~, nella fattispecie ATO 6 e ATO 10~~. **(Emend. n. 388)** Tale esclusione permane al perdurare del deficit di dotazioni di servizi di dette ATO. **Rimangono comunque consentite nella città esistente le monetizzazioni alternative alla realizzazione di esigue superfici che, per la loro scarsa estensione o ubicazione non idonea, siano ritenute non opportune secondo criteri definiti dalla Giunta comunale (Oss. 66FT, 68FT)**
3. La monetizzazione è autorizzata dal Comune su espressa domanda formulata dai soggetti obbligati al reperimento degli standard urbanistici e/o edilizi in sede di istanza di ottenimento del titolo abilitativo di legge degli interventi diretti o di approvazione degli interventi indiretti.
4. L'entità della monetizzazione sostitutiva è determinata o aggiornata dall'organo comunale competente sulla base dei seguenti criteri:
   a) Il valore di monetizzazione delle aree a standards viene calcolato in relazione alla destinazione urbanistica dell'immobile che ha determinato l'obbligo della monetizzazione facendo riferimento alla Tabella "*Dotazione di aree per servizi – Valori delle aree per la monetizzazione sostitutiva*" redatta a cura del Settore Estimo Beni Pubblici ed aggiornata annualmente .
   b) Il valore delle opere di urbanizzazione o dei parcheggi P1 e P2, è valutato sulla base dei costi medi rilevati nell'ambito di analoghi progetti di opere pubbliche approvati dal Comune, o in mancanza, in applicazione del prezziario regionale delle opere pubbliche.
   c) la monetizzazione sostitutiva dei parametri di densita' arborea (DA) e arbustiva (Dar) è pari al costo degli impianti arborei o arbustivi non realizzati determinato dal dirigente dell'unità organizzativa competente in materia di strade e giardini sulla base dei costi medi rilevati nell'ambito delle procedure di appalto di opere analoghe, o, in mancanza, sulla base del prezziario regionale delle oo.pp. i proventi delle monetizzazioni sono allocati in un fondo vincolato per la realizzazione di piantumazioni di aree pubbliche o di uso pubblico.
5. Gli standard a parcheggio **P2** possono essere oggetto di monetizzazione sostitutiva secondo i seguenti criteri:
   A. nella **citta' storica** la monetizzazione parziale o totale e' consentita in mancanza di aree disponibili o per ragioni di salvaguardia ambientale, storica, archeologica, architettonica, funzionale dei luoghi o per ragioni connesse al regime di traffico
   B. nella **citta' consolidata** la monetizzazione non e' ammessa sopra la soglia minima di rilevanza e se comporta deficit di dimensionamento dei servizi nelle ATO di riferimento, nella fattispecie ATO 6 e ATO 10.
   C. nella **citta' della trasformazione** non e' ammessa la monetizzazione. Limitatamente all'ATO 4 può essere consentita la monetizzazione sostitutiva di quota parte dello standard a parcheggio che e' finalizzata alla realizzazione del parcheggio scambiatore di Verona sud.
6. Gli standard a parcheggio **P1** possono essere monetizzati esclusivamente:
   - in centro storico;
   - nelle aree di completamento per le dotazioni inferiori a 1 posto auto (MQ 12,5).
   - nei casi che rientrano all'interno della soglia di rilevanza del carico urbanistico i sensi dell'art.17 comma 2.
7. La quota di monetizzazione sostitutiva delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria è scomputabile dal contributo dovuto in applicazione degli oneri tabellari di urbanizzazione primaria e secondaria ai sensi di legge.

p. 42-191

Il comma 1 dell'art. 24 definisce la monetizzazione sostitutiva. Essa "consiste nella corresponsione al Comune di una somma commisurata al valore degli standard urbanistici e/o edilizi o di altre dotazioni dovute non reperiti per effetto dell'applicazione di previsioni specifiche inserite nelle presenti norme, nel repertorio normativo o nelle schede norma."

Il comma 2, richiamando l'articolo 20, c.13 sancisce che:
"***La monetizzazione è esclusa*** *se comporta deficit di dimensionamento dei servizi nelle ATO di riferimento. Tale esclusione permane al perdurare del deficit di dotazioni di servizi di dette ATO*".
Il medesimo comma 2 ricorda che *" rimangono comunque consentite nella città esistente le monetizzazioni alternative alla realizzazione di esigue superfici , che per la loro scarsa estensione o ubicazione non idonea siano ritenute non opportune , ecc*. Ma trattandosi di Verona Sud ossia della città della trasformazione , essa non ha nulla a che vedere con la città esistente. A ciò si aggiunga che a Verona Sud non esistono esigue superfici da monetizzare; ma gigantesche superfici di centinaia di migliaia di mq , su cui dovere realizzare obbligatoriamente i dovuti standard a verde.

Al comma 4 si prescrive che l'entità della monetizzazione sostitutiva è determinata o aggiornata dal Comune sulla base dei seguenti criteri:

a) il valore di monetizzazione delle aree a standard viene calcolato in relazione alla destinazione urbanistica dell'immobile che ha determinato l'obbligo della monetizzazione facendo rifermento ala tabella "Dotazione di aree per servizi- Valori delle aree per la monetizzazione sostitutiva " redatta a cura del Settore Estimo Beni Pubblici ed aggiornata annualmente:

lettera c).- *La monetizzazione sostitutiva dei parametri di densità arborea (DA) e arbustiva (Dar) è pari al costo degli impianti arborei o arbustivi non realizzati determinato dal Dirigente, ecc*.
Alla fine di tale lettera c si prescrive che: "i proventi delle monetizzazioni [della densità arborea (DA) e arbustiva (Dar)\ sono allocati in **un fondo vincolato** per la realizzazione di piantumazioni di aree pubbliche o di uso pubblico."

Con la lettera c) di questo medesimo comma 4, si dice che la monetizzazione sostitutiva dei parametri di densità arborea (DA) e arbustiva (Dar) è pari, non al costo delle aree dove mettere a dimora le piante , di cui ai precedenti comma 1 e comma 4 a ma solamente "al costo degli impianti arborei o arbustivi non realizzati . "

Nella formulazione originaria e attuale, l'art.24.4, lettera a sancisce che "[i]l valore di monetizzazione delle aree a standard viene calcolato in relazione alla destinazione urbanistica dell'immobile che ha determinato l'obbligo della monetizzazione facendo riferimento alla Tabella "Dotazione di aree per servizi – Valori delle aree per la monetizzazione sostitutiva" redatta a cura del Settore Estimo Beni Pubblici ed aggiornata annualmente."

Questo paragrafo parla di **"aree", ("aree a standard", "Dotazione di aree", "Valori delle aree"), intendendosi la monetizzazione come la corresponsione al Comune di una somma commisurata al valore di tali aree, dove realizzare il dovuto standard a verde**

Articolo 8 NTO: una capziosa norma che rende possibile la quasi gratuita monetizzazione sostitutiva del costosissimo verde pubblico. Essa è in totale opposizione al competente e completo art 24.

Come accennato, l'articolo 8 delle NTO definisce le grandezze urbanistiche e ambientali. È quindi singolare che questo articolo "tecnico" svuoti e vanifichi il fondamentale articolo 24, che detta in esclusiva i completi "Criteri di determinazione della quota di monetizzazione

sostitutiva".

La monetizzazione sostitutiva del verde di mitigazione (DA) e (Dar) è citata nella parte finale del comma 7, dell'art.8 delle NTO che recita:
*"**L'avente titolo può richiedere, sulla base di una asseverazione degli impedimenti tecnici o fisici dell'obbligo di adempiere redatta da un professionista abilitato, la monetizzazione sostitutiva parziale o totale della DAR e DAr. La monetizzazione sostitutiva è pari al costo degli impianti arborei o arbustivi non realizzati secondo quanto previsto all'art.24 delle presenti norme**."*

Il **comma 7 contrasta ed è incompatibile con l'art. 24. comma 1 e comma 4 lettera a**, su riportato, mentre invece si allinea con la sola lettera c conclusiva del comma 4 dell'art.24. L'art. 24. 4 lettera a. contiene infatti l'ovvia condizione che il numero di alberi di alto fusto e/o il numero di arbusti vanno messi a dimora per terra, ossia nei mq. di superficie di riferimento stabiliti dalle stesse NTO (si veda seconda parte di questo studio). **L'articolo 8.7, come il solo articolo 24.4 lettera c) fanno invece scomparire la necessaria, ovvia superficie terrestre destinata alla piantumazione**, limitando in tal modo la monetizzazione sostitutiva del verde al solo costo delle piante e quindi automaticamente eliminando il verde. Infatti in nessuna parte del mondo gli alberi di alto fusto possono vegetare senza essere piantati a per terra.

È inoltre scandaloso rilevare che da tale comma 7 risulta che l'asseverazione e la conseguente richiesta di monetizzare la densità arborea ed arbustiva presentata da un privato cittadino**, non vengono convalidate da alcun organismo di controllo superiore.** In tal modo si offre ai privati la insindacabile gratuita monetizzazione del verde a standard senza garantire un controllo effettivo e pubblico. Questa soluzione appare in chiaro contrasto anche con il principio di "eventualità" o residualità della monetizzazione, stabilito nella legge regionale e nei su citati articoli NTO. Va infine rilevato che tale normativa collide con l'art.41 della nostra Costituzione , dove si dice che l'iniziativa privata è libera , ma alla sola condizione che non nuoccia alla collettività . Ciò che invece con l'art. 8 comma 7 e la residuale lettera c del comma 4 dell'art.24 delle NTO al P.I. il Comune di Verona clamorosamente permette.
.