



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

## DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE (SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)

Dottorato di Ricerca in “Diritto pubblico, teoria delle istituzioni nazionali ed europee e filosofia giuridica”  
Curriculum - “Teoria delle istituzioni dello Stato tra federalismo e decentramento” XIV ciclo

Tesi di Dottorato

### *La conformazione proprietaria nella pianificazione perequativa*

COORDINATORE

Ch.mo Prof.

Enzo Maria Marengi

TUTOR

Ch. mo Prof.

Enzo Maria Marengi

DOTTORANDO

Pasquale Di Lieto

Mat. 8886800025

Anno accademico 2015/2016

LA CONFORMAZIONE PROPRIETARIA NELLA  
PIANIFICAZIONE PEREQUATIVA

**INDICE**

Introduzione.....pag.4

**Capitolo primo**

La pianificazione perequativa e le garanzie della proprietà  
nell'ordinamento multilivello

1.1 Economia, territorio e proprietà. I principi costituzionali.....	11
1.2 I principi costituzionalizzati di matrice europea.....	17
1.3 Il governo del territorio: i limiti alla potestà legislativa.....	21
1.4 La funzione pianificatoria perequativa tra differenziazione e sussidiarietà.....	28
1.5 La crisi della pianificazione urbanistica e l'evoluzione del sistema verso l'eguaglianza,l'efficienza e la consensualità.....	34
1.6 Pianificazione e garanzie proprietarie: vincoli espropriativi e vincoli conformativi.....	41
1.7 Garanzie costituzionali della proprietà e pratiche elusive degli enti locali.....	45

**Capitolo secondo**

La perequazione senza modello

2.1La perequazione e la pianificazione nella legislazione regionale.....	51
2.2 I piani perequativi bidimensionali e tridimensionali.....	55

2.3 Gli oneri della <i>città pubblica</i> , dalla perequazione di valori alla perequazione di volumi.....	64
2.4 La perequazione apparente: la perequazione d’ambito e la perequazione compensativa.....	70
2.5 La perequazione estesa all’intero territorio comunale. La dimensione territoriale del metodo: perequazione su area vasta.....	77
2.6 Gli effetti espropriativi degli strumenti perequativi.....	84
2.7 Discrezionalità e tecnica nell’elaborazione del metodo e nella classificazione dei suoli.....	91
2.8 Classificazione dei suoli. La <i>reformatio in pejus</i> degli indici convenzionali nell’esercizio del potere conformativo.....	96

### **Capitolo terzo**

#### Strategie comunali di perequazione e disciplina della proprietà nelle pronunce del giudice amministrativo

3.1 I piani comunali: alla ricerca di “un’equa” perequazione. Perequazione “dal basso” e perequazione “dall’alto”.....	101
3.2 Il superamento della “violazione di legge” dei piani perequativi e la legittimazione giurisprudenziale.....	106
3.3 Il piano dell’Urbe. Il <i>tempus</i> nell’attuazione della perequazione generalizzata. La trasformazione dei diritti edificatori.....	111
3.4 Standard garanzia di proporzionalità nell’elaborazione e nel controllo del metodo di perequazione. Il sindacato debole del giudice amministrativo.....	121
3.5 Perequazione e disciplina delle proprietà tra “ordinamento civile” e “governo del territorio”.....	126

3.6 I primi passi del legislatore statale: l'introduzione dell'art.2643, n.2, bis c.c. , e la riqualificazione perequativa nel decreto "Sblocca Italia" .....	131
---	-----

### **Capitolo quarto**

Lo *ius aedificandi* nel piano perequativo tra circolazione consensuale e partecipazione concorsuale

4.1 Lo "scorporo" dello <i>ius aedificandi</i> . L'astratta edificabilità.....	135
4.2 La natura giuridica dei diritti edificatori ed il regime di circolazione.....	139
4.3 L' <i>horror vacui</i> legislativo nella circolazione dei diritti edificatori.....	142
4.4 L'assegnazione dei diritti edificatori attraverso meccanismi competitivi. Concorrenza, partecipazione e consensualità.....	149
4.5 Esercizio consensuale del potere di pianificazione. Oneri esorbitanti, libertà negoziale, interesse pubblico e proporzionalità dell'azione amministrativa.....	156
4.6 Lo Statuto comunale quale <i>sedes materiae</i> delle regole di perequazione.....	165
 Conclusioni.....	 174
 Indice bibliografico.....	 181
 Indice sitografico.....	 189

## INTRODUZIONE

Questo lavoro di tesi si pone l'obiettivo di ricostruire in che modo sia possibile comporre un giusto equilibrio tra interessi pubblici, di cui sono strumenti di attuazione i poteri conformativi e gli interessi dei privati a cui corrisponde l'esigenza di tutela del diritto di proprietà.

Lo scenario è la pianificazione orientata verso nuovi modelli di conformazione.

Il conferimento a ciascun suolo di una specifica destinazione funzionale costituisce l'esito di una differente conformazione giuridica del relativo diritto di proprietà<sup>1</sup>.

L'ordinato sviluppo del territorio rientra tra i fini primari dell'ordinamento italiano, che tuttavia risulta eccessivamente sbilanciato, verso la prevalenza dell'interesse pubblico ed è "disancorato da un sistema di garanzie partecipative"<sup>2</sup>.

Tale disparità è insita nella "Costituzione economica"<sup>3</sup>, l'articolo 42 riconosce la proprietà privata garantita dalla legge, limitandola allo scopo di assicurarne la funzione sociale, mentre nell'art. 43 tale diritto è recessivo dinnanzi ai fini di utilità generale, salvo la corresponsione di un indennizzo, che costituisce un'embrionale forma di perequazione.

L'attività di conformazione della proprietà attraverso la pianificazione ha vincolato l'esplicarsi delle attività umane, accrescendo l'esercizio del

---

<sup>1</sup> M.S. Giannini, *Le basi costituzionali della proprietà*, in *Politica del diritto*, 1971, pagg. 443 ss..

<sup>2</sup> G. M. Marengi, *Le garanzie nei procedimenti espropriativi*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 2.

<sup>3</sup> S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma, 2014.

potere discrezionale dell'Amministrazione, che determina delle disequaglianze connaturate alla differenziazione funzionale del territorio<sup>4</sup>.

Il Giudice delle leggi ha individuato due correttivi, l'uno volto all'introduzione di meccanismi che garantiscano la verificabilità e congruità delle scelte urbanistiche e, l'altro che assicuri il riequilibrio economico degli interessi coinvolti.

Tali principi non sono stati completamente attuati<sup>5</sup>, o sono stati aggirati<sup>6</sup>. Ciò è avvenuto anche in relazione al fatto che il confine tra potere conformativo ed espropriativo non è netto, così come non è agevole la distinzione tra norme di zonizzazione e localizzazione.

Il *discrimen* assume rilievo per le conseguenze patrimoniali gravanti sull'Amministrazione.

La pratica dell'utilizzo strumentale dei vincoli conformativi al fine di effettuare sostanzialmente un esproprio è stata avallata dalla giurisprudenza.

“L'espropriazione di valore” costituisce un *vulnus* del modello tradizionale di pianificazione<sup>7</sup>.

Ulteriori elementi di criticità di tale modello derivano dalla mancata considerazione del “fattore tempo”, accompagnata dalla scarsa duttilità delle prescrizioni dello *zoning*, al fine di adeguare le tecniche di

---

<sup>4</sup> A. M. Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista diritto civile*, 1972, pagg. 465 ss.

<sup>5</sup> E. Boscolo, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2010, n. 1, pagg. 10 ss.

<sup>6</sup> P. Stella Richter, *Diritto Urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2010, pagg. 117 ss.

<sup>7</sup> A. Police, *Gli strumenti di perequazione urbanistica. Magia evocativa dei nomi legalità ed effettività*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2004, n. 1, pagg. 3 e ss.

conformazione dei suoli alle nuove istanze della società e dell'economia<sup>8</sup>.

Nel rapporto potere pubblico-privato assumono sempre maggiore rilievo forme di collaborazione del privato con la P.A. I prodromi di tale processo si rinvencono già con l'istituto del piano di recupero ad iniziativa dei privati (art.30, l. n. 457/1978)<sup>9</sup>.

In seguito, il programma integrato d'intervento (art.16, l. n.179/1992) per i suoi contenuti "misti" costituisce il superamento della rigidità della zonizzazione.

L'istituto sovverte il principio, secondo cui l'attività di pianificazione costituisce ambito d'esercizio esclusivo del pubblico potere, per divenire oggetto di codeterminazione pubblico –privato in un'ottica di sussidiarietà orizzontale "debole"<sup>10</sup>.

Inoltre, l'accordo *ex art.11*, legge n. 241/1990 diviene strumento "a monte" di pianificazione.

---

<sup>8</sup> Lo *zoning* trae origine dalle prime esperienze di pianificazione in Germania alla fine dell'Ottocento poi diffusosi successivamente in Europa e negli Stati Uniti. Si è connotato per un alto tasso di discriminazione delle aree, dettato dall'esigenza politica di salvaguardare le classi medie da fenomeni immigratori che ponevano problemi di commistioni di funzioni urbane di tipo residenziale e industriale. Nella contemporaneità la zonizzazione si presta a due interpretazioni, la prima istituzionale, che vede nella divisione in zone l'espressione più elevata della pianificazione dell'uso dei suoli, secondo le tipologie individuate dal D.M. 1968, evitando commistioni d'uso e disordine urbanistico. La seconda è volta a considerare lo zoning quale strumento di formazione e consolidamento della rendita fondiaria ed edilizia, concentrando in poche aree l'edificabilità si determina, inevitabilmente, una scarsità di offerta sul mercato di suolo edificabile, determinando all'aumentare della domanda un innalzamento del prezzo con notevole profitto per i proprietari di tali suoli, ma creando discriminazione tra i proprietari di suoli rientranti in zone non edificabili. Una edificabilità generalizzata, invece, abbassa il valore dei terreni e riduce i margini di vantaggio economico a scapito anche di una maggiore certezza degli investimenti. Sul tema c.f.r. M.Miglioranza, *Le funzioni delle zone e degli edifici. Individuazione e conseguenze*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, n.6, pagg.245 ss.

<sup>9</sup> E. M. Marengi, *Il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, Giuffrè, Milano, 1982, pagg.37 ss.

<sup>10</sup> M.V. Ferroni, *Principio di sussidiarietà orizzontale e programmi complessi nelle città*, Giappichelli, Torino, 2008 pagg.145 ss.

Vi è un rinnovamento del processo di formazione e attuazione delle scelte pubbliche (*soft regulation*) con il passaggio “da un’urbanistica per provvedimenti ad un’urbanistica per accordi”<sup>11</sup>.

Non è tutto, sotto un diverso profilo, la legislazione regionale concorrente tende a distaccarsi dal modello statale di pianificazione, fornito dalla legge urbanistica del 1942, consentendo una asimmetrica differenziazione dei modelli di pianificazione comunale tra diverse Regioni.

Nella prospettiva della costruzione della *città pubblica* si assiste al graduale superamento dei vincoli urbanistici posti dai P.R.G. a garanzia degli *standard*, attraverso meccanismi perequativi e compensativi.

I volumi edificatori o le permutate in favore dei privati, derivanti dalla cessione gratuita di aree al Comune tendono a determinare una marginalizzazione dell’istituto espropriativo nelle scelte di piano, essendo quest’ultimo uno strumento oneroso e conflittuale, in favore del ricorso in via preventiva a moduli negoziali<sup>12</sup>.

L’obiettivo è ridurre le diseguglianze tra proprietari derivanti dalla pianificazione<sup>13</sup>, tramite il riconoscimento a ciascuno di un indice di edificabilità virtuale potenzialmente spendibile su tutto il territorio trasformabile (perequazione di volumi), oppure con una monetizzazione

---

<sup>11</sup> P.Urbani, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

<sup>12</sup> ID, *Urbanistica solidale- Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012.

<sup>13</sup> A. Sandulli. *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972. L’autore a margine della sentenza della Corte Costituzionale n.55/1968, che dichiarava l’incostituzionalità dei vincoli urbanistici, afferma l’assoluta discriminatorietà della perequazione urbanistica, che con un tratto di penna determina la “fortuna” o “la sfortuna” di un suolo.

dei diritti edificatori accompagnata da un sistema di trasferimenti compensativi delle disparità di valore nelle rendite fondiari, derivanti dalla pianificazione (perequazione di valore).

Il paradigma “zonizzazione - localizzazione - unilateralità del potere” è sostituito dalla formula “comparto - compartecipazione - consensualità”.

La ricerca si pone l’obiettivo preliminare di verificare se i modelli perequativi, compensativi e concertativi pubblico-privato siano compatibili con i principi dell’urbanistica e rispettino il principio di legalità e trasparenza dell’azione amministrativa, nonché il regime costituzionale della proprietà privata.

In particolare, nella fase ricostruttiva si individueranno i punti nodali del modello perequativo di pianificazione e in che misura esso possa incidere sullo statuto della proprietà.

Non vi è una legge organica che disciplina i contenuti dei modelli perequativi / compensativi, al di fuori di principi generali contenuti in alcune leggi regionali.

Siamo nel campo della sperimentazione la cui legittimità trova riscontro solo nelle pronunce del giudice amministrativo, man mano che i piani perequativi diventano vigenti.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimità della compensazione urbanistica in alternativa all’indennizzo espropriativo, attraverso l’attribuzione di quote di edificabilità<sup>14</sup>.

Critico, invece, è il rapporto tra l’attribuzione del credito edilizio in via compensativa e *l’iter* della procedura espropriativa, come anche i profili relativi alla quantificazione del credito.

Il giudice non può sostituirsi al legislatore.

---

<sup>14</sup> Corte Costituzionale sentenza n.179 del 15 marzo 1987.

È ciò che avviene per la perequazione parziale, limitata a singoli comparti ove il sistema è stato legittimato dalle pronunce del giudice amministrativo, sulla base del principio secondo cui la perequazione non deroga, ma attua le scelte di piano<sup>15</sup>.

A diverse conclusioni si presta, invece la perequazione estesa e generalizzata in cui è previsto il trasferimento dei diritti edificatori, la loro commerciabilità e l'atterraggio in altre aree del piano.

Tali previsioni sembrano incidere sui diritti soggettivi e sui rapporti civili che ne derivano.

Possibili profili di incostituzionalità emergono, mettendo in rete l'art.42, che pone una riserva di legge statale in materia di contenuti e limiti al diritto di proprietà e l'art.117, comma 2, lett. 1 che attribuisce potestà legislativa statale esclusiva in materia di "ordinamento civile".

Inoltre, la proprietà non può essere oggetto di differenziazioni che incidano sulla determinazione dei "livelli essenziali" dei diritti civili, garantiti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

In Italia degli 8000 comuni presenti, circa 1000 hanno introdotto nei P.R.G. meccanismi perequativi più o meno estesi.

La fonte regolamentare degli strumenti pianificatori non appare idonea a legittimare una perequazione generalizzata ed estesa a tutto il territorio comunale.

Il dato quantitativo misura la portata del fenomeno che è in espansione, con pochi limiti e senza una disciplina legislativa di riferimento.

Uno dei punti nodali dell'analisi condotta è proprio se sia ancora auspicabile un intervento legislativo organico in cui siano fissate le forme e le garanzie dell'istituto perequativo.

---

<sup>15</sup> S. Perongini, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Giuffrè, Milano, 2005, pag.12.

In particolare, al legislatore statale è riservata la disciplina puntuale dell'area in cui viene incisa la proprietà e l'omogenea tutela dei livelli essenziali di tale diritto, nonché la fissazione di principi generali dei modelli di pianificazione nell'ambito della materia a potestà legislativa concorrente "governo del territorio", mentre il legislatore regionale attua e differenzia i vincoli sulla base delle istanze economiche, sociali ed ambientali delle realtà territoriali.

## CAPITOLO I

### **La pianificazione perequativa e le garanzie della proprietà nell'ordinamento multilivello**

#### **1.1 Economia, territorio e proprietà. I principi costituzionali**

L'economia ed il territorio sono legati in un "rapporto stretto" in cui inevitabilmente l'uno incide sull'altro in un processo di osmosi<sup>16</sup>.

L'assunto citato è ancora attuale nell'Era della crisi economica e del villaggio globale, anche se trova una lieve attenuazione con la progressiva dematerializzazione dell'economia reale.

La presenza di infrastrutture e la dotazione di servizi possiede ancora una *vis* attrattiva per gli operatori economici, che sono spinti ad investire in un determinato territorio, determinando l'innescio di un ciclo virtuoso di sviluppo per il medesimo.

Il rapporto tra potere pubblico e mercato è multiforme.

L'appetibilità di un coinvolgimento del capitale privato in affari pubblici sono programmati e valutati dagli investitori in funzione della certezza delle regole e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Il processo non può essere spontaneo, o peggio, lasciato alle sole logiche di mercato, vi deve essere una regia pianificatrice che colga i punti strategici in un sistema che risulta essere fortemente competitivo.

---

<sup>16</sup> M.S. Giannini, *Intervento*, in G. Campos Venuti, *Urbanistica incostituzionale*, Marsilio, Venezia, 1968.

La desertificazione industriale e la saturazione dei suoli sono i nuovi scenari su cui la pianificazione comunale deve misurarsi e fornire soluzioni efficienti.

I principi ordinatori del rapporto economia – territorio - proprietà sono delineati dalla Carta costituzionale (artt.41, 42, 43, 44).

La Costituzione italiana, in modo corrispondente ad altre Costituzioni vigenti negli Stati membri dell'Unione europea, valorizza la proprietà nella veste economica senza alcuna qualificazione giuridica ulteriore. È la Costituzione economica, che indica gli strumenti di tutela della proprietà (art.42 comma 3), demandando al legislatore ordinario la disciplina delle forme di godimento economico e i limiti (art.42, comma 2) all'impatto sul territorio.

Il territorio è inteso non solo come l'insieme di beni immobili, ma è lo spazio comune in cui si esplica la vita della collettività il cui sviluppo complessivo è a carico del potere pianificatorio dell'ente comunale.

Il territorio è area di aggregazione di interessi omogenei e costituisce lo spazio giuridico in cui si identificano e si caratterizzano le peculiarità locali<sup>17</sup>.

Tali valori sono espressi sin dalla legge n.382 del 1975 (art.1, sub 1), confermati dal T.U. enti locali n.267/2000 (già l. n.142/1990) ai sensi dell'art.13, comma 1, secondo cui il territorio non possiede solo i caratteri dell'aggregazione geografica, ma consente di individuare i caratteri di un'area socio-economica omogenea<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> E.M. Marengi, *Le politiche del territorio*, in *Il Governo locale oggi*, a cura di E.Balboni, E.M. Marengi, A.Piraino, Gorle, C.E.L., 2000, pag.368.

<sup>18</sup> ID, *L'organizzazione giuridica del territorio strumenti e metodi*, Elea Press, Salerno, 2008.

Quest'ultimo è soggetto a due categorie di diritti, che compongono lo statuto della proprietà immobiliare.

I diritti dominicali o reali a carattere privatistico di fonte legislativa o negoziale, intesi come limite alla libertà di tutti i consociati, meno che per il proprietario, al godimento di una parte di territorio.

I diritti collettivi, norme di diritto pubblico, dirette a regolare il territorio negli usi e nelle trasformazioni, quale “bene comune”<sup>19</sup>, sia nella componente esterna (forma e paesaggio), sia in quella materiale come spazio di vita della comunità (*habitat*).

Vi sono categorie di beni, che per il loro valore culturale o naturalistico possiedono uno statuto, che ne regola le facoltà d'uso, derivante direttamente dalla fonte legislativa.

Sono i beni privati di interesse pubblico per cui la legge qualifica, senza ulteriori intermediari, la preminenza dell'esigenza di tutela a causa della funzione sociale, che tali beni esprimono attraverso proprie peculiarità. È il caso dei beni tutelati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio all'art.142.

Per le restanti categorie di beni i limiti “pubblici” seppure di fonte legislativa sono mediati dall'esercizio del potere amministrativo ed individuati sulla base di un provvedimento.

Le esigenze di tutela sono divenute sempre più stringenti a seguito dell'incalzante antropizzazione e industrializzazione del territorio.

---

<sup>19</sup> V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*,2014.

Ne consegue che lo statuto di diritto pubblico per le diverse categorie di beni immobili ha assunto un carattere sempre più incisivo al fine della fruizione complessiva del bene da parte del privato proprietario<sup>20</sup>.

La Costituzione offre gli strumenti giuridici necessari ad orientare un corretto bilanciamento degli interessi tra iniziativa privata e azione dei pubblici poteri, che sia orientato alla salvaguardia della libertà economica e d'impresa, al rispetto dell'utilità sociale e alla fissazione di equi rapporti sociali.

L'equilibrato bilanciamento dei limiti costituisce una garanzia della proprietà privata, che istituisce un presidio di libertà dei singoli cittadini nei confronti dell'Amministrazione e degli altri consociati, che affonda le proprie radici nella fondazione dello Stato moderno.

I limiti imposti alla proprietà privata rappresentano gli strumenti di attuazione della funzione sociale che deve svolgere.

La pluralità della proprietà<sup>21</sup> è modulata sulla base del principio costituzionale della funzione sociale<sup>22</sup>.

Il costituente tratta della proprietà in termini generali, evidenziando il profilo soggettivo dei potenziali titolari (soggetti pubblici e privati) in un sistema ad economia mista (proprietà pubblica e privata).

---

<sup>20</sup> Le utilizzazioni dei beni immobili sono state regolamentate e in alcuni casi fortemente limitate, come è avvenuto per l'utilizzazione edilizia del territorio, *ius aedificandi*, perché incide sul paesaggio e sulla qualità di vita della comunità insediata e sull'assetto dei servizi. Gli insediamenti industriali e produttivi hanno subito limiti volti soprattutto a tutelare l'ambiente circostante (scarichi in acqua, emissioni in atmosfera, etc.). Allo stesso modo anche l'uso agricolo del territorio è stato limitato sia per ragioni naturalistiche (parchi, riserve naturali), ovvero per ragioni economiche legate al contenimento della produzione imposte dall'ordinamento europeo.

<sup>21</sup> S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954. D'impostazione diversa S. Romano, *Sulla nozione di proprietà*, *ivi*.

<sup>22</sup> S. Rodotà, *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv.trim.dir.proc.civ.*, 1960.

Come è noto, si tratta di una riserva relativa di legge e ne deriva che la disciplina in concreto delle singole specie di proprietà può essere affidata dalla legge a determinazioni dell'autorità amministrativa, fissando criteri e modalità per l'esercizio dei relativi poteri.

È una riserva di scopo che si fonda sulla funzione statale di rimuovere gli ostacoli di tipo economico e sociale, perseguendo il fine di un'eguaglianza sostanziale (art.3, comma 2 Cost.) ed esaltando la funzione sociale della proprietà (art.42, comma 2, Cost.)<sup>23</sup>.

Il termine ultimo del dettato costituzionale è favorire l'accesso diffuso alla proprietà, così come affermato, in particolare, nel settore agrario (art.44 Cost.), nonché per la proprietà dell'abitazione e per la proprietà delle partecipazioni azionarie (art.47 Cost.).

L'interesse privato a godere del bene in proprietà, sebbene sia recessivo rispetto agli interessi pubblici di scopo definiti dal legislatore costituzionale e ordinario può essere garantito nei limiti consentiti dall'esigenza di tutela degli altri interessi di rilievo pubblico o sociale. Nei casi in cui i limiti di diritto pubblico ai beni immobili non siano sufficienti a realizzare l'interesse pubblico, si ricorre al trasferimento forzato del diritto di proprietà.

L'art. 43 Cost. prevede una recessività bilanciata del diritto di proprietà, dinnanzi ai fini di utilità generale, che devono necessariamente possedere il carattere della "preminenza", rispetto alla tutela del diritto reale.

Il procedimento espropriativo con la dichiarazione di pubblica utilità è volto ad accertare, in una prima fase la ricorrenza di tale carattere ed in

---

<sup>23</sup> A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Comunità, Milano 1963, pag.41.

una seconda a riequilibrare il rapporto tra proprietario e collettività con la corresponsione di un giusto indennizzo.

L'indennizzo corrisposto al privato a seguito di una procedura espropriativa costituisce un'embrionale e primitiva forma di perequazione, volta a ristabilire l'eguaglianza tra privati a seguito dell'intervento pubblico in funzione sociale e collettiva.

L'ordinato sviluppo del territorio costituisce uno dei fini primari dell'ordinamento che incide al tempo stesso sia sui "limiti", sia sul "godimento" della proprietà.

In realtà sono due facce della stessa medaglia poiché "l'elasticità" della proprietà è un tratto caratterizzante, laddove il diritto si espande sin a dove è consentito dalla legge.

"I limiti" costituiscono null'altro che la disciplina posta dal legislatore al godimento e all'utilizzazione del bene, che è istituita nel perseguimento degli scopi definiti dalla Costituzione<sup>24</sup>.

La Corte costituzionale, ha affermato che i limiti alla proprietà privata imposti dalla legge, intesa successivamente anche come legge regionale, sono legittimi, sia quando impongono con diversa gradazione alcune limitazioni alle facoltà di godimento, sia quando escludono la proprietà privata per alcune categorie di beni immobili<sup>25</sup>.

L'Amministrazione, operando nei limiti definiti dalla legge, riscontra le qualità dei beni da tutelare, come nel caso di beni immobili con valore paesistico e svolge una funzione che è correlativa ai caratteri propri dei

---

<sup>24</sup> V. Cerulli Irelli, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in A.A.V.V. *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pagg. 16 e ss.

<sup>25</sup> C.f.r. *ex multis* Corte Costituzionale, sentenze del 9 marzo 1967 n.20 e 55, 56 del 29 maggio 1968.

beni non modificandone la titolarità e per tale ragione non sono parificabili ad un atto di esproprio.

Lo spazio valutativo riservato alla P.A. in sede di pianificazione è molto esteso.

Si tratta di una discrezionalità ampia, che possiede risvolti tecnici determinanti per la riuscita della manovra urbanistica.

Il contemperamento dei principi urbanistici e il bilanciamento degli interessi pubblici e privati in funzione delle scelte dell'Amministrazione deve soddisfare l'eguaglianza formale (art.3 Cost.) che può trovare riscontro in un'equilibrata elaborazione degli istituti di perequazione, ma soprattutto devono essere in linea con il principio di eguaglianza sostanziale (art.3, comma 2 Cost.) attraverso l'applicazione di meccanismi premiali, d'incentivo o compensativi, che riescano attraverso la differenziazione a valorizzare il territorio ed a interpretarne lo sviluppo sostenibile, dando per converso il giusto peso alla proprietà privata .

## **1.2 I principi costituzionalizzati di matrice europea**

Sul versante europeo la tutela accordata alla proprietà potrebbe assumere rilievo di norma primaria di rango costituzionale e vincolare il legislatore ordinario nazionale ai sensi dell'art.117, comma 1, Cost. .

Tuttavia, il Trattato UE lascia impregiudicata la disciplina della proprietà, che resta attribuita alla competenza dei singoli Stati membri (art.345 T.U.E.).

In materia di proprietà la giurisprudenza delle Corte UE, in virtù della riserva accordata dal Trattato, appare maggiormente rispettosa della

competenza degli Stati, rispetto ad altri “diritti” a carattere economico su cui esercita un controllo pervicace.

La proprietà è il *sancta sanctorum* del diritto privato nazionale.

La Corte di Giustizia valuta positivamente le limitazioni del godimento dei beni imposte ai proprietari dalla P.A. in funzione di un interesse pubblico.

La proprietà va considerata alla luce della “funzione sociale dei beni” e delle attività oggetto di tutela<sup>26</sup>.

L’orientamento è stato confermato anche alla luce della legislazione dei singoli Stati membri che limitano l’uso della proprietà fondiaria in virtù di norme di protezione dell’ambiente, di urbanistica, nonché in materia economica, agricola e forestale<sup>27</sup>.

Diversamente la Carta europea dei diritti dell’Uomo (CEDU) qualifica il diritto di proprietà come un “diritto fondamentale” dei cittadini europei, di godere dei beni acquisiti legalmente, “di usarli, di disporre e di lasciarli in eredità”.

In merito all’espropriazione la sequenza procedimentale è la medesima: deve ricorrere una causa di pubblica utilità, accompagnata da una giusta indennità, ma significativamente si rileva la necessità di un “pagamento in tempo utile”.

La Convenzione Cedu nel Protocollo addizionale del 1952, inoltre, prevede che l’uso dei beni può essere disciplinato dalla legge esclusivamente nei limiti imposti dall’interesse generale e assicura a ciascuna persona il rispetto dei propri beni.

---

<sup>26</sup> Corte di Giustizia, sentenza, 14 maggio 1974, C-4/73, *Nold*.

<sup>27</sup> Corte di Giustizia, sentenza, 13 dicembre 1979, C-44/79, *Hauer*.

Viene riconosciuto, dall'altra parte il diritto degli Stati a disciplinare con legge "l'uso dei beni conformemente all'interesse generale" (art.1).

Risulta evidente la maggiore incisività della tutela accordata dalla Convenzione, rispetto all'impianto costituzionale italiano, tuttavia si riscontra che in entrambi i testi normativi viene applicato il medesimo sistema di rinvio alla disciplina legislativa per la regolazione dei modi d'uso e il godimento dei beni e per la tutela di interessi super individuali del proprietario.

Di tutt'altro tenore è la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo, che ha determinato indirettamente significativi effetti nell'ordinamento italiano.

È ciò che è avvenuto per la disciplina dell'indennità di esproprio, secondo l'indirizzo della Corte di Strasburgo da corrispondere nella misura del "valore venale" dei beni espropriati, principio successivamente acquisito anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n.348/2007)<sup>28</sup>, nonché in ordine all'istituto pretorio della c.d. occupazione acquisitiva, determinandone il disuso<sup>29</sup>.

Dalla Corte Cedu si ricava un ulteriore principio, in asse con la giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità del protrarsi *sine die* dei

---

<sup>28</sup> Corte CEDU, sentenza 29 marzo 2006, *Scordino c/Italia*. Successivamente a tale pronuncia si è registrato un mutamento di orientamento della Corte Costituzionale che con sentenza del 22 ottobre 2007 n.348 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.5 bis del D.L. 11 luglio 1992 n. 333 nella parte in cui "stabilisce un criterio di calcolo dell'indennità di esproprio che non è in ragionevole legame con il valore di mercato dell'immobile espropriato". L'art. 5 bis prevedendo un'indennità corrispondente tra il 50 e il 30 per cento del valore di mercato non supera il vaglio di costituzionalità, perché non assicura al proprietario un "serio ristoro" a seguito dell'ablazione. La pronuncia citata capovolge il precedente indirizzo (Corte cost., sentenza, n.283 1993) secondo cui non era fondata la questione di legittimità sulla medesima norma, poiché possedeva il carattere della transitorietà, giustificato dalla grave congiuntura economica.

<sup>29</sup> Corte CEDU, sentenza 30 ottobre 2003, *Belvedere alberghieri c/ Italia*.

vincoli espropriativi imposti dai piani regolatori o da altri atti di pianificazione.

Tuttavia, le censure non sono dirette a colpire i provvedimenti dell'amministrazione considerati in quanto tali, ma viene posto sotto l'esame della Corte "l'irragionevole durata rispetto all'interesse pubblico in gioco"<sup>30</sup>.

Secondo la Corte l'eccessivo protrarsi di tali vincoli pone il cittadino in uno stato di incertezza assoluta circa la sorte del bene in proprietà.

In tali fattispecie è violato il principio del "rispetto dei propri beni" assicurato al proprietario dall'art.1 del Protocollo CEDU<sup>31</sup>.

La Corte di Strasburgo riconosce al privato proprietario una maggiore garanzia di tutela anche rispetto ai Trattati istituzionali.

A seguito del Trattato di Lisbona, ove non vi è stata la paventata "comunitarizzazione" delle norme della Convenzione<sup>32</sup>, non è mutato il valore giuridico della medesima, che permane quale mero obbligo internazionale, nonché parametro interposto di costituzionalità delle aporie tra norme nazionali e convenzionali<sup>33</sup>.

Ne consegue, che il giudice nazionale non ha il <<potere-dovere>> di disapplicare la legge nazionale per contrasto con la Convenzione.

---

<sup>30</sup> In tal senso si segnala Corte CEDU, sentenza 23 settembre 1982, *Sporrong c/ Svezia*.

<sup>31</sup> Corte CEDU, sentenza 2 agosto 2001, *Elia c/Italia*.

<sup>32</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 2 marzo 2010, n.1220 e T.A.R. Lazio, Roma, sez. II *bis*, sentenza 18 maggio 2010 n.11984.

<sup>33</sup> L'orientamento prevalente trova il proprio fondamento nella sentenza della Corte Costituzionale n.210 del 18 luglio 2013 secondo cui l'adesione dell'Unione Europea alla CEDU non è ancora avvenuta, "rendendo allo stato improduttivo di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art.6 del Trattato sull'Unione Europea, come modificato dal Trattato di Lisbona".

Inoltre, i principi CEDU rilevano solo in riferimento alle fattispecie a cui il Diritto dell'Unione è applicabile<sup>34</sup>.

Dal quadro normativo e giurisprudenziale di matrice europea si rileva che non provengono limiti alla potestà del legislatore nazionale nella determinazione delle categorie e dei contenuti della proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale declinata in tutte le sue forme secondo i principi della Costituzione<sup>35</sup>.

La maggiore attenzione della giurisprudenza di Strasburgo ad una tutela effettiva dei diritti dominicali è uno sprone per il legislatore a perseguire una maggiore garanzia nella produzione normativa nazionale e per l'amministrazione costituisce un deterrente a pratiche che eccedono i limiti di una legittima conformazione, tuttavia il giudice di Strasburgo è lontano.

### **1.3 Il governo del territorio: i limiti alla potestà legislativa**

La legge urbanistica del 1942 non risulta più idonea ad assicurare un adeguato bagaglio di principi normativi volti a sostenere le esigenze evolutive poste dal protrarsi della crisi economica, dalla scarsità del suolo e dalle crescenti esigenze sociali<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Corte Costituzionale, sentenze n.303 e n.80 del 2011.

<sup>35</sup> A. Moscarini, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006; S.Bonatti, S.Civitarese Matteucci, *Proprietà immobiliare (vincoli e limiti)*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M. Chiti e G. Greco, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>36</sup> M.S. Giannini, *Le programmazioni dal punto di vista giuridico*, in Id., *Scritti 1970-1976*, Giuffrè, Milano 2005, pagg. 1091 e ss.

Si rende necessario un intervento di riforma complessiva del sistema legislativo in materia urbanistica anche alla luce della trasformazione ordinamentale del Paese.

La modifica delle regole di comportamento, quando è in gioco la trasformazione del territorio non può essere lasciata interamente al mercato, poiché la soddisfazione degli interessi pubblici e privati deve trovare una propria collocazione e graduazione nell'ordinamento che sia posto in posizione di terzietà a tutela dell'interesse generale.

“L'Italia è un paese troppo lungo” e l'abbandono di regole generali dell'azione dei pubblici poteri nella pianificazione rischia di favorire ancor di più quelle fratture e diseguglianze tra regioni e comuni meridionali e settentrionali, che al contrario la legge del 1942 mirava a superare attraverso un processo di uniformazione delle regole urbanistiche<sup>37</sup>.

Una possibile occasione, che non è stata colta per provvedere ad un intervento riformatore dei principi pianificatori è ravvisabile nella fase successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Prima dell'intervento del legislatore costituzionale l'art.117 affidava alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa concorrente in materia “urbanistica” ed “edilizia”.

La pianificazione urbanistica rientrava nell'ambito di queste materie, dove i principi erano definiti dalla legge statale e costituivano il limite della potestà legislativa regionale insieme all'interesse nazionale.

Differente era ed è la competenza riservata alle Regioni a Statuto speciale ove le materie citate rientrano nella potestà legislativa regionale esclusiva.

---

<sup>37</sup> G. Ruffolo, *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Einaudi, Torino, 2009.

La riforma dell'ordinamento costituzionale, come è noto, ha determinato il capovolgimento del criterio di determinazione delle materie di competenza statale e regionale.

La legge cost. n.3 del 2001 ha definito il passaggio ad un sistema che attribuisce, seppure in via residuale, alla potestà regionale una competenza legislativa esclusiva di carattere generale, facendo salve solo le materie elencate dal nuovo art.117 Cost. , che risultano di competenza esclusiva dello Stato o concorrente Stato - Regioni.

L'urbanistica e l'edilizia non sono più menzionate tra le materie di potestà legislativa concorrente e sono state derubricate in "governo del territorio".

La trasposizione non è stata immune da risvolti critici<sup>38</sup>, superati dalla rinnovata natura dell'idea di "materia", intesa in senso "debole", ed ispirata alla trasversalità<sup>39</sup>.

Il "governo del territorio" deve essere considerato come un fine pubblico da perseguire da parte degli enti locali i cui effetti si estendono a tutto il territorio comunale e non solo a quella parte antropizzata occupata da costruzioni<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> È opportuno segnalare due differenti indirizzi interpretativi. Secondo un primo orientamento l'urbanistica e l'edilizia sarebbero intrinsecamente diverse dal "governo del territorio" e verrebbero ricomprese nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni in base al criterio della residualità. Viceversa, l'indirizzo prevalente fa rientrare le materie citate nella nozione più ampia di "governo del territorio" attribuendo la potestà legislativa concorrente. P. Stella Richter, *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in, *Diritto Amministrativo*, 2001, pagg. 387 e ss.

<sup>39</sup> Cit. ID. *La nozione di governo del territorio dopo la riforma dell'art.117 Cost.* in *Giustizia Civile*, n.4 2003, pag.107.

<sup>40</sup> Cfr. Corte Cost. sentenza n.362 del 10-19 dicembre 2003.

Nella nozione ampia della materia viene ascritta oltre all'urbanistica anche l'edilizia intesa quale "uso" del territorio<sup>41</sup>.

Nell'ordinamento vigente non esiste una legge (quadro) che definisca espressamente i principi fondamentali in materia di "governo del territorio".

Le Regioni, tuttavia nell'ambito della competenza concorrente possono legiferare anche in assenza di leggi statali che definiscano i principi (leggi cornice), desumendo i medesimi dalla legislazione statale vigente. La Corte costituzionale ha avallato tale prassi in continuità con il proprio indirizzo giurisprudenziale<sup>42</sup>, successivamente confermato anche dalla legge 5 giugno 2003, n.131 (legge La Loggia)<sup>43</sup>.

Nonostante "la rivoluzione copernicana" della potere legislativo e l'articolazione in un sistema ordinamentale multilivello fondato sulla sussidiarietà delle competenze amministrative non sono mutati i principi della disciplina della pianificazione urbanistica, che restano ancorati alla legge n.1150 del 17 agosto 1942.

L'inerzia del legislatore nazionale ha dato vita ad un sistema transitorio sperimentale che poggia le proprie basi sul "diritto vivente", costruito su decisioni giurisprudenziali che hanno avallato l'uso di strumenti di pianificazione dei Comuni che sperimentano sul proprio territorio forme più o meno estese di perequazione.

---

<sup>41</sup> Cfr. Corte Cost. sentenza n.196 del 24-28 giugno 2004.

<sup>42</sup> Cfr. Corte Cost. sentenza n.282 del 19-26 giugno 2002.

<sup>43</sup> Art.1 "(...) i principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto quali desumibili dalle leggi statali vigenti."

Vi sono leggi regionali che hanno fornito parzialmente una maggiore solidità al sistema, tuttavia si avverte la necessità di una disciplina di principio della perequazione da parte del legislatore nazionale.

In realtà, il processo evolutivo si sta lentamente avviando dal basso sotto la spinta del legislatore regionale e attraverso la prassi degli enti locali, sebbene la frammentazione di questi ultimi non consente di tradurre in principi normativi, ma al massimo di raccogliere esigenze e difficoltà comuni a fini tecnici.

La legislazione statale e regionale non sono da considerare come ordinamenti differenti e distanti, ma al contrario devono fondersi in un sistema normativo unico.

Una legge di principi è una legge che esprime dei valori e delle scelte che poi devono trovare attuazione nella legislazione regionale di dettaglio<sup>44</sup>.

Le contingenze economiche legate anche alla frammentazione territoriale non possono costituire un alibi per eludere la determinazione dei livelli essenziali dei diritti sociali e civili da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117 comma 2 *lett. m* tra i quali rientrano chiaramente anche gli *standard* urbanistici utili a garantire adeguate dotazioni territoriali a livello comunale<sup>45</sup>.

Tale potestà rientra nella legislazione esclusiva statale e risulta né cedibile, né surrogabile.

In un auspicabile intervento complessivo del legislatore nazionale, che possa regolare anche gli istituti perequativi risulta ancor più necessario

---

<sup>44</sup> P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2003.

<sup>45</sup> P. Urbani, *Urbanistica solidale- Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012.

alla luce delle possibili interferenze della legislazione regionale che si è occupata di istituti perequativi con la disciplina della proprietà, soprattutto, quando la perequazione viene applicato in modo generalizzata a tutto il territorio comunale.

La riserva di legge di cui all'art.42 Cost. può essere attuata anche attraverso le leggi regionali nell'ambito della potestà legislativa residuale di cui sono titolari le Regioni<sup>46</sup>.

Il rischio ravvisato è quello di creare una disciplina differenziata su base regionale dell'istituto privatistico attraverso norme regionali che possano anche solo indirettamente incidere sulla disciplina della proprietà privata. Si ravvisa l'inadeguatezza del legislatore regionale, poiché il limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale costituisce un ostacolo per i legislatori regionali in tema di perequazione.

L'art.117 comma 2 lett. 1 riserva al legislatore statale la materia dell'*ordinamento civile*.

Le Regioni non hanno la competenza a legiferare in materia di diritto privato.

La dottrina e la giurisprudenza della Corte Costituzionale sono concordi nell'affermare che non vi può essere uno "statuto regionale della proprietà" o un "diritto privato regionale"<sup>47</sup>.

Tuttavia, tale preclusione è limitata ai rapporti intersoggettivi da cui i diritti stessi derivano, in essa non è ricompresa la disciplina

---

<sup>46</sup> Corte Costituzionale, sentenze n.164 del 31 maggio 2000, n.379 del 7 novembre 1994 e n.391 del 11 luglio 1989.

<sup>47</sup> Sul tema c.f.r. A.M. Benedetti, *Il diritto privato delle Regioni*, Il Mulino, 2008.; S.Giova, "Ordinamento civile" e diritto privato regionale, E.S.I., Napoli, 2008, E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova, 2005;.

conformativa del contenuto dei diritti di proprietà, che sono finalizzati ad assicurare la funzione sociale del bene<sup>48</sup>.

I limiti costituzionali che delineano la potestà legislativa concorrente in materia di “governo del territorio” hanno inibito l’intervento del legislatore statale in tema di perequazione in la cui possibilità d’intervento è ristretta dalle competenze regionali della disciplina di dettaglio.

Ciò è indiscutibile, ma non al punto tale da considerare poco rilevante lo spazio lasciato al legislatore statale per la formulazione di norme di principio che non potrebbero andare oltre la previsione della legittimità dei sistemi perequativi in sede di pianificazione<sup>49</sup>.

In realtà, un intervento complessivo, seppure non considerato urgente per l’intervento della giurisprudenza amministrativa che ha confermato la legittimità della perequazione garantirebbe una maggiore uniformità nell’applicazione di quest’ultima attraverso l’indicazione di criteri e fini vincolanti nella costruzione dei sistemi di perequazione, che risulta a completamente appannaggio dell’autonomia amministrativa comunale. È quanto avvenuto con l’introduzione dell’art.3 bis al t.u. edilizia che ha tracciato lo schema della riqualificazione dei fabbricati esistenti attraverso meccanismi perequativi e compensativi.

Si tratta di una norma “auto applicativa” che non necessita di una disciplina di dettaglio regionale per essere utilizzata attraverso la pianificazione comunale.

---

<sup>48</sup> Corte Costituzionale, sentenza n.190 del 14 giugno 2001.

<sup>49</sup> S. Perongini, *op. cit.*, pag.60 e ss. L’autore sostiene che non sia “norma di principio quella che impone ai Comuni di esercitare una funzione amministrativa in un determinato modo”.

La Corte costituzionale ne ha confermato la legittimità, rigettando il ricorso della Regione Puglia volto a censurare l'invasione del potestà legislativa regionale.

Secondo il giudice delle leggi la circostanza che, pur nel sistema della legislazione concorrente, una disciplina statale "di principio" non abbisogni, per divenire efficace, di specifiche disposizioni attuative, non può essere considerata come automaticamente produttiva dell'effetto di "espropriare" i legislatori regionali del loro autonomo potere di conformare la regolazione statale alle proprie specifiche esigenze<sup>50</sup>.

Ne deriva che il legislatore statale può spingersi oltre affermazioni di "mero principio", delineando i fondamenti dell'istituto perequativo, ma anche definendone i contenuti applicativi.

Sarà nella facoltà del legislatore regionale d'incidere sull'istituto sui costrutti e meccanismi applicativi, adattandoli alle realtà locali, creando, eventualmente, un regime differenziato, che sia in linea con i principi statali e non invada l'esercizio della funzione pianificatoria comunale.

#### **1.4 La funzione pianificatoria perequativa tra differenziazione e sussidiarietà**

L'autonomia degli enti locali è riconosciuta e promossa dall'ordinamento repubblicano (art.5 Cost.) ed è orientata al decentramento delle funzioni amministrative, che *ex art.118 Cost.* sono *ab origine* attribuite ai Comuni e non più "allocate dall'alto".

---

<sup>50</sup> C.f.r. Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 2016, n.67.

Il potere amministrativo, l'esercizio delle funzioni e la potestà statutaria costituiscono, invece le attribuzioni "proprie" (art.114 Cost.) che costituiscono diretta espressione dell'autonomia costituzionale degli enti locali .

L'esercizio della funzione pianificatoria anche in chiave perequativa realizza l'esercizio di un ampio potere discrezionale del Comune, che al tempo stesso crea un limite implicito alla potestà legislativa, soprattutto, regionale.

La legislazione regionale "di dettaglio" non può sostituirsi all'esercizio della funzione amministrativa.

La funzione di pianificazione risulta essere il compito primario dei Comuni nel "governo del territorio", che si realizza attraverso l'adozione del piano regolatore generale in cui trovano spazio le progettualità inerenti il territorio comunale.

Il potere discrezionale della pubblica amministrazione nella conformazione della proprietà e dei suoli sono stati gradualmente accresciuti, attribuendo poteri fortemente autoritativi, rispetto al libero esplicarsi delle attività umane sul territorio.

L'allocazione delle funzioni amministrative in materia urbanistica ha subito numerose evoluzioni dall'Unità ad oggi.

La tendenza, seppur differenziata attraverso il succedersi di ripartizioni tra i livelli di governo è sempre stata orientata al conferimento ai Comuni di rilevanti poteri<sup>51</sup> .

La legge n.1150 del 1942 in origine riparte le funzioni in materia, attribuendo al Comune l'elaborazione del p.r.g., tuttavia doveva essere

---

<sup>51</sup> P.L. Portulari, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli, 2003.

adottato in conformità del piano statale di coordinamento, che forniva il quadro dei limiti alle determinazioni comunali.

Con la legge n.765 del 1967 viene attribuito al livello centrale un potere più ampio, riducendo la potestà comunale.

La mancata redazione dei piani territoriali di coordinamento ha determinato la graduale dismissione della funzione pianificatoria da parte dello Stato, mantenendo in vita la funzione di indirizzo e coordinamento, in favore delle Regioni.

Il decentramento amministrativo con il trasferimento dallo Stato alle Regioni delle funzioni inerenti l'urbanistica ed in essa la pianificazione si è avuto con i D.P.R. 15 gennaio 1972, n.8 e 27 luglio 1977, n.616, che in base al criterio dell'uniformità della funzione ne ha trasferito l'esercizio indicando i soggetti e i criteri d'individuazione.

Nel nuovo impianto costituzionale è scomparso il parallelismo fra potestà legislativa e funzioni amministrative, in virtù del quale le Regioni erano titolari delle funzioni amministrative nelle medesime materie in cui esercitavano in via concorrente anche la potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost<sup>52</sup>.

Il Comune ha visto accrescere il proprio ruolo in materia urbanistica in esecuzione della l. n. 142/1990 e successivamente del d.lgs. n.267/2000 con la riforma del governo locale e l'attribuzione al territorio non solo del mero rilievo geografico, ma dei caratteri di un'area socio-economica omogenea (art.13 T.U.n.267/2000).

Nell'assetto costituzionale vigente è precluso al legislatore (statale e regionale) di interferire con l'esercizio delle funzioni amministrative,

---

<sup>52</sup> L. Paladin, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 1973.

l'art.118 attribuisce al Comune tutte le funzioni amministrative, capovolgendo l'assetto costituzionale pre-riforma.

La differenziazione e l'adeguatezza costituiscono la misura qualitativa di attribuzione della funzione.

L'ente locale che voglia essere soggetto attivo della differenziazione può autodefinire e autoregolare la propria diversità tramite i parametri legali indicati dall'art.4, comma III della l. n.59/1997 (caratteristiche territoriali, demografiche, strutturali e associative).

Il Comune non esercita la funzione inerente l'urbanistica per effetto di una delega di potere da parte dello Stato, nell'interesse o a servizio di quest'ultimo, ma ne diviene il titolare naturale e prossimo alla comunità locale<sup>53</sup>.

La differenziazione e l'adeguatezza garantiscono in via sussidiaria l'esercizio e la titolarità della funzione in via ascensionale all'appropriato livello di governo.

Anche all'interno della medesima categoria di enti (comuni, province, città metropolitane) si potrebbe delineare un sistema con attribuzioni di funzioni del medesimo tipo ma differenziate e calibrate alla realtà locale. L'ente locale autonomo esprime il proprio "essere" ordinamentale non più attraverso l'attribuzione di poteri e funzioni, ma viene alla luce in relazione alle diversità territoriali attraverso programmi, risultati e obiettivi tutti correlati alla differenziazione locale<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> E. M. Marengi, *Il sistema amministrativo locale*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1994.

<sup>54</sup> ID., *Procedimento di differenziazione e norma statutaria: la teoria dell'autonomia locale tra "essere" e "avere"*, in ID. *Procedimenti e processualprocedimento*, CEDAM, Padova, 2009 pagg.167 e ss.

Nella determinazione dell'autonomia locale non rileva la quantità dei poteri, ma la qualità della diversità con cui il Comune è in grado di esercitare le attribuzioni di cui è titolare.

L'omologazione attraverso modelli unitari imposti dall'alto, mal si concilia con l'autonomia della differenziazione, che non può prescindere dalla valorizzazione dei caratteri del territorio.

Anche la potestà pianificatoria seguendo il dettato costituzionale dovrebbe essere graduata e attribuita agli enti titolari in relazione ai caratteri delle realtà su cui incidono.

Una seconda direttrice evolutiva, più recente, si muove alla luce del graduale mutamento delle forme d'esercizio del potere di pianificazione in ragione anche del rinnovato rapporto tra potere e cittadino.

Il limite alle pratiche consensuali è l'esercizio pubblico della funzione amministrativa della pianificazione volta alla tutela degli interessi pubblici.

Il piano urbanistico, in particolare se dotato di meccanismi perequativi, costituisce uno strumento applicativo del principio di sussidiarietà.

Infatti, se da una parte il principio di sussidiarietà inteso in senso verticale determina il Comune quale principale *dominus* della funzione pianificatoria, dall'altra la sussidiarietà orizzontale *ex art.118 cost.* in combinato con l'art.11 della l. n.241/1990 sugli accordi amministrativi è teso a stemperare il potere in consenso e a contrattualizzarne gli effetti.

La partecipazione del privato alla costruzione della città pubblica e all'esercizio della funzione pianificatoria attraverso la stipula di accordi è la nuova proiezione d'esercizio del potere e trova nella sussidiarietà orizzontale legittimazione costituzionale.

Non è agevole individuare fino a che punto l'attività negoziale della P.A. si possa spingere in questo settore connotato da una rilevante pervasività del potere discrezionale e dalla presenza di interessi privati concorrenti. Il potere legislativo diviso al suo interno da una ripartizione di competenze non sempre chiara lascia un vuoto, che è eroso dal basso dall'esercizio congiunto della funzione pianificatoria pubblico-privato in un'ottica di contrattualizzazione e autodisciplina del potere. In materia perequativa dove non interviene il legislatore è l'Amministrazione ad essere chiamata ad autodeterminarsi predisponendo delle regole "proprie", a pianificare, a negoziare e ad attuare gli schemi perequativi. Tale impostazione sebbene risulti conforme all'autonomia amministrativa e normativa delineata dalla Carta costituzionale in favore dei Comuni deve essere sfruttata appieno il potere di autodeterminazione dell'ente comunale introdotto dalla riforma del 2001, affidata ad una formazione autonoma. Una perequazione uniforme attraverso modelli precostituiti calati dall'alto senza possibilità di differenziazione locale non costituirebbe effettiva perequazione, ma solo il prodotto di un'equivalenza legale formale. Accertata la pienezza del potere di pianificazione e dell'esercizio della funzione ad essa collegata, resta da considerare la sede normativa nell'orbita dell'ente comunale in cui le regole di perequazione possano trovare spazio, esprimendo il carattere di differenziazione e di autonomia di cui necessita il territorio. Lo strumento di pianificazione quale il "piano delle regole", fonte di secondo grado, regolamentare, non appare idoneo a garantire le esigenze di legalità e certezza della disciplina di perequazione proprio in

considerazione del fatto che il Comune nell'esercizio della funzione pianificatoria in chiave perequativa è *ab solutus* da vincoli legislativi . L'esigenza di una disciplina di fonte primaria della perequazione, sovraordinata agli strumenti pianificatori, che indichi gli obiettivi ed i programmi, si renderà evidente attraverso l'analisi delle criticità emerse nel ripercorrere le fasi procedurali e attuative con cui il sistema perequativo giunge ad effetto.

### **1.5 La crisi della pianificazione urbanistica e l'evoluzione del sistema verso l'eguaglianza, l'efficienza e la consensualità**

La pianificazione è lo strumento attraverso cui l'Amministrazione esercita il potere conformativo dei suoli, regolando le attività economiche e sociali svolte sul territorio, oltre a costituire il principale mezzo di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Attraverso gli atti pianificatori gli interessi pubblici e le esigenze legate al territorio e alla comunità si tramutano in opere (infrastrutture, servizi, opere di urbanizzazione) da realizzare, tentando di comporre il difficile equilibrio tra l'interesse pubblico e gli interessi privati.

Senza politiche pubbliche non può esistere pianificazione, ovvero quella "ordinata spaziale e temporale ai fini del risultato", che soddisfi effettivamente gli interessi generali della comunità che rappresenta<sup>55</sup>.

Lo scopo della legge urbanistica (L.n.1150/1942) indicato all'art.1 è <<l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in generale del territorio>>.

---

<sup>55</sup> M.S. Giannini, *Pianificazione* voce in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano.

La disposizione di legge risulta ampia nella sua formulazione, tuttavia parte della dottrina e della giurisprudenza amministrativa l'ha intesa in senso riduttivo, riconducendo l'urbanistica quale materia che regola gli strumenti attraverso cui vengono conformati le trasformazioni edilizie dei suoli<sup>56</sup>.

Quest'ultima risulta essere l'impostazione tradizionale della pianificazione, tuttavia il modello è in crisi e pertanto nasce l'esigenza della sperimentazione di nuovi strumenti di governo del territorio.

La perequazione urbanistica nasce dall'esigenza di ridurre le diseguaglianze che derivano dalla suddivisione del territorio in zone con diverse destinazioni d'uso e differenti indici di edificabilità.

La ricerca di una maggiore eguaglianza sostanziale tra i proprietari costituisce solo uno degli elementi che spingono verso nuove frontiere di pianificazione.

L'inattuabilità della pianificazione tradizionale è provata e le cause vanno ricercate, principalmente in tre direzioni.

La crisi fiscale, accompagnato dall'ormai costituzionalizzato principio del pareggio di bilancio ha determinato negli enti locali un'incapacità finanziaria nella realizzazione di opere con capitali pubblici e il graduale abbandono della tecnica dei vincoli espropriativi in favore di più vantaggiosi meccanismi compensativi e perequativi per ottenere aree in cui realizzare gli *standard* a servizi.

La funzione pianificatoria volta alla costruzione della città pubblica si deve misurare con i vincoli di bilancio imposti dallo Stato e dall'Europa.

---

<sup>56</sup> F. Benvenuti, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, 1987, pag.135.; Miele, *La pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano 1962.

L'Amministrazione per obiettivi è indotta a determinare i risultati da conseguire sulla base delle proprie entrate, riducendo in modo drastico il ricorso al debito.

Il principio della realizzazione della città pubblica, come fine primario nell'esercizio dell'azione dei pubblici poteri pianificatori risulta contingentato dalla cronica mancanza di capitale e dall'impossibilità di ricorrere al debito.

È l'amministrazione del "possibile", che attenua il potere e svuota la funzione pianificatoria.

In questo contesto il capitale privato tende a sostituire il capitale pubblico per la realizzazione e la gestione di beni ad uso collettivo e di servizi pubblici.

Ciò può costituire un'occasione economicamente vantaggiosa per i privati, ma le possibili ricadute ed interferenze sulla determinazione dei fini pubblici sono evidenti, se non canalizzate in un sistema procedimentale trasparente.

In secondo luogo il già citato passaggio dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica consensuale, inaugurato quale nuovo schema di legittimazione del pubblico potere costruito sul consenso e non più sull'esercizio dell'autorità attraverso provvedimenti ha determinato, in una prima fase, il superamento dell'indennizzo espropriativo relativo ai vincoli urbanistici, attraverso accordi amministrativi che concedono compensazioni volumetriche e che non comportano alcun costo per l'amministrazione.

Allo stato attuale il sistema consensuale ha fatto un ulteriore balzo in avanti in favore del privato, divenendo lo strumento attraverso cui attrarre capitali privati per conseguire fini pubblici.

Ciò inevitabilmente comporta l'affermazione e l'ampliamento dei margini della contrattazione urbanistica ed il privato (imprenditore) a fronte di un apporto di capitale rilevante può divenire parte contrattualmente "forte" nel rapporto con l'Amministrazione.

Ulteriore elemento di crisi del sistema è da ricercare nella forma degli atti pianificatori, che diventano vigenti, quando ormai sono già "desueti", perché approvati con un procedimento che può durare anni dal momento dell'effettiva redazione.

Inoltre, gli strumenti urbanistici contengono previsioni rigide non facilmente adattabili al rapido scorrere delle esigenze del territorio, sia dal punto di vista economico, che sociale; ne risulta che inevitabilmente dovranno essere sottoposti a continue modifiche tramite varianti *ad hoc*. Attraverso la pratica della "variante" la natura stessa della pianificazione come strumento di governo del territorio nella propria interezza vede compromessa la propria funzione.

I tempi del potere, dei provvedimenti, dei P.R.G. non sono conciliabili con le esigenze di mercato e del capitale privato.

La ricerca di una rinnovata funzione dell'urbanistica e della pianificazione è incentivata non solo da fattori endogeni di criticità propri della materia, ma anche da elementi esogeni ordinamentali e sociali che hanno accelerato il processo in divenire.

L'elezione diretta dei Sindaci in un'ottica di democrazia diretta ha posto al centro dell'azione di governo e nei programmi elettorali le politiche urbanistiche della città.

L'azione del legislatore regionale ha introdotto modalità di pianificazione innovative rispetto al modello tradizionale di derivazione statale.

Ci si riferisce in particolare allo sdoppiamento del P.R.G. tradizionale che è stato suddiviso da leggi regionali in “piano operativo” e “piano strutturale” in cui trovano spazio i meccanismi di compensazione e concorrenza oltre che di perequazione.

La giurisprudenza amministrativa ha avallato tali le scelte di piano ed ha interpretato estensivamente la funzione sociale della proprietà di cui all’art.42 Cost., che fin dalla sentenza n.55 del 1968 della Corte Costituzionale sui vincoli urbanistici era stata relegata ai margini delle finalità della potestà di conformazione dei suoli attribuita ai pubblici poteri<sup>57</sup>.

Il Consiglio di Stato ha ridefinito il potere di pianificazione urbanistica, affermando che questo non possa limitarsi all’individuazione delle destinazioni d’uso di zone del territorio comunale attribuendo ad esse indici e limiti edificatori<sup>58</sup>.

L’utilizzo delle aree deve realizzare fini economico sociali in funzione della comunità locale, ma devono essere inseriti in modo armonico nel rapporto con altre comunità territoriali nei diversi livelli ordinamentali. È divenuto più ampio lo spettro di funzioni dell’urbanistica.

---

<sup>57</sup> *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.4545 del 2010.

<sup>58</sup> C.f.r. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.2710 del 2011.

L'ordinato assetto conformativo dei suoli lascia il posto all'esigenza di un ordinato sviluppo complessivo del territorio<sup>59</sup>.

La rigidità della zonizzazione non risulta più adeguata alla regolamentazione dei suoli e degli spazi della città contemporanea e tende a lasciare spazi sempre più estesi ad altri sistemi di pianificazione che obbediscono alla logica della perequazione urbanistica.

Il superamento della zonizzazione è avvertito anche in relazione alla cosiddetta integrazione di funzioni edificatorie: ovvero alla possibilità che coesistano nei medesimi spazi diverse forme di utilizzazione del territorio.

L'obiettivo è quello di superare il rigido principio della divisione in zone monofunzionali, che si rivela spesso elemento di rigidità pianificatoria non più attuale<sup>60</sup>.

La crisi economica globale ha determinato la crisi del settore edilizio, mettendo in luce un eccesso di offerta residenziale rispetto alla domanda del mercato.

La ricerca di un nuovo punto di equilibrio sta spingendo il legislatore e gli amministratori locali a perseguire la sostenibilità ambientale ed a preferire la rigenerazione urbana a fronte del consumo di suolo, che in

---

<sup>59</sup> TAR Puglia, Bari, sentenza 8 agosto 2013, n. 1232; TAR Lazio, Roma, sentenza 6 ottobre 2014, n.10021 il Giudice amministrativo ha affermato che “Il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. Diversamente opinando si priverebbe la p.a. di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli art. 9 comma 2, 32, 42, 44, 47, comma 2, cost.”

<sup>60</sup> P.L. Portulari, *op.cit.*; A. Quaglia, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Giappichelli, Torino, 2000.

Italia è ormai finito, le zone di espansione sono un retaggio del periodo *post* bellico, sempre meno necessarie.

Il piano regolatore è divenuto uno strumento di sperimentazione, soprattutto per le aree urbane dove è necessario modernizzare gli spazi pubblici, riqualificandoli in modo efficiente, il tutto al fine di consentire un miglioramento della qualità della vita dei cittadini<sup>61</sup>.

Tale esigenza è divenuta legge con l'introduzione dell'art.3 bis al T.U. edilizia ad opera del "Decreto sblocca Italia" che amplia le competenze del piano sugli interventi di conservazione e riqualificazione attraverso meccanismi di compensazione<sup>62</sup>.

In tale contesto ordinamentale si innesta la ricerca dell'eguaglianza attraverso la perequazione.

La discriminazione tra i suoli è un carattere congenito della pianificazione e la disparità tra i proprietari costituisce un effetto collaterale della regolazione della destinazione urbanistica attribuita ai medesimi.

L'introduzione di strumenti urbanistici più flessibili (accordi pubblico-privato) combinati con l'adozione di meccanismi perequativi mirano a ridurre le diseguaglianze tra i proprietari, tentando di superare le posizioni di rendita a discapito della generalità dei cittadini.

La perequazione determina una cattura di valore da parte dell'amministrazione in funzione solidaristica con gli interessi generali della collettività che dovrebbe essere proporzionata ai vantaggi acquisiti dai beni dei privati resi edificabili.

---

<sup>61</sup> C.f.r. Corte Costituzionale, sentenza 5 aprile 2016, n.67.

<sup>62</sup> Art.17, comma1, lett. b, legge n.164 del 2014.

Inoltre, la ricerca di nuovi sistemi e modelli pianificatori ha come scopo non solo l'eguaglianza, ma anche una maggiore efficienza del sistema in un'ottica economicamente sostenibile anche per gli investitori privati.

### **1.6 La pianificazione: vincoli espropriativi e vincoli conformativi**

La perequazione e la compensazione producono a valle un effetto omogeneo, cambia la causa, ma il fine è il medesimo: riducono le diseguaglianza dei proprietari.

Sono distinte dal *tempus* in cui avviene l'intervento correttivo e dalla qualità di vantaggi che attribuiscono edilizi nel primo caso, monetari nel secondo, seppure la compensazione può avvenire anche attraverso l'attribuzione al privato di crediti edificatori la c.d. "moneta edilizia".

La previsione perequativa si attua in sede di programmazione pianificatoria, anteriormente all'azione amministrativa, mentre la compensazione interviene nella fase di esecuzione del piano.

L'attività di pianificazione assume un ruolo centrale e il potere di conformazione della proprietà, conferito agli enti locali, si estrinseca attraverso la pianificazione del territorio.

I limiti al godimento e all'utilizzo della proprietà privata, se in contrasto con altri interessi pubblici degni di tutela legati al territorio, rimodellano nell'interesse generale, i diritti dei privati attraverso lo strumento del piano urbanistico che possiede un rilevante contenuto discrezionale<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> M.S. Giannini, *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in *Scritti 1984-1990*, Giuffrè, Milano, 2006, pagg.779 e ss.

La funzione sociale attraverso il piano si contestualizza e diviene attuale rispetto alle esigenze della comunità in cui il bene o il complesso di beni immobili si trova.

Il limite è posto dal perseguimento degli interessi pubblici, fissati dalla legge, che disciplina i poteri ed i procedimenti pianificatori con obblighi di partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Gli obiettivi che l'Ente intende raggiungere attraverso il piano devono essere resi noti, ma a carico dell'amministrazione non vi è un obbligo di motivazione analitico.

Le scelte di piano sono sottoposte ad un successivo sindacato giurisdizionale, tuttavia, dato il carattere "di merito" delle previsioni, il controllo pretorio ha un margine ristretto di operatività, limitato alla ritenuta "irrazionalità, contraddittorietà e manifesta incongruenza" delle previsioni pianificatorie<sup>64</sup>.

La legge n.1150 del 1942 conferisce rilevanza autonoma al piano urbanistico, rispetto al regolamento edilizio, che con la legislazione sull'unione amministrativa del Regno aveva la funzione di assicurare esclusivamente condizioni minime igienico-sanitarie agli agglomerati urbani<sup>65</sup>.

I contenuti del P.R.G., invece, incidono sul diritto dominicale dei privati. L'art.7 della legge urbanistica prevede la predisposizione da parte del Comune di vincoli preordinati all'espropriazione, assicurando la riserva di aree per usi pubblici o di interesse collettivo, destinate ad essere espropriate.

---

<sup>64</sup> *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 26 marzo 2014, n.1459; sez. IV, sentenza 16 maggio 2011 n.2957; sez.VI, sentenza 26 gennaio 2009, n.341.

<sup>65</sup> A.G. Diana, *La proprietà immobiliare urbana. Il regolamento edilizio comunale*, Giuffrè, Milano,2009.

La determinazione dei vincoli costituisce il punto di convergenza sui singoli beni, dove si incontrano (scontrano) i diritti dei privati proprietari e gli interessi della collettività, entrambi con il proprio statuto giuridico di limiti e tutele.

Il diritto di proprietà si affievolisce innanzi al pubblico interesse e si evolve in un diritto all'indennizzo, che in virtù degli interventi della giurisprudenza CEDU deve essere parametrato al valore venale del bene, tale da consentire un effettivo ristoro.

Nella *ratio* del legislatore del 1942 il P.R.G. doveva contenere disposizioni di carattere direttamente precettivo per i proprietari (prescrizioni di zona) e previsioni con efficacia meramente programmatica (localizzazioni) e vincolanti per il Comune in sede di redazione dei piani particolareggiati.

Il passaggio dei vincoli dalla dimensione di zona alla dimensione di area si sarebbe dovuto realizzare attraverso la redazione di piani particolareggiati.

Ciò non è avvenuto, il piano regolatore da strumento di pianificazione ha assunto nel tempo contenuto sempre più specifico, imponendo vincoli e oneri sulle aree e gravando sui diritti reali dei singoli proprietari.

La giurisprudenza ha avallato il carattere imperativo di tutte le previsioni di piano (zonizzazioni e localizzazioni), facendo salve solo le prescrizioni a carattere programmatico.

Secondo la giurisprudenza maggioritaria la differenza tra vincoli espropriativi e quelli conformativi sta nel fatto che, mentre per i primi è necessario che la previsione di P.R.G. determini una riserva alla mano pubblica della facoltà di realizzare determinate strutture pubbliche, i secondi lasciano il proprietario nella condizione di gestire l'eventuale trasformazione dell'immobile, non intaccando il valore di scambio del

bene in quanto non privano il titolare della facoltà di godimento e di utilizzazione della *res*<sup>66</sup>.

L'obbligo di indennizzo è stato escluso per tutte le limitazioni che fossero espressione del potere conformativo della proprietà di cui all'art.42, comma 2 Cost. , che si estrinseca nella regolazione dell'attività edilizia dei privati in base alle zone del P.R.G., cioè nella fissazione degli indici di fabbricabilità e dei vincoli di destinazione<sup>67</sup>.

Nel dettaglio i vincoli a carattere paesaggistico-ambientale, sono espressione di un interesse pubblico prevalente, a cui non corrisponde un diritto del proprietario a ricevere un indennizzo, poiché costituiscono una categoria originariamente di interesse pubblico, la cui disciplina è estranea alla materia espropriativa, ricadendo a pieno titolo nella sfera dell'art.42, comma 2<sup>68</sup>. Tali vincoli per le loro caratteristiche intrinseche, sono collocati in una categoria diversa rispetto ai vincoli urbanistici, pertanto posseggono un regime differenziato di garanzie<sup>69</sup>. Anche i vincoli idrogeologici, i vincoli di salvaguardia delle risorse idriche e i vincoli derivanti da piani di bacino pur se imposti mediante singoli atti ricognitivi dell'Amministrazione sono coesenziali alla intrinseca natura dei terreni montani e boschivi<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, sentenza 3 maggio 2013 n.2281; TAR Puglia, sez. III, sentenza 3 gennaio 2014, n.12.

<sup>67</sup> C.f.r. Corte Costituzionale, sentenza n.55 del 29 maggio 1968.

<sup>68</sup> Corte Costituzionale, sentenza 23 luglio 1997, n.262.

<sup>69</sup> G. Pagliari, *Pianificazione urbanistica e proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici*, in *Riv. Giur. urb.*, 2009. pagg.75 e ss.

<sup>70</sup> Consiglio di Stato, sez.VI, sentenza 25 maggio 1979, n.395; ID, Sez. V, sentenza 30 settembre 1983, n.408.

La valutazione tecnica dell'amministrazione per la sottoposizione dei beni ai vincoli citati avrà ad oggetto un accertamento tecnico scientifico rivolto a riscontrare i caratteri del bene.

### **1.7 Le garanzie costituzionali della proprietà e le pratiche elusive degli enti locali**

Nonostante il consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale il legislatore, nonché la giurisprudenza amministrativa prevalenti, hanno mostrato in modo “raramente dichiarato”<sup>71</sup> di preferire la tesi della conformazione totale della proprietà.

È stata posta in essere una concreta elusione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale al fine di scongiurare esborsi da parte delle casse degli enti locali affette da una cronica carenza di liquidità.

Ciò è avvenuto attraverso le numerose proroghe legislative della legge “tampona” n.1187/1968, tramite il sistema dell'alternanza tra indennizzo e indeterminatezza del vincolo<sup>72</sup>. La legge n.756 del 1973 estese il limite

---

<sup>71</sup> F. G. Scoca, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv.Trim.dir.pubb*, 2000 .

<sup>72</sup> Le leggi nn. 757 del 1973, 562 del 1975 e 6 del 1977 hanno prorogato il sistema transitorio posto in essere dalla legge n.1187/1968 per tamponare il vuoto dopo la pronuncia del giudice delle leggi, disponendo che le prescrizioni di P.R.G nella parte in cui assoggettavano beni determinati a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportassero un'inedificabilità assoluta perdessero efficacia trascorsi cinque anni dalla data di approvazione se non fossero stati approvati i piani di attuazione. L'efficacia di tali vincoli non poteva essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione (dieci anni). Ne deriva che attraverso questo sistema tenendo conto del termine quinquennale di salvaguardia di cui alle leggi n.1902/1952 e n.517/1966 si protraeva l'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio per 20 anni (5 +10+5).

temporale anche ai vincoli derivanti dalle prescrizioni dei programmi di fabbricazione.

Si pone l'obbligo in capo alla P.A. di procedere all'espropriazione in tempi ragionevoli e certi, scaduto il termine di cinque anni fissato dal D.P.R. n.380/2001 il vincolo decade ai sensi dell'art.9.

Nel caso in cui il vincolo sia reiterato al proprietario ai sensi dell'art.39 del T.U. Espropri è dovuta un'indennità "commisurata dall'entità del danno effettivamente prodotto".

A tali approdi legislativi si è giunti a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale che ha censurato la pratica dei vincoli reiterati *sine die* . Inoltre, il giudice delle leggi ha ritenuto legittima la pratica secondo cui il legislatore ha facoltà di scelta tra la previsione di un indennizzo e la predeterminazione di un termine di durata dell'efficacia del vincolo. L'indeterminatezza temporale del vincolo comporta il diritto all'indennizzo.

La scelta della durata del vincolo rimessa al legislatore, ovvero la proroga di tale durata, è sottoposta al controllo di ragionevolezza della Corte Costituzionale.

Anche le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione e l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato hanno condiviso tale assunto<sup>73</sup>.

Inoltre, il *dies a quo* da cui calcolare la durata quinquennale dei vincoli non decorre dall'adozione del piano regolatore, bensì dall'approvazione definitiva<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> C.f.r. Corte di Cassazione, sezioni unite, sentenze 10 giugno 1983, n.3987 e 20 novembre 1992 n.12390, nonché Consiglio di Stato, Ad. Plen., sentenza 2 aprile 1984, n.7.

<sup>74</sup> Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 25 ottobre 1989, n.671.

Fino a metà degli anni Novanta, si è registrata la prassi amministrativa della reiterazione e proroga dei vincoli urbanistici in elusione del principio della temporaneità, avallata anche dalla giurisprudenza del giudice delle leggi<sup>75</sup>.

È stata consentita l'esistenza di una "fattispecie espropriativa elastica", variabile a seconda del numero di reiterazioni quinquennali adottate in contrasto con il principio posto dall'art. 42, comma 3 della Costituzione che ammette una compressione della proprietà privata in fattispecie tassative nei casi previsti dalla legge<sup>76</sup>.

La mancata determinazione con legge dei casi in cui la reiterazione determini un'espropriazione è di ostacolo al bilanciamento tra il diritto di proprietà e gli altri interessi costituzionalmente protetti (paesaggio, salute, ambiente) cui è preordinata l'attività di pianificazione.

Anche una scadenza contemporanea e generalizzata di tutti i vincoli di piano comprometterebbe uno sviluppo equilibrato del territorio.

---

<sup>75</sup> L'intervento della Corte Costituzionale trae origine da una pronuncia del T.A.R. Lombardia, secondo cui il potere di reiterazione dei vincoli contrasta, nella sostanza, con il diritto ad un giusto indennizzo per il divieto di inedificabilità a tempo indeterminato. Con ordinanza di rimessione al giudice delle leggi fu posta in dubbio la legittimità costituzionale degli artt. 7, nn.2, 3 e 4 e 40, 1° comma della legge n.1150/1942 nonché dell'art.2 della legge n.1187/1968. La Corte Costituzionale dichiarò, con la sentenza n.575 del 22 dicembre 1989, l'infondatezza della questione rilevando che <<i due requisiti della temporaneità e della indennizzabilità dei vincoli di inedificabilità assoluta su beni individuali sono tra loro alternativi>>. Ne deriva che l'indeterminatezza temporale combinata con la potestà di reiterazione anche con diversa destinazione o con altri mezzi << è costituzionalmente legittima a condizione che l'esercizio di detta potestà non determini situazioni incompatibili con la garanzia della proprietà secondo i principi affermati nelle sentenze n.6 del 1966 e n.55 del 1968, che condizionano la protraibilità del vincolo alla previsione dell'indennizzo>>.

<sup>76</sup> Con ordinanza n.20 del 25 settembre 1996 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è stata rimessa nuovamente la questione alla Corte Costituzionale, eccependo *in primis* che la sentenza n.575 /1989 non avesse indicato la "soglia massima di tollerabilità del vincolo" oltre la quale la reiterazione integra la fattispecie espropriativa.

La Corte Costituzionale, in un successivo intervento, ha confermato l'ammissibilità e la legittimità delle reiterazioni dei vincoli espropriativi, ma solo se essi siano giustificati da esigenze adeguatamente motivate come attuali e persistenti, attraverso una nuova comparazione degli interessi pubblici e privati da parte delle amministrazioni locali<sup>77</sup>.

Il giudice delle leggi ha condiviso il principio secondo cui sorge l'obbligo di indennizzo in favore del proprietario in caso di permanenza dei vincoli urbanistici una volta superato il primo periodo di ordinaria durata temporanea, quale determinato dal legislatore entro limiti non irragionevoli.

La sentenza della Consulta n.179 del 20 maggio 1999 ha posto un freno alla reiterazione *sine die*, imponendo al soggetto pubblico all'atto del rinnovo del vincolo la quantificazione dell'indennizzo riconosciuto.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, recependo il mutamento dei rapporti giuridici tra amministrazione e cittadino, ha previsto quale requisito di legittimità dell'atto di reiterazione del vincolo la previsione dell'indennizzo<sup>78</sup>.

Tale previsione trasforma la natura giuridica del provvedimento di reiterazione, che assume una duplice funzione pianificatoria, ma al tempo stesso espropriativa, poiché incide direttamente sul diritto soggettivo del proprietario a cui viene riconosciuto contestualmente diritto all'indennizzo.

---

<sup>77</sup> C.f.r. Corte Costituzionale, sentenza n.179 del 20 maggio 1999 che ha dichiarato l'illegittimità del <<combinato disposto dagli artt. 7, nn.2, 3 e 4 della legge n.1150/1942 e 2, 1° comma, della legge n.1187/1968>>.

<sup>78</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.8041 del 28 dicembre 2006 e sentenza n.2934 del 22 maggio 2000. In senso contrario si segnala Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.529 del 19 febbraio 2008.

Tuttavia, l'amministrazione comunale non è obbligata ad indicare direttamente negli atti di pianificazione l'ammontare dell'indennizzo per ciascun proprietario, ma deve rendere palesi solo i criteri generali in base ai quali procederà alla liquidazione degli importi dovuti<sup>79</sup>.

Anche lo sdoppiamento del piano regolatore in due atti (piano strutturale e piano operativo) è stato concepito come tecnica utilizzata per aggirare il problema dell'indennizzo dei vincoli, facendo leva sulla distinzione tra conformazione della proprietà e conformazione del territorio.

Il piano regolatore assume contenuti e forme volti a conformare la proprietà privata attraverso la tecnica della zonizzazione dei suoli<sup>80</sup>.

Fin dalla sua introduzione tale strumento è lo strumento di disciplina giuridica degli assetti territoriali sebbene la legge fondamentale non ne prevedesse l'obbligo di adozione, ma posteriormente con la legge n.765/1967 sono stati introdotti *standards ope legis* con limitazioni dell'attività edilizia in assenza di piano.

Lo *zoning* introdotto come tecnica di razionalità del piano comunale ha influenzato anche i livelli di pianificazione super locale (piano di bacino, piano paesaggistico, parco).

Nel piano deve essere rispettato un rapporto organico tra "pieni" e "vuoti", ove questi ultimi sono costituiti da opere di urbanizzazione primaria e secondaria la cui entità dipende dalla categoria della zona, mentre "i pieni" costituiscono le volumetrie funzionali ammesse.

Le disposizioni conformative della proprietà incidono direttamente sullo *ius aedificandi* e hanno carattere definitivo, prevedendo un indice di

---

<sup>79</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.5715 del 18 ottobre 2002.

<sup>80</sup> M. Miglioranza, *Le funzioni delle zone e degli edifici. Individuazione e conseguenze*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, n.6, pagg.245 ss.

utilizzazione del bene al proprietario o stabilendo un limite all'uso attraverso un vincolo d'inedificabilità assoluta o relativa<sup>81</sup>.

Tali disposizioni sono dettate dal piano operativo o “del Sindaco”, mentre le prescrizioni conformative del territorio sono rimesse al piano direttore o “delle invariati”.

Queste ultime non consentono un uso immediato del bene da parte del proprietario, poiché si rende necessario rinviarne il concreto esercizio ad un successivo atto di pianificazione di dettaglio della zona.

Anche le prescrizioni conformative del territorio incidono sullo *ius aedificandi*, seppur in via mediata vengono stabilite le volumetrie e le attività ammesse.

Il legislatore statale ha fissato il contenuto di molteplici piani attuativi volti a soddisfare interessi primari (industriali, artigianali, residenziali, di recupero di aree).

Si rileva che anche la giurisprudenza tende a ridurre l'alveo dei vincoli che hanno carattere ablativo rispetto ai vincoli conformativi.

---

<sup>81</sup> I vincoli d'inedificabilità possono essere previsti direttamente dal piano urbanistico comunale, come nel caso dei vincoli preordinati all'esproprio o essere oggetto di recepimento in caso di vincoli eteronomi posti dalla pianificazione di settore o differenziate.

## CAPITOLO II

### La perequazione senza modello

#### 2.1 Perequazione e pianificazione nella legislazione regionale

La perequazione è una categoria plurale e flessibile.

Non esiste un modello perequativo normativo di riferimento.

La torsione dal piano statico (*zoning*) al piano dinamico perequativo e compensativo avviene attraverso una serie di strumenti e meccanismi, ispirati alla logica del “caso per caso”, volta alla massima differenziazione attraverso la valorizzazione delle peculiarità territoriali locali (demografiche, economiche, sociali, ambientali).

Un intervento legislativo organico e complessivo sul sistema di pianificazione perequativa non è di agevole costruzione per i limiti evidenziati.

Il vuoto normativo nella legislazione statale non ha impedito la creazione di principi regionali di perequazione, che hanno consentito al pianificatore di avere una copertura legislativa di principio nella legislazione regionale, nonostante tale potestà sia appannaggio del legislatore statale, poiché rientra in materia concorrente.

I legislatori regionali in assenza di principi statali vincolanti sono potenzialmente liberi di potere regolare *funditus* la materia.

A ben vedere il livello legislativo intermedio regionale possiede competenze limitate d'intervento.

È imbrigliato, verso l'alto nei limiti costituzionali della potestà legislativa concorrente dai principi statali, al momento non esercitata e

verso il basso dall'autonomia comunale, che si manifesta con la riserva d'esercizio della funzione di pianificazione.

La produzione del legislatore regionale dovrebbe essere limitata a norme di dettaglio, che attraverso la legislazione regionale concorrente andrebbero a costituire un modello di disciplina della perequazione da poter utilizzare come base normativa per l'autoregolazione comunale. Inoltre, il legislatore regionale potrebbe intervenire creando le regole di un sistema regionale di perequazione perimetrato anche su scala sovra-comunale, determinando un'opportunità per adeguare il *corpus* normativo regionale alle specificità dei territori.

Le potenzialità dell'intervento del legislatore regionale possiede potenzialità ancora inesprese, tuttavia sono stati lasciati ampi spazi alla sperimentazione dei piani urbanistici comunali, creando comunque criticità, non solo sulla legittimazione, ormai superata dalla prassi e dal diritto pretorio, ma sulla disciplina dei contenuti<sup>82</sup>.

In quasi tutte le Regioni italiane il legislatore è intervenuto in materia di perequazione<sup>83</sup>.

Si tratta di discipline parziali, che nella maggior parte si limitano ad introdurre norme che hanno mero valore programmatico, definendo in astratto solo i caratteri e gli obiettivi da perseguire con la perequazione.

---

<sup>82</sup> Per una disamina completa degli strumenti urbanistici perequativi e delle relative leggi regionali cfr. A.A. V. V. *Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia*, voll. I - V, Franco Angeli, Milano, 2012.

<sup>83</sup> La perequazione urbanistica è stata definita nella legislazione delle Regioni: Basilicata (art. 33, l.r. 11 agosto 1999, n. 23), Calabria (art. 54, l.r. 16 aprile 2002, n. 19), Campania (art.32, l r. 22 dicembre 2004, n.16 Friuli-Venezia Giulia (art. 31, l.r. 23 febbraio 2007, n. 5), Emilia Romagna (art. 7, l.r. 24 marzo 2000, n. 20), Lombardia (art. 11, l.r. 11 marzo 2005, n. 12), Puglia (art. 7, l.r. 13 dicembre 2004, n. 24), Toscana (art. 60, l.r. 3 gennaio 2005, n. 1), Umbria (art. 29, l.r. 22 febbraio 2005, n. 11), Veneto (art. 35, l.r. 21 ottobre 2004, n. 20) la legge 4 marzo 2008, n. 1 della Provincia autonoma di Trento (art. 53).

Quest'ultima è definita come l'equa distribuzione tra i proprietari dei "diritti edificatori", dei "valori immobiliari" da una parte e degli "oneri derivanti dalle dotazioni territoriali" dall'altra.

Questo è il principio costante ed uniforme, che si ricava, senza alcuna concreta differenziazione.

Il legislatore regionale legifera sul principio perequativo, o sulla definizione di perequazione, travalicando la potestà di dettaglio di cui è titolare e di fatto ha creato norme sul principio perequativo in assenza di una legge cornice.

Nelle leggi regionali non sono definiti aspetti rilevanti del sistema perequativo quali le modalità di atterraggio dei diritti edificatori nei lotti di concentrazione, né sono enucleate in concreto le modalità e gli strumenti giuridici per l'attuazione del piano <sup>84</sup>.

Un ulteriore elemento costantemente ripreso dal legislatore regionale è il ruolo determinante della pianificazione per la realizzazione delle misure perequative.

Alcune leggi urbanistiche regionali rimandano esplicitamente agli strumenti pianificatori locali la definizione dei criteri e delle modalità di attuazione della perequazione.

È il caso della legge veneta che demanda al piano per l'assetto del territorio il compito di "stabilire i criteri e le modalità per l'applicazione

---

<sup>84</sup> La legge urbanistica veneta (art. 35) nel definire la perequazione ne individua le finalità: *«la perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali».*

della perequazione urbanistica”<sup>85</sup> e nello stesso senso dispone anche la legge lombarda e la legge pugliese<sup>86</sup>.

La Regione Campania demanda al P.U.C. agli atti di programmazione e ai P.U.A. la ripartizione delle quote di edificabilità e dei relativi obblighi tra i proprietari ricompresi nelle zone oggetto di trasformazione mediante l’uso dei comparti (perequazione parziale), indipendentemente dalla destinazione d’uso attribuita<sup>87</sup>.

Le invarianti che emergono dalla legislazione regionale sono essenzialmente tre.

In primo luogo la perequazione deve avvenire tenendo conto dello “stato di fatto e di diritto” in cui i terreni si trovano.

Il legislatore campano dispone che il regolamento edilizio (R.U.E.C.) “individua le modalità per la definizione dei diritti edificatori dei singoli proprietari tenendo conto sia dello stato di fatto e sia di diritto”<sup>88</sup>.

I criteri sono generalissimi e lasciano impregiudicata ogni ulteriore classificazione al pianificatore.

In secondo luogo, venendo alle costanti negative della legislazione regionale (quello che non c’è) si riscontra che la dinamica della perequazione è lasciata alla negoziazione dei proprietari interessati con il Comune, mediante la predisposizione e conclusione di convenzioni.

Infine, alla luce della legislazione regionale, la perequazione costituisce solo uno dei possibili strumenti di pianificazione, nessuna norma

---

<sup>85</sup> L’art.35, comma 2 della legge regione Veneto n.11/2004 demanda al p.a.t. il compito di stabilire i criteri e le modalità per l’applicazione della perequazione urbanistica.

<sup>86</sup> C.f.r. art.11 legge regione Lombardia n.12/2005 e art.14 legge regione Puglia n.20/2001.

<sup>87</sup> C.f.r. art.32, comma 2, legge regione Campania 22 dicembre 2004 n.16.

<sup>88</sup> *Ibidem*, comma 3.

prevede un obbligo, è stato lasciato ai comuni impregiudicata la possibilità di utilizzare altre tecniche e forme di governo del territorio<sup>89</sup>. Altrettanto non sono imposti vincoli nell'elaborazione della tecnica di perequazione da seguire (per comparto, generalizzata, mista, etc.) nella pianificazione. Al riguardo la legge campana fa solo riferimento al comparto edilizio come un possibile strumento di perequazione, senza però inibire tecniche differenti<sup>90</sup>.

La legislazione regionale non ha posto limiti alla discrezionalità dei Comuni nella determinazione dei piani urbanistici.

Esaminando il sistema legislativo regionale vigente non si riscontra alcun riferimento a temi ad alto contenuto discrezionale, quali il calcolo del fabbisogno abitativo per la determinazione dell'edificabilità delle aree, così come manca una disciplina differenziata dei meccanismi diretti a garantire l'effettiva dotazione degli *standard* urbanistici, nonché una sequenza procedimentale per l'attuazione dei piani in tempi certi. La pianificazione resta la più alta espressione della discrezionalità dell'amministrazione comunale che in ambito perequativo risulta immune da vincoli imposti dalla legislazione regionale.

## **2.2. Piani perequativi bidimensionali e tridimensionali**

A questo punto dell'analisi è necessario compiere un passo indietro. Seppure il legislatore regionale non ha affrontato direttamente il tema perequativo, rinviando agli strumenti urbanistici locali, si rende

---

<sup>89</sup> In tal senso si è espresso il Tar Toscana, sez. I, sentenza 14 febbraio 2011, n.310.

<sup>90</sup> Art.32, comma 2, legge regione Campania 22 dicembre 2004 n.16.

opportuno esaminare le leggi regionali che attraverso la previsione di piani locali con caratteri propri, rispetto al P.R.G. tradizionale di matrice statale, hanno consentito ai Comuni di adottare con diverse estensioni e tecniche un sistema perequativo di pianificazione.

L'approvazione di modelli regionali differenziati di piano non costituiscono un passaggio obbligato per la dotazione di un sistema perequativo di pianificazione, anche il P.R.G. tradizionale può contenere meccanismi perequativi.

Già prima della riforma federalista alcune leggi regionali ruppero l'uniformità del sistema di pianificazione delineato dalla legge urbanistica del 1942 e introdussero una bipartizione del Piano in due atti, "piano strutturale" e "piano operativo", inaugurando la logica di un doppio livello di pianificazione, che si rende necessaria per le esigenze della pianificazione perequativa<sup>91</sup>.

Viene previsto un piano strutturale, dequotato a strumento d'indirizzo della pianificazione, in cui sono individuati le strategie, gli obiettivi, le invarianti a cui non corrisponde una trasposizione nella pianificazione operativa, ma individua un percorso programmatico dell'amministrazione che resta comunque flessibile.

Tali piani tendono ad abbandonare il criterio della divisione del territorio in zone, in favore dell'individuazione di ambiti territoriali, distretti o unità organiche elementari.

Nel piano strategico si tende a non riprodurre gli effetti caratterizzanti la zonizzazione orientati a conformare la proprietà e tipici del p.r.g. di matrice statale.

---

<sup>91</sup> C.f.r. Legge regione Toscana 16 gennaio 1995 n.5; Legge regione Umbria 21 ottobre 1997 n.31; Legge regione Liguria 4 settembre 1997 n.36; Legge regione Basilicata 11 agosto 1999, n.23; Legge regione Calabria 3 marzo 2000, n.3.

È un piano delle “possibilità” dai margini operativi ampi, tuttavia in esso possono trovare spazio anche prescrizioni di massima (standard edilizi) quali densità edilizia, altezze, superfici commerciali, limiti insediabilità. I quali non incidono direttamente sulla proprietà privata e non condizionano l’uso in via definitiva.

La conformazione avviene, superando la settorializzazione delle zone omogenee e prevedendo anche un possibile uso plurifunzionale del territorio.

Il piano lascia al successivo intreccio e bilanciamento degli interessi pubblici e privati il compito di determinare la pianificazione operativa. In realtà, il piano strutturale lascia impregiudicati i contenuti tipici del P.R.G. tradizionale che saranno adottati successivamente con “il piano operativo”.

Le linee guida strategiche del piano strutturale per la trasformazione e lo sviluppo delle aree urbane subisce i limiti della pianificazione sovraordinata regionale e provinciale

Inoltre, le leggi regionali hanno introdotto la figura dei piani territoriali regionali che avrebbero dovuto costituire la proiezione dei contenuti programmatici dei piani regionali di sviluppo.

Tali previsioni non hanno alcun effetto vincolante nei confronti dell’autonomia pianificatoria comunale, a causa di una mancanza di collegamento sistematico tra previsioni finanziarie e individuazione degli interventi.

In realtà, i limiti alla pianificazione comunale per lungo tempo si sono concretizzati solo nei vincoli puntuali e concreti derivanti dalla legislazione statale, posti dalle amministrazioni centrali già prima della creazione delle Regioni (vincoli idrogeologici, paesaggistici e archeologici).

Con l'introduzione della legge n.312/1985 (Galasso) e con l'introduzione della pianificazione di bacino le tutele di interessi differenziate si sono organizzate per piani (di bacino, paesistici, dei parchi), sottraendo alla discrezionalità pianificatoria comunale ampie zone di territorio nazionale.

Anche le preesistenze (centri storici, zone agricole, edilizia esistente) sono oggetto del piano strutturale per cui le leggi regionali prevedono, che possa contenere delle prescrizioni volte a mantenerne la conservazione di tali ambiti.

In tal senso è il piano strutturale comunale previsto dalla legislazione dell'Emilia-Romagna in cui è previsto un effetto conformativo per tutti i profili derivanti dalle prescrizioni imposte dalla pianificazione sovraordinata<sup>92</sup>.

In realtà, l'effetto conformativo si produrrebbe anche solo con l'emanazione di un regolamento urbanistico volto a riprodurre tali vincoli sostanziali.

La legge Toscana prevede, invece, che il regolamento possa essere redatto anche successivamente al piano strategico, mentre nella legislazione lombarda il "piano delle regole" che disciplina il regime delle aree individuate dal "piano di governo del territorio" vengono redatti ed emanati nello stesso procedimento.

In linea con tale impostazione è anche la legge umbra secondo cui le previsioni citate hanno valore conformativo nei confronti dei diritti reali e della proprietà<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Legge regionale Emilia Romagna 6 luglio 2009, n.6.

<sup>93</sup> Legge regione Umbria n. 11 del 23 febbraio 2005.

Il piano strutturale possiede un contenuto misto, prescrittivo per i vincoli recepiti dalle prescrizioni di piani gerarchicamente superiori o piani super locali di tutela ambientale e flessibile, in via residuale, la cui attuazione è rinviata alla pianificazione operativa.

Tuttavia lo <<statuto>> del territorio, che costituisce atto di pianificazione strutturale, previsto dalla legge toscana, determina con l'individuazione delle aree o dei beni protetti la conformazione della proprietà ed un limite alla successiva pianificazione operativa<sup>94</sup>.

Il piano strutturale, declinato nelle varianti regionali, in virtù del superamento della zonizzazione, individuando le aree secondo caratteri endogeni, costituisce il presupposto e lo strumento prodromico all'inserimento di sistemi perequativi in fase operativa.

Il secondo livello di pianificazione (operativa) risulta solo formalmente all'interno del piano urbanistico, ma è autonomo sia dal punto di vista delle prescrizioni, sia sotto il profilo dell'adozione temporale.

Nel modello emiliano il P.O.C. è predisposto in conformità al piano strutturale.

La pianificazione operativa è dinamica e flessibile, perché si forma come espressione del programma di governo dell'amministrazione e ne diviene strumento di attuazione delle opere da realizzare.

Il "piano del sindaco" consente in breve tempo di realizzare interventi edilizi o di riqualificazione del tessuto urbano possedendo ampio margine di manovra nella conformazione del territorio.

Con il P.R.G. tradizionale per raggiungere in tempi ragionevoli il medesimo scopo si utilizzava lo strumento della variante, spesso in attesa dell'adozione di un nuovo piano.

---

<sup>94</sup> C.f.r. art.24, Legge regione Toscana n.1 del 3 gennaio 2005.

Il piano operativo libero da prescrizioni inderogabili recepisce le proposte di trasformazione del territorio solo quando siano concretamente realizzabili, costituendo al tempo stesso, proposta politica e progetto urbanistico <sup>95</sup>.

Il contenuto della pianificazione si orienta verso la negoziazione delle previsioni del piano operativo.

Si crea la base nella struttura degli atti di pianificazione del passaggio dall'urbanistica delle prescrizioni all'urbanistica consensuale o per accordi.

Tuttavia, il piano operativo non è solo il frutto delle intese con i privati, ma ha il compito di specificare l'esatta qualificazione degli interventi, rispetto agli *standard* urbanistici .

Il procedimento di approvazione del piano operativo ricalca le fasi dell'approvazione del P.R.G. (adozione, pubblicazione, osservazioni, pubblicazione definitiva), con l'eliminazione della fase di controllo della Provincia, già espletata in fase di approvazione del piano strutturale.

La partecipazione assume un ruolo propulsivo nella realizzazione del piano operativo e al tempo stesso porta il potenziale conflitto tra interessi privati e pubblici all'interno del procedimento di pianificazione <sup>96</sup>.

Si rileva che i piani attuativi del piano operativo hanno forme in parte diversi da quelli individuati dalla legge statale.

---

<sup>95</sup> P. Urbani, *op. cit.*, L'Autore ritiene che il piano operativo debba trovare applicazione durante il mandato elettorale dell'amministrazione comunale, e che il periodo di validità coincida con il mandato stesso. Ne deriva che le iniziative previste, ma non avviate decadano allo scadere.

<sup>96</sup> Paradigmatico è il meccanismo partecipativo della legge regione Emilia-Romagna n. 20 del 2000, che colloca tale fase nella formazione del piano strutturale, anticipando la concertazione, rispetto alla determinazione della destinazione urbanistica e favorendo il consenso al successivo piano operativo.

Il programma urbanistico, approvato dal Consiglio comunale ed applicabile alle parti di territorio individuate nel piano operativo come oggetto di riqualificazione o trasformazione, segue due possibili procedimenti di attuazione.

Ad iniziativa pubblica, che assume le forme del dialogo competitivo in cui attraverso un bando si fissano i criteri di valutazione per le presentazioni di proposte da parte degli interessati proprietari ed investitori esterni e si apre la fase di un confronto concorrenziale delle proposte.

Oppure, ad iniziativa privata in cui il contenuto del programma è oggetto di contrattazione pubblico-privato anche riguardo alle premialità e agli incentivi edificatori.

L'attuazione del programma urbanistico da parte di promotori che non dispongono di tutte le proprietà costituisce un possibile *empasse* del procedimento di attuazione.

Dall'intreccio delle norme si ricava che i proprietari che posseggano il 51 % del valore catastale dell'area prevalgono su eventuali resistenti e determinano l'esproprio dei suoli da parte dell'amministrazione in favore dei promotori.

Differenti sono i caratteri e le strategie proposte dal modello pianificatorio lombardo in cui il piano di governo del territorio si articola in tre atti: "documento di piano", "piano delle regole" e "piano dei servizi".

Si tratta di un modello orizzontale in cui prevale la logica della specializzazione e della competenza dei settori d'intervento<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> E. Boscolo, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Giuffrè, Milano, 2006.

La conformazione del territorio avviene nello stesso momento attraverso l'adozione degli atti, i quali devono essere esaminati congiuntamente per poter ricavare la disciplina giuridica complessiva del territorio.

Il piano si compone di tre atti pianificatori ad efficacia territoriale variabile.

Il documento di piano si applica a tutto il territorio comunale e possiede contenuti strategici, occupandosi delle potenzialità di sviluppo locale<sup>98</sup>.

In esso è inglobata la concertazione degli interessi emergenti, la legge regionale prevede che l'ipotesi di sviluppo possa provenire anche da cittadini e associazioni<sup>99</sup>.

Si individuano sul territorio le aree di trasformazione suscettibili di successivi programmi integrati d'intervento.

Il documento di piano rileva il quadro conoscitivo del territorio dei caratteri naturalistici, ambientali, archeologici, registrando anche i vincoli fissati in sede di pianificazione super locale.

Tuttavia, è esplicitamente previsto dalla norma regionale che il documento di piano non possa prevedere previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli<sup>100</sup>.

Il recepimento dei vincoli eteronomi, pur non incidendo sulla già acquisita validità degli stessi, è oggetto del "piano delle regole" che incide solo su parte del territorio

---

<sup>98</sup> P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2006. L'autore individua il contenuto necessario di un piano strategico.

<sup>99</sup> Art.45 legge regione Lombardia 11 marzo 2005 n.12. Il testo normativo, tuttavia non prevede nel dettaglio la fase procedimentale della partecipazione, ma lascia il Comune senza vincoli nell'espletamento della medesima.

<sup>100</sup> C.f.r. art.8, comma 3, legge regione Lombardia, 11 marzo 2005, n.12 .

Il documento di piano possiede un'efficacia limitata al mandato elettorale, non si tratta di un riferimento normativo per i cittadini, ma è strumento di esercizio del potere dell'amministrazione, nonché è potenzialmente soggetto a continue modifiche derivanti dall'alternanza politica, ma anche su base concertativa. Il rischio è l'instabilità.

Il piano dei servizi deve contenere una ricognizione delle zone del territorio dove vi è necessità di un intervento di urbanizzazione che saranno oggetto di successivi piani attuativi negoziati o programmi integrati d'intervento.

Il piano delle regole individua gli ambiti del tessuto urbano consolidato (ex zone B) e dall'altra le aree in cui non vi è una prospettiva di trasformazione o perché rientrano in zone agricole o perché soggette a vincoli di tutela.

Vengono fissate le regole della disciplina d'uso di tutti i beni incidendo con effetti vincolanti e producono la conformazione della proprietà.

Il piano delle regole può (non deve) essere la sede della previsione della perequazione nello strumento urbanistico lombardo.

In quest'ultimo si può prevedere per tutto il territorio comunale, ad eccezione delle aree agricole e consolidate un indice di edificabilità, inferiore a quello minimo fondiario differenziato sulla base delle diverse articolazioni in cui è suddiviso il territorio comunale.

La perequazione è favorita dai nuovi modelli di pianificazione regionale, tuttavia il vuoto di disciplina non può essere colmato esclusivamente attraverso i regolamenti contenuti negli strumenti urbanistici o dalle norme di piano.

### **2.3. Gli oneri della città pubblica dalla perequazione di valori alla perequazione di volumi**

Gli strumenti giuridici a disposizione dell'amministrazione, ispirati al criterio perequativo sono di diversa intensità, differenziati, sia in ragione del perimetro di applicazione sul territorio, sia per gli effetti che si determinano in capo ai proprietari dei suoli.

Il criterio è orientato verso la redistribuzione tra tutti i proprietari delle aree *in fieri* sia dei vantaggi ottenuti con l'edificazione, sia degli oneri delle urbanizzazioni.

La perequazione non può escludere completamente la discriminazione insita nella pianificazione, al massimo, la può ridurre<sup>101</sup>.

Il fine primario è la riduzione in chiave solidaristica della rendita, quale prodotto delle diseguaglianze pianificatorie, paramtrate sul valore di scambio e non più solo sul valore d'uso dei beni.

Già con la legge n.10/1977 si è inteso ridurre la rendita marginale, fissando il principio dell'onerosità della concessione edilizia, secondo cui gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria furono posti a carico del titolare della concessione.

Il sistema ha introdotto un indirizzo di redistribuzione dei valori "a posteriori", attraverso un meccanismo compensativo para-fiscale.

In realtà, la trasformazione dell'area, virtualmente a carico dei beneficiari della concessione si è convertita in un ulteriore costo, scaricato sugli acquirenti finali, facendo lievitare i prezzi del mercato immobiliare.

---

<sup>101</sup> La giurisprudenza è costante nell'affermare una connaturale diseguaglianza della pianificazione urbanistica *ex multis* Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 1981, n.367.

I costi di urbanizzazione non sono stati coperti completamente dagli oneri versati dai costruttori<sup>102</sup>.

La zonizzazione combinata agli strumenti tradizionali dei P.R.G. (diretti e indiretti), soprattutto nei casi in cui la garanzia degli *standard* non sia stata accompagnata da l'apposizione dei vincoli espropriativi delle aree per la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria si è rivelata inadeguata rispetto alla copertura dei costi di urbanizzazione generale.

La costruzione della città pubblica dei servizi, quando è stata costruita, è stata sostenuta dalla collettività e solo in minima parte tali costi sono stati effettivamente coperti dalle imprese di settore.

Un diverso approccio in chiave perequativa è più efficace e consente una distribuzione equa a monte dei benefici urbanistici già nella fase di assegnazione degli indici in sede pianificatoria.

Le previsioni del piano regolatore, nella parte in cui esse riservano al pubblico una percentuale dell'indice di fabbricabilità fondiaria e prevedono la cessione gratuita di parte delle aree private al comune a fronte di una maggiore quota di edificabilità per il privato sono perfettamente legittime e conformi alla Costituzione, giacché rispondono alla funzione di consentire la realizzazione di *standard* urbanistici e di realizzare le attrezzature e i servizi pubblici necessari, attraverso lo strumento del comparto edificatorio e mediante il ricorso a procedure convenzionali, anziché a procedure di esproprio<sup>103</sup>.

È la perequazione dei volumi che consiste nell'applicazione di indici di edificabilità, superando il criterio della zonizzazione, intesa *sic et*

---

<sup>102</sup> P. Urbani, *op. cit.*, pag.139.

<sup>103</sup> Tar, Lazio, Roma, sentenza 6 ottobre 2014, n.10021.

*simpliciter*, ma riconoscendo un valore alle aree commisurato alla tipologia, all'urbanizzazione, alla localizzazione.

In questo modo non si crea indifferenza tra i proprietari, viene invece, valorizzata la natura reale della proprietà.

L'eguaglianza va perseguita nell'ottica pianificatoria dell'attuazione dei servizi pubblici a carico dei soggetti che traggono un profitto dalla trasformazione del suolo.

Il rapporto tra le volumetrie concesse e contributi a carico dei privati non può essere più ancorato al sistema delineato dalla legge 10 del 1977, ma si rende necessaria una rivisitazione in un'ottica moderna.

La giustizia perequativa si muove in due direzioni, in relazione al rapporto proprietario – comunità ove si pone come strumento di riduzione dei costi dovuti per la trasformazione dei suoli e la creazione di servizi in cui prevale una perequazione di valori a posteriori.

Invece, nel rapporto tra singoli proprietari risulta prevalente l'utilizzo di strumenti perequativi volti alla distribuzione omogenea in sede pianificatoria, quindi a priori, di indici di edificabilità e volumi per aree d'intervento.

Il collegamento del criterio perequativo alla pianificazione ne indirizza gli effetti a valle e modifica *in nuce* lo strumento pianificatorio.

La perequazione diviene *ex se* un metodo di pianificazione.

La struttura tradizionale del piano regolatore in cui vengono definite le destinazioni funzionali alle aree non si adatta alla distribuzione omogenea tra i proprietari dei benefici dello sviluppo urbano<sup>104</sup>.

Nuove tecniche e forme di pianificazione sono state introdotte dalla legislazione regionale a supporto anche del criterio perequativo.

---

<sup>104</sup> S. Pompei, *Il piano regolatore perequativo*, Milano 1998, pagg.55 ss.

L'assetto strutturale, strategico e operativo, nonché l'inserimento sistemico del nucleo urbano costituiscono i contenuti necessari della pianificazione generale.

Questi possono essere declinati sia attraverso la redazione di un unico piano suddiviso in una pluralità di elaborati tecnici, volti a delinearli distintamente e sia attraverso la redazione del piano articolato in due parti se non in due piani in cui dividere i contenuti<sup>105</sup>.

Risulta conforme alla legislazione vigente solo la prima soluzione, avallata anche dall'adozione di numerosi piani redatti secondo tale impostazione<sup>106</sup>.

Se dal punto di vista tecnico-metodologico la perequazione incide sullo schema pianificatorio, sotto l'aspetto giuridico non è stato necessario attendere l'auspicabile riforma legislativa della pianificazione urbanistica per introdurre meccanismi perequativi anche nella pianificazione tradizionale.

Tuttavia, le innovazioni legislative apportate dalle Regioni (*infra*) allo stato non appaiono sufficienti a contenere la spinta riformatrice anche perché non sempre si sono rivelate dai contenuti realmente innovativi<sup>107</sup>.

Le strategie comunali di perequazione possono prevedere anche l'utilizzo congiunto di strumenti perequativi di valore e di volume, volte

---

<sup>105</sup> G. Nigro, *La pianificazione comunale: pratiche innovazioni e riforma*, in G. Nigro, *Piani*, Roma, 1999, pagg. 85 ss.

<sup>106</sup> S. Perongini, *op.cit.* L'autore ritiene che la duplicazione del P.R.G. attraverso la redazione di due distinti piani sia in contrasto con l'impianto normativo vigente, nonché risulta "poco funzionale", determinando una complicazione del procedimento di approvazione con un evidente aggravio del medesimo.

<sup>107</sup> ID. Secondo l'autore "anche il tradizionale piano regolatore generale può fungere da idonea base per la pianificazione perequativa, soprattutto quando si abbia cura di apportare a esso qualche innovazione".

a riequilibrare le disparità economiche tra le proprietà ed a realizzare la città dei servizi.

Il piano dell'Urbe (cfr cap. III) costituisce il paradigma di tale approccio misto.

Tuttavia, la previsione di “contributi straordinari” o “oneri straordinari” in cambio di maggiori quote di edificabilità rispetto a quanto stabilito negli strumenti urbanistici pone un problema di legittimità, rispetto alla riserva assoluta di legge di cui all'art.23 Cost. per la determinazione di prestazioni patrimoniali imposte ai cittadini.

La giurisprudenza amministrativa sul punto ha aggirato il problema, valorizzando il consenso del privato subordinato alla concessione di diritti edificatori<sup>108</sup>.

Il decreto “Sblocca Italia” ha modificato la disciplina del contributo per il rilascio del permesso a costruire di cui al D.P.R. 380/2001, in particolare è stato modificato l'art. 16, comma 4, relativo alla determinazione dei contributi di urbanizzazione, inserendo una nuova lettera “d-ter” .

L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi di comuni in relazione ai caratteri fissati dalla legge( dimensione, caratteri geografici e andamento demografico del comune, dimensione di zona, rapporti minimi, interventi). Tra i coefficienti tipici previsti per la quantificazione del contributo è stato aggiunto “la valutazione del maggior valore

---

<sup>108</sup> Cfr. Capitolo III per la trattazione diffusa sul tema.

generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso”<sup>109</sup>.

Tale “maggior valore”, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di un contributo straordinario.

Il quale attesta l'interesse pubblico quale versamento finanziario, vincolato ad uno specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento. In alternativa è prevista la cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

L'interpretazione della norma pone una serie di problemi circa l'incertezza dell'applicazione del nuovo coefficiente di calcolo in riferimento alla natura, ai presupposti, alla determinazione del maggior valore e alla ripartizione del medesimo e sulle eventuali aporie discendenti da norme regionali o provenienti da strumenti di piano, tali da far ricorrere la Regione Veneto al vaglio di costituzionalità della norm.

La novella sembra voler assoggettare a tributo *ex ante* “un maggior valore” ancora virtuale, unilateralmente determinato dall'autorità, ma ribaltando la prospettiva si coglie una funzione redistributiva di “perequazione di valore” attraverso la divisione tra privato e Comune (collettività) del valore maturato con l'intervento.

---

<sup>109</sup> C.f.r. T.U. 380 /2001, art. 16, comma 4, d-ter. introdotto dalla legge n.164 del 2014 art.17, comma1, lettera q.

L'inserimento del "maggior valore" realizzato costituisce anche la base per una copertura legislativa *ex art.23 Cost.*, seppur limitata alle tipologie d'intervento previste dalla legge, per meccanismi perequativi che prevedano la corresponsione da parte del privato di un contributo per l'urbanizzazione e i servizi, che possa essere anche svincolato dalla concessione al privato di un indice volumetrico aggiuntivo, come fino ad oggi è stato legittimato dal consolidato orientamento del giudice amministrativo.

La corresponsione di un onere perequativo sarebbe parametrato e giustificato alla luce di un incremento di valore della proprietà a seguito dell'intervento edilizio.

Il legislatore del resto prevede che le previsioni degli strumenti pianificatori possano autonomamente innovare la materia, facendone in ogni caso salve le ulteriori disposizioni successive.

#### **2.4 La perequazione apparente: la perequazione d'ambito e la perequazione compensativa**

La pianificazione è la *sedes* della programmazione e attuazione di strategie perequative.

La dimensione spaziale del territorio comunale, i caratteri morfologici e ambientali, nonché funzionali condizionano le scelte di piano anche in ottica perequativa.

La delimitazione del territorio su cui utilizzare la perequazione ne determina la tipologia applicativa.

Dalle esperienze di pianificazione più recenti emergono due categorie di approccio alla pianificazione con numerose varianti e forme speciali o

atipiche, la prima *ex ante* in sede di programmazione (perequazione generale) e la seconda *ex post*, in sede di pianificazione attuativa (perequazione parziale o d'ambito)<sup>110</sup>.

L'applicazione del criterio perequativo, nella maggior parte dei piani regolatori i viene limitato ad alcune zone del territorio comunale (perequazione parziale), lasciando le altre aree alla funzionalizzazione, quale esito della pianificazione tradizionale.

La perequazione settoriale ha oggetto le aree sottoposte ad interventi di trasformazione urbana da urbanizzare *ex novo* o da riconfigurare individuate nelle disposizioni di piano<sup>111</sup>.

Il diritto edificatorio lordo fissato dal piano per le aree d'intervento è distribuito tra i proprietari in rapporto all'estensione del suolo.

La pianificazione dell'area con criteri perequativi può essere anche il frutto di una variante, successiva all'adozione del piano tradizionale, costituendo un ibrido che non consente di attingere a pieno agli effetti positivi della perequazione, con problemi di compatibilità tra l'impianto tradizionale e quello perequativo.

Gli effetti positivi, conseguenza dell'elasticità delle previsioni perequative, si conseguono solo se l'intero piano è ispirato a tali criteri. La perequazione parziale o a posteriori, rispetto alla pianificazione, trae le proprie origini dall'istituto del comparto di cui all'art. 23 della legge urbanistica del 1942<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> L. Piscitelli, *Perequazione e integrazione fra le zone* in E. Ferrari (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Giuffrè, Milano, 2000, pagg.170 e ss.

<sup>111</sup> Si ispira alla perequazione parziale il piano generale di Santa Maria Capua Vetere (CE).

<sup>112</sup> A. Travi., *Piano di lottizzazione e comparti edificatori*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1996 pagg.147 e ss.

La perequazione di comparto, poiché collocata nella fase attuativa del piano, non deroga all'applicazione del principio di zonizzazione e all'effetto discriminatorio che esso determina.

Il comparto, infatti, non potrà sviluppare complessivamente una volumetria diversa da quella attribuita dallo strumento generale.

In fase di attuazione il piano può solo prevedere che alcuni proprietari per beneficiare del diritto edificatorio debbano cedere gratuitamente le proprie aree in favore del comune e spendere il credito edilizio in zone contigue di proprietà di altri compartisti<sup>113</sup>.

L'edificabilità è solo virtuale.

I diritti non possono essere spesi al di fuori del comparto.

L'istituto si è rivelato di scarsa applicazione per la riottosità dei proprietari a staccarsi dal possesso del suolo di cui sono proprietari e nell'originaria mancata previsione delle opere di urbanizzazione del comparto, ammesse successivamente, per effetto della giurisprudenza amministrativa e della legislazione regionale<sup>114</sup>.

La legge urbanistica campana prevede che il comparto possa essere inserito non solo negli strumenti di pianificazione attuativa, ma anche nel

---

<sup>113</sup> Il comparto edificatorio, disciplinato dall'art. 23 della l. 1150 del 1942, è uno strumento che rimette alla iniziativa dei proprietari facenti parte del comparto la realizzazione degli interventi di trasformazione urbana in esso previsti, mediante il ricorso all'edilizia convenzionale. Esso comprende sia aree inedificate, che costruzioni da edificare. Formato il comparto, il sindaco invita i proprietari ad effettuare, eventualmente in consorzio, le trasformazioni degli immobili compresi nel comparto ed a cedere gratuitamente al Comune le aree in cui realizzare gli standard di urbanizzazione. (C.f.r., Tar Lazio, Roma, sentenza 6 ottobre 2014, n.10021).

<sup>114</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 7 dicembre 1979, n.772. Il Collegio ha ammesso nella previsione di comparto anche le aree destinate a spazi pubblici o a servizi, precedentemente esclusi.

piano urbanistico comunale e negli atti di programmazione, al fine di incentivarne l'utilizzo, garantendone l'effettiva attivazione<sup>115</sup>.

I parametri urbanistici degli interventi attivabili all'interno del comparto sono fissati nei medesimi strumenti di pianificazione e riguardano non solo le tipologie e le funzioni ammesse, ma ai fini perequativi è fissata anche la volumetria complessiva e soprattutto le quote edificatorie da attribuire ai compartisti, nonché la quantità e la localizzazione degli immobili da cedere per soddisfare gli standard urbanizzativi.

Il legislatore regionale non incide sulla valutazione dei suoli né indica dei parametri tipici da utilizzare.

La scelta (la decisione) è lasciata all'autonomia comunale, che definisce i parametri valutativi, i quali costituiscono l'essenza della perequazione economica tra i proprietari e ne condiziona l'effetto.

Il regolamento urbanistico indica le modalità per la definizione dei diritti edificatori all'interno del comparto (perequazione interna), in tal sede sono definiti i parametri di valutazione dei suoli, attraverso cui l'ufficio tecnico determina in via proporzionale l'indice di fabbricabilità dei singoli proprietari.

La lottizzazione convenzionata si è rivelata uno strumento più duttile a sostegno dell'espansione del tessuto urbano di primo impianto, mentre nelle zone da riqualificare o in parte già edificate la perequazione per comparti è lo strumento più adatto a superare la rigidità della zonizzazione e a realizzare il completamento dell'area attraverso l'esecuzione e il miglioramento dei servizi collettivi.

In realtà, il comparto nasce nella *ratio* del legislatore per essere utilizzato quale strumento alternativo all'indennizzo monetario dei

---

<sup>115</sup> C.f.r. art.33, legge regione Campania n.16/2004.

vincoli espropriativi, come ristoro attraverso la corresponsione di moneta edilizia da spendere singolarmente o tramite consorzio.

Ciò è dimostrato dal fatto che l'eventuale inerzia dei proprietari è superata dalla realizzazione diretta degli interventi da parte del Comune attraverso società mista e acquisizione espropriativa degli indici.

Acquisizione che può essere effettuata, in via prioritaria rispetto alla fattispecie citata, da parte dei proprietari costituiti in consorzio, che posseggono la maggioranza assoluta del valore degli immobili del comparto o del sub comparto<sup>116</sup>.

Inoltre, l'approvazione degli interventi equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

A ben vedere il comparto costituisce un istituto che non rientra a pieno titolo nella perequazione, ma si tratta di uno strumento di compensazione che possiede effetti perequativi per i proprietari ricadenti nell'area.

Tuttavia, nella pianificazione contemporanea una rigida classificazione non ha rilievo per il sistema: i meccanismi compensativi attinenti ai vincoli urbanistici si coniugano, sia con la perequazione parziale, sia con la perequazione generalizzata.

Attraverso la compensazione si attribuisce al proprietario una quota di edificabilità da spendere nel comparto o delocalizzando in altre aree (perequazione esterna).

---

<sup>116</sup> C.f.r. Ministero delle infrastrutture, Dipartimento sviluppo del territorio, nota n.3955, del 6 dicembre 2002 in cui si afferma che il comma 5 dell'articolo 27 della l.n.166/2002 ha portata generale e riguarda tutti gli strumenti urbanistici attuativi d'iniziativa privata del p.r.g..Ne deriva che è possibile costituire un consorzio tra i compartisti in presenza di proprietari che rappresentino la maggioranza del valore assoluto degli immobili calcolati sull'imponibile catastale.

L'accordo amministrativo di cui all'art. 11 della legge sul procedimento costituisce lo strumento applicativo che determina l'effetto compensativo.

Il meccanismo utilizzato sia in chiave pianificatoria, che compensativa non possiede una base normativa di rango primario che la disciplina . I giudici costituzionali ne hanno riconosciuto la legittimità anche in assenza di specifiche previsioni normative<sup>117</sup>.

Il legislatore ha disciplinato fattispecie assimilabili quali i piani di recupero per le aree lottizzate abusivamente di cui all'art.30 della legge 47/1985, ma con caratteri specifici non suscettibili di estensione analogica.

I punti nodali della legittimità sono legati essenzialmente alla verifica del rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa e del principio di legalità.

Tali soluzioni non possono essere sganciate da un ripensamento delle scelte di pianificazione.

Il procedimento di rimozione dei vincoli urbanistici tramite compensazioni edificatorie non è disciplinato né da leggi regionali, né dagli stessi piani regolatori che introducono tale meccanismo.

Si pone la questione di una potenziale discriminazione tra proprietari espropriati e proprietari compensati in contrasto con l'art.3 della Costituzione.

Ne deriva che tutti i proprietari incisi da vincoli devono essere posti nella condizione di poter beneficiare del meccanismo compensativo, seppur stabilendo priorità temporali o geografiche.

---

<sup>117</sup> Corte Costituzionale, sentenza n.179 del 17 giugno 2009.

Non si riscontra alcuna determinazione in merito alla forma e alla natura giuridica e in quale momento procedimentale introdurre l'atto di offerta al privato per giungere, eventualmente, all'accordo sostitutivo.

Anche i criteri economici sono lasciati alla piena discrezionalità tecnica dell'amministrazione, il rapporto di equivalenza tra volumi e indennizzo deve essere parametrato secondo il principio di proporzionalità.

Le compensazioni volumetriche comportano un costo collettivo, determinando un sovraccarico di volumi ed un consumo di suolo, rispetto al procedimento espropriativo ordinario.

Si rende necessario la determinazione di regole che garantiscano la trasparenza e riducano il rischio di eccesso di potere o dell'irragionevolezza dell'azione censurabile dal giudice amministrativo.

I criteri e le modalità di scambio tra aree cedute e volumi assegnati, nonché la realizzazione di questi ultimi devono essere determinate dalla Giunta comunale.

L'evidenza pubblica può essere una soluzione volta a ridurre le disuguaglianze tra i proprietari<sup>118</sup>.

Attraverso bandi pubblici destinati alle diverse categorie di proprietari e di aree, da una parte quelli incisi dai vincoli espropriativi e dall'altra quelli disposti a cedere parte delle proprie aree per consentire la realizzazione dei volumi compensati, guadagnando a loro volta un indice di edificabilità che non dispongono in precedenza.

L'amministrazione raccolta l'adesione dei proprietari di entrambe le categorie e fissati gli obblighi convenzionali procede alla variazione del piano.

---

<sup>118</sup> P. Urbani, *op. cit.* pag.155.

La perequazione parziale o a posteriori conserva una discriminazione tra i proprietari che rientrano nell'ambito d'applicazione (comparto) del criterio distributivo e quelli che ne sono esclusi.

Tuttavia, anche applicando i criteri perequativi all'intero territorio comunale (c.d. perequazione generale) è solo apparente l'indifferenza tra i proprietari, rispetto all'esercizio del potere di pianificazione, che comunque allo stato produce rapporti differenziati.

## **2.5 La perequazione estesa all'intero territorio comunale. La dimensione territoriale del metodo: perequazione su area vasta**

La perequazione applicata a tutto il territorio comunale è stata esplicitamente legittimata per la prima volta dal legislatore lombardo<sup>119</sup>. Il metodo ha trovato comunque applicazione anche in piani di altre regioni la cui legislazione non la prevede tra gli strumenti urbanistici. Si fonda sul principio di smaterializzazione delle dotazioni volumetriche assegnate ad un fondo sorgente qualificato come "diritto edificatorio" ed è cedibile a titolo oneroso.

La realizzazione delle volumetrie avviene nei fondi accipienti previsti dal piano quali aree di concentrazione necessaria.

L'attuazione del piano urbanistico, che si limita a delimitare e qualificare tali aree, è lasciata alla libera contrattazione dei privati, è il mercato che determina la concretizzazione della perequazione e con essa l'equa distribuzione degli oneri per la realizzazione della città pubblica.

---

<sup>119</sup> Legge regione Lombardia 11 marzo 2005 n.12

Le esperienze di perequazione generalizzata e a priori, operate in Lombardia, hanno dimostrato che non vi può essere un piano perequativo che sia espressione di tecnica oggettiva ed asettica, “scevro da discrezionalità politico-amministrativa” e comunque non “contaminato” dalla contrattazione pubblico-privato<sup>120</sup>.

Tale forma nella variante “pura” si presta solo ad essere applicata nella città di primo impianto o a seguito di eventi distruttivi per la riconfigurazione del tessuto urbano<sup>121</sup>.

Si tratta di fattispecie residuali e di scarsa applicazione.

Diversamente, la pianificazione perequativa generale ha ad oggetto non solo le zone di espansione o di trasformazione, ma anche le zone consolidate e configurate.

Il modello generalizzato, a differenza degli altri, non consente la coesistenza di zonizzazione e ambiti di perequazione.

La conformazione dei suoli non deriva dallo *zoning*, ma da una diversa classificazione dei suoli.

È evidente che il criterio perequativo deve essere modulato diversamente a seconda del territorio su cui va ad incidere, tenendo in considerazione i caratteri, le vocazioni, che costituiscono comunque elementi di disomogeneità oggettiva.

Il processo di formazione della volontà dell’Ente si sdoppia.

In una prima fase vi è la classificazione dei suoli trasformabili e l’attribuzione di un indice edificatorio convenzionale (I.C.E.),

---

<sup>120</sup> S. Pompei, *op. cit.*, pag.132.

<sup>121</sup> S. Perongini, *op. cit.*, in merito alla perequazione generale, l’autore distingue una versione “pura” in cui la perequazione costituisce criterio uniforme del piano, mentre nella variante “mista”, sebbene la perequazione sia applicata a tutto il territorio comunale, ma in misura differente a seconda della zona di destinazione. In tali casi saranno diversi i criteri applicabili per le zone di espansione,rispetto a quelli configurabili nella città consolidata.

successivamente in una seconda fase avviene l'effettiva conformazione del bene attraverso l'assegnazione del carico edificatorio indicato dal piano.

Nelle zone di trasformazione è previsto il riconoscimento di parametri edificatori, tendenzialmente bassi, uniformi per categorie di aree del territorio comunale, sulla base dello "stato di fatto" e "di diritto" esistente .

I suoli sono classificati con criteri preventivi, rispetto alle scelte di piano in formazione e soprattutto non correlati al carico urbanistico definito successivamente dal piano *in itinere*.

A tutte le proprietà immobiliari della stessa classe è riconosciuto in modo uniforme un indice volumetrico, che non coincide con il carico urbanistico previsto dagli obiettivi di piano.

Il meccanismo perequativo accresce l'edificabilità derivante dal piano e una parte di essa viene riservata gratuitamente al Comune per le urbanizzazioni ed i servizi pubblici.

La rimanente quota è destinata a successive convenzioni con i privati, per l'assegnazione di volumetrie aggiuntive.

Viene definito a priori il *quantum* della capacità edificatoria convenzionale e per differenza con la quantità di edificazione necessaria per realizzare il piano viene stimata l'edificabilità destinata alla *res pubblica*.

Il meccanismo genera un'edificabilità pubblica senza suolo acquisita dall'Ente in modo atipico rispetto ai meccanismi appropriativi ed espropriativi tradizionali.

La conversione del parametro edificatorio convenzionale consente di acquisire al patrimonio pubblico aree non determinate da vincoli di

urbanizzazione e dagli *standard*, ma ricavate da un'operazione di sottrazione dell'I.C.E. .

Il procedimento presenta dei tratti di notevole complessità per il difficile inquadramento della discrezionalità, sia dal punto di vista tecnico, che amministrativo.

Il problema è nei limiti dell'azione che non sono indicati dal legislatore. La potestà conformativa è *ab soluta* non solo nei contenuti, ma anche nei tempi e nelle modalità di adozione del provvedimento.

La classificazione preventiva dei suoli costituisce un atto di discrezionalità tecnica, che tende a ridurre il margine di discrezionalità amministrativa riscontrabile nel sistema dello *zoning*, poiché avviene sulla base di elementi riscontrabili "in fatto" e "in diritto".

La complessità dal punto di vista tecnico e giuridico aumenta per le aree consolidate ove i suoli hanno già consumato la propria capacità insediativa edilizia.

In esse i lotti inediti sono spesso non utilizzabili dai proprietari, perché anche a causa delle costruzioni abusive che si sono stratificate nel tempo le aree risultano sature.

Spesso tali aree sono destinate a *standard*.

I diritti delle situazioni giuridiche consolidate sono irreversibili e ciò potrebbe impedire una pianificazione perequativa efficace.

In realtà, per i lotti interclusi ineditabili si potrebbe immaginare un meccanismo di crediti edilizi da poter spendere in aree di espansione.

Tuttavia anche nella città consolidata può essere introdotta un principio di omogeneizzazione dell'ambito attraverso la perequazione tipologica.

In una prima fase viene delimitato l'ambito d'intervento e il Comune individua alcune caratteristiche edilizie che gli edifici devono possedere (altezza, volumetria, ecc.).

Sulla base di tali caratteri d'ambito si opera l'omogenizzazione, consentendo ai privati di effettuare interventi anche radicali (demolizione e ricostruzione) al fine di perequare le caratteristiche degli edifici che in partenza erano differenti.

Altro elemento perequativo che può essere utilizzato per il riordino della città consolidata è la riqualificazione di edifici vetusti tramite la demolizione e ricostruzione in sito o fuori sito previo conferimento di indici di edificabilità premiale.

A questo punto della trattazione è d'obbligo una riflessione sulla delimitazione territoriale del piano urbanistico perequativo e di quanto l'allargamento dimensionale possa incidere favorevolmente sulla composizione dell'equilibrio tra interessi contrastanti.

Il territorio comunale non sempre è la base dimensionale adeguata per una perequazione, che consenta di raggiungere un'eguaglianza sostanziale tra i proprietari.

Il territorio d'area non coincide con il territorio comunale vi è una tendenza secondo cui le scelte strategiche, quali la gestione del territorio, sviluppo e servizi pubblici, non possono esaurirsi in una scelta locale ristretta, ma necessitano di un livello di governo e di programmazione più vasto.

Siamo in tempo di *spendig rewiev* ove gli enti intermedi (Provincia, Comunità montana, Unioni di Comuni) sono stati depotenziati e delegittimati dal legislatore centrale.

In realtà è proprio attraverso l'aggregazione delle funzioni degli ambiti ristretti che si beneficerebbe di un notevole risparmio della cosa pubblica.

L'accorpamento delle funzioni affini e connesse in sede di pianificazione di coordinamento è sancito dall'art.57 del d.lgs. n.112/1998.

I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di matrice costituzionale tendono ad allocare la funzione al livello di governo . Non si tratta solo di prevedere una un'azione amministrativa unificata, ma che essa si traduca in strumenti di pianificazione concordati <sup>122</sup>. La dimensione territoriale e l'individuazione di uno spazio ottimale è cruciale per mettere in atto una strategia perequativa efficace. Emergono i limiti in chiave di programmazione degli ambiti ristretti al territorio comunale, soprattutto in aree geografiche rurali . La crisi dei “comuni polvere” ha determinato la ricerca sospinta anche dai legislatori regionali di un ente intermedio comprensoriale soprattutto per la gestione dei servizi comuni. Si riscontra l'esigenza di identificare un'area socio economica omogenea, rispetto alla quale selezionare gli interessi e programmare le funzioni. Il processo aggregativo e l'identificazione dell'ente intermedio con la l.n.142/1990 si articola in via diretta ed in via indiretta I Comuni ad alta densità demografica che danno vita a conurbazioni meritano, secondo la legge, il livello di governo intermedio delle aree metropolitane. Sono i territori in cui si riscontra autonomamente un'integrazione socio economica e territoriale. In via indiretta, l'aggregazione può provenire anche dal basso dai Comuni senza un'equivalenza predeterminata area vasta, area metropolitana.

---

<sup>122</sup> E.M. Marengi , *Organizzazione giuridica del territorio e dei servizi per area vasta*, testo della conferenza tenuta presso la New York University il 13 aprile 1995.

La sovra località ha non solo forme differenziate, ma vi è una progressione per intensità di gradi di aggregazione, si parte dalla cooperazione per svolgere più funzioni e servizi, fino alla fusione totale. La pianificazione, anche perequativa può essere una di quelle funzioni aggregate che possono transitare dall'area ristretta comunale all'area vasta sovra locale.

La forma dell'ente intermedio titolare della funzione aggregata può realizzarsi, sia come piano della Città metropolitana, sia attraverso le Unioni di Comuni, ma anche con l'associazione di Comuni per l'esercizio in comune della funzione quale frutto dell'accordo tra p.a (art.13, l.241/1990).

Non si tratta di una duplicazione del piano territoriale di coordinamento, resterebbe uno strumento di piano subordinato con i contenuti propri del piano regolatore, ancorché perequativo.

La strategia perequativa applicata su area vasta consentirebbe una maggiore efficienza dello strumento in un ottica di risparmio del suolo e di efficacia della programmazione e dell'azione di governo.

Capovolgendo la prospettiva per i privati i diritti edificatori potranno essere utilizzati in un'area più ampia, creando maggiori opportunità di circolazione.

L'eguaglianza sostanziale necessita di concorrenza e di un'area maggiore al territorio comunale, che possiede in alcune realtà limiti convenzionali non attuali.

La realizzazione di un piano perequativo sovra comunale necessita di una base normativa, che in mancanza di un intervento legislativo statale può provenire anche dal "legislatore locale" nella fonte statutaria.

## 2.6 Gli effetti espropriativi degli strumenti perequativi

La pianificazione perequativa genera un'edificabilità pubblica virtuale, slegata dal suolo e acquisita dall'Ente in modo atipico, rispetto ai meccanismi espropriativi, ricavata dalla differenza tra le quote di edificabilità dei singoli proprietari e il carico edilizio previsto dal piano. Le garanzie per la proprietà sono di fatto assottigliate, il piano perequativo bifasico determina al suo interno una cattura di valore in favore dell'amministrazione.

Si tratta di un'acquisizione di volumi generalizzata, tutti i proprietari ne sono colpiti, ma trattandosi di indici virtuali in cui solo la convenzione con il privato determina la cessione. Tuttavia, la composizione dell'equilibrio per il privato tra aree da cedere e crediti edilizi è frutto della pianificazione e del comportamento negoziale della P.A.

Ci si chiede se questo il prezzo equo da pagare per l'eguaglianza virtuale. I limiti di tale apprensione non sono chiari, non si comprende fino a che punto possa spingersi il Comune nell'acquisire volumetrie da sottoporre a standard urbanizzativi o se tale modalità operativa possa spingersi ed eventualmente con quali garanzie nell'apprensione, *per tabulas*, senza indennizzo, di volumi per opere pubbliche ulteriori.

Il giudice costituzionale ha fornito un'interpretazione estensiva del concetto giuridico di espropriazione, ricomprendendo in essa anche le ablazioni, che non sottraggono un diritto soggettivo, ma riducono il valore del bene, senza che ne sia trasferita la titolarità ad altro soggetto<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> C.f.r. Corte Costituzionale, sentenza n.6 del 20 gennaio 1966 secondo cui: <<per ogni sacrificio di facoltà dominicali, pure e essenziali è necessario accordare un indennizzo>>.

La Corte assoggetta al medesimo regime sia i vincoli preordinati all'esproprio, sia le limitazioni di piano che hanno un contenuto "sostanzialmente espropriativo".

Ciò comporta per entrambe le categorie, che non possono essere reiterati, se non a determinate condizioni e sussiste un onere di indennizzo.

L'obbligo d'indennizzo scaturisce non solo dai vincoli preordinati all'esproprio, ma anche da vincoli che pur non comportando un trasferimento coatto della titolarità del bene incidono profondamente sul godimento al punto da renderlo inutilizzabile per la natura del medesimo, oppure determinando una significativa decurtazione del valore di scambio.

Simili previsioni generano "un'espropriazione di valore" tale da vanificare ogni utilità per il proprietario<sup>124</sup>. Tuttavia, è chiaro che si tratta comunque di un uso improprio del concetto di espropriazione e delle garanzie costituzionale che ne derivano<sup>125</sup>.

Il fine della costruzione è da ricercare non esclusivamente in una forma di garanzia della proprietà, ma nell'esigenza di assicurare la parità di trattamento tra situazioni omogenee di fronte all'esercizio dei poteri di pianificazione dell'amministrazione.

La discrezionalità produce destinazioni diverse per categorie di beni omogenee che a loro volta possiedono statuti dominicali differenziati.

---

<sup>124</sup> I vincoli che comportano assoluta inedificabilità del suolo "incidono in maniera significativa sul godimento del bene e lo rendono inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, diminuendone in maniera significativa il valore di scambio" *ex multis* Consiglio di Stato, sez.IV, sentenza 11 giugno 2013, n.3234; T.A.R., Campania, Napoli, sez.II, 3 maggio 2013, n.2281.

<sup>125</sup> Sul punto confronta M.S.Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, part.479 ss.; G.Motzo, A.Piras, *Espropriazione e "pubblica utilità"*, in *Giur.cost.*, 1959.

Ciò produce disparità tra i proprietari senza alcun onere specifico per il Comune.

Nasce la necessità di porre rimedio “all’ingiustizia economica” con una perequazione tra i proprietari sotto forma risarcitoria o di indennizzo, che possa riequilibrare, in parte, le disparità insite nella pianificazione.

I vincoli che comportavano l’inedificabilità assoluta ai sensi dell’art.2 legge 19 novembre 1968 n.1187 sono stati parificati dalla Corte Costituzionale a quelli espropriativi ai fini dell’indennizzo ai sensi dell’art.42 comma 3 Cost.

Anche il legislatore si è reso parte attiva nel mediare le disparità tra proprietari.

L’art.44 del D.P.R. n.380/2001 rievoca i contenuti della legge *post* unitaria sulle espropriazioni, che prevedeva un’indennità in favore dei proprietari anche qualora non fossero stati soggetti passivi di un procedimento ablatorio reale, ma che avessero subito un danno permanente al proprio diritto dominicale<sup>126</sup>.

Sebbene l’espropriazione di valore sia stata trasfusa in legge, la giurisprudenza ne fa un’applicazione incerta ed incoerente.

In realtà, l’*actio finium regundorum* tra i vincoli conformativi e vincoli sostanzialmente espropriativi non è agevole.

L’elemento dirimente andrebbe ricercato nello “svuotamento incisivo della proprietà” attraverso l’apposizione di un vincolo imposto a titolo singolare dall’Amministrazione su un bene che sia tale da incidere oltre

---

<sup>126</sup> C.f.r. Legge 25 giugno 1865, n.2359 art.46 secondo cui i proprietari non espropriati “i quali dall’esecuzione dell’opera di pubblica utilità, vengano gravati di servitù o vengano a soffrire un danno permanente dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto” hanno diritto ad un’indennità.

ciò che è connaturale al diritto dominicale sul bene quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico<sup>127</sup>.

Tale previsione ricorre nei vincoli che determinano l'assoluta inedificabilità del suolo, che lo rendono inutilizzabile rispetto alla destinazione naturale, diminuendo in modo significativo il valore di scambio e comportando "l'azzeramento del contenuto economico del diritto di proprietà"<sup>128</sup>.

Attraverso l'esame della legittimità di altre tipologie di vincoli con contenuti altrettanto restrittivi per il proprietario il giudice costituzionale e successivamente quello amministrativo non hanno ritenuto di dover salvaguardare il valore economico del bene del privato, ma hanno considerato prevalenti le esigenze di ordinato sviluppo del territorio al fine di tutelare le esigenze storico-artistiche e di conservazione, qualificando tali vincoli come conformativi<sup>129</sup>.

I vincoli di destinazione agricola sono stati qualificati come espressione del potere conformativo, seppure anche essi garantiscono un equilibrato assetto del territorio, preservando le aree verdi libere da costruzioni, mantenendo in capo a proprietari la titolarità del bene a un novero ristretto di facoltà dominicali<sup>130</sup>.

Sono conformativi anche i vincoli di destinazione a verde-pubblico urbano e attrezzato sulla base del presupposto che gli strumenti

---

<sup>127</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza, 29 novembre 2012 n.6094.

<sup>128</sup> Consiglio di Stato, sez.IV, sentenza, 27 dicembre 2011, n.6874.

<sup>129</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez.II, sentenza 7 febbraio 2011, n.1164; T.A.R. Puglia, sez. I, sentenza 6 marzo 2003, n.734; Consiglio di Stato, Ad. plen., 19 marzo 1985 n.6.

<sup>130</sup> T.A.R. Lazio, sez. II *bis*, sentenza 18 aprile 2011, n.3347; Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 10 aprile 2002, n.1974.

urbanistici consentono un'utilizzazione del bene, seppur vincolata, dando la possibilità al privato di realizzare, su propria iniziativa o in forma promiscua (pubblico-privato), attrezzature per il gioco dei bambini o aree per lo svago<sup>131</sup>.

Alle medesime considerazioni si giunge anche per i vincoli di destinazione a verde privato<sup>132</sup>, nonché per la destinazione a parcheggi<sup>133</sup> e ai vincoli di destinazione dell'aree ad edilizia scolastica<sup>134</sup>.

Il legislatore nonostante gli indirizzi ondivaghi della giurisprudenza amministrativa con le norme citate equipara le categorie dell'espropriazione di valore con i vincoli ablatori reali, aderendo implicitamente alla teoria che conferisce all'espropriazione sostanziale pari dignità giuridica e garanzie (indennizzo) costituzionali.

Seppure in astratto le diminuzioni di valore del bene sono riconducibili a numerose tipologie di vincoli, in concreto, l'applicazione risulta limitata a causa dell'incertezza dei confini cui si presta l'espropriazione di valore.

Dalla giurisprudenza si ricava che non è in dubbio la legittimità costituzionale delle leggi che comprimono anche in modo incisivo le facoltà di utilizzazione e di determinate categorie di beni senza alcuna previsione di un indennizzo, ma viene in rilievo, se e in che misura, tale compressione possa legittimamente pervenire dalle disposizioni dei piani urbanistici.

---

<sup>131</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 13 aprile 2012, n.2116; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, sentenza 4 aprile 2012, n.1573.

<sup>132</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 18 maggio 2012, n.2919.

<sup>133</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 3 dicembre 2010, n.8531.

<sup>134</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 22 novembre 2013, n.5538.

In particolare, il riferimento alla strategia congiunta di previsioni perequative e compensative che prevedono meccanismi attraverso cui l'amministrazione induce i privati a cedere aree, realizzare opere di urbanizzazione, pagare oneri a fronte della corresponsione di indici di fabbricabilità aggiuntivi potrebbe determinare, e in alcune fattispecie è stata accertata l'illegittimità per una sostanziale espropriazione di valore a favore dell'Ente<sup>135</sup>.

La perequazione non è legittima per giustificare la riduzione o l'azzeramento della capacità edificatoria del suolo, configurandosi, invece, in tale fattispecie come una forma larvata di espropriazione illegittima.

Si pone, inoltre, il problema della differenziazione che proviene dall'atto amministrativo e non dalle qualità del bene, così come individuate dalle categorie tipizzate dalla legge.

Per i beni indifferenziati la funzione sociale del bene è mediata dalla discrezionalità dell'Ente pianificatore che specifica la destinazione che devono assumere, sulla base delle necessità della comunità di riferimento.

Allo stato attuale, la corrispondenza tra le plurali esigenze della comunità e la pianificazione è l'unico parametro, seppur amplissimo, e

---

<sup>135</sup> C.f.r. Consiglio di Stato, sez. IV , sentenza 16 gennaio 2012, n.119. Il Supremo Collegio amministrativo nel riformare la sentenza di primo grado sulle nuove disposizioni del P.R.G ne ha dichiarato l'illegittimità poiché queste ultime nel prevedere la possibilità di compensazione pecuniaria delle scelte peggiorative in termini di volumetrie rispetto alla destinazione precedentemente impressa ai suoli. Il nuovo piano limita il meccanismo compensativo in esame solo ai proprietari incisi direttamente da uno strumento urbanistico limitato definito "Piano delle certezze", lasciando senza alcun ristoro i proprietari penalizzati dalle previsioni del nuovo piano. Tale differenziazione è apparsa irragionevole oltre che posta in violazione del principio di eguaglianza.

non immediatamente riscontrabile, di ragionevolezza delle scelte discrezionali.

La valutazione delle cose indifferenziate subisce una valutazione politica degli interessi pubblici e non può essere effettuata dalla legge, perché in contrasto con i connotati della norma di legge, generale e astratta.

Sarebbe impensabile affidare alla legge l'individuazione di tutte le categorie di cose immobili e di tutte le singole cose esse comprese con le relative destinazioni.

L'equiparazione delle categorie di cose, con i rispettivi regimi, definite dalla legge a quella derivanti dai piani appare una soluzione indispensabile per la tenuta del sistema vigente.

Vi è un problema di strumenti di regolazione e di tutela.

La funzione sociale è sempre stabilita dalla legge in via diretta o in via mediata.

A monte la legge quale fonte primaria dovrebbe disciplinare efficacemente i poteri pubblici di pianificazione al fine di evitare distorsioni, parzialità, carenze istruttorie e di partecipazione. Il procedimento dovrebbe essere posto quale garanzia dei diritti dei proprietari e non come strumento di legittimazione di un potere pubblico senza limiti.

Allo stesso modo il sindacato giurisdizionale dovrebbe valutare anche i rapporti giuridici sottostanti e non limitarsi ad esaminare la legittimità formale degli atti.

A valle è compito dell'autorità di piano individuare le categorie di cose di un determinato territorio, secondo le diverse vocazioni, naturali economiche sociali che possiede, tenendo conto degli interessi e dei bisogni della comunità.

Il problema nella fase discendente è di contenimento della discrezionalità, il vuoto di tutela non può essere adeguatamente riempito solo dalla legge ordinaria.

In realtà, le differenziazioni ed i caratteri di un territorio comunale e le relative vocazioni hanno una specifica *sedes materiae* programmatica e normativa, come si dirà nelle conclusioni, indicato nello Statuto comunale dalla Carta costituzionale (art.114) così come modificato dalla Riforma costituzionale devolutiva del 2001.

## **2.7 Discrezionalità e tecnica nell'elaborazione del metodo e nella classificazione dei suoli**

La diseguaglianza tra i proprietari costituisce un effetto dell'esercizio del potere discrezionale di pianificazione.

La perequazione tende a ridurre le diseguaglianze dei privati nei confronti della P.A., legando le proprie statuizioni classificatorie ad elementi tecnici, volti a ridurre lo spettro della discrezionalità dell'Ente, rispetto alla tecnica pianificatoria dello *zoning*.

Ne deriva che la perequazione è metodo ed è tecnica in cui vi è poca pianificazione<sup>136</sup>.

La discrezionalità, seppur limitata e razionalizzata, viene sublimata nella tecnica, ma non può essere radicalmente esclusa dalla manovra.

Nel metodo la discrezionalità ed il potere di pianificare si estrinsecano almeno in due momenti prodromici alla conformazione della proprietà in chiave perequativa: nella scelta dei criteri di classificazione dei suoli e

---

<sup>136</sup> E.M. Marengi, *Introduzione*, a S. Perongini, *op.cit.*

nella costruzione della dinamica del meccanismo perequativo la cui applicazione determina gli effetti indicati dal pianificatore quali obbiettivi da perseguire.

Gli strumenti perequativi per conseguire l'utopica eguaglianza tra i proprietari sono costruiti attraverso meccanismi procedurali non delineati da fonti normative adeguate e risentono delle tecniche elaborate degli urbanisti e dalla volontà di sperimentazione degli enti locali.

Ogni piano ha la propria formula perequativa espressione dell'autonomia e dell'esercizio della funzione nel governo del territorio.

La tecnica viene calibrata in base alle esigenze del territorio, della comunità e dello sviluppo economico da perseguire nel piano.

La perequazione costituisce uno strumento per il raggiungimento degli obbiettivi che il piano intende perseguire.

Nel piano urbanistico di Cortina d'Ampezzo sono stati inibiti in modo generalizzato gli interventi di nuova edificazione ai proprietari dei suoli.

Le volumetrie previste sono state tutte concentrate per la realizzazione di alloggi popolari in favore dei residenti a causa dell'alto valore degli immobili e alla conseguente difficoltà di accedervi da parte dei cortinesi.

La tecnica pianificatoria impiegata, che è stata definita perequativa, sebbene si discosti dalle tecniche utilizzate in altri piani, ha il pregio di azzerare radicalmente la disegualianza tra i proprietari<sup>137</sup>.

Viene cancellato il contenuto discrezionale potenzialmente distorsivo del meccanismo pianificatorio "perequativo", in quanto non vi è differenziazione edificatoria tra i suoli, poiché manca l'equa

---

<sup>137</sup> C. Cacciavillani, *La perequazione urbanistica nell'esperienza italiana*, in AA.VV. *Perequazione urbanistica materiale per la comparizione giuridica*, a cura di D. D'Orsogna, Giappichelli, Torino, 2015.

distribuzione di vantaggi e oneri derivanti dalla trasformazione del territorio.

Con la scelta di piano operata dal Comune di Cortina si realizza l'eguaglianza formale e sostanziale tra i proprietari, ma il modulo utilizzato seppur legittimo, poiché espressione a monte del potere orientato verso lo sviluppo complessivo e armonico del territorio, costituisce un caso unico e per le specificità che possiede non esportabile ad altre realtà, ma dimostra la strumentalità della tecnica rispetto agli obiettivi degli strumenti urbanistici<sup>138</sup>.

La tecnica perequativa possiede un contenuto discrezionale.

L'esecuzione è subordinata all'obbligo di effettuare un'adeguata e preventiva attività istruttoria in relazione alla portata degli interessi pubblici e privati coinvolti.

La classificazione dei suoli, secondo la teoria proposta dagli urbanisti e recepita nei piani vigenti, deve essere ancorata allo "stato di fatto" e allo "stato di diritto"<sup>139</sup>.

Ciò determina una riduzione della discrezionalità, perché le scelte conformative dell'amministrazione sono vincolate da atti di discrezionalità tecnica, classificando preventivamente i suoli.

Tale impostazione è in linea con quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.38 del 1966 in cui è stata riconosciuta la legittimità della discrezionalità dei Comuni, sia per ciò che concerne la ripartizione in zone del territorio comunale, sia per il regime imposto alle proprietà ivi insistenti.

---

<sup>138</sup> T.A.R.Veneto, sez.I, sentenza n.976/2005; T.A.R. Veneto, sez. I, n.2645/2008; Consiglio di Stato, sez.IV, sentenza n.2790/2012.

<sup>139</sup> S.Pompei, *op.cit.*

In via preliminare, la Corte ebbe ad affermare in merito al P.R.G. tradizionale, che “l’attribuzione del potere discrezionale è da ritenere legittima solo qualora nella legge ordinaria siano contenuti elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell’amministrazione”.

Il giudice delle leggi specifica che la legge deve prevedere gli elementi di carattere tecnico a cui vincolare l’esercizio discrezionale del potere pianificatori, in quanto “ non si tratta di discrezionalità indiscriminata e incontrollabile bensì di discrezionalità tecnica”, la quale “importa che l’attività normativa devoluta all’amministrazione si deve svolgere entro determinati confini di carattere obbiettivo”.

I primi si sostanziano in elementi oggettivi tali da identificare una categoria di aree omogenee la cui individuazione può essere verificabile anche successivamente o in un eventuale fase giudiziaria di controllo dell’operato dell’amministrazione.

I criteri di classificazione forniscono l’elemento tecnico per la sistemazione del territorio perequato in classi e sottoclassi.

Per le aree di espansione si individuano con la presenza di opere di urbanizzazione il collegamento ad infrastrutture, esistenza e con altre zone già consolidate.

I criteri giuridici sono in questa fase secondari, perché determinati dalla destinazione del suolo effettuata nella pianificazione vigente, che ne determina l’eventuale edificabilità.

Più è precisa dal punto di vista tecnico e giuridico la redazione delle categorie e dei criteri che devono possedere i terreni, minore sarà il

grado di alea a cui il proprietario sarà sottoposto nell'attribuzione dell'indice potenziale di edificabilità<sup>140</sup>.

Le classi omogenee per caratteri tecnici e giuridici comportano l'attribuzione di un omogeneo indice di edificabilità virtuale slegato da eventuali diritti acquisiti.

In realtà, l'indice edificatorio non comporta alcun diritto, ma una mera aspettativa all'edificazione che può essere contraddetta da eventuali successive scelte di piano.

Risulta chiaro che se non si riconosce un valore giuridico alla classificazione dei suoli il potere conformativo resta assoluto, o quasi, non discostandosi per intensità e garanzie dalla tradizionale zonizzazione.

Dove vi è discrezionalità, lì vi è esercizio del potere al quale vi deve corrispondere un sistema di garanzie per il privato.

Nella perequazione generalizzata il riferimento ad una classificazione su criteri tecnici e giuridici possiede la funzione di garanzia volta ad ancorare le scelte di piano ad una classificazione legata a parametri certi.

Vi è un vuoto di disciplina legislativa che orienti l'esercizio del potere, ma vi è anche un vuoto nell'autonomia normativa dell'ente locale che non si auto vincola, attraverso la determinazione di criteri perequativi, certi, oggettivi e ripetibili che siano la base d'esercizio del potere<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> E. Micelli, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio, Venezia, 2004, pag.35 e ss. L'autore individua cinque classi in cui può essere suddiviso il territorio comunale : territorio urbano consolidato, territorio urbano marginale, territorio preterurbano, territorio quasi urbano, territorio libero e in relative sotto classi.

<sup>141</sup> E.Boscolo, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2010,n.1, pagg.104 e ss.

## 2.8 Classificazione dei suoli. La *reformatio in pejus* degli indici convenzionali nell'esercizio del potere conformativo.

In sede di classificazione dei suoli e di attribuzione degli indici di edificabilità la scelta dei criteri tecnici e giuridici avviene in assenza di un'indicazione legislativa espressa è esercitata dall'amministrazione attraverso l'esplicarsi del pieno esercizio del potere d'autonomia. È evidente la distonia con altri sistemi, in particolare con il modello francese, ove è la legge ad indicare i coefficienti di edificabilità in rapporto al suolo e la delimitazione territoriale in cui si applicano, mentre agli enti locali è riconosciuta esclusivamente l'autonomia di recepire o meno tali forma perequative negli strumenti di pianificazione<sup>142</sup>.

In Italia tali garanzie non sono previste e il comune potrà rivedere le proprie statuizioni, rideterminando le classi dei suoli e i relativi indici di

---

<sup>142</sup> La tecnica adottata in Francia prevede (Loi n.75-1328 du 31 décembre 1975) l'attribuzione di un *plafond légal de densité*(PLD) che consiste nella fissazione di un massimo di metri quadrati edificabili per metro quadro di terreno su cui si costruisce e che costringe il costruttore ad acquistare virtualmente la quantità di terreno supplementare qualora superasse il limite. Si tratta di una misura fiscale con cui la legge nazionale fissa ad 1 il coefficiente di edificabilità in provincia e 1,5 a Parigi. Oltralpe tale sistema risulta accantonato, perché in contrasto con l'orientamento teso ad aumentare la densità del tessuto urbano, evitando il consumo di suolo vergine. Ulteriore meccanismo perequativo utilizzato è il *Coefficient d'occupation des sols* attraverso cui i Comuni possono prevedere per ogni area di piano un COS che consiste in una proporzione tra la superficie del terreno e la superficie edificabile. Il sistema è reso più agile attraverso la possibilità di vendere il diritto edificatorio, tale possibilità è stata limitata alle sole zone non urbane. Entrambe le tecniche sono in disuso (G.Kalflèche, *L'esperienza francese della perequazione urbanistica*, in A.A.V.V., *Perequazione urbanistica materiali per la comparazione giuridica*, a cura di D.D'Orsogna, Giappichelli, Torino, 2015). In Francia il problema perequativo è meno sentito rispetto all'Italia in quanto le *servitude d'urbanisme* (vincoli urbanistici) per disposizione di legge non sono indennizzabili ne deriva che il sistema non crea disuguaglianze.(E. Ferrari, *Diverse strade della perequazione in sistemi giuridici diversi in Ibidem*).

fabbricabilità, alterando i rapporti di “equilibrio” tra i proprietari attribuiti in sede di classificazione.

Nella pianificazione perequativa generalizzata si pone il problema della *reformatio in pejus* in una duplice veste giuridica differenziata per gli effetti e le garanzie.

Da una parte gli indici convenzionali attribuiti in sede di classificazione e non convalidati dalle scelte conformative del piano e dall'altra le aree dichiarate nel piano come trasformabili e successivamente a seguito di una variante, destinate ad altro uso.

Nella prima fattispecie la classificazione dei suoli con la relativa attribuzione dell'indice crea un'aspettativa nel privato e non un diritto<sup>143</sup>. La classificazione è solo la fase prodromica all'attuazione delle scelte che l'amministrazione effettuerà in sede di conformazione attraverso le disposizioni del piano urbanistico.

Il P.R.G. non perde il proprio valore, resta lo strumento principale della pianificazione dei suoli, con esso l'amministrazione detta la disciplina dei terreni perequati, poiché l'assegnazione dell'indice convenzionale di edificabilità (I.C.E.) nella fase classificatoria non incide ancora sullo *status* proprietario del bene immobile.

È sempre attraverso il piano che si determina la conformazione e si individua il livellamento delle varie aspettative edificatorie, rendendole effettive *in situ* o trasferendole in “zone di atterraggio”, dove il Comune intende concentrare i volumi.

Con l'approvazione del P.R.G. o di una variante, si fissano le modalità ed i tempi di realizzazione dell'indice ed è solo in tale momento, che

---

<sup>143</sup> P.Urbani, *Urbanistica solidale*, op.cit. pagg.161 e ss.

l'aspettativa edificatoria si distacca dall'irrilevanza giuridica e diviene concreta opportunità.

I criteri di classificazione e la suddivisione in classi e sotto classi dei suoli a cui applicare gli indici deve essere motivata in sede di redazione.

Risulta chiaro che la classificazione costituisce comunque una "precedente" valutazione da cui l'amministrazione potrà discostarsi in sede di conformazione pianificatoria solo motivando adeguatamente le ragioni di un'eventuale scelta peggiorativa per il privato.

Inoltre, un sottodimensionamento conformativo degli indici dovrà essere esteso a tutti i suoli appartenenti ad una determinata classe a meno che non sussistano ragioni specifiche ambientali, che giustifichino un trattamento differenziato.

Vi è sicuramente un interesse legittimo del privato al corretto esercizio dell'azione amministrativa, tuttavia sono necessari parametri e criteri stabili di riferimento su cui valutare il legittimo esercizio del potere in sede di controllo anche giudiziale.

Ne deriva che l'aspettativa "qualificata" del proprietario al conseguimento di un indice omogeneo agli altri suoli della medesima classe costituisce un limite blando del potere conformativo in assenza di parametri oggettivi e "ripetibili".

Nei piani perequativi comunali vigenti, per ovviare al problema *de qua* si è orientati ad attribuire in sede di classificazione indici bassi di edificabilità al fine di non creare eccessivi squilibri tra le categorie dei suoli, ma soprattutto per non alimentare l'aspettativa edificatoria di alcune categorie di proprietari<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Il riferimento è in particolare al piano urbanistico della città di Roma approvato nel 2008.

Viene operato un consistente sottodimensionamento delle potenzialità edificatorie, rispetto al carico volumetrico approvato in sede di piano. Tale strategia induce il privato a dover necessariamente trattare con l'amministrazione per potere accedere a volumetrie aggiuntive ed effettuare l'intervento edilizio.

Nel P.R.G. tradizionale al fine di produrre consenso si tendeva a sovradimensionare il fabbisogno abitativo, creando soprattutto in grandi città l'esigenza di ridurre in un secondo momento l'espansione edilizia. Tale fattispecie non è sovrapponibile al caso in cui alla previsione di un indice in sede di classificazione e poi nelle successive fasi di approvazione del piano il Comune si determini nel piano nel senso di non permettere la spendibilità sulle aree di proprietà del privato.

In tale caso, sarà onere del Comune indicare le aree di trasformazione dove spendere l'indice di edificabilità concesso.

Diversamente, la determinazione di una previsione peggiorativa apposta con una variante successiva incide non solo sul piano, ma trascina anche la classificazione del suolo e l'indice di edificabilità attribuito.

Il potere discrezionale in tale fase ha come unico limite l'affidamento del privato.

Il procedimento perequativo è a formazione progressiva e crea un crescente affidamento dei proprietari.

Pur non essendo sostenibile un piano con previsioni immodificabili è necessario valorizzare la partecipazione dei privati in un'ottica consensuale di esercizio del potere, sia nella fase di formazione della volontà pubblica e di bilanciamento degli interessi pubblici e privati, sia come già accade, nella fase attuativa delle previsioni di piano perequativo .

Tale soluzione consente da una parte di mitigare attraverso accordi preventivi gli interessi dei privati in funzione di un miglior assetto del territorio da trasformare e dall'altra incanala e predetermina la potestà pubblica.

Un'ulteriore soluzione potrebbe derivare dalla previsione nel piano perequativo di meccanismi compensativi in favore del privato, che subisce con successive varianti conformative un dimensionamento peggiorativo degli indici di edificabilità da concentrare sempre in una fase di dialettica consensuale per l'attuazione del piano.

## CAPITOLO III

### **Strategie comunali di perequazione e disciplina della proprietà nelle pronunce del giudice amministrativo**

#### **3.1. I piani comunali: alla ricerca di “un’equa” perequazione. Perequazione “dal basso” e perequazione “dall’alto”**

Il processo di formazione della disciplina degli strumenti perequativi si è sviluppato seguendo una direttrice gerarchica atipica, dal basso verso l'alto.

Il vuoto nella legislazione statale ha determinato un equilibrio fragile, dove gli strumenti urbanistici comunali sono divenuti il centro propulsivo d’innovazione con l’introduzione di meccanismi perequativi tra i metodi di conformazione dei suoli.

Le strategie perequative degli strumenti urbanistici comunali costituiscono il frutto della contaminazione tra tecniche perequative e compensative.

I piani possiedono una doppia veste, sono utilizzati sia quale strumento di attuazione della perequazione, sia quale strumento di regolamentazione, a monte, del medesimo processo perequativo.

Le leggi regionali nella maggior parte dei casi hanno determinato solo i fini generali ed i principi programmatici della perequazione, lasciando ai Comuni margini di manovra ampi<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> C.f.r. cap.II, paragrafo 2.1

Il pianificatore comunale determina attraverso gli strumenti di piano “il metodo” e allo stesso tempo è responsabile dell’esercizio del potere al fine di attuare in funzione perequativa e solidaristica il piano.

Tuttavia, dalla forma e dalla collocazione dei contenuti negli strumenti urbanistici si rilevano delle evidenti criticità.

In primo luogo vi è un problema di tutela del privato che attraverso un medesimo atto (piano urbanistico o variante), nel medesimo tempo subisce, seppure in modo attenuato dalla consensualità, il potere dell’Ente che autodisciplina la propria funzione.

Tale costruzione può stridere con le esigenze di tutela della proprietà.

Atteso che la perequazione non si limita esclusivamente a conformare il diritto di proprietà, ma può incidere profondamente su di essa, determinando anche una separazione tra *ius edificandi* e suolo.

La propulsione ascensionale ha consentito, fino ad oggi, una legittimazione precaria, secondo una parte della dottrina, della pianificazione perequativa.

Il riferimento più noto di P.r.g. perequativo è il piano di Roma approvato nel 2008<sup>146</sup>.

Strumento complesso di perequazione generalizzata mista in cui si coniugano la strategia perequativa, conferendo alle proprietà un *plafond legale di densité*, mentre le previsioni del N. T. A. in ottica compensativa riconoscono una premialità edificatoria, avocata in parte al Comune che la riserva a finalità generali.

---

<sup>146</sup> Approvato dal Consiglio comunale con Delibera n.18 del 12 febbraio 2008, pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio il 14 marzo 2008.

Per l'edilizia popolare il Comune impone anche un contributo straordinario al proprietario, che accede all'accordo con l'Ente per l'utilizzo dei volumi premiali.

I meccanismi perequativi/compensativi non rientrano nella categoria del dovere, né in quella dei diritti, bensì trattasi di oneri al fine di raggiungere un risultato (volumetrie aggiuntive) da parte dei proprietari.

La strategia posta in essere dalle previsioni pianificatorie deve essere incentivante e vantaggiosa per il proprietario, il rischio è quello di lasciare inattuato le previsioni di piano.

Si tratta di norme di relazione che implicano necessariamente l'intervento in chiave economica del privato, non basta solo un mero consenso all'esercizio dell'azione amministrativa.

Ne deriva che gli obiettivi di piano devono essere necessariamente condivisi con i proprietari in una fase anteriore in cui vi sia un momento partecipativo costruttivo.

La consensualità nella manovra urbanistica perequativa assume un ruolo propulsivo.

I segmenti partecipativi non possono essere più limitati alla fase procedimentale dell'approvazione del piano in termini di rilievi allo strumento urbanistico.

La ricerca di obiettivi condivisi va svolta già nella fase di progettazione dello strumento, mentre nella fase di esecuzione del piano prevale la logica della contemperazione con gli interessi in gioco.

Il P.R.G. deve comunque prevedere la concentrazione delle volumetrie nei comparti di atterraggio, se l'operazione non riesce i comparti perequati ne risentono per la mancanza delle volumetrie assegnate, l'edificabilità resta teorica.

È il caso del piano di Torino dove la cintura verde denominata “parco delle colline” è rimasta inattuata per il basso indice di edificabilità assegnato ai suoli, .

L'indice convenzionale di edificabilità riguarda esclusivamente la proprietà privata, mentre nell'edificabilità effettiva fissata dal piano rientrano anche i volumi utilizzati per l'utilità collettiva.

Il meccanismo deve prevedere strumenti compensativi volti ad acquisire le aree su cui collocare i volumi di matrice pubblica.

Nel P.R.G della Capitale è invalsa la strategia della perequazione "dal basso", secondo cui ai suoli viene attribuito un indice di edificabilità minimo<sup>147</sup>.

Ciò implica che l'edificabilità effettiva assegnata dalle diverse classi dal piano rimane nelle mani dell'amministrazione che ne potrebbe fare un uso "calmierato", riassegnando i volumi dietro concessione onerosa. Tale soluzione riduce drasticamente il valore della rendita.

Nel piano di Roma non ci si è limitati a “raffreddare” il diritto di proprietà, ridimensionando la misura dello *ius aedificandi* connaturato alla proprietà del suolo.

È qualcosa di più, l'I.C.E. assegnato ai privati non è sufficiente a coprire il fabbisogno edificatorio del piano, ma a ciò sopperisce l'edificabilità aggiuntiva fissata dal P.R.G. e ceduta consensualmente dall'ente dietro corresponsione di un contributo oneroso.

Il Comune acquisisce attraverso gli strumenti urbanistici, in modo generalizzato, più della metà dell'edificabilità prevista.

---

<sup>147</sup> A.A.V.V. *L'urbanistica italiana dopo la sentenza del TAR sul P.R.G. di Roma*, Gangemi, Roma, 2016.

In tal modo si incide sulla proprietà privata e sul valore economico dei suoli trasformabili, senza che vi sia una disciplina a monte che definisca i criteri e il procedimento di quello che sembra essere un "esproprio" dello *jus aedificandi*, avvicicabile alla categoria dell'espropriazione di valore.

Il privato paga un contributo straordinario per poter effettuare l'intervento edilizio.

Vi è una cattura da parte dell'amministrazione dell'incremento di valore derivante dalla richiesta del privato di maggiore volumetria.

Il Comune, secondo il sistema citato, diverrebbe non solo il titolare del potere conformativo, di classificazione dei suoli e di attribuzione degli indici di edificabilità, ma detiene anche la gestione dei diritti edificatori attribuiti *de plano* al Comune.

Si pone quindi il problema della trasparenza dell'assegnazione dei volumi, mediante procedura ad evidenza pubblica, trattandosi di beni pubblici, seppur immateriali.

Andrebbero fissati preventivamente i criteri del bando di gara se sottoposta ad offerta più vantaggiosa o più bassa oltre che sui tempi, modalità e oneri del procedimento.

L'asta dei diritti edificatori deve garantire un accesso egualitario da parte dei proprietari, che si trovano nelle medesime condizioni di piano alle volumetrie premiali spendibili negli ambiti di trasformazione.

Le posizioni prioritarie devono essere fondate su ragioni dimostrate.

Diversa è l'impostazione e la strategia attuata nella c.d. perequazione "verso l'alto" in cui si riconosce un indice convenzionale vantaggioso per i proprietari in rapporto alla classificazione dei suoli.

In questo modo si riduce la possibilità di acquisizione di un patrimonio volumetrico a disposizione del Comune. Tuttavia, per raggiungere gli

obbiettivi pubblici il piano potrebbe subordinare l'esercizio dello *ius aedificandi* all'impegno da parte della proprietà a cedere delle aree per servizi in misura maggiore allo standard di legge o disporre l'onore di realizzare opere di urbanizzazione<sup>148</sup>.

In questo caso il piano richiede maggiore cooperazione tra pubblico e privato, rapporto che dovrebbe essere meno conflittuale dato l'alto indice edificatorio già attribuito.

Il privato parte da una situazione più definita e chiaramente di vantaggio rispetto al sistema utilizzato nella Capitale.

La sperimentazione in ambito comunale è orientata alla ricerca della formula perequativa che possa adattarsi al territorio e alla comunità, che vada oltre la mera eguaglianza tra i proprietari.

Il rapporto di equilibrio che può essere ben bilanciato per un territorio può non esserlo per un altro con differenti caratteri oltre che esigenze e obiettivi.

L'eguaglianza formale tra i suoli non è un obiettivo conseguibile con lo strumento pianificatorio, ciò che invece è possibile conseguire con la perequazione è una manovra che assicuri una proporzione ben bilanciata di oneri e vantaggi per i proprietari .

### **3. 2 Il superamento della “violazione di legge” dei piani perequativi e la legittimazione giurisprudenziale**

---

<sup>148</sup> A. Coppola, *Perequazione e compensazione in urbanistica. Il primato dell'interesse generale nella pianificazione urbanistica.*, Le penseur, Brienza, 2014.

La conformazione dei suoli attraverso metodi perequativi è divenuta parte degli strumenti ordinari di pianificazione territoriale.

La legittimità dei modelli perequativi e compensativi sviluppatasi nella prassi comunale è stata sottoposta al vaglio del giudice amministrativo, esaminando tre categorie di questioni.

*In primis* si è constatato la legalità del metodo, successivamente sono state prese in esame i limiti posti alla discrezionalità dell'azione pianificatoria ed infine si sono valutate le iterazioni con la disciplina della proprietà privata.

In assenza di una disciplina legislativa vi è stata una legittimazione giurisprudenziale del metodo perequativo.

Il diritto pretorio ha svolto un ruolo di supplenza del legislatore statale e regionale.

La verifica del rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa e del rispetto dei principi generali e costituzionali della materia urbanistica da parte dei piani perequativi è stata condotta in un primo momento solo in riferimento a strumenti parziali di perequazione. Si è posto il problema se fosse possibile l'applicazione di una tecnica pianificatoria innovativa, diversa da quella delineata dalla legge statale, perché disancorata dallo *zoning* di cui al d.m del 1968 e in possibile contrasto con il principio di tipicità degli atti amministrativi.

La legittimità del metodo perequativo inteso come strumento di pianificazione comunale, dopo alcune pronunce sfavorevoli<sup>149</sup>, si è definitivamente affermata “non essendo di per sé vietato dalla legge e non presentando aspetti di illogicità o irrazionalità, essendo espressione

---

<sup>149</sup> T.A.R., Veneto, sez. II, sentenza n.775 del 28 febbraio 2005. Riformata in secondo grado da Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.216 del 22 gennaio 2010.

di un approccio diverso al problema dell'organizzazione del territorio”<sup>150</sup>.

Il Comune essendo titolare del potere di pianificazione possiede un ampio spettro di discrezionalità nell'esercizio di tale potere che comprende anche la possibilità d'inserire tecniche perequative e compensative nel piano urbanistico tradizionale.

Inoltre, la previsione di oneri “esorbitanti” da parte dei comuni a carico dei privati in esecuzione delle disposizioni di piano costituisce un tema che pone criticità, sia sotto il profilo della disciplina dello strumento consensuale utilizzato con il privato e del valore da attribuirvi (*infra*, cap.IV), sia sul rispetto dell'azione amministrativa del principio di legalità in assenza di una disposizione legislativa espressa.

Il consenso del privato permette un aggiramento del principio di cui all'art.23 Cost. a nulla rilevando che le previsioni della convenzione possano eccedere gli oneri di urbanizzazione<sup>151</sup>.

Tuttavia, sono stati rinvenuti casi in cui utilizzando il sistema perequativo parziale per delimitati ambiti di trasformazione i comuni chiedano ai privati un ingente valore in termini di aree da cedere, opere di urbanizzazione o edilizia sociale.

Si tratta di contributi straordinari giustificati dalle plusvalenze conseguibili dai privati e derivanti dalla concessione dell'edificabilità dell'area da parte dell'Amministrazione.

---

<sup>150</sup> T.A.R, Veneto, sez. I, sentenza 19 maggio 2009 n.1504. La fattispecie è rilevante, perché il Comune di Schio ha adottato nel 2001 e approvato nel 2003 un piano urbanistico, utilizzando tecniche perequative ancor prima che il legislatore regionale prevedesse espressamente l'istituto perequativo con la legge reg. Veneto n.11/2004.

<sup>151</sup> T.A.R, Lombardia, Brescia, sentenza 27 maggio 2005, n.784.

Si è posto anche il problema della legittimità della previsione in una zona di trasformazione di una consistente riserva al Comune di volumetrie sottratte alle quantità concesse ai privati.

In realtà, tali previsioni appaiono preordinate a comprimere in maniera indiscriminata le potenzialità edificatorie dell'area d'intervento, riducendone il valore a discapito dei proprietari.

In tal modo si pone un vincolo espropriativo indiretto, di valore e anomalo, rispetto ai principi costituzionali, perché non soggetto ad indennizzabilità.

Tale previsione è stata dichiarata illegittima dal giudice amministrativo, perché la riserva di proprietà alla mano pubblica non è sorretta da alcuna previsione normativa primaria e risulta essere una compressione ingiustificata in contrasto con le garanzie del diritto di cui all'art.42 della Carta costituzionale<sup>152</sup>.

Determinate è stata la pronuncia del Consiglio di Stato sul P.R.G. di Padova che ha ribaltato la decisione di primo grado, ricostruendo l'utilizzo del metodo perequativo non come una sostanziale espropriazione della capacità edificatoria, nel caso di specie era stata sostenuta una reiterazione del vincolo in violazione dei diritti dei ricorrenti, ma "tale metodica permette infatti il trasferimento della capacità edificatoria del lotto originario nell'area destinata alla costruzione effettiva, senza alcuna espropriazione, palese o occulta"<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> T.A.R., Veneto, sez. I, sentenza n.1356/1997 confermata dal Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 21 agosto 2006, n.4833. con cui sono state annullate le disposizioni del P.R.G. del Comune di Bassano del Grappa che prevedevano nelle NTA una riserva comunale del 50 % delle volumetrie concesse ai privati.

<sup>153</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.216 del 22 gennaio 2010. L'art.16 delle NTA del PRG di Padova prevede che l'indice di edificabilità sia riferito alla superficie territoriale di zona, quindi all'intera area di proprietà dei privati. Sulla stessa delimitazione spaziale si

Inoltre, la cessione delle aree alla mano pubblica, secondo le norme tecniche di piano non è in alcun modo subordinata o collegato al calcolo delle volumetrie realizzabili nell'area di trasformazione.

In forza del principio di tipicità e nominatività degli strumenti urbanistici, che discende dal più generale principio di legalità e di tipicità degli atti amministrativi, l'Amministrazione non può dotarsi di piani urbanistici i quali, per "nome, causa e contenuto", si discostino dal *numerus clausus* previsto dalla legge<sup>154</sup>.

L'Amministrazione comunale può pertanto introdurre varianti e modifiche nella disciplina di dettaglio degli strumenti urbanistici, a condizione che ciò non comporti una deviazione di essi dal modello legale rispetto alla "causa", ossia alla loro funzione tipica quale individuata dal legislatore, ovvero al "contenuto", ossia a quello che dovrebbe essere l'oggetto dell'attività di pianificazione, sempre alla stregua del dato normativo di riferimento.

L'introduzione di tecniche di pianificazione ispirate al principio della perequazione urbanistica prevede che le proprietà inserite in un determinato ambito di intervento siano investite contemporaneamente del beneficio dell'edificabilità e del peso di contribuire all'elevazione della qualità urbana generale e si estrinseca nella "formazione di comparti entro cui i proprietari sono trattati tutti in modo identico"<sup>155</sup>.

Tale facoltà trova il proprio fondamento normativo, a livello costituzionale, nell'ultimo comma dell'art. 117 Cost., laddove ai Comuni

---

sarebbe definite le quantità di aree da cedere al Comune, determinando un'eguaglianza sostanziale tra oneri e vantaggi per i proprietari.

<sup>154</sup> cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. II, 10 dicembre 2003, parere n. 454; Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2001, n. 5721.

<sup>155</sup> T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, sentenza, 7 agosto 2003, n. 844.

è attribuita la potestà regolamentare per la disciplina delle funzioni di loro competenza<sup>156</sup>.

In questo modo la creatività della pianificazione perequativa comunale introdotta attraverso regolamenti è sottoposta esclusivamente ai limiti del modello legale della funzione degli atti di pianificazione.

### **3.3 Il piano dell'Urbe. Il *tempus* e la proporzionalità nell'attuazione della perequazione generalizzata. La trasformazione dei diritti edificatori**

Ancora pochi sono i casi di applicazione di manovre perequative generalizzate tali da poter considerare consolidato l'orientamento giurisprudenziale, che ne ha di fatto dichiarato il legittimo utilizzo. L'avvento del piano regolatore della città di Roma con tecniche perequative e compensative applicate ad una città metropolitana è stata l'occasione per il giudice amministrativo per legittimare la perequazione generalizzata.

In un primo momento le disposizioni più innovative del piano di Roma sono state annullate dal giudice di prima *cure* per violazione del principio di legalità, che costituisce un limite invalicabile dell'esercizio del potere di pianificazione .

Si trattava, in particolare, di previsioni riguardanti la modulazione degli ambiti compensativi e dell'avocazione alla mano pubblica del 70% della volumetria premiale, oltre agli oneri del contributo straordinario<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza, 13 luglio 2010, n.4545.

<sup>157</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II *bis*, sentenze nn. 1524 e 2383 del 2010.

Le prime, secondo i giudici del Tar Lazio, sono in contrasto con la disciplina di garanzia della proprietà privata, costituendo un'espropriazione indiretta dello *jus aedificandi* le seconde violano il disposto costituzionale dell'art.23.

Il Consiglio di Stato ha riformato le sentenze dei giudici del T.a.r. non ravvisando alcuna illegittimità dello strumento urbanistico romano.

La ricostruzione operata si fonda sull'utilizzo di un duplice ordine di argomentazioni, secondo cui, da una parte il potere conformativo del territorio attribuito ai comuni in sede di pianificazione consente l'introduzione di strumenti perequativi, in particolare l'attribuzione di una volumetria di base (I.C.E) per ogni suolo, dall'altra è riconosciuta la possibilità per la p.a. di utilizzare moduli consensuali per il perseguimento di fini pubblici la cui legittimazione proviene anche dal privato, che accetta un'ingerenza nella propria sfera patrimoniale, determinando la cessione di parte delle volumetrie premiali o la previsioni di contributi straordinari<sup>158</sup>.

In questo modo, portando le previsioni citate nell'orbita della consensualità e dell'accordo si è evitato che esse possano incidere sulla materia trasversale dell'ordinamento civile, oggetto di riserva di legge statale di cui all'art.117 comma 2 lett.2.

---

<sup>158</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze nn. 4542- 4546 del 13 luglio 2010. Il Supremo Collegio nella sentenza n. 4545/2010 afferma che «il ricorso a moduli convenzionali nella fase della pianificazione attuativa del P.R.G. non è certo ignoto all'esperienza del nostro ordinamento» e in proposito rammenta le convenzioni di lottizzazione, nonché gli accordi sostitutivi dell'espropriazione di cui all'art. 45 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, i quali «costituiscono proprio una applicazione, alla particolare materia dell'ablazione della proprietà privata per la realizzazione di opere pubbliche, del generale principio dell'utilizzabilità di modelli negoziali per il perseguimento di scopi di pubblico interesse». La legittimazione normativa degli strumenti negoziali attuativi della perequazione urbanistica va individuata secondo il giudice amministrativo nel combinato disposto degli artt. 1, comma 1 bis, e 11 legge 7 agosto 1990, n. 241.

La previsioni di un contratto pubblico - privato deve costituire oggetto di un libero accordo tra le parti e non d'imposizione unilaterale da parte dell'Ente.

I parametri del consenso a tutela dell'eguaglianza tra i proprietari costituiscono elementi di preventiva regolazione da parte degli strumenti di pianificazione.

Il supremo Collegio legittima la fase "statica" del meccanismo perequativo quale esercizio del potere conformativo attraverso l'attribuzione di un *plafond légal de densité*, come contenuto minimo del diritto di proprietà, costituzionalmente garantito.

La fase "dinamica" della concessione delle volumetrie attraverso premialità edificatorie è onerosa per il privato ed è subordinata all'accordo con l'amministrazione e a contributi straordinari liquidabili anche attraverso la realizzazione di opere pubbliche o la cessione di aree<sup>159</sup>.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che nella tecnica adottata nel piano capitolino non si rilevano gli estremi di una sostanziale ablazione della proprietà, né di una surrettizia sottrazione di volumetrie, come statuito nella sentenza sul piano di Bassano del Grappa in cui la realizzazione dell'indice di edificabilità era subordinato per il proprietario alla

---

<sup>159</sup> La fase dinamica della perequazione deve essere «idonea a prevedere la possibile evoluzione futura dell'assetto del territorio comunale: in tale prospettiva, per quanto concerne la realizzazione di opere pubbliche, urbanizzazioni e infrastrutture, in aggiunta e in alternativa all'imposizione di vincoli su specifici suoli finalizzati a future espropriazioni, per il reperimento dei suoli e delle risorse necessarie sono stati introdotti i meccanismi appena descritti» (cit. Consiglio Stato, sez. IV, sentenza, 13 luglio 2010, n.4545 nello stesso senso, Consiglio Stato, sez. IV, sentenza, 30 luglio 2012, n. 4321).

cessione di aree che avrebbero costituito una riserva a disposizione del Comune per ragioni di pubblico interesse<sup>160</sup>.

In realtà, la cattura di valore, attraverso il contributo straordinario imposto al proprietario per ottenere una maggiore quota di edificabilità, stante i bassi indici concessi in sede di classificazione, e nonostante la differente estensione della perequazione ha il medesimo fine della pratica dell'avocazione alla mano pubblica di consistenti quote di volumi riconosciute ai privati.

Il giudice amministrativo ha legittimato l'uso d'istituti con funzione redistributiva, prima non ammessi, che emergono dalla prassi economica e sociale, determinando un incentivo per le amministrazione nella costruzione della "città pubblica", tuttavia a discapito dei proprietari dei suoli.

Il confine di legittimità dell'azione amministrativa nelle fattispecie citate è estremamente labile e necessita di una valutazione in concreto, caso per caso contestualizzata alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti<sup>161</sup>.

L'Amministrazione predetermina le condizioni alle quali potranno attivarsi i meccanismi convenzionali, dall'altro lato, detti strumenti saranno attivati «*solo se e quando i proprietari interessati ritengano di voler avvalersi degli incentivi cui sono collegati (e, cioè, di voler fruire della volumetria aggiuntiva assegnata ai loro suoli dal P.R.G.)*»<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza, 18 dicembre 2006, n.4833. Il collegio ha escluso la legittimità del piano in quanto non esiste alcuna norma di legge che consenta al Comune di costituire "una riserva di proprietà fondiaria in un ottica dirigitica del mercato dei terreni edificabili".

<sup>161</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza, 10 febbraio 2014, n.616.

<sup>162</sup> Cit. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza, 13 luglio 2010, n. 4545.

Qualora tali meccanismi non fossero attivati, ma il Comune avesse comunque la volontà di realizzare un progetto di pubblico interesse, non resterà che attivare gli strumenti tradizionali, *in primis* le procedure espropriative (naturalmente, se del caso, previa localizzazione delle aree su cui operare gli interventi e formale imposizione di vincoli preordinati all'esproprio con apposita variante urbanistica).

Inoltre, osserva la Sezione IV del Consiglio di Stato, «è proprio la natura “facoltativa” degli istituti perequativi de quibus, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost»<sup>163</sup>.

La facoltatività degli strumenti negoziali non viene meno, ove il pianificatore comunale predetermini i contenuti essenziali degli accordi che l'Amministrazione e i privati andrebbero a concludere, poiché «siffatta predeterminazione è coerente con l'interesse pubblico al cui perseguimento, giusta il citato art. 11 della legge nr. 241 del 1990, gli accordi in questione sono finalizzati: a tale interesse invero, proprio in quanto ricomprende gli obiettivi perequativi più volte richiamati, è intrinsecamente connessa l'esigenza di garantire la par condicio fra i privati proprietari di suoli soggetti a eguale disciplina urbanistica, esigenza che all'evidenza sarebbe frustrata qualora fosse rimesso integralmente al momento della contrattazione privata – quasi che questa fosse espressione di mera autonomia privata, e non coinvolgesse invece interessi di rilevanza pubblicistica – la definizione dei termini e

---

<sup>163</sup> Cit. *ibidem*.

*delle modalità della “contropartita” che ciascun privato dovrà assicurare all’Amministrazione in cambio della volumetria edificabile aggiuntiva riconosciutagli dal Piano»<sup>164</sup>.*

La complessità della manovra urbanistica perequativa affidata per lo più a moduli consensuali pone rilevanti interrogativi riguardo, non solo alla proporzionalità dei sacrifici imposti al privato in sede di contrattazione, ma anche sotto il profilo temporale dell’attuazione del piano.

Il privato è ancorato a processi decisionali su cui non può incidere, poiché dipende dalla volontà dell’amministrazione.

In realtà, la manovra perequativa comporterebbe per il bene di proprietà privata la sottomissione ad un “vincolo di rinvio” ad attuazione differita delle prescrizioni urbanistiche, che in parte dipende dall’iniziativa privata e in parte dalla pubblica amministrazione (programmi integrati d’intervento, cessione delle aree, evidenza pubblica, stipula convenzioni)<sup>165</sup>.

In fattispecie analoghe, quali i piani di lottizzazione convenzionati o i piani attuativi di iniziativa pubblica, la giurisprudenza consolidata ritiene che tali vincoli non decadano, poiché nel primo caso l’iniziativa è lasciata al privato, mentre nel secondo pur dipendendo dall’iniziativa pubblica i proprietari si trovano nelle medesime condizioni soggettive e quindi non vi sarebbe disparità di trattamento<sup>166</sup>.

Nell’inerzia della amministrazione si costituisce un vincolo a tempo indeterminato e si ripropone la questione “dell’espropriazione larvata”,

---

<sup>164</sup> Cit. *ibidem*.

<sup>165</sup> P. Urbani, *Urbanistica solidale*, cit. pag.182.

<sup>166</sup> Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 22 marzo 1995, n.451; sez. IV, sentenza 10 novembre 1998, n.1471.

sanzionata dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo in favore di una garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà.

Il legislatore dell'Emilia Romagna ha previsto che i piani attuativi d'iniziativa privata, anche per ambiti perequativi, previsti dal P. O. C. decadano se entro cinque anni non siano stipulate le convenzioni.

In questo caso il legislatore regionale introduce un disincentivo all'inerzia dei privati, che determina anche un limite temporale certo del vincolo<sup>167</sup>.

Nella manovra perequativa se i diritti edificatori riconosciuti al privato non possono essere utilizzati in tempi ragionevoli ne deriva, che il diritto di proprietà verrebbe illegittimamente compresso dall'indeterminatezza delle previsioni attuative del piano .

Sono queste ultime a dover prevedere meccanismi che consentano un'attuazione certa *nell'an* e determinata *nel tempus* .

È censurabile anche l'inerzia dell'amministrazione, qualora sia il piano a riservarle l'iniziativa, come nel caso del PRG capitolino in cui la trasformazione delle aree è subordinata non solo alla composizione degli interessi dei proprietari dei rispettivi ambiti, ma anche in rapporto ai soggetti terzi che possono far "atterrare" in tali aree i propri diritti edificatori concessi in compensazione.

In una manovra perequativa generalizzata l'efficacia delle previsioni di attuazione è condizione essenziale di legittimità dell'intero piano urbanistico.

La complessità della manovra urbanistica nelle forme perequative estese a tutto il territorio comunale comporta l'esercizio da parte dell'ente pianificatore di un potere discrezionale a forte connotazione tecnica il

---

<sup>167</sup> Legge regione Emilia Romagna, n.6/2000.

cui esito deve produrre meccanismi compensativi e perequativi efficaci, tali da raggiungere gli scopi indicati nel piano.

Ove non è possibile collocare i diritti edificatori trasferiti, provenienti da aree cedute al comune, perché tali “aree di atterraggio” sono già sature dal punto di vista edificatorio, si configura un vincolo sostanzialmente espropriativo per i suoli ceduti dai privati<sup>168</sup>.

La perequazione generalizzata a differenza della perequazione parziale prevede non solo la necessità di un’istruttoria volta alla classificazione del territorio comunale, ma che le scelte di piano se non adeguatamente costruite rischiano di ingessare l’attuazione complessiva, lasciando al piano una perequazione teorica e di mero principio, quindi illegittima. Il rischio è di riproporre sotto diverse forme le criticità del P.R.G. tradizionale con la cronica difficoltà per l’amministrazione di interpretare il futuro del proprio territorio.

Lo sdoppiamento dei piani urbanistici operato da alcuni legislatori regionali in “piano strutturale” e “piano operativo” ha la funzione di fissare le invarianti e di rinviare alla pianificazione operativa, flessibile nei contenuti la concreta determinazione delle prescrizioni urbanistiche. L’equilibrio tra edificazione privata e servizi pubblici può richiedere un programma integrato d’intervento il cui modulo negoziale non è di per sé compatibile con la perequazione generalizzata, poiché in esso si possono prevedere elementi di scambio tra pubblico e privato che sono propri della perequazione parziale in cui si individuano in riferimento alla singola area con apposito bilanciamento degli interessi le modalità più adeguate per l’assetto della medesima.

---

<sup>168</sup> È stato annullato il piano del governo del territorio di Buccinasco per l’impossibilità di allocare in altre aree di piano i diritti edificatori dei proprietari destinatari di esproprio. T.A.R., Lombardia, sez. II, sentenza, 17 settembre 2009, n.4671.

Il rapporto tra le disposizioni “statiche” del piano strutturale che determinano il mix delle funzioni ammesse e la volumetria ammissibile negli ambiti di trasformazione e le disposizioni “dinamiche” del piano attuativo deve essere incentrato sulla compatibilità delle seconde con le prime.

Ciò non preclude che anche nel piano strutturale possano essere fissate alcune premialità in rapporto agli impegni degli operatori privati, così da porre dei limiti alla contrattazione pubblico privato, evitando che questa possa risultare poi in contrasto con le invarianti del piano strutturale.

Nella fase attuativa della manovra perequativa l’amministrazione deve risolvere questioni derivanti dai costi di assegnazione degli immobili oltre che la delicata questione dell’assegnazione dei singoli immobili.

I diritti edificatori sono entità omogenee misurabili, mentre il prodotto immobiliare possiede delle variabili determinanti (collocazione territoriale, esposizione, veduta, piano ) che ne determina il valore.

I titolari delle quote edificatorie tenderanno ad ottenere il maggior utile, determinando un *empasse* alla pianificazione attuativa.

Per evitare situazioni di disparità il Comune dovrebbe evitare che si compia la frantumazione della proprietà rendendo obbligatorio per i singoli proprietari la concentrazione della titolarità dei diritti edificatori in capo a società di trasformazione urbana.

Tale soluzione ha il pregio di evitare possibili conflittualità tra i proprietari originari, ma non è sempre perseguibile, perché richiede l’intervento di società immobiliari, che devono essere attratte da un rilevante margine di profitto al termine dell’operazione.

La crisi strutturale del mercato immobiliare e le previsioni negative, sia per i valori, sia per la quantità degli scambi rendono economicamente non sostenibili tali iniziative.

In alternativa, potrebbe essere previsto l'obbligo di costituzione di un consorzio tra i proprietari e il Comune che può espropriare anche le quote dei soggetti che si frappongono alla realizzazione del programma di trasformazione.

Le possibili soluzioni prospettate devono già essere previste nel piano regolatore generale per evitare che ogni modifica al piano attuativo integri una variante al piano generale.

Il sistema dell'acquisizione di complessi immobiliari da trasformare o da riqualificare, generando una rendita differenziale o marginale è in crisi.

Si registra nel settore l'intervento della finanza con la costituzione di fondi immobiliari d'investimento volti a generare una rendita finanziaria "pura" svincolata dalla destinazione urbanistica del bene<sup>169</sup>.

È ciò che avviene per i beni pubblici immessi sul mercato ai sensi dell'art.58 della legge 133/2009 e il conferimento dei beni demaniali ai Comuni di cui i fondi immobiliari costituiscono un possibile gestore al fine di generare una rendita per l'Ente.

È evidente che si tratta di una contraddizione palese del sistema perequativo, creando una posizione di vantaggio per il proprietario pubblico, che a sua volta dovrebbe garantire l'eguaglianza dei proprietari privati.

La tenuta del sistema perequativo generalizzato necessita di un'amministrazione proattiva, l'inerzia comporterebbe illegittima compressione del diritto di proprietà, riproducendo l'arbitrio nella determinazione dell'assetto edificatorio dei suoli che ha caratterizzato il sistema pianificatorio tradizionale.

---

<sup>169</sup> M. Miglioranza, *Le funzioni delle zone e degli edifici. Individuazione e conseguenze*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, n.6.

### **3.4 *Standard* e proporzionalità nell'elaborazione e nel controllo del metodo di perequazione. Il sindacato debole del giudice amministrativo**

L'elaborazione di un meccanismo perequativo non può essere completamente dismesso e delegato dal pianificatore in favore dei tecnici dell'urbanistica.

Vi è necessità in sede di esercizio dell'azione ed in sede di controllo successivo della previsione a monte, di regole che disciplinino gli aspetti più critici della manovra perequativa: la partecipazione dei proprietari, la circolazione dei diritti edificatori, la trasparenza e l'attuazione del piano. Il vuoto di regole può essere colmato a priori da criteri normativi che orientino la tecnica e da *standard* perequativi che forniscano un'unità di misura attraverso cui esercitare la funzione e su cui parametrare, successivamente il controllo di proporzionalità dell'azione.

Tale esigenza nasce dal fatto che le scelte pianificatorie dell'Amministrazione sono difficilmente censurabili, stante il carattere discrezionale delle stesse<sup>170</sup>.

La giurisprudenza è costante nell'affermare che le valutazioni compiute dall'Amministrazione in sede di pianificazione o di "variante sono espressione dell'ampia discrezionalità tecnica di cui essa dispone in materia e dalla quale discende la loro sindacabilità solo nei ristretti limiti costituiti dalla manifesta illogicità arbitrarietà ed evidente travisamento dei fatti"<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 26 febbraio 2015, n.962.

<sup>171</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 27 dicembre 2007, n. 6686.

Le scelte urbanistiche, ancorché caratterizzate da discrezionalità, devono rivelarsi, alla stregua del sindacato giurisdizionale sulle stesse esercitabile, esenti da vizi di illogicità ed irrazionalità e le stesse devono essere supportate, sia pure con riferimento alle linee-guida che accompagnano la redazione degli strumenti urbanistici, da idonea motivazione<sup>172</sup>.

In un sistema di perequazione generalizzata la verifica in giudizio della congruità dei criteri perequativi e del corretto esercizio della discrezionalità tecnica consente di sindacare la ragionevolezza dell'azione amministrativa.

Il giudizio amministrativo non è costruito per valutare la legittimità del *quantum*, sia in riferimento alla congruità degli indici attribuiti, sia per ciò che concerne la proporzionalità di meccanismi compensativi il cui esito è l'attribuzione di un diritto edificatorio.

La verifica della correttezza dei criteri a cui è sottoposta la classificazione dei suoli per l'attribuzione degli indici convenzionali di edificabilità richiede l'utilizzo da parte del giudice amministrativo della consulenza tecnica d'ufficio, come indispensabile strumento istruttorio d'ausilio nella decisione.

Sono necessarie valutazioni sui terreni attraverso la comparazione dei valori di mercato, si tratta spesso di valutazioni "di merito".

La manovra del pianificatore comunale è sottoposta ad un controllo giudiziale postumo ed eventuale.

Ne deriva che il regolamento comunale in cui si esprime l'autonomia dell'Ente non possiede un modello da cui far discendere la legittimità,

---

<sup>172</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 18 aprile 2014, n. 1989; T.A.R. Lazio, Roma, sentenza 6 ottobre 2014, n.10021.

risultando libero se non nei fini generali lo è nei mezzi per raggiungere l'interesse pubblico.

Inoltre, il giudice amministrativo in sede di controllo a posteriori sulla legittimità del piano non ha a disposizione un termine di confronto normativo specifico che indichi dei parametri (economici, tecnici, qualitativi,) su cui verificare il rispetto della proporzionalità delle tecniche utilizzate nei piani perequativi.

I principi generali dell'urbanistica e la disciplina costituzionale della proprietà risultano essere un riferimento poco indicativo in quanto si tratta di principi che consentono un ampio ventaglio di possibilità nell'esercizio del potere di pianificazione, che si esprime attraverso la costruzione della tecnica perequativa.

Lo strumento del controllo giudiziale è debole se inteso e limitato alla verifica del rispetto delle forme a cui è sottoposta la perequazione.

La violazione del principio di proporzionalità può costituire un limite significativo al libero esplicarsi della discrezionalità del potere di pianificazione solo attraverso la previsione di *standard* entro cui l'operato del pianificatore deve rientrare.

Diversamente, allo stato attuale, la verifica della proporzionalità delle previsioni perequative del piano necessita di un controllo sostanziale da parte del giudice amministrativo che verifichi l'equilibrio economico delle poste in gioco tra privato e amministrazione<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> A. Sau., *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*, Franco Angeli, Milano, 2012.

È quanto affermato in sede cautelare sulla parziale illegittimità della tecnica perequativa del piano di Desenzano del Garda per violazione del principio di proporzionalità<sup>174</sup>.

Tuttavia, la valutazione “in concreto” degli effetti economici ed urbanistici delle disposizioni perequative necessita di un approccio da parte del giudice amministrativo, che entri “nel merito” dell’esercizio del potere in sede di pianificazione, sindacato che la giurisprudenza tradizionale ha sempre escluso.

Il controllo di proporzionalità e ragionevolezza delle scelte di piano a ben vedere non implica un diretto intervento sul potere di pianificazione con una sostituzione del giudice nel ruolo di amministrazione attiva, bensì dovrebbe essere orientato alla verifica del corretto esercizio del potere alla luce dei principi citati<sup>175</sup>.

Tale strada di controllo allo stato risulta difficilmente perseguibile per la mancanza di *standard* precostituiti a cui l’amministrazione deve attenersi nella creazione del sistema perequativo.

Il controllo sulla proporzionalità della tecnica di perequazione ha necessità dell’elaborazione di parametri di riferimento, di *standard* tecnici ed economici, che siano adeguatamente normativizzati nel sistema delle fonti locali.

La valutazione di un parametro normativo, ancorché contenuto in fonti paraprimary, come lo statuto comunale potrebbe consentire un controllo

---

<sup>174</sup> T.A.R., Lombardia, Brescia, ordinanza, n. 310/2010 e Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza, n.462/2011.

<sup>175</sup> S. Baccarini, *Sindacabilità della discrezionalità del potere di pianificare e legittimità della normativa* in A.A. V.V., *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, a cura di P. Stella Richter, Giuffrè, Milano, 2016, pag.87 ss.

giudiziale maggiormente aderente al giudizio delineato dal codice del processo amministrativo e introdurrebbe un elemento di certezza nell'esercizio della funzione pianificatoria.

La previsione di *standard* quale base d'esercizio del potere di pianificazione dovrebbe costituire atto prodromico alla perequazione e divenire, al tempo stesso, strumento di legittimazione e di esercizio del potere e parametro di controllo della ragionevolezza dell'azione.

Il piano perequativo è sottoposto ad un controllo "esterno", pretorio, di legittimità e di ragionevolezza, ma l'attuazione dei meccanismi perequativi e compensativi è vigilata dall'amministrazione attraverso un controllo "interno" di corretta esecuzione.

La gestione da parte dell'amministrazione non si limita al controllo del rispetto delle prescrizioni, ma diviene parte attiva dell'attuazione, attraverso la stipula di accordi e convenzioni, secondo i moduli consensuali previsti dal piano, prevedendo un'ulteriore capacità negoziale del personale amministrativo.

La fase di controllo da parte dell'amministrazione sulla corretta esecuzione del piano si dilata nel tempo attraverso la verifica del rispetto degli accordi presi tra amministrazione e privati.

L'amministrazione che elabora il piano perequativo, senza alcun modello normativo, senza la previsione di *standard* e criteri di riferimento, che ne promuove l'attuazione con i privati divenendo attrice nei rapporti di scambio con questi ultimi, è titolare del controllo sul rispetto delle prescrizioni pianificatorie pur non essendo terza rispetto ad esse.

Si pone la questione su chi debba "controllare il controllore", stante la debolezza del sindacato del giudice amministrativo in materia.

Il ruolo dell'amministrazione si evolve rispetto al passato, acquisendo nuove competenze attraverso la capacità negoziale, o mutando la forma

di altre, attraverso la trasformazione del potere unilaterale di zonizzazione e localizzazione in un più mite paradigma “consenso , comparto, compartecipazione”.

Le regole perequative applicate a tutto il territorio comunale, seppur legittimate dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato devono, comunque ancora essere sottoposte allo *stress test* dell’attuazione nel lungo periodo.

### **3.5 Perequazione e disciplina della proprietà tra “ordinamento civile” e “governo del territorio”**

La terza area tematica esaminata dalla giurisprudenza del giudice amministrativo è tesa a valutare l’impatto della perequazione sullo statuto della proprietà privato e l’incidenza sulla riserva di legge statale vigente in materia di ordinamento civile<sup>176</sup>.

La legislazione regionale nel riparto delle competenze legislative, seppur titolare in via concorrente della potestà in materia di “governo del territorio” ha come limite l’intangibilità e l’uniformità del diritto privato sul territorio nazionale.

L’assenza di principi generali statali non è un ostacolo per un potenziale intervento dei legislatori regionali nella materia concorrente<sup>177</sup>.

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto non necessaria una copertura legislativa per legittimare il ricorso da parte delle amministrazione a piani perequativi in forme più o meno estese, poiché

---

<sup>176</sup> S. Giova, “*Ordinamento civile*” e diritto privato regionale, E.S.I., Napoli, 2008.

<sup>177</sup> C.f.r. Corte Costituzionale, sentenza 19 dicembre 2003, n.359.

la tecnica della perequazione dei volumi risulta essere conforme ai principi generali desumibili dalla legislazione vigente.

Il potere di pianificazione previsto dalla legge, finalizzato alla conformazione dei suoli può estrinsecarsi attraverso metodi perequativi. La perequazione “non deroga ma attua le scelte di pianificazione” comunale quando è limitata ad ambiti o zone<sup>178</sup>.

Le possibili interferenze con la disciplina della proprietà si percepiscono invero nella perequazione generalizzata ove si incide sui modi di acquisto e sui limiti della proprietà al fine di garantirne la funzione sociale di cui all’art.42 Cost., che prevede una riserva relativa di legge. Dubbi sulla costituzionalità del metodo sono maggiormente fondati in riferimento all’art. 117, comma 2, lettera l che determina l’esclusiva potestà legislativa statale per la materia “dell’ordinamento civile” che ricomprende il “diritto privato” della formulazione anteriore alla riforma costituzionale del 2001.

Ulteriore conflitto potrebbe derivare dalla violazione del principio di eguaglianza sostanziale collegato alla competenza esclusiva statale per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Si tratta dei diritti riferibili all’intera collettività che indirettamente incidono anche sulla fruizione del diritto di proprietà<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> *Ex multis*, T.A.R. Emilia Romagna, sentenza 17 gennaio n.22; T.A.R. Campania, Salerno, sez..I, sentenza 5 luglio 2002 n.670; Id sentenza 7 agosto 2003, n.846; Id. sentenza 19 ottobre 2005, n.1950; T.A.R. Lombardia, Brescia, 20 ottobre 2005, n.1043.

<sup>179</sup> P. L. Portulari, *Le diseguaglianze sostenibili nell’urbanistica*, in AA.VV., *Le diseguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Giappichelli, Torino, 2006.

Il confine tra materia del governo del territorio e ordinamento civile non è netto.

Il giudice delle leggi considera sussistente una preclusione del potere legislativo regionale nella disciplina dei diritti soggettivi riguardo i profili civilistici dei rapporti cui derivano che attengono: “ ai modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull’adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti del diritto di proprietà connessi ai rapporti di vicinato e via esemplificando, ma non la conformazione del contenuto del diritto di proprietà”<sup>180</sup>.

La Corte costituzionale ha precisato che la disciplina conformativa dei diritti di proprietà orientata ad assolvere la funzione sociale in riserva di legge di cui all’art.42 Cost. può trovare attuazione e sede anche nella legge regionale.

Alle Regioni non è concesso intervenire con legge nella disciplina dei rapporti intersoggettivi in materia di diritto privato e non riguarda il potere di conformare che attiene alla materia del “governo del territorio”<sup>181</sup>.

In realtà qualsiasi intervento della P.A. che non si risolva nell’ambito della propria organizzazione interna è potenzialmente idoneo ad incidere sulle posizioni giuridiche soggettive degli amministrati.

Ogni disciplina regionale può essere potenzialmente idonea ad incidere nella sfera degli amministrati.

---

<sup>180</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 391/1989 e ID., sentenza n. 164/2000.

<sup>181</sup> Corte costituzionale, sentenza, 14 giugno 2001, n. 190.

Il limite del diritto privato alla potestà regionale e alla disciplina del potere di conformazione va valutato esaminando non l'oggetto della norma, ma la struttura.

“Sono proprie del diritto privato le regole di valutazione dei fatti, mentre attengono al diritto amministrativo le regole che disciplinano l'attività della pubblica amministrazione”<sup>182</sup>.

Nel primo caso si tratta di norme di relazione (norma-fatto) nel senso che alla fattispecie descritta nella norma corrispondono gli effetti voluti dal legislatore.

Nel secondo caso l'articolazione della disposizione è più complessa diviene tripartita (fatto - potere - norma), perché si inserisce la disciplina d'esercizio del potere che determina la disciplina del rapporto.

Il potere costituisce il diaframma tra la fattispecie e gli effetti che si ricollegano ad una determinata fattispecie attraverso la norma.

Le norme di diritto privato sono ad applicazione diretta senza l'intermediazione del potere pubblico, mentre l'urbanistica (governo del territorio) attraverso il potere conformativo dei suoli viene regolata la disciplina dei rapporti.

I meccanismi perequativi costituiscono espressione del potere di conformazione della proprietà, poiché incidono sul bene immobile al fine di assicurarne la funzione sociale<sup>183</sup>.

I meccanismi perequativi prevedono il trasferimento di diritti edificatori, la commerciabilità dei medesimi, nonché “l'atterraggio” in altre aree del

---

<sup>182</sup> P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006. Cit. pag. 49 e ss.

<sup>183</sup> A. Maltoni, *Fondamento e limiti degli strumenti perequativi alla luce della giurisprudenza amministrativa*, in Riv. Edilizia e Territorio, n.4, 2009.

territorio comunale, ciò inevitabilmente può incidere sui diritti soggettivi dei privati proprietari e sui rapporti che ne derivano.

La previsione dei diritti edificatori in funzione perequativa o compensativa costituiscono un effetto del potere di conformazione, ma gli specifici aspetti riguardanti la trasferibilità ed il regime di pubblicità o dell'opponibilità ai terzi dei medesimi esulano dal potere conformativo e sono norme che potenzialmente incidono sui diritti soggettivi attinenti alla materia dell'ordinamento civile.

Sul trasferimento dei diritti edificatori la Corte costituzionale attraverso un *obiter dictum* ha affermato che tali profili sono preclusi al legislatore regionale, perché rientrano nella potestà esclusiva statale di cui all'art.117 Cost<sup>184</sup>.

Gli aspetti civilistici della disciplina dei diritti edificatori sono stati in parte disciplinati dalla legge 106 del 2011, che regolando gli effetti sulla pubblicità, implicitamente ha legittimato la trasferibilità precedentemente affermata solo da alcune leggi regionali la cui disciplina è stata lasciata per lungo tempo alla libera contrattazione delle parti<sup>185</sup>.

L'impostazione accolta dal giudice amministrativo tende a scindere gli aspetti amministrativi inerenti il potere conformativo da quelli civili attinenti alla trasferibilità dei diritti edificatori nell'ambito della legittimità del sistema perequativo.

Il Consiglio di Stato è costante nell'affermare che “la perequazione urbanistica attiene alla potestà pianificatoria e conformativa del territorio

---

<sup>184</sup> Corte costituzionale, sentenza 22 marzo 2010, n.121. Il giudice delle leggi in tale pronuncia ha affrontato i profili di costituzionalità del “Piano nazionale di edilizia abitativa” di cui alla legge n.133/2008.

<sup>185</sup> Il tema è affrontato in modo esaustivo nel Capitolo IV.

e non all'ordinamento civile" (Cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2010, n. 4545).

Inoltre, attraverso la perequazione non si determina la creazione di "nuovi" diritti reali "atipici" che esulano o che interferiscano con quelli tipici di derivazione codicistica.

Secondo la recente giurisprudenza l'introduzione dei diritti edificatori e la circolazione non risulterebbe neanche in contrasto con la tutela e le garanzie assicurate dallo Stato alla proprietà privata.<sup>186</sup>

### **3.6 I primi passi del legislatore statale: l'introduzione dell'art.2643,n.2,bis e la riqualificazione perequativa nel decreto "Sblocca Italia"**

La rilevata esigenza in dottrina e in giurisprudenza di regole che disciplinino la perequazione e gli istituti ad essa collegati ha smosso la cronica pigrizia del legislatore statale, invertendo la tendenza a non intervenire nella materia *de qua*.

---

<sup>186</sup> Cit. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. . 3435, del 9 luglio 2015. << È pur vero che a mezzo dell'esercizio delle tecniche perequative sono creati i presupposti per l'utilizzabilità dei diritti edificatori in funzione perequativa e compensativa, sulla base di una autonoma trasmissibilità di tali posizioni giuridiche, ma ciò non toglie che le tecniche citate attengono alla fase della conformazione edilizia ed al suo dinamico evolversi e non alla creazione di diritti reali interferenti con quelli tipici di disciplina codicistica, o con la tutela e le garanzie assicurate dallo Stato. Ed anzi, occorre ricordare che proprio al fine di prevenire e dirimere problemi legati alla circolazione dei diritti edificatori, il legislatore statale, mercé l'art. 5, comma 3, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 conv. in legge 12 luglio 2011, n. 106, ha introdotto una novella al codice civile, prevedendo l'obbligo di trascrizione per "i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale", con ciò riconoscendo implicitamente che la posizione giuridica soggettiva, espressamente denominata "diritto edificatorio", possa essere oggetto di legislazione regionale>>.

Un primo intervento del 2011 volto all'introduzione dell'art. 2643, n.2-bis al codice civile ha introdotto per i contratti che prevedono la circolazione dei diritti edificatori l'obbligo della trascrizione<sup>187</sup>.

Si tratta di una norma che non prevede regole che incidono sull'istituto perequativo, ma ha previsto un obbligo formale di pubblicità dei contratti attuativi dei meccanismi perequativi.

Nel 2014 con il Decreto "sblocca Italia", sempre in via indiretta, nell'ambito di un provvedimento legislativo *omnibus* di riforma strutturale del Paese è stato introdotto l'art.3 *bis* al T.U. n.380 del 2001<sup>188</sup>.

Nell'ambito delle attività edilizie realizzabili dai privati viene prevista la possibilità di realizzare interventi conservativi e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

La novella prevede che "lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione".

Il piano può prevedere in alternativa all'espropriazione la riqualificazione delle aree, utilizzando "forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta".

La norma introduce anche una clausola di salvaguardia per il privato dall'inerzia dell'amministrazione, secondo cui "nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario".

---

<sup>187</sup> d.l. 13 maggio 2011, n. 70.

<sup>188</sup> Articolo introdotto dall'art.17 comma 1, lettera b) della legge 11 novembre 2014 n.164 di conversione del Decreto legge 12 settembre 2014, n. 133.

Secondo la Corte Costituzionale, che ha confermato la legittimità della norma a seguito del ricorso della Regione Puglia per la presunta violazione degli artt. 3, comma 1, 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., il meccanismo delineato dal legislatore statale è riconducibile al sistema della “perequazione urbanistica”, inteso a combinare, in contesti procedurali di “urbanistica contrattata”, il mancato onere per l’amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablativo, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente<sup>189</sup>.

Il fine della riqualificazione attraverso sistemi perequativi viene qualificato come coerente con l’obiettivo di promuovere la ripresa del settore edilizio in conformità al principio della riduzione del «consumo di suolo».

Si tratta di un meccanismo incentivante per i proprietari al fine di incoraggiare la riqualificazione edilizia ed urbanistica di aree degradate. La disciplina rientra nel quadro dei «principi fondamentali» di settore, facenti capo alla legislazione statale nella materia del “governo del territorio” nel pieno rispetto dell’art. 117, terzo comma, Cost.; d’altra parte, la stessa disposizione «non ha devoluto all’amministrazione centrale il concreto esercizio delle funzioni amministrative, bensì ha

---

<sup>189</sup> Corte Costituzionale, sentenza 5 aprile 2016, n.67. Il giudice delle leggi ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art.17 comma 1, lettera b) della legge 11 novembre 2014 n.164 anche relativamente alla circostanza dedotta secondo cui nel sistema della legislazione concorrente, una disciplina statale “di principio” se non necessita, per divenire efficace, di specifiche disposizioni attuative, non può essere considerata come automaticamente produttiva dell’effetto di “espropriare” i legislatori regionali del loro autonomo potere di conformare la regolazione statale alle proprie specifiche esigenze.

riservato queste ultime ai Comuni», senza perciò incorrere in alcuna violazione dell'art. 118 Cost.

In particolare, il legislatore statale si è così proposto di evitare che, relativamente alle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell'interesse dell'intera comunità nazionale.

Tra i fini della norma vi è il contrasto all'eventuale inerzia delle amministrazioni locali, relativamente alla attuazione di «interventi di conservazione» del patrimonio edilizio esistente, che impedisca comunque agli stessi proprietari degli immobili di esercitare, entro i previsti limiti e, comunque, nell'osservanza dei diversi obblighi «pubblicistici» scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto dominicale.

## CAPITOLO IV

### **Lo *ius aedificandi* nel piano perequativo tra circolazione consensuale e partecipazione concorsuale**

#### **4.1 Lo “scorporo” dello *ius aedificandi*. L’astratta edificabilità**

La questione dell’inerenza dello *ius aedificandi* al diritto di proprietà si pose in un contesto ordinamentale e socio-economico molto distante dalla contemporaneità.

La rilevanza ermeneutica della qualificazione del rapporto tra diritto di proprietà e diritto ad edificare è propria dell’applicazione dell’art.1 della legge n.10/1977.

L’orientamento volto a separare (c.d. scorporo) lo *ius aedificandi* dal diritto di proprietà è stato fondato sul presupposto secondo cui l’ordinamento non riconosca più il diritto a edificare come contenuto ordinario della proprietà.

Il diritto di proprietà nascerebbe con un limite posto all’edificabilità del bene<sup>190</sup>

La P.A. ai sensi della legge citata attraverso la concessione edilizia attribuiva tale diritto sulla base degli atti di pianificazione.

In realtà, l’istituto concessorio allora vigente non rivestiva natura traslativa, non attribuiva alcun nuovo diritto al proprietario del suolo e la

---

<sup>190</sup> F. Benvenuti, *I limiti allo jus aedificandi e la natura giuridica della licenza edilizia*, in *Atti del convegno di diritto amministrativo in materia di licenze edilizie*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2013.

natura giuridica la si riconosceva in un atto di rimozione di un limite all'esercizio legittimo della facoltà edificatoria preesistente<sup>191</sup>.

Ogni dubbio è stato fugato, successivamente, dalla Corte costituzionale che ha escluso l'opinata scissione, affermando che *il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà*<sup>192</sup>

L'inerenza non corrisponde a pieno utilizzo, perché ogni determinazione in merito è sempre rimessa all'amministrazione.

Il piano urbanistico recepisce i vincoli posti dalla legge e individua le destinazioni dei suoli, indicando, le zone e ove è possibile la trasformazione edilizia.

Il piano determina, zona per zona, la facoltà edificatoria, indicando i modi ed i tempi di realizzazione.

Nei rari casi di omessa pianificazione, sono stati posti dalla legge indici di edificabilità talmente stringenti da non consentire un uso edilizio profittevole<sup>193</sup>.

Vi è di più, le leggi regionali nell'ambito della competenza devoluta dalla legge statale nel fissare "limiti di edificabilità più restrittivi" hanno escluso tale minima facoltà edificatoria.

Le destinazioni stabilite dalla legge e le destinazioni fissate dagli strumenti di pianificazione hanno come unico termine di riferimento l'esigenza di assicurare "la funzione sociale" delle diverse categorie di beni.

---

<sup>191</sup> E. M. Marengi, *Scritti di diritto urbanistico*, Gentile Editore, Salerno-Roma, 1989.

<sup>192</sup> C.f.r. Corte Costituzionale, sentenze n.5 del 30 gennaio 1980 e n.92 del 27 aprile 1982.

<sup>193</sup> L'art.9 del T.U. Edilizia: "Salvi i più restrittivi limiti fissati dalla legge regionale(...) nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti(...)".

La definizione di un contenuto minimo del diritto di proprietà non è più rilevante al fine di determinare uno *standard* di garanzia compensativa per i proprietari.

La legislazione di settore, può assicurare la conservazione integrale per alcune categorie di beni, che per le proprie caratteristiche intrinseche sono sottoposti a tutela paesistica e culturale, senza alcuna possibilità di trasformazione edilizia.

Fortemente restrittiva per i proprietari risultano i vincoli posti dal Comune in sede di pianificazione su beni indifferenziati, cioè che non rientrano in alcuna categoria legislativamente protetta.

È il caso dell'inserimento di un suolo in una zona destinata a verde, ove sono permesse solo trasformazioni minime connesse all'uso agricolo.

È la legge o il piano che configurano lo *ius aedificandi* alla proprietà solo per alcune categorie di beni immobili.

La compensazione del proprietario a fronte della compressione del diritto edificatorio è connessa in modo diverso a seconda della fonte del vincolo.

I limiti di fonte legislativa non danno luogo ad alcuna compensazione, perché sussiste una copertura costituzionale diretta, secondo cui il legislatore è investito del compito di definire i contenuti ed i limiti del diritto di proprietà.

La Costituzione, invece, in via indiretta, ha attribuito con legge urbanistica il potere di conformazione della proprietà all'Ente pianificatore.

L'effetto sulla proprietà privata consiste nel mancato ristoro dell'esproprio della facoltà edificatoria che inerisce il diritto.

I vincoli derivanti dal piano se espropriativi danno diritto a compensazione tramite indennizzo, ma se prevedono esclusivamente una

compressione delle facoltà edificatorie, il diritto vivente non assicura tale forma di tutela, creando diseguaglianza.

L'interesse del singolo proprietario ad ottenere una trasformazione del suolo, che possa essere economicamente vantaggiosa risulta allo stato attuale recessivo, dinnanzi all'esercizio del potere pubblico.

Non ricorre un interesse qualificato del privato al mantenimento dell'uso edificatorio del suolo<sup>194</sup>.

Il privato è titolare di una mera aspettativa alla non *reformatio in pejus* della classificazione urbanistica del suolo di cui è proprietario, che risulta cedevole dinnanzi al potere pubblico di pianificazione.

Ciò risulta ancor più evidente dalle pronunce del giudice amministrativo, secondo cui l'ordinamento non costituisce in capo all'ente pianificatore un obbligo di motivazione specifico, che indichi le ragioni poste alla base delle singole scelte di piano, ma vi è solo un onere generico d'indicazione delle vie d'azione adottate con lo strumento.

Il piano quale atto amministrativo generale è la sede d'elezione della ponderazione degli interessi, mentre l'attribuzione in concreto tramite permesso a costruire dello *ius aedificandi* si concretizza in un mero accertamento di conformità, rispetto alle scelte di piano adottate.

In realtà, lo *ius aedificandi* alla luce della giurisprudenza risulta scomparso nel senso che non possiede più consistenza in un'opera di mediazione con gli interessi pubblici.

Il consenso del Comune nei confronti del titolare del diritto di proprietà ad avvalersi del proprio diritto non può restare libero.

L'ente pianificatore non può essere libero da se stesso, deve prefissarsi degli obiettivi che siano poi vincolanti in sede di pianificazione, che

---

<sup>194</sup> Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n.24.

riducano l'incertezza dei privati e consentano la verificabilità dell'attuazione del piano.

Il sistema è orientato verso la logica perequativa, che conduce alla ricerca di forme diverse dall'indennizzo per la compensazione del compresso *ius aedificandi*, rendendo meno evidenti le disparità .

La tendenza del legislatore e dell'amministrazione è rivolta alla creazione di un sistema d'inedificabilità generalizzata del territorio, per la tutela e la conservazione del suolo .

L'edificabilità è una facoltà astratta, ma la tutela dalla disegualianza dalla qualificazione del vincolo passa inevitabilmente per una concreta tutela della proprietà declinata in tutte le sue forme.

#### **4.2 La natura giuridica dei diritti edificatori e il regime di circolazione**

La perequazione configura un sistema di pianificazione non più legato al suolo o alla zona, ma alla funzione che in tale territorio deve essere destinata.

Ciò implica un distacco del privato dal bene di cui è proprietario.

Viene in rilievo la questione inerente la natura giuridica dei “diritti edificatori” e della circolazione dei medesimi<sup>195</sup>.

Sono individuabili diverse tipologie ascrivibili alla categoria generale dei diritti edificatori: quelli perequativi, quelli assegnati in funzione

---

<sup>195</sup> B. Mastopietro, *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, Editoriale scientifica italiana, Napoli, 2013.

compensativa ed espropriativa e gli incentivi volumetrici utilizzati con funzione premiale<sup>196</sup>.

Ogni tipologia individua una fattispecie con caratteri ed effetti propri. In riferimento ai diritti edificatori perequativi l'aspettativa del privato a realizzare i volumi è subordinata al rilascio di un titolo edilizio sulla base degli strumenti di piano vigenti. In realtà, il proprietario è titolare di una *chance* edificatoria che rientra nella categoria dell'interesse legittimo<sup>197</sup>. Solo a conclusione del procedimento conformativo, volto a definire il contenuto dello *ius edificandi*, attraverso gli strumenti urbanistici e con l'assenso dell'autorità amministrativa "la possibilità" diviene "diritto ad edificare".

Il trasferimento dei volumi, prima del rilascio del titolo, andrebbe inquadrato nella cessione *ex art.1376 c.c.* di un'aspettativa di un diritto di credito futuro<sup>198</sup>.

Il cessionario si trova nella stessa situazione giuridica in cui si trova l'acquirente di un credito futuro, titolare di un diritto eventuale, irretroattivo e differito, nonché subordinato al verificarsi di una condizione autonoma dal contratto (rilascio titolo edilizio).

Gli atti di disposizione dei diritti edificatori sono inquadrabili in quelli tipici dei diritti reali vale a dire la vendita, la permuta, la donazione e la rinuncia.

Nel patrimonio di una società o di un consorzio possono essere conferite le quote di edificabilità. Invece su di essi non vi può essere iscritta

---

<sup>196</sup> A. Maltoni, *Il trasferimento di diritti edificatori: profili pubblicistici*, in *Riv.giur. urb.*, 2012.

<sup>197</sup> D. D'Orsogna, *Perequazione urbanistica*, op.cit. , pag.34.

<sup>198</sup> A. Bartolini., *Profili giuridici del cosiddetto credito di volumetria*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2007, n.3.

ipoteca per la tipicità dei diritti reali di garanzia, mentre il pegno è subordinato alla cartolarizzazione dei diritti stessi.

È stata prospettata anche una diversa ricostruzione della natura ontologica e della circolazione dei diritti edificatori avvicinandola ai titoli di credito al relativo regime di circolazione dai contenuti atipici<sup>199</sup>.

Le funzioni non vanno, tuttavia rapportate alla sola edificabilità, ma rispetto all'obiettivo della qualificazione dell'ambito per la creazione di infrastrutture a servizio della collettività, e alla valorizzazione delle vocazioni locali.

Tali esigenze giustificano la concentrazione di volumetrie in alcuni ambiti, piuttosto che in altri, azzerandoli in aree verdi a conservazione. Il tutto avviene senza l'attribuzione di indici differenziati per zone che produrrebbero una premialità ingiustificata, per alcuni proprietari, ma operando una distribuzione dei volumi edificatori, prelevandoli da altri contesti della città e quindi perequando il carico edificatorio del piano. La determinazione della funzione dell'ambito, che non è zonizzazione, si colloca in una fase anteriore alla classificazione dei suoli, che risulta a sua volta anteriore alla pianificazione vera e propria.

È tuttavia un processo che logicamente è antecedente alle fasi successive.

La formazione progressiva della pianificazione urbanistica si arricchisce a monte di un ulteriore momento decisionale immediatamente antecedente alla classificazione dei suoli.

La fonte da cui trarre le funzioni attribuibili al territorio comunale, che molto si avvicinano agli obiettivi dell'Ente trovano una continuità

---

<sup>199</sup> B. Mastropietro, *op.cit.*

tipologica e normativa nello Statuto comunale sede d'elezione di determinazione dei fini, seppur amplissimi dell'Ente.

#### **4.3 *L'horror vacui* legislativo nella circolazione dei diritti edificatori**

La prassi delle amministrazioni ha dato vita al sistema dei crediti edilizi che è stato recepito da alcune leggi regionali, nonostante sia vigente la riserva (relativa) di legge in ordine alla definizione da parte della P.A. dei valori di edificabilità dei suoli di cui all'art.42 Cost.

La norma costituzionale determina una riserva relativa, ma rilevata la portata del fenomeno perequativo e la complessità degli intrecci economici che determina si renderebbe opportuno sia a livello statale, che regionale una disciplina anche minima degli istituti che conducono alla perequazione<sup>200</sup>.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di P.R.G. e di zonizzazione ha costantemente ritenuto che è la legge ordinaria a dover fissare i criteri ed i limiti con cui l'amministrazione possa legittimamente esercitare il potere discrezionale nell'attività pianificatoria<sup>201</sup>.

Si tratta di un principio che seppur sviluppato per un contesto diverso, e per istituti diversi possiede ancora in sé le linee guida e gli strumenti

---

<sup>200</sup> In senso contrario, S.Perongini in *La circolazione dei diritti edificatori e la perequazione urbanistica* in *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, a cura di P.Urbani, Giappichelli, Torino, 2015. Secondo l'Autore nell'attuale contesto ordinamentale un intervento del legislatore per disciplinare la perequazione urbanistica ed in particolare la circolazione dei crediti edilizi risulterebbe dannosa.

<sup>201</sup> Corte Cost., sentenza 14 maggio 1966, n.38.

giuridici che dovrebbero essere perseguiti ed applicati alla perequazione soprattutto nella forma generalizzata.

Nell'ordinamento statale non è riconosciuto in modo esplicito il principio perequativo.

Tuttavia alcuni frammenti di perequazione si trovano nella legge n.1150 del 1942 all'art.23 che introducendo le regole la tecnica pianificatoria disciplina l'istituto dei comparti.

È l'unica norma statale vigente che disciplina un aspetto centrale della perequazione urbanistica.

Nonostante il vuoto normativo, la creatività del pianificatore supportata in alcuni casi da leggi regionali e dalla prassi ha superato il problema della legittimazione all'utilizzo di tecniche perequative, tuttavia risulta evidente la necessità di regolare, da una parte le fasi procedurali ad alto tasso di discrezionalità, e dall'altra i contenuti perequativi che incidono maggiormente sulla proprietà privata.

Tale necessità si è resa evidente a seguito della giurisprudenza costituzionale ove è stato chiarito che il trasferimento e la cessione dei diritti edificatori incidono sulla materia dell'ordinamento civile riservata alla potestà legislativa statale dall'art.117 Cost<sup>202</sup>.

Nell'ordinamento il fenomeno della circolazione dei diritti edificatori si presenta sotto tre forme diverse.

La concentrazione dei diritti edificatori ricorre quando la capacità edificatoria di un'area viene impiegata solo in una parte del suolo, riservando la superficie residua per altri usi<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Corte Costituzionale, sentenza 26 marzo 2010, n.121.

<sup>203</sup> S. Perongini, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Giuffrè, Milano, 2005, pagg.109 e ss.

La cessione di cubatura o trasferimento di volumetria avviene quando il suolo oggetto di edificazione non raggiunge, secondo la previsione degli standard piano volumetrici, il lotto minimo previsti dal piano.

In tal caso, è possibile cedere la capacità edificatoria asservendola ad altro suolo.

In particolare, il trasferimento delle capacità edificatorie si distingue dalla cessione, poiché il fenomeno diviene criterio generale per la trasformazione esteso all'intero territorio comunale e non possiede carattere episodico, ma generalizzato.

L'istituto è strategico per il buon funzionamento dell'intera manovra urbanistica e l'amministrazione attraverso le previsioni di piano forniscono un assenso generale e preventivo alla circolazione.

Il potere delle amministrazioni attraverso la strumentazione urbanistica, fondata sulla legge, conforma la proprietà, introducendo i limiti alla densità edilizia, indici di cubatura, limiti alle altezze.

Gli istituti descritti costituirebbero una derivazione del sistema urbanistico vigente e in cui sono inseriti ed in cui trovano legittimazione<sup>204</sup>.

In realtà, seppure il problema della legittimazione è stato superato dalla prassi, permane la necessità di disciplinare in modo omogeneo i contenuti ed in particolare la possibilità di esercitare i diritti edificatori attribuiti ad un suolo su di un suolo diverso.

È la scissione dello *ius aedificandi* dalla proprietà, quando la circolazione delle capacità edilizie avviene nell'ambito di comparti non contigui, oppure, quando i criteri perequativi sono applicati in forma generalizzata senza delimitare un ambito d'intervento.

---

<sup>204</sup> S. Perongini, *op.cit.*

In Campania la legge regionale determina la libera commerciabilità delle quote edificatorie attribuite ai proprietari, ma è precisato che la circolazione deve necessariamente avvenire nel medesimo comparto urbanistico<sup>205</sup>.

In tal caso la discrezionalità dell'amministrazione comunale si riduce, attenuando, ma non escludendo del tutto la scissione dell'edificabilità dalla proprietà, poiché la circolazione avviene tra suoli contigui e in trasformazione.

L'attribuzione dei diritti edificatori all'intero comparto e non direttamente al singolo proprietario a cui successivamente viene attribuita una quota, crea una fattispecie che ha elementi in comune con la comunione di beni immobili.

“La perequazione a distanza” è ammessa purché i suoli si trovino vicini. È la “perequazione a distanza”, ove ammessa, che soffre del vuoto legislativo.

A ben vedere una disciplina legislativa consentirebbe fluidità nell'attuare manovre urbanistiche su scala più ampia, coinvolgendo anche i Comuni contigui, determinando la possibilità di circolazione delle quote, previa assenso delle amministrazioni, in funzione di obiettivi generali condivisi, quali riqualificazione ambientale, dotazione d'infrastrutture e servizi. Allo stato attuale tali obiettivi possono essere raggiunti, solo attraverso un accordo tra amministrazioni.

---

<sup>205</sup> Legge Regione Campania n.16 del 22 dicembre 2004, art.33, comma IV.

La negoziabilità dei diritti edificatori tra privati è stata “legittimata” dalla strumentazione urbanistica e dalla disciplina di alcune leggi regionali con una funzione di supplenza del legislatore statale<sup>206</sup>.

Secondo una parte della dottrina il vuoto sarebbe stato colmato, almeno in parte, per ciò che concerne la circolazione dei diritti edificatori, dalla legge n.106 del 2011 che ha introdotto nel Codice Civile l’art.2643 n.2 bis fornendo un fondamento di ordine costituzionale al sistema della circolazione dei diritti edificatori<sup>207</sup>.

In realtà, la novella al Codice introduce l’onere della trascrizione dei contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori, previsti dalla legge statale o regionale, ovvero da strumenti di pianificazione.

Si tratta di un onere posto a carico dei contraenti per conseguire gli effetti derivanti dalla trascrizione e volto a tutelare i diritti dei medesimi. È una norma che investe “solo” le forme di “pubblicità” dell’atto ( trascrizione e registrazione) senza però poterne far discendere alcun contenuto diverso in termini di legittimazione alla stipula.

La *ratio legis* è volta a tutelare il terzo in buona fede nella circolazione dei diritti edificatori in particolare nei contratti di trasferimento tra privati, il cessionario dei volumi. Tuttavia, secondo una parte della dottrina si considera la norma come un inutile eccesso, perché la Pubblica Amministrazione deve comportarsi correttamente e non

---

<sup>206</sup> C.f.r. Legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n.11 (art.36, comma 4 ); legge reg. Lombardia 11 marzo 2005, n.12 ; legge provincia autonoma di Trento, 4 marzo 2008, n.1 .

<sup>207</sup> A.Bartolini, *Circolazione dei diritti edificatori tra le tecniche perequative e compensative*, in *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, a cura di P.Urbani, Giappichelli, Torino, 2015.

potrebbe assegnare il medesimo credito edilizio due volte riferito allo stesso bene<sup>208</sup>.

Non è chiara la ragione per cui debbano essere soggette a trascrizione i contratti che costituiscono e modificano i diritti edificatori in quanto questi non rientrano nella disponibilità delle parti, ma soggetti al potere dell'autorità competente.

Tuttavia, sebbene gli accordi amministrativi non siano soggetti a trascrizione, perché non possono essere equiparati al contratto civilistico. La p.a. può porre in essere contratti costitutivi di diritti edificatori, soggetti a trascrizione. Accade a seguito delle aste dei diritti edificatori, oppure in gare aventi ad oggetto lavori pubblici dove parte dell'opera viene pagata in "moneta edilizia", anziché in denaro.

La legislazione regionale (lombarda, veneta, umbra e trentina) ha disposto per tali contratti anche la registrazione presso i Comuni ove sono stati istituiti i registri dei diritti edificatori in cui annotare i trasferimenti, le costituzioni e le modifiche delle quantità edificatorie<sup>209</sup>.

La natura giuridica dei registri è controversa.

Alcuni Comuni inquadrano i registri come aventi natura "indicativa", cioè la registrazione nei medesimi non andrebbe ad incidere in alcun modo sull'efficacia del titolo, ma avrebbe esclusivamente un valore di accertamento dei volumi in circolazione<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> F. Gazzoni, *Cessione di cubatura, "volo" e trascrizione* in *Giustizia civile*, 2012, n.II, pagg.101 e ss.

<sup>209</sup> Legge reg. Lombardia n.11/2005, art.11 comma 3; Legge reg. Veneto n.11/2004, art. 14 comma 3 ; Legge reg. Umbria 21 giugno 2013, n.12.

<sup>210</sup> Comune di Mortara (PV).

Inoltre, solo la trascrizione avrebbe la funzione di legittimazione al rilascio del titolo abilitativo oltre che di tutela dei terzi in buona fede, garantendo la circolazione giuridica dei diritti

La registrazione comunale, diversamente, tende ad essere uno strumento ad uso interno dell'Ente per gestire i titoli volumetrici in circolazione e scongiurare sovrapposizioni e duplicazioni <sup>211</sup>.

L'ufficio tecnico comunale nel rilasciare il titolo edilizio dovrebbe verificare la trascrizione ed eventualmente negarlo in caso di mancanza<sup>212</sup>.

A ben vedere è sul richiedente che grava l'onere della prova, come stabilito dalla legge regionale umbra, dell'avvenuta trascrizione del contratto.

L'invalidità del contratto quali effetti determina sul titolo abilitativo a valle.

La sfera pubblica della discrezionalità e del provvedimento abilitativo non può essere inciso dalla sfera dell'autonomia privata.

Si tratta di fattispecie tra loro impermeabili, a meno che non vi sia un diverso regime tipicamente previsto dal diritto positivo, come nel caso dell'annullamento giurisdizionale del provvedimento che rende inefficace il contratto.

Il diritto vivente può prevedere una forza caducante della pronuncia giudiziale tale da investire anche il contratto e il provvedimento.

L'annullamento del giudice ordinario del contratto non può involgere anche una parte pubblica il Comune che non è parte nel giudizio stante i limiti del giudicato.

---

<sup>211</sup> G. Trapani, *I diritti edificatori*, Giuffrè, Milano, 2014, pagg.267 e ss.

<sup>212</sup> F. Gazzoni, *op.cit.*

#### **4.4 L'assegnazione dello *ius aedificandi* attraverso meccanismi competitivi. Concorrenza, partecipazione e consensualità**

Il limite all'applicazione del diritto europeo della concorrenza in campo urbanistico è segnato dalla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione primaria e secondaria, pari o superiore alla soglia comunitaria.

Si rileva, tuttavia, una tendenza ad ampliare le fattispecie negoziali da ricondurre all'appalto pubblico, sotto la spinta della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea<sup>213</sup>, avallate nell'ordinamento interno dalle decisioni dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici<sup>214</sup>.

Il Giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità di due leggi regionali nella parte in cui non prevedevano l'obbligo di esperire una procedura ad evidenza pubblica per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici direttamente da parte dei proprietari delle aree attraverso la stipula di una convenzione<sup>215</sup>.

È stato ampliato il concetto di onerosità, elemento tipico dell'appalto, riconducendolo anche a fattispecie in cui sia individuabile per il privato, a fronte di una convenzione, un diritto di sfruttamento dell'opera pubblica (concessione) o nella cessione in proprietà di un bene.

Nell'ambito di operazioni di trasformazione territoriale in cui avviene lo scambio di diritti edificatori attribuiti ai privati, in luogo della realizzazione o riqualificazione di un'opera pubblica o della cessione di

---

<sup>213</sup> *Ex multis*, Corte di Giustizia, sez. II, 21 febbraio 2008, causa C-412/04.

<sup>214</sup> AVCP, determinazione, 2 aprile 2008, n.4.

<sup>215</sup> Corte costituzionale, sentenza n.129 del 2006 ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione della legge reg. Lombardia n.12/2005, conforme è Corte costituzionale, sentenza n.269 del 2007.

un'area al Comune rientrano nella categoria degli appalti pubblici di lavori<sup>216</sup>.

Diversa, invece, è la fattispecie, ove la convenzione disciplina la realizzazione di un'opera di urbanizzazione extraoneri o non a scumpo, in tal caso manca l'onerosità e il sinallagma non integra i parametri dell'appalto<sup>217</sup>.

L'Adunanza Plenaria ha legittimato l'estensione dei principi europei anche al di fuori del settore degli appalti pubblici, trovando applicazione a tutti i contratti pubblici, che suscitino tra gli operatori economici l'interesse alla concorrenza<sup>218</sup>.

La scelta e l'attuazione dei piani urbanistici possono richiedere un confronto selettivo tra i privati che si sostanzia in un dialogo competitivo tra gli attori della fattispecie.

La nuova frontiera dell'inerenza dello *ius aedificandi* muove i propri passi nella dimensione dell'urbanistica concorsuale<sup>219</sup>.

Il *quantum* delle volumetrie realizzabili negli ambiti perequativi d'atterraggio costituisce un bene limitato e come tale è suscettibile di essere attribuito dall'amministrazione con procedure competitive e trasparenti.

Anche in sede di determinazione di un ordine di priorità nella realizzazione degli interventi di trasformazione urbanistica vi sarebbe la necessità di introdurre meccanismi competitivi.

---

<sup>216</sup> T.A.R. Emilia Romagna, Parma, sez. I, 12 marzo 2010, n.82.

<sup>217</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 14 gennaio 2003, n.86.

<sup>218</sup> Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n.1 del 17 gennaio 2008.

<sup>219</sup> P. Mantini, *Dall'urbanistica per piani ed accordi al governo liberale del territorio per sussidiarietà e concorsualità*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, pag.146 e ss.

L'amministrazione, in sede di pianificazione attuativa addiviene alla definizione di accordi amministrativi solo con i privati che hanno presentato le proposte d'intervento maggiormente rispondenti ai fini di interesse pubblico prefissati.

La concorsualità ha lo scopo di individuare le parti private della successiva convenzione, contemperando interessi pubblici e privati e distribuendo oneri e vantaggi senza l'imposizione dei vincoli preordinati all'esproprio<sup>220</sup>.

L'esigenza di tutela dell'imparzialità nell'assegnazione è imprescindibile in un piano perequativo, dove si tende verso un'eguaglianza sostanziale in termini di giustizia perequativa tra proprietà e interessi collettivi.

Il profilo in esame non è oggetto di una disciplina di carattere generale, ma è il risultato che emerge da alcune legislazioni regionali in materia di governo del territorio e a livello di regolamentazione urbanistica comunale.

Si rileva come il legislatore nazionale possa intervenire in considerazione anche del carattere trasversale che riveste la materia della tutela della concorrenza<sup>221</sup>.

A ben vedere, però il confronto concorrenziale non è rivolto a garantire l'apertura del mercato ad attività economiche ed imprenditoriali, ma è avviato a determinare un miglior uso del territorio e ad assicurare servizi pubblici alla collettività.

---

<sup>220</sup> C.f.r. T.A.R. Veneto, sez. I, 19 maggio 2009, n.1504.

<sup>221</sup> Sul punto c.f.r. Corte costituzionale, sentenze n.200 del 2012, n.156 del 2006 e n.57 del 2007.

Ne deriva che la concorrenza con un eventuale intervento del legislatore statale possa assurgere a principio fondamentale generale della materia a legislazione concorrente del governo del territorio.

Il giudice amministrativo non è estraneo a tale processo che conduce verso una lettura ed un'applicazione orientata della pianificazione urbanistica verso il diritto *antitrust*<sup>222</sup>.

Nella materia perequativa il principio potrebbe già desumersi dalla legislazione vigente.

L'assegnazione di volumetrie costituisce l'attribuzione di un vantaggio economico per il proprietario, che ai sensi dell'art. 12 della legge 241 del 1990 è subordinato alla predeterminazione e pubblicazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi<sup>223</sup>.

Ciò non implica necessariamente l'espletamento di una gara, ma indica soltanto che l'amministrazione non può determinarsi secondo la logica del "caso per caso", ma si deve auto vincolare sulla base di parametri oggettivi ed astratti cui dovrà attenersi.

Resta nell'autonomia dell'amministrazione valutare l'opportunità d'istituire un procedimento ad evidenza pubblica.

Anche la legislazione regionale intervenuta nel disciplinare segmenti del procedimento perequativo, quali l'accordo convenzionale per la

---

<sup>222</sup> T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 2 agosto 2013, n.7826. Il g. a. ha annullato sulla base del diritto *antitrust* il provvedimento sanzionatorio del AGCM comminato ad un operatore economico per abuso di posizione dominante in un procedimento di approvazione del piano urbanistico comunale. Nel caso di specie, però non è stato rilevato il nesso di causalità tra l'esercizio del contraddittorio procedimentale e la mancata conclusione dei procedimenti di pianificazione in senso favorevole al concorrente dell'operatore intervenuto.

<sup>223</sup> A. Bartolini, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)* in *Riv. giur. urb.*, 2008, pagg. 445 ss.

compensazione tra suolo ceduto e diritti edificatori,<sup>224</sup> oppure nel selezionare gli ambiti nei quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione, indica l'evidenza pubblica come un possibile strumento di attuazione delle strategie perequative<sup>225</sup>.

Alla luce della legislazione statale vigente di principio l'Ente comunale può, non deve, subordinare l'accesso alla fase degli accordi a meccanismi competitivi.

Un auspicato intervento del legislatore regionale, volto a determinare un'uniformità del procedimento o un obbligo per l'indizione di una gara si collocherebbe nella legislazione di dettaglio della materia del governo del territorio, tendente a realizzare il rispetto della trasparenza, imparzialità e buon andamento di un procedimento amministrativo, più che a definire regole concorrenziali riservate al legislatore statale<sup>226</sup>.

In realtà, gli accordi di pianificazione, assumono i caratteri giuridici del procedimento amministrativo, più che dei contratti tipici dell'evidenza pubblica.

Appare sovrapponibile anche l'istituto della finanza di progetto con la conseguente applicazione dello schema di cui all'art.153, comma 16 del Codice appalti, trasfuso nell'art.183 del D.lgs. n.50 del 2016.

Nel momento in cui l'amministrazione decida di auto vincolarsi e d'indire un "concorso pubblico", mutuando la terminologia della

---

<sup>224</sup> C.f.r. Legge reg. Basilicata 11 agosto 1999, n. 23, art.33 comma 4.

<sup>225</sup> Legge reg. Emilia Romagna 24 marzo 2000, n.20, art. 36.

<sup>226</sup> In ogni caso si segnala che il giudice delle leggi (Corte Cost. sentenze 14 dicembre 2007 n.430 e 14 dicembre 2007 n.431) ha confermato la legittimità di interventi legislativi regionali volti ad adottare disposizioni con effetti pro-concorrenziali, purché il legislatore regionale detenga un titolo di legittimazione autonomo e gli effetti non siano in contrasto con la disciplina legislativa statale.

legislazione emiliana, dovrà necessariamente soggiacere alle regole che avrà predeterminato per l'espletazione del procedimento.

Il privato escluso o valutato negativamente nel procedimento competitivo vanta una posizione d'interesse legittimo, la cui lesione può essere fatta valere in giudizio.

Non si configura tale posizione per il privato, quando, invece l'amministrazione decide sulla base della strumentazione urbanistica di non addivenire ad un accordo tramite una procedura concorsuale, ma individuando *aliunde* le parti private della convenzione.

È evidente che ciò crea disparità non solo territoriale, tra enti confinanti, sanabile con intervento legislativo regionale che individui i procedimenti da sottoporre a concorso, ma potenzialmente la disparità si estende anche all'interno del medesimo Comune per aree sottoposte a regimi differenti.

Nell'incertezza dei limiti della potestà legislativa statale e regionale, che determina di fatto una situazione di stallo, potrebbe venire in aiuto la riserva di autonomia normativa degli enti comunali a sanare le disparità interne al medesimo Comune con una indicazione a monte degli accordi di pianificazione da sottoporre a gara e con la disciplina del procedimento e dei criteri da adottare.

I meccanismi concorrenziali possono essere utilizzati legittimamente anche come strumento alternativo al metodo perequativo di pianificazione urbanistica<sup>227</sup>.

---

<sup>227</sup> T.A.R. Toscana, sez. I, 14 febbraio 2011, n. 310. Il giudice amministrativo nell'affermare la legittimità del provvedimento impugnato, evidenzia come lo strumento perequativo seppure è contenuto nella legge regionale n. 1/2005 non sia da considerare come obbligatorio, dato che il concreto utilizzo è demandato all'autonomia dell'Ente negli strumenti di pianificazione. Nel caso di specie il Comune di Quarrata ha introdotto il confronto concorrenziale in funzione di pianificazione di alcune aree del territorio comunale. Tali zone definite a "pianificazione differita" sono state sottoposte ad un regime secondo cui avrebbero

Le tecniche perequative mirano a superare le discriminazioni tra i proprietari derivanti dalla pianificazione ordinaria, mentre la concorsualità tende a ridurre il tasso di discrezionalità, connaturato al potere di pianificazione, condizionandolo all'esito di un processo competitivo tra le proposte di trasformazione realizzabili.

Non esiste un obbligo per gli enti locali né di adottare un sistema perequativo, né un sistema concorrenziale, tali scelte non sono vincolate e rientrano nella discrezionalità del Comune.

Si determina una nuova accezione dell'inerenza dello *ius aedificandi*.

La pianificazione differita e subordinata ad un confronto concorrenziale tra i proprietari non determina (ancora una volta) una scissione dal suolo, ma si configura come una modalità di esercizio della funzione pianificatoria comunale.

Anche questa fattispecie rientra tra le ipotesi in cui l'amministrazione determina le modalità e l'*an* dell'edificabilità di un suolo, in aderenza con quanto definito dalla giurisprudenza in materia della Corte Costituzionale.

Tale strumento porta al conseguimento di un duplice vantaggio, *in primis* una maggiore aderenza ai principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, in secondo luogo il meccanismo competitivo in un'ottica di partecipazione dei privati conduce ad una scelta condivisa e al tempo stesso garantisce una maggiore qualità e remunerazione dell'intervento a beneficio della collettività.

Anche in questa sede assume rilievo determinante per il buon esito della manovra la determinazione dei criteri qualitativi e quantitativi da

---

acquisito capacità edificatoria, mediante l'espletazione di un confronto concorrenziale aperto a tutti i proprietari, secondo la disciplina del regolamento urbanistico.

indicare nel bando e *ex ante* la regolamentazione delle modalità di svolgimento della gara.

#### **4.5 Esercizio consensuale del potere di pianificazione. Oneri esorbitanti, libertà negoziale, interesse pubblico e proporzionalità dell'azione amministrativa**

La classificazione degli atti amministrativi non trova più riscontro nel tradizionale rapporto bilaterale tra autorità e libertà<sup>228</sup>.

La potestà negoziale della P.A. dai limiti negativi non definiti, ma dalla prospettiva costruttiva orientata al perseguimento dell'interesse pubblico attraverso atti negoziali.

Il contratto, l'accordo amministrativo e la convenzione urbanistica, seppure rientrano tutti nella categoria dei negozi a contenuto consensuale, sono atti con caratteri, discipline ed effetti differenziati, tuttavia nella prassi urbanistica i confini applicativi si sfumano e la disciplina giuridica tende a sovrapporsi.

Il negozio giuridico consensuale in origine ha trovato spazio in urbanistica nelle forme della convenzione di lottizzazione, disciplinata dall'art.28 della l. n.1150/1942 e integrato dalla legge "ponte" n.765 del 1967, inserita in un procedimento di formazione bi-fasica come contratti collegati ai piani di lottizzazione, estesa poi ai piani attuativi con contenuti a carattere polifunzionale<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> A. Ferrari Zumbini, *La regolazione amministrativa del contratto. Atti amministrativi conformativi dell'autonomia negoziale*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>229</sup> La giurisprudenza anteriormente alla riforma del 2005 della legge n. 241/1990 considerava quale unica fonte di effetti giuridici per la p.a. il provvedimento amministrativo,

Le convenzioni urbanistiche costituiscono moduli negoziali di esercizio del potere da ricondurre al novero degli accordi amministrativi introdotti dall'art.11 della legge 241/1990, che ne ha fornito la disciplina la cui applicazione è stata generalizzata dalla legge di riforma del 2005<sup>230</sup>. L'introduzione del comma 1 *bis* all'art.1 della legge sul procedimento amministrativo ha reso incontrovertibile la capacità negoziale della pubblica amministrazione, seppur nei limiti dell'identità e dei fini pubblici, superando la concezione totalizzante del principio di tipicità degli atti amministrativi.

L'*agere* amministrativo è orientato verso la progressiva sostituzione degli atti d'imperio con strumenti che richiedono il consenso del privato e che ricalcano lo schema contrattuale<sup>231</sup>.

Il fenomeno della privatizzazione del diritto amministrativo involge anche la pianificazione, campo privilegiato d'esercizio del potere. Controversa è la natura degli accordi la cui disciplina è posta tra una visione "pubblicista" volta a considerarlo quale espressione del potere discrezionale, vincolando la P.A. nel *quid* e nel *quomodo* e una visione "privatista" tesa a sovrapporlo ad una convenzione e a qualificarlo come

---

in quanto lo strumento contrattuale non poteva costituire fonte autonoma di disciplina del rapporto amministrazione - amministrato (Cass., Sez. Un., 24 giugno 1992, n.7773).

<sup>230</sup> La giurisprudenza civile (*ex multis*, Cassazione, Sez. Un., sentenza, 17 aprile 2009, n.9151) ritiene sussista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie per mancato adempimento degli obblighi della convenzione urbanistica, ricadendo nell'alveo degli accordi sostitutivi del provvedimento di cui all'art.11, l.241/1990. In senso contrario, ma ormai superato,

<sup>231</sup> S. Cassese, *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2004, 901 ss.; G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003; N. Irti, in *Prefazione a Amministrazione pubblica e diritto privato* di V. Cerulli Irelli, Giappichelli, Torino, 2011.

espressione della capacità negoziale della P.A. degli interessi patrimoniali e in parte anche del potere autoritativo<sup>232</sup>.

Tuttavia, tale strumento non è da considerare come una dichiarazione dispositiva in senso civilistico, ma si avvicina al valore di adesione preventiva all'operato della Pubblica Amministrazione, una rinuncia implicita *ex post* a contestarne l'azione.

Tale impostazione può trovare riscontro nella materia espropriativa, ma assume dei connotati diversi, quando il potere si mescola con l'autonomia negoziale privata.

Tale *mixité* si riscontra nelle convenzioni urbanistiche ove la P.A. va oltre i poteri pianificatori previsti dalla legge e il privato assume un ruolo qualificato, diverso dal mero soggetto passivo destinatario dell'atto d'imperio, ma parte contrattuale.

Nell'accordo amministrativo permane un vincolo di scopo dell'azione amministrativa che si manifesta nel limite della cura degli interessi pubblici ex art.97 Cost., diversamente dal negozio giuridico di diritto privato regolato dall'autonomia delle parti.

Tuttavia, dalle decisioni del supremo collegio amministrativo (A.P. del Consiglio di Stato n.28 del 2012) si ricavano sempre maggiori indici di una progressiva contrattualizzazione degli accordi amministrativi quale

---

<sup>232</sup> La dottrina privatista ha interpretato l'accordo amministrativo sovrapponendolo al negozio giuridico contrattuale, ne consegue la parificazione delle parti contraenti. S. Civitarese Matteucci, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997. Diametralmente opposta è l'orientamento dottrinario pubblicista secondo cui nell'accordo amministrativo non sarebbero rinvenibili obbligazioni ex art.1174 c.c., ma posizioni di doverosità che possono essere oggetto solo dell'accordo e non del contratto. F.Fracchia, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Cedam, Padova, 1998.

l'esperibilità dell'azione costitutiva *ex art.2932 cc.*, superando in parte la tipicità delle azioni nel processo amministrativo.

L'accordo sostitutivo determina il contenuto del provvedimento discrezionale, senza intaccare il potere di cui solo l'amministrazione è titolare<sup>233</sup>.

Si tratta di strumenti d'esercizio del potere che resta "funzionalizzato" all'efficace ed efficiente realizzazione dell'interesse pubblico nel rispetto dei canoni costituzionali d'imparzialità e buon andamento.<sup>234</sup>

Il procedimento con cui si giunge all'accordo sostitutivo non è solo garanzia d'imparzialità, ma costituisce anche strumento di composizione, graduazione e bilanciamento degli interessi pubblici e privati meritevoli. I nuovi moduli introducono ampi spazi di consensualità, inserendo un autolimita al potere discrezionale dell'amministrazione che si vincola al rispetto di una disciplina con rilevanza obbiettiva in relazione a successive azioni<sup>235</sup>.

È superato ormai il principio secondo cui la conformazione dei suoli sia nell'esercizio esclusivo della discrezionalità della P.A., senza la possibilità di ricorrere a strumenti negoziali, ma solo autoritativi<sup>236</sup>.

Appare maggiormente rispondente alla legislazione vigente e alle esigenze pianificatorie attuali il modello "dell'urbanistica consensuale" più incline alla soddisfazione degli interessi dei privati, che al

---

<sup>233</sup> Cons. Stato, sez. VI, 15 maggio 2002, n.2636.

<sup>234</sup> F. G. Scoca, *Autorità e consenso*, in *Dir. Amm.*, 2002.

<sup>235</sup> Cass., Sez. Un., 11 agosto 1997, n.7452.

<sup>236</sup> Per tali teorie si rimanda a S. Civitarese Matteucci, *Verso l'urbanistica consensuale* in P.Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi modelli convenzionali*, Torino, 1995.

perseguimento dell'interesse pubblico, dilatando l'ambito di discrezionalità della P.A. nell'esercizio del potere.

Il modello consensuale, tuttavia, è attuabile anche nei rapporti urbanistici tra amministrazioni, supportate dall'art.15 della legge sul procedimento che consente accordi tra parti pubbliche per regolare congiuntamente azioni comuni.

L'accordo è stato introdotto dal legislatore regionale come fase eventuale, sia nella redazione di programmi di trasformazione urbana in deroga al piano regolatore, sia nel procedimento di pianificazione urbanistica<sup>237</sup>.

In tale ultimo caso si tratta di accordi preliminari, sottoposti a condizione sospensiva del recepimento dei contenuti nella delibera di adozione del piano cui si riferisce, che si inseriscono nel segmento procedimentale dell'ascolto in chiave partecipativa del privato e che non vincola l'amministrazione nella determinazione finale delle previsioni di piano. Il limite all'accordo di cui all'art.11 è fornito all'art.13 in cui si vieta l'utilizzo degli accordi per gli atti amministrativi generali, di pianificazione e programmazione.

Per le convenzioni in sede di pianificazione attuativa il limite è stato superato, evidenziando la natura attuativa dell'accordo "a valle".

La prospettiva di una migliore composizione degli interessi coinvolti nella pianificazione potrebbe consentire alle amministrazioni di percorrere modalità alternative di esercizio del potere con accordi "a monte", che non siano attuativi, ma creativi di norme pianificatorie.

---

<sup>237</sup> Art.18 legge reg. Emilia Romagna 24 marzo 2000 n.20.

Seguendo tale impostazione in sede negoziale potrebbero essere determinate anche prescrizioni urbanistiche generali, tuttavia tali figure convenzionali risultano sprovviste di una copertura legislativa adeguata. La legge vigente sul procedimento fissa un limite invalicabile. La legislazione regionale, seppure innova il modello di pianificazione tradizionale, non è dirimente, poiché introduce dei moduli partecipativi e consensuali con cui il privato solo indirettamente influisce sulle disposizioni di piano.

La negoziabilità del potere pubblico presenta aspetti critici di attuazione, perché sottoposta ai limiti imposti dal principio di legalità<sup>238</sup>.

La consensualità costituisce una nuova modalità di esercizio del potere, che non si limita a perseguire l'economicità e l'efficienza, ma la disciplina dei moduli consensuali deve essere intesa come strumento d'imparzialità<sup>239</sup>.

Gli accordi aventi ad oggetto l'esercizio della funzione di governo del territorio possono determinare in via convenzionale maggiori oneri al privato quale corrispettivo per la concessione dei titoli edilizi per l'esercizio dello *jus aedificandi* o a scomputo degli oneri dovuti all'amministrazione può provvedere alla diretta realizzazione delle opere di urbanizzazione.

I contenuti citati sono validi anche se vengano proposti dall'amministrazione come "non modificabili", tuttavia l'accordo

---

<sup>238</sup> V. Cerulli Irelli, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Diritto amministrativo*, n.2/2003, 244 ss.

<sup>239</sup> A. Travi, *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002, V, pagg. 274 ss.

raggiunto tra le parti vincola le medesime “escludendo la possibilità di modifiche unilaterali” delle previsioni contratte<sup>240</sup>.

Le disposizioni legislative sulle convenzioni di lottizzazione lasciano indeterminato nel *quantum* gli oneri di urbanizzazione, quantificati dal Comune.

Le convenzioni in relazione agli oneri, soprattutto quando sono fissati all’esito di un procedimento perequativo parziale per ambiti di trasformazione finiscono per richiedere molto di più ai privati in termini di aree cedute, opere di urbanizzazione e opere di edilizia sociale. Ciò potrebbe risultare in contrasto con il principio di legalità di cui all’art.23 Cost., secondo il quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non per legge.

In realtà, il consenso del privato espresso in un contratto è idoneo a superare il principio di legalità dell’azione amministrativa<sup>241</sup>.

L’orientamento consolidato del giudice amministrativo considera l’accordo legittimo, in quanto espressione dell’autonoma volontà delle parti ed è inserito in una dinamica di esercizio del potere in forma consensuale<sup>242</sup>.

Ne deriva che la previsione di un contributo straordinario a carico del privato a fronte della concessione di un’edificabilità premiale da parte dell’amministrazione, se è ottenuta tramite un meccanismo contrattuale e

---

<sup>240</sup> Cons. St., sez. V, 10 gennaio 2003, n.33.

<sup>241</sup> M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993.; E. Boscolo in *L’esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione e l’attuazione delle opere a scomputo. Elementi di una distribuzione tra sfera convenzionale e principio di legalità*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2002, pagg. 15 ss.

<sup>242</sup> F.Pellizzer, *Accordi tra amministrazione e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio*, in *Ius publicum network review*, 2011.

consensuale è legittimo<sup>243</sup>, se, invece la previsione è imposta da un provvedimento unilaterale della p.a. potrebbe essere censurato in sede giurisdizionale per violazione del principio di legalità.

La consensualità consentirebbe alla P.A. di andare oltre i limiti imposti dalla legge, poiché l'incontro delle volontà rientra nel legittimo esercizio dell'autonomia negoziale delle parti<sup>244</sup>.

Le previsioni pattizie sono rimesse alla libera contrattazione tra i soggetti coinvolti<sup>245</sup>, poiché esse hanno forza di legge tra le parti, così come previsto dall'art.1372 c.c., a prescindere dalla loro doverosità in base alla legge.

Siamo nel campo dei “diritti disponibili”, ove la parte può assumere obblighi anche più onerosi rispetto a quelli previsti dalla legge<sup>246</sup>.

Anche le penali per il ritardo nella realizzazione delle opere di urbanizzazione o lo scomputo parziale del costo dei lavori di urbanizzazione dall'importo dovuto non è incompatibile con i principi enunciati<sup>247</sup>.

Tuttavia, l'accordo amministrativo, non può essere utilizzato come strumento idoneo alla “cattura di valore”, gravando il privato di

---

<sup>243</sup> Cons. Stato, Sez. IV, sentenza, 13 luglio 2010, n.4545.

<sup>244</sup> Cons. Stato, Sez. IV, sentenza, 1 aprile 2011, n.2040.

<sup>245</sup> T.A.R., Lombardia, Brescia, sez. I, 31 gennaio 2011, n.193 secondo cui “i privati possono quindi negoziare liberamente obbligandosi a cedere aree anche in quantità notevolmente superiore al livello minimo degli standard urbanistici.”

<sup>246</sup> T.A.R., Lombardia, Milano, sez. II, 5 ottobre 2012, n.2469.

<sup>247</sup> T.A.R., Lombardia, Brescia, sez. II, 8 maggio 2013, n.443.

prestazioni non previste dalla legge, come accade per i contributi straordinari, snaturando la funzione giuridica dell'atto consensuale<sup>248</sup>. È evidente che ogni fattispecie contrattuale ha le proprie peculiarità oggettive e soggettive, in cui è necessaria una cooperazione tra potere e contratto.

Si registra come il privato cittadino possa divenire parte contraente "debole" ex art.1341 c.c., rispetto all'amministrazione e può trovarsi costretto ad accettare oneri esorbitanti pur di soddisfare le proprie aspettative.

Il privato investitore, invece, nei confronti dell'amministrazione ha un potere contrattuale forte al punto da poter ottenere condizioni molto più vantaggiose<sup>249</sup>.

Il vuoto di una disciplina legislativa può mettere a rischio il principio di eguaglianza sostanziale e d'imparzialità dell'azione amministrativa. La p.a. rischia di essere "forte" con i "deboli" e "debole" con i "forti", adeguandosi alle logiche private del mercato, tale pericolo andrebbe scongiurato.

La libertà negoziale e la congruità economica delle prestazioni sinallagmatiche tra le parti vanno intese in un rapporto di proporzionalità, rispetto all'interesse pubblico perseguito dalla P.A. . L'obbligo di motivazione degli accordi amministrativi, introdotto dalla legge 6 novembre 2012 n.190, attenua i rischi della stipula di contenuti

---

<sup>248</sup> L'imposizione di contributi straordinari esorbita nettamente dai limiti del potere conformativo attribuito all'Ente territoriale (c.f.r. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez.I, 12 ottobre 2010, n. 4026 e Consiglio di Stato, sez. , sentenza 2010, n. 4542).

<sup>249</sup> Sul punto c.f.r. Cons. St., sez. IV, 22 gennaio 2013, n.351, secondo cui un'impresa che liberamente stipula con la p.a. una convenzione di lottizzazione dalla quale ricava consistenti benefici " non può certamente ravvisarsi la nozione di contraente debole".

iniqui senza snaturare i caratteri dell'atipicità e della flessibilità, che costituiscono i punti di forza dello strumento consensuale.

Anche per questa fattispecie si tratta di una prescrizione formale, facilmente aggirabile, spostando la valutazione sul merito delle previsioni consensuali in termini di proporzionalità e ragionevolezza, con i limiti evidenziati, in mancanza di parametri di riferimento determinati aprioristicamente rispetto all'accordo.

#### **4.6 Lo Statuto comunale *sedes materiae* delle regole di perequazione**

La potestà normativa locale caratterizza l'autonomia ed è la sola che consente all'ente comunale di passare dalla fase di attribuzione del potere, per il potere, alla fase di organizzazione normativa dei poteri trasferiti, avviando un processo di autoregolamentazione<sup>250</sup>.

Nella perequazione vi è un vuoto nelle regole d'esercizio del potere. La disciplina proveniente "dal basso" dai piani perequativi dagli enti comunali, connota il sistema e le tecniche perequative.

Si rileva un movimento ascensionale delle regole, che allo stato attuale, ha coinvolto solo i fini generali della perequazione oggetto d'interventi legislativi regionali.

È da tener presente che il legislatore regionale non ha la potestà per poter definire tutti gli aspetti che ineriscono la perequazione, perché stretto dall'alto dalla potestà legislativa esclusiva statale nella materia

---

<sup>250</sup> C. E. Gallo, *Le fonti di diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Giappichelli, Torino, 2001, pagg.40 ss.

dell'ordinamento civile e dal basso dal libero espletamento della funzioni amministrative del Comune nell'esercizio delle potestà pianificatoria.

La ricerca di una fonte normativa di legittimazione per le tecniche ed i sistemi perequativi, soprattutto se attinenti all'intero territorio comunale, come previsto dall'art.7 della legge 17 agosto 1942 n.1150, non trova nell'ordinamento vigente una norma di riferimento.

È la prassi dei Comuni che in alcuni casi prende la forma di norme regolamentari inserite negli atti di pianificazione a dare le regole alla perequazione.

I modelli perequativi si distinguono, si contraddicono ed è difficile ricondurli ad un' unità dommatica che non c'è, perché non c'è una disciplina superiore vincolante. In realtà, in un'ottica di autonomia dell'ente il vuoto legislativo statale e regionale ha consentito una differenziazione dei sistemi perequativi in base alle esigenze e agli obiettivi provenienti dalle realtà territoriali locali, valorizzando le istanze delle comunità. Tuttavia, la sede normativa utilizzata: le norme di piano, non appare adatta a sostituire il legislatore.

Il problema viene in rilievo maggiormente nella perequazione estesa e generalizzata, che inevitabilmente finisce per incidere direttamente e indirettamente sullo statuto della proprietà dei beni immobili.

Il vuoto normativo può essere dissolto in via definitiva solo dalla legislazione statale, seppure tale intervento potrebbe risultare ormai superfluo, se si considera l'attuale diffusione del sistema perequativo a causa anche della legittimazione pretoria del giudice amministrativo.

In realtà, non si può mettere in dubbio, che se si voglia incentivare le tecniche perequative di governo del territorio e di conformazione della proprietà non si può prescindere da un intervento combinato del

legislatore statale e regionale, che però lasci spazio anche all'autodeterminazione normativa dell'ente comunale.

Allo stato attuale, considerata l'inerzia del legislatore su tali temi, il sistema delle fonti normative perequative può arricchirsi solo sotto la spinta degli strumenti normativi di autodisciplina dei Comuni.

A ben vedere tranne per le (poche) norme che incidono sul diritto privato e attengono prevalentemente alla natura e alla fase della circolazione dei diritti edificatori nella perequazione non vi è un'esigenza di uniformità costituzionalmente garantita delle regole su tutto il territorio nazionale. Il diritto alla diversità valorizza le peculiarità del territorio comunale sospinto dalla diversità istituzionale in controtendenza con il diritto uniforme<sup>251</sup>.

Il problema più urgente che si pone è di stabilità delle regole nell'ottica della trasparenza e della verificabilità dell'azione discrezionale del Comune da parte dei privati a tutela (indiretta) del diritto costituzionalmente garantito della proprietà privata.

La disciplina perequativa “abbisognerebbe di un fondamento giuridico di rango maggiore”, non appare adeguata la norma regolamentare contenuta nei piani urbanistici comunali, soggetta a continue modifiche, soprattutto se contenute nella pianificazione operativa (c.d. piano del sindaco)<sup>252</sup>.

Le “regole del gioco” perequativo, in particolare, per ciò che concerne i profili non dinamici del procedimento devono essere definite a monte in una sede normativa esterna alla pianificazione.

---

<sup>251</sup> S.Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983, pagg.164 e ss.

<sup>252</sup> E.M. Marengi, *Introduzione* in S.Perongini, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa. op.cit.*

Non è sostenibile un sistema normativo in cui la determinazione della regola, che incide sulla proprietà, sulla trasparenza e sull'imparzialità viene adottata all'interno del medesimo atto di piano, contestualmente alle disposizioni per l'attuazione del sistema perequativo.

Il rischio è la formazione di norme ad "uso e consumo" dell'Amministrazione o della parte politica che ne ha disposto l'inserimento nel piano attuativo.

Vi è la necessità per segmenti procedimentali cruciali per la tutela della proprietà privata perequata di una disciplina che sia generale e astratta, costruita e introdotta in un momento anteriore.

In particolare alla luce dell'analisi condotta i settori in cui si rileva la necessità di una disciplina sono : la determinazione di strumenti di partecipazione con i privati per giungere alla concertazione, l'identificazione di meccanismi competitivi per l'assegnazione delle proposte d'intervento o dei diritti edificatori, nonché regole procedimentali e parametri (standard) per la fase di classificazione dei suoli e per la fase della circolazione dei diritti edificatori.

Tali delicati aspetti della manovra perequativa potrebbero trovare una collocazione giuridica adeguata in una norma "para primaria", qual è lo Statuto comunale, così come è stato individuato dalla riforma federalista della Costituzione<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> Sulla collocazione gerarchica della fonte statutaria la dottrina si divide in tre correnti di pensiero. E.Balboni, *Gli scenari incerti dell'autonomia normativa locale in una disposizione di difficile interpretazione*, in [www.federalismo.it](http://www.federalismo.it), L'autore considera l'autonomia statutaria come nominalistica opinando per la piena subordinazione gerarchica alla legge, stante l'impossibilità di una collocazione gerarchica determinata. Q Camerlengo, *Statuti comunali e provinciali* in S.Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, vol.VI. Giuffrè, Milano,2006; A.Ruggeri, *Teoria e prassi dell'autonomia locale* in G.Greco e V.Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*,Giuffrè, Milano, 2006; T.F. Giupponi, *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in P.Caretti *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino,2003. Un secondo orientamento delinea gli statuti quali

In realtà, più che per la collocazione gerarchica non ancora definita in via definitiva dal legislatore, la norma statutaria si presta a regolare la materia perequativa nell'ambito dell'autonomia comunale per le materie in cui è stata attribuita la competenza statutaria.

Lo Statuto comunale beneficia della riserva di normazione, riconosciuta dall'art.114 della Costituzione agli Enti locali che pone al riparo sia dall'ingerenza della legislazione statale, che regionale, nonché dai regolamenti governativi in deroga all'art. 4 delle disposizioni sulle leggi in generale. I contenuti della fonte statutaria, così come sono stati definiti dall'art.4 della legge 131/2003, devono essere in armonia con la Costituzione e con i principi generali di derivazione legislativa statale in materia di organizzazione pubblica *ex art. 117*, secondo comma, lett.p. Ai sensi dell'art.2 bis della l. 3 agosto 1999, n.265 si afferma la regola della generale derogabilità disposta a favore della norma locale, rispetto alle disposizioni legislative statali e regionali<sup>254</sup>.

Determina l'abrogazione diretta delle norme statutarie solo l'entrata in vigore di principi legislativi e non l'introduzione di mere disposizioni di dettaglio.

Ne deriva che un successivo intervento legislativo statale sui principi perequativi è sempre esperibile, in via prevalente, rispetto alla norma statutaria, ma diviene eccezione la forza abrogativa della norma statale.

---

fonti sub primarie con un duplice e diverso rapporto con la fonte legislativa. In via principale di subprimarietà misurata nei confronti della legge statale e in via secondaria, rispetto alla legislazione regionale residuale. Infine una terza via (c.f.r. A. Piraino, *Introduzione*, in ID (a cura di) *La funzione comuni province e città metropolitane*, Palermo, 2002; F. Zammartino, *Comuni, province e autonomia statutaria*, Napoli, 2006.) ritiene la fonte statutaria collocabile in posizione di primarietà o sub-primarietà.

<sup>254</sup> E.M. Marengi, *Procedimenti e processualprocedimento op. cit.*

Attraverso l'introduzione di norme e principi riferibili alla perequazione la fonte statutaria può acquisire un ruolo di disciplina di una rilevante potestà nell'ambito dell'autonomia funzionale dell'ente.

Non vi è alcun vincolo normativo che imponga la perequazione, è espressione d'autonomia dell'ente introdurre il principio perequativo attraverso una previsione statutaria, come può già in tale sede determinare l'estensione della perequazione ed i caratteri del meccanismo volto al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo territoriale.

La ricerca dell'eguaglianza tra i proprietari dei suoli, attraverso forme di perequazione del territorio è un obiettivo rilevante di organizzazione amministrativa, che l'ente pianificatore si pone rispetto all'esercizio della funzione pianificatoria.

Lo Statuto è la sede d'elezione degli obiettivi programmatici dell'ente in cui è possibile indicare i fini e l'ordine di priorità nell'attuazione del programma elaborato in base alle caratteristiche del territorio e indirizzare i piani di sviluppo e la conformazione della proprietà<sup>255</sup>.

La perequazione può essere infra comunale (comparti), generalizzata, ma l'obiettivo perequativo può e dovrebbe essere condiviso con i comuni limitrofi in un'ottica di programmazione e pianificazione su area vasta del territorio, che soprattutto in contesti territoriali connotati da comuni con piccole e medie dimensioni determinerebbe una maggiore efficienza nell'allocatione dei servizi e nella realizzazione di aree di trasformazione.

La realizzazione di un piano sovra locale perequativo è orientato verso la costruzione di un tipo di ente sovra comunale per superare proprio le

---

<sup>255</sup> *Ibidem.*

inadeguatezze complessive in senso economico e territoriale  
conseguenza dei limiti della ristretta pianificazione comunale  
In tal senso nello Statuto vi è l'individuazione del parametro di  
specificazione territoriale e l'indicazione delle caratteristiche associative  
tra enti (art.4, comma 3, sub.f della l.n.59/1997) in funzione di una  
differenziazione, che non abbia necessariamente le forme e le funzioni  
uniformi omologate, ma che all'interno delle categorie di enti vi possa  
essere differenziazione di funzioni in ragione del principio di  
adeguatezza.

L'applicazione della differenziazione e dell'adeguatezza potrebbero  
determinare l'assunzione della funzione pianificatoria anche ad un  
livello sovra comunale in una struttura associativa tra enti (unioni di  
comuni *et similia*).

Oltre alla determinazione dei principi di organizzazione e funzionamento  
dell'Ente assumono rilievo per la disciplina perequativa ulteriori ambiti  
d'intervento, assegnati allo Statuto, soprattutto se interpretati in via  
estensiva e sistematica.

I sistemi di controllo, le forme di partecipazione, nonché le garanzie per i  
cittadini sono materie di competenza statutaria in cui è possibile inserire  
norme statutarie volte a disciplinare i punti nodali della perequazione.

Il controllo della corretta attuazione della manovra perequativa,  
soprattutto in un'ottica di lungo periodo sono trasferite alle  
determinazioni dell'ufficio tecnico, lasciando il cittadino proprietario  
senza un presidio di tutela.

Si rende necessaria la predisposizione di forme di controllo sistematiche  
e preventive quali banche dati o registri dei crediti edilizi attraverso cui  
verificare la corretta esecuzione della manovra.

Inoltre, il vaglio di proporzionalità delle previsioni perequative di piano, a cui si giunge anche all'esito di un accordo con i privati, proprietari o investitori deve essere valutato in sede di controllo alla luce degli obiettivi degli strumenti urbanistici e statutari.

Lo Statuto a monte e il piano delle regole a valle dovrebbero incidere congiuntamente sul contenuto precettivo dei programmi pianificatori, disponendo che le finalità perequative non costituiscano solo generiche dichiarazioni d'intenti, ma siano supportate dalla previsione di *standard* economici, tecnici e qualitativi a cui l'azione amministrativa nell'attuazione del piano e nella classificazione dei suoli per il conferimento degli indici deve tendere per conseguire i risultati e gli obiettivi che nello Statuto si è prefissata.

Decisiva è anche la possibile previsione nello statuto di forme di partecipazione dei cittadini all'esercizio della pianificazione perequativa attraverso moduli proceduralizzati di contatto pubblico-privato e di accesso alla perequazione da parte dei privati.

La partecipazione rientra a pieno titolo nelle materie d'intervento statutario e costituisce uno dei segmenti cruciali per l'attuazione efficace dell'obiettivo perequativo, sia nella fase preliminare di costruzione del meccanismo perequativo per intercettare le esigenze e gli interessi dei singoli, sia in fase avanzata, attuativa, per la ricerca dei contraenti e la stipula degli accordi attraverso cui portare ad effetto il sinallagma tra vantaggi e oneri della trasformazione edilizia.

Sotto un altro profilo la partecipazione è diretta a conseguire la trasparenza dell'azione, finché quest'ultima in chiave perequativa non trova riscontro in un intervento del legislatore, è nella facoltà dell'Amministrazione introdurre meccanismi competitivi (gare

pubbliche, aste dei diritti edificatori, *et similia*) per garantire l'imparzialità tra i proprietari perequati o tra questi e soggetti terzi. Le regole perequative contenute in norme statutarie si prestano a divenire regole ordinarie del sistema perequativo vigente nell'ente sulla cui base il piano andrebbe a costruire la formula di perequazione. In tal modo beneficerebbero di un *quorum* di approvazione, fissato dal T.U. enti locali per lo Statuto dei 2/3 dei consiglieri comunali, che garantirebbe una necessità di condivisione politica delle regole assunte anche con la minoranza politica in Consiglio comunale. Il piano del Sindaco, invece, avrebbe ad oggetto i programmi edilizi a breve-medio termine (5 anni). La pianificazione è la più pervicace forma di potere che l'Ente esercita sulla proprietà dei cittadini, si tratta di un potere discrezionale ampio, che deve possedere dei contrappesi procedurali chiari, certi e stabili. Lo Statuto comunale può assumere tale funzione di garanzia, senza intaccare la flessibilità del piano perequativo, ma disciplinandone solo gli aspetti critici, conferendo la giusta dose di certezza. Emerge che la collocazione nello Statuto di regole perequative non si presti ad una soluzione di compromesso, attendendo e auspicando un intervento legislativo, ma data la posizione intermedia nella gerarchia delle fonti e alle competenze attribuite può assurgere a strumento di regolazione definitiva del potere di pianificazione perequativa, valorizzando l'autonomia e la differenziazione attraverso cui giungere ad un'eguaglianza sostanziale tra i proprietari dei suoli del Comune ed i proprietari dei comuni limitrofi.

## CONCLUSIONI

La perequazione è “il tema centrale del diritto urbanistico in Italia”<sup>256</sup>. Le questioni emerse sono riconducibili a tre macro aree: le fonti delle regole perequative, la struttura del metodo in funzione degli effetti e le garanzie della proprietà privata.

A) Con le pronunce sul piano regolatore della Capitale anche la perequazione estesa a tutto il territorio comunale è stata legittimata dal giudice amministrativo, che ha aggirato il vuoto legislativo, attribuendo valore contrattuale sinallagmatico alla convenzione perequativa, che è “legge tra le parti”.

La legalità del metodo, parziale e generalizzato, discende dal diritto pretorio, che svolge un ruolo di supplenza del legislatore statale e regionale.

In realtà, al giudice amministrativo dovrebbe essere riservato un ruolo più congeniale alla funzione giudiziaria, verificare la legittimità dei meccanismi perequativi, avendo come termine di riferimento norme di diritto positivo.

Si è giunti a tale forzatura, poiché il potere legislativo è diviso al suo interno da una ripartizione di competenze statali e regionali non delimitata chiaramente nella materia trasversale “governo del territorio”. Il livello regionale di governo è imbrigliato, verso l’alto nei limiti costituzionali della potestà legislativa concorrente dai principi statali e verso il basso dall’autonomia comunale, che si manifesta con la riserva d’esercizio della funzione di pianificazione.

---

<sup>256</sup> A. Bartolini, *Perequazione urbanistica*, in *Ius Publicum Network Review*, n.1/2012.

Il limite del “diritto privato” alla potestà legislativa regionale ha ingessato, ulteriormente, il sistema, lasciando incompiuta la disciplina perequativa regionale.

La perequazione è *ex se* metodo di pianificazione e costituisce una categoria plurale e flessibile di cui non esiste un modello perequativo normativo di riferimento.

Si evidenzia che da una parte, una perequazione uniforme, attraverso modelli precostituiti legislativi, calati dall’alto, senza possibilità di differenziazione locale non costituirebbe effettiva perequazione, ma solo il prodotto di un’equivalenza legale formale.

Dall’altra, però, vi è l’esigenza di tutelare la proprietà con strumenti che garantiscano i medesimi diritti sul territorio nazionale.

Il vuoto legislativo è eroso “dal basso” dall’esercizio congiunto della funzione pianificatoria pubblico-privato in un’ottica di contrattualizzazione del potere.

In materia perequativa dove non interviene il legislatore è l’Amministrazione ad essere chiamata ad auto vincolarsi, predisponendo delle regole “proprie”.

In realtà, non si può mettere in dubbio, che se si voglia incentivare le tecniche perequative di governo del territorio non si può prescindere da un intervento congiunto del legislatore statale e regionale, che lasci spazi d’autonomia anche all’autodeterminazione normativa dell’ente comunale.

I primi passi del legislatore statale sono stati compiuti su istituti ricadenti nell’orbita perequativa attraverso l’introduzione dell’art.2643,n.2,bis al codice civile e la riqualificazione in chiave perequativa nel decreto “Sblocca Italia”, tuttavia risulta opportuno un intervento organico in materia di pianificazione.

Il sistema delle fonti normative perequative può arricchirsi anche sotto la spinta degli strumenti normativi di autodisciplina dei Comuni.

Gli strumenti di piano, non risultano idonei, né nella gerarchia, né nella funzione a “sostituire” il legislatore quale sede normativa utilizzata dai Comuni per la disciplina della perequazione .

È imprescindibile la previsione a monte di regole, che disciplinino gli aspetti più critici della manovra perequativa quali la partecipazione dei proprietari, la circolazione dei diritti edificatori, la trasparenza e l’attuazione del piano.

Le “regole di funzionamento” del metodo, in particolare, per ciò che concerne i profili non dinamici del procedimento devono essere definite in una sede normativa esterna alla pianificazione.

La collocazione giuridica più adeguata tra le fonti locali appare la norma “sub primaria” dello Statuto comunale.

La fonte statutaria si presta a regolare il metodo perequativo nell’ambito dell’autonomia comunale per le materie di competenza.

La ricerca dell’eguaglianza tra i proprietari dei suoli, attraverso forme di perequazione del territorio è un obiettivo rilevante di “organizzazione” amministrativa, che l’ente pianificatore si pone rispetto all’esercizio della funzione pianificatoria.

I sistemi di controllo, le forme di partecipazione, nonché le garanzie per i cittadini possono rientrare nelle materie tipizzate dalle legge e riservate allo Statuto in cui il Comune può inserire *ex ante* la disciplina di punti nodali del metodo perequativo.

B) La disciplina proveniente “dal basso” dai piani perequativi degli enti comunali, connota il sistema e le tecniche perequative.

Il criterio perequativo deve essere modulato diversamente a seconda del territorio su cui va ad incidere, tenendo in considerazione i caratteri, le vocazioni, che costituiscono comunque elementi di disomogeneità oggettiva.

Il modello non c'è, la formula esatta non esiste.

Gli effetti perequativi sono apparenti e limitati per i meccanismi relegati ad un ambito o in funzione compensativa, perché livellano la rendita solo di alcuni proprietari e non di altri.

Si rileva che l'applicazione generalizzata del metodo, rispetto a tecniche parziali comporta maggiori benefici in termini di eguaglianza, seppur bilanciati da una maggiore e generalizzata compressione della proprietà.

Il rapporto orizzontale tra proprietari è la priorità della perequazione, sbilanciato, invece, è il rapporto verticale proprietario – amministrazione, in favore di quest'ultima.

L'acquisizione di volumi generalizzata colpisce in modo egualitario tutti i proprietari, ma l'attribuzione degli indici è virtuale, solo la convenzione predisposta dall'amministrazione con il privato determina l'effettività dell'intervento edilizio.

Alla composizione effettiva dell'equilibrio perequativo per il privato si giunge all'esito della pianificazione e a conclusione dell'attività negoziale della P.A.

La struttura e la dinamica delle tecniche perequative evidenziano che la discrezionalità limitata e razionalizzata viene sublimata nella tecnica, ma non può essere radicalmente esclusa dalla manovra perequativa.

Nel metodo la discrezionalità ed il potere di pianificare si estrinsecano soprattutto in due momenti anteriori e prodromici alla conformazione della proprietà in chiave perequativa: nella scelta dei criteri di classificazione dei suoli e nella costruzione della dinamica del

meccanismo perequativo la cui applicazione determina gli effetti indicati dal pianificatore quali obiettivi da perseguire.

Il territorio comunale non sempre è la base dimensionale adeguata per una perequazione, che consenta di raggiungere un'eguaglianza sostanziale tra i proprietari.

Si riscontra l'esigenza d'identificare un'area socio economica omogenea, rispetto alla quale selezionare gli interessi e programmare le funzioni.

La perequazione può essere *infra* comunale (comparti), generalizzata, ma l'obiettivo perequativo può e dovrebbe essere condiviso con i comuni limitrofi in un'ottica di programmazione e pianificazione su area vasta del territorio, che soprattutto in contesti territoriali connotati da Comuni con piccole e medie dimensioni determinerebbe una maggiore efficienza nell'allocazione dei servizi e nella realizzazione di aree di trasformazione.

La pianificazione, anche perequativa, può essere una di quelle funzioni aggregate, che possono transitare dall'area ristretta comunale all'area vasta sovra locale.

La realizzazione di un piano sovra locale perequativo è orientata verso la costruzione di un tipo di ente sovra comunale per superare le inadeguatezze complessive in senso economico e territoriale quale conseguenza dei limiti della ristretta pianificazione comunale.

C) Nel contesto ordinamentale vigente le garanzie per la proprietà risultano assottigliate il piano perequativo bifasico, di derivazione regionale, determina al suo interno una cattura di valore in favore dell'amministrazione.

La giurisprudenza è uniforme nel ritenere, tranne alcuni precedenti in cui si dichiara l'illegittimità di un sistema perequativo che determina un

effetto di “espropriazione larvata”, che si tratta di tecniche d’espressione del potere conformativo di pianificazione.

L’edificabilità generalizzata abbassa il valore dei terreni e riduce i margini di vantaggio economico per gli investitori privati.

Si attenua il problema della rendita, ma ciò implica una compressione delle potestà connesse alla proprietà.

Questo è il prezzo da corrispondere per tendere “all’eguaglianza”.

La tenuta del sistema perequativo generalizzato necessita di un’amministrazione proattiva, l’inerzia comporterebbe illegittima compressione del diritto di proprietà, riproducendo l’arbitrio nella determinazione dell’assetto edificatorio dei suoli che ha caratterizzato il sistema pianificatorio tradizionale.

La manovra perequativa comunale è sottoposta ad un controllo giudiziale postumo ed eventuale.

Il giudizio amministrativo non è stato costruito per valutare la legittimità del *quantum*, sia in riferimento alla congruità degli indici attribuiti, sia per ciò che concerne la proporzionalità di meccanismi compensativi il cui esito è l’attribuzione di un diritto edificatorio.

Il ricorso al giudice amministrativo è uno strumento di tutela “debole” per il privato, soprattutto in assenza di parametri di valutazione della potestà pianificatoria in chiave perequativa.

Nel sistema di pianificazione per zone (zonizzazione) negli atti fonte normativi, quali la legge quadro in materia urbanistica del’42 ed in particolare attraverso il DM. 2 aprile del 1968 sono stati fissati gli *standards* abitativi ed urbanizzativi vincolanti per la successiva pianificazione.

Il sistema perequativo è svincolato dagli *standards* del piano di zonizzazione, poiché le volumetrie destinate a soddisfare interessi

pubblici (urbanizzazioni, servizi, etc.) sono individuate negli strumenti urbanistici attraverso un'operazione di differenza con l'indice convenzionale di edificabilità, rispetto alla volumetria totale di piano. Lo *standard* nella pianificazione è limite ed è parametro di legittimità del potere e costituisce un presidio di garanzia della proprietà; in assenza il potere perequativo è *ab solutus* .

Nella regolamentazione del metodo è necessaria la previsione di *standard* perequativi specifici che forniscano un'unità di misura attraverso cui esercitare la funzione e su cui parametrare, successivamente il controllo di proporzionalità dell'azione e fornire un limite alla discrezionalità tecnica d'esercizio del potere pianificatorio. Lo Statuto a monte e il piano delle regole a valle dovrebbero incidere congiuntamente sul contenuto precettivo dei programmi pianificatori, disponendo che le finalità perequative non costituiscano solo generiche dichiarazioni d'intenti, ma siano supportate dalla previsione di *standard* urbanizzativi, economici, tecnici e qualitativi a cui il Comune deve fare riferimento nell'attuazione del piano e nella classificazione dei suoli per il conferimento degli indici di fabbricabilità.

## INDICE BIBLIOGRAFICO

- A.A.V.V. *Forme e pratiche della perequazione urbanistica in Italia*, vol.1 e 2, Franco Angeli, Milano, 2012.
- A.A.V.V., *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, a cura di P. Stella Richter, Giuffrè, Milano, 2016.
- A.A.V.V., *L'urbanistica italiana dopo la sentenza del TAR sul P.R.G. di Roma*, Gangemi, Roma, 2016.
- A.A.V.V., *Perequazione urbanistica materiale per la comparizione giuridica*, a cura di D. D'Orsogna, Giappichelli, Torino, 2015.
- A.A.V.V., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, a cura di P. Urbani, G. Giappichelli, Torino, 2015.
- A.A.V.V., *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2015.
- A.A.V.V., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M. Chiti e G. Greco, Giuffrè, Milano, 2007.
- BALBONI E., *Gli scenari incerti dell'autonomia normativa locale in una disposizione di difficile interpretazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- BARTOLINI A., *Circolazione dei diritti edificatori tra le tecniche perequative e compensative*, in *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015.
- BARTOLINI A., *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)* in *Riv. giur. urb.*, 2008.
- BARTOLINI A., *Perequazione urbanistica*, in *Ius Publicum Network Review*, n.1/2012.

BARTOLINI A., *Profili giuridici del cosiddetto credito di volumetria*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2007, n.3.

BENEDETTI A.M., *Il diritto privato delle Regioni*, Il Mulino, 2008.

BENVENUTI F., *I limiti allo jus aedificandi e la natura giuridica della licenza edilizia*, in *Atti del convegno di diritto amministrativo in materia di licenze edilizie*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2013.

BENVENUTI F., *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, 1987.

BONATTI S., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Proprietà immobiliare (vincoli e limiti)*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M. Chiti e G. Greco, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2007.

BOSCOLO E., *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2010, n.1.

BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Giuffrè, Milano, 2006.

BOSCOLO E., *L'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione e l'attuazione delle opere a scomputo. Elementi di una distribuzione tra sfera convenzionale e principio di legalità*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2002.

CACCIAVILLANI C., *La perequazione urbanistica nell'esperienza italiana*, in AA.VV. *Perequazione urbanistica materiale per la comparizione giuridica*, a cura di D. D'Orsogna, Giappichelli, Torino, 2015.

CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983.

CASSESE S., *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*, in *Rivista Trimestrale diritto pubblico*, 2004.

CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma, 2014.

- CENTOFANTI N., *Diritto di costruire. Pianificazione urbanistica. Espropriazione*, Giuffrè, Milano, 2010.
- CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014.
- CERULLI IRELLI V., *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Diritto amministrativo*, n.2/2003.
- CERULLI IRELLI V., *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in A.A.V.V. *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997.
- COPPOLA A., *Perequazione e compensazione in urbanistica. Il primato dell'interesse generale nella pianificazione urbanistica.*, Le penseur, 2014.
- DE DONNO M., *Il principio di consensualità nel governo del territorio. Le convenzioni urbanistiche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2011.
- DIANA A.G., *La proprietà immobiliare urbana. Il regolamento edilizio comunale*, Giuffrè, Milano, 2009.
- FERRARI ZUMBINI A., *La regolazione amministrativa del contratto. Atti amministrativi conformativi dell'autonomia negoziale*, Giappichelli, Torino, 2016.
- FERRONI M.V., *Principio di sussidiarietà orizzontale e programmi complessi nelle città*, Giappichelli, Torino, 2008.
- FRACCHIA F., *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Cedam, Padova, 1998.

- GALLO C. E., *Le fonti di diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Giappichelli, Torino, 2001.
- GAZZONI F., *Cessione di cubatura, "volo" e trascrizione in Giustizia civile*, n.2, 2012.
- GIOVA S., *"Ordinamento civile" e diritto privato regionale*, E. S. I., Napoli, 2008.
- GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993.
- GIANNINI M.S., *Pianificazione voce in Enciclopedia del Diritto*.
- GIANNINI M.S., *Intervento*, in G. Campos Venuti, *Urbanistica incostituzionale*, Marsilio, Venezia, 1968.
- GIANNINI M.S., *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in *Scritti 1984-1990*, Giuffrè, Milano, 2006.
- GIANNINI M.S., *Le programmazioni dal punto di vista giuridico*, in Id., *Scritti 1970-1976*, Giuffrè, Milano 2005.
- GRAZIOSI B., *Figure polimorfe di perequazione urbanistica e principio di legalità*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n.4-5, 2007.
- GUZZO G., *La pianificazione urbanistica: soggetti, contenuti e ambiti applicativi*. Giuffrè, Milano, 2012.
- IRTI N., in *Prefazione a Amministrazione pubblica e diritto privato* di V. Cerulli Irelli, Giappichelli, Torino, 2011.
- LAMARQUE E., *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova, 2005.
- MALTONI A., *Fondamento e limiti degli strumenti perequativi alla luce della giurisprudenza amministrativa*, in *Riv.giur. urb.*, 2012
- MALTONI A., *Il trasferimento di diritti edificatori: profili pubblicistici*, in *Riv.giur. urb.*,3/ 2012.

- MANTINI P., *Dall'urbanistica per piani ed accordi al governo liberale del territorio per sussidiarietà e concorsualità*, in *Riv. giur. edil.*, 2013.
- MARENGHI E.M., *Il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, Giuffrè, Milano, 1982.
- MARENGHI E.M., *Il sistema amministrativo locale*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1994.
- MARENGHI E.M., *L'organizzazione giuridica del territorio strumenti e metodi*, Elea Press, Salerno, 2008.
- MARENGHI E.M., *Le politiche del territorio*, in *Il Governo locale oggi*, a cura di E. Balboni, E.M. Marengi, A. Piraino,
- MARENGHI E.M., *Procedimento e processualprocedimento*, CEDAM, Padova, 2009.
- MARENGHI E.M., *Scritti di diritto urbanistico*, Gentile Editore, Salerno-Roma, 1989.
- MARENGHI G.M., *Le garanzie nei procedimenti espropriativi*, Giappichelli, Torino, 2012.
- MASTOPIETRO B., *Natura e circolazione dei diritti edificatori*, E.S.I., Napoli, 2013.
- MIGLIORANZA M., *Le funzioni delle zone e degli edifici. Individuazione e conseguenze*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2005, n.6.
- MOSCARINI A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006.
- MOTZO G., PIRAS A., *Espropriazione e "pubblica utilità"*, in *Giur.cost.*, 1959.
- NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003.
- NIGRO G., *La pianificazione comunale: pratiche innovazioni e riforma*, in G. Nigro, *Piani*, Roma, 1999.

- PALADIN L., *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 1973.
- PAGLIARI G., *Pianificazione urbanistica e proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici*, in *Riv. Giur. urb.*, 2009.
- PELLIZZER F., *Accordi tra amministrazione e tra amministrazioni e privati nel governo del territorio*, in *Ius publicum network review*, 2011.
- PERONGINI S. in *La circolazione dei diritti edificatori e la perequazione urbanistica in Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, a cura di P.Urbani, Giappichelli, Torino, 2015.
- PERONGINI S., *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Giuffrè, Milano, 2005.
- PISCITELLI L., *Perequazione e integrazione fra le zone* in E. Ferrari (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, 2000.
- POLICE A., *Gli strumenti di perequazione urbanistica. Magia evocativa dei nomi legalità ed effettività*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2004, n.1, pagg.3 e ss.
- POMPEI S., *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano, 1998.
- PORUTLARI P.L., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003.
- PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Comunità, Milano 1963.
- PUGLIATTI S., *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954.
- QUAGLIA A., *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Giappichelli, Torino, 2000.
- RODOTA' S., *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1960 .

RUFFOLO G., *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Einaudi, Torino, 2009.

SABBATO G. *La perequazione urbanistica*, relazione al Convegno di studi di Salerno, 20 novembre 2009, *Attività edilizia fra governo del territorio e tutela paesaggistica e ambientale*.

SANDULLI A. *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972.

SANTISE M. *Coordinate ermeneutiche di diritto amministrativo*, G. Giappichelli, Torino, 2016.

SAU A., *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*, Franco Angeli, Milano, 2012.

SCOCA F.G., *Autorità e consenso*, in *Dir. Amm.*, 2002.

STELLA RICHTER P., *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Diritto Amministrativo*, 2001.

STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006.

STELLA RICHTER P., *La nozione di governo del territorio dopo la riforma dell'art.117 Cost.* in *Giustizia Civile*, n.4, 2003.

TRAPANI G., *I diritti edificatori*, Giuffrè, Milano, 2014.

TRAVI A., *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002,.

TRAVI A., *Piano di lottizzazione e comparti edificatori*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1996.

URBANI P., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

URBANI P., *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2002

URBANI P., *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

URBANI P., *Sistemi di pianificazione urbanistica perequativa e principio di legalità dell'azione amministrativa dopo le decisioni del Consiglio di Stato sul PRG di Roma*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

URBANI P., *Urbanistica solidale- Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012.

VARONE F., *Trasferimento di edificabilità, così negli Stati Uniti si induce il privato a tutelare beni e aree*, in *Edilizia e territorio. Commenti e norme*, 2010, n.10

VASTA S., *Perequazione urbanistica e giustizia distributiva*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2009, n3.

## INDICE SITOGRAFICO

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)  
[www.bosettiegatti.it](http://www.bosettiegatti.it)  
[www.camera.it](http://www.camera.it)  
[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
[www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)  
[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)  
[www.dirittiuomo.it](http://www.dirittiuomo.it)  
[www.diritto.it](http://www.diritto.it)  
[www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it)  
[www.ediliziaeterritorio.ilsolo24ore.com](http://www.ediliziaeterritorio.ilsolo24ore.com)  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)  
[www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it)  
[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)  
[www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)  
[www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)  
[www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it)  
[www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com)  
[www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)  
[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)  
[www.studiocataldi.it](http://www.studiocataldi.it)  
[www.strasburgo.eu](http://www.strasburgo.eu)  
[www.urbium.it](http://www.urbium.it)