POLITECNICO DI TORINO

Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche per il Territorio
Corso di laurea in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale

DIRITTO DI PROPRIETÀ E DIRITTO DI EDIFICAZIONE PROFILI NORMATIVI E PROSPETTIVE NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Tesi di laurea di:
Francesco Vetere
Matr. 243026

Relatore: prof. Carlo Alberto Barbieri

Anno accademico: 2018-2019

A mio nonno Francesco,
che avrebbe tanto voluto vedermi raggiungere questo importante traguardo.

Ringraziamenti

Desidero innanzitutto ringraziare il mio relatore, il Prof. Carlo Alberto Barbieri, che mi ha guidato nella stesura di questo lavoro, oltre ad averlo ispirato grazie alla passione e l'entusiasmo trasmessi con le proprie lezioni.

Un ringraziamento particolare va al Prof. Armando Giuffrida che, pur non in veste ufficiale, ha fornito un supporto indispensabile per lo svolgimento della tesi.

Ringrazio in modo particolare mia madre e mio padre che mi hanno sempre sostenuto, oltre a rendere possibile il mio percorso formativo. Ringrazio anche tutta la mia famiglia, e in particolare i miei nonni, per l'affetto dimostrato in tutti questi anni.

Ringrazio inoltre i miei compagni di corso, in particolar modo Alessandro e Barbara che mi hanno sopportato e accompagnato in questo lungo percorso.

Ringrazio infine, ma non per ordine di importanza, tutti i miei amici più cari che sono sempre rimasti al mio fianco e sono certo che continueranno a farlo.

SOMMARIO

INTRODUZIONE 5

1. NATURA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ FONDIARIA, E SUE LIMITAZIONI 7

1.1 La proprietà privata in base alla definizione del codice civile del 1942. 7

1.2 Il regime delle proprietà nella Costituzione italiana e i riferimenti alla proprietà fondiaria. 10

1.3 I limiti legali della proprietà privata nell'interesse pubblico e i regimi vincolistici 16

1.4 L'espropriazione e l'indennizzo. 19

2. EVOLUZIONE NORMATIVA DEL REGIME DI PROPRIETÀ FONDIARIO-IMMOBILIARE IN ITALIA 27

2.1 Le leggi sull'esproprio del 1865 e del 1885 27

2.2 Il regime di proprietà fondiaria nella legge urbanistica 1150 del 1942 29

2.3 Il tentativo di riforma urbanistica degli anni '60 e la legge 167/1962 35

2.4 La "legge ponte" n. 765/1967 e il decreto sugli standard urbanistici 41

2.5 La sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968 44

2.6 Le riforme degli anni 70, le leggi 865/1971 e 10/1977 47

2.7 Dagli anni 80 agli anni 2000, la controriforma, le sentenze della Corte costituzionale 5/1980, 92/1982, 179/1999 e 348/2007 50

3. DIRITTO DI PROPRIETÀ, BENI PUBBLICI E COMUNI 55

3.1 I beni pubblici e i beni comuni come antitesi e rapporto con la proprietà privata 56

3.2 L'accesso alla proprietà 58

3.3 I concetti di pubblico, privato e comune 60

3.4 I beni comuni al di là della sovranità nazionale 64

3.5 I beni comuni nella Lettera Enciclica *Laudato sì* di Papa Francesco 67

4. L'INIZIO DEL DIBATTITO E SPERIMENTAZIONE DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA COME SUPERAMENTO DELL'ESPROPRIO 75

4.1 XXI Congresso dell'INU: *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole.* 75

4.2 Il PRG di Roma del 2008 101

4.3 Il PRG di Reggio Emilia del 2001 115

5. LA PEREQUAZIONE URBANISTICA COME METODO URBANISTICO ALTERNATIVO ALL'ESPROPRIO 122

5.1 Gli obiettivi della perequazione urbanistica 123

5.2 Il principio guida della perequazione e la proposta di legge per il governo del territorio dell'INU del 2008 127

5.3 Perequazione e regime dei suoli 144
5.4 Modelli tecnici attuativi: comparti o ambiti urbanistici, trasferimento di edificabilità e cessione di aree per la città pubblica. 146
5.5 La compensazione come superamento dell'esproprio 153
5.6 Le verifiche estimative 159
5.7 Rigenerazione urbana vs consumo di suolo 161
CONCLUSIONI 166
BIBLIOGRAFIA 168
SITOGRAFIA 170

INTRODUZIONE

La questione del regime di proprietà fondiaria riguarda il rapporto tra diritto di proprietà di un suolo e diritto di edificazione sullo stesso; il secondo è una naturale conseguenza del primo oppure la libertà di costruzione dei privati può essere esercitata solo per quanto concesso dallo Stato? Il presente lavoro si pone come obiettivo l'analisi del regime di proprietà fondiario-immobiliare in Italia, studiandone i profili normativi e le prospettive per quanto riguarda la pianificazione urbanistica.

Storicamente nell'Europa moderna è prevalso l'approccio in base al quale, gli Stati, tramite i piani urbanistici, hanno assunto il compito di disciplinare le destinazioni d'uso dei suoli (residenziale, commerciale, industriale, ecc.) al fine di permettere una maggiore qualità della vita per l'uomo (che un'edificazione libera e incontrollata da parte dei proprietari privati avrebbe finito per compromettere).

Tutto ciò è basato su una premessa su cui si fonda la stessa disciplina urbanistica: non esiste un'area per sua natura edificabile, ma appunto l'urbanistica stabilisce a quali suoli è opportuno assegnare una destinazione piuttosto che un'altra. In base a queste premessa è possibile ritenere che in un regime fondiario privato possano esistere proprietari avvantaggiati dalle scelte urbanistiche, ma nessuno dovrebbe ritenersi danneggiato nel proprio diritto naturale. Salvo ovviamente il caso in cui la destinazione urbanistica comprometta delle opere che egli ha realizzato a proprie spese (ad es. la piantagione di un frutteto o la costruzione di un edificio), in questo caso generalmente sono previsti degli indennizzi in modo da risarcire i proprietari del danno subito.

Tuttavia, l'indennizzo non è il punto di arrivo della questione ma proprio il punto di partenza, poiché a sua volta solleva ulteriori questioni (come quella del calcolo dell'indennizzo e delle tempistiche per il versamento dello stesso). La prima è collegata al regime di proprietà fondiaria: seguendo il precedente assunto che nessun terreno sia edificabile per natura, si può ritenere che il giusto indennizzo corrisponda al valore agricolo dell'area. Questo perché, come detto prima, spettando il diritto di scelta all'urbanistica, un proprietario può considerarsi avvantaggiato ma non danneggiato da una determinata destinazione. Tutto il discorso, tuttavia, si regge su una fondamentale premessa, la separazione a livello legislativo del diritto di proprietà fondiaria dal diritto di edificazione. In Italia, al contrario, non essendo mai stata approvata una legge che sancisse chiaramente la suddetta separazione, tale premessa è rimasta sempre implicita e ha lasciato le varie leggi urbanistiche prive di una solida base. Proprio per questo motivo, alcune di esse entrarono nel mirino di diverse sentenze della Corte Costituzionale che dichiararono incostituzionali alcune parti delle stesse.

Il primo capitolo riguarda la natura del diritto di proprietà fondiaria e i limiti della stessa, analizzandone la regolamentazione nel codice civile italiano e nella Costituzione italiana. In seguito si presenteranno i limiti legali della proprietà privata nell'interesse pubblico e i regimi vincolistici. Infine verranno presentati i profili normativi dell'istituto dell'esproprio per pubblica utilità e dei relativi criteri di computo dell'indennizzo.

Il secondo capitolo presenta i profili normativi delle leggi riguardanti il regime di proprietà fondiario-immobiliare in Italia dall'Unità fino ai giorni nostri, accompagnate da una breve contestualizzazione del periodo in cui sono state emanate. Verranno anche trattate le principali sentenze della Corte costituzionale che riguardanti alcune delle suddette leggi.

Il terzo capitolo riguarda il concetto di bene comune in rapporto al diritto di proprietà, tema delicato e tutt'ora fonte di dibattito, ma che si ritiene necessario da citare. Il tema verrà affrontato partendo dai punti di vista del giurista Stefano Rodotà (che si può considerare attinente alla filosofia del diritto), e di Papa Francesco (dal punto di vista della sfera religiosa).

Il quarto capitolo tratta dell'inizio del dibattito e della sperimentazione sulla perequazione urbanistica, presentata in tale lavoro come strumento alternativo all'esproprio per la realizzazione della parte pubblica dei piani urbanistici. Il dibattito sulla stessa ritornò in auge con il XXI Congresso nazionale dell'INU sulla riforma urbanistica, che aveva proprio la perequazione urbanistica tra le proposte innovative. Di seguito si propongono le caratteristiche fondamentali dei principali PRG che la applicarono negli anni seguenti, in particolar modo quelli di Roma e Reggio Emilia.

Nel quinto e ultimo capitolo si cercherà di approfondire la tecnica della perequazione urbanistica, evidenziandone obiettivi, metodologie applicative e limiti.

1. NATURA DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ FONDIARIA, E SUE LIMITAZIONI

Il diritto di proprietà fondiaria è una specifica categoria del diritto di proprietà in generale, da sempre fonte di discussioni sulla sua giustificazione naturale, politica ed etica[1]. Per quanto riguarda la sua formulazione teorica si sono riscontrate nel tempo diverse posizioni, spesso in conflitto tra loro.

L'impostazione filosofica di John Locke, ad esempio, tende a comprendere il concetto di proprietà tra i diritti inviolabili alla vita, alla libertà e al patrimonio. Tale ricostruzione teorica era influenzata, evidentemente, dal tradizionale approccio giusnaturalistico, molto diffuso agli inizi dello Stato moderno, in base al quale la proprietà privata era considerata un diritto soggettivo "pre-statuale" e "pre-costituzionale", e quindi come un diritto "innato", e pertanto riconosciuto a ciascun uomo quale specifico attributo della propria personalità e come elemento essenziale della sua stessa dignità umana.

Punto di vista opposto è, invece, quello dei filosofi moderni che condannarono questo fondamentale diritto soggettivo, ritenendolo addirittura la causa di tutti i peggiori conflitti umani. A tal riguardo si possono richiamare personaggi come Rousseau, Proudhon e Marx. Quest'ultimo, in seguito a ulteriori elaborazioni teoriche, formulò la propria teoria del c.d. socialismo scientifico. In generale queste radicali correnti filosofiche proponevano di includere nelle carte costituzionali l'abolizione dell'istituto della proprietà privata (in particolare dei mezzi di produzione), nel nome di esigenze della collettività.

L'approfondimento di tematiche così complesse non costituisce l'obiettivo di tale lavoro, che si limiterà a delineare nei suoi tratti essenziali la definizione del codice civile della proprietà e la sua configurazione costituzionale.

1.1 La proprietà privata in base alla definizione del codice civile del 1942.

Il codice civile italiano vigente, richiama sostanzialmente il vecchio art. 544 del Codice Napoleonico francese, a norma del quale la proprietà privata è configurata come "il diritto di godere e di disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso proibito dalle leggi o dei regolamenti". Il codice civile italiano, all'articolo 832, recita "Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza

[1] Giuffrida A. (2008), "Il quadro costituzionale delle proprietà (pubblica e privata)", in *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Crosetti A., Ferrucci N, Giuffré Editore, Milano, p. 114.

degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico". Giuffrida la definisce una *definizione unitaria di proprietà privata,* poiché non opera alcuna distinzione tra le possibili forme di proprietà privata esistenti nel nostro ordinamento[2]. Vista l'importanza di questa definizione, unitamente al fatto che essa costituiva il quadro di riferimento al momento dell'entrata in vigore della Carta Costituzionale, si ritiene opportuno effettuare una breve analisi. Il suo esatto rilievo è costituito, in positivo, dalle *facoltà di godimento e di disposizione*, e, in negativo, ai *limiti* e agli *obblighi* imposti dall'ordinamento giuridico.

Per quanto riguarda la *facoltà di godimento del bene*, il legislatore intende riferirsi al potere riconosciuto al proprietario di utilizzare la cosa, traendo da essa, in base a linguaggio tipico delle scienze economiche, ogni utilità, tale da determinarne il *valore d'uso*. Il vero contenuto della facoltà di godimento naturalmente varia in base alla natura dei beni che formano oggetto di proprietà (per esempio è ovvio che i beni di consumo abbiano modi di utilizzazione ben diversi dai beni strumentali, ovvero dai cosiddetti mezzi di produzione). In teoria, il proprietario è libero di utilizzare o meno il bene, cioè di decidere come utilizzarlo, di sperimentare nuovi metodi di utilizzazione (come la trasformazione in altro bene), e addirittura di distruggerlo: questo è quello che afferma il codice con la frase "il proprietario ha diritto di godere […] delle cose *in modo pieno esclusivo"*. Rafforzando ulteriormente quanto affermato, l'articolo 841 c.c. afferma che "il proprietario può chiudere in qualunque tempo il fondo", cioè lo può recintare liberamente. Come si vedrà fra poco, tuttavia, tale libertà di utilizzazione del bene non è esente da *limiti obblighi e vincoli;* è interessante osservare che, prima ancora di queste limitazioni, è la stessa natura dei beni oggetto di proprietà privata a condizionare il comportamento del proprietario, è evidente, ad esempio, che nessun imprenditore industriale potrebbe utilizzare i mezzi di produzione a sua disposizione impiegandovi esclusivamente le proprie energie lavorative. In questo caso la facoltà di godimento si manifesta in un contenuto del tutto differente rispetto a quello a quello di un proprietario di un semplice bene di consumo (ad es. cibo, un libro o un'automobile).

Per quanto riguarda *la facoltà di disposizione del bene*, il legislatore intende che il proprietario può compiere atti di disposizione sul bene, ossia *atti giuridici* che comportino *l'alienazione* del suo diritto di proprietà o la sua *limitazione*, permettendo la costituzione sulla cosa stessa di *ulteriori diritti* a favore di altri soggetti. Tra questi sono compresi i diritti reali di godimento (superficie, enfiteusi, usufrutto, uso, abitazione, servitù prediali) e di garanzia (pegno e ipoteca), o quelli personali di godimento (per es. nel rapporto di locazione), fino alla rinuncia *in toto* del proprio diritto[3]. In pratica, attraverso la facoltà di disposizione il proprietario, per usare un linguaggio proprio delle scienze economiche, tende a realizzare il *valore di scambio* insito nella

[2] *Ivi,* p. 116.
[3] *Ivi,* p. 118.

cosa. Come si può intuire tale particolare facoltà spettante al proprietario gode di grande importanza, poiché permette il superamento dell'antico regime della società feudale, nella quale non tutti i beni erano liberamente alienabili[4]. Questo grazie al sistema capitalistico di libero mercato, sviluppatosi con la Rivoluzione industriale e tutt'oggi largamente diffuso in gran parte del Mondo, il quale permette che tutti i beni oggetto di proprietà privata siano liberamente *alienabili*, assumendo così la natura di merci[5]. Gli atti giuridici, che permettono di disporre liberamente della cosa di proprietà privata, sono principalmente di natura negoziale e comprendono i contratti (compravendita, permuta, locazione, leasing, ecc.) e gli istituti della successione a causa di morte (successione legittima e successione testamentaria). Si può osservare come, in ogni caso, si tratti di strumenti giuridici intimamente connessi con la proprietà privata, presupponendo che almeno una delle parti sia proprietaria dei beni oggetto di scambio.

Per quanto riguarda i limiti della pienezza ed esclusività della proprietà, sembra sorgere un conflitto: come detto prima, tali garanzie sono garantite dall'Art. 832 c.c., che tuttavia dispone anche che esse sono tali "entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico". Questo perché, come per tutti i diritti e le libertà umani, anche la proprietà non è esente da *limiti e vincoli*, fino ad arrivare a veri e propri *obblighi positivi.* Tuttavia, la seconda parte della norma pare essere in conflitto con la prima, se c'è pienezza ed esclusività non dovrebbero sussistere limiti ed obblighi; se al contrario vi sono limiti ed obblighi, non si può parlare di pienezza ed esclusività. Tale apparente contraddizione nella definizione del codice viene superata dalla tradizionale chiave interpretativa del liberalismo ottocentesco, indicando come regola la pienezza delle facoltà il proprietario (così da essere ritenute tendenzialmente limitate), invece come eccezioni i limiti e gli obblighi stabiliti dalla legge a tali facoltà[6]. In altre parole, il proprietario può fare del proprio bene tutto ciò che vuole, e può arrivare persino a compiere atti arbitrari, come sprecare e distruggere la propria ricchezza. Tutto ciò, tuttavia, è consentito fino a quando non intervenga una norma di legge che ponga d'imperio un espresso divieto al compimento di un determinato atto di godimento o di disposizione.

Il codice civile contiene numerose norme che limitano il diritto di proprietà sopra enunciato. Il primo e più generale limite posto a carico del proprietario è composto dal *divieto degli atti di emulazione*. L'art 833 c.c. dispone, infatti, che "il proprietario non può fare altri atti i quali non abbiano altro scopo che quello di nuocere o recare molestia ad altri". Come spiegato da Giuffrida, si tratta di un limite d'interesse più che altro teorico, considerato che secondo l'interpretazione tuttora corrente (risalente, di nuovo, alla concezione liberal-ottocentesca della

[4] *Ibidem.*
[5] I beni diventano merci una volta immessi sul mercato per essere oggetto di atti di scambio.
[6] Giuffrida A. (2008), *Il quadro costituzionale delle proprietà (pubblica e privata)*, op. cit. p. 119.

proprietà) l'atto di emulazione compiuto dal proprietario dovrebbe essere per lui *privo di utilità,* ed è quindi ben difficile immaginare che un soggetto sia indotto a compiere tale tipo di atti[7]. Tra i limiti generali che la legge, sempre secondo la tradizione ottocentesca, pone alla pienezza ed esclusività dei poteri e del proprietario bisogna comprendere i seguenti:

a) I limiti posti dalla disciplina dei rapporti di buon vicinato;
b) I limiti derivanti dalla disciplina urbanistica
c) I limiti imposti dalla disciplina vincolistica a tutela dei beni paesaggistici e ambientali;
d) I limiti derivanti da dall'esistenza di diritti reali di godimento e di garanzia sulla stessa cosa;
e) I limiti imposti dalla disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità;
f) I Limiti imposti dalla disciplina dei prezzi amministrati o controllati dalle pubbliche autorità.

La visione tradizionale della proprietà appena enunciata, è stata profondamente rivisitata da dalla Costituzione Repubblicana, dalla quale emerge una visione molto più complessa e articolata.

1.2 Il regime delle proprietà nella Costituzione italiana e i riferimenti alla proprietà fondiaria.

Come accennato nel paragrafo precedente, l'art 832 c.c. presenta una definizione del diritto di proprietà intesa come il diritto di godere e di disporre delle cose in modo pieno d'esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico. Si è, inoltre, accennato al fatto di come tale norma tragga origine da una lunga tradizione, risalente all'ideologia liberal ottocentesca, che poneva l'istituto della proprietà privata al centro dell'intera legislazione civile. Prima di analizzare l'art. 42 della Costituzione italiana, si cercherà di approfondire maggiormente gli aspetti appena elencati, in modo da comprendere meglio il quadro normativo e ideologico di riferimento al momento della redazione della Carta.

Storicamente, negli ordinamenti liberali, il diritto di proprietà era configurato alla stregua di un diritto tendenzialmente illimitato, al fine di rispondere principalmente a una duplice esigenza: da un lato, per assecondare sul piano politico la tipica visione individualistica della borghesia ottocentesca, favorevole a sottrarre il pacifico godimento del bene da parte del

[7] *Ivi,* p. 120.

proprietario da ogni possibile ingerenza esterna, proveniente sia da altri individui, sia dagli stessi pubblici poteri, e, dall'altro per attribuire poteri sostanzialmente limitati al proprietario, in guisa tale da permettere al migliore sfruttamento economico della proprietà fondiaria, allora ritenuta la principale fonte di ricchezza[8]. Sul fronte opposto, la non interferenza dei poteri pubblici nell'esercizio del diritto di proprietà veniva ricambiata dall'obbligo della non ingerenza dei privati nella gestione della cosa pubblica.

Dopo aver osservato questa particolare impostazione ideologica è più facile comprendere la vecchia formula dell'art. 436 del codice civile italiano del 1865 secondo cui "la proprietà è il diritto di godere e disporre della cosa nella *maniera più assoluta* purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti", formula che ricorda evidentemente quella dell'art. 544 del Codice Napoleonico. Dato che l'accezione *assolutezza* significa tendenzialmente l'assenza di limiti, la formulazione ora enunciata mira a configurare come eccezionale qualunque intervento normativo che non sia di semplice sostegno alle ragioni della proprietà e a ritenere, invece, come tassativi eventuali vincoli interposti al suo godimento e sfruttamento.

Una simile concezione ideologica era in netta contrapposizione con la precedente concezione feudale della proprietà privata. Quest'ultima, al contrario, era gravata da vincoli, oneri e censi imposti a favore dei feudatari: essi, limitando fortemente la libertà del proprietario, incidevano pesantemente anche sul piano economico, costituendo di fatto pesanti disincentivi al pieno sfruttamento delle potenzialità della terra e della libera circolazione delle merci. Questo permette di comprendere il motivo per cui la concezione liberale delle proprietà giudichi in modo radicalmente negativo ogni vincolo imposto alla proprietà, sia che provenga dei pubblici poteri, sia che provenga dagli stessi altri proprietari. Questo tipo di esclusività del godimento nei confronti di vincoli pubblici possiede numerose conferme nel nostro ordinamento, come ad esempio l'art. 841 c.c. in base al quale "la proprietà del suolo si estende al sottosuolo, con tutto ciò che vi si contiene, È il proprietario può fare qualsiasi escavazione od opera che non rechi danno al vicino". […] (comma 1). Ancora: "Il proprietario del suolo non può opporsi attrattività di terzi che si svolgono a tale profondità nel sottosuolo o tale altezza nello spazio sovrasta può tale altezza nello spazio sovrastante, che egli non abbia interesse ad escluderle" (comma 2). Come si può osservare, si tratta in questo caso di un vero e proprio "residuo storico di un'affermazione di principio oramai pacifica, ma che costituiva, appunto, nei confronti della proprietà feudale, la riaffermazione del godimento pieno, cui si accompagnava il diritto di chiudere il fondo in qualsiasi momento impedendone l'accesso a qualunque terzo e soprattutto al feudatario"[9]. Da qui deriva il corollario secondo cui è possibile limitare le facoltà di godimento del proprietario solo attraverso *specifici*

[8] *Ivi,* p. 121.
[9] *Ivi,* p. 122.

atti di volontà di quest'ultimo, anche se lo schema volontaristico incontra taluni limiti invalicabili, imposti dalla stessa ideologia liberale, nel fatto che al proprietario è consentito limitare il proprio diritto soltanto ricorrendo ad appositi strumenti, solitamente individuati dall'ordinamento.

In seguito alla spinta della critica radicale sollevata all'istituto della proprietà privata, propria del marxismo e socialismo in generale, la prospettiva liberale, pur restando in linea di principio sempre quella dominante, comincia ad incrinarsi a partire dagli inizi del novecento[10]. Questo per effetto di numerosi provvedimenti limitativi della proprietà fondiaria, che si fecero sempre più intensi in occasione della legislazione di guerra. Sia esemplificativa, ad esempio, la stessa formulazione dell'art. 832 c.c., con la quale il legislatore ha voluto superare il tradizionale canone dell'"assolutezza" (ancora presente nell'art. 436 del codice del 1865) per introdurre un più mite concetto di "pienezza".

La vera svolta, tuttavia, venne segnata a partire dal secondo dopoguerra, quando la migliore dottrina, constatando l'eccessiva settorialità di numerosi provvedimenti incidenti sull'istituto della proprietà, giunse alla conclusione di ritenere ormai insufficiente la definizione generale propria dell'articolo 832 c.c., e che ormai fosse necessario ricostruire il contenuto del nostro diritto facendo sempre più riferimento alla legislazione speciale e settoriale. Si fece addirittura ben di più, fino ad affermare, con pieno fondamento (come sostiene Giuffrida), che non era più consentito riferirsi a un'*unica proprietà*, ma piuttosto a una *pluralità di proprietà,* poiché ad esempio, si può tranquillamente concordare che il regime giuridico di un fondo rustico non è in nessun modo assimilabile a quello di un fondo edificabile[11]. Rafforza questa ipotesi il fatto che gli stessi artt. 43-47 della Costituzione contengono una serie di disposizioni dalle quali emerge con evidenza come non esista, già a livello costituzionale, un unico regime della proprietà privata, ma semmai tanti regimi quante sono le tipologie di proprietà ivi enunciate, rivolte a ben determinate tipologie di beni. Esse comprendono: la piccola e media proprietà terriera (art. 44), la proprietà artigiana (art. 45, comma 2), la proprietà diretta coltivatrice e la proprietà dell'abitazione (art. 47, comma 2), il risparmio (art 47, comma 1), e infine i beni destinati ad attività industriali nel settore dei servizi pubblici essenziali e delle fonti di energia, oppure destinati ad attività industriali comunque operanti in condizione di monopolio e dotate di preminente interesse generale (art. 43).

Questo fenomeno moltiplicativo dei regimi delle proprietà si è poi ancor più accentuato a partire dagli anni 50 del secolo scorso in occasione dell'approvazione di importanti riforme fortemente limitative delle prerogative proprietarie (come le riforme agrarie, oppure la legislazione vincolistica in materia di locazioni urbane in materia di proprietà dei suoli edificatori), tanto da sospingere la dottrina più accreditata a domandarsi fino a che punto il legislatore avrebbe potuto

[10] *Ivi,* p. 123.
[11] *Ibidem.*

legittimamente stravolgere i tradizionali canoni della pienezza del godimento e della disponibilità del bene, considerato che simili vincoli legislativi venivano incidere profondamente, oltre che sul mero godimento del bene, anche sulla sua stessa commercializzazione: si pensi alle intuibili difficoltà cui andrebbe incontro bloccato a tempo sostanzialmente indeterminato *ex lege*[12].

Una simile questione, comunque ancora di attualità, poteva trovare soluzione solo nel dettato costituzionale, poiché qui sono declinati i limiti all'esercizio della funzione legislativa ordinaria, da cui trarre i principi che riguardano il difficile rapporto tra proprietà privata e intervento pubblico. A tal proposito bisogna osservare che, in effetti, già il codice civile del 1942 aveva accentuato l'estensione dei poteri di intervento del legislatore ordinario, sia sostituendo, come detto precedentemente, la tradizionale concezione dell'assolutezza con la pienezza della proprietà privata, sia convertendo la vecchia formula "*uso vietato dalla legge*" (con accezione negativa), con la più moderna "*limiti e obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico",* ora con accezione positiva.

Come spiega Giuffrida, tuttavia, l'art 42 Cost. si è spinto molto più in là del codice civile, affermando che il compito di disciplinare l'istituto della proprietà privata spetta unilateralmente al legislatore[13]. L'istituto stesso veniva a perdere, sotto questo profilo, la tradizionale qualificazione di diritto naturale o innato, ora degradato a mero rapporto economico; inoltre, l'art. 42 determinava i "modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" (comma 2). La proprietà, comunque, viene riconosciuta e garantita, ma solo a condizione che ne sia assicurata la sua "funzione sociale". Tale inedita formula apriva la strada a una interpretazione a favore di una vera e propria *funzionalizzazione* dell'istituto proprietario. In altre parole, il proprietario non può più godere *pienamente* del proprio bene, ma solo nei limiti in cui tale godimento sia giustificato da un interesse generale. Il punto fondamentale è proprio questo: l'art. 42 Cost. non indica un particolare contenuto del diritto di proprietà, poiché si limita a riconoscere e a garantire l'esistenza dell'istituto della proprietà privata, lasciando al legislatore di determinarne la disciplina nel rispetto della sua funzione sociale. Inoltre, in questa prospettiva, la proprietà privata può essere anche profondamente compressa dal legislatore nel momento in cui, per un proprio insindacabile giudizio, ritenga che sia utile socialmente. La nuova chiave di lettura presentata dall'articolo, non solo abbracciava la tesi favorevole a una *molteplicità di proprietà* nel nostro ordinamento, ma conduceva a una separazione inevitabile dalla configurazione della proprietà del codice da quella della Carta costituzionale, nella quale il limite della "funzione sociale" era imposto non tanto dalla proprietà *in sé,* quanto alla proprietà di quei beni che rivestono, direttamente o indirettamente, un deciso rilievo sociale, come la casa (e quindi

[12] *Ivi,* p. 124.
[13] *Ivi,* p. 125.

i suoli edificabili) e i fondi rustici. Tra gli altri, Gazzoni ritiene che tale funzionalizzazione dell'istituto proprietario si applica in tre differenti direzioni: *l'attribuzione discrezionale al proprietario di determinate facoltà di godimento* (come, ad es., l'imposizione del regime della concessione edilizia per edificare il proprio fondo), la *regolamentazione analitica di talune facoltà riconosciute* (come la predeterminazione degli elementi essenziali del contratto di locazione da parte della legislazione sulla casa) ed infine *l'obbligo di esercitare determinate facoltà* (che può persino giungere, come nel caso dell'art. 865 c.c., alla stessa espropriazione del bene a causa della loro inosservanza). Nell'esercitare tale potere conformativo della proprietà il legislatore ha l'onere di cercare d'individuare il punto di equilibrio tra le esigenze sociali e le altrettante meritevoli ragioni di tutela dei privati proprietari. Ciò significa che bisogna assicurare un contenuto minimo del diritto di proprietà, il quale deve senza dubbio esistere come espresso nella Carta costituzionale, pur non fornendo la stessa alcuna indicazione utile in ordine della sua identificazione.

La funzionalizzazione della proprietà privata fornisce, in tal modo, una certa libertà di movimento al legislatore, a seconda dei beni presi in considerazione, fino a incidere così a fondo da escludere alcune facoltà proprietarie, senza arrivare all'espropriazione del bene. Come spiega Giuffrida, infatti, esaminando l'art. 42 Cost. si può evincere che, mentre al secondo comma si prevede che la proprietà debba svolgere una funzione sociale, pur rimanendo di titolarità del privato, nel successivo terzo comma si contempla invece la possibilità di espropriare la proprietà per motivi di interesse generale dietro al pagamento di un indennizzo determinato *ex lege.* Continua Giuffrida: "Queste fattispecie sono dunque assai diverse tra loro: mentre infatti in questo secondo caso, a fronte del sacrificio di perdere il diritto di proprietà corrisponde il vantaggio di percepire una certa somma di denaro, ponendo così a carico dell'intera collettività il pagamento di tale somma, quale ristoro del proprietario che si vede sacrificato in un personale interesse a vantaggio dell'interesse generale, nella prima ipotesi l'intervento funzionalizzatore del legislatore non prevede alcun indennizzo perché, *a rigore,* non viene sottratto alcun diritto di proprietà, ma vengono soltanto posti taluni limiti od obblighi in relazione all'esercizio della proprietà stessa"[14]. Esiste, quindi, una profonda differenza di contenuti tra il secondo e il terzo comma dell'art. 42 Cost.: mentre il secondo comma dell'articolo si riferisce al profilo della *conformazione del bene* e quindi al potere del legislatore di determinare i limiti alla proprietà privata in modo da assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti, il terzo comma va oltre, consentendo al legislatore di fissare i casi in cui sia possibile espropriare, realizzando un vero e proprio trasferimento della titolarità del bene. Sebbene tale distinzione tra funzionalizzazione ed

[14] *Ivi,* p. 127.

espropriazione non sembra sollevare in astratto particolari interrogativi (soprattutto se tali limiti e obblighi non compromettono seriamente l'esercizio del diritto di proprietà), la questione si fa problematica nel momento in cui tali limiti siano così tanto incidenti sulla proprietà al punto da comprometterne lo stesso esercizio: in questo caso, quindi, pur esistendo formalmente la proprietà, viene a mancare ogni sua utilità, poiché la funzionalizzazione opera, dal punto di vista sostanziale, alla stregua di una vera e propria espropriazione, pur non sussistendo trasferimento coattivo della proprietà e di conseguenza obbligo di indennizzo.

La delicata questione prospettata è stata affrontata per la prima volta dalla Corte costituzionale in modo diretto solo nel 1966, poiché fino a quel momento si era limitata ad affermare (ad. Es. con la sentenza n. 118 dell'8 luglio 1957) che poiché "espropriare significa trasferire autoritativamente un bene da un soggetto a un altro", non sarebbe concepibile alcuna forma espropriativa che prescinda da un trasferimento. In questo modo, ribaltando il proprio precedente ordinamento, la Corte è intervenuta in materia di servitù militari imposte *ex lege* senza alcun indennizzo, affermando che, visto il loro carattere sostanzialmente espropriativo, è da ritenersi obbligatoria la corresponsione di un'indennità: tale servitù infatti "pur non disponendo una traslazione totale o parziale di diritti, impone limitazioni tali da svuotare di contenuto il diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene tanto profondamente da renderlo inutilizzabile in rapporto alla destinazione inerente alla natura del bene stesso o determinando il venir meno o una penetrante incisione del suo valore di scambio" (vedi Corte cost., 20 gennaio 1966, n. 6, cit). Sulla scia di questa fondamentale pronuncia, la Corte è ritornata più volte sull'argomento, confermando l'indirizzo ora riportato, soprattutto per quanto riguarda la proprietà dei suoli edificatori (tra tutte si veda, ad. Es., Corte cost., 29 maggio 1968, n. 55).

Ulteriore fondamentale principio programmatico contenuto nell'art. 42 Cost è quello in base al quale il legislatore, nel disciplinare l'istituto della proprietà privata, deve assicurare "di renderla accessibile a tutti"; a riguardo si può osservare che tale principio, a differenza della funzionalizzazione, non trae principio dalla tradizione socialista, ma da quella solidaristica del pensiero sociale cristiano. Come afferma Giuffrida, la suddetta norma è stata inserita per favorire la diffusione della piccola proprietà, specie terriera, in modo tale che ciascun soggetto e ciascuna famiglia, possano conseguire la proprietà dei beni essenziali alla vita, come l'abitazione, il fondo rustico, il negozio artigiano e così via[15].

[15] *Ivi,* p. 129.

1.3 I limiti legali della proprietà privata nell'interesse pubblico e i regimi vincolistici.

La dottrina distingue tradizionalmente i limiti posti dall'ordinamento giuridico a carico della proprietà privata in due macro categorie: i *limiti posti nell'interesse pubblico* e i *limiti posti nell'interesse privato* (di solito dei proprietari vicini). In questa sede ci si limiterà ad analizzare i primi, in quanto di gran lunga più rilevanti e tendenti col tempo a divenire sempre più numerosi, anche in vista della funzionalizzazione dell'istituto proprietario su cui ci si è soffermati nel paragrafo precedente.

Operando un'estrema sintesi, i suddetti vincoli si possono classificare in tre gruppi distinti, a seconda che impongano *vincoli negativi* (cioè obblighi di *non facere*), *vincoli positivi* (ovvero obblighi di *facere* o di *pati,* cioè di sopportare) fino alla *privazione del diritto per il titolare,* attuata attraverso l'espropriazione del bene o altri provvedimenti ablatori.

I. *I vincoli negativi.* — Essi comprendono:

a. *I vincoli nell'interesse della proprietà pubblica:* questi vincoli di concretizzano in obblighi di *non facere* o di *pati,* imposti ai proprietari di fondi limitrofi a beni demaniali o patrimoniali. Rientrano in questa categoria le *servitù pubbliche,* come quelle di non edificazione nelle vicinanze di aeroporti, o di quelle coattive di passaggio in favore di condutture elettriche, telegrafiche, o telefoniche, o in favore di vie funicolari aeree (v. artt. 1056 e 1057 c.c.), come quelle che prescrivono l'apposizione di segnali stradali. Come ulteriore esempio si può citare l'imposizione di *distanze legali* da strade, autostrade, ferrovie, alberi, scavi, cimiteri ecc. (c.d. zone di rispetto);
b. *I vincoli nell'interesse della difesa militare:* tali vincoli sono costituiti principalmente dalle *servitù militari* nelle zone di frontiera (sia terrestri sia marittime), nonché nelle zone adiacenti alle installazioni militari (aeroporti, stazioni di osservazione, impianti antiaerei e missilistici, caserme, fabbriche e depositi di materiale bellico, ecc.);
c. *I vincoli di interesse idrogeologico, agricolo e forestale:* questi vincoli sono generalmente finalizzati alla tutela dell'equilibrio idrogeologico ed agrario. In particolare sono *vincoli idrogeologici* (artt. 866 ss. C.c.) e di *bonifica* (artt. 857 c.c.) quelli destinati al miglioramento della salubrità e alla produttività dei terreni coinvolti. I *vincoli forestali*, invece, sono quelli principalmente disciplinati nel r.d.

30 dicembre 1923, n 3267, volti a impedire l'eventuale disboscamento di tutti quei terreni che possano subire denudazione con possibile danno pubblico, oppure perdere la stabilità o turbare il regime delle acque: si tratta quindi di vincoli, spesso particolarmente incisivi, posti non solo a tutela della conservazione del patrimonio forestale, ma anche per consentire i necessari rimboschimenti, la protezione dagli incendi, la regolamentazione dei tagli, ecc.;

d. *I monopoli:* il *monopolio* costituisce un vero e proprio vincolo, diretto e generale, posto alla proprietà, in quanto le facoltà proprie di quest'ultima non possono essere esercitate, in relazione ad una (o più) determinata categoria di beni, da soggetti diversi da quello a favore del quale il monopolio è stabilito;

e. *I vincoli di interesse urbanistico:* trattasi di veri e propri *vincoli di destinazione,* essendo finalizzati alla tutela del territorio e aventi lo scopo di assicurare un ordinato assetto territoriale, assumendo così un notevole rilievo giuridico-sociale. Tale categoria di vincoli è particolarmente numerosa, tuttavia si possono distinguere due macro-gruppi: quello dei *vincoli espropriativi* preordinati all'esproprio (ad esempio un singolo terreno su cui deve essere realizzata un'opera pubblica; e quello dei *vincoli ricognitivi* che non prevedono indennizzo e sono indirizzati a intere categorie di beni (come ad esempio i vincoli idrogeologici, paesaggistici, ecc.). Del primo gruppo fanno parte i *vincoli localizzativi,* cioè quelli che comportano la inedificabilità delle aree in attesa che le stesse vengano espropriate per la realizzazione di opere, generalmente pubbliche (a questo proposito la dottrina parla di vincoli preordinati all'espropriazione, tali da comportare un *vincolo di inedificabilità relativa* perché la preclusione al potere di edificare riguarda soltanto il proprietario privato, ma non certamente la pubblica amministrazione alla quale, anzi, tale potere è espressamente riconosciuto al fine di realizzare le finalità collettive perseguite;

f. *Gli altri vincoli:* infine restano da menzionare numerosi altri vincoli contemplati in leggi particolari per i motivi più disparati, come l'esigenza di igiene e sanità pubblica, la tutela dei beni di valore storico e artistico, il perseguimento dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, e così via. Tra questi devono essere menzionate almeno le varie tipologie di *vincoli* c.d. *morfologici,* che costituiscono una categoria di vincoli piuttosto variegata, nella quale le tipologie di vincoli ivi rientranti sono tutti accomunati dal fatto di tendere a preservare determinate "conformazioni" naturali, oppure aventi valore di testimonianza storica e del territorio, come i vincoli previsti dal Piano regolatore generale a tutela del paesaggio e dei complessi

storici, monumentali, ambientali e archeologici. Pur con alcune cautele la giurisprudenza della Corte costituzionale insegna che il tratto che accomuna i vincoli morfologici e che li distingue dai vincoli urbanistici in senso stretto (pur essendo assai simili a questi ultimi) risiede nel fatto che i primi non presentano alcun contenuto sostanzialmente espropriativo come invece avviene per i secondi, i quali danno diritto ad ottenere un indennizzo.

II. *I vincoli positivi.* — L'ordinamento prevede la possibilità di imporre a carico dei proprietari precisi *obblighi positivi (*cioè di *facere).* Questo può avvenire sia *nell'interesse del demanio,* come l'obbligo dei proprietari frontisti di costruire e mantenere in buono stato i muri di sponda e gli argini dei corsi d'acqua e canali demaniali (v. artt. 76, 77 e 78 cod. nav.) sia *nell'interesse dell'agricoltura,* come gli *obblighi temporanei* che, a norma dell'art. 836 c.c., possono essere eccezionalmente imposti alle aziende commerciali ed agricole per gravi ed urgenti necessità pubbliche, militari o civili.

III. *La privazione del diritto di proprietà.* — Infine, è previsto dall'ordinamento che, in casi determinati e a certe condizioni, le Amministrazioni pubbliche possano persino giungere a privare i proprietari del proprio diritto. Gli atti di privazione del diritto di proprietà si distinguono, a loro volta, in differenti categorie:

a. *Gli atti di trasferimento coattivo del diritto:* attraverso questo gruppo di atti la proprietà privata viene trasferita coattivamente da un soggetto ad un altro. I principali tra questi atti, che rientrano tra quelli c.d. ablatori, sono l'espropriazione in senso stretto, la requisizione in proprietà, la prelazione di beni culturali, la prelazione su materiale archivistico, i trasferimenti autoritativi di beni, la confisca, ecc.:
b. *Gli atti di attribuzione coattiva del diritto d'uso:* a differenza delle della precedente categoria, tali atti, pur non trasferendo la proprietà, attribuiscono, a soggetti diversi dal proprietario la materiale disponibilità del bene. Costituiscono esempi tipici le requisizioni in uso, l'occupazione temporanea, l'occupazione di immobile per ricerche archeologiche e la concessione di terre incolte ai contadini;
c. *I provvedimenti che privano parzialmente del godimento dei beni:* particolari provvedimenti che non incidono sul diritto di proprietà, né sul possesso del bene, ma solo su alcune facoltà di godimento. Costituiscono esempi tipici: le servitù di elettrodotto, le servitù di passaggio e di appoggio di cavi e pali telegrafici e altre servitù simili:

d. *Gli altri atti che sacrificano diritti sui beni:* in questa categoria residuale rientrano tutti gli atti che per vari motivi rimuovono facoltà o diritti sui beni, come gli ordini di distruzione dei beni, gli ordini di non utilizzazione dei beni e il sequestro cautelare amministrativo.

Per concludere, va osservato che l'ordinamento non prevede soltanto l'enunciazione di obblighi, negativi o positivi, a carico dei proprietari, oltre a vincoli e oneri sempre a loro carico, ma contempla anche la costituzione di *consorzi fra proprietari,* che possono essere obbligatori o facoltativi; la materia è disciplinata, oltre che dal codice civile (v. artt. 862 ss. E 918 ss.), anche da numerose leggi speciali.

1.4 L'espropriazione e l'indennizzo.

Al fine di permettere il razionale sfruttamento del suolo, come anche la realizzazione delle opere pubbliche (strade, ponti, aeroporti, scuole, ospedali, ecc.), nonché di programmi di edilizia popolare, l'Amministrazione pubblica può ricorrere all'*espropriazione,* cioè al trasferimento coattivo (o ablazione) di beni oggetto di proprietà privata a favore del soggetto che dovrà procedere alla realizzazione dell'opera o del programma, e che potrà essere, di volta in volta, lo Stato, le amministrazioni regionali, provinciali, comunali, i consorzi di bonifica, fino ad arrivare agli stessi privati. L'espropriazione per pubblico interesse, evidentemente, rappresenta un istituto *indispensabile* per realizzare qualunque piano pubblico, soprattutto perché i terreni demaniali sono insufficienti a tali fini e non sempre ubicati in zone in cui sia possibile intervenire. Come spiega Giuffrida, generalmente, le difficoltà sorgono non tanto con riferimento ai *beni del demanio necessario* (poiché essi non possono che appartenere allo Stato) quanto piuttosto al demanio accidentale e al patrimonio indisponibile[16]. In questi casi, infatti, l'Amministrazione interessata può divenire titolare di questi beni sia mediante la conclusione *di contratti di compravendita* con i privati coinvolti, sia (qualora questi ultimi non siano affatto intenzionati a cedere la loro proprietà o comunque non si raggiunga un accordo sul prezzo) attraverso *l'espropriazione per pubblica utilità*, che costituisce un atto d'autorità predisposto dall'ordinamento per consentire all'Amministrazione di appropriarsi di tali beni anche contro la volontà del proprietario. Per queste ragioni l'istituto in esame trova un espresso riconoscimento anche a livello costituzionale (art. 42, comma 3, Cost.) in cui si dispone che "la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale".

[16] *Ivi,* p. 136.

Per espropriazione si intende, in generale, quel tipico atto ablatorio mediante il quale una pubblica amministrazione sacrifica un diritto di un privato cittadino a vantaggio della collettività: pertanto si verifica, da un lato, l'estinzione del diritto di proprietà del destinatario del provvedimento (c.d. *effetto privativo*) e, dall'altro, il contestuale acquisto di tale diritto da parte dell'Amministrazione procedente (c.d. *effetto acquisitivo*)[17]. Bisogna inoltre segnalare che per provvedimenti ablatori si intende quelle tipologia di atti con cui l'Amministrazione, al fine di realizzare un vantaggio per la collettività, decide di sacrificare l'interesse del singolo privato. Le forme e intensità del sacrificio richiesto a quest'ultimo variano a seconda dei casi: si va infatti dalla semplice *limitazione di una facoltà,* come il divieto di transitare per una strada ove si svolgono dei lavori, sino all'*estinzione di un diritto*, come avviene con l'espropriazione (che sacrifica un diritto patrimoniale) o con un ordine di polizia (che, invece, sacrifica un diritto di natura personale). In tutti questi casi si realizza perciò l'affievolimento del diritto del diritto di proprietà (o di un altro diritto, reale o personale) *a mero interesse legittimo*: come spiega Giuffrida, ciò significa che il privato non può opporsi al potere di supremazia della pubblica amministrazione, ma può soltanto pretendere che quest'ultima eserciti il suo potere in modo legittimo[18]. I principali atti ablatori aventi come oggetto la proprietà o diritti reali sono l'espropriazione per pubblica utilità, la requisizione, l'occupazione temporanea, la costituzione di una servitù e l'avocazione.

Per quanto riguarda il più importante di questi atti ablatori, ovvero l'espropriazione per pubblica utilità, questa viene espressamente disciplinata, oltre che nella Carta costituzionale, anche nel codice civile (art. 834) e in numerose leggi speciali in materia. Dall'insieme di queste disposizioni emerge che l'Amministrazione procedente, nel corso dell'*iter espropriativo*, è tenuta ad osservare alcune garanzie stabilite a tutela dei destinatari del provvedimento espropriativo, ora consacrate anche a livello costituzionale: la Carta fondamentale, infatti, ammette l'espropriazione non solo nei casi e modi stabiliti dalla legge (*riserva di legge*), ma anche in presenza di un *pubblico interesse legalmente dichiarato* (principio dell'interesse) e dietro il pagamento di un *indennizzo* (principio dell'indennizzo). Come spiega Giuffrida, premettendo che da subito è parso pacifico – come d'altronde lo era già nella legislazione pre-costituzionale –che il riferimento ai "motivi di interesse generale" comportasse la piena legittimità dei provvedimenti ablatori anche per interventi *privati* di interesse pubblico, in cui perciò il privato assumesse la formale qualità di espropriante, in sede applicativa sono emersi due delicati interrogativi di fondo: in quali ipotesi ci si trova dinnanzi ad una vera e propria espropriazione per pubblico interesse? E inoltre: secondo quali criteri va commisurato l'indennizzo dovuto al proprietario?[19]

---

[17] *Ibidem*.
[18] *Ivi,* p. 137.
[19] *Ibidem*.

Per quanto riguarda la prima delle questioni sopra riportate, bisogna osservare che col tempo si è fatta strada, ad opera della stessa giurisprudenza costituzionale, un'interpretazione dell'art. 42 Cost. favorevole ad estendere il concetto di "espropriazione" ivi contenuto fino a ricomprendere non solo i tradizionali atti espropriativi (ossia quelli implicanti il caso estremo del trasferimento della titolarità di un singolo bene dal precedente proprietario ad un soggetto diverso), ma anche tutti quei provvedimenti non "ablatori" in senso stretto, ma che, pur non determinando in capo al proprietario la perdita del diritto, di fatto incidono *in modo sostanziale* sui suoi poteri di godimento e quindi sul valore economico del bene oggetto di proprietà. Più precisamente si è affermato che, quando il legislatore impone al proprietario meri "limiti" all'esercizio del suo diritto, questi non solo sono perfettamente legittimi, ma, in quanto tali, non sono neppure indennizzabili. Per esempio, si pensi ai limiti imposti all'altezza degli edifici o alle distanze tra le costruzioni, oppure agli ordini di abbattimento di piante o di animali per ragioni di sanità o di pubblica sicurezza, o ancora ai prelievi di campioni di merce a scopo di controllo: in tutti questi casi sarebbe impensabile ipotizzare una forma di indennizzo, trattandosi evidentemente di meri *limiti generali* all'esercizio della proprietà privata di un'*intera categoria* di beni, e non di singoli atti espropriativi.

Partendo da tale premessa, quindi, la Corte costituzionale si è spinta oltre sino a costruire la nuova figura delle cosiddette *espropriazioni "anomale"* (dette anche "*limitazioni espropriative"*), che consistono, cioè, in tutti quei limiti imposti alla proprietà non riferibili (come quelli prima richiamati) ad un'intera categoria di beni, bensì a *singoli beni* di proprietà privata che si trovano a subire, di fatto, limitazioni tali da incidere sulla "sostanza" dello stesso diritto dominicale, secondo quanto sarebbe connaturale in base alla valutazione corrente in un determinato momento storico. Attraverso questa interpretazione estensiva e innovativa dell'art. 42 Cost., la Corte ha giudicato incostituzionale, ad es., l'art. 2 l. 20 dicembre 1932, n 1849, attraverso il quale era concesso alle autorità militari l'esercizio di ampi poteri discrezionali nell'imposizione di vincoli sulle proprietà limitrofe ad opere militari (le c.d. servitù militari), senza previsione di alcuna forma di indennizzo. Allo stesso tempo, la Corte ha ribadito, come visto prima, che non sussiste alcun provvedimento ablatorio di tipo espropriativo ogniqualvolta una legge ordinaria preveda l'imposizione di limitazioni o di vincoli rivolti ad una intera categoria di beni, definiti *a priori* per le loro caratteristiche intrinseche, anche se poi debba essere in concreto necessario individuarli in base a singoli provvedimenti amministrativi in modo da accertarne l'appartenenza alla categoria delineata dal legislatore. Come conseguenza di questo ragionamento, la corte ha perciò ritenuto costituzionalmente legittimi tutti quei vincoli, anche assai penetranti, posti a tutela delle bellezze naturali (c.d. vincoli paesaggistici), dei parchi nazionali, dei beni di interesse storico-artistico e così via.

Commentando la ricostruzione della Corte sopra riportata, Giuffrida fa notare che, seppur appaia ineccepibile dal punto di vista teorico, la stessa non sempre ha lasciato pienamente soddisfatti in sede applicativa, al punto da aprire il varco a numerosi rilievi critici da parte della miglior dottrina, che saranno omessi in questa sede[20]. Nel tempo, però, l'interpretazione della Corte si è consolidata, a tal punto che è opinione ampiamente diffusa quella secondo cui l'art. 42, comma 3, Cost. vada esteso all'*intera* categoria dei provvedimenti ablatori reali e non solo all'espropriazione in senso stretto, trovando così fondamento il c.d. *potere conformativo* del legislatore, ossia il potere di connotare giuridicamente in senso limitativo il diritto di proprietà, onde contemperare l'interesse privato del proprietario con quello generale della collettività. Poiché tale potere incide su intere categorie di beni e non su singoli beni e mancando l'aspetto privativo tipico delle oblazioni, ne consegue l'impossibilità di richiedere una qualche forma di indennizzo. Chiaramente, poiché l'obbligo di indennizzo ricorre in tutte le ipotesi di appropriazione di un bene o di una facoltà da parte dell'Amministrazione, lo stesso viene a configurarsi quale presupposto di legittimità solo con riferimento agli atti ablatori, e non anche nel caso di provvedimenti similari aventi tuttavia finalità sanzionatorie, organizzative, o dirette alla realizzazione della funzione sociale, finalità quindi fondate, rispettivamente, sulla potestà sanzionatoria, organizzatoria e conformativa dell'Amministrazione.

Passando ora al secondo interrogativo proposto, con riguardo al terzo comma dell'art. 42 Cost. (e cioè quali siano i criteri di determinazione dell'indennizzo dovuto al proprietario espropriato), la Corte costituzionale, in passato più volte intervenuta in materia, ha per molto tempo escluso decisamente sia l'ipotesi che esso debba corrispondere al *valore di scambio* (o *valore venale*) del bene, o comunque all'integrale risarcimento conseguente al pregiudizio economico derivante dall'esproprio, sia l'opposta soluzione secondo cui i criteri legali di determinazione dell'indennizzo possono concretizzarsi in una *mera somma simbolica o irrisoria*. Secondo il giudizio della Corte, infatti, i parametri fissati *ex lege* nella previsione di misure espropriative avrebbero dovuto costituire un *serio ristoro* del danno subito dal proprietario in seguito all'espropriazione. Questo ha quindi indotto i giudici costituzionali a ritenere illegittimo i criteri di determinazione dell'indennizzo fissati dalla vecchia l. 22 ottobre 1971, n 865 (c.d. legge per la casa), poi ripresi dalla successiva l. 28 gennaio 1977, n.10 (c.d. legge Bucalossi), essendo tali criteri stati determinati in misura giudicata irrisoria perché ancorata al mero *valore agricolo medio* corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare: in altre parole, il legislatore non aveva affatto tenuto conto degli incrementi di valore dell'immobile non derivanti dalla sola attività del proprietario, bensì anche da "fatti sociali", come l'espansione, delle aree urbanizzate,

[20] *Ivi,* p. 139.

l'apertura di nuove vie di comunicazione, la creazione di nuovi insediamenti turistici o industriali, la realizzazione di infrastrutture di vario genere, e così via. L'irrisoria determinazione dell'indennizzo è appara dunque in contrasto con gli artt. 42, comma 3 e 3 Cost., in quanto insufficiente, da un lato, e fonte di possibili sperequazioni, dall'altro.

Conseguentemente a tale importante pronuncia della Corte costituzionale si è creato un grave vuoto normativo che ha consentito alla giurisprudenza civile della cassazione di giungere ad affermare che, in difetto di ulteriori disposizioni, al proprietario fosse dovuto un indennizzo commisurato al valore venale del bene espropriato, proprio come previsto dall'antica (ed allora non abrogata) l. 25 giugno 1865, n. 2359, "*Disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità*". Per mettere ordine a questa intricata materia il legislatore ha quindi approvato una *disciplina transitoria* (in verità durata diversi anni), introdotta con l'art. 5-*bis*, d.l. 11 luglio 1992, n 333, convertito nella l. 8 agosto 1992, n. 359, a norma della quale era ancora possibile, in sede di determinazione dell'indennizzo, giungere ad apprezzabili detrazioni rispetto al valore venale del bene espropriato. Si trattava, come già detto, di una disciplina transitoria da applicarsi "fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle provincie, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque preordinati alla realizzazione di opere o interventi dichiarati di pubblica utilità", circostanza poi verificatasi con l'approvazione del t.u. sulle espropriazioni.

Alla numerosa produzione normativa che ha costituito, a partire dalla l. n. 2359/1865, sino ai giorni nostri, il quadro della disciplina della materia ora in esame, si è infine sovrapposto il d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, recante "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia di espropriazioni per la pubblica utilità (Testo A)*". Tale importante provvedimento legislativo viene generalmente definito come il "*Codice delle espropriazioni*", in quanto assembla e coordina in un unico complesso normativo le numerose procedure espropriative fino ad allora vigenti, sostituendole con un unico modello procedimentale delle espropriazioni, valevole quindi per tutti gli interventi di esproprio. Al testo unico è stato perciò attribuito espressamente un carattere "innovativo" e non meramente "compilativo". La necessità di redigere un testo unico c.d. misto, ovvero contenente tanto norme legislative quanto regolamentari, ha reso necessario intervenire con tre testi, e precisamente: uno contenente le norme di rango legislativo, ossia il d. lgs. 8 giugno 2001, n. 325, "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo B)",* un altro con previsioni di rango regolamentare, ossia il d.P.R. 8 giugno 2001, n. 326, "*Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo C)*", e infine un terso testo riproduttivo dei primi due provvedimenti (il

d.P.R. n. 327/2001, cit), evidenziando in calce a ciascun comma con le lettere (L) o (R) il rango delle relative norme.

Passando al criterio di computo dell'indennità di esproprio, bisogna prima di tutto osservare che il t.u. delle espropriazioni torna a utilizzare il termine tradizionale di "indennità", ancora previsto nell'art. 834 c.c., ed assente nell'art. 42 Cost. Inoltre, continua Giuffrida, tale indennità deve essere *unica,* cioè da corrispondere al solo *proprietario* o all'*enfiteuta* (quest'ultimo in quanto titolare del diritto economicamente preponderante), qualora la procedura espropriativa sia stata promossa nei loro confronti, sicché gli eventuali *titolari di diritti reali limitati* (usufrutto, servitù prediali, ecc.) sul bene oggetto di espropriazione possono far valere i loro diritto solo sull'indennità liquidata al proprietario o all'enfiteuta in base al principio *pretium succedit om locum rei* (il denaro subentra al posto del bene)[21]. Nel caso di espropriazione del solo *diritto reale su cosa altrui,* l'indennizzo va corrisposto al titolare di tale diritto.

Per quanto riguarda il criterio di computo dell'indennizzo in caso di espropriazione di *aree edificabili*, prima della novella introdotta dalla l. 24 dicembre 2007, n. 244, esso era determinato dall'art. 37 del t.u., il quale, riprendendo il tenore dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 333/1992, prevedeva che "L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari all'importo, diviso per due e ridotto della misura del quaranta per cento, pari alla somma del valore venale del bene e del reddito domenicale netto, rivalutato ai sensi degli artt. 24 ss. Del d.lgs. 22 dicembre 1986, n. 917, e moltiplicato per dieci" (comma 1). "La riduzione di cui al comma 1 non si applica se sia stato concluso l'accordo di cessazione o se esso non sia stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o perché a questi sia stata offerta una indennità provvisoria che, attualizzata, risulti inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva" (comma 2).

Tali criteri di determinazione dell'indennizzo sono stati tuttavia dichiarati incostituzionali da due significative pronunce della Corte costituzionale (v. Corte cost., 24 ottobre 2007, nn 348 e 349, in www.cortecostituzionale.it), che hanno interpretato le norme del t.u. alla luce di taluni fondamentali principi europei, fra cui, segnatamente, l'art. 1 del *Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950* (il c.d. CEDU), a norma del quale: "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale". Inoltre, la Corte rammenta che nella stessa giurisprudenza della Corte di giustizia europea è ormai costante l'affermazione secondo cui, in forza di tale disposizione, "una misura che costituisca interferenza nel diritto al rispetto dei beni deve trovare il "giusto equilibrio" tra le esigenze

[21] *Ivi,* p. 142.

dell'interesse generale della comunità e le esigenze imperative di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo".

In base al giudizio della Corte costituzionale, infatti, essendosi consolidata l'affermazione della illegittimità si un ristoro economico che non corrisponda al valore reale del bene, la disciplina della liquidazione del danno stabilita dalla norma nazionale censurata (v. art. 5-*bis,* comma 7-*bis,* d.l. n. 333/1992, convertito, con modificazioni, con l. 8 agosto 1992, n359, introdotto dall'art. 3, comma 65 della l. 23 dicembre 1996, n. 662) si pone in contrasto, insanabile in via interpretativa, con l'art.1 del protocollo addizionale, nell'interpretazione datane dalla Corte europea, e per ciò stesso viola l'art. 117, comma 1, Cost., nel quale è previsto un rinvio c.d. mobile alle norme internazionale si volta in volta conferenti (che, proprio attraverso tale rinvio, vengono acquisite nell'ordinamento interno con il rango di fonti paracostituzionali). Sulla base di tali argomentazioni, la Corte ha altresì dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 37, commi 1 e 2, d.P.R. n. 327/2001, sopra riportati, poiché formulati richiamando espressamente il suddetto art. 5-*bis*, d.l. n. 333/1992.

Al legislatore non è rimasto, quindi, che prendere atto di queste fondamentali pronunce della Corte costituzionale, introducendo, con la l. n. 244/2007, cit., un nuovo sistema di calcolo dell'indennità di esproprio per le aree edificabili, modificando i commi 1 e 2 dell'art. 37 del t.u. delle espropriazioni, nei seguenti termini:

"1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare investimenti di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento.

2. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento".

A questo bisogna aggiungere che il comma 90 dell'art. 2 della medesima legge finanziaria 2008 prevede che "Le disposizioni di cui all'art. 37, commi 1 e 2, e quelle di sui all'art. 45, comma 2, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, come modificati dal comma 89 del presente articolo, si applicano a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile".

Per le altre categorie di aree, rimane in vigore la disciplina del t.u., e precisamente:

a) per le *aree legittimamente edificate,* come già prevedeva la l. n. 2359/1865, l'indennità e determinata nella misura pari al valore venale, mentre si calcola il solo valore dell'area di sedime se la costruzione è abusiva (art. 38);
b) per le *aree non edificabili,* attenendosi si criteri previgenti, e cioè quelli previsti dalla l. n. 865/1971, il testo unico prevede che l'indennità è determinata in base al criterio del *valore agricolo*, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sui fondi e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati. Se l'area non è effettivamente *coltivata,* l'indennità è commisurata al *valore* agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al *valore* dei manufatti edilizi legittimamente realizzati (art. 40).

Come si è accennato precedentemente, in alternativa alla procedura di espropriazione, l'ente pubblico interessato può proporre al privato la conclusione di un accordo avente ad oggetto la *cessione volontaria dell'area* che verrà successivamente destinata alla realizzazione dell'opera pubblica. Tale alternativa può essere vantaggiosa per entrambe le parti, poiché, mentre il privato potrebbe ottenere una somma maggiore rispetto all'indennizzo previsto in caso di espropriazione, l'Amministrazione può, dal canto suo, evitare sul nascere contestazioni o, peggio, defatiganti contenziosi. Rimane ormai da vedere quale sarà l'applicazione in concreto di questo istituto, considerando la riquantificazione dell'indennità di espropriazione nella misura del valore venale del bene.

2. EVOLUZIONE NORMATIVA DEL REGIME DI PROPRIETÀ FONDIARIO-IMMOBILIARE IN ITALIA

In questo capitolo si ripercorrerà l'evoluzione normativa delle leggi riguardanti il regime di proprietà fondiaria in Italia. Tale percorso inizia con le prime leggi sull'esproprio per pubblica utilità del 1865 e del 1885, leggi dal carattere settoriale emanate per una specifica finalità (la prima per l'acquisizione dei suoli per le infrastrutture pubbliche e la seconda per il risanamento del centro storico di Napoli).

La tappa successiva è quella relativa alla legge urbanistica 1150/1942 che, pur non trattando in modo esplicito la materia del regime dei suoli, rappresenta un momento importante per l'urbanistica italiana.

Successivamente si parlerà delle leggi e dei tentativi di riforma che caratterizzarono gli anni sessanta, e di come in esse sia stata trattata la materia del regime degli immobili. A quel decennio risale anche la storica sentenza n. 55/1968 della Corte Costituzionale riguardante l'indennizzo per le aree sottoposte a vincolo urbanistico.

Anche gli anni settanta videro alcune riforme in materia di urbanistica, come ad esempio le "legge Bucalossi" che dovrebbe porre definitivamente fine alla questione del regime degli immobili. Come si vedrà, invece, essa sarà colpita da una nuova sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 5 del 1980).

Gli anni ottanta furono caratterizzati, oltre che da due nuove sentenze di incostituzionalità, da un processo di controriforma urbanistica.

Il percorso si conclude con la fine degli anni novanta in cui, in un clima ancora instabile per quanto riguarda la legislazione in materia di regime dei suoli, inizia a farsi strada l'alternativa della perequazione urbanistica.

2.1 Le leggi sull'esproprio del 1865 e del 1885

La legge n. 2359 del 25 giugno 1865 è la prima disposizione, dopo l'unità d'Italia, riguardante la materia di esproprio per pubblica utilità. Lo scopo principale era quello di introdurre una base normativa per il risanamento e l'ampliamento delle città, che versavano in precarie condizioni igieniche.

La legge, oltre ad occuparsi della materia dell'esproprio, introdusse anche due strumenti urbanistici: i "Piani Regolatori Edilizi" e i "Piani di Ampliamento". I primi, che presentavano tempo di attuazione di 25 anni, erano obbligatori soltanto per i comuni con più di 10.000 abitanti

e, una volta approvati costituivano una dichiarazione implicita delle opere di pubblica utilità. I secondi presentavano norme simili e sancivano l'obbligo di cessione dei terreni necessari alla costruzione di strade pubbliche "senz'altra formalità" ma sempre dietro compenso per l'esproprio.

Per quanto riguarda il calcolo dell'indennità di esproprio, essa viene normata negli articoli 39,40 e 41 di seguito riportati:

> 39. Nei casi di occupazione totale, la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita.
>
> 40. Nei casi di occupazione parziale, l'indennità consisterà nella differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione, ed il giusto prezzo che potrà avere la residua parte di esso dopo l'occupazione.
>
> 41. Qualora dall'esecuzione dell'opera pubblica derivi un vantaggio speciale e immediato alla parte del fondo non espropriata, questo vantaggio sarà estimato e detratto dalla indennità quale sarebbe se fosse calcolata a norma dell'articolo precedente. Se il vantaggio di cui è detto qui sopra sarà estimato a più di un quarto della indennità che, secondo l'art. 40, sarebbe dovuta al proprietario, questi potrà abbandonare all'espropriante l'intero immobile pel giusto prezzo estimato a termini dell'art. 39, sempreché il giusto prezzo della parte del fondo espropriato superi il quarto del giusto prezzo dell'intero immobile. L'espropriante può esimersi dall'accettare questo abbandono, pagando una somma non minore dei tre quarti della indennità estimata, a norma dell'art. 40. In ogni caso però la indennità dovuta al proprietario non potrà essere mai minore della metà di quella che gli spetterebbe ai termini dell'articolo 40.

Come si può evincere dalla lettura degli articoli, la legge prevedeva, sostanzialmente, un'indennità di esproprio pari al valore di mercato, cioè il prezzo pagato da un privato per l'acquisto del terreno in regime di libera contrattazione. Tuttavia, per conseguenza di ciò, si producevano elevate somme di indennizzo che non consentivano di applicare la legge in modo esteso.

La legge n. 2892 del 1885 è una legge dal carattere settoriale emanata in seguito a una grave epidemia di colera che colpì la città di Napoli nel 1884. Tra le concause dell'epidemia vi erano l'affollamento abitativo e le pessime condizioni igienico-sanitarie della città. Per porre rimedio a tali problematiche, il piano di risanamento prevedeva estese zone di demolizione e ricostruzione; un aspetto notevole in quanto per la prima volta, in Italia, veniva messo in discussione il diritto di proprietà a vantaggio della comunità.

Il calcolo dell'indennità di esproprio veniva stabilito mediante l'art. 13 di seguito riportato:

> Nel piano, di cui all'articolo 1, sarà determinata l'area di zone, laterali alle nuove strade, che il municipio potrà espropriare per pubblica utilità.
>
> I termini stabiliti dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, per la procedura delle espropriazioni potranno essere abbreviati con ordinanza del prefetto da pubblicarsi a norma di legge.
>
> L'indennità dovuta ai proprietari degl'immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione.
>
> In difetto di tali fitti accertati l'indennità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte su terreni e su fabbricati. I periti non dovranno, nella stima per l'indennità, tener conto dei miglioramenti e delle spese, fatti dopo la pubblicazione ufficiale del piano di risanamento.

La somma corrisposta come indennizzo, a differenza della legge sull'esproprio per le opere pubbliche del 1865, non si basava più sul valore di mercato. Dato che le proprietà da espropriare si trovavano nei quartieri più poveri e degradati della città, e per la maggior parte dati in affitto. Per questo motivo si tenne conto del reddito che i proprietari percepivano con gli affitti, facendo la media tra il valore catastale dell'immobile e la somma degli affitti dell'ultimo decennio, a patto che essi avessero una data certa. Poiché, però, i valori catastali erano rimasti quelli borbonici e di conseguenza molto bassi, il risultato era che in pratica l'indennizzo calcolato era pari alla metà del valore di mercato dell'immobile.

2.2 Il regime di proprietà fondiaria nella legge urbanistica 1150 del 1942

Prima di analizzare come la legge urbanistica del 1942 tratti la materia del regime di proprietà fondiaria, si cercherà di presentare brevemente il contesto da cui è scaturita, in modo da comprenderne meglio le motivazioni e i risvolti.

La nuova legge urbanistica (dopo quella del 1865) venne approvata in Italia nel 1942, nel pieno della Seconda guerra mondiale, con il fascismo e, di conseguenza con il Paese distratto da ben altre preoccupazioni. Tuttavia, si tratta di una legge molto più avanzata di quanto non potrebbero consentire le arretrate condizioni giuridiche, politiche e culturali della nazione e che,

di conseguenza sarà largamente incompresa e disattesa nel dopoguerra[1]. In ogni caso, la suddetta legge, segna una linea di demarcazione e costituisce una tappa fondamentale dell'urbanistica italiana. Inoltre, proprio dopo la seconda guerra mondiale, vigente la legge 1150/42, iniziano le grandi trasformazioni delle industrie e delle città, che nell'Ottocento si erano manifestate molto più in Europa piuttosto che in Italia.

Facendo riferimento alla suddivisione in generazioni urbanistiche proposte da campos Venuti, i decenni successivi al secondo conflitto mondiale fanno parte della prima generazione, quella della "ricostruzione". In seguito ai vari bombardamenti che colpirono pesantemente le città europee, tale operazione diventò un sinonimo di pace, esprimendo il desiderio della popolazione di cancellare anche fisicamente le tracce della guerra. Lo spirito fu, quindi, di trarre dalle distruzioni belliche l'occasione per rendere migliori le città del passato, oltre che più efficienti e più salubri. In generale, quindi, le classi dirigenti europee si adoperarono per la ricostruzione delle città distrutte dalla guerra, tramite piani urbanistici di ampio respiro, anche territoriale, guardando lontano, spesso ingenuamente, spesso coraggiosamente, talvolta con eccessiva ambizione[2].

In Italia le cose andarono diversamente, la ricostruzione delle città fu attuata in modo apparentemente discreto, erigendo nuovamente i palazzi bombardati (solitamente con un volume doppio rispetto a quello originario), il tutto in assenza di piani urbanistici che fornissero una prospettiva generale dell'operazione. Il governo italiano, inoltre, sospese la neonata legge del 1942, che aveva reso obbligatorio il piano urbanistico su tutto il territorio comunale, lasciando il compito ai piani di ricostruzione di occuparsi esclusivamente delle zone distrutte, isolandole, in tal modo, dal contesto urbano e territoriale. L'intenzione, non nascosta, era quella di attirare capitali speculativi privati nella ricostruzione, rifiutandosi di destinare le aree bombardate a nuove aree verdi o servizi pubblici, ma destinandole piuttosto ad uffici o abitazioni di lusso, con indici di edificabilità molto superiori a quelli delle costruzioni distrutte. In generale, tale scelta strategica ha lasciato tracce profonde sull'urbanistica italiana.

Come spiega Campos Venuti, dopo la guerra si perse la grande occasione di trasformare il regime immobiliare "speculativo e parassitario", basato esclusivamente sulla rendita fondiaria urbana e non sui profitti imprenditoriali, approfittando della nuova situazione politica per rompere il legame privilegiato tra la rendita urbana e il capitalismo italiano. Questo avvenne poiché nessuno si rese conto di tale occasione. Una delle principali preoccupazioni delle forze politiche era quella di sconfiggere la disoccupazione, e visto che la ripresa edilizia poteva contrastarla non bisognava porre nessun limite alla stessa; altro buon motivo per accantonare le legge urbanistica del '42.

---

[1] Campos Venuti G., "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992,* Campos Venuti G. (a cura di), Oliva F. (a cura di), Editori Laterza, Bari, 1993, p. 7.
[2] *Ivi,* p. 10.

Al di là della suddetta scelta strategica, tuttavia, la ricostruzione restò un colossale sforzo nazionale: si pensi alla ricostruzione delle ferrovie ampiamente distrutte o alla riparazione dell'antiquata rete stradale. Continua Campos Venuti: "Saranno quindici anni durissimi, dai quali il paese uscirà completamente trasformato, ma durante i quali le città italiane subiranno i peggiori affronti"[3]. Questo poiché le maggiori distruzioni belliche erano localizzate prevalentemente nelle zone centrali, intorno alle stazioni ferroviarie o ai porti nelle città di mare: zone molto delicate che avrebbero dovuto evitare nuovi carichi urbanistici e in cui, invece, vennero collocati nuovi e imponenti edifici. Città come Milano, Torino, Bologna, Genova e Napoli furono ricostruite in base a questo modello speculativo e congestionante, i cui effetti negativi arrivarono solo con l'esplosione della motorizzazione di massa.

Gli anni Cinquanta vengono comunemente definiti, in Italia, gli anni del "miracolo economico"; a dimostrazione di ciò, i vari indicatori dello sviluppo che in quel periodo furono ad un livello ben superiore rispetto al passato. Tale processo, tra le altre cose, scatenò la crescita urbana, le città produssero ricchezza attirando mano d'opera e aumentando il già consistente fabbisogno edilizio. Sempre nel medesimo periodo, iniziò il grande spostamento di massa dalle campagne verso le città (che in futuro contribuirà al degrado ambientale della nazione). Parallelamente, venne messo in pratica un massiccio programma di opere pubbliche per la realizzazione della rete autostradale; intanto, la crescita edilizia procedeva a un ritmo sempre più rapido.

La legge urbanistica del 1942 avrebbe potuto consentire ai comuni di espropriare le aree necessarie per l'espansione urbana, ma questi erano privi dei fondi necessari e le banche si rifiutarono di offrirli. Mancò la cultura e la volontà politica per gestire in ambito pubblico il processo di espansione urbana, oltre che per affrontare e combattere la speculazione sulle aree edificabili[4]. La crescita urbana, insomma, finì per diventare un settore cardine della strategia politico-economica, con il settore delle costruzioni a fare da volano.

In un primo momento, il bisogno di abitazioni per la popolazione fu così forte che non si avvertì la bassa qualità sociale, edilizia e ambientale elle nuove periferie, segni riconducibili alle malformazioni della rendita urbana. Le città crebbero all'insegna di un meccanismo definito "a macchia d'olio", cioè sviluppandosi in tutte le direzioni, senza fare distinzioni, invadendo la campagna e senza lasciare al proprio interno aree destinate al verde pubblico o ai servizi. Senza che i comuni potessero fare nulla, i proprietari continuarono a lottizzare e vendere senza lasciare spazi per le destinazioni pubbliche. Con questo sistema, ai privati toccano tutti i vantaggi e nessun onere, poiché la comunità si assume il compito di realizzare a proprie spese i servizi pubblici.

[3] *Ivi,* p. 11.
[4] *Ivi,* p. 14.

Tuttavia, da momento che i comuni non possedevano i necessari fondi, per le maggior parte tali servizi non vennero neppure realizzati. Addirittura, come spiega Campos Venuti, i servizi pubblici all'inizio non si ritennero neppure necessari. Per esempio, il piano regolatore di Milano del 1953 prevedeva generici servizi nelle zone di espansione, senza indicare le aree predestinate e senza prescrivere che queste siano fornite dai proprietari, in pratica per la maggior parte delle volte le indicazioni restarono sulla carta e i quartieri periferici restarono addirittura senza scuole e giardini pubblici[5].

Entrando più nel merito della legge 1150/1942, si può osservare come sia articolata su un sistema di piani urbanistici gerarchicamente dipendenti: i piani territoriali di coordinamento, che dovrebbero indirizzare e coordinare l'attività urbanistica in determinate porzioni del territorio nazionale (praticamente nelle regioni) e alle cui direttive dovrebbero uniformarsi i piani regolatori comunali e intercomunali; i piani regolatori intercomunali, aventi per oggetto la sistemazione urbanistica di più comuni contermini con particolari caratteristiche di sviluppo; i piani regolatori generali (PRG), estesi a un intero territorio comunale, di cui stabiliscono le direttive per l'assetto e lo sviluppo urbanistico; e infine i piani particolareggiati, che specificano tali direttive e agiscono su aree limitate del territorio comunale, in modo da consentire l'attuazione dei piani generali[6]. La stesura dei PRG è obbligatoria per i comuni indicati in appositi elenchi ministeriali, facoltativa per i restanti comuni. Quest'ultimi, se non hanno intenzione di adottare un PRG, sono obbligati a dotarsi di un programma di fabbricazione, cioè una specie di PRG semplificato per quanto riguarda i contenuti e le modalità di approvazione e attuazione.

In generale, il sistema della legge si fonda sulla presenza congiunta di poteri statali e comunali, l'approvazione dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione deve attenersi a una procedura articolata alla quale partecipano a pari diritto il Comune e lo Stato. Solamente i piani territoriali di coordinamento sono di esclusiva competenza di quest'ultimo, nello specifico del ministero dei Lavori pubblici. Uno dei punti fondamentali della legge è costituito dall'attribuzione ai comuni di determinati poteri in materia di urbanistica. Di particolare rilievo è l'innovazione contenuta nell'art. 18, la quale consente ai comuni, dopo l'approvazione del PRG, l'espropriazione dei terreni destinati all'edificazione nelle zone di espansione, ad una cifra che non tenga conto degli incrementi di valore derivanti dalle previsioni del piano. Tale norma avrebbe permettere l'istituzione di demani comunali, strumenti indispensabili per dirigere l'espansione urbana nelle zone ritenute più idonee, oltre che per contenere i prezzi di mercato delle stesse.

[5] *Ivi,* p. 15.
[6] De lucia V., "Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza", in *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*. 1942-1992, Campos Venuti G. (a cura di), Oliva F. (a cura di), Editori Laterza, Bari, 1993, p. 89.

Quando la legge fu approvata si riteneva che tale articolo ne rappresentasse la spina dorsale, invece venne applicato molto raramente[7].

Oltre all'art. 18, quasi tutti gli altri punti di rilievo della legge del 1942 ebbero un'attuazione parziale, soprattutto perché, come detto precedentemente, dall'immediato dopoguerra, in nome dell'"emergenza" venne attuata la politica di rinviare a un futuro non precisato l'applicazione degli strumenti di governo più rigorosi (inclusa la pianificazione del territorio), ritenuti incompatibili con le esigenze del momento. La prima fu, come già accennato, la ricostruzione.

Come spiega De Lucia, mentre in molti paesi europei la ricostruzione fu utilizzata per impostare su nuove basi lo sviluppo urbano e territoriale, in Italia venne usata come pretesto per accantonare la legge urbanistica di cui già si disponeva[8]. Con l'obiettivo di velocizzare la ricostruzione, infatti, nel 1945 la legge ordinaria del '42 venne sostituita da norme speciali sui piani di ricostruzione. Dovevano adottare tali piani i comuni inseriti in appositi elenchi del ministero dei lavori pubblici e le spese erano a carico dello stesso ente. La durata complessiva dei suddetti non avrebbe dovuto essere maggiore di dieci anni, tuttavia venne prorogata fino agli anni '90. I piani si occupavano di demolizione, riparazione, ricostruzione, e riedificazione, anche al di fuori del centro abitato. Erano previste procedure molto semplificate, agevolazioni fiscali e, soprattutto, la "concessione" dei poteri di intervento dal ministero dei Lavori pubblici a operatori privati.

Tornando a parlare più nello specifico della materia dell'esproprio, di seguito si riporta il testo originario dell'art. 18 della legge 1150/1942:

> Art. 18. – Espropriabilità delle aree urbane.
>
> In conseguenza dell'approvazione del piano regolatore generale i Comuni, allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del piano medesimo, hanno facoltà di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui al n. 2 dell'art. 7 le aree inedificate e quelle su cui insistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio.
>
> Quelle fra le dette aree che in seguito all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono comprese, risultino destinate alla edificazione privata, e vengano richieste dai primitivi proprietari ai sensi del seguente art. 19, saranno dal Comune ricedute ai richiedenti, sempreché essi stessi si impegnino a

[7] *Ivi,* p. 90.
[8] *Ibidem.*

> costruirvi in proprio secondo le destinazioni di piano regolatore, ad un prezzo che, tenuto per quello di esproprio, sia maggiorato solo di una quota commisurata alle spese incontrate dal Comune per le opere ed impianti di piano regolatore e all'importanza della destinazione.
>
> Le aree espropriate ai sensi del primo comma del presente articolo dovranno dal Comune, verso pagamento di un congruo fitto, essere lasciate in uso ai proprietari espropriati che ne facciano richiesta fino all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono compresi.
>
> Se entro dieci anni dall'avvenuta espropriazione di un'area il Comune non provveda alla pubblicazione del piano particolareggiato in cui l'area medesima è compresa, l'espropriato o i suoi eredi avranno il diritto di chiederne la retrocessione.

Come si può evincere dal testo, oltre alla prescrizione riguardante l'esproprio menzionata precedentemente, l'articolo prescriveva che le aree espropriate in base al primo comma dovessero essere lasciate in uso ai proprietari che ne facessero richiesta fino all'approvazione del piano particolareggiato dell'area in questione. Più rilevante dal punto di vista del diritto di proprietà, l'ultimo comma, che permetteva all'espropriato o ai suoi eredi di chiedere la retrocessione del bene immobile qualora, trascorsi dieci anni dall'avvenuta espropriazione, il Comune non avesse provveduto alla pubblicazione del piano particolareggiato. In tal modo si tutelavano quei proprietari scontenti che si erano visti sottrarre, seppur in seguito a un indennizzo, i propri fondi, senza che fosse completato l'iter dell'espansione urbana e quindi senza una "buona ragione".

Per quanto riguarda il calcolo dell'indennità di esproprio, la legge rimanda in toto alla legge generale sull'esproprio n. 2359/1865, a tal proposito l'art. 37 della l. 1150/1942 recita: "Per le espropriazioni dipendenti dall'attuazione dei piani regolatori approvati in base alla presente legge la relativa indennità sarà determinata a norma della legge 25 giugno 1865, n. 2359, salvo il disposto degli articoli seguenti."

Assente nella legge la trattazione esplicita del regime di proprietà fondiaria, alcuni vincoli imposti, infatti, non sono sorretti dalla solida base della separazione del diritto di proprietà dal diritto di edificazione, che la legge avrebbe potuto normare in modo esplicito. Questo farà in modo che le legge del '42 verrà presa di mira da una sentenza della Corte costituzionale del 1968 che sancirà l'incostituzionalità di alcuni articoli. Nello specifico degli artt. 7 e 40: il primo prescrive l'azzonamento generale del PRG esteso a tutto il territorio comunale e il secondo stabilisce che non si prevede alcun indennizzo per le zone su cui insistono i suddetti azzonamenti.

Questa vicenda sarà analizzata successivamente più nello specifico, poiché la questione presentata non sarà mai risolta in modo definitivo ed esplicito da una legge e la Corte costituzionale tornerà nuovamente ad occuparsene negli anni '80.

2.3 Il tentativo di riforma urbanistica degli anni '60 e la legge 167/1962

Come spiegato nel paragrafo precedente, i quindici anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale furono dominati, urbanisticamente parlando, del tema della ricostruzione. Tornando alle generazioni urbanistiche proposte da Campos Venuti, con gli anni sessanta si entra nella seconda, quella dell'espansione. Le condizioni per la nascita della stessa erano state poste durante la prima generazione. Come sottolinea lo stesso urbanista, tuttavia, il quadro generale in cui si sviluppa l'espansione è pieno di contraddizioni. Se, infatti, l'economia ha conosciuto uno sviluppo fortissimo, questo è avvenuto enfatizzando e non riducendo i fondamentali squilibri del paese, a cominciare da quello tra Nord e Sud, poiché il miracolo è tutto settentrionale e gli unici meridionali a parteciparvi sono i lavoratori immigrati[9].

Vero è che per riequilibrare dimensionalmente il divario tra agricoltura e industria era necessario concentrare tutti gli investimenti sulla seconda, i cui tassi di produttività iniziarono a crescere con un ritmo due o tre volte superiore a quelli dell'agricoltura. Nonostante qualche tentativo di riforma agraria, nel Sud non giunse la modernizzazione agricola, né si tentò una diffusione industriale capillare, al contrario nel Mezzogiorno si realizzarono colossi produttivi interamente sostenuti dallo Stato che non hanno creato effetti indotti intorno a loro e talvolta sono crollati una volta cessata l'assistenza economica artificiale. Il dinamismo dimostrato negli anni Cinquanta dall'IRI e dall'ENI inizia a ridursi e si afferma, invece, l'assistenzialismo aziendale come politica del capitalismo di Stato[10].

A questo quadro economico caratterizzato da un grande sviluppo quantitativo contrastato da pesanti squilibri, corrispondeva contraddizioni politiche analoghe. La prima crepa nel mondo comunista, con la rivolta ungherese del 1956, aveva messo in crisi la solidarietà fra comunisti e socialisti, facendo in modo che questi qualche anno dopo si candidassero da soli in modo da riportare una rappresentanza di sinistra nel governo del paese e suscitando, così, una reazione di totale chiusura nei comunisti e facendo emergere le diversità delle due anime democristiane, quella moderata e quella popolare.

[9] Campos Venuti G., "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", op. cit. p. 17.
[10] *Ibidem*.

La prospettiva politica di centro-sinistra (fra democristiano e socialisti) comprendeva due alternative economico-sociali molto differenti: da un lato una prospettiva conservatrice, tesa a riassorbire le spinte politiche popolari e le istanze evolutive imprenditoriali, facendo prevalere gli aspetti più arretrati del capitalismo italiano, riducendo al massimo gli investimenti sociali e gli aumenti dei salari, senza puntare sulle innovazioni produttive, facendo affidamento su spinte di mercato assunte indefinite e indipendenti dalla situazione internazionale, rifiutando, in pratica, ogni trasformazione organica della arretrata struttura economica nazionale[11].

Dall'altro lato, invece, la prospettiva riformista del centro-sinistra, da molti definita utopica e uscita sconfitta. Si trattava di una prospettiva che riguardava sia miglioramenti sociali sia investimenti produttivi di tipo keynesiano, si proponeva di tramutare, in modo graduale, le maggiori problematiche del capitalismo italiano, a cominciare dalla struttura produttiva, ma anche dalla marginalizzazione progressiva delle rendite, iniziando da quella urbana. Non a caso, come si vedrà in seguito, una delle bandiere principali del centro-sinistra, sia stata la riforma urbanistica: che intendeva cambiare la qualità di crescita della città, dimostrando in maniera tangibile la validità della prospettiva riformista[12].

In questo contesto, nel corso degli anni Sessanta, prende forma la linea politico-culturale dell'urbanistica riformista. Come spiega Campos venuti, le sue origini culturali sono quelle dell'urbanistica razionalista, orientata in senso progressista[13]. Tuttavia, pur essendo consapevole dell'ostacolo rappresentato dalla proprietà privata dei suoli, la cultura razionalista si era più che altro impegnata a combattere gli effetti negativi delle problematiche urbane, invece che affrontarne direttamente le cause. La causa di questo mancato approfondimento è probabilmente dovuta al fatto che, in Europa dove si è sviluppato il razionalismo, il peso della rendita urbana era meno impattante di quanto non fosse in Italia; questo perché, nei paesi europei si era creato un modo di vivere tale da generare meno problematiche a livello urbano, o comunque in grado di affrontare e risolvere le più gravi tra queste. In Italia, invece, il prevalere della rendita su tutto il processo di formazione delle città ha, invece, portato a una maggiore attenzione verso il regime immobiliare da parte della disciplina urbanistica, che altrove ha suscitato problematiche esclusivamente tecniche e professionali[14].

Negli anni Sessanta l'espansione urbana si fa più vistosa, tuttavia il fenomeno, pur proseguendo, rallenta nelle grandi città e aumenta in maniera elevata in quelle medie. Mentre prosegue, in modo disordinato, l'esodo dalle campagne, il territorio extraurbano viene aggredito,

[11] *Ivi,* p. 18.
[12] *Ibidem.*
[13] *Ivi,* p. 21.
[14] *Ivi,* p. 22.

in maniera nuova, dallo sviluppo dell'edilizia turistica, che inizia a intaccare le coste del mare, dei laghi e dei migliori paesaggi montani.

Per quanto riguarda i trasporti collettivi, essi sono sempre più penalizzati: cala ulteriormente il traffico merci su ferrovia, mentre la rete autostradale vanta una massiccia espansione, mentre i trasporti pubblici urbani non reggono la concorrenza delle automobili.

L'espansione rappresenta il dato principale dello sviluppo urbano, ma con caratteristiche diverse dalle semplici addizioni periferiche degli anni Cinquanta. Nelle periferie urbane si può ormai riconoscere la tipologia del grande e medio quartiere di abitazioni pubbliche, privo dei difetti della pesante industrializzazione edilizia francese, ma mancante delle ampie dotazioni di servizi e di verde proprie degli altri paesi dell'Europa occidentale. Tuttavia non mancarono delle eccezioni figlie dell'urbanistica riformista, che produce quartieri ricchi di spazi verdi e di attrezzature e spesso situate molto meno in periferia di altri.

Nei centri storici delle maggiori città, invece, continua la terziarizzazione, anche se ormai il processo di demolizione e ricostruzione inizia a essere sostituito da un recupero più o meno corretto degli edifici del passato, pur se intaccato dalle manomissioni interne necessarie per la tale destinazione. L'indicazione del recupero dei centri storici, suggerita dall'urbanistica riformista, anche se, come precisa Campos Venuti, viene interpretata in modo discutibile, mette fine al processo di sventramento e di sostituzione ottocentesco e fascista, che la ricostruzione non era riuscita ad arrestare[15].

Le aree di interesse paesistico in prossimità delle città vengono per la maggior parte dei casi invase dal cemento. Soprattutto le colline urbane di quasi tutte le città italiane sono ricoperte da alti e fitti edifici che, tra le altre cose, eliminano radicalmente i valori differenziali panoramici.

In generale, la grande espansione degli anni Sessanta conferma la politica edilizia quantitativa, che rappresenta la strategia italiana per la casa e l'urbanistica delineata fin dal dopoguerra. Tale strategia, supportata dal sostegno creditizio e fiscale dello Stato, ha spinto al massimo la produzione abitativa, garantendo l'appropriazione privata delle rendite urbane e del mercato edilizio, in base al presupposto illusorio che, all'interno dello stesso mercato, la produzione abitativa di bassa qualità potesse soddisfare velocemente le esigenze delle categorie più deboli, in base a un processo automatico di filtraggio[16]. Tuttavia, la produzione complessiva di alloggi nel corso degli anni Sessanta, pur ampiamente superiore a quella del decennio precedente non sembra seguire le regole di tale processo, anche perché la produzione di prime case non aumenta, mentre il mercato vede un notevole incremento di seconde case.

---

[15] *Ibidem*.
[16] *Ivi,* p. 23.

Nel quadro dell'espansione diffusa, che sfrutta in modo massiccio la rendita assoluta delle periferie, si riaffaccia, dunque, la rendita differenziale, propria delle zone panoramiche negli insediamenti di seconde case. Come afferma Campos Venuti, senza dubbio, continua il ciclo edilizio prevalente della rendita assoluta, che però tende a rallentare nelle grandi città: in queste ultime e nei comuni turistici iniziano a ripresentarsi le componenti differenziali della rendita, che in ogni caso per ora rappresentano un elemento marginale del ciclo edilizio[17].

Nel quadro finora presentato, si colloca la proposta di riforma urbanistica presentata dall'Istituto nazionale di urbanistica (INU) nel 1960, si tratta del cosiddetto *Codice dell'urbanistica.* Tramite questo documento, l'istituto propone l'istituzione delle regioni e l'integrazione della pianificazione urbanistica con la programmazione economica, tramite un comitato nazionale di pianificazione (formato dai ministri e dai presidenti delle regioni) e un consiglio tecnico centrale, presieduto dal Ministro dei LL.PP. e costituito da una rappresentanza dei Consigli Superiori dei vari Ministeri, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e delle Associazioni Nazionali delle Province e dei Comuni con l'ausilio di esperti urbanisti.

Obiettivo della proposta dell'INU era anche quello di rendere pubblici (anche se in modo parziale) gli incrementi di valore delle aree urbane e di garantire, entro certi limiti, una perequazione di trattamento tra i diversi proprietari. Per questo vengono previste una serie di norme, tra le quali l'obbligo ai proprietari di zone di espansione di cedere gratuitamente al Comune una quota del 30 per cento dell'area totale in modo da destinarla ad attrezzature pubbliche e di sostenere le spese di urbanizzazione primaria. Viene previsto, inoltre, un massiccio ricorso agli strumenti fiscali in modo da limitare la rendita fondiaria. Come spiega De Lucia, la proposta di legge riceve il favore dei partiti di sinistra e degli ambienti progressisti[18].

In seguito, anche in sede di governo si inizia a parlare concretamente di riforma urbanistica, il ministro dei lavori pubblici Benigno Zaccagnini nomina una commissione per la riforma che nel 1961 pubblica una proposta che non si allontana molto da quella dell'INU e mantiene l'impostazione dei principi della legge del 1942.

Fiorentino Sullo, il successivo ministro dei lavori pubblici del governo Fanfani (costituito nel 1962), è invece autore di una proposta che dovrebbe risolvere alla radice il problema della rendita fondiaria urbana. La riforma da lui proposta si fonda su basi completamente nuove e originali[19]. Per quanto concerne i rapporti tra programmazione economica e pianificazione urbanistica si stabilisce che l'indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica sono da attuarsi nel quadro della programmazione economica nazionale. La pianificazione urbanistica,

[17] *Ivi,* p. 24.
[18] De lucia V., "Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza", op. cit., p. 92.
[19] *Ibidem.*

invece, si articola su vari livelli: piano regionale, piano comprensoriale, piano regolatore comunale e piano particolareggiato. Il piano regolatore generale e quello comprensoriale vanno attuati obbligatoriamente tramite piani particolareggiati, aventi prescrizioni valevoli a tempo indeterminato. Nel caso in cui l'utilizzazione allo stato di fatto sia sensibilmente difforme rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato, il Comune provvede all'espropriazione di tutte le aree inedificate e delle aree già utilizzate per costruzioni, oltre alle aree che, successivamente all'approvazione del piano particolareggiato, siano rese edificabili.

Una volta acquistate le aree, il Comune si occupa delle opere di urbanizzazione primaria e cede, tramite aste pubbliche, il *diritto di superficie* sulle aree destinate a edilizia residenziale, che tuttavia rimangono di proprietà del comune. Come base d'asta si fissa un prezzo pari all'indennità di esproprio maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione e di una quota per spese generali. Nel caso in cui si tratti di aree richieste da enti pubblici che operano nel settore edilizio, da società cooperative con gli stessi obiettivi o nel caso in cui le aree siano da attribuire a utilizzazioni industriali, la cessione si attua tramite una trattativa privata.

Per quanto riguarda l'indennità di espropriazione, essa si determina, nel caso di terreni non edificati e privi di destinazione urbana prima dell'approvazione del piano, in base al prezzo agricolo; per i terreni non edificati ma già in possesso di destinazione urbana, in base al prezzo dei terreni più vicini di nuova urbanizzazione, aumentato della rendita differenziale di posizione in misura non superiore a un coefficiente massimo stabilito dal comitato dei ministri, e per concludere, per i terreni già edificati, in base al valore di mercato della costruzione.

Per farla breve, la proposta di Sullo modifica in modo profondo il regime di proprietà dei suoli: soltanto le aree inedificate restano di proprietà privata, le restanti (edificate o edificabili) diventano gradualmente di proprietà dei comuni, che cedono ai privati il diritto di superficie per le utilizzazioni previste dai piani.

Come spiega De Lucia, per molti mesi il disegno di legge Sullo e ampiamente discusso in varie sedi politiche e tecniche e nulla permette di prevedere il disastroso epilogo della vicenda[20]. Al contrario, nella primavera del 1963, poco prima delle elezioni, si scatena lo "scandalo urbanistico": ovvero una campagna di stampa contro il ministro dei Lavori pubblici accusato di voler togliere la casa agli italiani. Il partito di Sullo, la Democrazia Cristiana, tramite il proprio quotidiano, comunica che il partito dissocia la propria responsabilità dall'operato del ministro. Questo anche perché, come commenta egli stesso, se i lavoratori non proprietari di case non erano sufficientemente mobilitati a favore della legge, la mobilitazione dei proprietari di case era invece imponente.

[20] *Ivi,* p. 93.

A Fiorentino Sullo, tuttavia, bisogna comunque attribuire il merito di aver fatto approvare la legge n. 167 del 1962 "per l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica a popolare", i cui studi preparatori erano stati avviati nel 1951. Il provvedimento è una legge di settore, come detto anche nel dibattito parlamentare, necessita come complemento di una nuova legge urbanistica, per realizzare pienamente i propri obiettivi[21].

I contenuti della legge possono riassumersi in:

a) Inquadramento dell'edilizia economica e popolare nell'ambito di piani inseriti e coordinati in uno strumento comunale di pianificazione urbanistica (piano regolatore o programma di fabbricazione);
b) Possibilità ai comuni di costituire patrimoni di aree da urbanizzare e rivendere ai privati per l'esecuzione di attività edilizie di tipo economico e popolare:
c) Possibilità di acquisizione delle aree mediante esproprio, attraverso un meccanismo che avrebbe dovuto assicurare una parziale eliminazione delle plusvalenze formatesi in dipendenza dall'espansione delle città e un'azione calmieratrice sul mercato dei suoli;
d) Coordinamento e integrazione degli interventi realizzati dagli enti operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare con gli interventi realizzati da privati, in modo da assicurare la formazione di quartieri socialmente equilibrati.

Per quanto riguarda il calcolo dell'indennità di esproprio, la legge 167 utilizzava il metodo della legge di Napoli (la n. 2892/1885).

Sullo rimane ministro per i Lavori pubblici nel governo ponte presieduto da Giovanni Leone nell'estate del 1963, ma alla formazione del primo governo organico di centro-sinistra prende il suo posto il socialista Luigi Pieraccini.

Negli accordi tra partiti per la formazione del successivo governo Moro, si concorda che la riforma urbanistica deve garantire la supremazia dell'interesse pubblico, tramite l'acquisizione alla collettività delle plusvalenze fondiarie e la posizione di "indifferenza" dei proprietari rispetto alle scelte di piano[22]. Nelle dichiarazioni programmatiche alla Camera del 12 dicembre 1963, Moro evidenzia come un'efficace legge urbanistica è essenziale per lo sviluppo di un ampio piano di edilizia popolare. La nuova legge, deve servire anche ad altre esigenze di grande importanza, come porre rimedio al modo disordinato con cui è avvenuto lo sviluppo degli ultimi anni, accompagnato da "una sostanziale sopraffazione dell'interesse privato sulle esigenze della comunità, da un'irrazionalità e disumanità degli sviluppi delle nostre città, con la conseguenza di

[21] *Ibidem*.
[22] *Ivi,* p. 94.

una diffusa e crescente distorsione del vivere civile". Tale situazione, continua Moro, mette in luce le insufficienze delle norme vigenti in materia e per questo motivo, è impegno del suo governo operare in direzione di una radicale riforma della legislazione urbanistica.

Sulla base di queste dichiarazioni programmatiche, si elabora il disegno di legge Pieraccini, che conserva il principio dell'esproprio generalizzato. L'indennizzo previsto, però, non corrisponde al prezzo agricolo ma è rapportato al valore di mercato del 1958. Il diritto di superficie viene abolito e vengono escluse dall'esproprio le aree interessate da progetti presentati prima del 12 dicembre.

Tuttavia, il primo governo Moro va in crisi velocemente. Come spiega De Lucia, negli ambienti moderati il terrore delle riforme (soprattutto di quella urbanistica) alimenta un clima politico torbido[23]. Addirittura, nel discorso programmatico del secondo governo Moro che si insedia il 23 luglio, non si parla più di riforma urbanistica. I socialisti e quell'ala della Dc che credevano nella riforma hanno ceduto al ricatto dei moderati.

2.4 La "legge ponte" n. 765/1967 e il decreto sugli standard urbanistici

Dopo la vicenda della mancata riforma urbanistica di cui si è parlato nel precedente paragrafo, per usare un'espressione di De Lucia "per due anni l'urbanistica è fuori gioco"[24]. L'argomento ritorna, in modo drammatico, di attualità il 19 luglio 1966 con la rovinosa frana di Agrigento, che coinvolse l'intera estremità occidentale della città e ben 8500 stanze costruite negli ultimi anni in contrasto con tutte le norme vigenti[25]. L'allora ministro dei Lavori pubblici, Giacomo Mancini, predispone un'inchiesta amministrativa che viene discussa in parlamento nell'autunno del 1966. L'impressione che suscita è molto forte, prevale la tesi che la connivenza tra amministratori e speculatori, da ritenersi responsabile della frana, non è un triste appannaggio esclusivo di Agrigento, ma al contrario la città riproduce in piccolo la generalizzata situazione italiana.

Lo scandalo induce Mancini a porre un rimedio in fretta. In attesa di una nuova e organica legge urbanistica, sembra urgente mettere un freno alla disordinata situazione urbanistica nazionale, ormai diventata insostenibile. Viene così approvata la legge 1° settembre 1967, n. 765, più nota come "legge ponte" in quanto idealmente è stata concepita per "collegare" la vecchia legge urbanistica del 1942 con la futura riforma urbanistica. Con essa si cerca di introdurre un minimo di ordine nell'attività edilizia e urbanistica, limitando le possibilità di edificazione nei

[23] *Ibidem*.
[24] *Ivi,* p. 95.
[25] *Ibidem*.

comuni privi di strumenti urbanistici (che come precisa De Lucia sono il 90 per cento[26]) e cerca di incentivare quindi la formazione dei piani regolatori generali. Per i comuni inadempienti si prevede l'intervento sostitutivo degli organi di Stato, tale azione insieme a più rigide sanzioni vengono previste anche per punire le illegittimità e gli abusi edilizi. Inoltre, la legge stabilisce che sono proibite le lottizzazioni nei comuni sprovvisti di piano regolatore o di programma di fabbricazione e attribuisce a privati le spese per le opere di urbanizzazione primaria[27] e per parte di quelle secondarie[28].

L'innovazione fondamentale portata dalla legge ponte riguarda, tuttavia, i cosiddetti "standard urbanistici", riguardanti le quantità minime che ogni piano regolatore deve obbligatoriamente riservare all'uso pubblico, e le distanze minime dalle strade che gli edifici di nuova costruzione devono rispettare. In seguito, con un ritardo di decenni sugli altri paesi europei[29], il decreto ministeriale n. 1444 dell'aprile del 1968, in attuazione della legge ponte, sancisce che ogni cittadino ha diritto a un minimo di 18 mq di spazio pubblico, in tal modo ripartiti: 4,5 mq per asili nido, scuole materne, e dell'obbligo; 2 per attrezzature di interesse comune (culturali, assistenziali, amministrative, religiose, sociali, sanitarie, ecc.); 2,5 per parcheggi pubblici; 9 per il verde, il gioco e lo sport.

La legge permette, quindi, un notevole passo avanti, questo a caro prezzo però. Come detto precedentemente, infatti, la legge ponte limita la possibilità di costruzione nei comuni sprovvisti di strumento urbanistico (non si possono costruire più di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato, all'interno dei centri abitati, e non più di un decimo di metri cubo per metro quadrato nelle zone esterne, in ogni caso l'altezza non deve essere maggiore di tre piani). Per costruire di più è necessario dotarsi di PRG o del programma di fabbricazione, tuttavia durante il dibattito parlamentare, per evitare di frenare eccessivamente l'attività edilizia, il partito liberale fece passare un emendamento che rinviava di un anno l'attuazione di quelle limitazioni. Sarà tristemente ricordato dagli urbanisti come il famoso "anno di moratoria" della legge ponte.

Come conseguenza di ciò, dal 1° settembre 1967 al 31 agosto 1968 l'Italia viene invasa di licenze edilizie. L'attività diventò addirittura frenetica verso la fine dell'anno di moratoria, sono stati accertati numerosissimi casi di licenze edilizie che, in data 31 agosto, sono state presentate al comune per l'approvazione, "istruite" dagli uffici tecnici comunali, esaminate e approvate dalla sovrintendenza ai monumenti e dal genio civile, discusse in commissione edilizia e firmate dal

[26] *Ibidem*.
[27] Le opere di urbanizzazione primaria sono costituite da strade, impianti idrici (fognatura e acqua potabile), impianti di illuminazione pubblica, verde pubblico, ecc.
[28] Le opere di urbanizzazione secondaria sono costituite da scuole, ambulatori, parchi, centri sociali, ecc.
[29] De lucia V., "Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza", op. cit., p. 95.

sindaco![30]. Un'indagine svolta dal ministero del Lavori pubblici e dall'Istituto centrale di statistica riferisce che nel suddetto anno di moratoria sono state rilasciate licenze per 8 milioni e mezzo di vani residenziali, quasi il triplo della media annuale di vani autorizzati nel decennio precedente. Le licenze edilizie riguardano poco più di un quinto dei comuni italiani, ovvero quelli ricadenti nelle zone metropolitane più congestionate e nelle aree di maggior pregio naturale e paesaggistico. Scaduto l'anno di moratoria, gli effetti positivi della legge ponte dovrebbero dovrebbero iniziare a manifestarsi, tuttavia la "mobilitazione dei proprietari", che aveva menzionato Sullo, colpisce e frena nuovamente l'attività di pianificazione in Italia.

Alcuni privati, infatti, riescono a portare davanti alla Corte costituzionale e a fari dichiarare illegittimi, come accennato precedentemente tramite la sentenza 55 di maggio 1968, parte dell'art. 7 e l'art. 40 della legge urbanistica del 1942 poiché "non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali", qualora "le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo". Tale situazione è riscontrabile non soltanto nei casi in cui si preveda un trasferimento di proprietà dal titolare a un altro soggetto del diritto reale od elle facoltà a esso inerenti, ma anche nei casi di quelle prescrizioni che, al di fuori dell'ambito espropriativo, causano comunque effetti che vanno oltre "ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico". Cioè di quelle prescrizioni che sono destinate a "operare immediatamente una definitiva incisione profonda, al di là dei limiti connaturali, sulle facoltà di utilizzabilità sussistente al momento dell'imposizione".

Come afferma De Lucia, la sentenza scatenò reazioni violente[31]. Venne messo in luce, tra l'altro, che il principio della non indennizzabilità dei vincoli era in vigore fin dal 1865. Si aprì anche il dibattito sulle possibili soluzioni per colmare il vuoto normativo generato dalla sentenza. A riguardo, lo stesso Aldo Sandulli, presidente della Corte costituzionale, propose per primo la strada della separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà. Tuttavia, nessuna delle proposte legislative in discussione nell'estate del 1968 riuscì a spuntarla e si rese quindi necessaria una soluzione transitoria. Il Parlamento, tramite la legge 19 novembre 1968, n. 1187, eliminò l'illimitatezza temporale dei vincoli che era stata bocciata dalla Corte costituzionale. Mediante il primo comma dell'art. 2 si sancì che: "le indicazioni del piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati o autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati". Inoltre che: "l'efficacia dei

[30] *Ivi,* p. 96.
[31] *Ibidem.*

vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione", che, ai sensi della l. 1150/42, hanno durata decennale.

Alla scadenza del quinquennio, come precisa De Lucia, il suddetto termine venne più volte prorogato fino all'approvazione della cosiddetta "legge Bucalossi" (che prende il nome dal ministro dei Lavori pubblici Pietro Bucalossi e di cui si parlerà successivamente) che avrebbe dovuto risolvere definitivamente la questione del regime giuridico dei suoli urbani.

Per concludere questa breve disamina della legge ponte, si può osservare come, pur introducendo importanti innovazioni, neanche in questa occasione venne emanata una solida legge di riforma urbanistica che risolvesse una volta per tutte la questione del regime dei suoli. Anzi si scelse, per motivi politici, di non affrontare lo spinoso argomento della separazione del diritto di proprietà dal diritto di edificare.

2.5 La sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968

Nel precedente paragrafo, si è accennato alla questione della sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968 presentandola come una seconda "scossa di terremoto" nell'urbanistica italiana, dopo la vicenda della frana di Agrigento e della successiva emanazione della legge ponte. In questo paragrafo si cercherà di approfondire maggiormente la questione evidenziando le motivazioni della Corte e le ricadute che ebbe nel panorama dell'urbanistica italiana.

Si richiama la dichiarazione finale della sentenza in questione: "[La Corte] dichiara l'illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 40 stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo nei sensi indicati in motivazione."

Nel commentare la sentenza, Campos Venuti parte da un assunto: "I piani urbanistici, da quando se ne fanno, hanno sempre avuto la comune caratteristica di disciplinare l'uso del suolo, destinando un'area alla residenza e un'altra all'industria, una alla viabilità e un'altra all'istruzione"[32]. Nell'Europa moderna il compito di operare tali scelte è sempre toccato allo Stato, mentre in Italia tale competenza è stata delegata ai comuni.

Quanto appena detto si basa su una premessa, che poi costituisce la base della stessa disciplina urbanistica: cioè il fatto che non esiste un'area naturalmente destinata alle costruzioni residenziali, industriali, commerciali o ai servizi. Ma, al contrario, è l'urbanistica a stabilire tali

[32] Campos Venuti G., *Urbanistica Incostituzionale*, Marsilio Editori, Bologna, 1968, p. 12.

diverse destinazioni, valutando l'opportunità di assegnare le varie destinazioni a un'area piuttosto che un'altra.

Con questa premessa, continua Campos Venuti, si dovrebbe dare per scontato che in un regime fondiario primato, esistono dei proprietari avvantaggiati dalle scelte urbanistiche, ma nessuno di questi può ritenersi danneggiato nel proprio diritto naturale. Escluso il caso in cui la destinazione urbanistica danneggi quanto egli abbia realizzato a proprie spese, come ad esempio la piantagione di un frutteto o la costruzione di un edificio. In tal caso è palese che sussiste un danno che deve essere risarcito[33].

Tuttavia, l'autore non nasconde una certa criticità nei confronti della sentenza della Corte, presentando la propria visione dal punto di vista urbanistico. Egli, ad esempio, ritiene impensabile, seguendo l'orientamento proposto dalla Corte, risarcire tutti i proprietari dei suoli che la disciplina urbanistica esclude dalla edificazione privata. Poiché, secondo lui, per essere coerenti bisognerebbe risarcire tutti i proprietari di suolo del paese, cioè, in riferimento agli anni '60, trecentomila chilometri quadrati di terreno sui quali lo stato dovrebbe pagare un indennizzo, "soltanto per impedire che il territorio nazionale si trasformi in una sola, monolitica costruzione!"[34].

Sembra assurdo, continua Campos Venuti, ma è proprio così che ha stabilito la Corte costituzionale. Dalla lettura della sentenza, infatti, emerge un concetto forte, quello che il diritto di edificazione di identifica con il diritto di proprietà di ogni suolo. Tale estensione alla totalità dei tipi di suolo, viene menzionata poiché nella sentenza non viene precisato quali suoli possano essere classificati come "naturalmente edificabili" dal privato e quali no. Continua Campos Venuti: "E siccome per legge un piano urbanistico riguarda tutto il territorio comunale, mentre in teoria tutto il territorio comunale può essere un giorno o l'altro investito dall'espansione urbana, non si vede come una legge — invece che un piano urbanistico — possa suddividere i suoli in edificabili o no."[35].

Si può notare, inoltre, la contrapposizione che l'estensore della sentenza fa continuamente tra "edificazione" (intesa sempre come libera e naturale iniziativa del proprietario privato) e destinazioni pubbliche alternative, quasi a voler significare che l'edificazione non possa essere pubblica, o che la non edificazione del suolo possa rappresentare il mancato sfruttamento privato dello stesso.

Questa è quindi la radice della sentenza: partendo da tale premessa, innanzitutto, viene messa in discussione l'atemporalità dei piani urbanistici generali. Senza considerare le

[33] *Ibidem*.
[34] Ibidem.
[35] *Ivi,* p. 13.

preoccupazioni spesso sollevate dagli urbanisti; cioè che non è possibile realizzare il piano secondo un qualunque ordine di interventi e che quindi alla atemporalità dei vincoli deve accompagnarsi un programma dei principali interventi.

La sentenza invece, partendo dal presupposto che un terreno sia edificabile per natura, invece che ad esempio coltivabile, considera il lasso di tempo che dovrà passare prima che il proprietario di un suolo destinato a servizio pubblico riceva il denaro dell'esproprio che realizzerà il piano. Inoltre, stabilisce quale sia il termine "ragionevole" di attesa, che viene fissato in dieci anni, poiché questo era il termine per la realizzazione dei piani particolareggiati in base alla legge del 1942.

Tuttavia, come spiega Campos Venuti, se per certe opere è possibile fissare i tempi di realizzazione, per altre non è assolutamente possibile prevedere entro quanto saranno realizzate[36].

Le conclusioni di principio a cui la sentenza sono chiare e perfettamente coerenti con la premessa: se l'operatore pubblico insiste a porre vincoli per servizi pubblici o per destinazioni private diverse dall'edificazione, dovrà indennizzare la proprietà che ha spossessato di un suo diritto. La sentenza non precisa l'entità dell'indennizzo, anche se spesso fa riferimento al valore di mercato libero.

Dalla sentenza sembrerebbe inoltre emergere che, dopo aver definito ragionevole un'attesa di dieci anni per l'esproprio, la sentenza faccia decorrere il diritto all'indennizzo dal momento stesso in cui il comune adotta il piano. In tal modo, i Comuni sono costretti a pagare, a prezzo di mercato, le aree su cui ha imposto i vari vincoli, solo per avere il diritto di concepire il piano urbanistico e di approvarlo.

La sentenza appare un po' meno conservatrice quando afferma la non necessità di indennizzo per le previsioni relative a "intere categorie di beni" e l'esclusione della proprietà privata per altre categorie. Precisando che tale nuovo regime può essere determinato tramite legislazione ordinaria senza una legge di modifica costituzionale.

Molti giuristi interpretarono subito questo passo, nel senso che la separazione tra diritto di proprietà del suolo e diritto di edificazione, viene considerata lecita dalla corte costituzionale; anche Campos Venuti abbraccia tale interpretazione.

Campos Venuti la definisce una "concessione importante", soprattutto per le prospettive giuridiche e legislative che sembra prospettare, pur non garantendo che queste non finiscano per rivelarsi soltanto un miraggio[37].

---

[36] *Ibidem*.
[37] *Ivi,* p. 15.

2.6 Le riforme degli anni 70, le leggi 865/1971 e 10/1977

In Italia, gli anni settanta si aprirono sulla scia delle grandi manifestazioni operaie e sindacali dell'autunno del 1969 (definito anche "autunno caldo"). Queste furono scatenate, prima ancora che dalle controversie sui contratti di lavoro, dalle proteste contro l'aumento del costo delle case e per un più incisivo intervento dello Stato nell'edilizia. Il movimento nacque a Torino nell'estate del 1969, opponendosi alla decisione della FIAT che aveva intenzione di assumere altri 15.000 addetti nei propri stabilimenti (che avrebbe ulteriormente messo in crisi le già precarie condizioni abitative della città e dei dintorni). La protesta, che rapidamente si diffuse in tutto il paese, raggiunse l'apice col grande sciopero nazionale del 19 novembre 1969, una delle più possenti manifestazioni popolari dell'Italia contemporanea[38]. Il governo, si vide costretto a riconoscere l'urgenza di una profonda modifica degli strumenti d'intervento in materia di urbanistica e di edilizia residenziale.

Nel corso degli anni settanta, quindi, fu approvato un insieme di leggi di riforma che forniscono ai poteri pubblici statali e locali i mancanti strumenti suddetti. Per prima, finalmente viene attuato l'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione del 1948. Nella primavera del 1970 si svolsero così le elezioni per i 15 consigli delle regioni a statuto ordinario aventi competenze primarie in materia di urbanistica.

Nel 1971 venne approvata la legge per la casa n. 865, che apporta notevoli modifiche al settore dell'edilizia pubblica. Questo poiché l'intervento dello Stato non si basa più sull'azione scoordinata e sporadica di decine di enti e su centinaia di provvedimenti *ad hoc* ma sull'azione di programmazione e di coordinamento. Strumento principale è il "piano di attribuzione" delle risorse alle varie regioni alle quali spetta la localizzazione e il controllo degli investimenti. La legge riforma anche le norme relative all'espropriazione per pubblica utilità: il calcolo dell'indennità non si basa più sul valore di mercato delle aree, ma sul loro valore intrinseco. Esso veniva calcolato, nelle aree esterne ai centri abitati, in base al valore agricolo medio corrispondente alle colture praticate nell'area da espropriare, con un raddoppio a favore del coltivatore diretto. La legge rende il campo di applicazione dell'esproprio vastissimo, sembra quasi raggiunto l'obiettivo dell'esproprio generalizzato.

Altra legge fondamentale nel processo di riforma è la legge 28 gennaio 1977 sul regime dei suoli, nota come legge Bucalossi, che dovrebbe risolvere in maniera definitiva il problema aperto dalla sentenza della Corte costituzionale del 1968, mediante la separazione del diritto di costruire dal diritto di proprietà. Inoltre, la legge prevede rigide limitazioni all'attività costruttiva

[38] De lucia V., "Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza", op. cit., p. 97.

per i comuni sprovvisti di piano regolatore e modifiche alla legge n. 865 per quanto riguarda la determinazione dell'indennità di esproprio. Gli elementi portanti di tale riforma sono l'istituto della concessione onerosa, l'edilizia abitativa convenzionata, il programma di attuazione dei piani urbanistici e la normativa contro gli abusi.

Il regime di concessione onerosa si basa sulla riserva pubblica del diritto di edificare. il diritto di costruire spetta al comune che lo concede al proprietario del terreno previa compatibilità con lo strumento pianificatorio, in tal modo esso non è collegato al diritto di proprietà. Tuttavia, come vedremo in seguito, poiché la legge non afferma in modo esplicito la separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà, essa verrà nuovamente presa di mira dalla Corte costituzionale che se ne occuperà nel 1980. Ovviamente la suddetta concessione non incide sul diritto di proprietà (che rimane privata) dell'immobile realizzato. La concessione diventa anche onerosa, seppur parzialmente, nel senso che il contributo di concessione non rappresenta il corrispettivo dell'intero plusvalore dell'area. Esso è invece costituito da una quota del costo di costruzione, variabile dal 5 al 20 per cento, e da una quota riguardante gli oneri di urbanizzazione.

Il convenzionamento dell'edilizia abitativa si può definire come uno dei punti più rilevanti della legge[39]. Con l'esonero dell'edilizia convenzionata dagli oneri di concessione, si intende favorire gli imprenditori disposti a concordare con il Comune i prezzi di vendita e i canoni di locazione degli alloggi da destinare alle categorie meno ambienti.

Il programma pluriennale di attuazione degli strumenti urbanistici, invece, ha la funzione di evitare, come la definisce De Lucia, "una delle più macroscopiche distorsioni che hanno accompagnato la crescita delle città italiane", e cioè la contemporanea diffusione dell'attività edilizia (seppur nel rispetto degli strumenti urbanistici) in tutto le direzioni possibili, obbligando i comuni a "inseguire" le iniziative private, sostenendo ingenti spese per la costruzione delle reti di urbanizzazione e per i servizi (per citarne uno si pensi ai trasporti)[40]. Il programma pluriennale di attuazione consente, al contrario, ai comuni di stabilire quali delle opere previste dal piano regolatore possono essere realizzate in un determinato periodo, pianificando per tempo (e in rapporto alle proprie possibilità finanziarie), gli interventi pubblici necessari.

La nuova normativa contro l'abusivismo, in quegli anni già in forte espansione, prevede, per i casi più gravi, l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'opera abusiva. Quando l'abuso contrasta con rilevanti interessi urbanistici e ambientali viene prevista come unica soluzione la demolizione. Il fatto che l'acquisizione al patrimonio comunale non sia una facoltà

[39] *Ivi,* p. 98.
[40] *Ibidem.*

ma un atto dovuto per il Comune sembra il deterrente decisivo. Tuttavia, come afferma De Lucia, l'abusivismo esploderà più violento di prima[41].

Per quanto riguarda il calcolo dell'indennità di esproprio, la legge Bucalossi ripropone di fatto, seppur con qualche modifica, il sistema introdotto con la legge 865/71, quindi di fatto in base al valore agricolo.

IL processo di riforma si concluse nell'estate del 1978 con l'approvazione di altre due importanti leggi: quella per l'equo canone e per il cosiddetto piano decennale per l'edilizia. L'equo canone era già in discussione in Italia subito dopo la prima guerra mondiale, quando vennero istituiti, nei maggiori comuni, i commissariati del governo per gli alloggi. Da allora si alternarono i blocchi degli affitti con parziali liberalizzazioni. Nel 1976, però, è la Corte costituzionale a obbligare governo e parlamento a porre rimedio a una situazione molto iniqua e intricata. La legge sull'equo canone, ovvero la n. 392 del 29 luglio 1978 viene approvata a larghissima maggioranza[42].

Di fatto, l'equo canone è una percentuale (3,85) del valore locativo dell'immobile. Quest'ultimo è il prodotto della superficie (calcolata secondo parametri convenzionali) per il costo unitario di produzione (anch'esso calcolato con criteri convenzionali e aggiornato annualmente in misura corrispondente al 75 per cento circa dell'inflazione). Dall'equo canone vengono escluse le destinazioni d'uso non abitative. Inoltre la durata dei contratti viene fissata in quattro anni e si prevede un fondo sociale per le famiglie più bisognose. Nell'insieme si tratta di una legge molto complessa, di difficile interpretazione e attuazione[43]. L'esito dell'equo canone, continua l'autore, provocherà la sostanziale estinzione del mercato degli affitti. Questo, tuttavia, più che alla legge deve essere addebitato alla mancata gestione della legge. In pratica, l'equo canone doveva essere un atto con i proprietari, a cui veniva chiesto di accettare un controllo dei canoni (anche pesante) in cambio della garanzia alla piena disponibilità degli alloggi alla scadenza dei contratti. Per quanto riguarda, invece, gli inquilini sfrattati e bisognosi, avrebbero ricevuto gli alloggi di edilizia pubblica, la cui produzione doveva essere fortemente incrementata dalle nuove disposizioni del piano decennale. Tuttavia la mancanza di coordinamento tra le due leggi del 1978, causò il fallimento dell'equo canone.

La legge 5 agosto 1978, n 457, porta a compimento l'insieme delle leggi di riforma in materia di urbanistica[44]. La legge si occupa della riorganizzazione del ciclo edilizio basandola su un piano decennale che dovrebbe fissare gli obiettivi di lungo periodo e le linee dell'azione statale.

---

[41] *Ivi,* p. 99.
[42] *Ibidem.*
[43] *Ibidem.*
[44] *Ibidem.*

Un ruolo fondamentale è affidato al CER (Comitato per l'edilizia residenziale), organo governativo già previsto dalla legge 865/71 ora rinnovato e potenziato con la partecipazione delle regioni. Ad esso compete, tra l'altro, il calcolo del fabbisogno abitativo, la definizione della normativa tecnica nazionale, il controllo della sperimentazione, la messa a punto di un sistema informativo per i problemi della casa. La suddetta legge può essere può essere considerata una legge fondamentale per le norme a favore degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente. Le innovazioni legislative in materia riguardavano una definizione univoca degli interventi; la destinazione ad essi di una quota minima inderogabile dei finanziamenti pubblici; l'indicazione di strumenti urbanistici *ad hoc.*

Tuttavia, come afferma De Lucia, i due nuovi strumenti urbanistici, le zone e i piani di recupero, sono poco convincenti: se da un lato risolvono, in parte, il problema di una specie di piano proprio per gli interventi in aree edificate, dall'altro sanciscono la specialità del recupero rispetto alle tradizionali operazioni di nuova edificazione, che perciò restano quelle più diffuse, di quotidiana e ordinaria amministrazione[45].

2.7 Dagli anni 80 agli anni 2000, la controriforma, le sentenze della Corte costituzionale 5/1980, 92/1982, 179/1999 e 348/2007

Se, come si è visto, durante gli anni settanta è stato condotto un processo di riforma (seppur con dei limiti); purtroppo però, durante gli anni ottanta si assiste a un passo indietro.

Nel gennaio del 1980 la Corte costituzionale (con la sentenza n. 5) dichiara illegittime le norme delle leggi per la casa e sul regime dei suoli per quanto riguarda gli espropri per pubblica utilità, in particolare viene colpito il sistema di indennizzo. Per usare un'espressione di De Lucia: "sembra di essere tornati indietro di 12 anni, quando la sentenza n. 55 del 1968 paralizzò l'attività di pianificazione proprio quando la legge ponte cominciava a dare i suoi frutti"[46]. Anche in questo caso, proprio quando il nuovo quadro legislativo avrebbe dovuto consentire agli enti pubblici di operare con la massima efficacia, si ripresenta nuovamente un veto della Corte costituzionale a imporre una nuova paralisi.

La sopraccitata sentenza ha annullato alcune norme della legge Bucalossi sull'edificabilità dei suoli, poiché in contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione dal momento in cui affermano che l'indennità da pagare per l'espropriazione di aree divenute fabbricabili debba corrispondere al

[45] *Ivi,* p. 100.
[46] *Ibidem.*

"valore medio agricolo" dell'area da espropriare. Secondo la Corte, invece, l'indennizzo sarebbe dovuto essere pari al valore del suolo quale area fabbricabile pur senza coincidere con esso.

Per comprendere meglio le ragioni della suddetta sentenza, bisogna fare un passo indietro ed esaminare la situazione in cui versava la disciplina della proprietà dei suoli dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968. Nonostante molti si fossero esercitati nel proporre un ampio ventaglio di soluzioni al vuoto normativo, non fu possibile raggiungere un accordo tra le varie forze politiche, apparve inevitabile il ricorso a una soluzione temporanea, messa in pratica con una proroga *ope legis* dei vincoli urbanistici accusati di incostituzionalità[47]. Alla scadenza seguirono altre proroghe, fino all'emanazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10, da tutti nota come legge Bucalossi. Con questa legge, come visto nel precedente paragrafo, viene posta in essere una nuova disciplina della proprietà dei suoli, attraverso la riserva pubblica del diritto di edificare (che in questo modo smetteva di essere legato al diritto di proprietà) e la conseguente subordinazione dell'attività edificatoria alla concessione rilasciata dall'autorità pubblica. Tuttavia, con la Bucalossi non si arrivò ad una separazione esplicita dello *ius edificandi* dal diritto di proprietà, anche se, come afferma Martuscelli, l'intenzione del legislatore di introdurre una sostanziale modifica al regime della proprietà dei suoli, scorporando il diritto di edificare, risulta in maniera chiara da tutti gli atti che hanno accompagnato l'iter di approvazione della legge e dagli stessi antefatti politici e legislativi[48].

Riguardo ciò non bisogna dimenticare che le possibilità che si prospettavano davanti al legislatore dopo la sentenza n. 55 era quella di prevedere un sistema di indennizzo per i vincoli a tempo determinato ed a contenuto espropriativo oppure di introdurre una diversa disciplina proprietaria dei suoli attraverso lo scorporo del diritto di edificare. Quest'ultima possibilità era stata indirettamente suggerita dalla Corte quando aveva scritto che i vincoli da indennizzare: "privano il proprietario di facoltà di utilizzazione, che sono connaturate al diritto di proprietà, quale risulta (o è riconoscibile) in un determinato momento storico".

Il legislatore, invece, intraprese la prima strada, rifiutando la previsione di un indennizzo di vincoli fin dall'emanazione della prima legge tampone (la n. 1178 del 1968), e seguendo lo stesso corso nella legge sulla casa del 1971, "mostrando così chiaramente di voler percorrere l'altra via"[49].

Con la sentenza del 1980, però, la Corte ha affermato che, anche dopo la legge Bucalossi, il diritto di edificare continua a inerire il diritto di proprietà e, quindi, la concessione di edificare

[47] Campos Venuti G., Martuscelli M., Rodotà S., *Urbanistica Incostituzionale n. 2*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1980, p. 17.
[48] *Ivi,* p. 18.
[49] *Ibidem.*

non attribuisce alcun diritto ma serve soltanto ad accertare il rispetto delle condizioni previste dall'ordinamento giuridico per l'esercizio di tale diritto. In poche parole, la sentenza afferma esplicitamente che la concessione di edificare "non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza". Quindi, secondo la Corte, la legge Bucalossi non ha cambiato sostanzialmente nulla; il regime dei suoli è rimasto sostanzialmente immutato e il diritto di edificare è ancora saldamente attaccato alla proprietà del suolo. La suddetta legge, quindi, viene colpita duramente. Se il diritto di costruire è ancora connaturato con il diritto di proprietà si ripresenta il problema della indennizzabilità dei vincoli urbanistici.

Nel 1982, due anni dopo la sentenza n. 5 del 1980, una nuova sentenza (la n. 92 del 1982) ribadisce nuovamente quanto appena detto, dichiarando che con la Bucalossi non sarebbe stata operata la separazione dello *ius edificandi* dal diritto di proprietà. Di conseguenza, le aree vincolate a servizi, trascorsi cinque anni dall'approvazione dei piani (come previsto dalla legge 1187 del 1968), sono da considerarsi prive di destinazione urbanistica. Come afferma De Lucia nel 1993: "Non è chiaro quale sia il regime giuridico di tali aree: una situazione pasticciata, indegna di un paese civile, che purtroppo permane tuttora."[50]. L'orientamento della Corte costituzionale, continua l'autore, è coerente co il clima di restaurazione moderata che domina in quasi tutti i paesi occidentali sotto l'influenza sostenitori delle filosofie neo-conservatrici di Ronald Regan e di Margaret Thatcher. Il governo italiano, infatti, rifiutava ogni ipotesi di riforma e l'unico obiettivo che perseguiva era la ripresa a qualunque costo delle stagioni d'oro dell'iniziativa privata.

Progenitrice degli interventi controriformisti è la legge n. 94 del 1982, nota come legge Nicolazzi, dal nome dell'allora ministro dei Lavori pubblici Franco Nicolazzi. La novità principale introdotta dalla legge è il "silenzio assenso", e cioè la facoltà per i privati di realizzare opere per le quali si è fatta richiesta se il Comune non ha dato una risposta entro il termine di 90 giorni.

Ma la legge fondamentale del periodo a cui si fa riferimento in questo paragrafo è quella del condono dell'abusivismo edilizio (legge n. 47 del 28 febbraio 1985), alla base della quale ci è l'idea di sfruttare l'abusivismo per ridurre il deficit pubblico. In sostanza, per ogni reato edilizio era prevista una tariffa, dopo aver versato la quale si ritornava in una situazione di legalità. Come spiega De Lucia, è una legge poco chiara, resa ancora più complicata dai numerosi successivi decreti legge. Le norme approvate avevano tenuto evidentemente conto del dibattito sull'abusivismo che si era sviluppato in quegli anni. Nel 1983, ad esempio venne organizzata in Castel S. Angelo, a Roma, una mostra sulla "città spontanea", in cui la capitale d'Italia era confrontata con città come Tunisi, Citta del Messico, Algeri, Il Cairo, Maputo, Lima e Bogotà. Ci furono addirittura alcuni osservatori progressisti che ritrovarono nell'abusivismo "positivi valori

[50] De lucia V., "Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza", op. cit., p. 100.

di intraprendenza e spontanea affermazione di gusti popolari", o di vedervi un "democratico processo di redistribuzione della rendita"[51].

Per quanto riguarda la crisi in cui versa l'urbanistica negli anni Ottanta, una delle cause si può riscontrare nella tesi prevalente che vedeva la pianificazione territoriale come un freno all'attività costruttiva, determinando la crisi del settore edilizio. Questa tesi sarà smentita dai risultati del censimento del 1981, grazie al quale si scoprì che si era costruito molto di più di quanto venisse calcolato, con un tasso di crescita molto più elevato rispetto ai periodi precedenti. Tuttavia, il fatto che, nonostante la sovrapproduzione, continuava ad aumentare il numero di famiglie senza soluzione al problema della casa è, secondo De Lucia, un'evidente dimostrazione dei limiti delle politiche abitative meramente quantitative perseguite nelle sedi ufficiali[52]. Nulla, però, modificò la persistenza della linea cosiddetta neo-liberista e dell'estremismo privatista. Si arrivò addirittura a teorizzare il rientro dell'urbanistica sotto l'ala dell'architettura. Le intese tra potere politico e operatori privati si avvalgono di nuovi istituti amministrativi, come l'"accordo di programma", basato sull'estrema semplificazione delle delle possibilità di deroga dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici. Per quanto riguarda il settore delle opere pubbliche si assistette a uno straordinario rilancio della concessione, mediante la quale vengono trasferite a soggetti privati poteri e prerogative dell'Amministrazione.

In questo panorama, la legge n. 431 del 1985 (nota come legge Galasso da colui che la ispirò) nasce si muove in controtendenza rispetto rispetto alla linea legislativa controriformatrice e tenta di riaffermare il valore della pianificazione. Tuttavia, afferma De Lucia, il bilancio della legge è sconfortante[53].

Nell'estate del 1992, avviene un nuovo cambiamento: con un decreto legge del governo Amato per interventi urgenti in economia viene approvata una norma per le espropriazioni che ripristina la vecchia legge di Napoli del 1885. L'indennizzo previsto corrispondeva a una percentuale variabile da 1/3 a 1/2 circa del valore di mercato.

Intanto, in questo clima di incertezza legislativa, inizia a farsi strada l'alternativa all'esproprio costituita dalla perequazione urbanistica (che sarà trattato nel quarto capitolo). Il tema venne riproposto anche dall'INU, nel XXI Congresso tenutosi a Bologna nel 1995 (di cui si parlerà in modo più approfondito nel paragrafo successivo).

Alla fine degli anni novanta, una sentenza della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo sanziona l'Italia poiché non prevedeva, a differenza degli altri stati europei, l'indennizzo di esproprio a valore di mercato.

---

[51] *Ivi,* p. 101.
[52] *Ibidem.*
[53] *Ivi,* p. 102

Nel 1999, la Corte costituzionale, mediante la sentenza n. 179, colpisce nuovamente la legge urbanistica 1150/1942 e la legge 1187/1968, dichiarando l'illegittimità costituzionale "del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo."

Infine, la sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 sancì la definitiva crisi dell'esproprio, prescrivendo le indennità espropriative a valore di mercato (come ratificato dalla legge finanziaria del 2008), dichiarando "l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359" e "ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità)".

3. DIRITTO DI PROPRIETÀ, BENI PUBBLICI E COMUNI

Nei primi due capitoli si è cercato di analizzare la questione del regime di proprietà da un punto di vista tecnico, in questo viene introdotto il tema dei beni comuni, ancora fonte di dibattito e di difficile inquadramento. Pur occupandosi la tesi prevalentemente dell'antitesi pubblico-privato, si è ritenuto utile presentare questo aspetto, sia dal punto di vista del giurista Stefano Rodotà, che ne parla in una sorta di testo fondamentale di filosofia del diritto; sia dal punto di vista religioso di Papa Francesco, che dedica al tema una apposita lettera enciclica.

Per introdurre il concetto di beni comuni, Stefano Rodotà parte dalla citazione di un saggio di Charles Reich del 1964 intitolato "the New Property", che influenzò decisamente la discussione scientifica e l'orientamento delle corti. Tale trattato, per quanto riguarda quelle situazioni formalmente definibili come "non proprietà", suggeriva la strada di attribuire ad esse le stesse caratteristiche edificate intorno allo storico schema proprietario. In questo modo, la definizione "la nuova proprietà" intende proiettare un passato rassicurante nel nuovo mondo.

Nel 2003, invece un altro studioso statunitense, James Boyle, mediante l'articolo "The Opposite of Property" contenuto nella rivista "Law and Contemporary Problems", poneva al centro dell'analisi non più il modello proprietario, bensì una diversa gestione dei beni, né individualistica né esclusiva.

Nei quarant'anni che dividono i due studi, nel mondo aveva iniziato a diffondersi l'idea dei beni comuni, insinuandosi "nel mondo ordinato del diritto"[1] e considerata come un carattere del nuovo *homo civicus,* libero dall'obbligo dell'ossessione proprietaria che lo separava e allontanava dai suoi simili, e ora capace di ritrovare il filo dei legami sociali.

Secondo Rodotà i beni comuni necessitano di una nuova forma di logica, capace di rappresentare i profondi cambiamenti che la nostra società sta vivendo, che riguardano la dimensione sociale, economica, culturale e politica. Per fare propria tale logica si è obbligati a superare lo schema dualistico che ha dominato negli ultimi due secoli la società occidentale: proprietà pubblica o privata.

[1] Rodotà S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Editori Il Mulino, Bologna, 2013, p. 460.

3.1 I beni pubblici e i beni comuni come antitesi e rapporto con la proprietà privata

Quella dei beni comuni, spiega Rodotà, non è una scoperta improvvisa, bensì l'esito di una riflessione che riguarda i "beni primari", indispensabili per garantire alle persone il godimento dei diritti fondamentali, e per selezionare gli interessi collettivi, le modalità d'uso e di gestione dei beni stessi.

A una veloce lettura, la Costituzione stessa sembra legata allo schema binario, poiché l'art. 42 sancisce: "la proprietà è pubblica o privata". Tuttavia, la terza dimensione emerge nell'art. 43, dove viene previsto, in particolare, che possano essere affidate "a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale". In tal modo, viene adottata una logica istituzionale che svincola l'interesse non individualistico per determinati beni dal riferimento obbligato alla proprietà pubblica e alla tecnica delle nazionalizzazioni. Viene aperta, così, una terza via tra proprietà privata e pubblica. Rodotà prosegue analizzando più nel dettaglio l'art. 42 Cost., in modo da chiarire meglio la portata di tale affermazione istituzionale. In particolare, egli cita due riferimenti essenziali contenuti in tale articolo: l'affermazione in base alla quale la proprietà deve essere resa "accessibile a tutti" e il ruolo attribuito alla sua "funzione sociale". Facendo riferimento al periodo storico in cui venne scritta la Costituzione, si può ritenere che con il riferimento all'accesso ci si volesse riferire a alla necessità per tutti di poter diventare titolari del diritto su un bene secondo il modello della proprietà solitaria.

La riflessione più recente, tuttavia, ha gradualmente fatto emergere una nozione di accesso che non è necessariamente e strumentalmente collegata all'acquisizione di un titolo di proprietà. Accesso e proprietà, continua Rodotà, si presentano come categorie indipendenti e, in diverse situazioni, potenzialmente o attualmente in conflitto. Ad esempio si può accedere a un bene, e goderne delle utilità, senza assumere la qualifica di proprietario. In questo modo, l'accesso previsto dalla Costituzione può essere inteso come strumento che consente di soddisfare l'interesse all'uso del bene indipendentemente dalla sua appropriazione esclusiva. Ciò è anche al di là delle opportunità offerte dall'art. 43. Se, in passato, si era distinto tra proprietà e gestione nella prospettiva di una contrapposizione tra proprietà formale e sostanziale, la distinzione tra proprietà e accesso è ormai da tempo un tratto che caratterizza la discussione pubblica[2].

[2] *Ivi,* p. 463.

Cambia la prospettiva sulla proprietà, che non ha bisogno di essere confinata, come ha fatto la teoria liberale, nel diritto di escludere gli altri dall'uso o dal godimento di alcuni beni, ma può egualmente consistere in un diritto individuale a non essere escluso ad opera di altri dall'uso o dal godimento di alcuni beni. Si potrebbe sostenere, usando una vecchia terminologia, che si passa da una proprietà "esclusiva" ad una "inclusiva". Oppure, come spiega Rodotà, più correttamente, tale situazione può essere descritta come un riconoscimento della legittimità che al medesimo bene facciano capo soggetti e interessi diversi[3].

Si passa, così, dal concetto di esclusione a quello di accessibilità. Il giurista lo definisce un necessario adeguamento delle categorie nel quale possa rispecchiarsi la nuova razionalità, e che trova una sua ulteriore attuazione se si considera la storica, e sempre controversa, categoria della funzione sociale. Essa, nata come insieme di limiti e vincoli all'esercizio del potere della proprietà, è stata, successivamente, anche considerata uno strumento per definire lo stesso contenuto del diritto, per delimitare fin dall'inizio le facoltà esercitabili dal proprietario. La funzione sociale è stata poi configurata anche come potere di una molteplicità di soggetti di partecipare alle decisioni riguardanti specifiche categorie di beni. Infatti, continua Rodotà, nel momento in cui alcuni beni sono al centro di una "costellazione" di interessi, quando il "bundle of rights" che li caratterizza include anche quelli di una molteplicità di soggetti, tale loro particolarità implica che, in varie forme, venga data voce a chi li rappresenta[4]. Ciò fa emergere un modello partecipativo.

La revisione delle categorie proprietarie necessita, quindi, anche di una revisione delle categorie di beni, con la ricomparsa dei beni comuni, che assumono comunque caratteristiche riconducibili ai modelli storicamente già noti. Continua Rodotà: "Se, ad esempio, si ritiene necessaria una nuova tassonomia, che prenda le mosse da quelli che tradizionalmente vengono considerati beni pubblici, questa non può esaurirsi nella contemplazione dei beni comuni, trascurando o ritenendo irrilevante una innovazione che investa quei beni nel loro insieme"[5]. I beni pubblici possono essere quindi definiti partendo dall'osservazione che essi sono caratterizzati dall'appartenenza collettiva e dalla sottrazione alla logica del mercato ed ella concorrenza, riguardando effettivamente i beni materiali e immateriali indispensabili per la messa in atto dei diritti fondamentali, per il libero sviluppo della personalità e perché siano preservati anche nell'interesse delle generazioni future.

Tuttavia, continua il giurista, accanto ad essi devono essere presenti altre categorie di beni, come quelli indispensabili per lo svolgimento delle funzioni istituzionali dello Stato e per il conseguimento di determinate finalità sociali, insieme a quelli che devono essere valorizzati, prima

[3] *Ibidem.*
[4] *Ibidem.*
[5] *Ivi,* p. 464.

che la collettività possa trarne beneficio. In tal modo viene a crearsi uno spostamento dell'asse concettuale, in quanto non si parte dalla considerazione del soggetto al quale appartengono, bensì dalle funzioni alle quali devono adempiere nell'ambito dell'organizzazione sociale[6].

L'attenzione rivolta ai beni comuni, quindi, non si raggiunge solamente tramite la costruzione di una nuova categoria di beni. L'astrazione della proprietà si dissolve nella concretezza delle necessità, alle quali viene dato risalto soprattutto collegando i diritti fondamentali ai beni indispensabili per la loro soddisfazione.

Da questo deriva un cambiamento profondo, diritti fondamentali, accesso e beni comuni formano una trama che rimodula il rapporto tra il mondo delle persone e quello dei beni. Questo, almeno negli ultimi due secoli, era stato sostanzialmente affidato alla mediazione proprietaria, ovvero alle modalità tramite le quali ciascuno era in grado di giungere all'appropriazione esclusiva dei beni necessari. Proprio questo meccanismo viene ora messo in dubbio, la proprietà (sia pubblica sia privata), "non può comprendere ed esaurire la complessità del rapporto persona/beni"[7], ma un insieme di relazione viene ormai demandato a logiche non proprietarie.

Tale logica conduce al di là del mondo dei beni, sposta l'attenzione alla persona nella sua integrità e all'insieme dei suoi diritti fondamentali. Viene messa in discussione la storica categoria della cittadinanza, quando i diritti di essa diventano quelli che accompagnano la persona dovunque si trovi, l'instaurarsi di questo spazio infinito, implica uno stare nel mondo che sicuramente sfida la cittadinanza *oppositiva,* nazionale, puramente identitaria[8].

Si può affermare, quindi, che è larga e diffusa quella che il giurista definisce "la rivoluzione dei beni comuni". Questo poiché non si tratta solamente di una revisione di categorie tradizionali di beni, bensì di una nuova razionalità (come è stato accennato precedentemente), che pone le proprie radici nella connessione sempre più forte tra persone e mondo esterno, con una forza espansiva che può giungere fino alle frontiere della ridefinizione complessiva della collocazione della persona in una organizzazione sociale intesa a livello globale, identificata attraverso le caratteristiche dei beni da tutelare come comuni, come si può evincere, ad esempio, la conoscenza in rete.

3.2 L'accesso alla proprietà

Per meglio comprendere l'intricata vicenda presentata nel precedente paragrafo, secondo Rodotà, non basta essere a conoscenza delle riflessioni che, negli ultimi decenni, hanno riguardato

[6] *Ibidem.*
[7] *Ibidem.*
[8] *Ivi,* p. 465.

le forme proprietarie e ridefinito le categorie di beni. Al contrario, occorre fare riferimento a un passato, in particolare alla riflessione di Alexis de Tocqueville. È importante notare come egli, pur essendo un liberal-conservatore, non si limitasse all'assunto proprietà uguale libertà, e quindi nella dimensione puramente individualistica. Nel momento in cui l'istituto della proprietà diventava un affare di società, emergeva il fatto che il momento del conflitto era inevitabile e caratterizzava le dinamiche della stessa istituzione.

Quel conflitto è proseguito senza tregua vedendo allargare il proprio campo di battaglia, che per Tocqueville era sostanzialmente quello della proprietà terriera. Oggi, infatti, sono soprattutto i beni comuni (dalla conoscenza, all'acqua, all'aria) ad essere al centro di un conflitto mondiale. Di ciò fanno menzione le cronache, testimoniando la natura direttamente politica, che che non si lascia imprigionare nello schema tradizionale del rapporto tra proprietà pubblica e proprietà privata.

A testimonianza di ciò, nuove parole diffuse negli ultimi anni come: no copyright, software libero, accesso libero al cibo, all'acqua, ai farmaci, a Internet; tali diverse forme di accesso assumono la veste di diritti fondamentali. Ed è proprio intorno a tali beni che il conflitto diventa sempre più acceso. In molte zone del mondo, afferma Rodotà, sono in corso vere e proprie "guerre per l'acqua" e le previsioni per il futuro parlano di un serio rischio di sete per le persone e difficoltà per una serie di produzioni, principalmente agricole[9]. In Italia la questione è diventata inevitabile dopo che, nel 2011, 27 milioni di persone hanno espresso la propria volontà di impedire la privatizzazione della gestione dell'acqua, che veniva così a trovarsi nella dimensione dei beni comuni.

Inoltre, diversi Paesi hanno già ricompreso l'accesso a internet tra i diritti fondamentali della persona con una molteplicità di strumenti che vanno dalla costituzione, alla decisione di organi costituzionali, fino alla legislazione ordinaria. L'Unione europea e il Consiglio d'Europa si sono già espressi a favore del diritto di accesso a Internet e di questo tema si continua a discutere in rete, alcuni si sono addirittura spinti a chiedere che il libero utilizzo di Facebook sia riconosciuto un diritto fondamentale della persona[10]. Sempre secondo il giurista, qualificare l'accesso a Internet come diritto fondamentale è una conseguenza della funzione assegnata a tale diritto come condizione necessaria per la messa in pratica di altri diritti fondamentali, come ad esempio quelli alla libera costruzione della personalità e per la libertà di espressione. Non è un caso che Tim Berners Lee, respingendo le critiche di un altro dei creatori del web, Vinton Cerf, abbia paragonato l'accesso a Internet all'accesso all'acqua, evidenziando proprio il rapporto tra persone e beni, con

[9] *Ivi,* p. 467.
[10] *Ibidem.*

i relativi diritti come strumenti che consentono ad ogni interessato di poter concretamente disporre di beni essenziali per proprie esistenza.

In questo modo, si è diffusa un'attenzione per l'accesso che, da situazione strumentale per quanto riguarda determinati casi (accesso a documenti amministrativi o a dati personali), si è via via reso indipendente, individuando una modalità dell'agire che va riconosciuta quale diritto necessario per la determinazione della posizione della persona nel contesto in cui vive. L'accesso, quindi, inteso come diritto fondamentale della persona, si configura come collegamento necessario tra diritti e beni, libero dal vincolo proprietario. Non a caso, continua Rodotà, tale dinamica è accompagnata da altre mosse istituzionali, tutte mirate alla liberazione dai vincoli la conoscenza e la sua circolazione, come, ad esempio, è accaduto con la legge islandese che ha reso Internet un vero e proprio spazio libero, luogo di una totale libertà e in cui è legittimo pubblicare anche documenti coperti dal segreto[11].

La tendenza è quella dell'individuazione sempre più netta di una serie di situazioni come diritti di cittadinanza, piuttosto che come diritti inerenti alla costituzionalizzazione della persona. Questo implica la messa a punto di una strumentazione istituzionale capace di identificare i beni direttamente necessari per la loro soddisfazione, come quelli necessari per la sopravvivenza (acqua e cibo) o quelli per garantire l'uguaglianza e il libero sviluppo della personalità (la conoscenza). Proprio per questa loro attitudine alla sopravvivenza sono vengono sempre più comunemente considerati "beni comuni", in modo da indicare in prima battuta la loro connessione con la persona e i suoi diritti.

In questo modo, quando si parla di accesso a tali beni come di un diritto fondamentale della persona, si compie una doppia operazione: da un lato si affida l'effettiva costruzione della persona "costituzionalizzata" a logiche diverse da quella proprietaria, dunque fuori da dimensione unicamente mercantile; dall'altro si configura l'accesso non come una situazione puramente formale, come una chiave che apre una porta che fa entrare solo in una stanza vuota, ma come lo strumento che rende immediatamente utilizzabile il bene da parte degli interessati, senza ulteriori mediazioni[12].

3.3 I concetti di pubblico, privato e comune

Come accennato in precedenza, parlando di beni comuni, si rende necessaria una nuova classificazione, più ricca di quella collegata alla logica pubblico/privato, che al massimo

[11] *Ivi,* p. 468.
[12] *Ivi,* p. 469.

permetteva distinzioni all'interno di ciascuna di tali categorie. Diventando più accentuata la rilevanza delle finalità alle quali deve essere riferita ciascuna categoria di beni, il suddetto tipo di revisione necessita di una rinnovata attenzione per i soggetti in relazione ai quali vengono individuate le varie finalità. In pratica, non basta riferirsi alla qualificazione formale del soggetto al quale viene consegnata la titolarità del bene[13].

Per fare un esempio in ambito economico, già dagli anni trenta, grazie al contributo negli studi sulla proprietà della ricerca di Adolf Berle e Gardiner Means, venne messa in evidenza la distinzione tra proprietà e controllo nelle società per azioni. Ciò avviene con un ventaglio che va dal controllo di minoranza (sempre più ridotto man mano che crescono le dimensioni della società e la diffusione delle azioni nel pubblico, ma sempre legato al dato proprietario) fino al passaggio del potere al manager (che comunque si è cercato di integrare nel capitale con l'attribuzione di partecipazioni azionarie). Vista in chiave di effettiva attribuzione del potere, la proprietà privata si scompone in una proprietà formale e una sostanziale: chi effettivamente gestisce il bene può essere diverso da chi ha il titolo formale di proprietario[14]. Tale studio è stato osservato dai giuristi che hanno delineato in modo diverso il significato politico e strategico del modello proprietario. Da qui si è iniziato a discutere non più di una sola proprietà, ma di più proprietà, utilizzando un modello plurale che, come spiega il giurista, non può essere trattato in modo semplicistico come se si trattasse si un ritorno al pluralismo dei regimi proprietari precedente alla riunificazione operata dai codici e dalle dottrine scientifiche dell'Ottocento.

Per quanto riguarda l'aspetto pubblico, la vicenda è stata anche più complessa. La definizione dei regimi politici in termini di proprietà non appartiene a tempi recenti, e neanche alla sola modernità, come mostrano i caratteri dello Stato patrimoniale e il rapporto tra il sovrano e il territorio, che in gran Bretagna (anche se solo formalmente), è rimasto immutato fino alle leggi del 1925. Invece, la proprietà statale dei mezzi di produzione ha caratterizzato gli stati socialisti del Novecento ed esperienze comunitarie all'interno dei singoli Stati, hanno limitato radicalmente il perimetro della proprietà personale, esaltando quello della proprietà indivisa. Da tali esperienze, che in questa sede non possono essere esaminate in dettaglio, merita di essere estratto un dato riguardante la categoria della proprietà "personale", intesa come quell'insieme *minimo* di beni indispensabili per la soddisfazione di esigenze anch'esse *minime.* Come spiega Rodotà, si tratta di un doppio riduzionismo, che comunque evidenzia un legame tra persona e beni che non può mai essere completamente tagliato e che, al contrario, può essere interamente recuperato, al di là di qualsiasi misura *minima,* quando la persona viene ricostruita nella propria pienezza

[13] *Ivi,* p. 475.
[14] *Ivi,* p. 476.

costituzionale[15]. Ciò implica, infatti, il completo recupero di quei diritti fondamentali che, a loro volta, individuano i beni funzionalmente legati a quei diritti e alla loro soddisfazione, senza che si debba adoperare il modello proprietario privatistico; quindi, prima di tutto, i beni comuni.

Dopo aver ricostruito, anche se in modo sommario, una complicata vicenda storica, si può affermare che i beni comuni ottengono progressivamente una fama che li rende un riferimento inevitabile. Anche se, tale rinnovata fama, rischia di costare un allungarsi del loro catalogo che può renderli privi di forza analitica e ricostruttiva (se tutto è comune, è inutile una identificazione specifica dei beni comuni), oltre che con l'acquisto di sfumature quasi fondamentaliste, che trascendono nell'ideologia. Spetta ai giuristi, quindi, in primo luogo, il compito di definire le condizioni per l'uso di quell'espressione, specialmente quando ad essa viene attribuito valore normativo.

D'altra parte, l'attenzione posta sui beni comuni assomiglia di più a un cambio di modello piuttosto che ad una scoperta di qualcosa che è sempre stata presente nei sistemi giuridici, una proprietà collettiva a volte contemplata come reliquia a volte intesa come potenzialità inespressa. A voler ricercare una certa genealogia storica, politica o istituzionale, occorre prendere in considerazione ai vari e sfortunati tentativi (soprattutto degli anni Settanta) di costruire una base non proprietaria mediante nazionalizzazioni "rovesciate" e piani per una graduale dismissione della proprietà dell'impresa ai dipendenti[16]. In quest'ottica, i beni comuni, potrebbero essere considerati come il simbolo che rivela l'eventualità di chiudere il capitolo della moderna proprietà privata, che, tramite un'operazione politica è stata elevata a modello dal quale non sarebbe possibile allontanarsi. Tuttavia, come spiega Rodotà, in modo più concreto e rigoroso, bisogna considerare i beni comuni come un elemento inseparabile da una persona svincolata dalla dipendenza esclusiva dalla proprietà, in una prospettiva che, seguendo le parole dell'art. 3 della Costituzione, congiunge "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori dell'organizzazione politica, economica e sociale del paese".

Il punto più rilevante di tale rinnovata istituzione non proprietaria, sia dal punto di vista culturale sia da quello politico, consiste nel porre nuovamente al centro il legame sociale, mettendo in discussione il modello individualistico senza però togliere alcuna libertà alla persona che, al contrario, acquista condizioni di espansione e attuazione più efficaci per quanto riguarda i diritti fondamentali. Tuttavia, la rotta dei beni comuni rischia di portare fuori strada, facendo intendere che ci si può quasi disinteressare della proprietà pubblica e di quella privata. Averli come unico

---

[15] *Ivi,* p. 477.
[16] Rodotà ricorda il "piano" che suscitò attenzione e discussioni, dello svedese R. Meidner, *Il prezzo dell'eguaglianza. Piano di riforma della proprietà industriale in Svezia,* tr. It. Di A. e G. Malm, Cosenza, 1976.

orizzonte, infatti, spesso si tralascia l'effetto di sistema che essi producono[17]. Da un lato, anche la proprietà pubblica deve essere svincolata dai tradizionali schemi astratti in cui è ancora imprigionata nei tradizionali schemi astratti (demanio e patrimonio), in favore di una classificazione che parta dalle funzioni proprie dello Stato e delle sue articolazioni fino a considerare beni di cui deve essere garantita la miglior utilizzazione economica possibile[18]. Dall'altro lato, la proprietà privata non soltanto è stata relativizzata rispetto agli schemi che escludono ogni interesse diverso da quello del proprietario, ma deve anche essere intesa e regolata in funzione delle propensioni dei beni che la costituiscono, pure questi riportati, anche se con altre modalità, al fatto che anche essa "vive in società", con una importanza sempre più elevata di sue componenti "pubbliche" e "comuni", evidenziate da un insieme di strumenti giuridici, come ad esempio i piani regolatori e le discipline sull'ambiente.

Come spiega Rodotà, infatti, la proiezione della persona nel mondo, non passa esclusivamente attraverso i beni comuni, e la rilevanza dei diritti fondamentali, per ciò che concerne il rapporto con i beni, non si esaurisce in quella unica dimensione[19]. Il tratto peculiare della relazione istituita dai beni comuni risiede nella predisposizione degli stessi, storicamente accertata tramite il collegamento con i diritti fondamentali, a soddisfare le necessità della persona costituzionalizzata, quindi non di un soggetto astratto, costruito nell'indifferenza per la concretezza del vivere. In questo modo, si supera "una sorta di contemplazione dell'orizzonte dei diritti fondamentali, lontano e talvolta irraggiungibile"[20]. La concatenazione tra beni comuni e diritti fondamentali produce un concreto arricchimento della sfera dei poteri personali, che a loro volta portano a presupposti necessari per l'effettiva partecipazione al processo democratico. In altre parole, seguendo questa via, si costituisce una nuova opportunità di riallacciamento tra l'uomo e il cittadino. Viene a individuarsi uno spazio "comune" al di là di individuo e Stato.

Ma i beni comuni, continua Rodotà, si distendono pure in una dimensione più ampia in cui, accanto al riferimento dei diritti fondamentali, compare quello che riguarda un governo del cambiamento inteso come salvaguardia dell'ecosistema e della stessa salvaguardia dell'umanità[21].

Nella dimensione moderna, dominata da processi globali caratterizzati da beni virtuali, il termine "comune" è un riferimento inevitabile per identificare le risorse necessarie per governare il cambiamento globale, un processo in continuo mutamento e non un assetto consolidato. Tali risorse, però, a volte possono aver bisogno a loro volta di essere difese. Si pensi, ad esempio, alle

---

[17] Rodotà S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, op. cit. p. 478.
[18] Cfr. U. Mattei, E. Reviglio e S. Rodotà (a cura di), I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile, Roma, 2010.
[19] Rodotà S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, op. cit. p. 479.
[20] *Ibidem*.
[21] *Ibidem*.

varie forme di conoscenza, non soltanto derivanti dalle innovazioni tecnologiche, ma prodotto storico di culture, tradizioni, esperienze, in poche parole un "saper fare" sedimentato nei secoli. Altri esempi possono essere costituiti dalle risorse naturali, i beni culturali, ambientali, archeologici e paesaggistici. Per tale insieme di beni si pongono questioni di tutela, per sottrarli a nuove "chiusure" (logiche che mettono in atto le condizioni istituzionali per il loro ingresso nel circuito commerciale), e questioni di "messa in valore", per evitare una sottoutilizzazione delle loro potenzialità.

Come spiega Rodotà, quindi, si possono in tal modo definire ulteriormente le caratteristiche dei beni comuni, affidati a un'azione collettiva in vario modo articolata nelle forme della gestione, della partecipazione e dell'accesso; oltre che alla reciproca fiducia e alla comunicazione efficace tra gli interessati (anche per abbattere i costi di transazione) e all'esistenza di regole adattabili alla diversità delle situazioni e delle loro dinamiche[22].

3.4 I beni comuni al di là della sovranità nazionale

Come visto nei precedenti paragrafi, dunque, sono numerose le dimensioni dei beni comuni, e tutte partecipano nella formazione delle modalità dell'esistenza. Tuttavia, spiega Rodotà, questo loro rapporto intimo con la vita di ciascuno, non li trasforma in una componente ulteriore della "società degli individui", chiusa e segmentata. Al contrario, così come incarnano l'opposto della proprietà, allo stesso modo i beni comuni rappresentano l'opposto dell'individualismo, ovvero una società nella quale sono continui gli scambi e le interazioni tra individuale e sociale, in cui il restauro del legame sociale diventa un tema centrale[23].

Allo stesso tempo, però, la parola "comune" può causare un equivoco che consiste nel credere che la loro dimensione propria sia quella comunitaria. In questo caso, spiega Rodotà, continua a giocare un ruolo la storica suggestione del rapporto tra la piccola comunità e quei beni che consentivano a tutti gli appartenenti ad un gruppo di esercitare liberamente il diritto al pascolo, di legnatico e di attingere l'acqua[24]. Nella fase in cui ci troviamo, invece, i beni comuni hanno compiuto un movimento che li ha condotti dalla periferia al centro del sistema, allontanando le suggestioni proprie dei modelli del passato. La loro portata innovativa, poiché deriva dalla persona e dai suoi diritti, supera tale confine, proietta la persona oltre il luogo in cui vive per le dipendenze che condizionano l'accesso ai beni della vita (le modalità di produzione, le logiche del commercio internazionale, la protezione degli ambienti e delle tradizioni). Lo spazio dei beni comuni è fondato

[22] *Ivi,* p. 480.
[23] *Ibidem.*
[24] *Ibidem.*

dalla logica del "comune", non della "comunità", a meno che con questa espressione non ci si voglia riferire alla "comunità umana", cioè all'opposto di una chiusura dentro mura all'apparenza protettive, ma in sostanza pericolosamente legate a un'appartenenza che può generare conflitti con chiunque possieda un'appartenenza diversa e interessi conflittuali sul medesimo bene. Richiamando un esempio già fatto, la sottrazione dell'acqua alla dipendenza da qualsiasi sovranità (pubblica o privata che sia), diventa la condizione non solo per una più equa distribuzione delle risorse, ma anche per impedire conflitti lancinanti, le "guerre dell'acqua" che rischiano di essere parte integrante del nostro futuro. Rodotà arriva a domandarsi se, da questo punto di vista, i beni comuni possano contribuire all'irraggiungibile diritto alla pace[25]. La risposta è che, più umilmente, si può osservare come le dinamiche di questi beni, in quanto difesa dei diritti fondamentali e in quanto risorse da mettere in comune, si muovono nella direzione di una costruzione né autoritaria né strumentale dei di valori condivisi.

Comunque sia, la contrapposizione tra il criterio unificante del "comune" e la molteplicità dei beni comuni deve essere sempre considerata per evitare che si vengano a creare pericolose forme di frammentazione e di conflitto tra le comunità di riferimento. Proprio il fatto che una determinata comunità (di qualsiasi ampiezza), reclami un'appartenenza che tralasci il fatto che un determinato bene sia un punto in comune dell'interesse di comunità diverse.

Un altro equivoco può essere generato dalla ricerca di radici profonde, lontane, e di una continuità persistente nel considerare comuni alcune categorie di beni. La rilevanza e la tutela dei beni comuni sembrerebbero derivare da da una loro essenza che va al di là delle circostanze. Tuttavia, il loro emergere irruento e pervasivo non può esulare dalla storia e dai suoi avvenimenti. L'attenzione per l'ecosistema è figlia delle violazioni determinate dallo sviluppo industriale, così come l'invenzione culturale del paesaggio e all'origine della richiesta di una sua tutela che lo sottragga alla logica proprietaria[26]. Ad esempio, il cambiamento degli assetti territoriali, lo sradicamento delle persone dai luoghi in cui vivevano, l'imposizione di brevetti in campo agricolo e la sua dimensione industriale danno un nuovo senso al diritto al cibo. L'appropriazione del vivente e la conoscenza come bene comune non sono pensabili fuori dall'innovativo contesto tecnologico e scientifico. Un "naturale" punto d'incontro non può essere ricercato neanche in un generico riferimento alla persona e alle sue esigenze, dal momento che anche queste, al di là di un eguale generico riferimento alla sopravvivenza, sono strettamente legate alla loro costruzione culturale e istituzionale, al loro trasferimento dal mondo indeterminato dei bisogni a quello esigente dei diritti fondamentali. Continua Rodotà: "legando il bene comune ad una sua essenza o natura, alle apparenze si dà ad esso una più sicura fondazione, ma nella sostanza si introduce un

[25] *Ivi,* p. 481.
[26] *Ivi,* p. 482.

vincolo che più rendere ardua la qualificazione come bene comune di ciò che è il frutto della cultura e della storia, non di una visione per molti versi metafisica"[27].

Il diverso sguardo proposto dai beni comuni permette di superare il modello occidentale, il suo "individualismo proprietario", rendendolo relativo mediante la riflessione storica e comparativa, che mette chiaramente in evidenza come esso debba essere ritenuto come una delle possibili varianti della relazione tra persona e mondo esterno. In questo modo, si riescono a cogliere gli intrecci pericolosi e complessi tra proprietà e sovranità, che possono portare ad imprese distruttive di beni comuni. Per fare un esempio si potrebbe citare la foresta amazzonica: spesso si sottolinea come gli interventi speculativi mettano a rischio non solo l'ecosistema locale, ma un tassello fondamentale dell'ecosistema globale. Per questo motivo si chiede al Brasile di salvaguardare un bene che l'intera umanità considera "comune", entrando in conflitto con la facoltà della sovranità nazionale che comprende il diritto di ogni Stato a disporre liberamente delle proprie risorse. Per superare queste contraddizioni, spiega Rodotà, è indispensabile superare i concetti di proprietà e sovranità, per giungere a una nozione di solidarietà che metta in luce come il vantaggio comune della salvaguardia di un elemento costitutivo dell'ecosistema globale debba essere accompagnato da un contributo compensativo da parte di tutti i soggetti interessati[28]. L'umanità uscirebbe, in tal modo, dal velo di una soggettività indistinta e assumerebbe il volto degli Stati che dovrebbero concretamente contribuire a compensare il Brasile con modalità da stabilire. In questo caso, infatti, non si può procedere alla qualificazione di un bene come patrimonio dell'umanità (così come è successo per il fondo del mare, lo spazio extra-atmosferico, l'Antartide) perché occorre considerare una appartenenza alla nazione già formalizzata, ovvero con la necessità di rimuovere un diritto sancito da documenti internazionali.

I beni comuni, in questo modo, tendono a configurarsi anche come l'opposto della sovranità, oltre che della proprietà. Poiché il loro fine è il raggiungimento di obiettivi sociali e la soddisfazione di diritti fondamentali si viene a creare una condizione istituzionale di indifferenza rispetto al soggetto che risulta esserne il titolare formale. In pratica, appartengono a tutti e a nessuno: tutti possono accedervi mentre nessuno può reclamare diritti esclusivi.

[27] *Ibidem*.
[28] *Ivi,* p. 483.

3.5 I beni comuni nella Lettera Enciclica *Laudato sì* di Papa Francesco

Il tema dei beni comuni viene trattato anche nella Lettera Enciclica *Laudato sì* di Papa Francesco. Di seguito si presenteranno brevemente i contenuti in modo da presentare un punto di vista diverso da quello di Stefano Rodotà.

Nell'introduzione vengono tracciate le linee e le tematiche fondamentali dell'intera enciclica, a partire dal titolo stesso, che si rifà al Cantico delle Creature di S. Francesco. La Terra viene considerata come una madre che ci accoglie tutti, ma che subisce violenza.

In seguito il viene presentato il contributo di alcuni papi al problema ecologico come Giovanni XXIII, Paolo VI, Benedetto XVI, da parte cattolica; mentre per l'altra parte, ricorda come "Questi contributi dei Papi raccolgono la riflessione di innumerevoli scienziati, filosofi, teologi e organizzazioni sociali che hanno arricchito il pensiero della Chiesa su tali questioni. Non possiamo però ignorare che anche al di fuori della Chiesa Cattolica, altre Chiese e Comunità cristiane – come pure altre religioni – hanno sviluppato una profonda preoccupazione e una preziosa riflessione su questi temi che stanno a cuore a tutti noi"[29]. E tra questi, viene ricordato in modo particolare il contributo dato dal Patriarca di Costantinopoli Bartolomeo I e nondimeno a San Francesco, suo personale ispiratore. Questo riconoscimento esprime come questa enciclica raccolga in sé l'universalità del pensiero, delle attenzioni e delle preoccupazioni di tutti gli uomini di buona volontà, di cui egli si fa portavoce, rimarcando ancor più l'universalità di questa enciclica. Quindi, un'enciclica che è indirizzata all'intera umanità. L'introduzione termina con il cap. 15, che enuncia i temi trattati nei singoli capitoli che compongono l'enciclica; mentre con il cap. 16 presenta la metodologia seguita: "Ogni capitolo, sebbene abbia una sua tematica propria e una metodologia specifica, riprende a sua volta, da una nuova prospettiva, questioni importanti affrontate nei capitoli precedenti"[30].

Nel primo capitolo si evidenzia la necessità di una riflessione e di una presa di coscienza su ciò che sta accadendo attorno a noi: l'eccessiva corsa del progresso tecnologico mal si combina con i lenti ritmi biologici, propri della natura. Si viene quindi a creare uno squilibrio tra il progresso tecnologico dell'uomo e il suo livello di crescita culturale, spirituale e morale. La perdita di spiritualità e conseguentemente di moralità è stata rimpiazzata dalle leggi dell'economia, della finanza e della tecnologia, che hanno messo al centro non più l'uomo, ma l'interesse privato, personale e, in particolare, i soldi, attorno ai quali si è costruita e organizzata la nostra società.

---

[29] Papa Francesco (2015), Lettera enciclica *Laudato sì* del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, p. 8.
[30] *Ivi,* p. 17.

Un'attenzione preoccupata e di denuncia viene incentrata su sette tematiche. Si apre con la denuncia contro l'inquinamento sia atmosferico che del suolo, causato da rifiuti di ogni specie, che avvelenano la terra e la trasformano in una grande discarica. L'eccesso di rifiuti che nasce dalla cultura dello scarto, dell'usa e getta, che investe non solo le cose, ma anche gli uomini, che sono stati resi un oggetto. L'inquinamento, a causa delle diverse tipologie di gas emessi che creano anche un inquinamento atmosferico, che a sua volta genera un cambiamento climatico, incide non solo sugli uomini, ma anche sulla fauna e la flora. In maniera simile si prosegue con la questione dell'acqua. Come il clima, essa è un bene comune e non può essere privatizzata e costituire oggetto di speculazioni; la perdita della biodiversità, che impoverisce e altera gli equilibri della natura, a motivo di interventi umani motivati da interessi economici e finanziari; il deterioramento della qualità della vita umana, quale conseguenza di questo modo scriteriato di procedere nel progresso, che trova la sua espressione nel degrado di città sovraffollate, ad alta concentrazione umana, immerse nel cemento, nell'asfalto, prive di verde e sommerse spesso da rifiuti. Città il cui degrado ambientale si riflette e produce quello umano. Da qui si prosegue accentrando l'attenzione sulla "inequità" planetaria, dedicata a quella parte del genere umano vittima di questo degrado ecologico e ambientale prodotto dagli uomini: sono i poveri, i deboli, i diseredati, le persone maggiormente colpite, poiché vivono di ambiente e di ciò che la natura offre loro, sia perché facenti parte di società tecnologicamente poco evolute, sia perché la vita le ha poste ai margini della società. Si denuncia la debolezza delle reazioni a fronte di tanto degrado e tanta sofferenza umana e ambientale; debolezza caratterizzata dall'assenza di una specifica cultura, dalla mancanza di leadership e di reazioni da parte di una politica, che è sottomessa agli interessi economici e finanziari. In una simile situazione si scontrano le diversità di opinioni, spesso contrapposte.

Dalla denuncia dei mali della nostra società, che coinvolgono direttamente uomo, ambiente e natura come in un tutt'uno vitale, fondato su di un principio di solidarietà e comunione, si passa, nel cap. III ad analizzare le cause di tanto degrado, che qui vengono attribuite esclusivamente all'uomo, come l'unico capace di influire significativamente sull'ecologia non solo naturale, ma anche umana. Tre sono i passaggi fondamentali: "La tecnologia: creatività e potere", colta, da un lato, come risposta creativa alle necessità dell'uomo, dall'altro, come strumento di potere non solo sulla natura ma anche sull'uomo stesso, trasformandosi in tecnocrazia. Quest'ultimo passaggio viene dettato da una mancanza di crescita culturale, spirituale e, di conseguenza, morale, esponendo l'uomo ad un uso pericoloso di questa tecnologia, messa a disposizione della propria incontrollata e smodata sete di potere sia economico-finanziario che politico, inteso come dominio dei popoli. Il secondo passaggio inerisce alla "Globalizzazione del paradigma tecnocratico". Non più tecnologia, quale giusta risposta ai bisogni dell'uomo, ma la sua deriva in potere sull'uomo e sulla natura. Si è passati da un progresso che rispettava i limiti umani e i ritmi della natura ad uno

che forza e violenta la natura stessa delle cose, imponendo parametri innaturali e disumani, che portano alla perdita della dignità dell'uomo e al suo degrado, che si riflette inevitabilmente, per un principio di solidarietà e di comunione, sulla natura, sull'ambiente, nella società e nelle sue molteplici attività sia economiche che finanziarie, riducendo gli spazi creativi, di espressione e la stessa libertà dell'uomo. Un degrado che viene generato dalla perdita dell'orizzonte spirituale, fatto di valori, di idealità in cui l'uomo è posto al centro e non in funzione di qualcosa. È necessario fermarsi e ripensare il nostro modo di vivere e di organizzarsi, perché stiamo andando verso un mondo dove non c'è più spazio per l'uomo. Il terzo passaggio si concetra sulla "Crisi e le conseguenze dell'antropocentrismo moderno", una crisi che ha la sua origine nell'uomo stesso, nell'aver perso il contatto con sé stesso e nell'aver posto la sua fiducia nella ragione tecnica quale unica risposta ai problemi dell'uomo e quale parametro morale in grado di dare risposta agli interrogativi dell'uomo, che viene piegato alle esigenze della ragione tecnica, dell'economia e della finanza. In tal modo l'uomo si rende schiavo di sé stesso, del suo modo di pensare deviato, che lo vede come un essere marginale e relativizzato rispetto alla scienza, alla tecnica e alla economia e alla finanza e in loro funzione, quasi che la sua vita dipenda esclusivamente da questi parametri che egli stesso ha creato. Per uscirne, l'uomo deve recuperare sé stesso, perché non c'è vera ecologia umana e ambientale se prima non c'è un'adeguata antropologia, che ricollochi l'uomo al centro del creato, ma in relazione a Dio. L'uomo non può mai essere, in assoluto, autoreferenziale, poiché, alla fine diventa marginale, relativo e, quindi, vittima di sé stesso.

Dopo aver analizzato la grave situazione dell'umanità e del pianeta e dopo averne individuate le cause in una disumana e disumanizzante tecnocrazia, alimentata e sostenuta dal potere economico e finanziario, ora il Papa cerca "dei grandi percorsi di dialogo che ci aiutino ad uscire dalla spirale di autodistruzione in cui stiamo affondando"[31]. I percorsi di dialogo individuati sono cinque: il dialogo sull'ambiente nella politica internazionale; il dialogo verso nuove politiche nazionali locali; dialogo e trasparenza nei processi decisionali; politica ed economia in dialogo per la pienezza umana; le religioni in dialogo con le scienze. Potremmo definirlo il capitolo che passa dalla teoria alla pratica e che pone una questione di fondo: cosa fare e come farlo. Ne deriva una sorta di agenda manageriale, più che suggerimenti di un pastore, forse troppo invasivi e che trascendono le proprie competenze, se il Papa sente la necessità di chiarire che "la Chiesa non pretende di definire le questioni scientifiche, né di sostituirsi alla politica"[32], precisando che il suo è soltanto "un invito ad un dibattito onesto e trasparente"[33]. Si evidenzia la necessità di un dialogo internazionale perché i problemi di cui soffre il pianeta sono comuni e nessuno può dirsi esente.

[31] *Ivi,* p. 149.
[32] *Ivi,* p. 169.
[33] *Ibidem.*

Da qui la denuncia contro "i Vertici mondiali sull'ambiente degli ultimi anni non hanno risposto alle aspettative perché, per mancanza di decisione politica, non hanno raggiunto accordi ambientali globali realmente significativi ed efficaci"[34] e questo "a causa delle posizioni dei Paesi che privilegiano i propri interessi nazionali rispetto al bene comune globale"[35]. Ma l'affondo contro questa incapacità di incidere efficacemente e in modo determinato avviene quando il Papa si chiede "Perché si vuole mantenere oggi un potere che sarà ricordato per la sua incapacità di intervenire quando era urgente e necessario farlo?"[36]. Un dialogo che richiede trasparenza e lontano dai poteri della corruzione, che sono già essi stessi una forma di inquinamento morale e che producono altro inquinamento ancora. Infatti, lamenta il Papa "L'ambiente è uno di quei beni che i meccanismi del mercato non sono in grado di difendere o di promuovere adeguatamente"[37] per gli ovvi interessi finanziari che lo muovono. Si prosegue con l'invito alla politica a saper guardare ad ampi orizzonti e non rispondere alla logica efficentista e "immediatista" dell'economia e della politica attuali. La politica infatti "non deve sottomettersi all'economia e questa non deve sottomettersi ai dettami e al paradigma efficentista della tecnocrazia"[38]. Politica ed economia, in dialogo tra loro, devono porsi decisamente al servizio della vita, specialmente della vita umana. Una dura critica viene rivolta all'attuale sistema finanziario europeo: "Il salvataggio ad ogni costo delle banche, facendo pagare il prezzo alla popolazione, senza la ferma decisione di rivedere e riformare l'intero sistema, riafferma un dominio assoluto della finanza che non ha futuro e che potrà solo generare nuove crisi dopo una lunga, costosa e apparente cura"[39]. Infine, un invito alla scienza e alla tecnica a non travalicare i limiti delle proprie competenze, poiché esse, pur essendo di grande aiuto alla vita umana e alla natura, non ne spiegano l'essenza e il fine ultimo e i dinamismi profondi che le muovono e non possono quindi porsi come la risposta ultima all'uomo. È questo il compito della teologia e della filosofia e delle religioni, dalle quali dovrebbero lasciarsi illuminare.

Sotto questo titolo si colloca la riflessione sul profondo degrado che sta travolgendo l'ambiente, la natura, ma ancor prima l'umanità stessa, che ne è la fonte, benché non la causa prima. Sarà proprio questa riflessione che cercherà di portare allo scoperto le vere cause di un simile disastro che ci sta travolgendo tutti. La tecnica e la scienza potranno spiegare come si è giunti a tanto decadimento e le cause apparenti che lo hanno provocato. Tutto ciò fa parte della storia ed è storicamente rilevabile, ma non giungeranno mai a cogliere la causa prima di ciò che sta accadendo, poiché questa si colloca al di là dell'apparente ed è intrinseca all'uomo e con lui

[34] *Ivi,* p. 152.
[35] *Ivi,* p. 154.
[36] *Ivi,* p. 53.
[37] *Ivi,* p. 171.
[38] *Ivi,* p. 169.
[39] *Ibidem.*

alla stessa natura. Si rende, pertanto necessario cedere la parola alle Religioni, alla Teologia, alla Filosofia, all'Antropologia, le uniche in grado di fornire la chiave di lettura dell'uomo e della sua storia. Si procederà pertanto all'analisi dei rimanenti capp. II, IV e VI, che formano il secondo pilastro fondamentale di questa enciclica: il momento della riflessione.

La prima riflessione sulla condizione dell'uomo e del creato, pertanto, viene necessariamente affidata alle Scritture. Un capitolo questo che viene scandito in sette momenti: la luce che la fede offre, la sapienza dei racconti biblici, il mistero dell'universo, il messaggio di ogni creatura nell'armonia di tutto il creato, una comunione universale, la destinazione comune dei beni, lo sguardo di Gesù.

Il Papa si sofferma sulle immagini dei racconti biblici della creazione dell'uomo, fatto ad immagine e somiglianza di Dio, assegnandogli in tal modo una dignità che è unica in tutto il creato, di cui l'uomo costituisce l'ultimo atto creativo, a cui è intimamente connesso, ne fa parte, è solidalmente legato al creato in un'intima comunione. Ma questa profonda armonia del creato, incandescente di Dio e in cui Dio si rifletteva, ha subito un gravissimo trauma, quello del peccato, cioè il tentativo dei nostri progenitori di mettersi al posto di Dio.

Il principio di solidarietà e di comunione, che lega l'uomo al creato, così da farne un tutt'uno inscindibile, enunciato nel cap. II, viene ora ripreso e sviluppato sotto vari aspetti in questo cap. IV, in cui si parla di "ecologia integrale", cioè di una ecologia che vede come tutto è in relazione e niente è a sé stante e tutto ciò che si produce nell'uno trova la sua eco nel tutto, mentre il tutto si riflette in qualche modo nell'uno. Si tratta dunque di una visione olistica delle cose, cioè integrale, piena, completa. Una visione che intreccia e interconnette le cose tra loro. Il cap. IV, che potremmo considerare il cuore dell'enciclica per questo suo modo peculiare di vedere e di cogliere la realtà, sviluppa il suo percorso in cinque momenti: ecologia ambientale, economica e sociale, ecologia culturale, ecologia della vita quotidiana, il principio del bene comune, la giustizia tra le generazioni.

Il IV capitolo si apre con un'affermazione di principio, che fornisce la chiave di lettura dell'intero capitolo: "tutto è intimamente relazionato"[40] e continua attestando che "Non è superfluo insistere ulteriormente sul fatto che tutto è connesso"[41], così che quando si parla di ambiente si fa "riferimento anche ad una particolare relazione: quella tra la natura e la società […] Siamo inclusi in essa, siamo parte di essa e ne siamo compenetrati"[42]. Si rende pertanto necessario trovare delle

[40] *Ivi,* p. 127.
[41] *Ibidem.*
[42] *Ivi,* p. 128.

soluzioni integrali, poiché "Oggi l'analisi dei problemi ambientali è inseparabile dall'analisi dei contesti umani, familiari, lavorativi, urbani, e dalla relazione di ciascuna persona con sé stessa"[43].

Il degrado ambientale ha conseguenze sulle persone e sulla qualità della loro vita. Occorre quindi creare città e quartieri compatibili con una vita dignitosa delle persone, poiché il degrado ambientale favorisce e genera anche un degrado sociale, che produce povertà e criminalità. Pertanto "Data l'interrelazione tra gli spazi urbani e il comportamento umano, coloro che progettano edifici, quartieri spazi pubblici e città, hanno bisogno del contributo di diverse discipline"[44]. Viene sviluppato il tema dell'urbanizzazione con i suoi spazi verdi, viabilità idonee, trasporti adeguati. Si sollecita l'importanza che il cittadino si senta accolto e bene inserito nei quartieri di residenza e l'importanza dell'avere un'abitazione di proprietà; uno spazio che gli appartenga e che senta suo. Questo scendere nei dettagli implica non prevaricazione nei confronti della scienza e della tecnica, ma attenzione all'uomo, alle sue esigenze e alla sua dignità. Di conseguenza un'ecologia integrale non può prescindere dal principio etico del "bene comune", che deve essere la guida di ogni scelta personale e sociale, favorendo in tal modo l'evoluzione e la realizzazione di tutte le persone, in particolar modo quelle più esposte, deboli e povere. Alla base di tutto ci sta pertanto il rispetto della persona e della sua dignità. Il Papa, infatti, denuncia come "Nelle condizioni attuali della società mondiale, dove si riscontrano tante inequità e sono sempre più numerose le persone che vengono scartate, private dei diritti umani fondamentali, il principio del bene comune si trasforma immediatamente, come logica e ineludibile conseguenza, in un appello alla solidarietà e in una opzione preferenziale per i più poveri"[45]. Per sua natura l'ecologia integrale è onnicomprensiva, così come il principio del bene comune, inserito in tale contesto, non può prescindere dalle generazioni future, il cui futuro si sta creando qui e ora e quindi, in qualche modo, esse sono già qui presenti. Le nostre scelte e il nostro comportamento, pertanto, non deve togliere loro lo spazio futuro che compete loro. A tal punto il Papa pone un interrogativo, che è centrale per l'intera enciclica: "Che tipo di mondo desideriamo trasmettere a coloro che verranno dopo di noi, ai bambini che stanno crescendo? Questa domanda non riguarda solo l'ambiente [...]. Quando ci interroghiamo circa il mondo che vogliamo lasciare ci riferiamo soprattutto al suo orientamento generale, al suo senso, ai suoi valori"[46]. Conclude il Papa come: "Le previsioni catastrofiche ormai non si possono più guardare con disprezzo e ironia. Potremmo lasciare alle

[43] *Ivi,* p. 131.
[44] *Ivi,* p. 138.
[45] *Ivi,* p. 144.
[46] *Ivi,* p. 146.

prossime generazioni troppe macerie, deserti e sporcizia"[47] e "La difficoltà a prendere sul serio questa sfida è legata ad un deterioramento etico e culturale, che accompagna quello ecologico"[48].

Giunto al termine dell'enciclica il Papa si rende conto che tutte le parole, tutti gli elaborati teologici, filosofici o scientifici sono inconsistenti se l'uomo non si conforma esistenzialmente ad essi attraverso un processo educativo, culturale e di crescita spirituale e morale capace di cambiarlo interiormente, aprendolo ad una vera conversione ecologica. E questo già lo aveva anticipato in qualche modo al §15: "poiché sono convinto che ogni cambiamento ha bisogno di motivazioni e di un cammino educativo, proporrò alcune linee di maturazione umana ispirate al tesoro dell'esperienza spirituale cristiana"[49]. Si tratterà, dunque, di "una grande sfida culturale, spirituale e educativa che implicherà lunghi processi di rigenerazione"[50], che vede impegnate tutte le istituzioni sociali come "la scuola, la famiglia, i mezzi di comunicazione, la catechesi, e altri"[51] con particolare riguardo alla famiglia quale "luogo della formazione integrale, dove si dispiegano i diversi aspetti, intimamente relazionati tra loro, della maturazione personale"[52].

Quest'ultimo capitolo si sviluppa su nove punti: 1) Puntare su un altro stile di vita incentrato sulla sobrietà ed essenzialità di vita. È pertanto necessario partire da noi stessi, cercando di modificare nei gesti delle piccole cose quotidiane il nostro comportamento e, quindi, la nostra relazione con l'ambiente. 2) Educare all'alleanza tra l'umanità e l'ambiente che parte dal rispetto dell'ambiente e che affonda le sue radici nella coscienza di essere parte di un tutto e si sviluppa in una sensibilità verso ciò che ci sta attorno, assumendo "il compito di avere cura del creato con piccole azioni quotidiane […] come evitare l'uso di materiale plastico o di carta, ridurre il consumo di acqua, differenziare i rifiuti, cucinare solo quanto ragionevolmente si potrà mangiare, trattare con cura gli altri esseri viventi, utilizzare il trasporto pubblico o condividere un medesimo veicolo tra varie persone, piantare alberi, spegnere le luci inutili, e così via"[53]. 3) La conversione ecologica, un sollecito qui rivolto ai credenti perché trovino nella loro fede e nella Parola quelle motivazioni che li deve portare ad un radicale cambiamento di vita interiore. L'amore e il rispetto per l'ambiente e per sé stessi esprimono il livello di spiritualità e la qualità del nostro rapporto con Dio, che si riflette nella natura e nell'ambiente. 4) Gioia e pace che nascono là dove si libera il cuore dall'ossessione del possedere e del consumare. Un cuore sobrio e libero dalle cose non solo riesce a coglierne il senso più vero e profondo, ma anche quello del proprio vivere. 5) Amore civile e politico, un "amore, pieno di piccoli gesti di cura reciproca, è anche civile e politico, e si

[47] *Ibidem*.
[48] *Ivi,* p. 147.
[49] *Ivi,* p. 16.
[50] *Ivi,* p. 183.
[51] *Ivi,* p. 191.
[52] *Ivi,* p. 192.
[53] *Ivi,* p. 190.

manifesta in tutte le azioni che cercano di costruire un mondo migliore. L'amore per la società e l'impegno per il bene comune sono una forma eminente di carità, che riguarda non solo le relazioni tra gli individui, ma anche "macro-relazioni, rapporti sociali, economici, politici"[54]. Per questo la Chiesa ha proposto al mondo l'ideale di una "civiltà dell'amore". L'amore sociale è la chiave di un autentico sviluppo: "Per rendere la società più umana, più degna della persona, occorre rivalutare l'amore nella vita sociale – a livello, politico, economico, culturale - facendone la norma costante e suprema dell'agire"[55]. 6) I segni sacramentali e il riposo celebrativo.

7) La Trinità e la relazione tra le creature. Come la Trinità è comunione e intercompenetrazione delle Tre Persone e tale da formare un tutt'uno, così l'uomo, e in particolare il credente, è chiamato a vivere con sé stesso, con gli altri e con il creato una profonda comunione di vita, quale riflesso sacramentale della vita trinitaria stessa, che ha come fondamento l'amore, inteso come atteggiamento di vita, che dice la mia totale apertura all'altro, la mia totale donazione di me all'altro e la sua totale accoglienza in me. 8) La Regina di tutto il creato. 9) Al di là del sole. In quest'ultimo titolo il Papa apre la creazione e con lei l'intera umanità ad una prospettiva escatologica, quando, caduto il velo spazio-temporale, vedremo in pienezza il disegno salvifico del Padre, compiutosi nel Cristo.

Giunti al termine di questa lunga riflessione sulla "Laudato si" bisogna chiedersi che cosa il Papa abbia voluto realmente denunciare con questa enciclica: se il degrado ambientale o quello dell'uomo, colto in tutte le sue espressioni individuali e sociali. Al di là del continuo sottolineare la profonda ed intima solidarietà e comunione tra l'uomo e il creato, il § 217 lascia intendere che il vero oggetto del suo accorato appello non è il creato, bensì lo stato di profondo degrado spirituale, morale e culturale in cui questa umanità, in particolar modo quella occidentale, sta versando e di cui il degrado ambientale è soltanto un consequenziale quanto tragico effetto: "Se "i deserti esteriori si moltiplicano nel mondo, perché i deserti interiori sono diventati così ampi", la crisi ecologica è un appello a una profonda conversione interiore"[56], che deve coinvolgere l'uomo nella sua interezza.

[54] *Ivi,* p. 204.
[55] *Ivi,* p. 205.
[56] *Ivi,* p. 194.

4. L'INIZIO DEL DIBATTITO E SPERIMENTAZIONE DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA COME SUPERAMENTO DELL'ESPROPRIO

Come anticipato nel precedente paragrafo, gli anni Novanta videro un clima di incertezza legislativa per quanto riguarda il regime dei suoli e, di conseguenza, per l'acquisizione delle aree destinate alle aree di interesse comune e di quelle per le opere pubbliche. In questo clima, inizia il dibattito sul metodo della perequazione urbanistica, considerata una pratica in grado di superare e sostituire l'esproprio per pubblica utilità.

4.1 XXI Congresso dell'INU: *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole.*

Nel 1995, si tenne a Bologna il XXI congresso dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica), intitolato "la nuova legge urbanistica: i principi e le regole". L'intenzione era quella di segnare una tappa importante per quanto riguarda il dibattito sulla proposta di riforma urbanistica. L'intento principale dell'istituto non era quello di imporre un nuovo "modello" di pianificazione, bensì l'affermazione di una diffusa, consapevole condivisione di principi e regole per la pianificazione urbanistica e territoriale, in modo da superare la dimensione burocratica della disciplina, riconsegnandole quella di pratica sociale condivisa e, di conseguenza, di efficace strumento di governo.

Nel quadro dell'idea di riforma urbanistica proposta dall'INU, la perequazione urbanistica rientra nelle "regole" per rendere efficiente il funzionamento del mercato immobiliare. Infatti, come spiega Stanghellini, tale esigenza nasce dalla necessità di evitare che la negoziazione caso per caso generi corruzione e produca effetti urbani inattesi[1]. Già all'epoca l'autore evidenziava come, seppur indispensabile in alcune aree, l'esproprio non era più considerato il mezzo principale per quanto riguarda l'attuazione del piano urbanistico, poiché l'utilizzo esclusivo di risorse finanziarie pubbliche non era più realistico, sia a causa dell'entità del debito pubblico, sia per l'elevato valore acquisito dagli immobili urbani negli anni. Come verrà approfondito nell'apposito capitolo, il modello della perequazione urbanistica prevede la distinzione dei suoli urbani da quelli agricoli e non edificabili, e di conseguenza di attribuire ai primi un modesto e diffuso indice di edificabilità convenzionale. Tramite la perequazione urbanistica si è in grado di concentrare in una

[1] S. Stanghellini, *Relazione del Presidente*, "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole: XXI Congresso INU, Bologna, 23-25 novembre 1995: relazioni di base", supplemento al n. 146 di "Urbanistica Informazioni", anno XXV, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma, 1996, p. 7.

parte del comparto urbanistico l'utilizzazione dei diritti edificatori e di rendere pubblici i restanti terreni privi di tali diritti. Tale procedura ha l'obiettivo di porre rimedio a uno dei fattori che rendono poco efficace la pianificazione: l'appropriazione privata della rendita urbana e l'impossibilità di realizzare il piano attraverso l'esproprio[2]. Stanghellini evidenziava due importanti aspetti: il primo è che, a differenza di quanto era avvenuto coi piani tradizionali basati sull'esproprio, l'appropriazione della rendita non costituisce una prerogativa esclusiva dei proprietari fondiari, dato che questi devono consegnare una quota più o meno rilevante al Comune; il secondo è che tutti i proprietari fondiari sono trattati allo stesso modo.

Come scriveva Francesco Forte: "Il regime immobiliare ha costituito riferimento di rilievo dell'elaborazione svolta nei trascorsi decenni dall'elaborazione svolta nei trascorsi decenni dall'Istituto, dal codice dell'urbanistica dei primi anni Sessanta, alle tesi perequative tra interessi perseguite attraverso la separazione dei diritti di proprietà da quelli edificatori, alla ricerca sui complessi rapporti tra destinazione d'uso e uso virtuale, implicita nella meccanica della capacità insediativa convenzionale"[3]. Tali itinerari sperimentali sono stati portati avanti nel Convegno di Firenze del maggio 1992 e in quello di Palermo del 1993. L'ispirazione perequativa di interessi e obiettivo origina a nuovi modi di fare urbanistica, che fanno riferimento non solo al contenuto progettuale, tecnico e procedurale del piano, ma più in generale al rapporto tra le categorie del pubblico e del privato, gli effetti sulla qualità dello spazio che il piano propone. Forte riteneva che in questo senso la questione della perequazione non poteva essere separata da quella immobiliare, ma che, al contrario, doveva essere riformulata per mezzo di una nuova legge urbanistica[4].

Per quanto riguarda i fattori ispiranti della ricerca di un modello perequativo, si ritrova al primo posto quello dell'iniquità. Il rapporto pubblico-privato, come configurato nella legislazione urbanistica italiana, ha generato un regime immobiliare dal doppio contenuto, che distingue nell'attuazione del piano gli obblighi e i ruoli del soggetto privato, da quelli spettanti a quello pubblico. Questa "ingiustizia", creata dalla separazione dei ruoli e degli interessi, si è manifestata attraverso un'assegnazione squilibrata di vantaggi o svantaggi ai titolari delle proprietà, sulla base delle prescrizioni di uso del suolo promosse tramite il piano urbanistico; oltre che tramite una suddivisione iniqua nell'attuazione del piano dei costi e dei vantaggi tra i soggetti privati, in seguito a scelte formulate dal soggetto pubblico.

La rigidità dei ruoli nella definizione del rapporto tra pubblico e privato ha avuto come conseguenza quella di produrre "beni di interesse comune socializzanti gli usi del suolo,

---

[2] *Ibidem.*
[3] F. Forte, *La perequazione immobiliare*, "La nuova legge urbanistica: i principi e le regole: XXI Congresso INU, Bologna, 23-25 novembre 1995: relazioni di base", supplemento al n. 146 di "Urbanistica Informazioni", anno XXV, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma, 1996, p. 21.
[4] *Ibidem.*

caratterizzati dalle note indivisibilità, configurando quindi ulteriore fattore di iniquità del regime immobiliare che abbiamo sperimentato"[5]. La separazione tra gli interessi ha fatto sì che si consolidassero procedure che rendevano pubblici i costi o le perdite, mentre privatizzavano i profitti. Le amministrazioni comunali si sono fatte carico degli oneri per garantire l'adeguatezza degli insediamenti, mediante ingenti investimenti necessari alla realizzazione delle opere di urbanizzazione contenute nei piani attuativi, mentre i soggetti privati si sono visti riconoscere il permesso di costruire nelle aree di espansione, con incrementi esponenziali nel tempo dei valori di mercato. Forte accusa di iniquità anche l'acquisizione preventiva de suoli tramite esproprio dei suoli di espansione, per la successiva attuazione da parte di privati o soggetti cooperativi, per mezzo di cessione, al prezzo del costo di produzione, dei suoli edificabili ora dotati di idoneità e capacità insediativa. La procedura si è rivolta prevalentemente all'efficienza della produzione insediativa, con l'obiettivo di assicurare adeguata diffusione sociale, contenimento dei costi di produzione e di quelli di mercato. Scrive Forte a proposito: "Gli obiettivi di efficacia e di efficienza attuativa, di sincronismo urbanizzativo, di integrazione funzionale, sono peraltro risultati soffocati dalla crisi istituzionale e finanziaria dello Stato; dall'obsolescenza degli apparati gestionali degli enti territoriali; dall'imporsi di non convenzionali tematiche di formazione di rendite, quali le rendite connesse al capitale finanziario; infine dalla pratica di illegalità diffusa, nell'intervento privato ed anche nella pubblica amministrazione"[6].

Complessivamente, considerando decenni di governo con il piano, l'autore non considera l'attuazione dei piani urbanistici un capitolo di successo, attribuendo all'insuccesso un ruolo rilevante all'inadeguata valutazione delle diverse difficoltà inerenti il governo della costruzione della città dell'espansione. Le modalità di produzione e consumo di suolo urbanizzato che si sono affermate in quegli anni hanno consentito di determinare motivazioni di contenuto strutturale, che si possono ritenere significative per la riformulazione della modalità di rapporto tra il pubblico e il privato nella produzione dello spazio urbano mediante l'attuazione del piano urbanistico.

Già all'epoca l'autore segnalava come l'affermarsi della domanda di sostenibilità dello sviluppo doveva influenzare il contenuto del progetto del piano urbanistico, che indicando le modalità di uso del suolo può perseguire nuovi modi di integrazione tra ambiente naturale ed artificiale, diffondendo la pratica dell'ecologia ambientale.

Forte aveva già notato come la razionalità dei piani urbanistici tradizionali dovesse confrontarsi con l'importanza acquisita dalla pratica di uso finalizzata alla salvaguardia di qualità riconosciute nei beni naturali e culturali, nelle aree sottoposte a vincolo in base alle recenti leggi riguardanti i parchi e le riserve, la difesa del suolo e la tutela dell'interesse culturale. Inoltre, "Le

[5] *Ibidem.*
[6] *Ibidem.*

implicazioni nell'uso del suolo delle innovazioni dei processi di produzione di beni, nell'aspettativa dir residenzialità, e nelle opportunità di accesso, sono altresì riferimento del consolidarsi di processi di obsolescenza di modi d'uso, generanti dismissione di usi nel contesto della città consolidata"[7]. Tale motivazione strutturale aveva imposto all'attenzione il ruolo che nell'elaborazione del piano urbanistico era stato acquisito dall'intervento di reinterpretazione delle qualità dello spazio urbanizzato, cioè quella definita dall'Inu come urbanistica della trasformazione, intensiva o ambientale. Dal momento che la conformazione dei diritti edificatori in tali unità insediative, costituenti la città consolidata, era già trascorsa, si rendeva auspicabile la conformazione di un regime immobiliare specifico delle unità insediative stesse, da mettere in pratica nell'attuazione delle disposizioni generali.

Le nuove regole perequative intendevano ispirare modalità concrete tramite cui potesse venir ripensato il rapporto tra pubblico e privato nella pianificazione, progettazione, attuazione e gestione dei vari usi del suolo nella città e nel territorio. Secondo Forte, tuttavia, le suddette regole dovevano possedere un duplice obiettivo: il primo riguarda l'equità distributiva, per mezzo dell'omogeneità nelle implicazioni delle decisioni di uso del suolo sui soggetti privati, oltre che sulla qualità dello spazio pubblico e socializzante gli usi della città; il secondo, altrettanto importante, riguarda l'efficacia attuativa, cioè alle capacità di promuovere la materializzazione di quanto concepito nella progettazione del piano[8]. Secondo l'autore, la novità di tale riproposizione delle regole perequative era da individuare nello smorzamento delle rigidezze tipiche di principi totalizzanti, sperimentati precedentemente, allora ancora operanti nel corpo legislativo, e di cui era cresciuta la consapevolezza della relativa fragilità, in un'ottica mirata al contenimento dell'ispirazione totalizzante, al raccordo degli specifici nella prospettiva di perseguire l'interesse generale, chiamando a svolgere ruoli adatti i diversi soggetti partecipi del processo, per mezzo di una valutazione bilanciata degli apporti, lavorando sulle opportunità di ricucitura, integrazione e convergenza di interessi e ruoli.

Tale insieme di criteri fa in modo che il singolo obiettivo non possa affermarsi nel senso monovalente assunto in passato, cioè tramite il richiamo a vincoli funzionali dal contenuto espropriativo, a vincoli conformativi, alla formazione delle rendite. Il singolo obiettivo, invece, deve essere correlato agli altri scopi in modo consapevole, facendo sì che la relazionalità tra le categorie assuma un ruolo fondamentale, al posto della rigorosa separazione tra le stesse, in modo da promuovere la strumentazione finalizzata all'uso del suolo. In termini legislativi, questo significava anche aprire le disposizioni del piano urbanistico all'attestazione di conferma, ricavata

[7] *Ivi, p. 22.*
[8] *Ibidem.*

dalla verifica della distribuzione dei vantaggi e svantaggi collegati alla decisione di uso del suolo, e dalla verifica delle procedure e tecniche assunte dal progetto di uso.

La ricerca di nuove regole faceva riferimento a quelli che possono essere ritenuti i fondamentali obiettivi per la verifica della validità dell'ipotesi perequativa annunciata, nonché espressione di finalità generali. Tali obiettivi corrispondono alla proprietà del suolo, pubblica e privata, la perequazione tra gli interessi collegati all'uso del suolo stabilito con il piano, l'efficacia delle disposizioni attuative. Secondo Forte, la problematica della rendita costituiva un necessario riferimento dell'ipotesi, ma nella consapevolezza della necessità di promozione di strumenti plurimi, spaziali e fiscali, in modo da perseguirne il controllo, in conseguenza della sua immanenza[9].

Le nuove regole perequative dovevano svolgere anche il compito di rendere la proprietà immobiliare indifferente alla destinazione di uso del suolo promossa mediante il piano urbanistico. La soddisfazione della domanda di spazio socializzante mediante l'uso del suolo appariva una necessità culturale e amministrativa, avente lo scopo di interpretate il ruolo della città, intreccio complesso di attività, aspirazioni, integrazioni tra natura e artifici. Questi due obiettivi, secondo Forte, poiché significativi, andavano raccordati, collegando l'aspirazione dell'equità distributiva con le opportunità di negoziazione tra categorie, principi, e fenomeni. In tale ispirazione al confronto e ricucitura bisogna ricercare la novità dell'elaborazione sulle regole perequative svolta dalla commissione.

Forte individuava diverse dimensioni all'interno della perequazione: innanzitutto il soddisfare con efficienza ed efficacia la domanda di vivibilità che la popolazione della aree urbane esprimeva, con riferimento alla crisi che aveva investito i servizi fondamentali che spettano alla gestione urbanistica, come la sicurezza, la mobilità, l'igiene, il decoro, oltre che in riferimento al mercato per l'acquisizione delle risorse; poi il rendere compatibile la domanda riguardante il il bisogno di vivibilità col la crisi finanziaria della pubblica amministrazione e dello Stato, e quindi con il costo di produzione dei servizi, che era diventato attuale mediante la nuova attenzione che gli statuti comunali avevano dato alla partecipazione, all'efficienza e alla trasparenza; infine ridare incisività allo stato sociale, attraverso rigore gestionale delle politiche solidaristiche, cogliendo anche per quanto riguarda i servizi urbani la domanda non convenzionale dei soggetti sociali[10].

Per quanto riguarda i caratteri dell'ipotesi perequativa proposta dall'Inu, Forte sottolinea come le regole, nell'ambito della promozione dell'indifferenza della proprietà immobiliare rispetto al piano, delineassero la corretta corrispondenza tra l'omogeneità dell'edificabilità e le condizioni omogenee rilevate nei suoli urbani, opportunamente classificati (perequazione dell'edificabilità).

---

[9] *Ibidem.*
[10] *Ibidem.*

Nell'ipotesi perequante, la socializzazione dell'uso era considerata un necessario requisito integrativo per la connotazione dell'edificabilità del suolo. Si riteneva che nella fase storica che stava attraversando le città nella globalizzazione dei rapporti, regole chiaramente enunciate e comprensibili, e per tale motivo generalizzanti, dovessero sostituire l'esproprio generalizzato, messo in pratica precedentemente per l'attuazione del piano. "Le regole generalizzanti dovrebbero caratterizzare quindi le specifiche condizioni immobiliari, e queste condizioni vanno ricondotte alle fondamentali articolazioni che si riscontrano nell'insediamento, ovvero l'ambito dei diritti immobiliari conformati, ivi compresi anche il patrimonio ambientale e culturale tutelato; e l'ambito dei diritti immobiliari indefiniti e da negoziare"[11]. Le classificazioni della condizione di suolo articolavano le principali categorie negli ambiti consolidati della conservazione mirata; in quelli in cui si impone l'istanza della trasformazione per invecchiamento dei modi d'uso, e riqualificazione ambientale, in quelli caratterizzati dall'espansione, laddove questo bisogno appare ancora da praticare, in quelli infine della permanenza degli usi agricoli, forestali, pascolivi.

Le regole generalizzanti che interpretavano la conformazione del diritto immobiliare avrebbero dovuto risultare definite nell'elaborazione legislativa, in modo da assicurare equità e trasparenza, oltre che condizioni di legalità, in riferimento alle suddette caratteristiche dei suoli, dando origine ad una meccanica intenzionalmente semplice, al fine di incidere sulla corretta gestione. La perequazione tra interessi e valori avrebbe dovuto caratterizzare l'urbanistica della trasformazione, mantenendo la possibilità di ricorrere all'esercizio delle modalità pubblicistico espropriative nelle aree della conservazione mirata, ed eventualmente nella espansione insediativa, nell'eventualità che le modalità perequative avessero dovuto risultare impraticabili nella decisionalità urbanistica operativa comunale.

La perimetrazione di ambiti oggetto di trasformazioni d'uso avrebbe dovuto dedursi dalla corretta classificazione in termini giuridici e posizionali dei suoli, formalizzando nel loro contesto la procedura di accordo tra titolari del diritto di proprietà. Per tale obiettivo, veniva indicato come strumento un aggiornato istituto del "comparto", già previsto dall'art. 23 della L. 1150/42, nella cui configurazione, in base alla comunione di interessi perseguita mediante il conferimento volontario o sollecitato delle risorse, si riscontra la continuità con l'unità di suolo, strumento essenziale per il perseguimento della socializzazione della rendita.

L'idea proposta era quella del riconoscimento ai suoli formanti il comparto di un'intensità media di utilizzazione volumetrica, che generava e definiva i vari diritti di edificazione. Tale volume teorico doveva essere ripartito tra i soggetti titolari dei diritti proprietari sulla base del criterio di proporzionalità alle superfici, generando il diritto immobiliare del singolo proprietario.

[11] *Ibidem.*

Tale diritto doveva materializzarsi, mediante il piano urbanistico operativo, in aree diverse da quelle originarie di proprietà, mettendo in risalto il ruolo della ricerca sulla qualità formale e gestionale del progetto di piano. La collocazione nello spazio delle volumetrie attuabili era condizionata per mezzo di destinazioni d'uso previste nel piano operativo del comparto. Era stato proposto di individuare, tramite regole generalizzate, due principali categorie di suolo, cioè quella da attribuire gratuitamente al demanio comunale, dopo averne curato l'acquisizione dell'idoneità urbanizzativa, e quella da concedere in uso al privato. Sempre in base alla proposta dell'Inu, gli indicatori di uso che interpretavano le regole avrebbero dovuto perseguire l'aumento della condizione di verde nell'urbano, anche in veste di superficie fondiaria permeabile di proprietà privata.

L'ipotesi dell'Inu era basata sulle esperienze intercorse nella formazione di piani urbanistici degli anni Novanta, e non necessitava di innovazioni legislative significative in quanto a complessità, con il suggerimento dell'innovazione del regime immobiliare tramite adattamenti parziali del corpo normativo della L. 1150/42[12].

L'utilizzo di indicatori d'uso monetari e di regole unitarie volte a disciplinare l'uso dei diritti edificatori e la socializzazione del suolo a parità di condizioni giuridiche e delle aree, aveva l'obiettivo di perequare non solo tra le proprietà del luogo, ma più in generale di promuovere una perequazione generalizzante tra le città. La concretezza esplicita dei parametri caratterizzanti la regola la regola generalizzante intendeva rispondere anche all'istanza di precisazione, trasparenza, chiarezza, solarità, volta a arginare la fumosità, la verbalità, l'indefinizione[13].

Nella proposta, l'intensità media di uso del suolo, prescelta e verificata attraverso le sperimentazioni, sembrava idonea a interpretare l'allora valore immobiliare dei suoli nelle aree della trasformazione urbanistica delle principali città, e in questo senso è adatta a compensare la diminuzione patrimoniale conseguente alla cessione gratuita della superficie territoriale ad uso pubblico, oltre al costo di investimento necessario per assicurare l'idoneità urbanizzativa delle superfici ad uso pubblico, dovendo essere posto anche tale capitolo del costo di investimento a carico dei privati.

Con l'ottenimento della socializzazione degli usi, unitamente alla produzione mirata di beni commercializzabili da parte dei privati si poteva ritenere raggiunto l'obiettivo dell'equità perequante l'interesse pubblico derivante dalla socializzazione del capitale fondiario, e l'interesse privato, assicurando comunque la decisione urbanistica le condizioni per il successo nel mercato

[12] *Ivi*, p. 23.

[13] *Ibidem*.

dell'intervento di trasformazione urbanistica[14]. L'efficienza assunta come riferimento delle regole doveva assicurarne l'efficacia attuativa.

Mediante l'equivalenza dei valori immobiliari delle unità di proprietà del suolo, in seguito alla ripartizione del credito immobiliare operata per mezzo di criteri di proporzionalità alle superfici dei singoli valori catastali, la regola suggerita dall'Inu perseguiva l'indifferenza del proprietario alla decisione d'uso, nel perimetro dell'ambito che costituisce il comparto. In questo modo si ricercava equità degli interessi dei privati all'interno del comparto stesso. Tali condizioni possono generare qualità della forma dell'insediamento per via delle molteplici opportunità di configurazione morfologica e funzionale, unitamente alla mancanza di rigidezza degli interessi privati.

Come riconosceva Forte, tuttavia, sussistevano problematiche (di natura procedurale, fiscale, spaziale) nella proposta perequativa dell'Inu; egli tuttavia vedeva possibili soluzioni nell'innovazione legislativa o nell'accuratezza del progetto del piano urbanistico[15]. Sempre in base alla proposta dell'istituto, il modello perequativo avrebbe dovuto essere limitato alle aree della trasformazione, con l'integrazione delle opportunità praticate a lungo in passato e fondate su soluzioni pubblicistico espropriative.

Su tale base è stata dedotta la definizione dei criteri e delle regole perequative proposte dalla commissione Inu sul regime immobiliare, per quanto concerne le aree di trasformazione, a contenuti intensivi o estensivi, situate in differenti contesti territoriali.

Dal dibattito del XXI Congresso INU di Bologna emersero diverse implicazioni dell'ipotesi perequativa.

Per quanto riguarda le implicazioni economiche, un ruolo centrale all'interno del dibattito è stato svolto dall'attenzione alla rendita fondiaria assoluta e differenziale, alla sua formazione, al rapporto con il valore d'uso che deriva dal piano urbanistico, al ruolo che la perequazione avrebbe potuto svolgere nel riconsegnare al pubblico i benefici derivanti dall'estensione delle rendite e nel suggerire al mercato immobiliare il ruolo che avrebbe potuto svolgere nel contenimento della rendita[16].

In tale ambito si richiamava l'origine della conformazione edificatoria dei suoli urbani. Si affermava, infatti, che tale conformazione fosse conseguente all'esercizio proprio della pubblica amministrazione della funzione di pianificazione delle destinazioni d'uso, dai cui deriva il valore di scambio dei beni, e di conseguenza il profitto e la rendita.

---

[14] *Ibidem*.
[15] *Ibidem*.
[16] *Ivi,* p. 24.

Tale osservazione, dato il riconoscimento della variabilità dei beni che costituiscono il mercato, si accompagnava con la consapevolezza di una fisiologica conformazione del valore dei suoli, derivante dalla scarsità di fattori nei settori urbani, da tensioni di mercato, da obsolescenze o altro. Come afferma Forte, tale conformazione peraltro risultava congrua nei pronunciamenti della Corte costituzionale[17].

Il piano urbanistico doveva promuovere decisioni che legittimassero la capacità di utilizzazione edificatoria, e tali decisioni dovevano assicurare il perseguimento dell'interesse generale per il proprio sviluppo urbanistico delle città.

L'attenzione alla perequazione affermava che il riferimento all'interesse generale avrebbe dovuto condurre all'attribuzione di significato all'esistente conformazione del valore immobiliare dei beni nella decisione sull'uso del suolo, in modo da garantirne l'efficacia nel perseguimento dell'obiettivo. Veniva riscontrato, quindi, la comparsa di un possibile differenziale, tra il valore di mercato e il valore virtuale scaturente dalle prescrizioni di uso del suolo, e per esso veniva proposta una negoziazione intellettuale, oltre che amministrativa, mediante l'orientamento del mercato immobiliare. Come scrive Forte: "Dalla constatazione del differenziale consegue la tesi della perequazione definita "verso il basso", raccomandata da Fortunato Pagano, ritenuta praticabile nelle aree della trasformazione, laddove la conformazione edificatoria già si è manifestata, e assai meno praticabile, per carenza di convenienza imprenditoriale, nelle aree dell'espansione"[18]. Appariva la consapevolezza che del fatto che l'ispirazione perequativa coltivasse proprio tale contraddizione, andando alla ricerca di un equilibrio che promuovesse la convenienza imprenditoriale all'investimento, e allo stesso tempo la convenienza pubblica nel sancire la conformazione edificatoria, riscontrata nella socializzazione compatibile del capitale fondiario, decisivo per quanto riguarda la conformazione del valore.

La correlazione tra rendita e mercato aveva attirato l'attenzione sul ruolo che le regole perequative avrebbero potuto assolvere nella costruzione del mercato immobiliare, per mezzo del trasferimento dei diritti volumetrici all'interno dei comparti, a prescindere dal trasferimento della proprietà, mentre in base alla valutazione di Camagni la perequazione presentava condizioni ottimali di applicazione nelle aree dell'espansione urbana. Secondo Forte, tale tesi avrebbe dovuto essere sottoposta a verifica, anche in rapporto ai risultati delle sperimentazioni effettuate, le quali, rilevando la coerenza delle regole perequative nelle aree della trasformazione, rendevano percepibile l'efficacia di una molteplicità di strumenti nel disciplinare l'attuazione del piano nelle zone di espansione.

---

[17] *Ibidem*.
[18] *Ibidem*.

Continua Forte: "Nella tesi di radicioni e Reale, il confronto con il ruolo che ha la rendita nel configurare i poteri nell'urbano, oltre che la struttura spaziale della città, dovrebbe risultare tale da implicare l'esercizio di tutte le strumentazioni di piano nel contenerne la fenomenologia"[19]. Secondo i due autori la generazione delle rendite era espressione delle scelte di investimento per l'attrezzatura della città nel suo complesso. Tra queste, si riteneva di rilievo l'integrazione tra pianificazione dei trasporti e piano di uso del suolo, poiché la formazione della rendita possiede caratteristiche fisiologiche e reagisce ad assetti che hanno effetto sulle tensioni esistenti tra la distribuzione della domanda e il piazzamento delle offerte. Si riteneva altrettanto rilevante il ruolo della fiscalità nel colpire la rendita, in base all'assunto che un nuovo regime dei suoli non dovrebbe essere avulso da questo tipo di problemi, e da questa valutazione derivava l'allontanamento delle ipotesi proposte dall'Inu. Tale interpretazione caratterizzava molte delle tesi critiche enunciate all'ipotesi perequativa. Le motivazioni sopra esposte confermavano la validità delle tesi sostenute dall'Istituto per quanto riguarda il rilancio della programmazione nazionale e della pianificazione dell'attribuzione regionale delle opportunità di crescita, riferimento teorico degli strumenti interregionali di contenimento delle rendite e secondo Forte, apparivano ancora più valide prendendo in considerazione il divario regionale tra nord e sud[20].

Occorre comunque segnalare che le tesi dedotte dalla funzione della rendita tendono a far coincidere obiettivi diversi, come l'equità nel distribuire la rendita, e l'efficienza e l'efficacia, richiamo iniziale della regola perequativa proposta. In ogni caso, in riferimento alle decisioni di uso del suolo, le suddette motivazioni non riuscivano a indebolire la richiesta di correttezza che sembrava necessaria per garantire traguardi innovativi nell'efficace attuazione dei piani, obiettivi resi necessari dalle distorsioni che pesavano sulla vivibilità. Anche a questo bisogno si legava la proposta di adozione dello strumento perequativo.

Le sopraccitate osservazioni ridavano senso al riferimento tributario dei classici dell'economia fondiaria, considerato strumento essenziale nel ricondurre al pubblico il plusvalore non derivante dal lavoro.

In questa prospettiva andava la tesi di Claudio Malacrino, avendo egli riscontrato l'inefficacia delle regole suggerite dalla commissione nelle aree inedificabili ad elevato valore paesaggistico, e sul patrimonio diffuso storico[21]. Da tale considerazione derivava la richiesta per la ricerca di efficaci strumenti abili nel ricondurre la rendita nelle casse dello Stato e dei comuni. Ciò anche per mezzo forme di imposizione tributaria locali, da sperimentare proprio a partire dalle

[19] *Ibidem*.

[20] *Ibidem*.

[21] *Ibidem*.

previsioni perequative dei piani urbanistici. Nell'attenzione al locale si riscontrava l'opportunità della disaggregazione spaziale come riscontro della diversificazione della rendita da tassare, e in questo senso appariva attuale la fiscalità riferita alla spazialità della sub unità amministrativa, nella fattispecie il quartiere, nonché l'adeguamento dell'omogeneità che la caratterizzava tramite il contributo di miglioria applicato su basi areali.

Tuttavia, secondo Forte, le tesi ricardiane sul ruolo della fiscalità non riuscivano a risolvere il nodo che ha caratterizzato la fiscalità sperimentata dedotta dalle opportunità della gestione urbanistica, che si era caratterizzata per la chiarezza dell'origine del tributo e la sospettosa destinazione dei ricavi, sulla cui constatazione si era consolidata la percezione dell'inefficacia attuativa della procedura tributaria, condotta su basi finanziarie[22]. In tal senso, sempre secondo l'autore, occorreva richiamare la dimensione tributaria della strumentazione perequativa, operata per mezzo della socializzazione della rendita, fisiologicamente generata, e considerata utile allo scopo della qualificazione insediativa. Per Roberto Camagni, la fiscalità appariva come unico strumento idoneo per il conseguimento del recupero degli incrementi di valore del patrimonio immobiliare esistente, i quali configuravano la rendita differenziale generata dall'intervento pubblico territoriale e che allora non risultava colpita da forme di imposizione.

Giuseppe Piazza, criticando la capacità dell'ipotesi perequativa di risultare equa, aveva ricordato come la solvibilità dei costi di produzione che contengono la rendita non fosse da tutti, con riferimento all'implicazione economico-sociale sui ceri non solvibili del prezzo di commercializzazione di beni congruo con la privatizzazione degli oneri della qualità insediativa, derivante dall'adeguata dotazione di capitale fisso e sociale. Da questa prospettiva Piazza proponeva le prospettive innovative che avrebbero dovuto essere perseguite e che dovrebbero essere basate sul riconoscimento al suolo del del giusto compenso; assegnando all'impresa il profitto e il rientro nei costi industriali di produzione; al comune, tramite le tariffe, il rientro degli investimenti per gli usi sociali e infine allo Stato per mezzo della fiscalità la rendita sui suoli. La possibilità dell'adozione della contabilità urbana conduceva all'applicazione delle tecniche di valutazione e stima, praticate nella sperimentazione.

I lineamenti dell'imprenditoria operante nella produzione insediativa assumevano un ruolo rilevante nella riflessione riguardante la capacità di interpretare con efficacia la prospettiva perequativa del soggetto privato[23]. I primi anni Novanta avevano messo in evidenza le insufficienze dell'imprenditorialità pubblica, sia nella gestione dell'esteso patrimonio, sia nella promozione dell'intervento. Inoltre, il mercato immobiliare vedeva la presenza diffusa della piccola e media impresa privata, anche a base cooperativa, e tale caratteristica sembrava da

[22] *Ibidem.*
[23] *Ivi,* p. 25

collegare alla novità derivante da impegni attuativi di rilievo dimensionale, propri dell'ipotesi perequativa.

Forte riteneva che la corretta deduzione dalla classificazione alla prescrizione, oltre al possibile ricorso a procedure o perequative socializzanti nel mercato, o pubblicistico espropriative, o tributarie nella conservazione, in questa pluralità di opportunità che si prospettavano venisse tracciato l'itinerario adatto a risolvere le problematiche sul controllo della rendita.

Per quanto riguarda le caratteristiche regionali, si segnalavano quelli inerenti l'abusivismo edilizio, il fabbisogno sociale pregresso e il recupero del patrimonio edilizio.

Forte segnalava come stese parti dei tessuti insediativi di significative regioni fossero state realizzate in condizioni di abusivismo. La situazione gli appariva di eccezionale gravità, con la produzione edilizia abusiva ulteriormente rafforzata, in quegli anni, conseguentemente all'annunciato nuovo condono edilizio, che avrebbe aggravato ulteriormente le situazioni di diffusa inidoneità insediativa[24]. L'abusivismo edilizio aveva assunto il ruolo di reale fattore ostacolante per la formazione e corretta gestione del piano urbanistico, sia strutturale sia operativo. Forte si auspicava, di conseguenza, che i governi comunali coltivassero le procedure che consentissero di agire con decisione per fermare la produzione di edilizia abusiva; e che il progetto del piano urbanistico promuovesse proposte finalizzate a risolvere le contraddizioni riscontrate nell'uso del suolo, tra cui, di eccezionale rilievo, gli insediamenti abusivi.

Continua Forte: "Il danno arrecato sussiste, appare di grande entità, ed il piano urbanistico deve formulare indirizzi progettuali e gestionali, tali da incidere nel contenere il danno. La vastità del danno suggerisce di promuovere la definizione di un'articolazione normativa, da assumere nella formazione del progetto del piano, con riferimento al patrimonio abusivo"[25]. Sembrava coerente l'adozione, nei confronti degli interventi abusivi, di una strategia differenziata, successivamente alla localizzazione dell'opera abusiva. Per quanto riguarda gli interventi abusivi, edificati nel perimetro delle componenti ambientali per le quali si promuove la tutela integrale o mirata, Forte suggeriva il ripristino dello stato dei luoghi, ovvero la demolizione dell'opera abusiva, in seguito alla rilevazione, da parte del piano urbanistico, delle suddette opere come detrattori ambientali.

Per quanto riguarda interventi abusivi, attuati nel perimetro di aree di piano oggetto di riqualificazione, Forte suggeriva una verifica del danno arrecato da parte del piano, mirando a una monetizzazione[26]. Tale pratica avrebbe dovuto costituire un prerequisito per il rilascio in concessione di sanatoria, in seguito all'approvazione del progetto di PRG in tal senso, il progetto

[24] *Ibidem*.
[25] *Ibidem*.
[26] *Ibidem*.

di piano urbanistico dovrebbe configurare la procedura tecnica, che permetta di formalizzare e stimare l'ammontare del danno. Tramite tale procedura, si sarebbe dovuta perseguire la perequazione di obiettivi, stabiliti in atti amministrativi derivanti da piani e progetti, proposti anche da privati. Gli atti tecnici avrebbero dovuto consentire il perseguimento dell'idoneità insediativa, mettendo a carico dei privati abusivi il costo della messa in atto degli interventi, da svolgere sotto il controllo tecnico dell'amministrazione comunale; oltre alla dotazione di capitale sociale fondiario, mediante la cessione gratuita di superfici da porre ad uso pubblico. La monetizzazione del danno avrebbe dovuto assumere il ruolo di prelievo tributario nei confronti dell'origine della rendita, assoluta o differenziale, e risultare di entità rilevante.

Nella proposta dell'Inu, un ulteriore campo di applicazione della proposta perequativa nella pratica del piano nelle regioni meridionali sarebbe dovuto essere quello della soddisfazione dell'intenso bisogno di spazi socializzanti gli usi del suolo[27]. Con questo concetto, Forte faceva riferimento all'inefficacia delle disposizioni di cui al Dm. 1444 del 1968, e proponeva di rivolgere il contenuto del piano alla regolamentazione dell'idoneità delle costruzioni, ottenuta per mezzo della socializzazione della rendita, operante nella formazione del prezzo di vendita del lotto fondiario normato mediante il piano. La socializzazione della rendita, in questi casi, corrispondeva ad un'aliquota dei costi stimati per l'urbanizzazione accurata, perseguita di proposito tramite la regolamentazione della trasformazione, servendosi del piano urbanistico generale, ad attuazione diretta o indiretta.

Un ulteriore campo di applicazione era stato riscontrato nel recupero del patrimonio edilizio esistente. Forte ricordava, infatti, come negli interventi post sismici si fosse collegato il recupero urbanistico all'espansione insediativa, per mezzo della permuta, e sosteneva che il richiamo alla complessità manifesta la necessità di un orizzonte ampliato, per quanto riguarda la percezione delle potenzialità dello strumento perequativo.

Nelle ricerche svolte dall'Inu per quanto riguarda la perequazione urbanistica, un ruolo importante veniva ricoperto dal contributo alla verifica di conformità del piano appartenente alla disciplina economico-estimativa. Tale dimensione era stata considerata fin dai primi approcci svolti dalla commissione, in continuità con l'approccio analitico-valutativo delineato dall'Inu per l'approfondimento della proposta Cutrera per la riforma del regime immobiliare. Secondo Forte, l'efficacia attuativa che si ricercava con le regole perequative rendeva coerente il richiamo alle discipline estimative, in riferimento alla stima dei costi di urbanizzazione e infrastrutturazione, sia per quanto riguarda i metodi che nei riferimenti storici. Nell'esperimento sui suoli ex Ilva, ad esempio, era stata posta l'attenzione sull'analisi finanziaria, come metodologia per la ricerca

[27] *Ibidem*.

dell'equilibrio tra ricavi e costi dedotti dalle modalità d'uso. Tale metodologia era correlata alla desiderata applicazione delle metodologie mirate alla valutazione della natura distributiva del suolo, di cui ai metodi di valutazione quali-quantitativa[28]. Come spiega Forte: "Su tale argomento significativo si è rilevato il contributo di Rocco Curto e Marco Simonotti, nel corso del Convegno di Torino, ripreso nell'intervento di Elena Fragonara. A venti anni da quell'intenso dibattito sul ruolo delle differenti metodologie di valutazione del piano urbanistico, che si svolse nella dialettica tra sostenitori dell'apporto dei metodi di soglia, e sostenitori di altre tecniche, si può ritenere che la valutazione ha acquisito sufficiente maturità, per affermare la necessità da parte di cultori dell'economia di una più esauriente comprensione dei requisiti del piano d'uso del suolo, onde ricondurre alle necessità di questa categoria della progettazione le opportunità presenti nella tecnica valutativa."[29]. In tal senso egli auspicava l'affermarsi dell'attenzione su metodologie meno sminuite dal giudizio soggettivo nella pratica valutativa di piani fortemente condizionati dalla caratteristica previsionale del bilancio economico; oltre al consolidarsi dell'attenzione al costo della componente insediativa, e al metodo di stima della idoneità insediativa di fattori urbani complessi.

Per quanto riguarda le implicazioni giuridiche dell'ipotesi perequativa, Forte fa riferimento alle osservazioni formulate da Fortunato Pagano riguardanti diversi aspetti della proposta, ed rappresentativi dei differenziati paradigmi che diversi interlocutori trattarono nell'esamina de contenuti delle tesi. I modelli cui sembrava opportuno rivolgere l'attenzione riguardavano la questione istituzionale, sul rapporto tra principi e prativa, sul rapporto tra piano, rendita e conformazione edificatoria, sui possibili regimi immobiliari differenziati e infine sulla dimensione ecologica nel piano urbanistico. Scriveva Forte: "In generale la trattazione dei paradigmi non incide sulla validità della ipotesi perequativa di valori e di interessi. Si Conviene che il piano urbanistico deve enunciare le regole generalizzate, atte a realizzare la perequazione tra le proprietà immobiliari direttamente interessate dalle trasformazioni urbane ed ambientali."[30]. Egli auspicava, inoltre, una meccanica di esercizio diversa da quella che la commissione aveva ritenuto di sperimentare e di proporre.

Per quanto riguarda le implicazioni istituzionali dell'innovazione legislativa riguardante la perequazione, in riferimento alle modifiche da introdurre nella legislazione statale nella stagione della transizione, Forte segnalava come l'argomento assumesse rilievo[31]. Esso traeva origine dall'individuata possibilità di fondare la conformazione del nuovo regime immobiliare, di cui è

[28] *Ibidem*.
[29] *Ibidem*.
[30] *Ivi,* p. 26.
[31] *Ibidem*.

espressione la regolamentazione perequativa dei valori e degli interessi, sulla pari responsabilità dei ruoli dello Stato e delle regioni. Se l'innovazione avesse promosso la legge quadro che stabilisse i principi riguardanti il regime degli immobili, allo stesso tempo sarebbe comparsa la prospettiva del prospettarsi all'attenzione delle regioni delle disposizioni regolamentanti all'atto pratico la pratica della perequazione, derivanti dai principi.

In questa prospettiva, Forte comprendeva l'osservazione di Pagano, quando tendeva a spostare l'attenzione sui principi, tenendo meno in considerazione il ruolo degli indicatori, ai quali invece si era assegnato un ruolo fondamentale nella proposta perequativa dell'Inu, e nella successiva sperimentazione, in modo da renderla comprensibile e trasparente nella procedura, caratteristica che secondo Forte non andava trascurata in un'ipotetica nuova legge: "Se gli indicatori infatti specificano la meccanica dell'ipotesi, principi ne traducono la teoria. La distinzione tra teoria e pratica potrebbe così guidare la riflessione"[32]. Tuttavia, l'esercizio della pratica dedotta dalla sperimentazione aveva permesso di ottenere l'apprezzamento dell'elaborazione tecnica, secondo l'autore si sarebbe dovuto recepire la sollecitazione di fortunato correlando tali dimensioni, anche per quanto riguarda la difficoltà di riscontrare connessioni tra principi, senza l'ausilio di concreti indicatori. L'appello alle sinergie derivava da numerosi punti di vista necessari per la costruzione della valutazione dell'ipotesi proposta, e che avrebbero dovuto essere colte come alternativa alla deduzione conseguente dall'obiettivo unico e totalizzante.

Inoltre, il richiamo alle sinergie si rivelava da ciò che si sarebbe potuto considerare un fattore di ispirazione dell'ipotesi enunciata. La perequazione veniva coltivata in base alla compatibilità tra obiettivi riguardanti la distribuzione della rendita tra socializzazione e privatizzazione, con la promozione della più forte socializzazione in quelle zone in cui si presumeva l'accentuazione dei fenomeni di rendita dei suoli. La fiscalità, concretizzata nella socializzazione dedotta dalle caratteristiche dei fenomeni di rendita, sembrava quindi essere fonte di ispirazione dell'ipotesi di Pagano.

In questo senso, la speranza di dedurre dalle specificazioni delle condizioni locali i concreti rapporti perequativi sembrava in accordo con il ricorso a indicatori differenziati, non univoci, e tale richiamo integrava l'osservazione riguardante le diverse domande espansive che si ritrovano nelle componenti territoriali del paese.

Ancora Forte: "Questa dinamicità auspicata della pratica non è da sottovalutare, e l'utilità delle procedure conseguenti traspaiono appunto dalla sperimentazione sui suoli ex Ilva, nella quale la dinamizzazione dell'esperimento simulativo si è perseguita formulando alternativi indici di

[32] *Ibidem*.

edificazione territoriale, crescenti fino alla soglia di equilibrio, e altresì alternativi costi del suolo, necessario riferimento della soglia di equilibrio"[33].

Comunque, tale sollecitazione alla giusta corrispondenza per mezzo di procedura dinamiche, secondo l'autore, doveva suscitare preoccupazioni di altro tipo, derivanti proprio dalla difficoltosa regolamentazione del funzionamento intravisto. In questo senso, non bisogna sottovalutare l'esperienza svolta dall'Istituto durante l'approfondimento delle implicazioni della legge Cutrera, dove l'indice convenzionale permetteva teoricamente di stimare l'attribuzione alla collettività della maggiore edificazione eventualmente stabilita dai piani urbanistici, mediante pagamento del controvalore ai comuni, che invece nella pratica consentiva un meccanismo così complesso da gestire che spinse l'Inu a sperare che venisse accantonata[34]. Se da una parte occorreva apprezzare la velocità, dall'altro la concreta sperimentazione della velocità di gestione, il bisogno di trasparenza, di semplificazione gestionale, in un ambito di complessità comunque collegate alle diverse dimensioni del piano urbanistico, tali valutazioni condussero la commissione a preferire un'ipotesi enunciata in modo rigido, la quale, agli svantaggi della rigidità equipara i benefici della chiarezza interpretativa e dimostrativa.

Nelle osservazioni, Pagano apprezzava l'attenzione ecologica della proposta, che si manifestava attraverso efficacia della naturalezza per quanto riguarda la morfologia della città. Anche se la dimensione ecologica di contenuto fondante va ritrovata nella capacità del piano di preservare le destinazioni agricole del suolo in atto sul territorio.

Su tali basi, Forte si auspicava che il regime dell'edificazione nell'area dell'espansione risultasse diverso da quello della trasformazione a connotati intensivi o ambientali. Secondo l'autore, infatti, le aree dell'espansione non dovevano essere assimilate a quelle della trasformazione, poiché in quest'ultime la conformazione edificatoria non è ancora stata avviata. Il regime immobiliare nelle aree di espansione, quindi, avrebbe dovuto caratterizzarsi in termini differenti da quello promosso nelle aree della trasformazione, cioè meno favorevole per la proprietà di quello della trasformazione.

La scelta di due regimi diversi, quindi, sarebbe stata equa a causa del differente trattamento di situazioni diverse. Tale osservazione doveva essere presa come raccomandazione, ma non fondamentale, poiché l'ispirazione perequativa dinamica, tecnicamente riconvertita, avrebbe dovuto assicurare la compatibilità tra socializzazione, costo, e profitto, anche nel regime della espansione, se governato da regole perequative. "Tale appare il richiamo proposto dall'amministrazione comunale di Sesto Calende […], che peraltro ricorda come sia da coniugare

[33] *Ibidem*.
[34] *Ibidem*.

l'esigenza di snellezza con quella della trasparenza nella procedura di approvazione del piano operativo"[35].

Successivamente, Forte discute della questione della reiterabilità del vincolo nel piano operativo: "Il contributo di Pier luigi Mantini al Convegno di Milano e Torino ha consentito di evidenziare taluni nodi significativi nella procedura perequativa, con riferimento alla condizione dei vincoli, connessi al contenuto della nuova forma di piano delineata nella proposta Inu, fondata sul piano operativo di breve periodo"[36].

In tale prospettiva viene confermata la correlazione tra le regole perequative, i livelli e il contenuto del piano, e le implicazioni derivanti, in riferimento all'incidenza della prescrizione di uso del suolo.

Mantini, nella simulazione dell'effetto del tempo, aveva evidenziato come decadesse il vincolo di destinazione allo scadere del periodo di validità del piano operativo. Il piano comunale operativo finalizzato all'attuazione poneva vincoli e misure di salvaguardia cogenti, riguardanti gli usi potenzialmente pubblici del suolo, durevoli per quattro anni. Tuttavia, egli evidenziava come il vincolo decaduto potesse prorogato dall'amministrazione che sarebbe seguite nel quadriennio successivo. Per tale ipotesi di continuità, Mantini non aveva riscontrato possibili contrasti con la legislazione che disciplinava lo stato di vincolo.

Tuttavia, si rendeva possibile una discontinuità attuativa, nel caso in cui venissero modificate le ipotesi programmatiche dell'amministrazione locale. La questione non appariva, allora, adeguatamente delineata, nonostante fosse necessaria un'accurata disamina, per le implicazioni riguardo le decisioni d'uso del suolo di contenuto pluriennale, coinvolgente molteplici interessi di soggetti plurimi. "La discontinuità appare sempre incongruente allorquando si sono ratificati diritti e sancite decisioni di investimento, e la sua validità dovrebbe venire attestata da specifiche valutazioni, di ruolo adeguato"[37]. Tale cautela sembrava necessaria nel contesto dei tempi soliti di materializzazione dei piani attuativi. A tal proposito, l'autore ammetteva un eventuale discontinuità solo nel caso in cui si facesse ricorso a procedure sanzionatorie dell'inefficacia del procedimento attuativo già deliberato, dopo averne riscontrato la non coerenza con quanto convenuto tra i soggetti sottoscrittori del patto di attuazione. Forte, infatti, riteneva fondamentale il riconoscimento del requisito della certezza e irrevocabilità del patto sottoscritto, trattandosi si utilizzo di ingente patrimonio di risorse, in tempistiche adeguate ai programmi di lavoro validamente proposti e vagliati[38].

---

[35] *Ibidem*.
[36] *Ibidem*.
[37] *Ibidem*.
[38] *Ivi,* p. 27.

Nella trattazione proposta dal prof. Mantini, aveva assunto rilievo la questione della natura intrinseca delle caratteristiche tali da indurre a riconoscere in uno specifico luogo il requisito dell'edificabilità. Si sarebbero dovuti riconoscere requisiti concreti e riscontrabili per la dichiarazione di edificabilità, e in tale direzione egli aveva richiamato lo schema di regolamento predisposto per lo snellimento dei procedimenti di espropriazione, tra i provvedimenti di semplificazione amministrativo, in seguito non approvato. Secondo Forte, la questione era di grande rilievo, poiché sanciva la corrispondenza tra classificazione dei suoli e i regimi immobiliari di pertinenza[39].

Le difficoltà proprie delle procedure di conferimento avevano sollecitato il richiamo alla semplificazione delle procedure di negoziazione tra i soggetti titolari di diritti nell'ambito del "comparto", con il fine di raggiungere l'accordo necessario per l'efficienza dell'intervento. In tale prospettiva, la fiscalità avrebbe potuto un elemento finalizzato all'esercizio della negoziazione.

Infine, ritroviamo un significativo richiamo alla necessaria attenzione da prestare alla norma transitoria, che avrebbe dovuto assicurare la continuità tra la precedente elaborazione del piano, e quella che si sarebbe definita con la nuova elaborazione legislativa.

Per quanto riguarda le implicazioni fiscali dell'ipotesi perequativa dell'Inu, Forte riportava le disamine svolte dal prof. Franco Osculati. Tra le valutazioni esposte dallo stesso, il primo considerava fondamentale quella che considerava l'opportunità intrinseca allo strumento tributario nel colpire l'utilizzo improprio del reddito immobiliare, e nel promuovere quindi l'efficienza del sistema stesso[40]. Nell'eventualità di costituzione di aree di piano, si riteneva che la mancata assegnazione nella costituzione del comparto avrebbe potuto configurare un utilizzo improprio del reddito immobiliare, che in quanto tale, avrebbe potuto diventare soggetto di imposizione tributaria di specifica intensità. In tal senso era stato proposto il ricorso all'Ici (Imposta Comunale Immobili). Un'altra possibilità era quella dell'esonero dalla tassazione appena menzionata, a causa del conferimento delle proprietà alla comunione sancita nel comparto, in modo analogo con quanto avveniva per i terreni agricoli svantaggiati di comunità montane. Poiché, all'epoca, il gettito di tale imposta, per quanto riguarda i suoli urbani, appariva modesto, la riformulazione di imposta di natura patrimoniale avrebbe potuto costituire riferimento di innovazione legislativa. Per quanto riguardava l'Ici, l'eventualità della disgregazione degli ambiti urbanistici di applicazione avrebbe potuto garantire maggiore efficacia all'imposizione mediante incentivazione aggiuntiva dei beni soggetti ad usi idonei.

Per quanto concerne il soggetto legittimato alla verifica di adeguatezza del valore immobiliare, Forte suggeriva la conferma dell'ufficio tecnico erariale, con conseguente

[39] *Ibidem*.
[40] *Ibidem*.

rafforzamento, allo scopo di evitare "le ombre proprie a vischiosità in campi delicati di valutazione finanziaria e tributaria"[41]. Aspetto non da meno, era quello riguardante la costruzione tecnica della fiscalità, che avrebbe dovuto essere correlata alla procedura generante i diritti di edificazione, riferimento del plusvalore. Nel dibattito che si era tenuto durante il Convegno di Torino, Forte aveva evidenziato come la *comunione* attuata tra beni immobili, che costituivano suoli destinati ad uso insediativo, per mezzo di disposizioni presenti nel piano urbanistico. Riconoscere la condizione di edificabilità, aveva implicazione sul metodo dell'imposizione tributaria. Infatti, la distinzione tra suolo ad uso urbano o edificabile, e suolo ad uso agricolo, forestale o pascolivo, o inutilizzato, collega la classificazione dei suoli, necessaria per la specificazione del regime immobiliare, con la valutazione tributaria, come ricordato nel dibattito da Mantini e Oscultati[42]. Giungere alla comunione implicava l'attivazione di una procedura definibile di contenimento, con annessa implicazione tributaria (tassazione fissa). Procedure mirate all'agevolazione il conferimento, erano da ritenersi necessarie, come già previsto nell'art. 23 della L. 1150/42, e, per assicurare l'efficacia dell'intervento, era da ritenersi auspicabile la formulazione legislativa di più spinte responsabilità al soggetto portavoce della maggioranza degli interessi costituiti riconosciuti nell'ambito.

I soggetti che partecipavano al conferimento avrebbero potuto assumere forma giuridica ricorrendo all'istituto del consorzio di proprietari, ed eventualmente della *società di capitale* che lo rappresenta.

Per mezzo dell'innovazione legislativa connessa alla legge urbanistica si sarebbe potuto richiedere che il piano urbanistico generale registrasse il valore venale dei beni al tempo di deliberazione del piano stesso, antecedenti quindi al livello definito di "conferimento". Per i suoli facenti parte degli ambiti di trasformazione, il valore venale si sarebbe dovuto dedurre dai dati storici e da coerenti valutazioni estimative. Tale valore avrebbe dovuto costituire riferimento del differenziale di valore depurato.

L'unità di valore delle unità di valore di suolo facenti parte dell'ambito si sarebbe dovuta rapportare non solo alla loro estensione, ma anche all'unità di misura costituita dal bene commerciale virtualmente assimilabile, esprimibile per mezzo della superficie di vendita, e quindi attraverso la superficie virtuale netta di pavimento[43]. Forte suggeriva, inoltre, di utilizzare una *tavola delle equivalenze* tra superfici di suolo e superfici commercializzabili, in quanto componente tecnica indispensabile degli strumenti di controllo dell'attuazione, proposti tramite il piano urbanistico generale.

---

[41] *Ibidem*.
[42] *Ibidem*.
[43] *Ibidem*.

La stima del valore venale, alla quale riferire l'imposizione tributaria, doveva necessariamente essere formulata in riferimento alle fasi di costituzione del plusvalore. Tali fasi erano identificabili attraverso gli atti tecnico giuridici necessari per l'attuazione, "[…] quali la configurazione del soggetto societario; il conferimento dei suoli, con scambio dei diritti immobiliari; la formalizzazione della procedura di lottizzazione; la netta enunciazione delle componenti socializzanti l'uso del suolo che ne assicura l'idoneità insediativa, configuranti costi di urbanizzazione; la materializzazione delle superfici commercializzabili, attraverso attuazione degli interventi edilizi"[44].

Il riferimento a correlati amministrativi degli atti tecnico procedurali necessari all'attuazione del piano operativo avrebbe dovuto permettere la scansione dei tempi cui riferire l'imposizione fiscale. La definizione dell'intensità dell'imposizione tributaria avrebbe dovuto risultare congruente con i principi ispiranti le regole perequative, assumendo caratteri non separati dallo scopo riscontrati nell'efficace, efficiente ed equa attuazione della previsione di trasformazione insediativa.

Tale ipotesi interpretativa del ruolo dell'imposizione tributaria aveva conseguenze sull'*intensità* del prelievo, e sulle *modalità* di acquisizione dello stesso. Quest'ultima avrebbe dovuto costituire riferimento dell'innovazione legislativa e contribuire al perseguimento dello scopo della corretta ed equa trasformazione, rendendo praticabile l'intervento equivalente in beni materiali finalizzati alla socializzazione del capitale fondiario. In tale prospettiva, si sarebbe dovuta rendere praticabile sia la cessione di superfici di suolo aggiuntive, da trasferire al demanio comunale, sia l'attuazione di opere di urbanizzazione di carattere sociale, di costo equivalente all'intensità presunta dell'imposta dedotta dalle aliquote.

D'altro canto, l'articolazione in quote dedotte dalle consistenze patrimoniali avrebbe potuto generare la commercializzazione delle stesse, in base al valore venale attribuito nella transazione. Le quote avrebbero potuto quindi determinare ciò che era stato denominato "certificato di credito immobiliare". Secondo Forte, tale aspetto costituiva un'ipotesi di lavoro molto interessante, dal momento che costituiva un tramite tra l'economia immobiliare e l'economia dei beni mobili, riferimento necessario per la vivacità delle transazioni del mercato[45]. Il diritto immobiliare derivante dalla legittimazione del certificato di credito immobiliare avrebbe dovuto essere oggetto di approfondimento dottrinale.

La specificazione legislativa avrebbe dovuto dedurre la consistenza dell'imposizione dal fine proposto, da riscontrare nell'efficacia ed efficienza della decisione di uso del suolo, e in tal senso promuovere imposizione tributaria congruente con il carattere molteplice degli scopi.

---

[44] *Ibidem*.
[45] *Ibidem*.

Sempre in base all'idea di Forte, l'amministrazione pubblica avrebbe dovuto poter partecipare alla fondazione dell'eventuale società di capitale, o nei termini di prevalenza di capitale pubblico (come previsto dalla L. 142/90, capo VII, art. 22), o anche nei termini di capitale di minoranza[46]. Continua Forte: "Una quota fissa le andrebbe sempre riconosciuta, per il ruolo che svolge nel produrre il servizio progettuale e gestionale. La quota dovrebbe risultare commercializzabile, nell'esercizio della responsabilità amministrativa". Anche per quanto riguarda gli aspetti tributari, egli si auspicava la maggior fusione possibile tra gli interessi dei soggetti di natura differenziata, coinvolti nella costruzione delle città. Questo perché le regole perequative, poiché definite in modo chiaro, avrebbero potuto contribuire a soddisfare la domanda di legalità.

Per quanto concerne le implicazioni progettuali dell'ipotesi perequativa, la classificazione del suolo per componenti, in modo da pianificarne l'uso, appariva come una procedura tecnica opportuna, da favorire nella formazione del piano urbanistico generale, e nel successivo piano strutturale, ai fini di una congruente deduzione perequativa.

Tramite l'individuazione su basi oggettive connesse a valori intrinseci presenti nei suoli, ed eventuali caratteristiche estrinseche acquisite dai suoli per effetto di intervento antropico, si sarebbero potute individuare classi di suolo, che raggruppano cioè suoli dotati di caratteristiche analoghe, e che per tale ragione si sarebbe potuto presumere che avessero stime omogenee nelle transazioni commerciali.

A tali classi di suolo si sarebbe potuto far corrispondere la disciplina dell'uso congruente con i valori di origine, e organizzante i diversi modi d'uso, promuovendo un uso anche immobiliare, specifico per le diverse parti, con caratteri comuni in rapporto all'estensione del suolo.

Gli indicatori di controllo venivano proposti come fondamentale riferimento dell'ipotesi perequativa. Gli ambiti di applicazione avrebbero dovuto consentire l'individuazione di unità insediative definite "comparti", si sarebbe dovuta promuovere la redistribuzione dei diritti edificabili, dedotti dal punto di vista redistributivo dalle equivalenze di valore tra superfici territoriali e superfici di beni commercializzabili; dal punto di vista quantitativo dall'indice di densità territoriale; dal punto di vista spaziale dalle ipotesi formali e di articolazione tipo morfologica.

Nella sperimentazione svolta, la commissione aveva proposto la generalizzazione del ricorso a due soli indici di densità edilizia territoriale, un indice di densità per gli ambiti di trasformazione intensiva (0,70 mc/mc), e un indice per gli ambiti di interesse ambientale (0,20

[46] *Ivi,* p. 28.

mc/mq). Nella legislazione urbanistica che ha integrato la L. 1150/42 sono state individuate classi di suolo.

Nella sperimentazione delle regole perequative, erano risultate significative le deduzioni operative suggerite da Stefano Pompei, sulla base dell'esperienza maturata sul campo, in attività di pianificazione urbanistica, particolarmente attinenti alla formazione delle scelte urbanistiche nel piano urbanistico strutturale. In queste esperienze appariva fondamentale la corretta osservazione dei suoli, in modo da assicurarne la corretta classificazione, che dà origine a differenti diritti edificatori. Pompei aveva evidenziato la non opportunità di fare riferimento alle zone omogenee di cui al Dm. 1444/68; oltre alla convenienza del riferimento al *perimetro del centro edificato* di cui alla L. 865/71, alla fascia periurbana riferimento della sentenza n. 5 della Corte costituzionale, e infine al territorio agricolo. Il regime immobiliare da riconoscere alle tre unità immobiliari richiamate era sostanzialmente differenziato.

Per quanto riguarda la classificazione dei suoli, secondo Forte, non si sarebbe dovuto sottovalutare il contributo proveniente dalla L. 431/85 (art. 1), dal momento in cui individuava intere categorie di beni sottoposti a vincolo conformativo di tutela[47]. Tale richiamo ripresentava il ruolo del piano di area vasta nella classificazione del suolo, per via del primato che tutela assume anche nella pianificazione urbanistica (tale scopo caratterizzava anche la L. 1150/42), nella consapevolezza che la natura delle disposizioni appariva determinante nella promozione l'accuratezza delle regole perequative conseguenti al nuovo regime immobiliare, dal momento in cui ci sono dei suoli che per vincoli intrinseci (ricognitivi o conformativi) vanno codificati in sede di piano di area vasta.

Nella prospettiva della classificazione dei suoli, forte ricorda come l'edificazione non rappresenti un sinonimo di urbanizzazione. Le caratteristiche del suolo non urbanizzato permettono di identificarne l'idoneità o inidoneità all'urbanizzazione, sulla base di valutazioni collegate a caratteristiche intrinseche, a costi di opportunità connessi ai modi d'uso potenziali, a caratteristiche acquisibili definibili estrinseche[48].

Si riteneva che la riconosciuta inidoneità totale o parziale all'urbanizzazione promuovesse modi d'uso che non riguardano il carico insediativo territoriale. Di conseguenza, si poteva affermare che la non idoneità incidesse sulla classificazione, finalizzata a scopi perequativi, solo con riferimento all'esclusione dei suoli interessati da ulteriore valutazione. In questo senso l'attività investigativa avente oggetto i beni territoriali assumeva contenuto esplorativo di opportunità, e per questo motivo poteva offrire riferimenti intellettuali alla progettazione del piano urbanistico.

---

[47] *Ibidem*.
[48] *Ibidem*.

Tramite i riferimenti all'urbanizzabilità, si intendeva ribadire che la pianificazione territoriale non si sarebbe potuta limitare al quadro di riferimento regionale. La pianificazione provinciale o metropolitana avrebbe dovuto promuovere la lettura del suolo urbanizzabile, per requisiti intrinseci, con raccomandazioni eventuali, dedotte dall'incertezza, riferite alle classi di suolo manifestanti parziale idoneità[49].

Nella decisionalità sull'urbanizzabilità si sarebbero dovuti esprimere valutazioni dedotte dalla sensibilità nei luoghi ai valori, della produzione o del paesaggio. Il suolo urbanizzato era considerato una classe di suolo, naturalmente comprensivo del sistema di beni e servizi proprio del territorio urbanizzato, caratterizzato da tessuti con funzioni e natura differenziate, vuoti urbani, spazialità compatte o a densità rada, aree agricole intestiziali, città diffusa.

Per possedere i requisiti dello spazio urbanizzato sarebbe dovuto risultare attrezzato di reti. La classificazione di suolo urbanizzato persegue la perimetrazione dei siti ove la domanda di riqualificazione e riuso si impone all'attenzione.

La previsione del bisogno di consumo di suolo aveva svolto un ruolo significativo nella configurazione della tecnica di elaborazione e controllo del piano urbanistico. In veste di strumento per il controllo della validità delle scelte d'uso, si doveva ritenere che tale procedura sarebbe continuata a risultare un necessario riferimento tecnico del piano urbanistico comunale di struttura[50].

Il piano anticipava a promuoveva la soluzione di problemi, che erano stati previsti o intravisti. L'attitudine alla soluzione di problemi permaneva anche nel piano urbanistico della trasformazione, nonostante la consapevolezza della possibilità di ricorrere a sensibilità previsionali di contenuto innovativo, dedotte dalla qualità degli esiti, piuttosto che dal controllo dei consumi. Forte avanzava l'ipotesi che il piano di struttura richiedesse una più sofisticata attenzione alla definizione del problema, e a tale scopo dovesse promuovere interpretazioni qualitative, con il primato attribuito alla configurazione delle geometrie naturali, e delle morfologie territoriali, nell'interazione con la domanda d'uso teoricamente compatibile[51].

Si riteneva quindi che nella tecnica di piano si sarebbe continuata ad affermare la validità degli strumenti degli strumenti fino a quel momento praticati, finalizzati a esercitare accuratezza previsionale e il suo controllo, come l'anagrafe edilizia, il rilievo tipo morfologico e statistico descrittivo delle attività localizzate, l'articolazione dell'impiantistica territoriale riferimento per la valutazione della idoneità insediativa, ecc.

---

[49] *Ibidem*.
[50] *Ibidem*.
[51] *Ibidem*.

Le aree di piano si sarebbero dovute dedurre dalla coerente classificazione delle unità di suolo. A tal proposito, Pompei aveva proposto la differenziazione tra aree di trasformazione esterna, e aree di conservazione urbanistica. Nel suo contributo, appariva di rilievo anche il raccordo tra il contenuto tecnico della ipotesi perequativa, e la sua collocazione nella forma di piano che l'istituto aveva delineato[52]. Si riteneva infatti che la versione strutturale del piano costituisse la sede appropriata in cui registrare la classificazione del territorio in base allo stato di fatto e di diritto per fondare su di essa il regime edificatorio perequato.

La definizione della macchina perequativa avrebbe dovuto diventare uno dei contenuti imprescindibili della versione strutturale, insieme al sistema dei vincoli ambientali, e a quello della disciplina delle trasformazioni minute dei tessuti esistenti. Il piano operativo finalizzato all'attuazione di una specifica previsione urbana avrebbe dovuto tradurre in specifici diritti edificatori le opportunità virtualmente individuate nel piano di struttura.

La strumentazione perequativa si sarebbe dovuta affiancare ai diversi istituti che nell'operare congiunto avrebbero dovuto assicurare l'efficacia e l'equità del piano. La necessità di tale interazione era stata ricordata da Gianluigi Nigro durante l'intervento al Convegno di Torino. Egli affermava che occorreva fare in modo che il processo di piano si avvalesse di un insieme di istituti e di meccanismi tecnico giuridici che consentissero una sostanziale opera di redistribuzione della ricchezza eventualmente prodotta tra pubblico e privato e tra privati. A tal proposito erano rilevanti diversi istituti e relativi meccanismi valutativi: la concessione e i relativi oneri, l'esproprio e le relative indennità. L'applicazione di tali istituti richiedeva il ricorso a meccanismi valutativi ai quali restava praticamente affidata la possibilità di perseguire in termini concreti, ovvero in termini economici, l'obiettivo della perequazione.

Nella configurazione della tecnica dell'ipotesi perequativa proposta, tema di rilievo era da riscontrare nell'unicità o variabilità degli indicatori di controllo della capacità insediativa. La sperimentazione aveva evidenziato problematiche nel perseguire efficacia ed efficienza della procedura proposta dall'Inu, in conseguenza del valore di trasformazione differenziato che si riscontra tra i suoli di collocazione centrali, e di località periferiche, comunque facenti parte della trasformazione perequata.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, si può nominare il contributo di Lorenzo de Cristofaro, che ritrovava coerenza all'applicazione di regole perequative qualora se ne differenzino gli indicatori, in rapporto alla collocazione delle aree nella struttura spaziale della città, con intensità crescente della località centrale alla periferia. Tale richiamo, secondo Forte, aveva sottovalutato l'apporto che nella proposta Inu veniva dall'ipotesi di adozione di regimi

[52] *Ivi,* p. 29.

differenziati (conservativo, trasformativo, espropriativo), in relazione a connotati intrinseci ai suoli[53]. Le diverse modalità di attuazione sostituivano gli indicatori differenziati richiamati nel contributo.

Per quanto riguarda il rapporto tra perequazione e natura per piano, Forte riporta il contributo Roberto Gambino: "il ruolo del piano si colloca non sopra, ma dentro ai processi di trasformazione continua della città e del territorio"[54]. La nuova intelligenza del piano perseguita attraverso le regole perequative sembrava idonea a rappresentare tale intima correlazione tra processi progettati, valutati, prescelti e attuati.

Per quanto riguarda le deduzioni, forte riteneva che l'ipotesi perequativa enunciata dall'Inu fosse da ritenere congruente con le condizioni delle aree di trasformazione insediativa, ma che, tuttavia, era necessario evidenziarne i limiti: "nella prospettiva di definire strumenti idonei alle molteplici qualità che si riscontrano nel "bel paese", dai tanti volti. La struttura dei concetti concernenti la bipolarità tra trasformazione e espansione, interpretate quali stagioni della storia della città, è da coltivare con tutte le accortezze intellettuali proprie ai modelli sintetici interpretativi."[55]. Molte componenti del paese non si trovavano nella stagione della trasformazione, ma in quella dell'espansione, a causa dei nuovi assetti dell'apparato produttivo perseguenti il desiderato decentramento terziario, "nell'articolazione a rosario su basi territoriali interregionali della produzione manifatturiera, nonché della ricapitalizzazione tecnologica perseguita nella prospettiva del terzo millennio, attraverso gli interventi infrastrutturali in programma". Lo squilibrio insediativo e produttivo tra unità territoriali, evidenziato delle interpretazioni a fondamento di politiche regionali, e ispiratore di politiche che allora potevano ancora ritenersi valide, continuava a persistere, e per tale motivo le necessità di rilocalizzazione si accomunano alla necessità di espansione delle strutture insediative.

Diverse opportunità della trasformazione perlopiù si delineavano nelle aree periferiche della cintura urbana o metropolitana, come conseguenza dell'istanza alla riqualificazione dei tessuti prodotti nella stagione dell'abusivismo, e della diffusa inidoneità insediativa dal punto di vista dell'articolazione delle attrezzature sociali. Si sarebbe dovuta verificare anche l'innovazione da promuovere nella definizione della procedura perequativa nei contesti della riqualificazione urbana. La monetizzazione del danno ambientale derivata dall'attuazione di interventi abusivi condonabili avrebbe potuto configurare procedure tecniche da promuovere ai fini del recupero degli insediamenti abusivi.

---

[53] *Ibidem*.
[54] *Ibidem*.
[55] *Ibidem*.

In maniera analoga, aggiunge Forte, l'incidenza elevata del verde di compensazione annunciato nella proposta Inu avrebbe potuto sostenere la soddisfazione della domanda pregressa di socializzazione fondiaria, unendo a tale scopo l'individuazione nel piano urbanistico di opportunità di produzione di beni assicuranti successo nella transazione di mercato.

Tali sostanziali differenza tra i siti delle città erano state richiamate nella relazione del prof. Mantini, che sosteneva una possibile articolazione dell'ipotesi perequativa, più flessibile in rapporto al controllo rigido delle trasformazioni[56].

L'ipotesi perequativa avrebbe dovuto essere accompagnata a quella pubblicistico espropriativa, delegando alla verifica di opportunità effettuata dal comune l'individuazione del più idoneo procedimento, allo scopo di dare efficacia all'attuazione del piano urbanistico.

In tal senso, la procedura tecnica, derivante dalla certificazione del credito immobiliare, contenuta nella procedura perequativa, avrebbe potuto risultare di attualità anche nella procedura pubblicistico espropriativa. L'indennità di acquisizione si sarebbe potuta esprimere tramite cessione al privato proprietario di diritti su superfici nette di pavimento per beni commercializzabili, vincolati nel tempo, e descritti in modo esaustivo nella strumentazione tecnica allegata al progetto di piano urbanistico, e in tale prospettiva l'ulteriore approfondimento dell'analisi finanziaria, portata avanti nella sperimentazione sui suoli ex. Ilva, sarebbe potuta risultare proficua. Forte, inoltre, segnalava l'attenzione che nella legislazione sul suolo promossa a Madrid veniva riproposta sulla dimostrazione dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dalla decisione di uso del suolo, da esplicitare in termini di valore fondiario[57].

Era comunque evidente che l'attenzione riposta sull'attuazione efficace del piano urbanistico imponeva nuovi requisiti tecnico amministrativi al governo comunale, comunque sia già recepiti in conseguenza delle innovazioni introdotte con la legge di riforma delle autonomie (142/90).

La procedura di concessione e quella autorizzativa, praticate nella lottizzazione convenzionata dei suoli, dovevano essere rilette in questa prospettiva.

La rappresentazione del piano urbanistico, ideato in applicazione di regole perequative, avrebbe dovuto comportare integrazioni tecniche, in rapporto alla passi precedente, tali da descrivere nei certificati di destinazione urbanistica richiesti dal cittadino e necessari alle transazioni immobiliari non solo il modo d'uso, ma anche i parametri immobiliari, come il credito immobiliare conseguente.

Il regime immobiliare dedotto dall'ipotesi perequativa, e quello pubblicistico espropriativo, erano quindi da correlare, in rapporto allo scopo dell'efficacia attuativa. L'accordo

[56] *Ibidem*.
[57] *Ibidem*.

perequante sarebbe dovuto risultare privilegiato nelle decisioni dell'amministrazione comunale riguardanti componenti strutturali dell'assetto insediativo, se correlato a certezze nell'iniziativa dei soggetti titolari dei diritti[58].

Nel caso in cui, al contrario, si sarebbe affermata inefficacia attuativa, con contenzioso e diluizione degli esiti, i significati connessi all'interesse generale presenti nel piano urbanistico avrebbero reso auspicabile il ricorso ad altre modalità attuative, come il ricorso a poteri sostitutivi, mediante attribuzione degli oneri ai soggetti titolari di diritti, o anche all'espropriazzione, eventualmente basata sulla permuta tra aliquote di diritti immobiliari e costi di urbanizzazione. In tal senso, spiegava Forte, l'analisi estimativa assumeva nel nuovo piano urbanistico la rilevanza, che già aveva assunto negli anni Sessanta, nel momento in cui si affermò l'intervento pubblico diffuso, basato su principi pubblicistico espropriativi[59].

Infine, apparivano di grande rilievo le implicazioni sulla forma della città del modello perequativo proposto. Il piano urbanistico annunciava queste intenzioni di forma, che non risultavano quindi indifferenti alle regole perequanti. Il richiamo al valore della naturalità come essenziale requisito della qualità insediativa, presente negli indicatori riguardanti il verde di compensazione e il verde privato, sollecitavano una definizione del ruolo del piano, basata sulla continuità dell'articolazione morfologica delle parti della città, la cui individualità ispirava le scelte della trasformazione, anche spaziali, funzionali e plano-volumetriche. Le valutazioni comparative presenti negli esperimenti svolti dai gruppi di lavoro illustravano egregiamente l'aumento di qualità morfologica e spaziale derivante dall'adozione degli indicatori proposti.

Le considerazioni avrebbero potuto promuovere ulteriori verifiche, con l'auspicio di seminari tematici, di correlazione con le interpretazioni disciplinari riscontrabili nella scuola, di valutazioni delle implicazioni sulla forma urbana del regime immobiliare che era stato ipotizzato.

Se da una parte le incertezze suggerivano verifiche, dall'altra si ribadiva la necessità che si affermasse una nuova intelligenza nella formazione del piano urbanistico comunale, e da tale consapevolezza si sostenesse l'attualità della nuova legge urbanistica.

4.2 Il PRG di Roma del 2008

Negli anni successivi al Congresso di Bologna, iniziò anche la sperimentazione della perequazione urbanistica applicata, ad esempio ai PRG di Roma, Reggio Emilia. DI seguito si cercherà di riportare brevemente le novità introdotte da tali piani.

---

[58] *Ibidem*.
[59] *Ivi,* p. 30.

Il nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, che sostituisce quello precedente approvato nel 1965, ha visto la collaborazione di Giuseppe Campos Venuti negli anni che vanno dal 1993 al 2003. Egli non la considera tra le sue migliori esperienze urbanistiche: "Perché ha scelto una politica e una strategia tese a contrastare la rendita urbana, ma poi non è riuscita a concretizzare pienamente questa linea senza ridurre a fondo il valore dei meccanismi attuativi del piano nati proprio per combattere la rendita; ed è stata inoltre costretta a muoversi utilizzando una legge regionale, che contraddice pianamente i nuovi principi dell'amministrazione dell'urbanistica"[60]. Nonostante ciò, egli ritiene che l'esperienza romana sia tra quelle emblematiche dello scontro urbanistico degli ultimi anni, se non la più significativa tra queste, poiché ha affrontato tutti i nodi principali della "contesa" e rappresenta quella in cui le sconfitte sono state più lampanti e brucianti, ma in cui le novità positive sono le più evidenti. La vicenda romana viene considerata da Campos quella in cui le posizioni riformiste si sono scontrate in modo più aperto con quelle massimaliste, molto più che con quelle schierate a favore della rendita; per questo era evidente che la sconfitta del riformismo era dipesa più dal massimalismo che dalla speculazione.

Comunque sia l'esperienza romana ha messo in luce più che in altri piani la validità della cura del ferro, l'attuazione della metropolizzazione, la necessità dell'urbanistica sostenibile, il passaggio dalla concezione di centro storico a quella di città storica; posizioni che a Roma sono state inserite in modo stabile nella disciplina.

Inoltre, è significativo ricordare come le vicende dell'ultimo piano di Roma siano rilevanti poiché sviluppatesi durante la trasformazione storica dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, oltre agli altri fatti in cui l'urbanistica italiana si è incrociata con la politica del Paese. La vicenda del piano di Roma di misurò, inoltre, con il condono edilizio del 1994 e in seguito con la riforma urbanistica nazionale proposta dall'Inu nel 1995[61]. Il piano di Roma, quindi, si è dovuto continuamente confrontare con un quadro politico nazionale e regionale molto mutevole e per questo ne riflette il contesto nel bene e nel male.

Prima di parlare del nuovo piano di Roma, si esporranno brevemente le previsioni di quello precedente del 1965.

Nel 1980, Campos Venuti accettò di collaborare alla redazione del nuovo Peep (Piano per L'Edilizia Economica Popolare), in sostituzione di quello del 1964 che stava per scadere. "Ed essendo la linea urbanistica comunale impegnata principalmente nella riqualificazione delle periferie, mi mossi secondo la mia linea abituale; cioè suggerendo per il Peep scelte generali tese a trasformare dal di dentro un Prg, al quale rimproveravo di essere apertamente favorevole alla

[60] Campos Venuti G., Fantin M (a cura di), Sbetti F. (a cura di), Amministrare l'Urbanistica Oggi, INU Edizioni, Roma, 2012, p. 111.
[61] *Ivi,* p.112.

rendita urbana"[62]. Per il nuovo Peep, quindi, Campos Venuti partì proprio dalla critica alla rendita urbana, proponendo interventi concreti in grado di limitarne gli effetti.

Il nuovo Peep era pronto alla fine del 1982; mentre il vecchio conteneva una previsione di circa 700.000 stanze, di cui una parte successivamente era stata investita da vincoli paesaggistici ed altre erano chiaramente sconsigliate per via della cattiva localizzazione; quello nuovo constava di una previsione di soli 300.000 vani, dei quali il 15-20% si sperava venisse localizzato nei comuni della prima cintura, in base alle ipotesi formulate dal Consorzio di tutti i municipi interessati.

Nel 1980 a Roma la periferia urbana ospitava una popolazione di 800.000 unità, con densità di un abitante per stanza, con mentre la città storica e quella consolidata che aveva una popolazione di circa 2 milioni di unità e presentava una densità decisamente più bassa e di conseguenza migliore qualità; mentre nella periferia la carenza dei servizi era in proporzione anche peggiore della qualità residenziale[63]. Per questo, nel nuovo Peep, le previsioni per circa la metà sostituivano quelle vecchie mal localizzate e in generale erano scelte per qualificare zone periferiche affette da malformazioni e da carenza di servizi; selezionando le aree di intervento in modo da concorrere a ricucire e ristrutturare i tessuti edilizi slabbrati e incompleti. In pratica un Peep che riqualificava la città esistente ed evitava l'aumento delle previsioni residenziali, ostacolando la rendita urbana.

L'adozione di un Peep con tali caratteristiche, aveva stimolato la domanda di un nuovo Prg e l'Inu se ne faceva portatore, per mezzo, nel 1986, di un numero speciale della rivista "Urbanistica 84" intitolato "Roma la ricerca del piano". La pubblicazione è interessante poiché si ritrovano le firme dei più noti urbanisti romani, oltre quella di Campos Venuti; ed è interessante poiché pochi anni dopo, alcuni di loro saranno chiamati a provare a realizzare le proposte avanzate.

Come afferma Campos Venuti: "L'eredità urbanistica che il nuovo piano riceve non poteva, però, essere peggiore; del resto in quarant'anni il Comune di Roma aveva approvato solo un nuovo piano — contro i quattro di Reggio Emilia — e quell'unico non lo aveva in nessun modo rispettato"[64]. Dopo la guerra, la città era perlopiù cresciuta sull'area non pianificata del vecchio piano del 1931, spesso sulle zone agricole espropriate per i nuovi quartieri popolari, in modo da dare il via alle lottizzazioni private fuori dal piano.

Nel 1960 poi, gli interventi programmati per le Olimpiadi di quell'anno, avevano avevano completamente stravolto lo schema del piano regolatore, che privilegiava lo sviluppo a est, in appoggio a un asse viario per il decentramento direzionale. Al contrario si erano infatti realizzati

[62] *Ibidem.*
[63] *Ivi,* p.113.
[64] *Ivi,* p.114.

il villaggio Olimpico a nord, la tangenziale Olimpica a ovest e un'autostrada urbana lungo le Mura Aureliane ai limiti del centro storico, al posto di una linea tranviaria soppressa.

Tale operazione annullò ogni proposito di decentramento, provocando la rapida e intensa terziarizzazione dei pregiati insediamenti borghesi posti ai suoi margini, fuori e dentro le mura[65]. Le scelte per la mobilità erano quelle di privilegiare i trasporti su gomma rispetto a quelli su ferro; con due sole linee metropolitane entrate in servizio nel 1955 e nel 1980, mentre la rete tranviaria veniva progressivamente sostituita da autobus e filobus.

Il Prg del 1965 risultava dimensionato per 5 milioni di stanze destinate a una popolazione di 3 milioni di abitanti, dei quali circa 700.000 abitavano in alloggi abusivi. Inoltre l'elaborazione del nuovo piano doveva confrontarsi con 1 milione di stanze previste ma non realizzate.

Il territorio comunale, dopo la separazione di Fiumicino, consisteva in 1.290 chilometri quadri, una superficie più ampia di quella delle provincie di Milano o di Napoli, oppure dei 105 chilometri quadri di Parigi o con i 605 chilometri quadri di Madrid.

I lavori per il nuovo piano urbanistico iniziarono nel 1993, il primo impegno fu la lotta all'abusivismo, resa ancora più difficile in seguito all'annuncio di un nuovo condono edilizio da parte dell'allora governo Berlusconi; tuttavia il Comune si mosse in maniera autorevole e gli interventi abusivi diminuirono decisamente. In seguito si rendeva necessario affrontare quella che venne definita la "pianificazione sospesa", in modo da liberarsi dei provvedimenti in corso, ma utili alla nuova politica[66]. Tra quelli si possono citare l'uso delle poche aree residue del Peep, il rilancio della riqualificazione delle zone abusive (18.000 ettari fuori legge) già individuate in passato e non realizzate (si trattava delle cosiddette zone O del Prg) e infine la ripresa del processo urbanistico definito "variante di salvaguardia", riguardante le aree di elevato valore naturalistico edificabili in base al Prg vigente, che dal 1992 attendevano di essere vincolate a rispetto ambientale. Parallelamente, a livello politico, si realizzò il primo passo della cura del ferro, che partiva dal Piano di assetto generale per le aree ferroviarie (Pag), per dirigersi poi nella direzione del futuro Sevizio Ferroviario Metropolitano.

In pratica, con questi primi provvedimenti l'edificabilità residua del Prg veniva ridotta di circa 325.000 stanze, mentre il 69% del territorio comunale era posto formalmente in salvaguardia ambientale e circa 18.000 ettari erano espressamente vincolati a verde pubblico, una superficie che se realizzata avrebbe portato lo standard di Roma a livello di Stoccolma o di Copenaghen[67]. Se il verde pubblico all'inizio era solamente un obiettivo, la cancellazione di cubature edificabili era destinata a diventare subito realtà in seguito all'adozione in consiglio comunale; anche se la

[65] *Ibidem*.
[66] *Ivi,* p.115.
[67] *Ivi,* p.118.

previsione rimasta nel piano per 350.000 nuove stanze poteva essere considerata una scelta discutibile.

I progetti per Tiburtina-Pietralata hanno rappresentato la prima importante attuazione della politica del ferro, poiché il Pag si trasformò velocemente da piano per la gestione delle aree ferroviarie, a piano del Sistema Ferroviario Metropolitano e Regionale, combinato con le anticipazioni della futura Alta Velocità. Nell'area romana la rete delle FS, che si componeva di 350 chilometri di binari e 80 stazioni, si estendeva a raggiera partendo da una cintura quasi completa, che pressappoco circondava tutta la città storica, cioè il Centro storico più i quartieri dell'Ottocento e del primo Novecento. La cintura e i raggi erano state ideate dal disegno ideato fin dall'inizio per il SFM, dal Comune e dalle Ferrovie dello Stato, come infrastruttura principale di Roma metropolitana; mentre le due linee metropolitane sotterranee esistenti, alle quali si pensava di aggiungerne una terza e poi una quarta, avrebbero dovuto garantire il servizio nella città centrale[68].

Per sostenere meglio l'intervento, Comune e FS generarono la società Roma 2000, con il compito di seguire la realizzazione delle nuove infrastrutture e dell'edificabilità da attribuire agli intorni delle stazioni. Iniziando con la stazione Tiburtina, l'obiettivo del piano era quello di collocare una parte del nuovo terziario in diretto contatto con il ferro, in modo da ridurre il traffico su gomma, operazione ormai consueta nelle maggiori città europee ben servite dai trasporti di massa.

Sul trasporto nacquero le prime difficoltà, ad esempio con la scelta politica regionale contraria a ogni riforma urbanistica, una posizione che difendeva rigidamente le concezioni superate della vecchia legge del 1942[69]. Spiega Campos Venuti: "L'assessore regionale di Rifondazione comunista da un lato spinse il suo partito ad evitare che il Governo Prodi appena nato facesse propria la nuova legislazione territoriale proposta dall'Inu nel 1995; mentre dall'altro formulò una legge che rendeva il Prg immediatamente prescrittivo, favorendo così tutte le proprietà private e pretendendo dai Comuni l'esproprio entro i 5 anni di tutte le aree previste per i servizi pubblici, una cosa impossibile agli altissimi costi ormai raggiunti dagli espropri."[70]. La ripercussione di questa scelta sul Prg di Roma fu gravissima, poi questo aveva un residuo non utilizzato pari a 1 milione di stanze. Di queste, la prima metà si erano potute cancellare utilizzando i vincoli urbanistici dei parchi regionali, ma le rimanenti previsioni, che il piano precedente aveva indicato come edificabili per oltre trenta anni, erano praticamente impossibili da cancellare, sia per ragioni politiche, sia l'enorme contenzioso giuridico che avrebbero potuto creare. La proposta

[68] *Ivi,* p.119.
[69] *Ibidem.*
[70] *Ibidem.*

avanzata dal Comune di Roma fu quella di utilizzare il residuo difficile da cancellare, almeno per un quarto, per il terziario delle nuove centralità e insieme di trasferire le previsioni mal collocate in aree più adatte, come ad esempio negli intorni delle stazioni.

Purtroppo non era stato possibile utilizzare la soluzione ideale, alla quale si era pensato fin dall'inizio, cioè applicare un principio di piano e attuazione ispirato alla proposta dell'Inu; perché la riforma nazionale era stata scartata dal Governo e la Regione Lazio aveva rifiutato di attuarla co una propria legge, come invece stavano per fare altre Regioni in Toscana e in Emilia Romagna. La soluzione riformista avrebbe consentito di dividere il Prg in una parte generale programmatica, che non rendeva immediatamente esecutive le sue indicazioni e in una parte operativa che selezionava i soli interventi prescrittivi previsti per 5 anni[71]. In questa maniera l'ampio residuo del vecchio Prg avrebbe perso l'immediata prescrittività e il Comune avrebbe selezionato con i privati le sole previsioni da realizzare in cinque anni, senza mettere in moto le attuazioni di un troppo ampio mercato immobiliare. Mentre gli impossibili espropri sarebbero stati in gran parte sostituiti dalle cessioni gratuite perequative, che i privati avrebbero fatto in cambio del diritto all'edificazione.

Come afferma Campos Venuti: "la politica della Regione Lazio e dei massimalisti ostile alla riforma urbanistica e alla posizione del comune di Roma, era clamorosamente contraddittoria; perché da un lato criticava le previsioni residue del piano chiedendone la cancellazione, mentre dall'altro rifiutando la riforma legislativa impediva di sospendere la prescrittività immediata del residuo, il che di fatto equivaleva alla sua cancellazione. E insieme rifiutava la cessione gratuita delle aree per i servizi pubblici, compensativa dei diritti a edificare concessi comunque dal Comune, rendendo invece obbligatori ampi espropri di aree a costi impossibili da sostenere, facendo dell'esproprio un tabù ideologico, tutto a favore della rendita urbana"[72]. La faccenda si presentava come uno scontro di principio sul modello della governance, nella quale la linea del Comune di Roma (e della nuova legge nazionale e regionale) è quella riformista delle regole nuove applicate in modo programmatico, mentre la linea della Regione Lazio e dei massimalisti è quella ideologica, delle regole burocratiche e conservatrici.

Un ulteriore scontro si verificò con il ministero dei beni culturali. La soprintendenza di Roma, infatti, propose al Ministri, che lo sottoscrisse un nuovo progetto di legge. Con una propria interpretazione della Costituzione per il paesaggio e i beni storico-artistici, il progetto di legge proponeva di sottrarre ai Comuni la responsabilità dei centri storici per attribuirla alle soprintendenze. In pratica nei territori comunali si sarebbe provocato un buco, in cui al piano

[71] *Ivi,* p. 120.
[72] *Ibidem.*

generale dell'amministrazione elettiva, si sarebbe sostituito, caso per caso, il parere personale del Soprintendente.

Nel 1997 Rutelli viene rieletto sindaco e naturalmente nel suo programma compare l'adozione del Prg a conclusione del secondo mandato. Intanto, l'approccio pragmatico alla gestione dell'urbanistica romana, per lunghi anni abbandonata alle pretese della rendita urbana, aveva già cancellato oltre 38 milioni do metri cubi previsti dal Prg del 1965 e sottratto all'edificabilità 63.000 ettari di agro romano, dove il piano vigente applicava norme addirittura antecedenti alla legge ponte del 1967 e i nuovi indici di edificabilità utilizzabili soltanto per uso agricolo scendono invece a 0,02 metri cubi per metro quadrato, ridotti a 0,005 per le zone più sensibili; oltre ad aver messo in cantiere il sistema ferroviario metropolitano, utilizzando la rete delle Ferrovie Statali[73].

Nel 1997 venne approvata la variante denominata "Piano delle certezze", viene applicato il nuovo modello di regole urbanistiche al 70% del territorio comunale: la parte extraurbana (82.300 ettari pari al 64%) e la città consolidata (6.700 ettari pari al 5%), mentre si riserva di intervenire ulteriormente sulla città della trasformazione (40.000 ettari pari al 31% del territorio comunale) per completare il prg. Inoltre si erano ulteriormente ridotte le previsioni del vecchio piano, in questo modo le cancellazioni arrivarono a un totale di 57 milioni di metri cubi[74].

Tutto questo non si svolse, però, bloccando ogni intervento sulla città, in base al principio del *planning by doing.* Infatti vengono poste in cantiere circa 40.000 nuove stanze di edilizia economica e popolare, mentre i piani di lottizzazione privata approvati per quasi 80.000 stanze, forniranno al Comune per i servizi, una quota di aree tripla rispetto a quella prevista in passato; anticipando così il nuovo modello di attuazione perequativa da introdurre nel piano. In base alle indicazioni della nuova variante, iniziavano a realizzarsi le riqualificazioni delle ex-borgate abusive, per un totale di 436.000 stanze, che già ospitavano 300.000 abitanti[75]. Mentre si risanavano gli abusi del passato, si combattevano con successo quelli nuovi, facendo addirittura diminuire gli interventi abusivi provocati dal condono annunciato nel 1994, in aumento in tutto il paese.

La nuova strategia urbanistica prevedeva di dare inizio a una serie di progetti urbani, in modo da riqualificare zone già insediate da valorizzare e da utilizzare per nuove funzioni richieste dalla città. In particolare tra questi, l'insediamento di Pietralata, già in previsione con il vecchio Prg, era legato alla nuova stazione Tiburtina, servita dalla linea B della metro, dalla nuova linea del sistema ferroviario metropolitano e dal nuovo capolinea romano del Treno ad Alta Velocità.

---

[73] *Ivi,* p. 121.
[74] *Ivi,* p. 122.
[75] *Ibidem.*

Tuttavia, il progetto del ferro non procedeva con la velocità sperata. Era sfumato, infatti, il sogno di inaugurare per il giubileo del 2000 il tratto centrale della terza linea di metro C, quello dal Colosseo a San Pietro, che avrebbe collegato con la linea B della metro la stazione Termini con il Colosseo e il Vaticano luogo giubilare principale.

Intanto, però, erano stati istituiti 11 parchi regionali, che con i propri organi gestivano 33.000 ettari di territorio, pari a un quarto della superficie comunale. Mentre nel tessuto della città si stavano programmando nuovi parchi urbani (da Centocelle a Pietralata, Bufalotta, Tormarancia e Pineto); nella parte della città ancora da ristrutturare e da trasformare, si lavora a reperire gli standard dei servizi pubblici che mancano alla città, per raggiungere l'obiettivo di 50 metri quadri per abitante[76].

Nella messa a punto del Piano delle Certezze e nella stesura della parte ancora in divenire del piano, emergono in modo sempre più evidente i luoghi di coesione spontanea o agevolata per la formazione di nuove centralità; un'operazione che prende corpo progressivamente e porterà ad individuare una fondamentale novità del piano, proprio quella delle Nuove centralità.

Nel 2001 Walter Veltroni, dopo l'elezione a sindaco della Capitale, si impegna seriamente per il Prg dei suoi predecessori[77]. Stimolata dal nuovo sindaco, quindi, la squadra del piano riprese i lavori del progetto, affinando ulteriormente la struttura del piano, che ormai era chiaramente definita. Anche con Veltroni la cura del ferro rimane la principale novità della pianificazione romana: 4 linee di metro comunale e 7 linee di ferrovia metropolitana, con 598 chilometri di linee e 289 stazioni[78].

Il disegno della rete di metro partiva da un quadrilatero centrale nel cuore della vecchia Roma (stazione Termini, Colosseo, piazza Argentina e piazza di Spagna), dal quale si diramano 4 linee che coprono tutta la città interna al Grande Raccordo Anulare, spingendosi anche oltre, con terminali spesso biforcati. Più innovativo il disegno della rete di ferrovia metropolitane, che si ispira al modello tedesco delle S-Bahn che, diversamente, sostituisce il passante centrale con la metro sotterranei e usa come supporto principale la vecchia cintura delle Ferrovie Statali che pressappoco cinge il centro storico lungo le Mura Aureliane.

Altrettanto innovativa la scelta delle Nuove Centralità, in una città in cui due Circoscrizioni sono più ampie del Comune di Milano e dove i Municipi contano quasi sempre più di 100.000 abitanti; che ora non sono più quartieri dormitorio, ospitando fabbriche e uffici, pur mancando di un centro. Sarà compito del piano fan nascere i nuovi centri dei municipi, sedi di attività pubbliche

[76] *Ivi,* p. 123.
[77] *Ibidem.*
[78] *Ibidem.*

e private, commerciali e amministrative, culturali e ricreative, in grado di dare una vera identità al municipio, in cui i cittadini possano riconoscersi.

Le Nuove Centralità seguono la storica indicazione degli "urbanisti romani" che avevano previsto lo sviluppo a levante e sono comunque sostenute dai collegamenti in ferro esistenti o programmati[79]. Tale strategia tende a fare di Roma, già città monocentrica con l'unica appendice dell'EUR, un sistema urbano policentrico, una vera e propria "città di città", una metropoli nata all'interno di un solo comune, la cui enorme dimensione territoriale ha creato le condizioni per tentare di proporre questa originale formazione urbana. Allo stesso tempo la strategia del piano per Roma propone un disegno che si estende fuori dai confini comunali, completando le Nuove Centralità Romane con il sistema dei centri già esistenti nella provincia: da Civitavecchia a Monterotondo a nord, da Guidonia a Tivoli a est, da Pomezia a Anzio-Nettuno, Velletri e Valmontone a sud[80]. Un sistema metropolitano provinciale sempre sostenuto dalle linee del ferro, dentro e fuori del Comune di Roma.

Anche il sistema ambientale proposto dal piano presenta novità tali da trasformare radicalmente l'assetto del territorio, introducendo in modo esplicito nell'urbanistica l'obiettivo della sostenibilità, che può vantare, oltre a quello dell'Appia Antica, altri 19 parchi che formano una cintura verde intorno alla città. I grandi cunei verdi dell'Insughereta, della Marsigliana, della Valle dell'Aniene, di Castel Ponziano, del Litorale romano; fino ai più interni come la Tenuta dei Massimi, la Valle dei Casali e il Pineto. Per un disegno complessivo che comprende 41.000 ettari, pari a un terzo di tutto il Comune.

Il verde pubblico più prettamente urbano e di quello con prevalenza ecologica, invece, viene gestito tramite il meccanismo attuativo del piano; inoltre, su quelle aree è previsto che siano messi a dimora 150.000 alberi. Il sistema ambientale, comunque, è concepito come "rete ecologica", cioè un insieme unitario di aree e di elementi naturalistici capaci di massimizzare i propri effetti sulla città[81].

Alcune unità sono destinate alla produzione di energia, altre sfrutteranno al meglio le potenzialità di autorigenerazione, altre ancora grazie alla presenza di elementi di biodiversità funzioneranno come indicatori della qualità complessiva del sistema. Il piano, quindi, per la prima volta a Roma regola disciplina le modalità di intervento per la salvaguardia e la trasformazione del sistema ambientale.

La cura del ferro, le nuove centralità, la sostenibilità ambientale, oltre alla mutata concezione di Centro storico che diventa Città storica, rappresentano novità che caratterizzano in

[79] *Ivi,* p. 124.
[80] *Ivi,* p. 125.
[81] *Ibidem.*

modo essenziale l'evoluzione disciplinare che il Piano di Roma rappresenta. Spiega Campos Venuti: "Anche questo è un passaggio evolutivo della disciplina al quale sono personalmente legato, per aver a Bologna contribuito in forma decisiva al precedente passaggio concettuale, quello da monumento a centro storico. A Bologna il rapporto del Centro storico preindustriale con i tessuti dell'Ottocento e del Novecento, era falsato per essere le aggiunte post-unitarie dimensionalmente irrisorie e di fatto integrate con il tessuto precedente all'interno delle Mura Rinascimentali. A Roma, al contrario, le aggiunte dell'Ottocento e del primo Novecento, per l'ampia parte compresa nelle Mura Aureliane sono rimaste in genere distinte dai tessuti preunitari precedenti; anche se esistono casi di integrazione ben riuscita come quella di Corso Vittorio Emanuele."[82]

Proprio a Roma l'attenzione ai tessuti post-industriali, in questo caso anche precedenti all'Unità, si presentava in certi casi fortemente critica, per giungere alla tesi di Benevolo in base alla quale il Centro storico di Roma si poteva salvare solamente eliminando i tessuti post-unitari. Cederna, invece, sosteneva che il Centro storico si salva pianificando l'intera città. Tale tesi eliminò la frattura concettuale tra i tessuti preindustriali e quelli postindustruali, giungendo alla conclusione che la ricerca dei valori storici non poteva fermarsi nel tempo, e che la difesa dei valori storici doveva mutare caratteristiche e naturalmente criteri di salvaguardia. Di conseguenza, anche l'Ottocento, il Novecento e la stessa città contemporanea, andavano considerati secondo un nuovo punto di vista, sostituendo alla concezione di Centro storico, la nuova concezione di Città storica.

D'altra parte, le città europee che hanno prevalentemente distrutto i propri tessuti medievali e rinascimentali, salvando solamente i monumenti, hanno poi realizzato tessuti ottocenteschi che oggi trattano come storici; come è successo, ad esempio, a Londra, Parigi, Barcellona, Madrid, Vienna o Bucarest. Aggiunge Campos Venuti: "[…] in Italia, dove negli stessi anni del piano di Roma ho lavorato per il piano di Ivrea, i quartieri olivettiani costituiscono uno splendido esempio di tessuti contemporanei costruiti unitariamente in non più di trent'anni. E il piano al quale ho contribuito, li salvaguardia considerandoli Città storica, con precise norme conservative; mentre l'intera area — quasi un terso della città — è organizzata e gestita come museo all'aperto dell'Architettura moderna italiana"[83]. Il piano di Roma, quindi, fa della città storica un'altra delle sue principali innovazioni; salvaguardando i tessuti dell'Ottocento, del Novecento e individuando i quartieri e gli interventi contemporanei, Esquilino e Prati, Ludovisi e Mazzini, Salario e Nomentano, fino alle recenti realizzazioni dell'INACasa.

---

[82] *Ibidem*.
[83] *Ivi,* p. 126.

Per quanto riguarda la dimensione del piano essa è stata ridotta nella massima misura ritenuta possibile, cancellando il 50% delle previsioni residue (pari a circa 60 milioni di metri cubi, la più grande riduzione di previsioni private mai realizzate in Italia) sfruttando prevalentemente i vincoli ambientali, avendo concordato i consulenti che ulteriori tagli avrebbero sottoposto l'amministrazione a rischi giuridici e politici, poiché riguardavano aree che il Comune di Roma aveva riconosciuto legittimamente edificabili per quasi quarant'anni[84].

L'adozione da parte della regione Lazio di una legge urbanistica come quella proposta dall'Inu o ormai vigente in Emilia Romagna, avrebbe ribaltato la situazione; sospendendo per il piano generale l'edificabilità privata immediatamente prescrittiva e lasciando, invece, ad un successivo piano operativo quinquennale la scelta di quante e quali aree predisporre per l'edificazione.

Tradotto in stanze il dimensionamento residuo del piano ammontava a circa 500.000 nuove stanze, più 40.000 stanze necessarie per gli ambiti di riserva e di trasformazione vincolata. Ma circa un quarto delle previsioni totali, era stato assegnato agli interventi direzionali delle importantissime Nuove Centralità; quindi, detratta la riserva, le previsioni per nuove abitazioni non arrivavano a 370.000 stanze, per il 15% della Città da ristrutturare e per la rimanente parte da trasformare[85]. Tale dimensionamento veniva considerato equilibrato da Campos Venuti, che ne riscontrava il vero limite, più che nella quantità, nell'immediata esecutività delle previsioni.

Le previsioni per i servizi di quartiere, a partire dalla modesta previsione iniziale (circa 16 metri quadri per abitante), avevano l'obiettivo di raddoppiare lo standard, arrivando a 33,5 metri quadri; che a Roma significa acquisire aree per circa 60 chilometri quadri. Vista l'enormità dell'obiettivo, esso non risulterebbe realizzabile se non mediante, invece dell'esproprio, la perequazione compensativa; che consente di chiedere agli operatori che utilizzano le previsioni di piano, di cedere gratuitamente al Comune le aree per i servizi pubblici, a compenso dell'edificabilità prevista dal piano, che viene concessa dallo stesso Comune.

Il meccanismo della perequazione compensativa non era previsto dalla legge regionale vigente, ma non vietato e di fatto utilizzabile; per questo motivo il piano ne ha fatto largo utilizzo. Le cessioni compensative previste dal piano non sottraggono cubatura ai privati, ma li obbligano alla cessione delle aree per servizi, garantiti in tal modo alle vicine costruzioni private. La normativa prevista dal piano, tramite diversi sistemi, consentirebbe l'acquisizione gratuita di circa 5.300 ettari di aree per servizi, dei quali circa 3.300 ettari per il verde pubblico. Rimanendo da acquisire per l'esproprio circa 860 ettari, nei casi in cui non era possibile fare altrimenti[86].

---

[84] *Ibidem*.
[85] *Ibidem*.
[86] *Ivi,* p. 127.

Di seguito si riporta il primo comma del piano riguardante la perequazione urbanistica:

Art.17. Criteri di perequazione

1. Il PRG introduce, quale disciplina di principio, la necessità di ripartire le previsioni edificatorie, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto: della disciplina urbanistica pre-vigente; dell'edificazione esistente legittima; del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale.

2. Sulla base dei fattori suddetti, il PRG individua le seguenti fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria:

a) Ambiti di compensazione, di cui all'art. 18: nel Sistema insediativo di nuovo impianto, la quota maggioritaria della SUL aggiuntiva è messa a disposizione del Comune, che la utilizza per finalità di interesse pubblico (riqualificazione urbana, tutela ambientale, edilizia con finalità sociali, servizi di livello urbano);

b) Contributo straordinario, di cui all'art. 20: nel Sistema insediativo esistente, la quota maggioritaria delle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle nuove previsioni urbanistiche è soggetta alla corresponsione di un contributo finanziario straordinario, che il Comune utilizza per il finanziamento di opere e servizi pubblici in ambiti urbani degradati, con finalità di riqualificazione urbana;

c) Compensazioni urbanistiche, di cui all'art. 19: la capacità edificatoria dei comprensori urbanistici soppressi dal "Piano delle certezze", se contrastanti con esigenze di tutela ambientale non già imposte da vincoli sovraordinati, è trasferita negli Ambiti di compensazione di cui alla lett. a);

d) Incentivi per il rinnovo edilizio, di cui all'art. 21: gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato possono beneficiare di incentivi urbanistici, trasferibili negli Ambiti di compensazione di cui alla lett. a);

e) Cessione compensativa, di cui all'art. 22: le aree a destinazione pubblica, in specifici ambiti e per finalità di riqualificazione urbana, possono essere acquisite tramite la concessione ai proprietari di previsioni edificatorie da localizzare in situ o trasferibili negli Ambiti di compensazione di cui alla lett. a).

3. L'edificabilità aggiuntiva acquisibile dai proprietari con le modalità di cui al comma 2, lett. a), b), d), e), costituisce incentivo urbanistico definito in ragione e misura del conseguimento degli obiettivi urbanistici ivi indicati.

4. L'applicazione, anche combinata, delle modalità di perequazione di cui al comma 2 e l'accesso agli incentivi o compensazioni ivi previsti, avviene mediante procedimento consensuale di evidenza pubblica, a carattere

concorsuale, nelle forme del Programma integrato, di cui all'art. 14, e in coerenza con le norme statali in materia di partecipazione al procedimento amministrativo; esperito con esito negativo o insufficiente tale procedimento, il Comune ha facoltà di conseguire i medesimi obiettivi, secondo priorità, con il ricorso a procedimenti e istituti autoritativi previsti dall'Ordinamento statale o regionale.

5. Ai fini dell'applicazione dei criteri di cui al comma 1 e degli istituti di cui al comma 2, il PRG distingue tra previsioni edificatorie esercitabili in situ e quelle da trasferire in altre aree, nonché, sulla stessa area, tra previsioni edificatorie attribuite ai proprietari o riservate al Comune ovvero tra previsioni edificatorie attuabili per intervento diretto o indiretto.

6. Fatti salvi i criteri di attribuzione differenziata delle previsioni edificatorie, derivanti dai principi di cui al comma 1, il PRG garantisce ai proprietari interessati dagli strumenti urbanistici esecutivi l'equa ripartizione delle previsioni edificatorie, indipendentemente dalle specifiche destinazioni assegnate alle singole aree e proporzionalmente alla quota di superficie in proprietà. Indipendentemente dai criteri e modalità di attribuzione delle previsioni edificatorie, il PRG garantisce la ripartizione degli oneri da assumere nei confronti dell'Amministrazione in proporzione alle stesse previsioni edificatorie assegnate, distinguendo tra previsioni edificatorie ordinarie, cui corrispondono oneri ordinari, e previsioni edificatorie aggiuntive, cui corrispondono oneri straordinari.

7. I criteri, le modalità e le procedure di perequazione in precedenza indicate si attuano nei limiti e secondo le disposizioni particolareggiate dettate negli articoli seguenti.

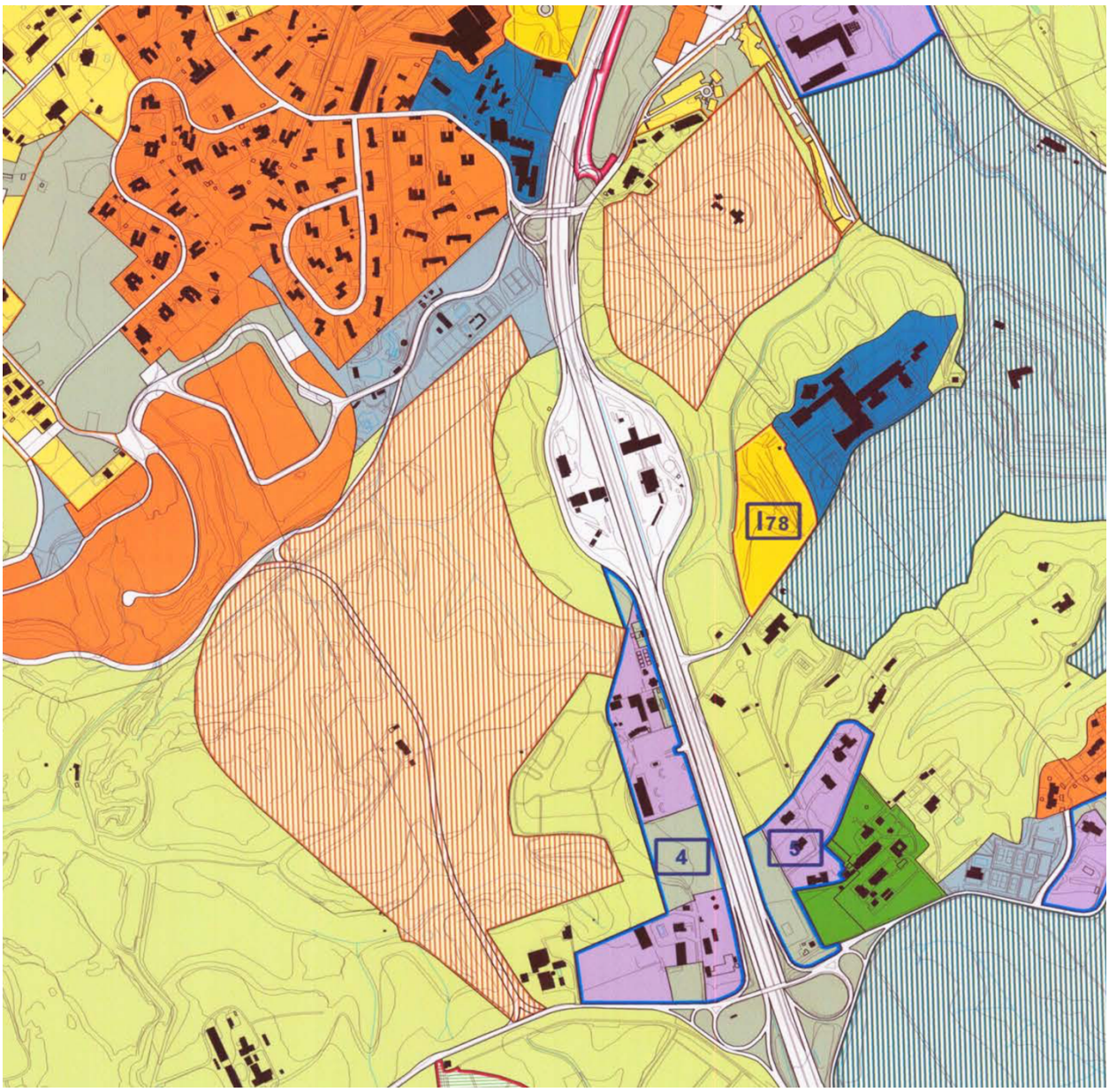

Figura 1. Ambito di riserva a trasformabilità vincolata del PRG di Roma. Immagine tratta dalla tavola di "Sistemi e regole".

Figura 2. Legenda della tavola "Sistemi e regole". Immagine tratta dalla tavola di "Sistemi e regole".

4.3 Il PRG di Reggio Emilia del 2001

Un altro caso di applicazione — e addirittura di anticipazione — della riforma urbanistica promossa dall'Inu nel Congresso di Bologna del 1995, e in particolare della perequazione urbanistica, si può ritrovare nel PRG di Reggio Emilia adottato nel 1999, anch'esso nato grazie alla collaborazione di Giuseppe Campos Venuti, che già aveva lavorato nella città nel 1967.

Egli si vide affidare, nel 1990, l'incarico per un "Progetto preliminare di riordino ecologico urbanistico", per la redazione del quale si associò allo studio milanese del suo ex-allievo Federico Oliva, con i suoi collaboratori Galluzzi e Vitillo e con la consulenza specialistica di Andreas Kipar.

L'obiettivo politico che il Comune di Reggio Emilia cercava di perseguire era quello della città ecologica, con la prospettiva amministrativa di impostare su tali basi un nuovo Prg. L'obiettivo di Campos Venuti era, come afferma egli stesso: "quello di spingere alle estreme conseguenze l'evoluzione in senso ecologico dell'urbanistica, così come avevo fatto in tutta la mia vita professionale"[87].

L'incarico si sviluppo negli anni 1990 e 1991, in base all'approccio concreto di verificare in quale misura il piano vigente a Reggio e la legislazione regionale e nazionale esistenti consentivano di perseguire gli obiettivi del progetto di Riordino Ecologico urbanistico (Reu), sia compiendo un'analisi critica del Prg adottato nell'86, sia sperimentando le eventuali correzioni che le leggi permettevano di apportare all'urbanistica reggiana.

I temi affrontati dal Reu evidenziavano le maggiori novità di quella che si intendeva trasformare in una città ecologica. Innanzitutto il consumo di suolo, che sarebbe diventato un concetto di uso comune solo dopo vent'anni, la cui critica metteva in risalto la crescita patologia in quantità e qualità degli insediamenti privati, compromettendo la cattiva qualità dei pochi interventi pubblici.

Altro concetto affrontato mediante il Reu, e che fino a quel momento era rimasto sconosciuto all'urbanistica italiana, era quello della permeabilità del suolo urbano; indispensabile per far respirare la città, influenzandone il microclima e rifornendo le falde freatiche sotterranee[88]. Dai primi calcoli sperimentali operati a Reggio Emilia e nelle altre città della regione, mediamente non più di un terzo del suolo urbano era permeabile, cioè la metà o meno della permeabilità esistente nelle città dell'Europa continentale.

L'approccio ecologico con cui l'urbanistica aveva affrontato il tema della mobilità e le note critiche sulla prevalenza del trasporto su gomma rispetto a quello su ferro — a Reggio Emilia nel

[87] *Ivi,* p. 148.
[88] *Ibidem.*

1988 circolano 3 auto ogni 2 famiglie —, era stato più consueto. La novità in tal caso era rappresentata da dall'esigenza di inserire fasce verdi in funzione ecologica contro l'inquinamento prodotto dalle maggiori infrastrutture presenti nel tessuto urbano, fino alla realizzazione di ampie fasce boscate lungo le superstrade e le ferrovie.

Del tutto trascurato dall'urbanistica italiana era allora il tema affrontato dal Reu dello smaltimento dei rifiuti e del sistema fognario, che aveva permesso di scoprire alla città che intere frazioni non erano servite dalle fogne, fino ad evidenziare, addirittura, la necessità di un collettore fognario mancante nel settore orientale del Comune[89].

L'approccio problematico e analitico del Reu si concludeva con una serie di suggerimenti operativi che, pur non rappresentando una vera e propria variante al Prg vigente, gettavano le basi di una futura pianificazione che tenesse conto dei temi che il Reu aveva sollevato. Aggiunge Campos Venuti: "La novità dell'approccio urbanistico-ecologico colpisce positivamente l'opinione pubblica, ma non entusiasma il regime immobiliare che si trova di fronte a nuovi ostacoli per lo sfruttamento della rendita urbana"[90].

L'amministrazione comunale, comunque sia, coglie il successo della propria iniziativa e, come da programma e in base alla logica conseguenza, decise nel 1993 di affrontare la revisione del Prg vigente, programmando l'adozione di un progetto Preliminare, per lavorare al quale forma un Ufficio speciale diretto da mauro Fontanelli, conferendo la consulenza generale a Campos Venuti, insieme a quelle speciali di Mariella Zoppi e di Federico Oliva.

Il preliminare di Prg, poi adottato nel 1994, da un lato intendeva mantenere formalmente l'impegno dell'urbanistica ecologica preso con il Rue, e dall'altro intendeva tenere conto delle aspettative riformiste dell'amministrazione di sinistra, e a tal proposito Campos Venuti intendeva anticipare la riforma che l'Inu si preparava a presentare nel 1995.

Il sovradimensionato piano del 1984 era riuscito a realizzare solo pochi dei propri obiettivi e presentava un residuo inattuato di circa un terzo delle previsioni private e di addirittura un sesto di quelle pubbliche, e in base alla legge del '42 era di fatto impossibile per ragioni giuridiche cancellare tali previsioni in eccesso. Come spiega Campos venuti: "Era quindi necessario riutilizzare le previsioni private residue, evitando qualunque crescita e insieme era necessario fare in modo che le nuove previsioni del Prg metabolizzassero privato e pubblico; cioè che i diritti edificatori privati fossero collegati ai servizi pubblici e previsti soltanto il cambio della cessione gratuita delle aree necessarie alla comunità" [91].

[89] *Ivi,* p. 149.
[90] *Ibidem.*
[91] *Ibidem.*

In pratica, si trattava di estendere a tutto il meccanismo di attuazione del Prg, la prassi già consolidata per l'attuazione dei Piani Particolareggiati di iniziativa privata; disegnando il Prg in modo che i comparti nei quali si voleva confermare l'edificazione privata, si allargassero fino a comprendere le aree di pubblica utilità, applicando poi a tutto il comparto le regole della concentrazione dei volumi privati, per liberare la parte restante dell'area all'uso pubblico. In poche parole, si doveva cercare di applicare la "perequazione compensativa", come si era cercato di fare all'inizio del Piano Intercomunale bolognese del 1961 e che poi era stata abbandonata per via dell'opposizione degli organi statali di controllo; ma che ormai era diventato un meccanismo legittimo che l'Inu si stava preparando a introdurre nella propria legge di riforma[92].

Poiché questo era in quel momento l'unico meccanismo per acquisire aree di interesse pubblico senza ricorrere all'esproprio (che presentava costi ormai inaccessibili), era ritenuto sufficiente sia dall'Inu che da Campos Venuti; ma la novità del meccanismo era tale da spaventare molti amministratore e tecnici. Molti di questi erano preoccupati dalla difficoltà di mettere d'accordo le diverse proprietà private, anche se poi si resero conto che queste non erano più parcellizzate come un tempo e il numero delle immobiliari presenti sul mercato era ormai molto diminuito.

In ogni modo, il progetto preliminare fu adottato, presentato per quello che era, cioè un grande successo del Comune; inoltre, ebbe un notevole impatto in ambito disciplinare, dove si attendeva con impazienza una nuova proposta nel campo della pianificazione, dopo la *deregulation* urbanistica degli anni Ottanta. Il tema del residuo di piano non era insolito, poiché riguardava il nodo ancora irrisolto della prescrittività o della programmaticità del piano generale, che l'anno successivo l'Inu avrebbe proposto di risolvere con la riforma presentata nel 1995.

Il metodo della pianificazione continua processuale espresso con il progetto preliminare di Reggio Emilia aveva ispirato anche i piani di Napoli, Venezia e Roma; ma l'approfondimento operativo preventivo se da un lato servì ad affinare e migliorare il piano, dall'altro finì a Reggio Emilia anche per ritardarne l'adozione. D'altra parte al nuovo piano si chiese giustamente di affrontare e risolvere diversi problemi esistenti o emersi di recente in città.

Nel frattempo il meccanismo attuativo scelto per Reggio Emilia era stato adottato per la riforma legislativa, mettendo il Comune in una posizione esemplare, come già si era verificato anni prima per il decreto sugli standard[93].

Il nuovo piano arrivò all'adozione nel 1999, e secondo Campos Venuti poteva essere definito riformista da parte dei tecnici e degli amministratori che ci avevano lavorato. Urbanisti e politici avevano concordato sul fatto che, a parte una piccola quota delle previsioni del 1984

[92] *Ivi,* p. 150.
[93] *Ibidem.*

cancellate dai nuovi vincoli ambientali, non era possibile eliminare per ragioni giuridiche e politiche, le previsioni residue rimaste in vigore per quindici anni, perlopiù sempre comprese negli interstizi della città consolidata. SI era deciso, però, di farlo utilizzando le vecchie previsioni private in modo totalmente diverso dal passato; cioè in forma tale da garantire sempre l'interesse della comunità, ma anche l'equità di trattamento di tutti i soggetti privati. Come spiega Campos venuti: "Questi obiettivi realizzavano, quindi, un primo semplice ed esemplare modello di perequazione compensativa , dividendo le previsioni residenziali e terziarie in tre soli gruppi da attuare applicando sempre le stesse regole"[94].

Le aree definite di "trasformazione urbana" erano quelle industriali e mercantili dismesse, da riadibire a nuove residenze e terziario; e a queste per stimolarne l'attuazione fu riservato il più elevato indice di utilizzazione, pari a 4.000 metri quadri di superficie utile di pavimento per ogni ettaro, corrispondenti a un volume di 1,20 metri cubi per metro quadro, una dimensione comunque non eccessiva. L'edificabilità consentita era da realizzare soltanto sul 30% dell'area dell'intervento, con una densità fondiaria di 3,6 metri cubi per metro quadro; mentre tutto il resto dell'area era destinata a verde, per il 30% a verde privato condominiale (definito "ecologico") e per il 40% a verde pubblico.

Il gruppo più folto di aree, quello che rappresentava cioè il residuo privato del piano, venne definito di "trasformazione integrata", da destinare a residenza e terziario con un indice di utilizzazione di 2.500 o 2.000 metri quadri di superficie utile per ettaro, paro a non più di 0,75 metri cubi per metro quadro; che concentrati sul 30% dell'area danno una densità fondiaria di 2,25-1,8 metri cubi per metro quadro, lasciando anche in questo caso a verde privato e pubblico la superficie non edificata, pari al 70% del totale. Spiega Campos Venuti: "L'aggettivo integrato nasce da fatto che in tutti gli interventi è garantita la polifunzionalità; infatti la superficie utile destinata a residenza non può essere inferiore al 40% del totale e quella destinata a uffici, negozi e artigianato di servizio non può essere inferiore al 20%. In tal modo saranno gli operatori immobiliari a scegliere la residenza sino a un massimo del 80%, o il terziario fino al 60% della superficie, realizzando comunque insediamento polifunzionali"[95].

Infine, l'abbondante residuo di aree già destinate a servizi pubblici, che pur essendo ai margini ecologicamente molto preziosi, non sarebbe possibile espropriare, è destinato a "trasformazione ambientale"; col risultato di realizzare il verde sul 80% dell'area, di cui il 20% a verde privato ecologico e il 60% a verde pubblico. La quota destinata all'edificazione è solo del 20%, con un indice di utilizzazione di 1.000 metri quadrati di superficie utile per ettaro, pari a un

[94] *Ivi,* p. 151.
[95] *Ibidem.*

volume di 0,30 metri cubi per metro quadro, che produrrà una densità fondiaria di 1,50 metri cubi per metro quadro.

Simile il metodo usato per le costruzioni sulle aree produttive residue; anche per queste l'indice di utilizzazione e di 4.000 metri quadri di superficie utile per ettaro, con un'edificazione che può occupare solo la metà dell'area, lasciando il resto al verde privato e pubblico, in parti uguali. Il piano evita di spingere gli edifici in altezza, perché come dimostrano le statistiche i reggiano non li preferiscono; così le "trasformazioni urbane" e quelle "integrate" non possono superare i sei piani, mentre le "trasformazioni ambientali" possono arrivare solo a tre piani[96]. Inoltre, le norme prescrivono generose piantumazioni, 40 alberi per ettaro e 60 arbusti, che passano a 60 e 100 nelle trasformazioni ambientali. Tale obbligo viene esteso anche alle Trasformazioni produttive.

L'uso della perequazione compensativa permette al Prg di eliminare gran parte degli espropri per l'acquisizione delle aree di interesse pubblico; che comunque rimangono necessari in particolare per la nuova mobilità (non troppo costosi perché in zone agricole marginali), e in pochi casi anche in zona urbana. Come afferma Campos Venuti: "Consentendo comunque, una politica della città pubblica che negli ultimi dieci anni era diventata impossibile"[97].

La scelta di riutilizzare il residuo nel nuovo Prg, si era tradotta in una previsione di circa 22.000 stanze convenzionali (fra residenza e terziario), che in base al meccanismo di polifunzionalità si traducono in un massimo di 20.000 e un minimo di 11.000 stanze residenziali, variabili cioè dall'8% al 5% del patrimonio edilizio esistente. Di queste previsioni, circa il 20% rappresentano edificazioni già autorizzate nel passato, mentre l'80% formano le Trasformazioni da perequare derivanti dal residuo del vecchio Prg.

Il Prg conferma le previsioni di salvaguardia del Centro storico, ma compie un ulteriore passo avanti applicando la disciplina conservativa ai tessuti urbani di valore storico nati dopo la rivoluzione industriale e quindi estendendo anche a Reggio Emilia il Concetto di Città storica. A partire dal Reu il nuovo Prg approfondisce la difesa dei valori naturali, iniziando dai tre corsi d'acqua reggiani, Il Modolena, il Crostolo e il Rodano; dai quali fa partire i primi parchi attrezzati, estendendo la salvaguardia specialmente nel settore sud del Comune ad ampie aree di rispetto ambientale, con una particolare attenzione per l'ambientalizzazione delle infrastrutture della mobilità che investono l'aggregato urbano.

Per quanto riguarda il sistema della mobilità il Prg aggiunge un passaggio a sud alla grande viabilità utilizzandolo, però per fermare la crescita meridionale della città con un grande parco attrezzato. Inoltre, la conferma della stazione storica e della relativa linea, si unisce alla

[96] *Ivi,* p. 152.
[97] *Ibidem.*

valorizzazione delle tre linee ferroviarie in concessione, verso Scandiano e Cavriago a sud e verso Bagnolo a nord, quest'ultima utile per garantire il raccordo con la linea dell'alta velocità.

Come ritiene Campos Venuti, il Prg di Reggio Emilia adottato nel 1999, "rappresenta la più avanzata soluzione urbanistica realizzata in Italia applicando per intero l'ormai vetusta legge del 1942" [98].

Di seguito si riporta l'articolo del piano riguardante la perequazione urbanstica:

Art. 27 Ambiti di perequazione urbanistica

27.01 Il PRG individua nelle tavole P 2 gli ambiti soggetti a perequazione urbanistica; tali ambiti corrispondono alle "Aree di Trasformazione", sia che si tratti di aree unitarie, sia che si tratti di aree adiacenti e collegate funzionalmente; in questo caso queste sono definite come "coordinate" e considerate dal PRG in modo solidale, come se si trattasse di un'unica area, e individuate con apposita simbologia alfanumerica negli elaborati di Piano.

27.02 Gli ambiti della perequazione urbanistica riguardano gruppi di aree con caratteristiche omogenee come stato di fatto e di diritto.

27.03 Sulla base delle condizioni di fatto e di diritto, le presenti norme definiscono le regole della perequazione urbanistica e in particolare la partecipazione pro quota dei vari proprietari agli impegni e alle possibilità di trasformazione previsti dal PRG; la trasformazione urbanistica avverrà in base alle prescrizioni contenute nelle presenti norme, nelle tavole P 2, nonchè delle indicazioni programmatiche contenute nell'elaborato Pr 10, indipendentemente dalla struttura proprietaria originaria.

[98] *Ibidem*.

Figura 3. Ambiti di trasformazione soggetti e perequazione urbanistica del PRG di Reggio Emilia del 1999. Immagini tratte dal piano.

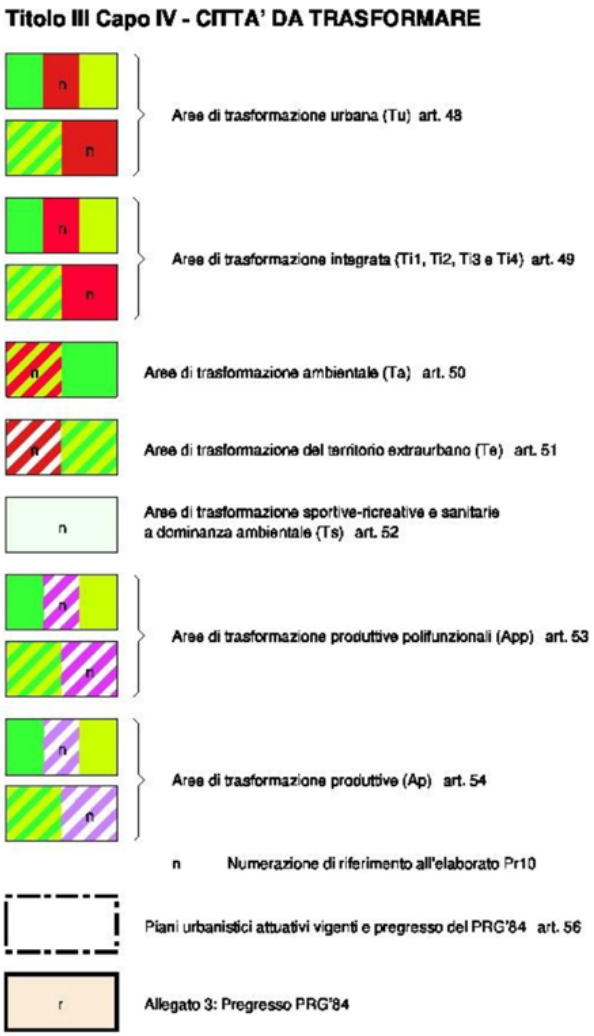

Figura 4. Legenda ambiti di trasformazione del PRG di Reggio Emilia del 2001. Immagine tratta dal piano.

5. LA PEREQUAZIONE URBANISTICA COME METODO URBANISTICO ALTERNATIVO ALL'ESPROPRIO

Come anticipato nel secondo capitolo, verso la metà degli anni Novanta, in un clima di incertezza legislativa per quanto riguarda il regime dei suoli, inizia a farsi strada l'alternativa della perequazione urbanistica.

Come riportato nel precedente capitolo, nel 1995 si tenne a Bologna il XXI congresso dell'INU, dedicato al tema della riforma urbanistica, intesa come moderna disciplina per il governo del territorio. Tra i principi fondamentali della proposta dell'istituto si ritrovano quelli dell'equità e dello sviluppo sostenibile, che a loro volta posseggono, tra i propri strumenti, la perequazione urbanistica.

Nel presente capitolo si cercherà di approfondire tale metodologia, seguendo tre parole chiave che la accomunano: perequazione, compensazione, fattibilità.

Per quanto riguarda la prima, la perequazione sostiene e ha come fine il pari trattamento, per quanto riguarda il piano urbanistico, dei beni immobili da trasformare che si trovino nelle medesime condizioni di fatto e di diritto[1]. Essa, quindi, cerca di favorire la diffusione di un tipo di piano alternativo a quello tradizionale, caratterizzato dalla zonizzazione monofunzionale che, al contrario, discrimina le proprietà fra quelle che saranno valorizzate mediante l'attribuzione di capacità edificatoria e quelle destinate a utilizzazioni pubbliche e vincolate all'inedificabilità in attesa dell'esproprio. L'equità si applica sia ai benefici, ovvero alla possibilità da parte del proprietario di sfruttare il proprio terreno a scopo edificatorio, sia ai costi, per quanto riguarda la cessione gratuita dei terreni al Comune e la costruzione di opere per la collettività.

Passando alla compensazione, essa è la modalità, alternativa all'esproprio, attraverso cui la perequazione si realizza nei confronti delle proprietà immobiliari necessarie alla collettività per realizzare, in quella determinata zona della città, le opere e i servizi pubblici previsti dal piano urbanistico. La compensazione, quindi, integra e completa l'operazione perequativa; attraverso le tecniche che permettono di attuare le suddette pratiche, il Comune definisce l'insieme dei principi e delle regole cui si affida l'attuazione complessiva del piano urbanistico, sia per le previsioni private, sia per quelle pubbliche. In altre parole, il piano perequativo non prevede l'attuazione bipartita, nel senso che i privati attuano le previsioni urbanistiche relative alle loro proprietà attraverso piani attuativi da essi stessi promossi, mentre il Comune realizza le opere pubbliche attraverso l'espropriazione e l'appalto dei lavori. Questo era lo scenario operativo del piano

[1] S. Stanghellini, *Perequazione, compensazione, fattibilità,* Roma, INU Edizioni, 2013, p. 19.

tradizionale; l'attuazione del piano perequativo è, al contrario, unitaria: il Comune stabilisce gli obiettivi, ossia l'assetto urbanistico da realizzare, e contemporaneamente anche i principi e le regole cui gli operatori privati devono attenersi[2]. In seguito il Comune si fa da parte, lasciando entrare nel processo attuativo privati, proprietari ed imprese, permettendo loro di attuare sia le parti del piano destinate al mercato, sia quelle che andranno a formare la cosiddetta "città pubblica", ovvero quelle necessarie per la soddisfazione delle esigenze dell'intera collettività. Al termine del processo attuativo del piano urbanistico, durante il quale il Comune ha mantenuto un ruolo di controllo, i soggetti privati cedono allo stesso le componenti della città pubblica realizzate. La Municipalità acquisisce così le opere necessarie alla collettività senza dover sostenere alcun costo.

La fattibilità, terza parola chiave, è infine una prerogativa fondamentale per i piani urbanistici concepiti sulla base dei principi della perequazione urbanistica. Nel caso in cui, infatti, le previsioni del piano non vengono messe in atto dai privati, che logicamente agiscono in base alle leggi economiche proprie del funzionamento dei mercati, non possono essere realizzate né le previsioni private né quelle pubbliche.

5.1 Gli obiettivi della perequazione urbanistica

Pochi anni dopo il XXI Congresso dell'INU sulla riforma urbanistica, la perequazione urbanistica, intesa come principio, obiettivo e tecnica urbanistica, era elemento rilevante di molti dei Ddl in discussione e di esperienze concrete di piani urbanistici che la sperimentavano (come ad esempio quelli di Roma e Reggio Emilia di cui si è parlato nel precedente capitolo).

Per rispondere alle perplessità che alcuni sollevavano per quanto riguarda la reale necessità e la stessa legittimità della perequazione, Carlo Alberto Barbieri proponeva "quattro buone ragioni a favore della perequazione", che riteneva poter essere perseguiti, nonché obiettivi molto rilevanti per la pianificazione e il governo della trasformazione e della riqualificazione della città[3].

Il primo obiettivo era quello, da tempo al centro dell'urbanistica (in particolar modo di quella italiana), della necessità di ottenere una relativa indifferenza della proprietà immobiliare nei confronti delle scelte del piano urbanistico; indifferenza non "assoluta" ma "relativa" poiché non si riteneva necessario riferirla tanto alla scelta di fondo generale del piano, nel momento in cui esso distingue fra l'insieme delle aree già urbanizzate o da urbanizzare da un lato e non urbanizzate da non urbanizzare dall'altro (come ad esempio territori agricoli, naturali-ambientali, ecc.),

[2] *Ibidem.*
[3] Barbieri C. A., "Perequazione urbanistica: quattro buone ragioni per la riforma urbanistica", in *Urbanistica Informazioni,* n. 157, 1998, p. 4.

piuttosto che da ricercare o garantire nel primo insieme (cioè il territorio urbano da trasformare-conservare). Nello specifico, Barbieri ritiene che sia necessario, all'interno del territorio urbano da trasformare, che il piano compia le proprie scelte ed esprima le proprie regole producendo esiti equivalenti all'interno delle parti di territorio che si trasformano (direttamente nei confronti della proprietà immobiliare e indirettamente degli operatori). In questo modo, il piano potrebbe procedere meglio nel perseguimento degli interessi generali e in soluzioni tecniche ottimali evitando sia le pressioni degli interessi e delle situazioni simili (o meglio ancora omogenee o riguardanti stesse categorie di beni che il piano deve motivatamente riconoscere o determinare per il futuro) trattate dai tradizionali piani in modo anche radicalmente differente, anche dal punto di vista etico, giuridico e politico di una più o meno vistosa negazione di un diritto (costituzionale) di par condicio rispetto alla legge (il piano). Come afferma Barbieri: "Tutto questo non costituisce evidentemente una 'perequazione economica' in senso proprio, riguardante in particolare i diversi valori del mercato immobiliare (anche se esistono non banali influenze in questa sfera) ma, appunto, una perequazione di tipo urbanistico"[4].

Il secondo notevole obiettivo riguardava il superamento della questione, da troppo tempo presente e non risolta in Italia, della "caducità" dei vincoli urbanistici (se non indennizzati e attuati entro cinque anni dalla data della loro prescrizione). In questo senso, la perequazione urbanistica rappresenta una parziale ma importante soluzione della problematica[5]; questo poiché, mediante essa, i vincoli urbanistici all'interno di ambiti o comparti cambiano natura perdendo quella di "vincolo coercitivo" di non edificabilità, dal momento che, anche nei terreni che dovranno essere acquisiti dalla città per i servizi o infrastrutture pubbliche, il piano avrà assegnato diritti edificatori da utilizzarsi in porzioni del comparto o ambito di trasformazione urbanistica (le superfici fondiarie edificabili) al netto delle aree dismesse per viabilità e servizi.

Un terzo obiettivo era quello, anche se non meno importante, dell'efficace costruzione e in tempi certi di parte (in proporzione alla trasformazione oppure anche più che proporzionale ad essa, in base alle scelte del piano o alle strategie politiche del governo locale del territorio) della "città pubblica", intesa come insieme di spazi, servizi, attrezzature, infrastrutture e qualità ambientale per i diritti di cittadinanza. In questo caso, spiega Barbieri, la perequazione può svolgere un ruolo significativo non solo garantendo, per mezzo della cessione di aree e la realizzazione in tutto o in parte di servizi e attrezzature per la città, ma anche determinando tale risultato in un esplicito e concreto rapporto fra risorse, soggetti pubblici e privati (nella città che si conserva, il contributo alla città pubblica può, ad esempio, derivare da una manovra fiscale "di

[4] *Ibidem.*
[5] Un altro importante contributo al superamento della questione può essere rappresentato dalla distinzione del piano in una sua componente strutturale e in una operativa.

scopo" sugli immobili o meglio sui loro usi o variazioni d'uso, come una sorta di rinnovato "contributo di miglioria"); un rapporto in cui entrambi i soggetti fanno la loro parte cooperando all'interno di esplicite regole ed obiettivi (del piano) e principi generali (della legge)[6].

Il quarto obiettivo, strettamente collegato al terzo, era quello della possibilità di realizzare, in una trasparente collaborazione pubblico-privato, ingenti parti della città pubblica contemporaneamente alle trasformazioni. La perequazione urbanistica consente infatti ai comuni non solo di acquisire, con certezza e all'interno dei tempi della trasformazione, le aree necessarie alla realizzazione di attrezzature di uso pubblico e del verde urbano ed ambientale (evitando, o comunque limitando a casi particolari o di inerzia degli operatori il ricorso all'esproprio per pubblica utilità, i cui esiti sia in termini di tempo necessario per l'ottenimento di risultati "stabili" sia di costi economici per la Pubblica amministrazione e di costi "politici, sono noti), ma soprattutto di realizzare opere e parte dei servizi parallelamente agli interventi di trasformazione.

La perequazione urbanistica, dunque, viene considerata da Barbieri "uno strumento essenziale per promuovere, attuare e governare con efficacia, in un esplicito rapporto pubblico-privato, gli interventi di trasformazione urbanistica, sia quelli di riqualificazione e ristrutturazione urbana (prevalenti) che quelli di nuovo impianto urbanizzativo (meno frequenti), riducendo fortemente le disparità di trattamento in situazioni simili da parte del piano"[7].

Il fondamento della perequazione urbanistica (che dovrebbe costituire un principio affermato della legge nazionale di riforma urbanistica) è che, da una parte, non si possano realizzare trasformazioni urbanistiche del territorio (urbanizzato, costruito e non) senza un adeguato ed equilibrato beneficio per la collettività, per quanto riguarda la dotazione di suolo pubblico o di uso pubblico, di dotazione e fruizione delle aree verdi, delle infrastrutture e dei servizi pubblici o di interesse pubblico; dall'altra che il raggiungimento di tale beneficio non debba ricadere solo su alcuni proprietari di immobili (e operatori), mentre altri, in una simile condizione, non solo non siano in questo coinvolti ma possano trarre direttamente e indirettamente consistenti benefici dalla trasformazione. In altre parole, il reperimento delle aree per gli standard (sia quelli di zona che quelli più generali e di livello urbano) e per le opere pubbliche, in generale si basa sull'attribuzione di equilibrati diritti edificatori a tutti i terreni inclusi nell'ambito (o distretto o comparto) di trasformazione , a prescindere dalla destinazione d'uso assegnata dal piano ai diversi terreni (verde pubblico, viabilità pubblica, residenza, terziario, produttivo, ecc.) per poi concentrarli sulle superfici fondiarie (o edificabili) dopo aver dismesso (o reso disponibile) al Comune tutte le aree per lo spazio pubblico e per le attrezzature. Con questo meccanismo, il terreno e sostanzialmente indifferente alla destinazione d'uso scelta dal piano ed il superamento delle

[6] Barbieri C. A., "Perequazione urbanistica: quattro buone ragioni per la riforma urbanistica", op. cit., p. 4.
[7] *Ibidem.*

"quantità minime" (ad esempio per il recupero di fabbisogni pregressi o per elevare qualità delle prestazioni e quantità della città pubblica) di aree per servizi pubblici[8], trova fondamento giuridico oltre che giustificazione urbanistica (in quest'ultimo caso nel piano e nel suo progetto generale di organizzazione del territorio e della città).

Come spiegava Barbieri nel proprio contributo, la perequazione urbanistica si esercita correttamente all'interno di "comparti urbanistici" (o "distretti" o "ambiti" ne caso in cui si voglia accentuarne il carattere di parti di territorio ampie e non circoscritte), anche individuandoli come composti di aree non contigue (allo scopo di non limitare solo entro terreni confinanti le scelte del progetto urbanistico del piano, proprio rispetto a quel progetto di "città pubblica" rappresentato dall'insieme delle aree, servizi e attrezzature pubbliche o di uso pubblico), con l'attribuzione degli obiettivi dell'intervento (e degli esiti prefigurati dal piano) a tutti i proprietari degli immobili in essi compresi (o, almeno, alla maggioranza di essi, espressa in termini di valori immobiliari)[9]. Nell'ambito territoriale di trasformazione urbanistica, tale tecnica consente di ripartire proporzionalmente alla consistenza immobiliare, (se se necessario differenziandone o meno edificabilità e prestazioni "pubbliche" fra i comparti), i vantaggi e gli svantaggi degli interventi previsti: i primi in termini di valorizzazione immobiliare e di remunerazione degli investimenti, i secondi in termini di cessione gratuita delle aree da destinarsi a usi pubblici e/o di realizzazioni dirette o indirette (mediante scomputo o versamento degli oneri) di servizi o infrastrutture.

Continua Barbieri: "Se la perequazione urbanistica favorisce il perseguimento degli importanti obiettivi qui richiamati, per la sua diffusione e successo, la legge nazionale di riforma dovrebbe opportunamente esplicitare i contenuti di principio, le finalità e i criteri generali della perequazione urbanistica, la legislazione regionale dovrà fornire indirizzi, procedure e contenuti generali, i contenuti e le modalità della perequazione urbanistica invece dovranno essere declinati e sperimentati dai piani urbanistici e dai soggetti di governo del territorio locale"[10].

Egli, inoltre, sottolineava la necessità che la perequazione urbanistica avvenisse con indici di edificabilità moderati (ed estesi all'intero ambito o comparto di trasformazione) tali da favorire un equilibrato rapporto tra carico urbanistico-ambientale, dotazione di servizi ed infrastrutture, sostenibilità ambientale , fattibilità economica della trasformazione; sia che , a livello legislativo venissero rimossi gli ostacoli, in particolar modo di natura fiscale, per la sua attuazione, ma lasciando al piano e alle politiche urbane del governo locale il campo della "sintassi" dei contenuti della perequazione rispetto agli esiti attesi.

[8] Gli standard urbanistici stabiliti dal Dm 1444/68 e da sottoporre ad esproprio per pubblica utilità.
[9] Barbieri C. A., "Perequazione urbanistica: quattro buone ragioni per la riforma urbanistica", op. cit., p. 5.
[10] *Ibidem*.

In ogni modo, anche negli ambiti o nei comparti di trasformazione urbanistica (quando sono inseriti nella parte operativa della pianificazione o nel piano operativo) occorre confermare la possibilità del ricorso a procedure di esproprio per l'acquisizione degli immobili necessari per lo sviluppo operativo del piano nonché di singole opere pubbliche sia come "deterrente" alle inerzie ed utile riferimento nelle valutazioni economiche, che come alternativa operativa per necessità pubblica.

Aggiunge Barbieri: "La politica fondiaria (ma credo che si possa dire "immobiliare") dei Comuni andrebbe, inoltre, rafforzata riconoscendo ad essi il diritto di sottoporre a un regime giuridico che contempli l'esercizio del diritto di prelazione, le compravendite di immobili effettuate negli ambiti (e nei comparti) suscettibili di trasformazione individuati dal piano operativo. Questa facoltà si aggiungerebbe allo strumento espropriativo già oggi esistente"[11].

Nel sistema di pianificazione delineato dalla proposta dell'INU del 1995, l'individuazione di beni immobili destinati a usi pubblici non avviene in sede di piano strutturale ma in sede di piano operativo. Parte di tali beni viene inoltre "prodotta" attraverso i meccanismi di attuazione (perequazione urbanistica e comparti) della città che si trasforma, rendendo di fatto in gran parte non necessario, o comunque riducendo di molto il ricorso all'espropriazione.

Invece, nella città consolidata e in quelle parti di essa da conservare, da tutelare, riqualificare e valorizzare senza procedere attraverso la trasformazione urbanistica, che l'acquisizione di immobili per opere pubbliche o servizi, se necessaria, avrà necessariamente ancora bisogno dell'esproprio come strumento efficace. L'indennità dovrebbe essere calcolata su valori certi (che potrebbero essere costituiti dal valore fiscale ma anche da quello di mercato) e in modo tale da non ricreare sostanziali disparità di trattamento fra immobili interni agli ambiti di trasformazione rispetto agli immobili inclusi nelle parti urbane consolidate e da conservare.

5.2 Il principio guida della perequazione e la proposta di legge per il governo del territorio dell'INU del 2008

Come accennato precedentemente, la perequazione urbanistica è stata proposta a metà degli anni '90 dall'Istituto nazionale di urbanistica italiana. Mediante essa ci si prefiggeva di dare una soluzione equilibrata alla controversa questione del regime immobiliare (ancora oggi non risolta dal legislatore statale), cioè dell'inclusione o meno del diritto di edificare nel diritto di

[11] *Ibidem*.

proprietà di un terreno. Di conseguenza, delle condizioni giuridiche di riferimento per quanto riguarda la produzione dei piani urbanistici[12].

Il piano urbanistico perequativo, a differenza di quelli tradizionali, non suddivide le aree di proprietà privata destinate all'espansione in due categorie: le aree edificabili destinate alle iniziative imprenditoriali private e quelle destinate a funzioni pubbliche e quindi riservate all'intervento comunale. In poche parole, la perequazione cerca di contrastare la discriminazione portata avanti dal piano tradizionale nei confronti dei proprietari di quei terreni destinati ad accogliere opere e servizi pubblici, e che quindi resteranno a lungo in attesa di essere espropriati[13]. Al contrario, i proprietari di terreni simili si trovano nella condizione di poter edificare, e quindi di fare propria la valorizzazione generata dalle scelte pubbliche. Tale discriminazione, fino a pochi anni fa era accentuata dal fatto che, fino a non molto tempo fa, l'indennità di esproprio corrispondeva grossomodo alla metà del prezzo di mercato[14].

Come afferma Stanghellini, l'abbondante letteratura disponibile sull'aspetto discriminatorio del piano tradizionale mette in evidenza come la concezione perequativa debba diffondersi, in modo sistematico, in tutte le scelte compiute nel corso della formazione di un piano urbanistico[15]. Questo anche perché la perequazione, infatti, non ammette neanche che, per ragioni progettuali, vengano riconosciute quantità edificatorie differenti a terreni simili, e quindi che i proprietari di terreni con caratteristiche urbanistiche e giuridiche simili siano in grado di appropriarsi di livelli di rendita urbana molto differenti.

La critica al piano tradizionale, quindi, si basa prevalentemente sul mancato rispetto del principio di equità. Tuttavia, occorre evidenziare anche un'altra ragione a supporto delle critiche al piano tradizionale. Poiché sia i proprietari fondiari sia gli Amministratori comunali sono consapevoli che il piano tradizionale basato sulla zonizzazione può consentire di operare forti discriminazioni nella formazione e nell'appropriazione della rendita urbana, i primi sono tendono a fare pressioni sull'Amministrazione per ottenere decisioni urbanistiche che valorizzino le loro proprietà e i secondi ad avvalersi dell'esercizio di un potere discrezionale che può fare molto per la formazione della ricchezza privata[16].

---

[12] A tal proposito si richiama la già citata Sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 1980 sui criteri fissati dalle leggi n. 865 del 1971 e n. 10 del 1977 per la determinazione delle indennità di esproprio dei terreni edificabili partendo dai loro ipotetici valori agricoli, maggiorati per mezzo di coefficienti moltiplicativi.

[13] Tale problematica è stata contestata dalla Corte Costituzionale con sentenza n.179 del 1999, mediante la quale si dichiararono illegittime le norme di legge che consentivano ai Comuni di ripetere, senza indennizzo, i vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione o di inedificabilità assoluta, anche dopo la scadenza dei cinque anni.

[14] Ci si riferisce al criterio introdotto con la legge n. 359/1992 e rimasto in vigore per circa quindici anni, finché è stato sostituito dal criterio del valore venale con la legge n. 244 del 2007, in seguito alla bocciatura del primo da parte della Corte europea dei diritti umani.

[15] Stanghellini S., *Perequazione, compensazione, fattibilità,* op. cit. p. 25.

[16] Ivi, p. 26.

La contestazione al piano tradizionale si basa sulla necessità di salvaguardare la ragione di fondo della pianificazione territoriale — cioè la supremazia dell'interesse pubblico nel governo del territorio — dall'affermazione degli interessi particolari, ma soprattutto dai comportamenti illeciti che possono manifestarsi nelle decisioni pubbliche generatrici di ingenti vantaggi privati.

In riferimento a uno dei principali contenuti progettuali del piano urbanistico, cioè il dimensionamento del numero di abitanti e delle quantità di attività previsti dall'insediamento nello spazio urbano e in un dato periodo, la perequazione ha come obiettivo l'equa distribuzione delle quantità edificatorie che corrispondono al dimensionamento tra le proprietà degli immobili oggetto di trasformazione. Come afferma Stanghellini: "Il criterio distributivo è oggettivo e trasparente: quello dell'attitudine edificatoria dei terreni tecnicamente riscontrabile, cosicché ai terreni più adatti ad accogliere le costruzioni viene riconosciuta una capacità edificatoria superiore e a quelli meno idonei una inferiore"[17].

Il profilo di equità appena riportato riguarda sia i benefici, costituiti dalla valorizzazione fondiaria generata dalla capacità edificatoria attribuita ai terreni, sia i sacrifici, cioè le rinuncia a cui sono chiamati gli stessi proprietari in favore della popolazione. Anche in questo caso, si deve operare una distribuzione equa, cioè in modo proporzionale ai sacrifici ricevuti. L'equità, quindi, non riguarda solo i rapporti tra le proprietà fondiarie (nel senso che i benefici devono essere suddivisi, al pari dei sacrifici, devono essere ripartite tra esse in modo quo), ma anche i rapporti tra la categoria dei proprietari fondiari nel suo complesso e l'intera collettività. Fra le rinunce che i proprietari favoriti dalle scelte urbanistiche devono praticare in favore della comunità si possono menzionare, ad esempio, una quota del loro terreno che viene ceduto all'amministrazione maggiore della quantità minima comunque dovuta per legge, un contributo alla realizzazione della "città pubblica" per mezzo di opere o di denaro aggiuntivo ai contributi minimi dovuti per legge, o la realizzazione di alloggi sociali.

Stanghellini distingue, quindi, una equità di primo grado o "equità orizzontale", che riguarda l'equa suddivisione di benefici e di costi tra i proprietari fondiari, ed una di secondo grado o "equità verticale", relativa al fatto che l'intera collettività partecipa ai benefici che il piano urbanistico ha creato in favore della categoria dei proprietari fondiari[18].

Per l'applicazione del principio perequativo è necessario che siano differenziati in modo marcato, nella costituzione del piano urbanistico, due tipi di attività: quella di attribuzione perequata ai terreni edificabili di quantità edificatorie e quella della conformazione progettuale della città. Le due attività rimangono distinte poiché le "quantità edificatorie" che formano lo *ius aedificandi*, e che perciò vengono riconosciute ai terreni per via delle loro caratteristiche

[17] *Ibidem*.
[18] *Ibidem*

oggettivamente riscontrabili, e le "quantità edificatorie" che, sulla base di scelte di natura progettuale, vengono distribuite nello spazio urbano per realizzare l'aspetto urbanistico voluto, appartengono a due sfere concettuali differenti. La prima attiene alla disciplina della suddivisione equa del diritto di edificare, l'altra si occupa della progettazione della città. Per conseguenza di tale distinzione, nel piano di stampo perequativo, dato che lo scopo e il risultato di ciascuna delle due sfere sono distinti, le scelte progettuali sono libere dalle influenze operate dalla rendita fondiaria urbana, e di conseguenza anche dall'esercizio di pressioni da parte dei proprietari fondiari e dall'esercizio di un possibile improprio potere decisionale da parte dell'amministrazione pubblica. Questo, secondo Stanghellini, è uno dei principali pregi del metodo perequativo[19].

La perequazione sfrutta, quindi, il potere del piano urbanistico di attribuire lo *ius aedificandi.* Affinché l'esercizio di tale potere avvenga in modo equo, la metodologia applicativa della perequazione prevede che in primo luogo vengano individuati i terreni da sottoporre alla trasformazione urbanistica e in seguito si analizzi la loro predisposizione naturale ad ospitare costruzioni. Spiega Stanghellini: "Nella fase di avvio del processo di pianificazione, l'individuazione dei terreni suscettibili di trasformazione è operata sulla base di varie considerazioni, quali gli obiettivi programmatici dell'amministrazione comunale, le proposte presentate dai privati, e altre ancora"[20]. Una prima individuazione viene operata in modo approssimativo ed è passibile di modifiche in seguito agli elementi che emergono nel corso dell'avanzamento del processo.

Il passo successivo della costruzione del piano perequativo prevede che vengano analizzate in modo oggettivo le caratteristiche che, nelle varie realtà urbane, sono più rilevanti ai fini della stima della loro attitudine edificatoria; in seguito si accerta quanto ognuna di esse sia presente nei terreni coinvolti nella determinazione dell'assetto urbanistico. In seguito a tale attività tecnica, avvalsasi dei risultati di indagini specialistiche che solitamente vengono effettuate in occasione dell'elaborazione di qualsiasi piano urbanistico, i terreni edificabili vengono suddivisi in "classi" si diversa predisposizione all'edificazione. Essa riguarda le costruzioni in generale e quindi in prevalenza la residenza e le funzioni compatibili con essa. Nei casi in cui la suddetta predisposizione sia condizionata in misura evidente anche da una diversa destinazione specialistica dei terreni (per esempio nel caso di terreni edificabili che si trovino nei pressi di un insediamento industriale e quindi predisposti ad accoglierne l'espansione) è opportuno distinguere anche le "categorie" di suscettività edificatoria dal punto di vista della funzione (residenziale, produttiva, ecc.), e in seguito suddividere ciascuna "categoria" in "classi".

---

[19] *Ivi,* p. 27.
[20] *Ibidem.*

L'operazione descritta finora si può definire "classificazione dei suoli"; lo step successivo riguarda l'attribuzione a ciascuna classe di un appropriato indice di edificabilità territoriale, definito "indice perequativo", in modo tale da assegnare la medesima capacità a terreni simili per vocazione edificatoria[21]. Mediante l'indice perequativo il piano attribuisce ai terreni le quantità edificatorie che andranno a conformare il diritto di edificare. Di nuovo, quindi, occorre distinguere a livello concettuale le quantità edificatorie riconosciute dal piano ai terreni edificabili per conformare il loro *ius aedificandi,* dalla densità edilizia che il piano distribuisce sul territorio in base alla forma che intende dare alla città, cioè quella necessaria per la realizzazione delle morfologie insediative e le tipologie edilizie desiderate in una data zona. Di conseguenza, in certe parti dello spazio urbano, il piano può prevedere un "indice di edificabilità territoriale" di progetto (cioè una densità edilizia) diverso dall' "indice perequativo".

L'indice perequativo esprime il livello di rendita urbana generata dal piano su terreni edificabili, ovvero quella creata dal Comune in favore dei proprietari degli stessi. Pertanto, come afferma Stanghellini, deve essere il più possibile contenuto[22]. Un importante termine di riferimento da considerare è il valore economico posseduto dai terreni prima dell'avvio del processo di revisione del piano urbanistico, a patto che tale valore sia "ordinario" (o usando l'accezione estimativa del termine "più probabile") e non sia stato, precedentemente o al momento della stesura del piano, volutamente aumentato. Nel caso di terreni già edificabili, possono essere tenuti in considerazione i valori venali stabiliti dal Comune ai fini dell'applicazione dell'imposta municipale unica (IMU), poiché essa viene calcolata in base a tale valore.

Passando all'attribuzione degli "indici perequativi", Stanghellini trae alcuni criteri guida dalle pratiche ricorrenti, oltre che alcuni riferimenti numerici. Una delle variabili discriminanti da considerarsi è la situazione dei terreni rispetto alle precedenti indicazioni pianificatorie, con la distinzione di quelli che ricadono all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e urbanizzabile da quelli che si trovano al suo esterno. A parità di altre condizioni, conforma la dimensione demografica della città, in quanto a grandi centri corrispondono densità edilizie e valori fondiari più elevati rispetto ai piccoli centri.

Gli indici più bassi sono da attribuire a quei terreni periurbani che si trovino ancora in condizione di ruralità. Essi, infatti, in virtù della loro posizione, posseggono già una quota di rendita urbana, ma solo come "rendita di attesa", e quindi di entità molto contenuta[23]. In seguito alla loro inclusione nel nuovo perimetro del territorio da trasformare, acquistano una posizione diversa rispetto agli altri terreni che mantengono la destinazione agricola. Alla loro nuova

[21] *Ivi,* p. 28.
[22] *Ivi,* p. 30.
[23] *Ivi,* p. 31.

condizione corrisponde una rendita urbana di tipo assoluto, ovvero la rendita di cui godono i proprietari di aree edificabili ma non quelli di terreni agricoli e più in generale di terreni non edificabili. Come precisa Stanghellini, l'indice perequativo per l'insieme dei terreni in esame (che vengono inclusi per la prima volta nel perimetro del territorio da trasformare), può spaziare tra 0,02 – 0,03 mq di superficie utile lorda (Sul) per mq di superficie territoriale (st) e 0,15 – 0,20 mq sul / mq St[24].

Per quanto riguarda la classificazione dei suoli, nella classe inferiore si trovano quei terreni non idonei all'edificazione per ragioni geomorfologiche o per effetto di norme di legge. Ad essi viene comunque attribuita una quantità edificatoria, ma soltanto per permettere al Comune di acquisire in maniera gratuita la loro disponibilità tramite il trasferimento della suddetta quantità su terreni idonei, in modo da dotare la città di attrezzature pubbliche e collettive di pregio ambientale e paesaggistico. La classe superiore raggruppa, invece, quei terreni che non presentano limitazioni fisiche all'edificazione, cioè quelli pianeggianti, con buona portanza, non destinati a ospitare colture agricole di pregio, adiacenti al territorio urbanizzato e di conseguenza abbastanza prossimi alle principali attrezzature pubbliche e facilmente urbanizzabili mediante la semplice estensione delle infrastrutture a rete esistenti. A tale tipologia di terreni, si tende ad assegnare indici perequativi superiori, con un intervallo che va da 0,15 – 0,20 mq sul / mq St fino a 0,60 – 0,65 mq Sul / mq St.

L'indice perequativo più elevato, solitamente, viene attribuito a terreni già edificati presentanti manufatti non più utilizzati, o comunque ai quei terreni che nella precedente pianificazione erano già in possesso di un indice analogo o superiore, che sono situati in zone centrali o semicentrali delle grandi città. Indici superiori non possono essere attribuiti in quanto ciò sarebbe in contraddizione con i principi di equità, sia "orizzontale" sia "verticale", precedentemente illustrati[25]. Nelle classi inferiori sono invece posti terreni situati in aree meno centrali e meno servite da infrastrutture e servizi pubblici e privati, o meno idonei all'edificazione dal punto di vista geomorfologico, o addirittura svantaggiati sotto tutti questi punti di vista.

Il ventaglio di classi e indici perequativi proposto si può riscontrare in esperienze di pianificazione caratterizzate dalla presenza di numerose aree di trasformazione molto differenziate tra loro, e quindi per la maggior parte dei casi in città medio-grandi e di piani impostati nella seconda metà degli anni '90 o all'inizio degli anni 2000. Nel caso di città medio-piccole o di piani più recenti, la tendenza a preferire il recupero e la riqualificazione urbana tende a far diminuire la quantità di aree di espansione ed a comprimere il livello degli indici applicati alle esigue aree di espansione individuate. Fino ad arrivare ad alcuni piani che hanno individuato un'unica classe di

[24] *Ibidem*.
[25] *Ibidem*.

suoli di espansione, fissando un unico indice perequativo, viste le esigue aree di espansione e le loro caratteristiche molto simili[26]. Stanghellini, a proposito, suggerisce una regola generale: mantenere separate le quote di edificabilità necessarie per le funzioni pubbliche (alloggi di proprietà pubblica o le aree utili per gli uffici e i servizi della pubblica Amministrazione in generale) dalle quantità edificatorie concesse ai terreni attraverso la perequazione urbanistica. Esse, infatti, rappresentano lo *ius aedificandi* associato dal piano urbanistico al diritto di proprietà del terreno, mentre le quote di edificabilità per funzioni pubbliche sono aggiuntive e localizzate in quelle aree della città in cui se ne presenti la necessità. Ulteriore differenza è che le prime determina il valore di un terreno, mentre ciò non avviene con le seconde, che saranno adoperate dal Comune (o da altri soggetti ma sempre con finalità pubbliche), sulle aree che la municipalità ha ottenuto gratuitamente.

Tornando al procedimento metodologico, i terreni idonei alla trasformazione vengono quindi suddivisi in classi, e a ciascuna di esse è attribuito un indice perequativo. In modo tale che, alla suddivisione dei suddetti terreni in classi di analoga idoneità alla trasformazione corrisponda una scala di indici perequativi in numero eguale a quello delle classi. Nella definizione degli indici è opportuno che la scala formata dai loro valori numerici non presenti gradini troppo alti, poiché in tal caso ad essi potrebbero corrispondere scarti irragionevoli nelle conseguenti valorizzazioni fondiarie; terreni vicini o comunque con caratteristiche non molto diverse, potrebbero infatti assumere valori molto distanti[27].

Poiché anche l'attività di attribuzione degli indici perequativi, così come avviene per i piani urbanistici tradizionali, potrebbe subire pressioni dei singoli proprietari fondiari volte a ottenere la maggiorazione durante il processo di formazione del piano, l'attribuzione degli indici perequativi alle classi dei suoli, invece che ai singoli terreni, lega il destino di ogni proprietà a quello di tutte le altre simili. In questo modo si evita che ci siano tentativi volti a privilegiare una singola proprietà rispetto alle altre, poiché occorrerebbe giustificare, in termini tecnici, la diversa classificazione della proprietà fondiaria che si vorrebbe realizzare.

In questo modo, nel caso in cui si volessero comunque favorire alcune proprietà fondiarie, si dovrebbe aumentare l'indice perequativo dell'intera classe, e di conseguenza, per le ragioni di equilibrio precedentemente enunciate, anche quelli delle classi vicine. Tuttavia, come spiega Stanghellini, non è così facile aumentare il livello degli indici perequativi; aumentando quelli di intere classi, infatti, aumenta anche il dimensionamento del piano, e di conseguenza anche la

[26] *Ivi,* p. 32.
[27] *Ibidem.*

necessità di aree per gli standard urbanistici e per gli impianti e le attrezzature di interesse collettivo, facendo diventare le previsioni urbanistiche improbabile sotto diversi aspetti[28].

Si può evincere, quindi, che un sistema perequativo basato sulla classificazione dei suoli, se tecnicamente ben costruito, si presenta molto solido, tutelando in maniera forte l'equità generale del piano dalle pressioni di interessi particolari.

Tuttavia esiste anche un'altra importante ragione, continua Stanghellini, che determina il mantenimento degli indici perequativi su livelli bassi, ed è legata alle riflessioni in merito alla necessità di diminuire il consumo di suolo e favorire la riqualificazione urbana. Negli ultimi anni, infatti, si è fatta propria la consapevolezza che una quota rilevante del dimensionamento del piano (cioè delle quantità edificatorie programmate) non deve essere adoperata con gli indici perequativi, ma messa da parte e posta nelle disponibilità del Comune, in modo tale da poter essere impiegata per l'allestimento di dispositivi incentivanti per le politiche urbane dell'Amministrazione. Ad esempio, tali quantità edificatorie possono essere utilizzate dal Comune per l'incentivazione alla sostituzione di edifici vecchi, pochi sicuri e poco efficienti energeticamente, con altri nuovi; o per la demolizione di quei manufatti non compatibili con l'assetto urbanistico progettato; la realizzazione di interventi di edilizia sociale e via discorrendo[29].

In linea di massima, quindi, nel caso in cui si vogliano indurre gli operatori economici ad assumere decisioni fedeli alle politiche di riqualificazione urbana mediante l'attribuzione loro di quantità edificatorie premiali di disponibilità dell'amministrazione, è necessario che gli indici perequativi rimangano su livelli molto contenuti. La perequazione, quindi, distribuisce le quantità edificatorie che derivano dal dimensionamento del piano urbanistico fra i terreni passibili di trasformazione secondo criteri di equità, e di conseguenza in relazione alle caratteristiche dei terreni oggettivamente riscontrabili.

L'attività tecnica di classificazione dei suoli, sopra descritta, può essere eseguita in diversi modi. "Nella prassi corrente è svolta con criteri speditivi, ad esempio tenendo conto della posizione dei terreni rispetto al contesto urbano, del grado della loro dotazione di infrastrutture e servizi, della loro morfologia, della presenza o meno di limitazioni all'uso derivanti da disposizioni di legge nazionali e regionali"[30].

La suddetta attività può anche essere svolta in modo più approfondito e rigoroso dal punto di vista tecnico, rendendo trasparente e condiviso il processo di selezione delle qualità dei terreni maggiormente rilevanti per quanto riguarda la predisposizione edificatoria, nonché di quantificazione dell'importanza relativa che la comunità locale attribuisce a tali caratteristiche, di

[28] *Ivi,* p. 33.
[29] *Ibidem.*
[30] *Ibidem.*

analisi della loro presenza. Per il perseguimento di tali obiettivi si possono utilizzare le tecniche di valutazione appartenenti alla famiglia delle analisi multicriteriali[31].

Secondo Stanghellini, l'esigenza di operare una sintesi coerente delle due distinte attività, quella che riguarda l'attribuzione degli indici perequativi, e quella dell'elaborazione del progetto di città, viene soddisfatta dalle tecniche applicative della perequazione urbanistica. "Occorre articolare il progetto di trasformazione in comparti edificatori, attraverso un sistematico confronto delle sue prefigurazioni morfologiche con le "quantità edificatorie" derivanti dalla attribuzione degli "indici perequativi" e con la struttura della proprietà fondiaria"[32]. Tale complessa attività, continua l'autore, necessita che, nel processo di elaborazione del piano, siano prodotte simulazioni e operati aggiustamenti, sia per quanto riguarda gli indici perequativi, sia per quanto riguarda le previsioni progettuali, in modo tale da assicurare il rispetto del principio perequativo come delle finalità e dei criteri progettuali.

Per effetto di tale attività, nello spazio urbano si potranno definire comparti edificatori formati da terreni contigui, comparti edificatori formati da aggregazioni di terreni distanti fra di loro e comparti edificatori che riuniscono più terreni distanti fra loro (i cosiddetti comparti "ad arcipelago"). Occorre organizzare il trasferimento delle quantità edificatorie fra l'insieme delle aree interessate dal progetto di trasformazione urbana, in modo tale che la concentrazione delle quantità edificatorie sui terreni in cui il progetto urbano prevede le maggiori densità edilizie sia associata alla cessione gratuita al Comune dei terreni che, come conseguenza del trasferimento, siano rimasti privi della propria capacità edificatoria[33].

Tuttavia, la modalità appena descritta non è l'unica praticabile per far convergere il progetto urbano e il sistema perequativo. Esistono sperimentazioni di modalità di trasferimento delle quantità edificatorie che ammettono una costituzione dei comparti edificatori solo parziale, cioè limitata ai terreni in cui sia prevista una concentrazione del loro utilizzo. I terreni le cui quantità edificatorie devono essere trasferite, invece, vengono mantenuti al di fuori dei comparti e formano un'offerta di quantità edificatorie aperta a diverse opzioni localizzative.

Dopo quella del 1995, L'INU ripropone una nuova proposta di legge di Principi fondamentali per il Governo del Territorio nel 2008. L'Istituto riteneva indispensabile e urgente l'approvazione da parte del Parlamento di una tale legge poiché il governo del territorio è materia di "legislazione concorrente", per questo motivo aveva dedicato gran parte della propria attività durante le due legislature precedenti alla pubblicazione della proposta del 2008, "organizzando

[31] Una prima applicazione della metodologia menzionata si può riscontrare nella redazione del PRG di Catania, mentre una più avanzata è stata utilizzata in occasione della stesura del PRG di Aci Catena
[32] S. Stanghellini, *Perequazione, compensazione, fattibilità,* op. cit. p. 38.
[33] *Ibidem*.

numerosi seminari e convegni d confronto, non facendo mancare il proprio contributo anche in termini di proposte" [34]. L'INU riteneva fondamentale e urgente la legge per tre motivi fondamentali.

Il primo riguardava la necessità di consolidare giuridicamente le innovazioni delle leggi regionali riformiste, nel momento in cui riguardavano competenze appartenenti allo Stato. Il riferimento era alle leggi approvate dopo il 1995, anno in cui (come visto nel capitolo precedente), l'Istituto lanciò la propria proposta di riforma in seguito adottata da diverse Regioni. Esempio lampante era costituito dalla perequazione urbanistica, diventata la modalità ordinaria per l'acquisizione delle aree necessarie alla collettività dopo che la sentenza 348/07 della Corte Costituzionale aveva sancito la definitiva crisi dell'esproprio, prescrivendo le indennità espropriative a valore di mercato (come ratificato dalla legge finanziaria del 2008), non può essere disciplinata solo dalle leggi regionali. Come spiegato nella relazione della proposta di legge INU: "La perequazione, infatti coinvolge aspetti di diritto privato e pubblico, oltre che questioni fiscali che sono di competenza esclusiva dello Stato; lo stesso dicasi per la compensazione, uno strumento fino ad oggi poco utilizzato, ma la cui utilità ed efficacia è apparsa evidente nella programmazione e nella gestione delle trasformazioni urbane"[35]. Altrettanto fondamentale era considerato il ruolo della fiscalità locale come strumento importante del governo del territorio; ad esempio in riferimento all'utilizzazione degli oneri di costruzione per la spesa corrente, piuttosto che per la riqualificazione e la modernizzazione della città. In sostanza, l'Istituto affermava che l'autonomia e la piena responsabilità delle Regioni non doveva essere messa in discussione, ma anche che non bisognava dimenticare le responsabilità dello Stato, al fine di garantire un efficace governo del territorio.

Un secondo motivo era quello dell'urgenza del superamento, tramite l'abrogazione, il vecchio ordinamento costituito dal corpo legislativo basato sulla vecchia legge urbanistica del 1942. Un ordinamento che ha poco a che fare con le leggi regionali riformiste, ma che essendo ancora vigente determina, a livello di giurisprudenza, ripercussioni negative "che spesso mettono in discussione le scelte innovative proposte dalle stesse leggi e dai piani ed esse adeguati"[36]. Per fare un esempio, la possibilità di realizzare edilizia sociale sulle aree cedute in compensazione negli interventi di trasformazione urbanistica, una pratica diffusa e legittimata dalle norme contenute nella legge Finanziaria 2008 e nell'articolo 11 della legge 133/08, è stata contestata da un giudice amministrativo poiché esiste la legge 167/62, finalizzata in modo specifico alla

[34] Istituto Nazionale Urbanistica, Italia (2008), *Principi fondamentali del Governo del Territorio. Proposta di Legge. Relazione*, Roma, http://www.inu.it/le-proposte-di-legge-urbanistica/, p. 1.
[35] *Ivi,* p. 2.
[36] *Ibidem.*

realizzazione di interventi di edilizia sociale; ad essa quindi bisogna fare riferimento, anche se non più utile ed efficace poiché basata su modalità espropriative e se gli interventi di edilizia sociale diffusi in tutte le trasformazioni sono sicuramente migliori da un punto di vista urbanistico e sociale di quelle concentrate nei piccoli o grandi ambiti dell'edilizia sociale[37].

L'INU evidenziava poi un terzo motivo, fino a quel momento poco trattato anche nel dibattito disciplinare; cioè che il governo del territorio non si identifica unicamente con la pianificazione, che costituisce solo una componente, anche se fondamentale. I piani, comunque si chiamino, costituiscono uno strumento importante ma non l'unico; a fianco di essi esistono altri strumenti d'intervento come i programmi, le politiche territoriali che possono essere messe in campo dalle amministrazioni locali e regionali, le politiche generali dello Stato, che possono utilizzare diversi strumenti per raggiungere gli obiettivi posti[38]. A riguardo, il contenimento della diffusione insediativa e quindi del "consumo di suolo" che ne una delle principali conseguenze negative, costituisce un tema alla soluzione del quale i piani alle diverse scale possono dare un contributo importante, ma in primo luogo deve essere l'oggetto di una politica generale dello Stato che utilizzi politiche di tutela che sono di sua competenza esclusiva, così come altri strumenti specifici, come quelli fiscali.

La forma della legge immaginata dall'Istituto deve essere quella di una "legge di principi", essenziale e funzionale nel garantire gli obiettivi per i quali è prevista. Non una legge regolativa quindi, come la vecchia legge urbanistica e neanche una legge meramente descrittiva, che evidenzia cioè i problemi senza indicare soluzioni. Da questo fondamentale punto di vista, le proposte che in quel periodo venivano discusse alla Camera, erano considerate dall'Istituto solo parzialmente conformi all'indirizzo proposto. In particolare, la legge presentata dal centro destra, avente come firmatario l'onorevole Lupi (che era già stata approvata alla Camera nel 2005), poteva essere considerata una "legge di principi", anche se su alcuni di essi l'INU aveva manifestato il proprio dissenso e se la legge non trattava in modo esauriente passaggi essenziali della riforma, come la necessaria articolazione strutturale-operativa del piano. Discorso simile per quanto riguarda la legge presentata dall'onorevole Mantini, mentre quella presentata dal PD, prima avente firma dell'onorevole Mariani, anche se condivisibile per molti aspetti, presentava ancora ampie parti regolative, che però potevano facilmente essere riassunte in una vera "legge di principi"[39].

La proposta dell'INU era invece essenziale, composta da quindici articoli organizzati in quattro Capi, l'ultimo dei quali contenente un solo articolo dedicato alle norme finali e transitorie,

[37] *Ibidem*.
[38] *Ibidem*.
[39] *Ivi,* p. 3.

cioè i termini di adeguamento dei piani alle leggi regionali, oltre che all'elenco di norme del precedente ordinamento da abrogare.

Il Capo I "Principi e alle finalità del governo del territorio" comprende la definizione di Governo del Territorio, l'indicazione dei principi generali con l'evidenziazione delle finalità che vanno attribuite alla loro applicazione. Il terzo articolo è dedicato al contenimento del consumo di suolo, indicato come una delle finalità fondamentali, mentre l'ultimo articolo riguarda la copianificazione, cioè la partecipazione obbligatoria al processo di pianificazione da parte di tutti i soggetti che hanno responsabilità nel Governo del Territorio.

Il Capo II "Soggetti del governo e della pianificazione del territorio" è composto da due articoli. Il primo dedicato ai compiti dello Stato, tra i quali figurano la definizione delle linee fondamentali di assetto del territorio, da approvarsi con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro un anno dall'approvazione della legge; il secondo dedicato ai compiti e alle funzioni degli Enti territoriali, cioè i Comuni, le Città Metropolitane e le Regioni.

Il Capo III "La Pianificazione" è composto da sette articoli. Il primo dedicato ai quadri conoscitivi del territorio da predisporre come condizione della pianificazione, il secondo al processo di valutazione, relativo in particolare alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il terzo dedicato agli strumenti di pianificazione con l'indicazione del modello strutturale–operativo, il quarto alla concorrenzialità e alla negoziazione da sviluppare nella componente operativa del piano relativa alle trasformazioni. Il quinto articolo è dedicato alle dotazioni territoriali, vale a dire al rinnovo della disciplina degli standard urbanistici, mentre un sesto articolo dedicato alla perequazione urbanistica e territoriale, oltre che alla compensazione e un ultimo articolo dedicato alla fiscalità urbanistica e immobiliare.

Di seguito si riportano i contenuti essenziali dei vari articoli della proposta dell'INU, soffermandosi maggiormente su quelli che hanno una maggiore valenza innovativa, anche rispetto alle altre proposte di legge presentate[40].

La legge, all'articolo 2 "Principi fondamentali", dopo avere indicato i principi fondamentali del Governo del Territorio, afferma la necessità del ricorso al metodo della pianificazione–programmazione, come funzioni pubbliche, finalizzate cioè a garantire l'interesse pubblico generale, indipendentemente dal fatto che l'attuazione delle previsioni dei piani possa avvenire anche tramite il concorso di operatori privati.

L'articolo 3 riguarda le principali Finalità del Governo del Territorio, la prima delle quali è costituita dalla tutela dell'interesse pubblico e generale mediante l'esercizio della pianificazione e della programmazione, che sono quindi funzioni essenzialmente pubbliche. Dopo aver elencato

[40] *Ibidem*.

i principali obiettivi che la pianificazione e la pianificazione devono conseguire, viene ricordata, in particolare, la restituzione alla collettività di una quota della rendita indotta dalle nuove conformazioni edificatorie e il contenimento delle posizioni di monopolio connaturate alla rendita stessa.

L'articolo 4 "Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione ecologica dei suoli", riguarda una politica pubblica fondamentale di sostenibilità che si ritiene prioritaria, quella del contenimento del consumo di suolo extraurbano in quanto risorsa finita e non riproducibile e della limitazione della diffusione insediativa che ne è la manifestazione più evidente. I nuovi consumi di suolo saranno ammessi solo se sarà concretamente riscontrata l'insussistenza di alternative (riuso e recupero di suoli già edificati, degradati e abbandonati) e comunque dovranno essere accompagnati da misure di compensazione ambientale ed ecologica preventive, tali da minimizzare o annullare gli impatti negativi che il consumo di suolo comporta. Data la particolare rilevanza di questo obiettivo, viene proposta una delega al Governo per l'approvazione di un decreto legislativo, sulle misure e sugli strumenti specifici da adottare (ad es. tutela, fisco), dato che la sola pianificazione non può garantire i necessari risultati.

L'articolo 5 tratta il tema della Cooperazione, coordinamento e copianificazione tra gli Enti responsabili del governo del territorio, con la possibilità di istituire vere e proprie conferenze di copianificazione tra gli stessi. La volontà è quella del superamento le tante "pianificazione separate" che hanno fino ad ora impedito un razionale ed efficace pianificazione, sottolineando l'unitarietà del soggetto decisore nell'integrazione e nel coordinamento di piani e programmi settoriali e specialistici, alle varie scale e ai vari livelli istituzionali. La copianificazione non riguarda, quindi, solo la cooperazione tra gli Enti e il coordinamento delle competenze, pur necessari, ma la partecipazione organica e obbligatoria al processo di formazione (e approvazione in capo, per sussidiarietà, al soggetto pianificatorio procedente) del piano di tutti i soggetti che per il momento "si riservano" di esprimere il proprio parere sulle scelte di pianificazione in sedi separate e che devono invece valutare, una volta per tutte, la compatibilità delle proposte di pianificazione sulla base dei quadri conoscitivi territoriali condivisi.

Oltre ai compiti che la norma costituzionale attribuisce allo Stato, nell'articolo 6 viene evidenziata un'ulteriore sua competenza fondamentale, quella dell'elaborazione delle "Linee fondamentali dell'assetto del territorio", che si affianca all'osservazione e al monitoraggio delle trasformazioni insediative e delle politiche urbane e alla conseguente elaborazione di Rapporto annuale sullo stato del territorio, finalizzato alla conoscenza dei cambiamenti in atto, alla formazione di strumenti innovativi per il governo del territorio ed al concorso alla formazione dei Quadri conoscitivi territoriali di cui al successivo articolo 7. L'approvazione delle Linee

fondamentali è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che definisce anche i termini e le modalità del loro aggiornamento.

Nell'articolo 7 vengono ricordati i Compiti e le funzioni delle Regioni e degli altri Enti territoriali, che comunque agiscono come un sistema unitario e nel rispetto dei principi fondamentali. Le Regioni esercitano le funzioni legislative in materia di Governo del Territorio e, oltre a partecipare all'attuazione dei programmi di competenza statale, esercitano funzioni di pianificazione territoriale e paesaggistica e coordinano la pianificazione, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Agli altri enti spetta invece il compito dell'elaborazione e della gestione della pianificazione strutturale e operativa, come definita dal successivo articolo10.

Nell'articolo 8 "Quadri conoscitivi territoriali", si evidenzia la necessità di disporre di conoscenze adeguate, preliminari alle attività di pianificazione, che i soggetti responsabili dovranno quindi predisporre. Le Regioni, in particolare, detteranno i criteri relativi alla formazione e all'aggiornamento dei Quadri conoscitivi affinché la pianificazione si possa sviluppare partendo da conoscenze adeguate, ponendo attenzione, in particolare, ai valori, ai rischi, alle criticità, ai processi di degrado e di abbandono presenti sul territorio.

L'articolo 9 è dedicato alle modalità di applicazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che dovrà integrarsi con la pianificazione ed essere espletata prima dell'adozione dei programmi e dei piani sottoposti a tale procedura; inoltre, si sottolinea come le leggi regionali dovranno definire, in particolare, le modalità di partecipazione nella costruzione degli strumenti di pianificazione.

Pur lasciando la necessaria libertà alle Regioni, nell'articolo 10 "Strumenti della pianificazione della città e del territorio" si evidenziano innanzitutto i caratteri degli strumenti che le leggi regionali dovranno disciplinare: dalla durata al carattere conformativo dei diritti edificatori, a quello di sola configurazione del territorio; dalle procedure di formazione, valutazione e approvazione alle modalità di coordinamento con la pianificazione di settore; dall'incentivazione all'associazione intercomunale all'applicazione delle misure di salvaguardia; dagli interventi urbanistici possibili in caso di perdita di efficacia di vincoli ablativi e diritti edificatori, alle modalità di annullamento, totale o parziale, da parte delle Regioni degli strumenti in contrasto con la normativa nazionale o regionale. Inoltre, si precisa come la pianificazione territoriale, regionale, provinciale e metropolitana, debba sostenere forme di aggregazioni intercomunali, mentre le leggi regionali definiranno le modalità secondo le quali i piani provinciali potranno assumere la funzione di protezione della natura, di tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, di tutela del paesaggio, sempre che sussista un'intesa tra le con le amministrazioni competenti. Ma le leggi regionali dovranno soprattutto disciplinare la forma degli

strumenti di pianificazione comunale e intercomunale, ribadendo la scelta fatta da numerose Regioni di definire una articolazione per componenti sulla base della proposta dell'INU del 1995: una componente strutturale per i piani generali, vale a dire non prescrittiva e non conformativa dei diritti edificatori, senza effetto giuridico sui suoli ad eccezioni di quelli derivanti dall'applicazione dei vincoli ricognitivi, con una valenza quindi solo programmatica relativa alle grandi scelte infrastrutturali, ambientali e insediative ed una durata medio–lunga; una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche, con carattere prescrittivo e conformativo dei diritti edificatori e durata quinquennale, pari alla durata dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio e a quella dei diritti edificatori conformati e assegnati ma non utilizzati; una componente regolamentare relativa alla gestione dell'esistente, anch'essa prescrittiva e conformativa dei diritti edificatori e senza scadenza. Le componenti operativa e regolamentare potranno essere oggetto di un solo o di distinti strumenti di pianificazione. La proposta, inoltre, prevede la forma strutturale anche per la pianificazione metropolitana e per quella provinciale.

Nell'articolo 11 "Concorrenzialità e negoziazione" si promuovono e disciplinano forme concorrenziali e negoziali del ruolo e delle responsabilità degli operatori privati nell'attuazione dei piani. Se le scelte della pianificazione sono una prerogativa e una responsabilità pubblica, nell'attuazione è, infatti, indispensabile l'apporto dei privati, scelti anche attraverso un processo concorrenziale quando si tratta della costruzione della "città pubblica". A tal proposito dovrà, comunque, essere risolta la questione della partecipazione dei privati alla realizzazione delle dotazioni pubbliche e delle infrastrutture. Infatti, il nuovo modello perequativo comporta un ruolo determinante dei privati, perché le cessioni sono garantite dall'attuazione del piano e accrescono "automaticamente" il demanio comunale di aree; per evitare che tale ingente patrimonio rischi l'abbandono e il degrado, è essenziale promuovere la realizzazione delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture direttamente da parte degli operatori, nel rispetto della normativa comunitaria. Sempre il medesimo articolo definisce le modalità della negoziazione urbanistica, definita da procedure trasparenti e ritenuta essenziale per la formazione di piani operativi efficienti ed efficaci.

L'articolo 12 "Prestazioni e dotazioni territoriali" ribadisce la piena responsabilità delle leggi regionali relativamente alle previsioni quantitative, qualitative e prestazionali delle dotazioni pubbliche (già definiti come standard urbanistici), anche se la responsabilità costituzionale assegnata allo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per tutto il territorio nazionale, comporta che nella proposta sia comunque fissato un limite minimo complessivo per le stesse dotazioni. Nella proposta si elencano anche le dotazioni territoriali indispensabili per raggiungere un livello sufficiente dei qualità urbana, che le Regioni potranno integrare con scelte specifiche, adeguate ad ogni realtà territoriale; tra queste è presente anche l'Edilizia Residenziale Sociale, uno standard "aggiuntivo" (così è definito nella normativa

più recente) realizzabile sulle aree cedute mediante la perequazione urbanistica in ogni trasformazione (purché in misura superiore agli standard urbanistici); una soluzione che consente l'acquisizione gratuita di un ingente patrimonio di aree e che rompe l'isolamento e la marginalizzazione che hanno sempre caratterizzato gli insediamenti di edilizia sociale.

La proposta legge, all'articolo 13 "Perequazione e compensazione", propone la perequazione urbanistica come modalità ordinaria per l'attuazione delle scelte operative del piano e, in particolare, per l'acquisizione delle aree necessarie per la collettività, come peraltro già indicato dalla maggioranza delle leggi riformiste approvate negli ultimi anni e come la sentenza 348/07 della Corte Costituzionale sulle indennità espropriative rende ormai obbligatorio. L'esproprio, necessario per la realizzazione delle opere pubbliche, diventa quindi una soluzione straordinaria, da utilizzare quando la perequazione non risulti praticabile. La proposta tratta anche la indispensabile perequazione territoriale, al fine di garantire la necessaria compensazione finanziaria fra le amministrazioni coinvolte da scelte intercomunali, garantendo anche le indispensabili risorse per la realizzazione delle reti infrastrutturali e le dotazioni territoriali di rango sovracomunale, anche mediante processi di valorizzazione immobiliare. Infine, viene trattata anche la compensazione, uno strumento che si è rivelato assai efficace negli ultimi anni, sia per l'acquisizione di aree pubbliche, sia come forma di incentivazione per gli interventi di trasformazione e di riqualificazione, sia per la gestione delle previsioni residue dei previgenti strumenti urbanistici.

Di seguito si riporta il testo del suddetto articolo:

> Articolo 13
>
> Perequazione e compensazione
>
> 1. La perequazione urbanistica deve trovare applicazione, in sede di attuazione delle previsioni della pianificazione operativa relativa alle Aree di trasformazione, anche non contigue, per le quali viene previsto il ricorso a piani o programmi urbanistici esecutivi, al fine di garantire un'equa ripartizione tra tutti i proprietari interessati dell'edificabilità oggetto di conformazione e dei costi e oneri da affrontare per l'utilizzazione della stessa, nonché per garantire al Comune la cessione gratuita delle aree e delle opere occorrenti per le dotazioni territoriali di cui all'articolo 12.
>
> 2. I proprietari delle aree di trasformazione sono chiamati ad associarsi, nelle forme previste dal vigente ordinamento civile, per proporre ai Comuni i progetti dei piani e programmi urbanistici esecutivi di cui al precedente comma e per dare a essi attuazione dopo la loro approvazione. A tal fine è sufficiente l'adesione di proprietari che rappresentino la maggioranza assoluta del valore

degli immobili compresi nell'Area di trasformazione calcolato in base all'imponibile catastale. In seguito alla presentazione, da parte dei proprietari suddetti, di proposte dei piani o programmi attuativi prescritti, il Comune, assegnando un termine di sessanta giorni, invita i proprietari non associati a comunicare la loro adesione. In caso di infruttuoso decorso del suddetto termine il procedimento relativo al piano o programma avrà comunque il suo corso e dopo la sua conclusione, in caso di approvazione, i proprietari non associati saranno dal Comune invitati a dare la loro adesione entro il termine di quaranta giorni. In caso di infruttuoso decorso anche di tale termine i proprietari associati, in seguito alla stipulazione della convenzione relativa al piano o programma, avranno titolo a conseguire mediante espropriazione la proprietà degli immobili dei non aderenti.

3. I Comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni di piano aventi ad oggetto la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici, il ricorso a forme di compensazione, quali l'attribuzione alle aree assoggettate a vincoli ablativi di edificabilità suscettiva di trasferimento in ambiti edificabili previa cessione delle aree stesse all'Amministrazione. Ulteriori forme di compensazione e l'attribuzione di premialità con il trasferimento di edificabilità possono essere previste per incentivare interventi di riqualificazione urbana e per risolvere problemi derivanti da precedenti scelte di pianificazione.

4. Le leggi regionali dettano disposizioni relative alla perequazione e alla compensazione nel rispetto dei principi di cui ai precedenti comma.

5. Le aree occorrenti per la realizzazione di attrezzature e di servizi pubblici non acquisite gratuitamente dalle Amministrazioni, in applicazione della disciplina perequativa di cui ai comma 1 e 2, con le convenzioni o in esecuzione delle convenzioni relative all'attuazione dei piani o programmi urbanistici esecutivi o in applicazione di disposizioni relative alla compensazione urbanistica di cui al precedente comma 3, possono comunque essere oggetto di espropriazione in attuazione dei vincoli ablativi su di esse imposti.

6. La perequazione territoriale è la modalità con la quale si dà attuazione alle politiche e agli interventi di interesse sovracomunale al fine di garantire una equa ripartizione tra le varie comunità interessate dei vantaggi e degli svantaggi che essi comportano. Le leggi regionali disciplinano la perequazione territoriale garantendo, per gli ambiti di trasformazione individuati come di rilevanza intercomunale, la ripartizione tra i Comuni interessati degli oneri di urbanizzazione e del contributo di cui al comma 4 dell'articolo 14 e del gettito della fiscalità comunale di cui allo stesso articolo in misura differenziata in

ragione degli impatti ambientali e delle diverse implicazioni per i bilanci comunali.

La "Fiscalità urbanistica", trattata all'articolo 14, può svolgere un ruolo determinante nel governo del territorio, sempre che l'approccio sia caratterizzato in termini di scopo: applicando l'ICI solo sulle previsioni conformative e non su quelle programmatiche, che non possono, in alcun modo, generare diritti; reintroducendo la non tassabilità dei trasferimenti volumetrici all'interno degli ambiti perequativi e da un ambito all'altro; definendo incentivi e disincentivi per sostenere interventi di riqualificazione o di trasformazione di particolare interesse pubblico. La proposta ribadisce anche la necessità di una corretta utilizzazione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione (trasformato in "contributo per la riqualificazione urbana"), che devono essere sempre aggiornati nei valori ed utilizzati per realizzare le opere necessarie e per contribuire alla riqualificazione della città e del territorio. Liberando così i Comuni dall'attuale conflitto di interessi, che oggi li costringe a finanziare con "moneta urbanistica" le proprie necessità di bilancio.

Infine, l'articolo 15 Adeguamento delle leggi regionali e degli strumenti di pianificazione e abrogazioni prevede i termini di adeguamento delle Regioni alla nuova normativa e dei Comuni alle leggi regionali adeguate. Lo stesso articolo elenca le norme del vecchio ordinamento che saranno abrogate, una volta entrato in vigore il nuovo.

5.3 Perequazione e regime dei suoli

Come spiegato nel secondo capitolo, la questione dell'immanenza o meno dello *ius aedificandi* nel diritto di proprietà dei terreni è un nodo giuridico della pianificazione urbanistica italiana che ancora deve essere sciolto a distanza di numerosi decenni sia dalla Carta costituzionale sia dalla legge urbanistica fondamentale. Per questo motivo, l'impostazione concettuale del piano urbanistico propria della perequazione — cioè l'attribuzione perequata di quantità edificatorie ai terreni — viene criticata da parte di coloro che contestano alla radice l'appartenenza del diritto di edificare al diritto di proprietà del terreno[41]. Secondo Stanghellini, in attesa di una soluzione legislativa, la perequazione rappresenta l'unica concreta impostazione che è possibile dare ai piani urbanistici per non creare discriminazioni tra i proprietari di beni immobili e soprattutto per realizzare "la città pubblica" insieme alle previsioni private. "D'altra parte non pare sensato costringere i Comuni a farsi carico delle spese necessarie per reiterare i vincoli sui terreni da

[41] Stanghellini S., *Perequazione, compensazione, fattibilità,* op. cit. p. 44.

espropriare, effettuare gli espropri, finanziare per intero le opere pubbliche, quando i privati possono cedere loro consensualmente e gratuitamente i terreni, e possono realizzare a loro spese opere pubbliche aggiuntive a quelle minime dovute per legge"[42].

Stando alle attuali condizioni giuridiche, per la realizzazione della "città pubblica" occorre scegliere tra due possibilità: la ricerca di una fattibilità complessiva insieme alle previsioni private attraverso la perequazione e la compensazione urbanistica o l'intervento diretto del Comune. Al di là della situazione economico-finanziaria, che rende molto difficoltosa la seconda possibilità, è il principio di *sussidiarietà* orizzontale che rende preferibile la prima a vantaggio della collettività. In tal modo si eviterebbe di distogliere una quota delle risorse finanziarie dei Comuni da investimenti in opere pubbliche e dall'erogazione di servizi per i cittadini. Diversamente, le Municipalità dovrebbero consumare quelle risorse in indennità si esproprio piuttosto che acquisire gratuitamente le medesime aree insieme a parte delle opere pubbliche da realizzarvi.

Alla base della critica alla perequazione urbanistica c'è il tema della formazione e dell'appropriazione della rendita fondiaria urbana. Ancora Stanghellini: "È vero: la perequazione non pretende di eliminare la rendita o di riservarne l'appropriazione alla collettività; la perequazione riconosce l'esistenza della rendita ed è consapevole della natura dei processi attraverso cui essa si forma e viene quindi catturata dalla proprietà fondiaria; di conseguenza, si prefigge di governare tali processi con l'obiettivo di massimizzare i benefici per la collettività"[43]. Egli aggiunge, inoltre, che anche il piano urbanistico tradizionale genera la rendita fondiaria urbana sui terreni destinati all'edificazione privata, e addirittura su quelli destinati alla "città pubblica", la cui espropriazione implica di corrispondere un indennizzo che ha sempre riconosciuto alla proprietà privata una quota, più o meno elevata, della rendita fondiaria urbana.

Come affermato nel secondo capitolo, per molti anni in Italia è stata portata avanti l'ipotesi riformista della separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà, con annessa attribuzione per primo al Comune. Secondo Stanghellini, tale ipotesi di riforma del regime immobiliare, attuabile solo con una legge dello Stato, ai giorni possiede una rilevanza minore rispetto a quella che aveva negli anni Sessanta e Settanta. Questo a causa della successiva evoluzione dello sviluppo urbano: oggi i terreni da trasformare, quelli cioè su cui in misura maggiore deve concentrarsi l'attenzione dei Comuni e dei piani urbanistici, per la maggior parte non sono più quelli agricoli da urbanizzare, bensì quei terreni già oggetto di una prima urbanizzazione ed edificazione, nei quali il diritto di edificare è già incorporato. Inoltre, sempre secondo l'autore, sembra difficile riuscire ad affermare il principio del progressivo esaurimento dello *ius aedificandi* via via che avanza l'invecchiamento delle costruzioni, fino al suo annullamento in concomitanza

[42] *Ibidem*.
[43] *Ibidem*.

dell'obsolescenza delle strutture edilizie, pur potendo acquisire tale tesi una possibile giustificazione teorica.

Più adatta con le dinamiche dello sviluppo urbano è il corretto utilizzo della fiscalità immobiliare unitamente alla perequazione urbanistica. Come detto precedentemente, oggi la perequazione urbanistica applicata alle aree di espansione richiede l'utilizzo di indici perequativi molto bassi, in modo tale da far risultare molto contenuti i livelli di rendita urbana.

In attesa di una legge di riforma del regime immobiliare, quindi, a livello comunale, è comunque possibile mettere in atto un governo delle trasformazioni urbane molto efficace, anche per quanto riguarda le dinamiche della rendita urbana. Tale risultato si può ottenere potenziando la fiscalità immobiliare locale, portando all'interno del piano comunale l'innovazione della distinzione della componente operativa da quella strategico-strutturale, mediante la perequazione urbanistica, e infine coordinando gli strumenti urbanistici con quelli fiscali in modo da renderli sinergici[44].

5.4 Modelli tecnici attuativi: comparti o ambiti urbanistici, trasferimento di edificabilità e cessione di aree per la città pubblica.

La perequazione si applica a terreni oggetto di trasformazione, che di conseguenza sono dislocati in modo vario nello spazio urbano. La trasformazione di tali terreni deve essere finalizzata alla realizzazione dell'assetto urbano definito nel piano urbanistico. A tale scopo, le aree da trasformare devono essere collegate tra loro in modo tale che, tramite il trasferimento delle quantità edificatorie loro attribuite dalla perequazione (in quanto diritto di edificare), sia realizzato il suddetto assetto urbanistico definito dal piano. A tal proposito, lo strumento che la legge urbanistica mette a disposizione è il comparto edificatorio[45], che si può attuare, in caso di più proprietà, dai proprietari riuniti in consorzio.

Stanghellini spiega che, notoriamente, la formazione del consorzio di proprietari costituisce una delle principali criticità del sistema italiano di attuazione dei piani urbanistici. Una delle cause è da riscontrarsi nell'obsoleta disciplina giuridica che ne regola la costituzione, che spesso rende molto difficoltosa l'aggregazione dei proprietari, a prescindere dal fatto che il comparto sia previsto da un pano tradizionale basato su sulla zonizzazione o da un piano perequativo. A proposito l'autore: "Anche se le norme di legge che disciplinano la formazione dei

[44] *Ivi,* p. 45.
[45] Il comparto edificatorio è stato istituito con un decreto del 1917 e successivamente disciplinato con dall'art. 870 del Codice civile e dall'art. 23 della legge urbanistica n. 1150 del 1942. In seguito è stato oggetto di ulteriori interventi legislativi nazionali e regionali volti principalmente a ridurre la maggioranza originariamente richiesta per la sua formazione.

comparti edificatori sono obsolete, l'analisi empirica dei fallimenti cui è andato incontro l'istituto del comparto rende evidente come spesso gli insuccessi siano stati causati da veri e propri errori tecnici compiuti in occasione della loro perimetrazione"[46]. Nel tracciare i perimetri dei comparti, continua l'autore, frequentemente di tiene conto solamente delle morfologie urbane che si intende realizzare, ignorando la stessa struttura della proprietà immobiliare su cui ricade il progetto. Al contrario, nel momento in cui si opera la formazione dei comparti e sub-comparti, è essenziale analizzare la struttura della proprietà immobiliare, così come risulta dalle mappe e dalle banche dati catastali, e di conseguenza riflettere sulle relazioni tra morfologie insediative progettate e di confini della proprietà, oltre che dialogare con le proprietà allo scopo di venire a conoscenza delle caratteristiche e di comprendere la propensione a compartecipare alla trasformazione urbanistica[47]. L'obiettivo, quindi, è quello di predisporre, quanto più sia possibile, comparti formati da proprietari consenzienti.

Dal punto di vista spaziale, il comparto urbanistico può essere continuo, nel senso che comprende aree confinanti, oppure discontinuo. La seconda eventualità si verifica quando il comparto riunisce terreni che sono tenuti separati da elementi che attengono alla struttura urbanistica non oggetto della trasformazione.

Il comparto perequato costituito da suoli confinanti ricorda la modalità attuativa della lottizzazione. Tuttavia, rispetto ad essa, presenta almeno tre differenze sostanziali: la prima è che nel caso di perequazione urbanistica vengono riuniti terreni che presentano capacità edificatoria definita in modo equo ed oggettivo, invece che discrezionalmente; la seconda è che le aree cedute al comune risultano in quantità maggiore rispetto alle quantità minime di legge, cioè rispetto alle aree di sedime delle opere di urbanizzazione primaria e alle aree per gli standard urbanistici; la terza è che, di frequente, già il piano generale prefigura l'assetto che, nel comparto perequato, deve essere compiuto mediante il trasferimento delle quantità edificatorie, senza che sia l'iniziativa dei privati a proporlo.

A tal proposito, specifica Stanghellini, sono ormai numerosi i piani generali che includono fra i propri elaborati delle schede progettuali che rappresentano lo specifico contributo che i singoli comparti devono apportare all'assetto della città[48]. Inoltre, si sta facendo strada la tendenza a incentivare l'attuazione di tale assetto con modalità di intervento semplificate (come ad esempio il permesso di costruire convenzionato) rispetto a quella tradizionale dell'intervento indiretto, cioè della formazione anticipata di un piano attuativo.

---

[46] Stanghellini S., *Perequazione, compensazione, fattibilità,* op. cit. p. 46.
[47] *Ibidem*.
[48] *Ivi,* p. 47.

Se i terreni riuniti riuniti nelle tipologie di comparto precedentemente descritte presentano una diversa predisposizione edificatoria, nel momento della classificazione dei suoli, vengono attribuiti a classi diverse, e di conseguenza hanno un indice perequativo differente.

Tuttavia, il raggruppamento nel medesimo comparto di terreni confinanti con diverso indice perequativo è un evento raro nelle pratiche perequative[49]. La classificazione dei suoli viene infatti eseguita per ambiti di terreni con caratteristiche simili e con estensione tale da rappresentare, in modo approssimativo, un comparto o più sub-comparti. Ciò nondimeno, possono verificarsi situazioni in cui si renda necessario riunire nel comparto terreni con caratteristiche molto diverse, e di conseguenza con indici differenziati. Un esempio di tale situazione è quello dei terreni sottoposti a un vincolo conformativo di inedificabilità, come ad es. fasce di rispetto di elettrodotti, strade cimiteri, ecc.). In questi casi, l'assegnazione di quantità edificatorie decisamente inferiori a quelle di terreni simili per tutte le altre caratteristiche è giustificata dalla finalità dell'acquisizione pubblica del terreno, oltre dal fatto che è coerente col fatto che il mercato attribuisce un minor valore agli stessi terreni proprio a causa dei suddetti vincoli. Tale provvedimento, cioè l'assegnazione di una capacità edificatoria ridotta fino a un terso o a un quarto, spiega Stanghellini, è più agevole da mettere in pratica tramite apposita norma del piano urbanistico, piuttosto che attraverso la formazione di apposite classi con appositi indici[50].

La riunione in un unico comparto di terreni con indice perequativo diverso tra loro può avvenire di frequente quando i fondi sono distanti fra loro, poiché in tal caso questi possono presentare caratteristiche di fatto e di diritto diverse. La riunione in un comparto di aree con caratteristiche diverse, e di conseguenza anche con indici differenti, diventa spesso requisito fondamentale per la realizzazione di progetti rilevanti per la città, soprattutto sotto il profilo ecologico. Gli esempi più noti sono costituiti dalla creazione di *green belt,* fasce boscate, parchi fluviali, parchi urbani, mediante terreni che presentano caratteristiche geomorfologiche tali da renderli adatti a una edificazione intensiva.

Il comparto discontinuo può presentare una configurazione abbastanza semplice, ovvero quella risultante dal collegamento di due soli aggregati di terreni separati dal punto di vista spaziale, oppure più complessa, poiché esito della connessione di più terreni distanti fra di loro. In quest'ultimo caso si utilizza la denominazione di "comparto ad arcipelago" in quanto efficace rappresentazione della conformazione assunta nello spazio urbano.

Per favorire la realizzazione di alcuni progetti sopraccitati, come ad esempio un sistema di verde urbano, occorre conformare un dispositivo che metta in atto il trasferimento delle esigue quantità edificatorie attribuite dalla perequazione ai terreni che il Comune intende acquisire ad

[49] *Ibidem*.
[50] *Ivi,* p. 48.

altre aree destinate all'edificazione. Le due categorie di aree sono distanti fra loro per la natura stessa del progetto da realizzare. A tal proposito, si possono fornire le definizioni di "aree di decollo", o *sending sites,* e "aree di atterraggio", o *receiving sites.*

L'esecuzione di un comparto fra terreni non contigui presenta due difficoltà in più rispetto a quelle che di solito si verificano nell'istituto del comparto: la prima è che i proprietari dei terreni da cedere al Comune devono essere persuasi a trasferire le proprie quantità edificatorie su terreni molto distanti, i cui proprietari devono essere a loro volta indotti a metterli a loro disposizione dal meccanismo attuativo della perequazione; la seconda è che può verificarsi la possibilità che proprietari di terreni poco adatti all'edificazione (di conseguenza titolari di esigue quantità edificatorie), debbano acconsentire all'aggregazione con proprietari di terreni ai quali il piano attribuisce una maggiore edificabilità. Tali difficoltà aggiuntive si possono superare qualora la classificazione dei terreni, l'attribuzione degli indici di edificabilità e la formazione dei comparti, vengono effettuate in maniera tecnicamente rigorosa[51]. Inoltre, è necessario che, in occasione della gestione del piano urbanistico, il Comune sia autorevole e determinato nella realizzazione del progetto così come è stato configurato dal piano.

Per quanto riguarda l'ambito privato, occorre che si dimostri una capacità tecnica e imprenditoriale favorevole all'innovazione urbanistica e intraprendente. Questo perché il trasferimento delle quantità edificatorie può avvenire in molti modi oltre quello della formazione di un consorzio di proprietari. Ad esempio, come spiega Stanghellini, spesso gli operatori privati preferiscono riunire le proprietà e le relative capacità edificatorie in una unica società partecipata dai proprietari originari o anche da altri soggetti privati[52]. Inoltre, spesso accade che un unico soggetto imprenditoriale, già in possesso dell'area "di atterraggio" acquisti anche la disponibilità dell'area "di decollo". Nel mercato immobiliare privato, il trasferimento delle quantità edificatorie avviene, solitamente, mediante compravendite o permute. Per questo motivo, una grande difficoltà del trasferimento a distanza delle quantità edificatorie è costituita dal fatto che è fondata sull'ipotesi che ogni proprietà sia disponibile e di conseguenza sulla irrealistica supposizione che il mercato immobiliare sia statico e privo di iniziative imprenditoriali.

Comunque sia, la prefigurazione dei comparti deve avvenire, in sede di progettazione, in modo tale le difficoltà operative appena enunciate siano minimizzate e commisurate alle capacità tecniche locali. "In molti casi, alla radice del fallimento del comparto sta una sua perimetrazione non appropriata dal punto di vista economico e giuridico. In occasione della formazione dei comparti è bene analizzare la struttura della proprietà immobiliare e, per quanto possibile,

[51] *Ibidem.*
[52] *Ivi,* p. 49.

conoscere l'identità dei proprietari"[53]. Come è ragionevole pensare, infatti, le difficoltà crescono di pari passo con l'aumento del numero delle proprietà, oltre che con l'inclusione nel comparto di proprietari impossibilitati a partecipare all'intervento (o addirittura contrari), che può arrivare a frenare l'attuazione per molti anni. Sarebbe consigliabile, quindi, indagare preventivamente lo stato delle proprietà e cercare di configurare, in base ad esso e compatibilmente con il progetto da realizzare, la perimetrazione dei comparti e degli eventuali sub-comparti. Inoltre, converrebbe anche verificare la natura e le intenzioni della proprietà prima dell'approvazione del piano, invece che affidare al fato l'attuazione dei comparti e di conseguenza quella del piano urbanistico.

Per l'attuazione del piano perequativo, si può ricorrere alla tecnica del comparto anche solo in modo parziale, ovvero limitandosi ai terreni di trasformazione in cui sono state concentrate le quantità edificatorie, per poter essere utilizzate. Solitamente l'insieme dei terreni che generano le quantità edificatorie da trasferire vengono individuati in modo da generare un progetto di interesse pubblico. Di conseguenza i terreni sono abbastanza omogenei per caratteristiche fisiche (e di conseguenza anche per valore fondiario) e sono stati considerati in modo congiunto con l'eventualità di poter realizzare una dotazione ambientale ecologica di tipo urbano. Si tratta, ad esempio, delle aree sulle quali si intendono realizzare sistemi di parchi urbani, *green belt*, o parchi fluviali. Esistono anche altri casi in cui il trasferimento delle quantità edificatorie è finalizzato alla realizzazione di parti omogenee del piano. L'opzione di non includere nel comparto i terreni che generano le quantità edificatorie è dovuta, in tal caso, dalla volontà di non rendere troppo rigidi i rapporti fra le proprietà coinvolte, in modo tale da lasciare aperte più alternative di "atterraggio". Tale modello di applicazione della perequazione necessita dunque che i proprietari delle aree di atterraggio si muovano per acquistare le quantità edificatorie che vi devono essere trasferite, e quelli delle aree di decollo, a loro volta, devono darsi da fare per piazzare le quantità edificatorie possedute. Per questo motivo, il piano urbanistico delinea un progetto da realizzare sia nelle aree di atterraggio, sia in quelle di decollo.

Poiché il meccanismo del mercato deve essere agevolato, è opportuno realizzare un dispositivo che favorisca i trasferimenti con delle misure incentivanti, o con una coercitiva, o con entrambe. La prima consiste nel riconoscere, da parte del comune, al proprietario acquirente, una quantità aggiuntiva di edificazione, solitamente calcolata in percentuale sulla quantità acquistata e quindi da ospitare. Questo tipo di incentivo bilancia la proprietà che ospita del maggior impegno e dei maggiori costi necessari all'allestimento dell'operazione in esame rispetto al tradizionale comparto di terreni contigui. La misura coercitiva, invece, consiste nell'obbligo al comparto edificatorio, cioè quello in cui devono essere trasferite le quantità edificatorie, a raggiungere un

[53] Ibidem.

indice minimo di edificabilità, che deve presentare un livello superiore a quello dell'indice perequativo. Di conseguenza, il proprietario dei terreni di edificazione è obbligato ad acquistare quantità edificatorie aggiuntive, dialogando con i proprietari di quelle aree che saranno cedute gratuitamente al Comune. Le due misure possono essere prese in modo congiunto, in modo tale da accrescere l'efficacia della strategia attuativa.

Un'ulteriore modalità attuativa tralascia completamente l'istituto del comparto edilizio. Essa si attua tramite la "cessione di cubatura": colui che cede rinuncia a realizzare la capacità edificatoria che spetta al proprio terreno e la trasferisce su un'altra area, di solito confinante, in possesso di altri. Tale tecnica prevede comunque che siano individuati il terreno de cedente e quello del cessionario.

Il trasferimento di quantità edificatorie su un altro terreno associato alla cessione al comune a titolo gratuito del terreno al quale tali quantità inizialmente appartenevano, è stato previsto mediante la legge n. 308 del 2007, legge delega in materia di ambiente. L'art. 1 di tale provvedimento ha introdotto la compensazione traslativa, in base a tale istituto, se per effetto di vincoli sopraggiunti, differenti da quelli di natura urbanistica, si perde un diritto di edificare già concesso, il titolare ha facoltà di chiedere al Comune di esercitarlo in un'area diversa di cui sia proprietario. Lo spostamento del diritto prevede la cessione a titolo gratuito al Comune dell'area vincolata, in modo tale che questi possa approvare le varianti urbanistiche necessarie.

Il trasferimento delle quantità edificatorie, indipendentemente dall'istituto del comparto edificatorio può anche essere previsto dal piano urbanistico, che ne stabilisce le regole di attuazione in modo da renderlo funzionale all'assetto urbano previsto dal progetto generale[54]. All'interno di tale quadro progettuale e regolamentale, ai privati è concesso di concordare il trasferimento con il Comune in occasione dei singoli interventi.

Il ricorso alla sopraccitata modalità operativa è soggetta a potenzialità e rischi. Le prime risiedono nella flessibilità progettuale e nella libertà operativa di cui dispongono gli operatori privati; in tal modo possono venire alla luce idee progettuali per interventi che non possono essere previsti in fase di elaborazione del piano urbanistico generale, ma non per questo meno utili per la città. I rischi, invece, consistono nell'attuare il piano in modo parziale e frammentario, che porta alla realizzazione di un assetto urbano disorganico.

Posto che, nella modalità in esame, la gestione comunale del piano urbanistico assume un ruolo di fondamentale importanza, così come la capacità di governo della sfera politica e il supporto che la sfera tecnica è in grado di darle, spetta comunque al piano urbanistico il compito

[54] *Ivi,* p. 56.

di definire, assieme agli elementi progettuali che tratteggiano l'assetto urbanistico da realizzare, anche le regole perequative alle quali deve sottostare la modalità in esame.

Elemento problematico, nel ricorso alla suddetta modalità operativa, è il differente pregio dello spazio urbano, e di conseguenza il diverso valore di mercato che, poste alla pari le altre condizioni, assumono gli edifici che vengono realizzati. Posti costanti i costi di costruzione e gli oneri annessi, le differenze rilevabili nei valori degli edifici realizzati nello spazio urbano sono attribuibili al peso del valore del terreno, costituito dall'incidenza del valore del terreno sul valore dell'edificazione. Come spiega Stanghellini: "Tale incidenza — comunemente definita £incidenza area" ed esprimibile in termini percentuali o con valore parametrico — discende, come noto, dalla formazione e dall'appropriazione privata della rendita fondiaria urbana, nelle due dimensioni di rendita assoluta e rendita differenziale"[55].

Il valore di una quantità edificatoria unitaria, cioè del valore unitario attuale dell'"incidenza area", non è costante all'interno dello spazio urbano ma può cambiare molto in base alla zona. Il differenziale di valore tra i terreni più pregiati e quelli marginali, ha una ampiezza che varia molto nelle città. In alcuni contesti urbani, solitamente nelle aree metropolitane, tale differenziale è molto ampio. Di conseguenza, il valore delle quantità edificatorie da trasferire è quindi passibile di notevoli mutamenti in seguito al loro spostamento. Come è comprensibile quindi, il proprietario di una certa quantità edificatoria sarà intenzionato a trasferirla nel luogo in cui potrà veder massimizzato il suo valore, allo stesso modo in cui eviterà di trasferirla là dove sarebbe deprezzata.

Dato che lo spostamento delle quantità edificatorie con il fine di incrementarne il loro valore, e di conseguenza ottenere più rendita differenziale, non risponde a una logica perequativa, ma a strategie opportunistiche, per la realizzazione del principio perequativo della modalità in esame, è necessario disciplinare il trasferimento delle quantità edificatorie nello spazio urbano[56].

Una prima misura può essere quella della limitazione del trasferimento delle quantità edificatorie all'interno di zone opportunamente perimetrate che presentino lo stesso valore. Un altro tipo di rimedio può essere quello di modificare le quantità edificatorie trasferite, in modo tale che, passando dalle cosiddette "aree di decollo" a quelle "di atterraggio", mantengano invariato il loro valore totale. In questo secondo caso, le esperienze sin qui praticate si muovono lungo due strade: l'impiego di una commissione di periti incaricata di stabilire, volta per volta le aree di atterraggio, la quantità edificatoria di valore equivalente a quella di decollo, o il ricorso alla cosiddetta "mappa dei valori immobiliari" e all'impiego sistematico dei coefficienti di conversione delle quantità edificatorie oggetto di trasferimento[57].

---

[55] *Ivi,* p. 57.
[56] *Ibidem.*
[57] *Ivi,* p. 58.

Come spiega Stanghellini, alla prima soluzione, utilizzata per la gestione del Piano Regolatore di Roma, altri Comuni preferiscono la seconda modalità, poiché ad applicazione automatica, senza variabili discrezionali, e di conseguenza più rapida e meno onerosa. Inoltre si possono verificare gli esiti ex ante e non solo ex post. Questi elementi portano a ritenere che i vantaggi siano tali da rendere accettabile una minore precisione estimativa.

La variazione di valore, inoltre, può derivare anche dal cambiamento della destinazione urbanistica delle quantità edificatorie, oltre che dal loro spostamento. Tale situazione si può verificare, ad esempio, quando la destinazione di un'area edificabile a destinazione produttiva, industriale, artigianale o commerciale, viene mutata in residenziale. Anche in questo caso deve essere valido il principio del mantenimento di un valore totale che sia il più possibile costante in capo alle quantità edificatorie che cambiano destinazione urbanistica, ove necessario anche grazie a una modifica della loro consistenza.

La mappa dei valori immobiliari contrasta il problema in esame mediante l'individuazione di zone che presentino il medesimo valore e un'opportuna perimetrazione. Come spiega Stanghellini: "L'elaborazione della mappa è abbastanza agevole per le zone prevalentemente residenziali: il segmento di mercato residenziale è quello connotato dal numero maggiore di transazioni e quindi è in grado di dare indicazioni caratterizzate da un elevato grado di attendibilità. I valori delle superfici residenziali sono rilevati con riferimento ad alloggi nuovi o ristrutturati, perché da essi occorre estrarre il valore dell'incidenza dell'area sull'edificazione e quindi il valore di una 'quantità edificatoria' unitaria"[58]. Inoltre, se nella città oggetto di esame si riscontrano anche anche altre destinazioni specializzate esprimenti valori diversi dalle superfici residenziali (ad es. produttiva/artigianale/industriale, grande e media distribuzione, ecc.), la procedura descritta va ripetuta anche per tali destinazioni.

O rapporti tra i valori ottenuti con le elaborazioni sopra descritte esprimono dei "coefficienti di conversione" che possono essere utilizzati per convertire le quantità edificatorie originarie in quantità diverse di analogo valore economico totale, in base al loro spostamento nello spazio urbano o anche al cambiamento della destinazione d'uso.

5.5 La compensazione come superamento dell'esproprio

La compensazione, inerente la perequazione urbanistica, equivale alla "quantità edificatoria" assegnata ai proprietari di quelle aree che non possono essere edificate ma che devono essere cedute al Comune per realizzare la città pubblica. La sua funzione è quella di compensare

[58] *Ibidem*.

tale particolare categoria di proprietari per la privazione loro richiesta. La quantità edificatoria attribuita dipende dall'applicazione della perequazione urbanistica, e di conseguenza dalla classificazione dei suoli e dall'indice perequativo.

La compensazione di conseguenza completa, per quanto riguarda la cessione di terreni al Comune, la perequazione urbanistica[59]. Quando la perequazione si applica tramite il comparto urbanistico, la compensazione è compresa in modo implicito all'interno della stessa perequazione. Al proprietario del terreno da cedere al Comune viene assegnata infatti una quantità edificatoria calcolata mediante gli stessi criteri utilizzati per quelle aree in cui è permessa l'edificazione *in situ,* oltre ad avere la stessa facoltà di utilizzazione della quantità edificatoria che gli spetta posseduta dai proprietari degli altri terreni. Tutti i proprietari si devono comunque riunire nel consorzio e collaborare per la realizzazione dell'intervento. Tale condizione vale sia per i comparti formati da suoli contigui, sia per quelli "ad arcipelago".

Diversa è la situazione nel momento in cui manca un collegamento giuridicamente vincolante tra la proprietà del terreno da cedere al Comune e la proprietà del terreno su cui deve concentrarsi l'edificazione. Le leggi di varie Regioni, a proposito, prevedono la possibilità di riconoscere alle proprietà di beni oggetto di vincolo preordinato all'esproprio, al posto dell'indennità espropriativa, delle compensazioni sotto forma di "diritti edificatori" o "crediti edilizi".

La legge del Veneto prevede, ad esempio, "compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria, anche nella forma del credito edilizio […] su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo". In maniera analoga in Lombardia "alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili".

Anche nella provincia di Trento i Comuni, come alternativa all'espropriazione e previa cessione gratuita dell'area a loro favore, possono ordinare il trasferimento, a titolo di credito edilizio, di diritti edificatori su altre aree destinate ad edificazione o la permuta con altre aree di proprietà del Comune[60]. La regione Umbria, nella propria legge urbanistica stabilisce che "gli strumenti urbanistici comunali possono prevedere l'utilizzazione di diritti edificatori […] per compensazioni imposte ai proprietari in materia di acquisizione pubblica degli immobili".

Quei proprietari di terreni a cui il piano riconosce una certa quantità edificatoria ma non la facoltà di utilizzazione *in loco,* diventano dunque detentori di un'offerta di quantità edificatorie.

---

[59] *Ivi,* p. 89.
[60] *Ivi,* p. 90.

Per questo motivo, il piano urbanistico, così come predispone un'offerta, allo stesso modo deve creare una domanda il più possibile solida. Se le quantità edificatorie in compensazione ubicate su terreni messi a disposizione dal Comune, la compensazione consiste in una permuta e quindi la sua attuazione non possiede aspetti problematici. Se invece le quantità riconosciute in compensazione devono essere ospitate da terreni di proprietà differente da quelle comunali, è quindi necessario che l'offerta di quantità edificatorie si incroci con la domanda, in modo tale che tramite l'incrocio fra domanda e offerta possano definirsi le condizioni economiche per il trasferimento, e di conseguenza il piano urbanistico possa trovare attuazione.

Prosegue Stanghellini: "Non è semplice mettere a punto un dispositivo perequativo-compensativo che operi efficacemente sul fronte della domanda nella situazione appena descritta" [61]. Il dispositivo in questione può includere una misura normativa, una misura economica, ma anche entrambe. Ad esempio, le proprietà alle quali è consentito di edificare *in situ* possono essere obbligate a raggiungere un livello di densità territoriale superiore a quella che deriva dall'indice perequativo, tramite l'acquisizione di quantità edificatorie provenienti dai terreni oggetto di compensazione. Un'altra possibilità è quella che il Comune riconosca alla proprietà acquirente una quantità edificatoria premiale calcolata in percentuale sulla quantità acquistata o comunque accolta. Nel caso in cui si preveda un utilizzo congiunto delle due modalità (cioè il vincolo e l'incentivo), aumenta di molto la probabilità che la perequazione compensativa possa presentare un funzionamento di successo.

"Il punto fondamentale è tuttavia il seguente: il ricorso alla compensazione in compensazione con la perequazione richiede di avere ben chiaro dove, cioè su quale terreno o almeno su quale insieme di terreni debbano trasferirsi le quantità edificatorie rappresentanti le compensazioni"[62]. In poche parole, il meccanismo di perequazione compensativa deve essere concepito in modo da essere al servizio di un progetto urbanistico. Inoltre, è necessario eseguire anticipatamente alcune verifiche di carattere catastale ed estimativo, in modo da accertarsi che la natura giuridica della proprietà fondiaria potenzialmente ricettrice sia sia tale da rendere attuabile la parte compensativa del dispositivo, e che la proprietà cedente non abbia impedimenti nei confronti della forma di compensazione proposta. Per ultimi, i prezzi e i costi in ballo — in particolare, per quanto riguarda i costi, quelli denominati "costi di transazione" — devono essere tali da rendere vantaggioso il trasferimento delle quantità edificatorie per entrambi i partner.

Come afferma Stanghellini, il rischio di fallimento del sistema perequativo-compensativo è elevato[63]. Questo produrrebbe ingenti effetti indesiderati. Per prima cosa, il proprietario di un

[61] *Ibidem*.
[62] *Ibidem*.
[63] *Ibidem*.

terreno con caratteristiche fisiche tali risultare edificabile ma deputato alla cessione al Comune per la realizzazione di impianti e infrastrutture di interesse collettivo — ad esempio come nel caso delle tradizionali "zone F" — contestare al Comune di aver imposto in modo tacito un vincolo di esproprio. Inoltre, lo stesso proprietario verrebbe a trovarsi nell'assurda situazione di diventare passibile di imposta per quanto riguarda l'imposta municipale propria (Imu), senza possedere l'effettiva facoltà di utilizzazione del proprio fondo a fini edificatori. In poche parole, qualora il dispositivo perequativo non venga predisposto correttamente, potrebbero sorgere gravi criticità nel delicato rapporto della previsione urbanistica con la disciplina espropriativa, da un lato, e con la disciplina tributaria, dall'altro.

Altra situazione insolita sarebbe quella in cui i proprietari di terreni oggetti di compensazione in una situazione in cui i diritti edificatori venissero liberamente scambiati nella città senza il vincolo del comparto. I proprietari dei terreni in questa situazione verrebbero a trovarsi in una posizione subordinata alle strategie messe in pratica dai proprietari dei terreni di concentrazione delle quantità edificatorie. Questo poiché, spiega Stanghellini, i proprietari delle aree di maggior pregio, infatti, concentreranno la propria attenzione prima sui terreni più periferici e di minor valore, poiché maggiore è la differenza di valore su cui potranno speculare[64]. Inoltre, essi potranno offrire una somma superiore a quella di tutti gli altri proprietari poiché possiedono i terreni che sono in grado di rendere massima la valorizzazione delle quantità edificatorie trasferite.

Di conseguenza, nell'ipotesi di messa in vendita dei diritti edificatori nell'intera area urbana in assenza del vincolo del comparto edificatorio, saranno proprio i terreni più marginali e di minor valore quelli che, perlomeno in una prima fase, verranno ceduti al comune. In seguito, il mercato probabilmente si assesterà e, mediante il proprio funzionamento, stabilirà le priorità con cui i terreni per la città pubblica saranno svuotati della quantità edificatoria e ceduti al Comune. In tale scenario, la situazione privata più favorevole è quella del proprietario fondiario che, nel momento in cui verrà avviata la commercializzazione, possiede contemporaneamente sia terreni periferici di compensazione (per esempio già destinati a servizi dalla precedente pianificazione o a parco urbano dalla nuova), sia terreni pregiati di concentrazione: grazie al piano urbanistico, la sua proprietà di scarso pregio viene a beneficiare dello stesso valore posseduto da quella di maggior pregio.

Analizzando la perequazione dal punto di vista della compensazione si può comprendere in modo ancora più evidente come il ricorso al comparto edificatorio, sia per quanto riguarda terreni confinanti, sia ad arcipelago, sia il modo più affidabile per mettere in pratica la perequazione senza venir meno al suo principio[65]. Inoltre, è anche il modo che fornisce maggiori

[64] *Ivi,* p. 91.
[65] *Ibidem.*

garanzie per quanto riguarda il raggiungimento della qualità urbana che il piano urbanistico cerca di realizzare. Nel momento in cui l'applicazione della perequazione prescinde dal comparto urbanistico, vengono intraprese strade molto più rischiose per la gestione delle trasformazioni urbanistiche da parte del Comune e di conseguenza per le sorti della città. "Questi percorsi possono condurre le dinamiche della trasformazione urbana verso mete che nulla hanno a che fare con l'equità"[66]. Per giunta causano la traslazione del compito di generare qualità urbana dal piano del mercato, dal Comune (e di conseguenza dalla collettività), agli operatori del mercato con risultati simili a quelli della storia recente delle città italiane.

La compensazione tramite l'attribuzione di quantità edificatorie ai proprietari di terreni indispensabili ai fini della realizzazione della città pubblica può essere attuata anche indipendentemente dall'attuazione di un dispositivo perequativo-compensativo inerente le proprietà immobiliari. Questo si verifica quando il Comune ottiene la proprietà del terreno necessario per realizzare un'opera pubblica attribuendo alla proprietà che lo cede delle quantità edificatorie al posto dell'indennità di esproprio. In tal caso, la compensazione urbanistica è paragonabile a un'espropriazione con accordo di cessione del bene.

Come è comprensibile, il proprietario accetterà che la cessione del terreno al Comune avvenga mediante le quantità edificatorie invece che col denaro dell'indennità espropriativa, solo se il valore della prima sarà almeno pari all'ammontare della seconda. Inoltre, ai fini dell'accettazione o meno della compensazione, sarà determinante la natura del proprietario e il contesto di trattativa in cui avviene la permuta con il Comune. "Ad esempio, se l'espropriazione è parziale ed il proprietario può trasferire sulla parte residua del suo terreno la "quantità edificatoria" ottenuta quale compensazione, oppure se l'espropriazione è totale ed il proprietario può comunque trasferire la "quantità edificatoria" su un altro suo terreno che gli appartiene, allora esistono i presupposti perché la permuta avvenga: terreno al Comune, quantità edificatoria al privato"[67].

Qualora manchino tali presupposti, è necessaria la partecipazione di un terzo soggetto che, da possessore di un terreno edificabile, possa dare ospitalità alla quantità edificatoria in compensazione, e di conseguenza possa permettere il successo dell'operazione con un accordo a tre, fra il Comune, il proprietario che cede il terreno e il proprietario che riceve le quantità edificatorie. In questo caso, ancor di più il valore delle quantità edificatorie in compensazione non deve essere inferiore all'indennità di espropriazione, se non ess ere addirittura maggiore, in modo tale da coprire i costi di transazione. Al contrario, sembra inverosimile l'evenienza che il proprietario che cede al Comune il proprio terreno accetti come compensazione quantità edificatorie sprovviste di un terreno di atterraggio, e di conseguenza accetti quantità edificatorie il

[66] *Ibidem*.
[67] *Ivi,* p. 92.

cui valore sarà determinato solo in un secondo momento, come conseguenza di decisioni urbanistiche che il comune dovrebbe compiere successivamente.

Di seguito si propongono alcuni aspetti rilevanti della modalità di compensazione in esame. Il primo è che le quantità edificatorie generate in tal modo si muovono nello spazio q di conseguenza traggono il proprio valore dal terreno di atterraggio. Di questa circostanza, di cui si è già accennato in precedenza, occorre tenere conto nel momento in cui si definiscono le condizioni di utilizzo delle quantità edificatorie in compensazione.

Un secondo aspetto, spiega Stanghellini, è il seguente: le quantità edificatorie riconosciute come compensazione in seguito alla cessione di un terreno si trasferiscono su un fondo già edificabile dove si sommano alle quantità edificatorie generate dall'indice perequativo[68]. Ovviamente, la somma delle due quantità deve essere compatibile con l'edificabilità massima concessa dall'indice di edificabilità, cioè dal carico urbanistico stabilito dal piano. Comunque sia, in questa sede interessa evidenziare che l'origine delle quantità edificatorie che si sommano è differente, e di conseguenza esse posseggono anche una diversa condizione giuridica.

Il destino delle quantità edificatorie generate dalla perequazione attraverso l'indice perequativo è la medesima di qualsiasi previsione urbanistica. Nel caso in cui si tratti di un piano tradizionale, una successiva variante potrebbe modificare tale previsione, con l'ipotesi della riduzione dell'indice perequativo oppure stralciando il terreno dalle previsioni di trasformazione urbanistica. Nel caso in cui si tratti, invece, di un piano riformato, la sorte delle quantità edificatorie è legata alle disposizioni che il comune assumerà alla scadenza del periodo quinquennale cui fanno riferimento le previsioni del piano operativo.

Al contrario, differente è la sorte delle quantità edificatorie riconosciute dal Comune come corrispettivo per l'avvenuta cessione di un terreno. Le quantità edificatorie di origine compensativa espropriativa rappresentano un vero e proprio "credito edilizio" nei confronti del Comune, e quindi non una possibilità da realizzare entro il termine, relativamente breve, di efficacia delle previsioni urbanistiche. "Certamente l'impiego delle quantità edificatorie in esame deve essere disciplinato nell'atto di permuta, in modo da renderlo coerente con le previsioni del piano urbanistico"[69]. Egli tuttavia, non ritiene che che l'esistenza di tali quanatità posa essere giuridicamente ed economicamente assimilata né a quella delle quantità corrispondenti alla capacità edificatoria del piano tradizionale, né a quella delle quantità che vanno realizzare entro il quinquennio di validità della componente operativa del piano riformato.

La coesistenza, all'interno dello spazio urbano, di quantità edificatorie generate dalla perequazione urbanistica e di quantità edificatorie costituenti crediti edilizi, rende complessa la

[68] *Ivi,* p. 93.
[69] *Ibidem.*

gestione urbanistica[70]. Per il Comune, di conseguenza, diviene essenziale poter disporre di uno strumento di conoscenza delle quantità edificatorie esistenti sui vari terreni e della loro differente natura, che venga mantenuto sempre aggiornato in per quanto riguarda i trasferimenti e gli impieghi delle quantità in esame. Per risolvere tale problematica, alcune leggi regionali hanno fondato un "registro dei diritti edificatori", in cui devono essere riportate le quantità edificatorie inerenti i terreni edificabili.

Il suddetto registro può essere messo in pratica in vario modo, solitamente ciò avviene nella forma di un semplice foglio di calcolo elettronico, gestito dal servizio di urbanistica del Comune. Oppure, il registro può assumere una forma più evoluta, come nel caso del Comune di Verona, in cui la banca dei dati catastali costituisce una sezione dei Sistema informativo territoriale gestito dal comune.

5.6 Le verifiche estimative

Un piano urbanistico di impronta perequativa e compensativa, per essere in grado di realizzare la città pubblica, deve vantare un elevato livello di fattibilità economica. Come spiega Stanghellini: "Bisogna avere piena consapevolezza del fatto che, nel piano di concezione perequativa, la mancata realizzazione delle previsioni private determina anche la mancata realizzazione della città pubblica"[71]. Il che la renderebbe addirittura controproducente. Per questo motivo, nel processo di formazione del piano perequativo si inseriscono attività estimative volte a verificare gli effetti economici delle scelte possibili e a individuare le correzioni necessarie da mettere in pratica nel caso in cui le verifiche non diano esiti positivi.

Nella fase in cui vengono attribuiti gli indici perequativi alle classi di suoli, è bene accompagnare una verifica estimativa all'attribuzione degli indici alle classi cui i terreni appartengono. Qualora il valore immobiliare del terreno derivante dall'ipotesi perequativa dovesse risultare inferiore in maniera ragguardevole rispetto a quello che il fondo già possiede per effetto delle precedenti previsioni urbanistiche, è evidente che il proprietario metterà in discussione il risultato della perequazione, oltre ad astenersi dall'attuare il piano urbanistico nell'attesa di un cambiamento. Se, al contrario, l'ipotesi perequativa causerà un valore fondiario decisamente superiore a quello preesistente, il proprietario potrà beneficiare di una consistente valorizzazione senza averne nessun merito, e di conseguenza di un ingiusto guadagno che sarebbe contro i principi fondamentali della perequazione.

[70] *Ivi,* p. 94.
[71] *Ivi,* p. 103.

In pratica, è necessario che il quadro dei benefici e dei costi delineato dal dispositivo perequativo e compensativo faccia in modo di portare il valore immobiliare generato su livelli sì superiori a quelli che i beni immobili possedevano in precedenza, ma in misura non troppo elevata. "il dispositivo perequativo deve comprimere quanto più possibile la rendita fondiaria derivante dalle scelte di pianificazione, avendo la consapevolezza della sia esistenza e della necessità di governarne la formazione"[72].

Diversamente, per quanto riguarda il profitto imprenditoriale, nelle verifiche estimative di cui si è detto, è necessario verificare che il differenziale tra i ricavi e i costi dell'operazione immobiliare sia tale da ripagare in modo adeguato l'attività imprenditoriale mediante profitto. Per perseguire tale scopo, secondo Stanghellini, è necessario distinguere il profitto dalla rendita, nonostante la distinzione sia tecnicamente problematica visto che nei processi reali le due componenti economiche della trasformazione urbana tendono a fondersi.

Nel complesso, le variabili da tenere in conto sono diverse. Per quanto riguarda i ricavi, innanzitutto l'indice perequativo e successivamente le destinazioni urbanistiche. Per quanto riguarda i costi, le variabili sono molteplici. Alcune generano costi fissi, cioè a costi che sono indipendenti dalla quantità del prodotto edilizio che verrà realizzato, altre costi variabili, ovvero costi che invece aumentano con l'aumentare del prodotto edilizio.

Fra quelli fissi si possono ricomprendere il prezzo pagato dal promotore immobiliare per acquistare l'area edificabile e, eventualmente, le spese per renderla idonea alla futura edificazione (ad es. demolizioni, bonifiche, rimozioni di servitù, ecc.).

Per quanto riguarda i costi variabili, è considerevole l'effetto delle variabili collegate all'indice perequativo tramite un rapporto paragonabile a una proporzionalità diretta. Così succede, ad esempio, per i costi di costruzione, le spese tecniche, gli interessi passivi, il contributo di costruzione. Altre variabili possono dare origine a costi fissi o costi variabili in base del criterio utilizzato per esplicitarne il valore: In questi insieme si possono inserire il "contributo di sostenibilità", che può essere calcolato in quantità fissa o su base parametrica e di conseguenza proporzionale alle quantità edificatorie, l'edilizia residenziale sociale, i costi di urbanizzazione, anch'essi definibili in quantità fissa o proporzionale. Dipendentemente dal criterio mediante il quale vengono calcolate, le suddette voci di costo sono in grado di confermare, ridurre o incrementare lo scarto fra ricavi e costi derivante dalle altre voci di costo.

Al fine di studiare la variazione della differenza fra ricavi e costi al variare dell'indice perequativo, la letteratura estimativa ha proposto la "*cost volume profit analysis"*. Come spiegato da Stanghellini: "La presenza dei costi fissi nell'attuazione di qualsiasi intervento di

[72] *Ibidem*.

trasformazione urbana, fa sì che la curva che rappresenta l'andamento dei ricavi totali registi un valore superiore a quello dei costi totali solo dopo che la produzione insediativa ha superato una certa soglia dimensionale, corrispondente al punto di pareggio (*break even point)*. Dopo il superamento di tale soglia, si forma un saldo attivo, la cui ampiezza merita di essere regolata attraverso il controllo delle variabili urbanistiche ed economiche […]"[73].

Di conseguenza, gli utili desiderati e i costi previsti vengono stimati, per ogni comparto, in relazione agli indici perequativi che si vogliono attribuire. A tale scopo, solitamente vengono utilizzati algoritmi di calcolo assimilabili al criterio estimativo del "valore di trasformazione", che esprimono, per macrocategorie, le voci di ricavo e di costo, oltre ad esprimere i valori monetari da applicare alle quantità su base parametrica o percentuale.

In base ai risultati di tali verifiche, al meccanismo perequativo possono essere apportati gli aggiustamenti più consoni. Se, ad esempio, per l'insieme dei terreni assegnati ad una delle classi derivate dalla classificazione dei suoli, si rileva un elevato discostamento tra costi e ricavi, oppure se, al contrario, i costi sono maggiori dei ricavi, occorre modificare l'indice perequativo che è stato assegnato, in una prima fase, alla classe. Nel caso in cui, invece, i risultati sono squilibrati solamente nel caso di alcuni comparti, è necessario introdurre misure di carattere puntuale. Come spiega Stanghellini, si può agire su diverse variabili. Per esempio la verifica estimativa di fattibilità può mettere in evidenza il fatto che un comparto sia stato caricato, nella prima ipotesi progettuale, da una quantità eccessiva di opere pubbliche. In tal caso si possono intraprendere due strade: la diminuzione della quantità di opere pubbliche poste a carico dell'intervento in esame oppure il riequilibrio dei maggiori costi con la previsione di quantità edificatorie premiali[74].

5.7 Rigenerazione urbana vs consumo di suolo

Come detto in precedenza, i meccanismi tramite cui viene messa in pratica la perequazione urbanistica sono basati sull'assegnazione ai terreni di una certa quantità edificatoria, derivante dall'applicazione dell'indice perequativo. L'attuazione della perequazione attraverso l'indice perequativo si rivela abbastanza agevole nel caso di terreni che in tal modo acquistano le opere di prima urbanizzazione. Invece, si presenta molto più complessa nel momento in cui deve essere applicata a terreni in cui si trovano delle costruzioni. In tal caso, spiega Stanghellini, "l'applicazione all'insieme dei terreni da trasformare del solo indice perequativo al fine di determinare le nuove quantità edificatorie può rivelarsi non appropriata sotto il profilo dell'equità,

[73] *Ivi,* p. 104.
[74] *Ivi,* p. 105.

oltre che insufficiente per attivare l'intervento privato di trasformazione urbana"[75]. La questione non è trascurabile, essendo ormai acquisito che il futuro delle città va ricercato nella loro riqualificazione e non di sicuro nell'ulteriore espansione. Di conseguenza, anche la perequazione ha il dovere di dare il proprio contributo alla riqualificazione urbana e ostacolare il consumo di suolo.

Nel caso in cui si intenda predisporre la trasformazione di un ambito urbano tramite la demolizione e la ricostruzione di edifici esistenti, si può facilmente immaginare di non poter trattare nel medesimo modo terreni senza costruzioni e terreni con costruzioni, né, all'interno di questa seconda categoria, terreni su cui si trovino costruzioni molto diverse tra loro per dimensione, stato di conservazione, destinazione, ecc.[76]. La trasformazione di tali tipologie di terreni non è adatta a essere pianificata unicamente attraverso l'indicazione di classi di terreni omogenei e l'assegnazione alle classi di una serie di indici perequativi.

Come ammette lo stesso Stanghellini, la questione in esame non è di agevole soluzione. Nei vari piani perequativi si riscontrano diverse soluzioni. In alcuni l'edificato esistente è stato convertito in nuove quantità edificatorie e tali quantità sono state aggiunte alla quantità edificatoria proveniente dall'applicazione al terreno dell'indice perequativo. "la conversione dell'edificato esistente in quantità edificatorie nuove in genere viene compiuto in modo speditivo. Può tuttavia essere eseguito in modo analitico, considerando le quantità edificatorie generate dalla conversione delle costruzioni esistenti quale funzione di più variabili: non solo la consistenza dell'edificazione esistente, ma anche la sua destinazione, lo stato di conservazione, la condizione di uso e non uso."[77].

Nel caso in cui l'edificato già presente sia costituito da edifici produttivo o da manufatti non residenziali che possiedono un rapporto tra superficie utile e volume decisamente superiore a quello che caratterizzerà la nuova destinazione, l'unità di misura dell'edificato esistente appropriata, sia in termini tecnici sia economici, suggerita da Stanghellini, è il metro quadrato di superficie utile e non il metro cubo vuoto per pieno. Come spiega egli stesso, infatti, in molti PRG concepiti per mettere in pratica l'espansione urbana e quindi "non più adeguati anche se vigenti", gli indici di edificabilità sono esplicitati mediante il parametro volumetrico, piuttosto che quello di superficie. Tale circostanza, unitamente alla prassi di utilizzare il parametro volumetrico per esprimere sia l'edificabilità sia i costi e i valori, potrebbe giustificare formalmente la conversione di grandi edifici produttivi dismessi e fatiscenti in volumi di nuove abitazioni oltre che di altre destinazioni. Ciò viene comunque definito da Stanghellini un utilizzo improprio del parametro

[75] *Ivi,* p. 68.
[76] *Ibidem.*
[77] *Ibidem.*

volumetrico, poiché conduce a una anomala valorizzazione del bene oggetto della trasformazione oltre che a un risultato urbanistico non desiderato.

Tuttavia, nel caso di terreni con una densità edilizia elevata, pur utilizzando il parametro del metro quadrato di superficie utile, la somma concepita in tal modo può generare un carico urbanistico ingente, al punto da diventare non sostenibile. Per questo motivo, in alcune esperienze di pianificazione, da un lato è stato convertito l'edificato esistente in nuove quantità edificatorie, mentre dall'altro è stato abbassato l'indice perequativo fino a un livello tale da fare in modo che la solla delle due quantità generasse un carico urbanistico ammissibile. Tuttavia, in questo caso, ci si trova di fronte a una soluzione empirica che dà vita a una disuguaglianza rispetto al sistema perequativo basato sull'assegnazione degli indici perequativi alle classi di suoli edificabili.

Un ulteriore sistema, sperimentato con risultati soddisfacenti sia per quanto riguarda l'aspetto dell'equità sia per quanto riguarda quello della fattibilità, consiste nel lavorare, in un primo momento, su due livelli separati: quello della classificazione dei terreni, per mezzo del quale i terreni già edificati vengono inseriti nella classe di idoneità all'edificazione più elevata e si conseguenza acquistano l'indice perequativo superiore, e quello della quantificazione dell'edificato esistente e della sua conversione in nuove quantità edificatorie[78]. Nella fase che segue, i risultati dei due distinti calcoli vengono messi a confronto per ciascuna proprietà. Di volta in volta, quindi, si sceglie il valore più elevato tra quelli risultanti dall'applicazione dei due metodi. In questo modo, spiega Stanghellini, il principio perequativo viene applicato in maniera coerente all'insieme dei terreni da trasformare, perché i medesimi criteri di definizione delle quantità edificatorie valgono sia per i terreni già costruiti oggetto di ristrutturazione, sia per quelli di nuova urbanizzazione.

Come visto precedentemente, la perequazione e la compensazione possono essere applicate con esiti soddisfacenti nelle aree di espansione urbana, Tuttavia, uno dei principali assi di sviluppo degli anni avvenire sarà costituito dalla fusione delle politiche di riqualificazione urbana con quelle volte a fermare il consumo di suolo. Come afferma Stanghellini, questa costituisce una linea di ricerca nient'affatto semplice, "perché finora l'edificazione su terreni vergini ha goduto di vantaggi competitivi di varia natura (tempi più brevi, minore impegno finanziario, certezza del diritto, ecc.) rispetto all'intervento in aree da riqualificare"[79]. Di conseguenza, anche la perequazione, con il proprio impegno in favore dell'equità e mediante le tecniche e di dispositivi tramite cui si attua, avrà l'onere di fare in modo che il piano urbanistico possa perseguire in modo congiunto entrambi i suddetti obiettivi qualificanti.

[78] *Ivi,* p. 69.
[79] *Ivi,* p. 112.

La "ricetta" di Stanghellini, per quanto riguarda la questione appena proposta, consiste nel potenziare l'operatività della perequazione tramite sistemi urbanistici premiali e misure fiscali, attuati in modo congiunto. Questo poiché, secondo egli, è possibile applicare la perequazione in modo appropriato e utile per affrontare allo stesso tempo la rigenerazione urbana e contrastare il consumo di suolo.

Per quanto riguarda l'aspetto delle premialità, sia sotto forma di quantità edificatorie sia in veste di "crediti edilizi verdi", possono essere riconosciute dal Comune all'operatore privato che si sia impegnato nella rigenerazione di parti della città degradate con edifici e infrastrutture progettati e costruiti seguendo i criteri dell'ecosostenibilità e con estesa dotazione di verde urbano qualificato e gestito. Le premialità potrebbero essere spese sia all'interno delle medesime aree della città rigenerate (fino al limite del carico urbanistico previsto), sia nelle aree di espansione, eventualmente scelte tramite procedura di concorso in modo da massimizzare i vantaggi pubblici.

"La condizione da rispettare perché l'utilizzo delle premialità in aree di espansione urbana non contraddica l'impegno a contrastare il consumo di suolo, è che il consumo di contenute quote di *greenfield* sia compensato dalla rigenerazione della città degradata e dalla realizzazione di verde urbano"[80]. Alla base di tale strategia vi è l'idea di una sostenibilità suddivisa in "forte" e "debole", cioè di una sostenibilità che discerne le risorse uniche e irriproducibili (sostenibilità forte), da quelle fungibili (sostenibilità debole). Di conseguenza, per quanto riguarda tale strategia, viene assunto un ruolo fondamentale dalla qualità del progetto urbano e dal bilancio di sostenibilità ad esso collegato.

Le modalità con cui la perequazione urbanistica può essere applicata nelle aree urbane da riqualificare sono già state accennate precedentemente. Ora si cercherà di completare il ragionamento per quanto riguarda le aree di espansione. In questo tipo di zona l'indice perequativo deve essere molto contenuto, in modo da permettere che il terreno possa ottenere la capacità edificatoria realizzabile mediante il trasferimento di quantità edificatorie premiali e di crediti edilizi verdi. Un indice perequativo basso è la condizione fondamentale affinché possa trovare compimento la strategia urbanistica che punta, allo stesso tempo, alla rigenerazione urbana e al contrasto del consumo di suolo.

La strategia illustrata, per quanto riguarda l'utilizzo della perequazione, comprende diversi passaggi. Innanzitutto il Comune, all'atto del dimensionamento del Piano regolatore tradizinale o del Piano strutturale, si assegna una parte delle quantità edificatorie da utilizzare come premialità o crediti edilizi verdi. Nell'ambito della zonizzazione del piano regolatore oppure della stesura del piano operativo, ai terreni destinati a ospitare nuova edificazione, sono assegnati tre differenti

[80] *Ivi,* p. 112.

indici territoriali di edificazione: un indice "base", un indice "minimo" ed uno "massimo". Il primo è quello perequativo, ed esprime il contenuto edificatorio che la cittadinanza, tramite il piano urbanistico, riconosce alla proprietà fondiaria: in altre parole è lo *ius aedificandi* colelgato al diritto di proprietà del terreno. Il suo ammontare deve essere molto contenuto, per esempio corrispondente a un indice territoriale di 0,10 mq/mq di superficie lorda. Inoltre, il diritto di edificare prodotto dall'indice perequativo non deve essere passibile di essere utilizzato direttamente[81].

[81] *Ivi,* p. 113.

CONCLUSIONI

Analizzando la natura del diritto di proprietà fondiaria è emerso come la prima configurazione della proprietà privata nell'ordinamento italiano traesse origine dalla tipica concezione ottocentesca, cioè come un diritto tendenzialmente illimitato, seppur nei limiti di legge.

In Italia, la svolta nella concezione della proprietà avvenne con la Costituzione della Repubblica del 1947, che introdusse il concetto di *pluralità delle proprietà* e affermò che il compito di disciplinare l'istituto della proprietà privata spettava unilateralmente al legislatore. In questo modo l'istituto stesso veniva a perdere, sotto questo profilo, la tradizionale qualificazione di diritto naturale o innato, ora degradato a mero rapporto economico. Aspetto fondamentale, questo, se considerato dal punto di vista della pianificazione urbanistica, che per sua natura ha sempre dovuto comprimere parzialmente la proprietà privata nell'interesse generale.

La ricostruzione dei profili normativi del regime di proprietà fondiario-immobiliare italiano a partire dall'Unità ha evidenziato come la questione non sia mai stata affrontata in modo esplicito e organico. Al contrario, il regime stesso è stato conformato tramite leggi settoriali ed è rimasto implicito nelle leggi urbanistiche che si sono susseguite, anche quando negli ambienti della Corte Costituzionale era stato esplicitamente suggerito di separare il diritto di edificare dal diritto di proprietà tramite una semplice legge ordinaria. Tutto questo ha generato innumerevoli contenziosi tra i privati e le pubbliche amministrazioni, limitando di fatto anche l'attuazione degli strumenti urbanistici. Negli anni novanta cambiò la prospettiva sulla questione del regime dei suoli (e di conseguenza del relativo calcolo dell'indennizzo), poiché le mutate condizioni delle casse comunale spinsero a trovare metodi alternativi all'esproprio per quanto riguarda l'acquisizione di aree private per la città pubblica.

Il suddetto ruolo venne assegnato alla perequazione urbanistica, sperimentata nei Piani Regolatori Generali di Roma e di Reggio Emilia, permettendo l'acquisizione altrimenti impossibile di numerosi ettari per i servizi pubblici.

Analizzando più nello specifico le metodologie applicative della tecnica perequativa, è emerso come essa rappresenti un ottimo metodo per favorire l'acquisizione delle aree per la città pubblica, permettendo così di controllare meglio anche le tempistiche per la realizzazione della stessa. Altro punto di forza della perequazione urbanistica è rappresentato dal fatto che garantisce un migliore applicazione del principio di equità, sia per quanto riguarda l'equa suddivisione di benefici e di costi tra i proprietari fondiari, sia per la partecipazione dell'intera collettività ai benefici che il piano urbanistico ha creato in favore della categoria dei proprietari fondiari. Altro aspetto non meno importante riguarda la volontà della tecnica perequativa di contrastare la rendita fondiaria urbana.

D’altra parte, la tecnica perequativa non è priva di punti deboli, come ad esempio le difficoltà nel processo di creazione dei comparti edificatori e aggregazione dei proprietari, soprattutto a causa dell’obsoleta disciplina giuridica che ne regola la costituzione o degli errori tecnici compiuti in sede di perimetrazione dei comparti stessi. Altro aspetto da considerare, che più che un difetto costituisce un fattore di attenzione in sede di formazione dei piani, è costituito dalla fattibilità economica, poiché la mancata realizzazione delle previsioni private determina anche la mancata realizzazione della città pubblica.

Tuttavia forse, il più grosso limite della perequazione urbanistica è costituito dalla difficoltà di applicazione a terreni che presentino già delle costruzioni, poiché in tal caso l’applicazione del solo indice perequativo potrebbe rivelarsi non appropriata sotto il profilo dell’equità, oltre che insufficiente per dare il via all’intervento privato di trasformazione urbana. Tale aspetto non è trascurabile, essendo ormai appurato che il futuro delle città risiede nella riqualificazione piuttosto che nell’espansione e nel conseguente ulteriore consumo di suolo.

La perequazione urbanistica, inoltre, non risolve la questione del rapporto tra diritto di proprietà e diritto di edificazione, che rimane una questione complessa da dipanare a livello giuridico. Tuttavia, almeno per quanto riguarda la pianificazione urbanistica, mediante le tecniche perequative è possibile uscire dalla paralisi rappresentata dalla crisi dell’esproprio, a beneficio della realizzazione della città pubblica.

Concludendo, si può considerare la perequazione urbanistica un valido strumento alternativo all’esproprio, purché si riescano a risolvere alcuni punti deboli e soprattutto venga supportata da un adeguato regime giuridico, a partire dal livello statale, che magari tenga conto del sempre più attuale dibattito sui beni comuni.

BIBLIOGRAFIA

- Baldassarre A., *La proprietà diritto costituzionale,* in *Enc. Giur Treccani,* 1ss.

- Barbieri C. A. (1998), "Perequazione urbanistica: quattro buone ragioni per la riforma urbanistica"*,* in *Urbanistica Informazioni,* n. 157, pp 4-5.

- Barbieri C. A. (a cura di), Oliva F. (a cura di), INU commissione nazionale regime immobiliare (a cura di), (1995), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica,* Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma.

- Barbieri C. A. (1996), *Riforma urbanistica e riforma dello Stato*, «La nuova legge urbanistica: i principi e le regole: XXI Congresso INU, Bologna, 23-25 novembre 1995: relazioni di base», supplemento al n. 146 di «Urbanistica Informazioni», anno XXV, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma, 1996.

- Campos Venuti G. (1968), *Urbanistica Incostituzionale*, Marsilio Editori, Bologna.

- Campos Venuti G., Fantin M (a cura di), Sbetti F. (a cura di), (2012), *Amministrare l'Urbanistica Oggi,* INU Edizioni, Roma.

- Campos Venuti G., Martuscelli M., Rodotà S., (1980), *Urbanistica Incostituzionale n. 2*, Edizioni delle Autonomie, Roma.

- Campos Venuti G. (1993), "Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche", in *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992,* Campos Venuti G. (a cura di), Oliva F. (a cura di), Editori Laterza, Bari, pp 5-39.

- De lucia V. (1993), "Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza", in *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992,* Campos Venuti G. (a cura di), Oliva F. (a cura di), Editori Laterza, Bari, pp 89-102.

- Forte F. (1996), *La perequazione immobiliare*, «La nuova legge urbanistica: i principi e le regole: XXI Congresso INU, Bologna, 23-25 novembre 1995: relazioni di base», supplemento al n. 146 di «Urbanistica Informazioni», anno XXV, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma, 1996.

- Ganzin M. (1995), "La dichiarazione dei diritti dei diritti dell'uomo e del cittadino: diritto naturale e diritto positivo"*,* in AA.VV., *Dottrina e storia dei diritti dell'uomo e dei cittadini,* Milano.

- Gazzoni F. (1993), *Manuale di diritto privato,* Edizioni scientifiche italiane, Napoli.

- Giannini M.S. (1991), *Sull'art 9 della Costituzione,* in *Scritti in onore di A. Falzea,* Milano, III, 435 ss.

- Giuffrida A. (2008), "Il quadro costituzionale delle proprietà (pubblica e privata)"*,* in *Manuale di diritto forestale e ambientale,* Crosetti A., Ferrucci N, Giuffré Editore, Milano.

- Istituto Nazionale Urbanistica, Italia (2008), *Principi fondamentali del Governo del Territorio. Proposta di Legge. Relazione*, Roma, http://www.inu.it/le-proposte-di-legge-urbanistica/.

- Macpherson C. B. (1978), "Liberal-Democracy and property", in Id. (a cura di), *Property. Mainstream and Critical Positions,* Oxford.

- Papa Francesco (2015), Lettera enciclica *Laudato sì* del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano.

- Rodotà S., (2013), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Editori Il Mulino, Bologna.

- Stanghellini S. (1996), *Relazione del Presidente*, «La nuova legge urbanistica: i principi e le regole: XXI Congresso INU, Bologna, 23-25 novembre 1995: relazioni di base», supplemento al n. 146 di «Urbanistica Informazioni», anno XXV, Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma.

- Stanghellini S. (2013), *Perequazione, compensazione, fattibilità,* INU Edizioni, Roma.

- Torrente A, Schlesinger P. (1994), *Manuale di diritto privato,* Giuffrè Editore, Milano.

SITOGRAFIA

- Altalex https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2015/01/02/codice-civile (ultima consultazione 15/02/2019).

- Corte Costituzionale https://www.cortecostituzionale.it/ (ultima consultazione 15/02/2019).

- Corte Europea dei Diritto dell'Uomo https://www.echr.coe.int/ (ultima consultazione 15/02/2019).

- Istituto Nazionale Urbanistica http://www.inu.it/ (ultima consultazione 15/02/2019).

- Labsus, laboratorio per la sussidiarietà http://www.labsus.org/ (ultima consultazione 04/12/2018).

- Piano regolatore Generale di Roma http://www.urbanistica.comune.roma.it (ultima consultazione 15/02/2019).

- Piano regolatore Generale di Reggio Emilia del 2001 https://rigenerazione-strumenti.comune.re.it/strumenti-pianificazione-previgenti/ (ultima consultazione 15/02/2019).

- Professione Architetto https://www.professionearchitetto.it/ (ultima consultazione 21/11/2018).

- Senato della Repubblica https://www.senato.it/1024 (ultima consultazione 15/02/2019).