

SEZIONE SECONDA
L'ESPERIENZA FRANCESE

4.

L'esperienza francese della perequazione urbanistica: varie pratiche senza teorizzazione generale

GRÉGORY KALFLÈCHE*

Ha osservato Antonio Bartolini che “La perequazione urbanistica è oggi il tema centrale del diritto urbanistico in Italia”¹.

Il giurista francese non può (certamente) affermare la stessa cosa. In Francia il dibattito sulle “perequazioni urbanistiche” è al contrario un tema piuttosto datato: è stato d'attualità a metà degli anni 1970 (a partire dal 1976 per la precisione) ed oggi è quasi del tutto abbandonato.

Tuttavia, lungi da me l'idea di indossare i panni del francese pretenzioso. In primo luogo, poiché, generalmente, questo dibattito è senza dubbio tra i più importanti per tutti i Paesi che posseggono un diritto urbanistico. In secondo luogo, perché è anomalo che in Francia sia stato trascurato questo dibattito per quasi 40 anni.

La lezione è italiana: poiché la società cambia, suggerisce la dottrina d'oltralpe, è bene restituire a questo dibattito il livello dottrinale che merita.

Il termine “perequazione urbanistica” non è usato nel diritto francese, e pertanto è necessario delinearne i contorni al fine di chiarire gli obiettivi a cui mira la nostra comparazione tra le due realtà normative.

Innanzitutto una premessa: nel 1992, il Consiglio di Stato francese ha promosso uno studio intitolato “Pianificazione: per un diritto più efficace”². All'interno di questo studio veniva riportata una frase con la quale l'autore di questo scritto è in perfetto accordo: “*Il diritto urbanistico potrebbe essere definito in maniera un po' provocatoria come il diritto delle violazioni legali alla proprietà fondiaria*”.

Il diritto urbanistico è infatti il diritto di impedire che la proprietà venga utilizzata in maniera assoluta. Sappiamo che la proprietà non è più un diritto assoluto, perché è limitata dal diritto privato (ad esempio, quando un proprietario viola i diritti del suo confinante).

* Prof. Université Toulouse 1 – Capitole, Institut Maurice Hauriou.

¹ A. BARTOLINI, *Perequazione urbanistica*, in *Ius Publicum Network review*, n. 1/2012.

² Conseil d'Etat, section du rapport et des études, “Urbanisme: pour un droit plus efficace”, Paris: La Documentation Française, coll. Etudes et documents du Conseil d'Etat, 1992, 203.

In verità, si può affermare che questo diritto di proprietà sia ancora più circoscritto dal momento che un ente pubblico potrebbe limitarlo ulteriormente a tutela di un interesse generale. Questi limiti sono importanti: possono implicare, come spesso accade, perfino il divieto di edificazione.

Una seconda premessa: il fatto che sia l'ente pubblico a stabilire cosa ricada nell'ambito dell'interesse pubblico, nonché a decidere ciò che vada tutelato in suo nome, crea disuguaglianze tra i diversi cittadini-proprietari.

Questa disuguaglianza è soprattutto di ordine pecuniario. Alcuni proprietari vedrebbero il valore dei loro beni raddoppiare qualora la pubblica amministrazione li ritenesse edificabili, altri vedrebbero i loro beni trasformarsi o restare improduttivi ed avere un valore basso qualora la pubblica amministrazione non li ritenesse edificabili.

Il problema delle perequazioni urbanistiche comincia da qui: come far sì che questo diritto urbanistico, che per definizione tratta in modo differente i proprietari, non sia totalmente in contrasto con il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge?

La parola "perequazione" viene definita da Littré³ quale "Termine amministrativo. È l'azione in base alla quale si rende uguale una (determinata) cosa tra più persone. La perequazione dell'imposta".

Il dizionario dell'Accademia Francese⁴ precisa che può trattarsi anche di una ripartizione di risorse all'interno delle collettività territoriali o, in economia, di una "Politica orientata a limitare le differenze di prezzo tra merci comparabili, qualsiasi sia la loro origine e il loro costo".

Entrambi i dizionari concordano sulla origine latina della parola (*peraequatio* o *peraequationem*) che deriva da *per-* (prefisso intensivo) e da *aequare* (eguagliare, rendere uguale). In diritto urbanistico, l'adozione della nozione italiana (di perequazione) in Francia permetterebbe di racchiudere l'insieme di tutte le tecniche giuridiche finalizzate a ristabilire l'uguaglianza tra i cittadini, a seconda che essi subiscano o beneficino delle conseguenze (derivanti dall'applicazione) delle norme urbanistiche.

Due sono gli aspetti principali su cui concentreremo la nostra attenzione. La prima è la volontà che potrebbe avere il legislatore di non far subire ad alcuni proprietari gli inconvenienti derivanti dai vantaggi che egli andrebbe ad accordare ad altri proprietari.

Ad esempio, quando il Comune va a limitare l'espansione della città dichiarando una parte dei terreni come inedificabili, in che modo potrebbe indennizzare quei cittadini i cui terreni perderebbero di valore, nel momento in cui la riduzione delle aree fabbricabili farebbe invece aumentare il valore di quelle edificabili?

³ Emile Littré è un autore e uomo politico francese che ha scritto a metà del 19° secolo (la seconda edizione è del 1873) un *dizionario della lingua francese* che ancora oggi è un testo di riferimento per la sua qualità.

⁴ Dictionnaire de l'Académie Française, 9^e édition.

Il secondo aspetto di tale questione è che l'interesse pubblico perseguito dall'autorità pubblica che crea le norme urbanistiche coincide talvolta, semplicemente, con l'interesse di questo stesso ente pubblico (il Comune, l'intercomunalità). Senza arrivare a pensare ad un *détournement de pouvoir*, l'interesse del Comune può difatti, talvolta, essere qualificato come interesse generale.

In Francia, questi due aspetti non sono mai stati legati così fortemente come in Italia nella stessa nozione di "perequazione urbanistica".

Il primo aspetto, la volontà di limitare le violazioni dell'eguaglianza è stato affrontato nei termini della perequazione, vale a dire attraverso ciò che è stato definito "l'indennizzo delle *servitudes d'urbanisme*".

Il secondo aspetto, in compenso, ovvero il fatto che un ente pubblico indennizzi l'uso che fa di un bene immobile, è sempre stato considerato come una forma di "espropriazione".

Ora, il diritto di espropriazione in Francia è un diritto antico⁵, oggetto di un "Codice dell'espropriazione per pubblica utilità" fondato sull'art. 17 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino risalente al 1789⁶.

D'altro canto, è con riferimento alla violazione della proprietà in relazione al diritto di espropriazione che sono stati analizzati istituti simili come il diritto di prelazione o il vecchio regime delle cessioni gratuite di terreni in cambio di autorizzazione per partecipare alle spese degli approvvigionamenti pubblici⁷.

Il concetto teorico di perequazione urbanistica non è stato affatto riconosciuto in Francia, e non c'è, *a fortiori*, alcun "principio generale di perequazione urbanistica". Per quanto ne sappiamo, un tale principio non è neanche generalmente riconosciuto in Italia, sebbene una buona parte delle Regioni italiane sembra averlo adottato.

In Francia, questo principio va distinto sulla base delle applicazioni che se ne fanno: sussiste un principio generale di indennizzo preventivo e giusto per le

⁵ La legge Napoleonica del 7 marzo 1810 sull'esproprio non è la prima legge (in materia), ma essa ha posto le basi dell'attuale sistema francese attraverso (la fissazione) di due fasi: innanzitutto una "fase amministrativa" che ha permesso di attenuare i conflitti, successivamente una "fase giudiziaria" per la tutela della proprietà, portando l'amministrazione innanzi al Giudice di privati, essendo cosa sensata tutelarli stabilendo un giusto indennizzo.

⁶ Art. 17 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino: "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité". Da notare che la Dichiarazione del 1789 ha, in Francia, un valore costituzionale.

⁷ In una decisione del 22 settembre 2010, il Conseil constitutionnel ha abrogato il punto e il 2° dell'art. L. 332-6-1 del Codice dell'urbanistica che prevedeva la possibilità per le autorità che rilasciano un'autorizzazione urbanistica di esigere dal beneficiario dell'autorizzazione una partecipazione alle spese di approvvigionamenti pubblici sotto la forma di una cessione gratuita del terreno. Sté Esso SAF; BJDU, 5/2010, 364, nota J., Trémeau; JCPA, 2010, no 41, 50, nota Ph. Billet; Constr.-Urb., 2010, no 11, 36, nota N., Gonzalez-Gharbi; AJDA, 2010, 2384, nota F., Rolin; RDI, 2010, 574, nota P. Soler-Couteaux; JCPG, 2010, no 47, 2177, chr. A. Guathier ed E. Vital-Durand; Dalloz, 2011, 136, nota E., Carpentier.

“espropriazioni”, *lato sensu*; ma il principio è inverso per le c.d. “servitudes d’urbanisme” che non vengono indennizzate, salvo eccezione.

L’analisi delle “perequazioni urbanistiche” per come il diritto italiano le intende deve pertanto distinguere, nel diritto francese, da un lato il principio di non-indennizzo delle servitù urbane (I) e, dall’altro, le garanzie per le quasi-espropriazioni (II).

I. *Il principio di “non-indemnisation des servitudes d’urbanisme”*

A) *Il dibattito dottrinale*

Il diritto urbanistico francese prevede che le autorità pubbliche giustifichino le limitazioni che vogliono apportare ai diritti di proprietà degli individui.

Questi vincoli (divieto di costruire, limiti di altezza o di superficie edificabile, rispetto delle distanze con gli edifici circostanti o con la strada, vincoli in termini di aree di parcheggio o di trattamento delle acque reflue, per esempio) sono raggruppati nell’ambito della categoria delle “servitudes d’urbanisme”.

I due principali piani locali francesi – il *Plan Local d’Urbanisme (PLU) communal* e lo *Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) intercomunale* – sono entrambi composti da diversi documenti, alcuni dei quali sono una giustificazione della politica urbanistica.

Questi documenti hanno dunque l’obiettivo di spiegare le ragioni profonde che giustificano l’imposizione di questa o quella servitù urbana ai cittadini-proprietari. Servono a spiegare ai cittadini che la limitazione apportata alla loro proprietà è finalizzata essenzialmente al perseguimento di un interesse pubblico.

Così, per esempio, questi documenti spiegano il motivo per cui è più logico sviluppare la città lungo il fiume piuttosto che a nord o a sud. Essi devono anche spiegare, per esempio, perché l’altezza degli edifici è limitata – o, all’opposto, aumentata – in centro città.

Questi documenti forniscono dunque una giustificazione per o sacrifici alla proprietà da parte di un’autorità pubblica, nell’ottica di uno sviluppo razionale della città. Si potrebbe trarre la conseguenza di un maggiore rispetto per il diritto di proprietà, in assenza di questi documenti: infatti, se nessuna norma esplicitasse l’interesse pubblico che limita la proprietà, tale diritto sussisterebbe nella pienezza dei suoi effetti.

E tuttavia, non è questa la soluzione del diritto francese. Si può scrivere senza esitazione che il principio di proprietà “assoluta” – così come descritto dal Codice civile francese – non corrisponde al diritto positivo. In primo luogo, quando non esiste un *Plan local d’urbanisme (PLU)* o una carta comunale⁸, la legge francese

⁸Si tratta oggi di una sorta di piano urbanistico locale semplificato che permette innanzitutto di sviluppare la città sulla base del “principio di edificabilità limitato alle zone urbanizzate del

prevede un “principio di edificabilità limitato agli spazi urbanizzati del Comune”.

Ciò significa che quando non esiste un piano, è possibile rinnovare e costruire nuovi edifici nelle città già urbanizzate, ma la città non può espandersi. Allo stesso modo, quando non ci sono *Schémas de Cohérence Territorial* (SCOT), la legge francese prevede un “principio di urbanizzazione limitata”, vale a dire, l'impossibilità di autorizzare una nuova area fabbricabile in tutti i comuni, anche se hanno un PLU.

Questi due principi mirano a costringere i Comuni e le intercomunalità ad approvare i piani urbanistici, vale a dire, a giustificare le limitazioni della proprietà. Ma bisogna riconoscere che queste sono linee guida rigorose che invertono il principio del libero uso dei beni immobili.

Nel 1975, il professor Jean-Paul Gilli ha scritto un libro⁹ che ha segnato il pensiero giuridico del tempo ed ha posto le basi per il dibattito francese sulla perequazione urbanistica. Il ragionamento di questo libro e del suo Autore è il seguente: le proprietà immobiliari sono troppo costose, sia a fini abitativi, sia per quanto concerne le nuove costruzioni.

Questo valore notevole dei terreni è oggetto di numerose speculazioni che ne modificano e ne rincarano il prezzo. Ora, le misure che tendono ad evitare questi problemi hanno fallito tutte: socializzazione, espropriazione, prelazione, fiscalità, regolamentazione. Egli propone dunque una soluzione che ridefinisca il diritto di proprietà secondo due filoni: innanzitutto, il valore della rendita fondiaria deve essere fissato dall'ente pubblico: ciò evita i prezzi eccessivi.

Di conseguenza, la proprietà fondiaria corrisponde ad un certo numero di metri quadrati edificabili. Se l'ente pubblico concede metri quadrati a persona diversa dal proprietario, quest'ultimo è indennizzato per questi metri quadrati. Risulta chiaro come questa visione del diritto di pianificazione urbanistica rimetta chiaramente in discussione la nozione stessa di proprietà ed è stata chiaramente considerata come di orientata politicamente a sinistra.

La riforma del 1975¹⁰ in Francia si è comunque ispirata alla teoria del Prof. Gilli. Per reazione, è stato ribadito il principio di non indennizzo delle servitù urbane (che risale al 1935), il riconoscimento che il diritto di costruire è legato al suolo, e che i prezzi non sono fissi.

Ma si è messo in atto un “plafond légal de densité” (PLD), che consiste nella fissazione di un massimo di metri quadrati edificabili per metro quadrato di terreno su cui si costruisce, e che costringe il costruttore ad acquistare fittiziamente la quantità di terreno supplementare qualora superasse il limite. È chiaro, si tratta di

comune”. È possibile trovare prevalentemente carte comunali all'interno di piccole comunità rurali.

⁹JEAN-PAUL GILLI, *Redéfinir le droit de propriété*, Paris: centre de recherche d'urbanisme, 1975, 228.

¹⁰Loi n. 75-1328 du 31 décembre 1975 dite “Galley”, portant réforme de la politique foncière, JORF du 3 janvier 1976, 132.

un sistema – di una fiscalizzazione – decisamente ridotta rispetto alle ambizioni di Prof. Gilli.

All'epoca, il diritto francese ha dunque accolto un principio inverso a quello dunque di "perequazione urbanistica" poiché stabilisce, al contrario, il principio di non-indennizzo delle servitù urbanistiche all'art. L. 160-5 del Code d'Urbanisme. Questo articolo esiste ancora oggi, con una eccezione di poco conto.

Dispone: "Non danno diritto a nessuna indennità le servitù istituite in applicazione del presente Codice in materia di rete stradale, di igiene e di estetica o per altri oggetti e concernenti, in particolare, l'utilizzo del suolo, l'altezza delle costruzioni, la proporzione delle superfici costruite e non costruite all'interno di ciascuna proprietà, il divieto di costruire in certe zone ed al confine con determinate strade, la ripartizione dei palazzi tra le diverse zone".

Aggiunge un'eccezione alle sue condizioni: "Tuttavia, un'indennità è dovuta se risulta da queste servitù una limitazione dei diritti acquisiti o una modifica sullo stato anteriore dei luoghi che determinano un danno diretto, materiale e certo; questa indennità, in mancanza di accordo amichevole, è fissata dal tribunale amministrativo che deve tenere conto del plusvalore dato agli immobili per la realizzazione del POS, del PLU approvato o del documento che (in quel momento) fa testo".

Le eccezioni all'interno delle quali le servitù urbane sono indennizzate sono piuttosto ridotte dal momento che le condizioni sono rigorose: è necessario che poche persone ne subiscano delle conseguenze e che queste conseguenze siano poco numerose. Tanto basta per dire che queste situazioni sono rare.

Alcuni ricorsi sono stati presentati contro questa regola di non indennizzabilità delle servitù urbane. Nella sentenza *Bitouzet*, molto conosciuta in Francia, il Consiglio di Stato¹¹ ha affermato che ciò non era contrario al diritto di proprietà stabilito dal primo protocollo addizionale del Conv. EDH

Tuttavia, per tener conto della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la stessa sentenza ha creato un'ulteriore ipotesi di indennizzo rispetto a quella prevista dalla legge. La sentenza prevede un indennizzo a condizione che il proprietario sostenga un "peso individuale ed eccessivo, sproporzionato rispetto all'obiettivo di interesse pubblico perseguito".

Questa nuova possibilità di indennizzo non rimette in questione il principio di non-indennizzo, ma consente di rispettare maggiormente il diritto di proprietà, e particolarmente la volontà della Cedu di addivenire ad una conciliazione tra l'interesse pubblico urbanistico ed il diritto di proprietà, che a parere della Corte devono essere bilanciati¹².

¹¹ CE, Sect., 3 juill. 1998, *Bitouzet*, req. n. 158192, rec. p. 95.

¹² CEDH, 27 octobre 1994, *Katte Klitsche de la Grange c/Italie*, cf. aussi CEDH, 8 juillet 1986, *Lightgow et autres c. Royaume-Uni*.

B) *Le traduzioni concrete nell'ambito della disciplina di meccanismi simili*

La Francia appare in Italia dotata di istituti e regimi giuridici di "perequazione" più avanzati. È infatti possibile che tale questione sia stata dapprima affrontata dalla dottrina in Francia. Se pensiamo ai provvedimenti finora approvati, ci vengono in mente i due più antichi: il trasferimento di COS (*Coefficient d'occupation des sols*) ed il PLD (*Plafond Légal de Densité*). Tuttavia, bisogna ammetterlo: questi due regimi, per così dire, sono stati messi da parte in Francia.

Una delle ragioni di questa evoluzione è di natura ecologica. Ogni anno la Francia perde una superficie di terreni agricoli pari a quella di un dipartimento (1/100 del suo territorio). La città è in continua espansione e quindi assorbe queste terre. Tuttavia, questo è un male per l'equilibrio ecologico (animale e vegetale) ed il Ministero dell'Ambiente, oggi incaricato delle questioni urbanistiche, ha cercato una soluzione a questo problema.

Questa soluzione è consistita in una serie di riforme volte a densificare la città, vale a dire ad intensificare l'attività di costruzione sulla superficie urbana preesistente. Queste riforme avevano anche un altro obiettivo ecologico, quello di limitare gli spostamenti in automobile in favore dei mezzi pubblici. I due regimi del trasferimento di COS e del PLD, che limitano in pratica la densità delle costruzioni, sono quindi stati abbandonati.

Le Plafond légal de densité

Il PLD è innanzitutto una misura fiscale. Il principio di questo sistema è il seguente: si accorda ad un terreno un massimo nazionale di densità, calcolato in metro quadrato di costruzione per metro quadrato di suolo.

La legge del 1975 che crea il PLD fissa ad 1 questo coefficiente in provincia e 1,5 a Parigi. Così, con un coefficiente di 1, se avete 500 m² di terreno, avete il diritto di costruire "fiscalmente" fino a 500 m² di superficie di casa.

Ufficialmente, questa regola perseguiva due obiettivi: innanzitutto limitare i grandi immobili al centro città, successivamente fare pagare le reti infrastrutturali (rete stradale, acqua, telefono, gas, elettricità) ai costruttori.

Tuttavia, questa misura non era in realtà generalizzata su tutto il territorio, esisteva solamente nei Comuni che avevano voluto attuarla. Peraltro, l'esistenza del PLD non ha mai reso edificabili i terreni che non erano (compresi) nel *Plan local d'urbanisme*.

Con il PLD, nel caso in cui un proprietario volesse costruire più metri quadrati rispetto al massimale autorizzato, avrebbe dovuto acquistare fittiziamente il terreno necessario alla collettività. Così, una persona che vuole costruire un edificio di 5 piani, deve, a seconda dei casi, o disporre di un terreno di grandi dimensioni (che è quasi impossibile nel centro della città), o versare una somma per "il superamento del PLD".

Attualmente il PLD risulta accantonato. Come stabilito dalla legge SRU del 2000, le città che non l'avevano recepito fino ad allora, non possono più farlo. Ciò

frutta ancora milioni di euro a queste città, ma le altre non sono da meno: esse beneficiano di un'altra tassa che permette ugualmente il finanziamento delle reti (la "*participation pour réseaux et voiries*"). Inoltre, la fiscalità concernente la pianificazione urbanistica, che è stata fortemente riformata nel 2010, prevede la scomparsa totale del PLD.

Trasferimento di COS

Il *Coefficient d'occupation des sols* (COS) è un sistema simile al LDP nel suo modo di calcolo. I Comuni possono prevedere (lo fanno in molti casi) per ogni area di PLU, un COS. Si tratta di una proporzione tra la superficie del terreno e la superficie edificabile.

Al contrario, se il COS è 0,5 o 0,3 si avranno case con giardino (per una casa di 150 m², ci vuole un terreno di 450 m² con un COS pari a 0,3). Il COS è un meccanismo molto efficace e largamente utilizzato per impostare l'aspetto generale della città, zona per zona. Alcuni ne criticano il carattere matematico, ma bisogna riconoscere che è semplice e non impedisce che siano stabilite anche altre servitù urbane.

Il COS è dunque vincolante perché limita la superficie delle costruzioni, anche quando le dimensioni massime ai sensi di altre disposizioni del PLU non sono raggiunte. È per rendere il sistema più agile che il diritto ha previsto i "trasferimenti di COS". Si tratta di "vendere" i propri diritti edificatori sul proprio terreno per consentire ad un terreno confinante di costruire di più. L'autorizzazione di questi trasferimenti andava nel senso del Prof. Gilli, e la legge del 1976 l'aveva permesso.

Oggi, questa possibilità esiste ancora, ma è di gran lunga ridotta: è applicabile solo al di fuori delle aree urbanizzate¹³. In realtà, il trasferimento di COS serve oggi a spingere al raggruppamento delle costruzioni in piccole frazioni, grazie ai diritti a costruire dei terreni circostanti.

È stato utilizzato soprattutto in montagna per la costruzione delle stazioni sciistiche. Concretamente i piani prevedono spesso, nonostante tutto, il massimo dei diritti accumulati ed i terreni che hanno venduto i loro diritti sono registrati come tali alla conservatoria delle ipoteche.

Perché questi istituti sono stati abbandonati? Dalla tassazione di sovra-densità alla tassazione di sotto-densità.

La scomparsa del PLD ed i limiti importanti al trasferimento di COS sono fondati essenzialmente su ragioni di natura ecologica: fanno pagare a caro prezzo la densificazione che è, tuttavia, l'obiettivo attuale del diritto urbanistico francese.

È per questo motivo che la legge francese ha completamente invertito la sua visione: l'art. 28 della legge del 2010, che ha riformato la fiscalità in ambito urbanisti-

¹³ I PLU possono contenere quattro tipi di zone in Francia: zone urbane, zone da urbanizzare all'interno delle quali si può cominciare a costruire essenzialmente in funzione delle reti, zone naturali, principalmente con lo scopo di protezione e zone agricole all'interno delle quali le costruzioni devono avere un obiettivo culturale o essere all'interno di una frazione.

co, prevede l'istituzione di un "*versement pour sous-densité*", con l'obiettivo di preservare terreni agricoli, di limitazione degli spostamenti e di risparmio energetico.

In breve, il principio anteriore è stato invertito completamente.

II. Le garanzie per le "quasi-espropriazioni"

A) Il "*droit de préemption*" e la sua evoluzione

Che cosa è il *droit de préemption* (diritto di prelazione)? Consiste nel permettere all'ente pubblico di sostituirsi all'acquirente in occasione di una vendita immobiliare. Quindi, se il signor A vuole vendere al signor B, l'autorità pubblica (in genere il Comune) può obbligare il signor A a vendergli la proprietà, al prezzo concordato con il signor B.

I diritti di prelazione sono quattro, tutti distinti nel Codice dell'urbanistica¹⁴. Il primo, il più comune, è il diritto di prelazione urbana, il secondo è il diritto di prelazione esercitato in una zona di pianificazione differita (*zone d'aménagement différé*: ZAD) che ha lo scopo di facilitare la ristrutturazione o la creazione di interi quartieri, ciò che nel diritto francese si chiama la *pianificazione urbana*.

Il terzo deriva dalla legge del 2 agosto 2005 ed è chiamato "diritto di prelazione dei Comuni sui fondi artigianali, i fondi di commercio, gli affitti commerciali ed i terreni oggetto di progetti di pianificazione commerciale". Gli autori lo designano più sinteticamente come un diritto di prelazione "*commerciale*" poiché facilita la creazione di zone che hanno tale destinazione.

Infine, in quarto luogo, esiste un diritto di prelazione a favore del dipartimento negli spazi naturali a rischio. Questi quattro diritti condividono lo stesso spirito. Per semplicità, quindi, concentreremo la nostra analisi solo quello di prelazione urbana.

Ambito di applicazione del diritto di prelazione urbana

Si tratta di un diritto di prelazione limitato ad alcune zone del Piano Locale Urbanistico (PLU), soprattutto di quelle al cui interno è possibile costruire¹⁵.

Si tratta di zone urbane, dette "zone U"; zone di urbanizzazione futura ("AU"); alcuni perimetri definiti da un piano di prevenzione dei rischi tecnologici; alcune zone sottoposte alle servitù di protezione delle rive dei corsi di acqua¹⁶ e altre coperte da un piano di salvaguardia e messa in sicurezza, in mancanza di ZAD.

Occorre aggiungere che, nei comuni sprovvisti del PLU, ma che hanno una car-

¹⁴ Nel Code de l'Urbanisme, la prelazione è inserita nel Libro II sotto il Titolo I: "Diritto di prelazione".

¹⁵ C. urb., art. L. 211-1, par. 1.

¹⁶ Previsto nell'art. L. 211-12 du Code de l'environnement.

ta comunale¹⁷, il diritto di prelazione esiste parimenti dal 2003¹⁸, ma esclusivamente per i progetti puntuali ed identificati.

I beni soggetti al diritto di prelazione

Non tutti i beni possono essere “préemptés” [oggetto di prelazione] (è il termine ufficiale). Possono esserlo solo i beni immobili, costruiti o no. A questo bisogna aggiungere una distinzione tra due tipi di prelazione.

In primo luogo, il diritto di prelazione “classico” dal quale sono esclusi gli appartamenti o locali commerciali o ad uso misto soggetti alle regole del condominio per 10 anni, la vendita di azioni che attribuiscono il diritto di beneficiare di locali ad uso residenziale o professionale e gli edifici costruiti o completati da almeno 10 anni.

Poi, il diritto di prelazione “rinforzato” in virtù del quale tutti i beni sono suscettibili di essere “préemptés”. È il Comune – o all’*intercommunalité* secondo l’organizzazione territoriale locale – che decide se una zona comunale è soggetta al diritto di prelazione classica o al diritto di prelazione rinforzata. Di solito non c’è motivo di approvare il DPU, salvo nel caso del DPU rinforzato.

Il Procedimento

Il diritto di prelazione è approvato da una deliberazione specifica dell’assemblea dell’EPCI o del Consiglio comunale che crea una “zona di prelazione”. Queste zone non sostituiscono le zone del PLU, si aggiungono ad esso.

Dopodiché, tale atto viene pubblicato e pubblicizzato nei giornali a diffusione dipartimentale e reso noto alle persone interessate, particolarmente alle persone incaricate, per contratto, di programmare la pianificazione di un intero quartiere.

Queste persone, chiamate “aménageurs”, difatti possono beneficiare del diritto di prelazione per facilitare la pianificazione del loro quartiere (ciò evita infatti di dare luogo a delle espropriazioni).

È evidente che il diritto di prelazione è un modo agile di stabilire una “riserva fondiaria” finalizzata ad un’operazione di pianificazione pubblica. È un meccanismo giuridico che difatti reca una compressione limitata al diritto di proprietà poiché il proprietario era già intenzionato a cedere il suo bene. Inoltre, esso non intacca la libertà contrattuale poiché l’unica cosa che impone è la scelta del contraente, e non l’importo della transazione.

L’unico limite a questa libertà è che, qualora il soggetto pubblico ritenga il bene troppo caro, per evitare abusi, potrebbe chiedere di farlo rivalutare giudizialmente.

¹⁷ Cf. nota 8.

¹⁸ Loi n. 2003-590 du 2 juillet 2003 *urbanisme et habitat*, art. 41 ayant modifié l’article L. 211-1 c. urb.

B) *Le garanzie legali del droit de délaissement e della cession gratuite de terrain*

I vincoli urbanistici sono a volte così forti che i proprietari credono di non poter più usufruire del loro diritto, o che i loro beni abbiano così tanti vincoli da scoraggiare qualsiasi progetto.

Talvolta, dunque, tali costrizioni possono essere vissute come delle privazioni di fatto – e non di diritto – della proprietà privata. Per evitare che il Giudice possa qualificare il diritto locale urbanistico come una privazione della proprietà, la legge ha previsto due compensazioni applicabili secondo i casi: o la cessione gratuita di terreno, o il diritto di abbandono.

In entrambi i casi, il proprietario ha in certo qual modo il diritto di dichiarare che il vincolo urbanistico è troppo forte e che a queste condizioni egli non ha più interesse al suo bene.

1. *La cessione gratuita di terreno*

La cessione gratuita di terreno riguarda “gli spazi boschivi classificati”. In questi spazi, il proprietario non può dissodare e deve dichiarare ogni taglio di albero. Non può neanche costruirci sopra, evidentemente. I diritti del proprietario sono dunque estremamente ridotti, al punto che il bene diventa quasi inutilizzabile.

Il diritto urbanistico francese ha previsto dunque che il proprietario di un bene in questi spazi abbia una scelta. Può decidere di affidarne la gestione ai soggetti pubblici. Ciò consente che il bene non gli costi nulla, non potendogli fornire un qualsiasi guadagno. Oppure può scegliere di cedere il 90% del suo terreno per ottenere il diritto di costruire sul 10% restante.

Il diritto di proprietà e l'interesse pubblico sono così conciliati: l'ente pubblico ottiene il bene gratuitamente, può proteggere la foresta, ma compensa ciò concedendo un diritto di costruire su una parte in cui tale azione non sarebbe consentita e che, di fatto, beneficerà di una cornice naturale preservata.

Pur non essendoci stato alcun ricorso, tuttavia, l'ente pubblico dapprima vieta di costruire in deroga al diritto di proprietà, poi acquisisce il bene attribuendo un diritto di costruzione pari solo al 10% del terreno corrispondente. Ciò potrebbe essere accostato facilmente ad un riscatto e potrebbe, in tal modo, non essere considerato come un accordo accettabile dal Giudice.

2. *Il diritto di abbandono*

In determinate ipotesi, i vincoli urbanistici sono tali che il proprietario non ha più interesse a conservare la sua proprietà. Si può ad esempio comprendere che una persona che ha acquistato un terreno per costruirci non abbia più interesse per il terreno se i nuovi vincoli urbanistici impediscono di edificarci, o allo stesso modo se hanno impedito di costruire un edificio corrispondente al suo progetto.

Il diritto francese prevede dunque che la creazione di una servitù urbanistica forte consenta al proprietario di obbligare l'ente pubblico a compensarlo. In quel

caso si dice allora che egli lo “abbandona”. Si tratta di una conciliazione interessante tra il diritto urbanistico ed il diritto di proprietà: da un lato l’ente pubblico ottiene il bene per l’interesse urbanistico che difende, dall’altro, il proprietario è certo di avere un acquirente.

Questo metodo sussiste in varie ipotesi in Francia. Ciò accade prima di tutto quando si prevede un’operazione o un progetto di pianificazione e quando un permesso di costruire può compromettere o rendere più costosa un’operazione di lavori pubblici. L’ente pubblico può soprassedere ad ogni domanda di permesso per 2 anni¹⁹, ma in compenso, l’art. L. 111-11 c. urb. riconosce al proprietario un diritto di abbandono, consentendogli di formulare un’ingiunzione all’ente per l’acquisto del bene.

Nelle ZAC (*Zones d’aménagement concertées*: zone deputate alla creazione o alla pianificazione nell’ambito di un’operazione in cui il finanziamento ed il progetto sono definiti a monte), l’art. L. 311-3 prevede che l’approvazione della ZAC attribuisca lo stesso diritto di abbandono a tutti i proprietari di questa zona. In questi casi, il prezzo di vendita concordato dei beni è sottoposto ad un parere del “service des domaines”²⁰.

Infine, gli enti locali possono classificare una serie di terreni come “aree riservate”, allo scopo di destinare questi terreni ad alcune costruzioni di interesse generale (le strade, gli edifici religiosi, parcheggi, ferrovie, impianti di depurazione, aeroporti, di cui all’art. L. 123-2 c. urb.) e alla creazione di spazi verdi.

Per tutto il periodo durante il quale questi terreni si trovano nelle aree riservate, le costruzioni sono autorizzate solo nel caso siano temporanee o non impediscano la realizzazione del progetto per il quale l’area riservata è stata istituita, e ciò anche qualora il PLU ne preveda l’edificabilità. In tal caso, la limitazione del diritto di proprietà è talmente importante che la legge (art. L. 123-17 c. urb.) ha previsto un diritto di abbandono per tutti i proprietari di beni classificati in un’“area riservata”.

¹⁹ Art. 111-9 et 111-10 c. urb.

²⁰ Questo parere, obbligatorio in applicazione dell’art. L. 1311-9 del Codice generale delle collettività territoriali è chiesto al “service des domaines”, che è un servizio decentrato dello Stato che ha per oggetto la gestione del demanio pubblico dello Stato e di dare dei consigli alle collettività territoriali.