

Differenza tra perequazione e compensazione ed esclusione del cumulo tra indennità di espropriazione e diritti edificatori

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 4-2-2026

*In ipotesi di accordo riconducibile all'**urbanistica compensativa** deve **escludersi** la possibilità di **cumulo tra l'indennità di espropriazione**, accettata dalla parte, **e i diritti edificatori**, dal momento che il loro riconoscimento finirebbe per tradursi in un'**ingiustificata duplicazione dell'indennizzo**, in contrasto con la logica compensativa; detti diritti possono pertanto essere riconosciuti soltanto in luogo dell'indennità di espropriazione.*

Guida alla lettura

La **sentenza n. 9436/2025** del Consiglio di Stato aggiunge un rilevante tassello alla ricostruzione, ad opera della giurisprudenza degli ultimi anni, delle vicende che interessano la **circolazione dei diritti edificatori**.

Nella fattispecie giunta all'esame del Collegio, i terreni di proprietà della ricorrente erano stati interessati da un progetto del Comune di Parma volto al risezionamento del canale Burla e alla realizzazione della cassa di espansione delle piene e, a tal fine, ne era stata dichiarata la pubblica utilità, con determinazione dell'indennità di espropriazione resasi definitiva in sede di accordo sottoscritto tra la parte privata e il Comune per la cessione volontaria dei terreni medesimi.

In adempimento di tale atto di cessione volontaria del fondo, in luogo di esproprio, era stato quindi corrisposto alla parte l'indennizzo.

Ciononostante, la ricorrente vantava, in aggiunta, il diritto a crediti edilizi asseritamente spettanti a titolo perequativo in relazione ad una procedura di comparto nei fatti mai avviata, che sarebbero rimasti salvi anche a valle della sottoscrizione dell'accordo di cessione.

Per risolvere la questione dell'ammissibilità di un eventuale cumulo tra indennizzo di espropriazione e diritti edificatori, il Consiglio di Stato ha ricostruito la **distinzione tra perequazione e compensazione urbanistica**, attingendo dai precedenti delle Sezioni Unite (ci si riferisce a Cass. civ., sez. un., 29 ottobre 2020, n. 23902 e *Id.*, 9 giugno 2021, n. 16080) che, come noto, hanno risolto l'annoso dibattito circa la **natura giuridica dei diritti edificatori**, escludendoli dal novero dei diritti reali.

In via di premessa, è utile ricordare che **i diritti edificatori possono, in concreto, derivare da tre ordini di fonti: perequativa, compensativa o premiale.**

In disparte la casistica dei **diritti edificatori di tipo premiale** – riconducibile alla **opportunità di cedere diritti edificatori ai privati che pongono in essere opere di riqualificazione di zone degradate dal punto di vista urbanistico e ambientale**, in un'ottica **premiale e incentivante** - il Collegio si è soffermato sui diritti edificatori di fonte perequativa e compensativa.

In particolare, è stato affermato che, nel caso di **urbanistica perequativa**, tra i proprietari di un determinato ambito territoriale vi è una **distribuzione paritetica e proporzionale** del vantaggio costituito dall'edificabilità, con la conseguenza che viene riconosciuto un **valore edificatorio costante**, indipendentemente dalla effettiva e specifica collocazione, all'interno di esso, dei fabbricati.

Per contro, nell'ipotesi della **compensazione urbanistica**, l'amministrazione, a fronte della cessione gratuita dell'area oggetto di trasformazione pubblica, ovvero di imposizione su di essa di un vincolo assoluto di inedificabilità o preordinato all'esproprio, attribuisce al proprietario un indice di capacità edificatoria fruibile su altra area di proprietà pubblica o privata, non necessariamente contigua e anche di successiva individuazione.

Si tratterebbe, più precisamente, nel caso della compensazione urbanistica, di un istituto “*con **funzione corrispettiva o indennitaria di un'edificabilità soppressa**”, sicché “mentre il diritto edificatorio di origine perequativa viene riconosciuto al proprietario del fondo come una **qualità intrinseca del suolo**, il diritto edificatorio di origine compensativa deriva dall'adempimento di un rapporto sinallagmatico in senso lato, avente **ad oggetto un terreno urbanisticamente non edificabile**, ristorato con l'assegnazione al proprietario di un quid volumetrico da spendere su altra area”.*

Proprio in ragione di tale **diversa struttura e funzione**, i **diritti edificatori (di fonte perequativa)** possono essere riconosciuti **soltanto in luogo dell'indennità di espropriazione**, e **non in aggiunta** a quest'ultima.

Invero, per il Consiglio di Stato, in capo alla PA graverebbe una **obbligazione alternativa**, avente ad oggetto l'**indennità di espropriazione** oppure la **facoltà di edificare**, sicché laddove, come nel caso di specie, l'obbligazione sia stata già adempiuta mediante la corresponsione della indennità, non residuerebbe alcuna pretesa in capo al privato, **salvo** tradursi in un'ingiustificata e inammissibile **duplicazione dell'indennizzo**, in evidente **contrasto con la logica compensativa richiamata**.

Ebbene, una volta ricondotta la fattispecie concreta agli accordi che si inseriscono nell'ambito dell'urbanistica compensativa, la decisione ne desume, per quanto detto, l'**esclusione della possibilità di cumulo tra riconoscimento di diritti edificatori e corresponsione dell'indennità di espropriazione** con conseguente rigetto del ricorso.

Pubblicato il 1/12/2025

N. 09436/2025 REG.PROV.COLL.

N. 03874/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3874 del 2024, proposto dalla signora Sara Macchiavelli, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Bertora e Massimo Rutigliano, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Parma, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Franco Coccoli con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Roma, Via Michele Mercati, n. 51;

per la riforma

della sentenza n. 32 del 2024 del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna - Parma, Sezione Prima.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2025 il Cons. Eugenio Tagliasacchi e viste le conclusioni delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, la signora Sara Macchiavelli ha impugnato la sentenza n. 32 del 2024 del T.a.r. Emilia Romagna - Parma che ha respinto il ricorso dalla medesima proposto nei confronti del Comune di Parma per l'accertamento dell'asserito diritto alla corresponsione della somma di euro 793.837,00 per i crediti edilizi che a suo dire le spetterebbero a titolo perequativo, in conseguenza della realizzazione di una vasca di laminazione su un'area di sua proprietà, censita al catasto terreni del Comune di Parma, sez. Cortile San Martino, foglio 22, mappali 3, 24 e 107.

2. In punto di fatto, occorre premettere, in sintesi, che gli anzidetti terreni di proprietà della ricorrente sono stati interessati dal progetto del Comune di Parma volto al risezionamento del canale Burla e alla realizzazione della cassa di espansione delle piene e, a tal fine, è stato avviato il procedimento per la dichiarazione di pubblica utilità, con contestuale determinazione dell'indennità provvisoria e poi – con rogito del Notaio Carlo Maria Canali del 20 giugno 2011 (rep. n. 35942, racc. n. 16556) – è stato sottoscritto l'accordo per la cessione volontaria dei terreni medesimi.

Più precisamente, il Consiglio Comunale di Parma, con la deliberazione n. 46 del 27 marzo 2007, aveva approvato, ai sensi dell'art. 32 della l.r. n. 20 del 2000, la variante generale al Piano Strutturale Comunale (PSC) e, successivamente, il progetto preliminare dell'anzidetto risezionamento del canale Burla con la realizzazione di una cassa di espansione delle piene veniva approvato dal Comune con la deliberazione consiliare n. 54 del 9 maggio 2008, recante altresì la contestuale adozione della variante al Piano Operativo Comunale (POC) con destinazione di *“zona a parco urbano e comprensoriale di tipo B”*.

Dopo l'approvazione del progetto preliminare anche da parte del Consorzio della Bonifica Parmense veniva data comunicazione dell'avvio del procedimento per la dichiarazione di pubblica utilità ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 del d.P.R. n. 327 del 2001.

Con la determina dirigenziale n. 955 del 12 maggio 2011, il Comune dava atto che *“il calcolo dell'indennità”* per l'espropriazione dell'area necessaria per la realizzazione della cassa di laminazione era stato effettuato in base all'articolo 40 del d.P.R. n. 327 del 2001, recante la disciplina dell'espropriazione delle aree non edificabili.

L'indennità di espropriazione determinata con la d.d. n. 955 del 2011 è stata poi accettata espressamente e senza riserve dalla signora Sara Macchiavelli, ricorrente in primo grado e odierna appellante, con dichiarazione del 19 maggio 2011 ed è stata corrisposta con mandato n. 2144 del 28 febbraio 2012, cui ha fatto seguito la quietanza liberatoria dell'appellante

medesima.

Conseguentemente, con il già citato atto di cessione volontaria in luogo di esproprio stipulato in data 20 giugno 2011 ai sensi dell'art. 45 del d.P.R. n. 327 del 2001 a rogito Notaio Carlo Maria Canali, rep. n. 35942, racc. n. 16556, l'odierna appellante ha ceduto volontariamente al Comune la piena proprietà del terreno destinato alla realizzazione della cassa di laminazione a fronte dell'indennità di esproprio di euro 824.439,00, somma corrispondente al valore agricolo medio per le aree non edificabili moltiplicato per tre, in considerazione della qualità di coltivatore diretto del *de cuius* dell'odierna appellante.

3. Tuttavia, ad avviso della signora Macchiavelli, con il sopra menzionato accordo di cessione volontaria sarebbe stato altresì pattuito che i crediti edilizi previsti dall'art. 30 della NTA del Piano Strutturale Comunale rimanessero *"nella titolarità della cedente"*.

Successivamente, in considerazione dell'asserita inerzia del Comune di Parma nell'attivazione della procedura per la corresponsione degli anzidetti pretesi crediti edilizi, la signora Macchiavelli ha proposto ricorso per decreto ingiuntivo davanti al Tribunale ordinario di Parma, accolto attraverso l'emissione del decreto n. 45 del 2013, poi opposto dal Comune di Parma (giudizio R.G. n. 1480/2013). Con sentenza n. 1262 del 21 settembre 2021, il Tribunale di Parma ha poi dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario in favore del Giudice amministrativo, con la conseguente revoca del decreto ingiuntivo n. 45/2013.

A fronte della pronuncia dell'anzidetta sentenza del Tribunale di Parma, la ricorrente e odierna appellante ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio davanti al T.a.r. Emilia Romagna - Parma e il T.a.r., con l'impugnata sentenza n. 32 del 2024, ha respinto il ricorso reputandolo infondato alla luce dell'esame dell'atto di cessione volontaria sottoscritto dalle parti.

Ad avviso del giudice di primo grado, infatti, assumerebbero dirimente rilievo le premesse dell'atto, espressamente dichiarate parte integrante e sostanziale dello stesso, posto che in esse era stato fatto un chiaro riferimento a una pluralità di elementi rilevanti, quali il progetto per il risezionamento del Cavo Burla e per la realizzazione della cassa di espansione delle piene, nonché l'accordo attuativo tra enti e soggetti attuatori del *"comparto urbanistico C5"* approvato con la deliberazione della Giunta comunale recante anche la determinazione della somma occorrente quale contributo *pro quota* da parte degli attuatori per la realizzazione della necessaria porzione della cassa di espansione n. 1 e per la corresponsione delle dovute indennità di esproprio ed altresì il progetto esecutivo, le comunicazioni di avvio del procedimento per la dichiarazione di pubblica utilità ai proprietari delle aree interessate, con l'ulteriore precisazione che *"con riguardo alla proprietà della Parte cedente è stata determinata l'indennità provvisoria di espropriazione tenuto conto dei criteri dettati dall'art. 40 del T.U. degli espropri del d.p.r. n. 327/2001, modificato dal D.Lgs. n. 302 del 27 dicembre 2002"*. Da tali elementi, espressamente richiamati nel contratto di cessione volontaria, il giudice di primo grado ha quindi tratto la conclusione che il contratto stesso fosse sostitutivo del provvedimento espropriativo, in quanto nella premessa si faceva *"esclusivo riferimento al procedimento espropriativo ed alla comunicazione di pubblica utilità senza riferimento alcuno ad istituti diversi"*.

Inoltre, il T.a.r. ha osservato che nel testo dell'accordo contrattuale, al punto 1.3, quinto capoverso, era previsto che la parte cedente riservasse per sé, o per gli aventi causa *“l'intera capacità edificatoria a titolo di “crediti edilizi” prevista dall'articolo 30 e seguenti del Piano strutturale comunale del Comune di Parma”*, con la precisazione che la riserva dei diritti edificatori *“verrà trascritta”* nei registri immobiliari ex art. 2643, comma 1, n. 2-bis, c.c.. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 30, comma 1, delle NTA dell'allora vigente PSC del Comune di Parma, sarebbe spettata all'amministrazione comunale l'attivazione del bando ad evidenza pubblica finalizzato alla formazione del comparto di perequazione urbanistico-ambientale da prevedere nelle varianti al POC in adeguamento al PSC, sicché il riferimento contenuto nel sopra citato punto 1.3, quinto capoverso, all'articolo 30 delle NTA del PSC sarebbe da intendere quale rinvio alla procedura di formazione del comparto a iniziativa comunale. Tuttavia, ad avviso del T.a.r., sarebbe pacifico tra le parti, da un lato, che la ricorrente non ha mai attivato né sollecitato l'iniziativa comunale e, dall'altro lato, che l'indennità per la cessione volontaria è stata quantificata, come risulta dalla determinazione dirigenziale allegata al contratto sotto la lettera “A”, in euro 824.439,00 e che successivamente l'indennità medesima è stata effettivamente versata e accettata senza riserve.

In tale prospettiva, dunque, il giudice di primo grado ha ritenuto che la *“riserva”* dei crediti edilizi menzionata nel contratto di cessione non sia riferita alla procedura ablatoria bensì, in conformità con l'art. 30 delle NTA del PSC del Comune di Parma, alla procedura di *“comparto”*, con la conseguenza che le censure relative alla sussistenza di un accordo di determinazione dell'indennità in senso cumulativo rispetto al credito edilizio *“non trovano riscontro nel testo dell'accordo né in provvedimenti dell'Ente e nemmeno nelle disposizioni legislative in materia”*.

In altri termini, la *“riserva”* in questione sarebbe dunque riferita all'attivazione della procedura di iniziativa comunale di cui al menzionato art. 30 delle NTA e, del resto, essa non sarebbe collegata *“né testualmente, come evidenziato anche nella sentenza del Tribunale Civile di Parma n. 1262 del 21 settembre 2021, né logicamente, all'articolato relativo all'indennità espropriativa”*, in quanto la prima, oltre a essere collocata in diversa disposizione, è espressamente circostanziata rispetto alla procedura perequativa di comparto che avrebbe dovuto essere avviata da parte del Comune.

Poiché, però, tale procedura non è stata avviata né d'ufficio né su istanza della ricorrente, secondo il T.a.r. ne conseguirebbe che l'eventuale titolo dal quale potrebbe in astratto discendere il credito edilizio perequativo non sarebbe mai sorto e che, sul punto, ove anche quella previsione pianificatoria fosse ancora operativa, la mancata determinazione dell'amministrazione precluderebbe in ogni caso al giudice di pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati, in conformità con quanto previsto all'art. 34, comma 2, c.p.a..

Sotto un diverso profilo, secondo il giudice di primo grado, non si potrebbe sostenere che il diritto in questione sia sorto *ex lege*, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 30 delle NTA del PSC, in merito al procedimento di formazione del comparto di perequazione urbanistico-ambientale, dal momento che *“la previsione normativa di criteri di calcolo dei crediti edilizi non costituisce certamente riconoscimento di credito a fronte di un diritto edificatorio mai*

perfezionatosi".

Infine, il T.a.r. ha respinto anche le domande subordinate concernenti la nullità e l'annullamento dell'atto di cessione volontaria stipulato il 20 giugno 2011.

4. Avverso tale sentenza ha proposto appello la signora Macchiavelli, formulando tre distinti motivi di gravame oltre a una richiesta istruttoria concernente l'assunzione di prove per testi.

4.1. Con il primo motivo, l'appellante ha censurato la sentenza per contraddittorietà dei presupposti di fatto e di diritto, sostenendo che non corrisponderebbe al vero che nell'accordo di cessione non vi sia stato alcun riferimento all'art. 77 delle NTA, essendo, a suo avviso, rilevante il richiamo alla realizzazione dell'opera, dal quale si dovrebbe trarre la conclusione che la fattispecie sia regolata proprio dall'art. 77 delle NTA del PSC all'epoca vigente, che prevedeva quanto segue: *"Art. 77 – Limitazione del rischio idraulico della rete minore 1) L'Amministrazione comunale incentiva l'adeguamento idraulico della rete idrografica secondaria, anche attraverso la realizzazione di vasche di laminazione. 2) Le nuove previsioni urbanistiche devono prevedere la laminazione, all'interno dell'area di trasformazione, delle acque bianche scaricate dando luogo ad uno scarico quantitativamente non superiore allo scarico della stessa superficie prima della sua trasformazione o il concorso alla realizzazione di vasche di laminazione lungo il corso d'acqua ricevente le acque di scarico. 3) La superficie di eventuali aree agricole destinate alla realizzazione di vasche o casse di laminazione d'uso comune poste a valle dei sub-ambiti produttivi del Capoluogo, oltre al riconoscimento degli indennizzi di legge, partecipa alla formazione dei comparti di perequazione urbanistico – ambientale, di cui agli articoli 30 e 31, al pari dei parchi e delle aree di mitigazione. I relativi ICE (Indici dei crediti edilizi applicabili nei comparti di perequazione urbanistico – ambientale): a) possono essere utilizzati anche all'interno della quota del 30% di cui all'art. 145, comma 3; b) sono moltiplicati per un coefficiente di ponderazione pari a 0,75 qualora la vasca o la cassa di laminazione sia funzionalmente collegata a una o più aree di trasformazione. 4) La superficie destinata alla realizzazione di vasche o casse di laminazione d'uso comune individuate all'interno dei sub-ambiti produttivi del Capoluogo, oltre al riconoscimento degli indennizzi di legge, mantiene la capacità edificatoria indicata dal piano, che può anche essere spesa all'interno della quota del 30% di cui all'art. 145, comma 3, qualora il restante sedime di proprietà non ne consenta il completo utilizzo. 5) La trasformazione delle aree è condizionata alla realizzazione dei sistemi di laminazione di cui al comma 2."*

Ad avviso dell'appellante, dunque, la norma appena richiamata sarebbe chiara nell'affermare che i crediti edilizi sono da reputarsi *"aggiuntivi"* rispetto all'indennità di esproprio e che le aree destinate alla realizzazione delle vasche di laminazione debbono ritenersi edificabili, sicché, per tale ragione, il T.a.r. avrebbe errato a negare l'esistenza di un vero e proprio diritto edificatorio già esistente, suscettibile di essere speso nei comparti di perequazione urbanistico-ambientali o di essere remunerato attraverso la tesoreria perequativa.

Nel caso di specie, pertanto, i crediti edilizi sarebbero sorti per effetto della delibera di Consiglio Comunale n. 46/14 del 19 maggio 2009 con cui è stata approvata la variante al POC precedentemente adottata con delibera n. 54/9 del 9 maggio 2008, concernente l'approvazione del progetto per la realizzazione della cassa di espansione e la modifica della

destinazione d'uso da zona agricola produttiva a zona parco urbano e comprensoriale di tipo B soggetta a perequazione urbanistica.

Sotto un diverso profilo, poi, il T.a.r. avrebbe ulteriormente errato nel “*non considerare l'esatto contenuto*” dell'art. 30 delle NTA del PSC, secondo cui spetta all'amministrazione comunale attivare bandi finalizzati alla formazione dei comparti di perequazione urbanistico ambientali invitando a tal fine i soggetti interessati. Sul punto, il T.a.r. avrebbe “*omesso tale riflessione*” limitandosi ad affermare che il Comune non ha mai avviato il procedimento per la formazione dei comparti e che la ricorrente e odierna appellante non l'avrebbe sollecitato in tal senso, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., sarebbe preclusa la pronuncia su un potere non ancora esercitato, fermo restando che tale potere non avrebbe più potuto essere esercitato, essendo decorsi i termini di cui all'art 4 della l.r. n. 24 del 2017 per introdurre varianti al POC. In tale prospettiva, dunque, il Tribunale avrebbe omesso di “*interrogarsi sulle conseguenze di tale mancata attivazione rispetto alla reale natura ed al reale contenuto dei crediti edilizi che hanno la natura di veri e propri diritti soggettivi che possono esercitarsi e soddisfarsi, non solo nei comparti di perequazione, ma altresì riscuotendo l'importo della relativa “monetizzazione” sulla base dei criteri di quantificazione previsti dalle norme di piano*”.

In altri termini, dunque, secondo l'appellante, il credito edilizio sussisterebbe in quanto attribuito dall'art. 77 delle NTA del PSC a seguito dell'utilizzo dell'area per la realizzazione delle vasche di laminazione.

4.2. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante ha poi censurato la parte della sentenza in cui il T.a.r. ha ritenuto infondata la domanda di nullità dell'atto di cessione volontaria, sul rilievo che il carattere agricolo del terreno fosse la base per determinare il valore del bene e, sul punto, l'appellante ha contestato tale asserzione sostenendo che il terreno della ricorrente “*era sostanzialmente edificabile*” in quanto inserito in un comparto edificatorio e poiché allo stesso erano attribuiti diritti edificatori come confermato anche all'art. 77 n. 4 delle NTA del PSC attraverso la locuzione “*mantiene la capacità edificatoria indicata dal piano*”. Per tale ragione, secondo l'appellante, sarebbero state violate le norme “*imperative di determinazione dell'indennizzo di esproprio in relazione alle reali caratteristiche del bene*”.

4.3. Infine, con il terzo motivo di gravame, è stata censurata la parte della sentenza recante il rigetto della domanda di annullamento dell'atto di cessione in quanto “*la sig.ra Macchiavelli si è indotta alla cessione bonaria considerando di mantenere i proprio crediti edilizi che, ai sensi dell'art. 30 delle NTA del PSC, erano utilizzabili nei comparti di perequazione urbanistico-ambientale o comunque monetizzabili*”, sicché, per tale ragione, sarebbe a suo dire evidente che si tratti di un errore su una qualità del bene ovvero un errore di diritto da ritenersi comune, fermo restando che il T.a.r. avrebbe errato nell'affermare che l'irrevocabilità dell'indennità di esproprio precluda l'annullamento dell'atto di cessione.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Parma chiedendo il rigetto dell'appello e replicando alle censure proposte *ex adverso*.

6. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione all'udienza pubblica del 25

settembre 2025 – reputa che l'appello non sia fondato e vada respinto per le ragioni che di seguito si espongono, senza necessità di alcun approfondimento istruttorio e con conseguente rigetto dell'istanza della parte appellante concernente l'assunzione di prove per testi.

6.1. Il primo motivo di gravame non è fondato in quanto l'art. 77 delle NTA del PSC del Comune di Parma e l'accordo di cessione stipulato dalle parti – pur alla luce della loro formulazione non del tutto chiara e astrattamente suscettibile di diverse letture – devono essere interpretati tenendo conto delle precisazioni rese dalla giurisprudenza civile e amministrativa con riferimento alla materia in questione.

6.1.1. A tale proposito occorre, infatti, rilevare che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 23902 del 29 ottobre 2020, hanno ricostruito la distinzione tra perequazione e compensazione urbanistica, chiarendo che, nel caso di urbanistica perequativa, tra i proprietari di un determinato ambito territoriale vi è una *“distribuzione paritetica e proporzionale”* del vantaggio costituito dall'edificabilità, quanto dell'onere di contribuzione ai costi di riqualificazione, urbanizzazione e realizzazione di aree a servizi di pubblica utilità o verde, con la conseguenza che *“viene riconosciuto un valore edificatorio costante, indipendentemente dalla effettiva e specifica collocazione, all'interno di esso, dei fabbricati assentiti; collocazione che, stante appunto l'effetto distributivo-perequativo, risulta in definitiva indifferente per i singoli proprietari, i cui terreni saranno comunque destinatari di una quota uguale di edificabilità”*.

Per contro, nell'ipotesi della compensazione urbanistica, anche definita perequazione compensativa, l'amministrazione, a fronte della cessione gratuita dell'area oggetto di trasformazione pubblica, ovvero di imposizione su di essa di un vincolo assoluto di inedificabilità o preordinato all'esproprio, attribuisce al proprietario *“un indice di capacità edificatoria (credito edilizio o volumetrico) fruibile su altra area di proprietà pubblica o privata, non necessariamente contigua e di anche successiva individuazione”*. In tal modo, secondo le Sezioni Unite, la compensazione urbanistica – che può realizzarsi in diverse forme attuative – *“può fungere da strumento della pianificazione generale tradizionale (compensazione infrastrutturale), ovvero dipendere dall'esigenza di tenere indenne un proprietario al quale venga imposto un vincolo di fare o non fare per ragioni ambientali-paesaggistiche (compensazione ambientale)”*.

Si tratterebbe, più precisamente, di un istituto *“con funzione corrispettiva o indennitaria di un'edificabilità soppressa”*, sicché *“mentre il diritto edificatorio di origine perequativa viene riconosciuto al proprietario del fondo come una qualità intrinseca del suolo (che partecipa fin dall'inizio di un indice di edificabilità suo proprio, così come prestabilito e “spalmato” all'interno di un determinato ambito territoriale di trasformazione), il diritto edificatorio di origine compensativa deriva dall'adempimento di un rapporto sinallagmatico in senso lato, avente ad oggetto un terreno urbanisticamente non edificabile, ristorato con l'assegnazione al proprietario di un quid volumetrico da spendere su altra area”*.

Risulta, ancora, importante precisare che, nel caso di diritti edificatori di origine compensativa è particolarmente evidente *“la progressività dell'iter perfezionativo della fattispecie, dal momento che quest'ultima si articola - seguendo la metafora aviatoria utilizzata in materia dagli*

urbanisti - in una fase (o area) di "decollo", costituita dall'assegnazione del titolo volumetrico indennitario al proprietario che ha subito il vincolo; di una fase (o area) di "atterraggio", data dalla individuazione ed assegnazione del terreno sul quale il diritto edificatorio può essere concretamente esercitato; di una fase di "volo" rappresentata dall'arco temporale intermedio durante il quale l'area di atterraggio ancora non è stata individuata, e pur tuttavia il diritto edificatorio è suscettibile di circolare da sé".

Dai primi due istituti si distingue – poi – l'ulteriore fattispecie in cui l'amministrazione attribuisce in via straordinaria e aggiuntiva *"un indice edificatorio con scopo di premio, ovvero di incentivo, a fronte dell'esecuzione di interventi di riqualificazione ambientale, architettonica, urbanistica o residenziale reputati virtuosi, perché eccedenti gli standard minimi e di interesse generale"*, con la precisazione che, in tale eventualità, vi è nuova volumetria, ossia una volumetria ulteriore *"del tutto slegata da quella previgente, invece essenziale alla vicenda compensativa"*.

Infine, le Sezioni Unite hanno precisato che l'ulteriore fattispecie della cessione di cubatura risulta *"esterna al perimetro dei diritti edificatori propriamente detti"*, in cui *"il trasferimento (totale o parziale) della capacità edificatoria del fondo avviene - tra privati - a favore di un'area fin dall'inizio ben determinata, se non necessariamente contigua quantomeno prossima, e di destinazione urbanistica omogenea"* e, con riferimento alla qualificazione del negozio giuridico in questione, sono nuovamente intervenute con la sentenza n. 16080 del 9 giugno 2021, affermando il seguente principio di diritto: *"la cessione di cubatura, con la quale il proprietario di un fondo distacca in tutto o in parte la facoltà inerente al suo diritto dominicale di costruire nei limiti della cubatura assentita dal piano regolatore e, formandone un diritto a sé stante, lo trasferisce a titolo oneroso al proprietario di altro fondo urbanisticamente omogeneo, è atto: - immediatamente traslativo di un diritto edificatorio di natura non reale a contenuto patrimoniale; - non richiedente la forma scritta ad substantiam ex art. 1350 c.c.; - trascrivibile ex art. 2643 c.c., n. 2 bis; assoggettabile ad imposta proporzionale di registro come atto diverso avente ad oggetto prestazione a contenuto patrimoniale ex art. 9 Tariffa Parte Prima allegata al D.P.R. n. 131 del 1986 nonché, in caso di trascrizione e voltura, ad imposta ipotecaria e catastale in misura fissa ex artt. 4 Tariffa allegata al D.Lgs. n. 347 del 1990 e art. 10, comma 2, del medesimo D.Lgs."*.

6.1.2. Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale così ricostruito, ritiene il Collegio che la fattispecie vada ricondotta agli accordi che si inseriscono nell'ambito dell'urbanistica compensativa e in questo medesimo contesto deve essere dunque collocata la disposizione di cui all'art. 77 delle NTA del PSC del Comune di Parma, secondo cui: *"La superficie destinata alla realizzazione di vasche o casse di laminazione d'uso comune individuate all'interno dei sub-ambiti produttivi del Capoluogo, oltre al riconoscimento degli indennizzi di legge, mantiene la capacità edificatoria indicata dal piano, che può anche essere spesa all'interno della quota del 30% di cui all'art. 145, comma 3, qualora il restante sedime di proprietà non ne consenta il completo utilizzo"*.

Risulta infatti dirimente, come correttamente rilevato dal T.a.r., che nel caso di specie, da un lato, l'appellante ha accettato senza riserve l'indennità di espropriazione e, dall'altro lato, il Comune non ha mai dato seguito ad alcun procedimento per la formazione dei comparti di

perequazione, procedimento che sarebbe stato necessario per il perfezionamento della fattispecie afferente all'assegnazione dei diritti edificatori nel contesto dell'urbanistica compensativa, con la conseguenza che la pretesa della parte appellante è da reputarsi priva di fondamento in quanto, in definitiva, risulta riferita a un diritto che non è mai sorto e in ordine al quale, in ogni caso, l'amministrazione non ha dato seguito al relativo procedimento.

Ferme le considerazioni che precedono, l'imperfetta formulazione dell'accordo di cessione non consente, comunque, di prescindere da un'interpretazione che lo renda coerente con l'istituto cui esso risulta riconducibile, con la conseguenza che i diritti edificatori pretesi dalla ricorrente e odierna appellante avrebbero potuto esserle riconosciuti soltanto in luogo dell'indennità di espropriazione, circostanza che è pertanto da escludere in quanto, per le ragioni già illustrate, l'indennità è stata in concreto espressamente accettata e corrisposta.

In questo medesimo senso depone altresì l'art. 23 della l.r. n. 37 del 2022, rubricato "*misure compensative in sede di accordo di cessione*", secondo cui "*il Comune ed il privato possono stipulare un accordo di cessione del bene, ai sensi dell'art. 45 del D.P.R. 327/2001, in cui a fronte della cessione delle aree da espropriare sia attribuita al proprietario delle stesse in luogo del prezzo del bene, la facoltà di edificare su aree diverse di proprietà comunale o di terzi già destinate all'edificazione dagli strumenti urbanistici, concordate tra lo stesso Comune e i soggetti interessati*". Come correttamente rilevato dalla difesa dell'amministrazione, l'espressione "*in luogo*" fa riferimento a un'obbligazione alternativa avente, per l'appunto, ad oggetto l'indennità di espropriazione oppure la facoltà di edificare, sicché, nel caso di specie, l'obbligazione risulta adempiuta mediante la corresponsione dell'indennità, in modo del tutto coerente con la natura dell'istituto in questione come sopra ricostruita.

Ne discende, pertanto, l'infondatezza della pretesa concernente gli asseriti diritti edificatori aggiuntivi rispetto all'indennità di espropriazione, atteso che il loro riconoscimento finirebbe per tradursi in un'ingiustificata e inammissibile duplicazione dell'indennizzo, in evidente contrasto con la logica compensativa più volte richiamata.

Per completezza, va rilevato, poi, che il riferimento all'art. 30 delle NTA del PSC contenuto nel punto 1.3 dell'accordo di cessione non può essere considerato in alcun modo sufficiente per pervenire alla suddetta, inammissibile, duplicazione degli indennizzi, trattandosi di un mero rinvio alla procedura di comparto che il Comune avrebbe potuto avviare e che, invece, nel caso di specie, non è stata avviata, sicché sotto tale profilo sussiste un'ulteriore e autonoma ragione che depone nel senso dell'infondatezza della pretesa relativa ai diritti edificatori.

6.2. Il secondo motivo di gravame è del pari infondato, posto che non sussiste alcuna violazione di norme inderogabili poiché il terreno oggetto di espropriazione al momento del contratto di cessione aveva carattere agricolo, con la conseguenza che è del tutto corretta la scelta dell'amministrazione di fare riferimento ai valori agricoli per la determinazione del valore del terreno medesimo e per la quantificazione dell'indennità di espropriazione. Non corrisponde, dunque, al vero quanto affermato dall'appellante secondo cui il terreno *de quo* era da reputarsi "*sostanzialmente edificabile*" in quanto inserito in un comparto edificatorio e poiché allo stesso sarebbero stati attribuiti diritti edificatori secondo l'art. 77 n. 4 delle NTA del PSC nella parte in cui la disposizione prevede che il terreno "*mantiene la capacità edificatoria*

indicata dal piano". Sotto il primo profilo – anche a prescindere dall'osservazione che non è chiaro cosa intenda l'appellante con l'utilizzo del termine "*sostanzialmente*" – come già osservato, il terreno in questione aveva carattere agricolo, mentre, sotto il secondo profilo, la fattispecie afferente all'attribuzione dei diritti edificatori non si è perfezionata per le ragioni già illustrate, sicché la decisione del T.a.r. risulta anche sul punto del tutto corretta. In ogni caso l'appellante ha espressamente accettato l'indennità di espropriazione calcolata in base all'art. 40 del d.P.R. n. 327 del 2001 relativo alle aree agricole.

6.3. Anche il terzo motivo di gravame, infine, è infondato dal momento che, come del pari correttamente rilevato dal giudice di primo grado, i puntuali riferimenti alla procedura espropriativa e l'accettazione senza riserve della relativa indennità escludono in radice la configurabilità di un errore rilevante ai fini dell'annullamento dell'accordo, trattandosi – a tutto concedere – di un errore non certo comune alle parti, bensì della sola parte privata, privo del requisito della riconoscibilità in ragione degli anzidetti puntuali riferimenti.

7. Dalle considerazioni che precedono discende, pertanto, il rigetto dell'appello.

8. Tenuto conto dei margini di obiettiva incertezza derivanti dall'imperfetta formulazione dell'art. 77 delle NTA del PSC del Comune di Parma e del contratto di cessione del 20 giugno 2011, sussistono giusti motivi per l'integrale compensazione delle spese processuali del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese processuali del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere, Estensore