



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

AIDU – CONVEGNO 29 – 30 SETTEMBRE

UDINE

La perequazione delle diseguglianze tra paesaggio e centri storici

Relazione generale a cura di Paolo Stella Richter

oo o oo

Come già sanno tutti gli associati, si è deciso di celebrare il ventennale della nostra Associazione ricordando i tanti problemi affrontati in questi anni e in sostanza di fare il punto dell'evoluzione della materia urbanistica, con particolare riguardo ai suoi rapporti con gli interessi differenziati.

La presente relazione ha quindi il compito di ricordare i principali temi trattati, che per il loro numero e la loro complessità vengono affidati allo scritto, non essendo evidentemente possibile esporli a voce se non in modo molto sintetico. Detti temi sono i seguenti:

1. La storia dell'urbanistica italiana dall'Unificazione ai nostri giorni.
2. La grande utopia degli urbanisti.
3. La parzialità della funzione pianificatoria.
4. La perequazione.
5. La contrapposizione tra effetto conformativo ed effetto espropriativo.
6. Il conflitto tra pianificazione urbanistica e piani di settore.

oo o oo



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

1. La storia dell'urbanistica italiana.

Per individuare le linee dell'evoluzione della materia urbanistica in Italia dall'Unità ad oggi occorre fermare l'attenzione soprattutto su due grandi temi: le finalità degli interventi legislativi che si sono succeduti e il rapporto tra pubblico potere e diritto di proprietà. La rilevanza del primo tema deriva dal fatto che le finalità perseguite sono ripetute volte mutate nel periodo considerato, dando luogo a problematiche diverse sia sotto il profilo dell'estensione delle aree oggetto di pianificazione e di intervento, sia sotto quello dei soggetti investiti della relativa competenza, sia infine della gerarchia degli interessi da soddisfare. La rilevanza del secondo tema deriva dal fatto che nella nostra legislazione alla disciplina urbanistica non è stato affidato, se non in misura del tutto marginale, il compito di pianificare le attività economiche, quanto piuttosto quello di stabilire gli usi del suolo e quindi, in sostanza, la sorte delle singole proprietà immobiliari. Tali due grandi temi sono evidentemente distinti, ma il loro intreccio e reciproco condizionamento consiglia di trattarli parallelamente nei vari periodi che vanno dall'Unità ai giorni nostri.

Il primo periodo può essere individuato negli anni che vanno dal 1861 al 1942, data di approvazione della prima legge urbanistica generale. Nella fase iniziale l'ideologia dominante che condiziona la legislazione è quella del capitalismo e della libera iniziativa; il principio della proprietà privata intoccabile ne è il fondamento. Dal punto di vista dello stato della industrializzazione v'è grandissima disomogeneità tra le varie parti del territorio nazionale. Le maggiori urgenze di un intervento legislativo riguardano le zone più arretrate e tali urgenze dettano l'agenda del Parlamento. In conseguenza il raggio di azione pubblica nel primo lungo periodo è limitato all'aggregato urbano ed è teso al ripristino delle condizioni minimali della civile convivenza, al riallineamento, all'ampliamento dell'abitato, piuttosto che a una pianificazione complessiva e ordinata degli usi dell'intero territorio comunale e men che meno regionale o nazionale. Qui va



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

infatti sottolineata una caratteristica di tutta la storia della nostra legislazione in materia (ma forse di tutta la storia della nostra legislazione *tout court*): quella di rincorrere costantemente le emergenze, cercando di porvi riparo o se non altro di limitare i danni, piuttosto che di dettare regole atte a prevenirle. In particolare, al momento dell'unificazione la normativa sull'organizzazione sanitaria era talmente carente che, ad esempio, non era neppure previsto l'obbligo della denuncia delle malattie infettive; di qui una serie di interventi condizionati fortemente dalle epidemie della peste e del colera, ma anche del tifo che trovava la causa della sua diffusione nella mancanza degli impianti di acquedotto e fognatura e nell'insufficiente controllo sanitario di quelli esistenti. In proposito un dato significativo: nel 1885 venne eseguita la prima grande inchiesta sanitaria, dalla quale, fra l'altro, risultò, per quanto si riferiva all'approvvigionamento idrico, che su una popolazione complessiva di 32.474.253 abitanti, solo 12.988.062 (circa il 40 per cento) si servivano di acquedotti, mentre oltre il 60 per cento della popolazione stessa era costretto ad utilizzare pozzi o cisterne. A tale grave situazione non poteva evidentemente porre rimedio il solo regolamento edilizio e di igiene, destinato per sua natura a disciplinare unicamente le nuove costruzioni; occorreva anche un intervento sulle costruzioni esistenti, che fu attuato appunto con la introduzione nella legge sull'espropriazione per pubblica utilità dell'istituto del piano regolatore edilizio, da utilizzare nel caso di «attuale bisogno di provvedere alla salubrità e alle necessarie comunicazioni» in «quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici» (art. 86 l. 25 giugno 1865 n. 2359).

L'urbanistica nasce dunque figlia dell'espropriazione per pubblica utilità e il piano regolatore come atto ablatorio, privo di effetti conformativi. Il suo raggio di azione è limitato all'aggregato urbano o al più al suo ingrandimento. Siamo dunque assai lontani da una visione complessiva dell'intero territorio comunale; inoltre si trattava di un istituto di applicazione assai limitata, attesa la necessità



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

dei ricordati presupposti specifici (e comunque non esteso a tutti i comuni, ma solo a quelli con oltre 10.000 abitanti). È interessante notare che la natura di norma eccezionale fu espressamente sottolineata nella Relazione al re e i commentatori ebbero ad escludere che i piani potessero «avere per fine immediato e principale l'abbellimento e l'ornato, sì da perdere di vista lo scopo essenziale della salubrità e della viabilità avuto di mira dal legislatore». Per superare tali limiti si ricorrerà per decenni all'approvazione dei piani regolatori delle singole città di maggiore importanza, sia in Italia che nelle colonie, con atto avente valore legislativo. Tale lungo periodo storico, che giunge fino al 1942, anno dell'approvazione della legge urbanistica generale, non è però senza rilevanza per la materia in quanto consentì di sperimentare soluzioni che finiranno per confluire appunto nella legge generale. Più interessante è la ricostruzione del procedimento logico con cui si passerà dal piano come atto sostanzialmente espropriativo al piano come atto conformativo della proprietà. Tale particolare e nuovo effetto venne ammesso in relazione alla facoltà di procedere anche alla espropriazione delle zone laterali alle nuove strade o piazze, e quindi (quando) si tratti di obblighi imposti non in via assoluta, ma quasi come condizione per sfuggire alla forzata cessione, ossia, in altre parole, si tratti di modalità di edificazione stabilite in generale per determinati edifici situati lungo una strada o una piazza pubblica, che i proprietari debbano osservare se, piuttosto che essere espropriati, preferiscano costruire essi stessi sulle aree di loro proprietà o riedificare gli stabili esistenti nella forma e con le norme prescritte.

Che la legge del 1942 segni una tappa fondamentale nella storia della nostra legislazione è fuor di dubbio: per la prima volta infatti una legge regola organicamente la materia in tutto il territorio nazionale. I giudizi degli storici del diritto sono però divisi, osservando gli uni che per il suo carattere astratto essa ha finito per non essere mai integralmente applicata e per avere reso necessario un numero indeterminato di modifiche, replicando gli altri che ciò è dipeso



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

essenzialmente dall'essere entrata in vigore nel pieno di una guerra mondiale, con conseguente sovrapposizione di straordinarie emergenze di ricostruzione delle città e dell'intero apparato industriale, che ritardarono di circa 10 anni la sua applicazione. Come spesso accade, la verità sta nel mezzo. La legge fu elaborata con lo sguardo rivolto al passato; ciò significa che fece opportunamente tesoro della lunga esperienza della fase precedente: si pensi alla distinzione tra piano regolatore generale e piani particolareggiati di esecuzione, già introdotta con il piano per Roma del 1931, che è alla base del futuro moltiplicarsi dei tipi di piani attuativi e dell'attuale tendenza della legislazione regionale alla distinzione tra piano strutturale e piano operativo; si pensi altresì alla fondamentale prescrizione dell'art. 7, secondo il quale «il piano regolatore generale di un Comune deve considerare la totalità del territorio comunale», anche se la stessa è rimasta a lungo disapplicata nella prassi della redazione dei piani. Si pensi però anche al fatto che non seppe prevedere e quindi governare l'imminente passaggio della nostra società da agricola ad industriale prima e postindustriale poi. D'altro canto, la sua ambiguità è praticamente dichiarata, dal momento che nel suo primo articolo si propone espressamente «di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo», mentre nessuna delle sue disposizioni è oggettivamente preordinata a tal fine. Inutile dire che si trattava di concezione di singolare arretratezza, essendo del tutto pacifico il ruolo sempre più determinante delle città nello sviluppo culturale, economico e sociale. Dal punto di vista della sua struttura, la legge si presenta come una bella architettura del tutto astratta, fondata sul principio della gerarchia dei piani, destinato in breve ad essere sostituito da quello della gerarchia degli interessi. La convinzione di fondo è che il piano regolatore sia lo strumento idoneo a risolvere tutti i problemi del governo del territorio, mentre tutti sappiamo quanto diversificate siano le funzioni dell'urbanistica. Sebbene la concezione del diritto di proprietà fosse ormai notevolmente cambiata, la legge del 1942 appare ancora ispirata a una sostanziale sua intangibilità; sintomatica in



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

proposito una delle tante norme che non hanno mai avuto applicazione: l'art. 25 sul «vincolo su aree sistemate a giardini privati» che avrebbe dovuto essere indennizzato per la eventuale «superficie superiore a quella di prescrizione secondo la destinazione della zona». Solo con la Costituzione repubblicana, alla proprietà sarebbe stata assegnata una “funzione sociale” e quindi un contenuto affatto diverso, destinato, come si vedrà, a un nuovo mutamento nel 2001.

Per quel che riguarda le vicende strettamente urbanistiche, il periodo che segue, superata la fase scarsamente significativa dei piani di ricostruzione, è caratterizzato dal contrasto tra una intensa e aggressiva attività edilizia privata, in prevalenza di “secondo case”, e una drammatica carenza di alloggi per i ceti economicamente più deboli. La legislazione è conseguentemente dominata dal “problema della casa” che diede luogo al primo sciopero generale del dopoguerra. Decisamente positivo è il giudizio da dare sulla legge 18 aprile 1962 n. 167, i cui punti interessanti sono costituiti dall'esproprio preventivo delle intere zone in cui realizzare l'edilizia economica e popolare e dall'inserimento dei fabbricati abitativi in quartieri urbani compiutamente pianificati e realizzati. L'aggressività cui sopra si è fatto cenno fu causa di un episodio (il crollo dei palazzi affacciati sulla valle dei templi ad Agrigento) che scosse l'opinione pubblica e portò all'approvazione della legge che, malgrado l'umile denominazione corrente di legge ponte, rappresenta l'intervento legislativo più significativo del dopoguerra.

Ne vanno ricordati i punti qualificanti. Anzitutto la fissazione di limiti rigorosi di edificabilità nei comuni sprovvisti di piano, provvidenziale misura di salvaguardia del territorio non pianificato e al tempo stesso causa del ribaltamento del rapporto tra proprietà fondiaria e piano regolatore. Quest'ultimo era stato infatti sempre visto come fonte di limitazioni amministrative al diritto di proprietà, in principio del tutto libero, e aveva quindi dato luogo a resistenze da parte dei proprietari di suoli che avevano spesso impedito l'approvazione del piano regolatore; ora invece il diritto stesso



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

ha in origine una facoltà di trasformazione limitatissima e il proprietario ha quindi interesse all'approvazione di un piano da cui può derivare un ampliamento di tale facoltà. Conseguenza di grande momento è stata che, dopo il 1967, pressoché tutti i comuni sono riusciti a dotarsi di una disciplina urbanistica del proprio territorio. Il secondo punto qualificante della legge del 1967 è costituito dalla introduzione dei cosiddetti standard urbanistici speciali. Si tratta della forma più significativa di disciplina del potere di pianificazione, che, se non assicura senz'altro la realizzazione di tutti i servizi e le infrastrutture pubblici, assicura almeno la riserva del relativo presupposto necessario: lo spazio per poterli realizzare. Il terzo punto qualificante è rappresentato dalla innovativa disciplina della lottizzazione convenzionata, con la quale si introduce il principio che le opere di urbanizzazione della zona sono un compito dei proprietari delle aree che vengono urbanizzate e non più del comune come nell'ipotesi di ricorso al piano particolareggiato di esecuzione.

L'importanza dei punti appena richiamati consente di considerare la legge del 1967 come un evento che chiude la seconda fase dell'evoluzione legislativa e detta i temi della successiva. È dell'anno seguente un fatto fondamentale nella storia della nostra urbanistica: la pubblicazione delle sentenze con le quali la Corte costituzionale ha creato (e delimitato) la nozione di espropriazione sostanziale e quindi la categoria dei vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo. Sul tema, che può darsi come universalmente conosciuto, la dottrina era nettamente divisa. Da una parte erano schierati Sandulli e Guicciardi; sull'altro versante era la tesi che – sulla base dell'orientamento di studiosi come Esposito, Motzo, Piras e Predieri – venne riassunta nel saggio, davvero straordinario per ampiezza di orizzonti e forza argomentativa, pubblicato da Giannini con il titolo “Basi costituzionali della proprietà privata”. Ivi si ricorda che «i procedimenti ablatori reali sono tutti contraddistinti dal contenuto dell'effetto, che dà luogo sempre ad una vicenda che interessa diritti



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

reali. Gli effetti sono sempre due: l'uno estintivo, l'altro acquisitivo», anche se «tra essi non v'è necessaria corrispondenza (ossia non è che ciò che si perde dall'un soggetto si acquista necessariamente dall'altro)». E si osserva che nella vicenda dei vincoli in questione non si riscontra né un effetto estintivo, né un effetto acquisitivo, ma un effetto conformativo del diritto di proprietà; gli strumenti urbanistici invece «si iscrivono in altra categoria di procedimenti – quelli precettivi – che non si rivolgono a questo o a quel soggetto, che non costituiscono mai un diritto o altra situazione soggettiva a favore dell'autorità». Ho ricordato questo contrasto dottrinario non solo per la importanza del tema nell'economia della materia, ma altresì per sottolineare come il confronto tra i due grandi Maestri – Giannini e Sandulli, appunto – non fu poi risolto nella sede propria, cioè nell'ambito del dibattito dottrinario, ma dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, cui il secondo era stato prestatato. In tal modo si è avviata una stagione nella quale i problemi, lungi dall'essere portati a soluzione, si sono invece moltiplicati. Ciò non tanto perché ancora non si sia riusciti ad approvare una legge statale di principi, della quale a mio avviso possiamo benissimo fare a meno, quanto perché non siamo riusciti a fare intendere al legislatore che, se c'è una materia il cui problema di fondo dei rapporti tra autorità e cittadino non è più (o, forse, non è mai stato) un problema di tutela della libertà del secondo, ma un problema di eguaglianza nei confronti dell'azione amministrativa, quella materia è proprio l'urbanistica. La differenziazione delle destinazioni degli spazi è infatti il connotato intrinseco e insopprimibile dell'attività di governo del territorio, cui non può porsi rimedio altrimenti che mediante una disciplina di natura perequativa, alla quale il legislatore (almeno quello statale) non ha mai seriamente inteso por mano. In tal modo la perequazione urbanistica è entrata nel nostro ordinamento nel modo peggiore e più disordinato possibile; attraverso cioè le più disparate leggi regionali, quando addirittura con semplici piani regolatori, quindi con atti amministrativi privi di riferimenti legislativi. L'avvento delle regioni ha



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

poi posto il problema, centrale e insoddisfacentemente risolto, della definizione delle varie materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione e in particolare della materia oggi denominata governo del territorio. A seguito della revisione costituzionale del 2001 è poi mutata sostanzialmente la nozione stessa del diritto di proprietà. Che nel 1948 la proprietà privata – significativamente inserita nel titolo dei «rapporti economici», piuttosto che in quello dei «rapporti civili» o dei «rapporti etico sociali» – non rientrasse tra i «diritti inviolabili dell'uomo» e non fosse neppure un attributo della persona, cioè della relativa libertà, è fuori discussione. Ne è prova il fatto che la sua tutela fu affidata a una semplice riserva di legge nonché la sua espressa funzionalizzazione («allo scopo di assicurarne la funzione sociale»). Ne è conferma la cinquantennale giurisprudenza della Corte in tema di indennità di espropriazione per pubblica utilità, che ha costantemente affermato che la stessa non dovesse essere necessariamente pari al valore di mercato del bene, ma dovesse unicamente corrispondere all'importo massimo compatibile – a discrezionale valutazione del Parlamento – con l'equilibrio della finanza pubblica allargata e sempre che risultasse «non meramente simbolica». Alla concezione liberale ottocentesca la Costituzione del 1948 sostituì dunque la concezione della proprietà-funzione sociale. Le ripetute condanne della Repubblica Italiana pronunciate dalla C.E.D.U. non hanno mai modificato la giurisprudenza ricordata né quindi inciso su tale nozione fino appunto alla legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riscritto il primo comma dell'art. 117, stabilendo che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto» (anche) «dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali». Ciò ha indotto la Corte costituzionale a ritenere introdotto un nuovo tipo di fonte (la cosiddetta norma interposta) e, conseguentemente, un nuovo parametro di legittimità costituzionale: la conformità della legge ordinaria alle norme della convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo. La relativa concezione della proprietà privata, come diritto inerente alla libertà



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

della persona, si è così sostituita nel nostro sistema costituzionale alla concezione originaria della proprietà funzionalizzata. Ne consegue che la normativa urbanistica attuale, prescrittiva del se, del come, del dove e del quando delle trasformazioni immobiliari, anche le più minute e insignificanti, è ormai assolutamente inammissibile, oltre che sul piano del comune sentire, anche sul piano più strettamente legato alla sua legittimità costituzionale. Altro tema che assumerà una dimensione completamente nuova è quello relativo al paesaggio, ai beni culturali, alla difesa del suolo. La giusta rivendicazione dell'importanza della tutela di questi interessi, cosiddetti differenziati, porterà in tempi a noi prossimi a un completo rovesciamento del loro rapporto con la pianificazione urbanistica generale. Oggi infatti a una pianificazione deputata ad armonizzare tutti gli interessi comunque incidenti sull'uso del territorio, che trovava un limite solo in singole e previamente individuate zone sottoposte a speciale vincolo, si è sostituita la pianificazione di settore (il piano paesistico soprattutto, ma anche il piano di bacino e in generale i piani territoriali tematici), estesa a tutto il territorio nazionale, con il conseguente totale schiacciamento della prima. Ad una funzione amministrativa di ponderazione e di temperamento di vari interessi si è così sostituito un criterio di prevalenza assoluta dell'interesse ritenuto prioritario che imporrà un generale ripensamento dell'intera materia, che risulta però reso non facile dall'ostacolo rappresentato dalla permanenza della panurbanistica.

2. La grande utopia degli urbanisti.

Con il neologismo di panurbanistica si suole indicare la tendenza a caricare l'urbanistica non solo del compito proprio di dare ordine all'assetto del territorio, ma altresì del compito di risolvere quasi tutti i problemi della collettività: dall'economia all'integrazione sociale, dalle migrazioni all'inquinamento, dal consumo energetico alla qualità architettonica. I cultori dell'urbanistica,



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

infatti, hanno sempre avuto la convinzione di poter regolare il futuro del territorio, sia per quanto riguarda gli usi che per quanto riguarda le sue possibili trasformazioni. Questa aspirazione si è rivelata col tempo un'utopia e ciò non tanto – come in genere si ritiene – per il pur diffuso abusivismo, quanto soprattutto per due concorrenti ragioni sostanziali: la prima, costituita dalla molteplicità degli interessi, tutti giuridicamente rilevanti, che l'assetto del territorio coinvolge (si pensi non solo al diritto dei proprietari, ma altresì alle esigenze dell'industria, del commercio, dell'agricoltura, e in genere di ogni possibile attività che incida sull'uso del territorio); la seconda, costituita dalla periodica prepotente emersione di una nuova istanza politico-sociale prioritaria, ritenuta non adeguatamente soddisfatta (l'esigenza abitativa, la sicurezza minacciata da sismi o da inondazioni, la difesa dell'ambiente, il consumo del suolo sono solamente alcuni esempi), che ha costretto a modificare ripetutamente i piani, quando non addirittura la legislazione. L'acquisita consapevolezza della irrealizzabilità di piani capaci di disciplinare in modo durevole ed efficace gli usi e le trasformazioni del territorio ha portato il legislatore a semplificare e valorizzare le procedure delle varianti dei piani stessi, consentendone così un continuo adeguamento all'evolversi delle esigenze della società. Si è giunti addirittura a elaborare l'ipocrita formula delle “varianti automatiche” per salvare il principio secondo il quale sarebbe sempre il piano regolatore a governare il territorio, mentre era in realtà la mutevole contingenza a decidere la nuova destinazione. Occorre sempre almeno un coordinamento tra le decisioni prese con altri procedimenti (si pensi alla stretta connessione con la disciplina della circolazione, l'istituzione di zone a traffico limitato, la perimetrazione di aree di interesse storico-culturale, ecc.) e spesso da amministrazioni diverse da quella comunale, quando non direttamente dal legislatore, e le decisioni prese in sede di pianificazione urbanistica; ristabilendo la regola che finanziamenti, incentivi, premialità, compensazioni, attribuzione di crediti edilizi e il complesso meccanismo dell'urbanistica contrattata



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

siano inquadrati nella griglia predeterminata dal piano regolatore e si risolvano in momenti di attuazione e non di scardinamento dello stesso.

3. La parzialità della funzione pianificatoria.

Il dato che rende l'urbanistica materia che presenta caratteri di eccezionalità rispetto ai principi di uguaglianza e di imparzialità dell'amministrazione (rispettivamente artt. 3 e 97 Cost.) è costituito dall'impossibilità di pianificare l'uso del territorio senza differenziare le varie sue parti, valorizzandone alcune (con il destinarle ad esempio all'edilizia privata) e mettendone altre più o meno direttamente al loro servizio (con il prevedervi opere di urbanizzazione o anche solo una zona verde); in altri termini, poiché il piano ha come oggetto principale quello di attribuire alle aree destinazioni d'uso, che non possono essere ovunque le stesse, esso riveste necessariamente un carattere discriminatorio. Queste destinazioni possono esercitare una profonda influenza sul valore dei suoli e generare quindi grandi disequaglianze fra i proprietari fondiari. Gli squilibri generati dalla pianificazione urbanistica non sono però limitati all'ambito interprivato, ma possono altresì riguardare i rapporti tra privato e comune, le quante volte il secondo non riesca a scaricare sui primi l'onere delle urbanizzazioni e lasci quindi agli stessi quella che gli economisti classici chiamavano la “rendita parassitaria” I protagonisti, o quanto meno i maggiori protagonisti, della disciplina sono tre: il comune, il legislatore e la Corte costituzionale. Il primo di essi si è assunto sin dalla sua nascita dopo il Mille (e comunque sin dall'acquisizione di una vera e propria indipendenza di *civitas superiorem non recognoscens* alla fine del XII secolo) il compito di costruire la cattedrale, il palazzo civico, le mura e in una parola quelle che oggi chiamiamo le opere di urbanizzazione e al tempo stesso di garantire il diritto di proprietà della casa e della bottega del cittadino, sottraendola



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

al potere feudale (donde la nota affermazione che “l’aria della città rende liberi”); per il servo della gleba la proprietà privata era limitata alle cose mobili).

Ciò pone un grave problema di legittimità costituzionale dell’intero sistema. Ai sensi dell’art. 118, comma 2, Costituzione, infatti, «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie», oltre e prima ancora di quelle che possono essere loro conferite dalla legge. Ora, lasciando da parte le province, la cui sorte appare segnata, e le città metropolitane, *nondum natae*, la norma costituzionale appare rilevante proprio per quel che riguarda i comuni, in quanto titolari – come si è già ricordato – di una funzione preesistente allo stesso diritto positivo, come accade per i diritti inviolabili dell’uomo di cui parla l’art. 2 Cost., ma con un fondamento che non può essere, come in quel caso, di natura giusnaturalistica, ma necessariamente di natura storicistica.

L’oggetto del diritto urbanistico è quindi duplice: per un verso l’urbanizzazione delle aree libere e per altro verso la proprietà privata del già costruito. Con la nascita del diritto amministrativo e più specificamente con la legge 25 giugno 1865 n. 2359, vengono introdotti l’istituto del piano regolatore (art. 86) e l’espropriazione come mezzo per acquisire gli immobili privati e realizzare le strutture e la stessa forma della città.

Nella legge urbanistica la situazione è ancora esattamente la stessa: per l’attuazione della trasformazione è previsto solamente il piano particolareggiato di esecuzione, che accolla appunto al comune l’onere delle opere pubbliche di infrastrutturazione e lascia ai privati il vantaggio di poter costruire sui lotti in tal modo serviti. Nell’unico grande dibattito che si ebbe in Italia nel decennio compreso tra la legge ponte e la legge Bucalossi, il tema era infatti quello della (mai attuata) “riforma del regime dei suoli”, cioè delle aree ancora non urbanizzate. Il punto di partenza è costituito dal quesito: è conforme ai principi della nostra Costituzione una disciplina del piano



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

regolatore che ha effetti necessariamente diseguali? La questione fu a suo tempo sollevata, ma la Corte, dopo avere riconosciuto che i comuni, nella formazione dei piani regolatori, hanno «un margine di discrezionalità, sia per quanto riguarda la ripartizione in zone del territorio comunale, sia per ciò che riguarda il regime della proprietà privata nell'ambito delle singole zone», e dopo avere ricordato che l'attribuzione di potere discrezionale «è da ritenere legittima (solo) qualora, nella legge ordinaria, siano contenuti elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell'amministratore», ha affermato che la normativa è tuttavia legittima, in quanto «non si tratta di discrezionalità indiscriminata ed incontrollabile ... bensì di discrezionalità tecnica. La quale, essendo condizionata da elementi di carattere tecnico, importa che l'attività normativa devoluta all'amministrazione (nella specie ai comuni) si deve svolgere entro determinati confini di carattere obiettivo, e che, per ciò stesso, rimane, sotto questo aspetto, delimitata nella libertà di apprezzamento» (sentenza 14 maggio 1966 n. 38). Che le cose non stiano affatto così è invece ben noto perché la legge disciplina compiutamente il procedimento di formazione del piano regolatore, ma non dice nulla sul contenuto delle relative prescrizioni. Scegliere di indirizzare in un senso piuttosto che in un altro lo sviluppo dell'abitato, così come lo stabilire se un terreno sia destinato a divenire una piazza o invece un lotto edificabile, non è tecnicamente predeterminabile. D'altro canto, la giurisprudenza ha sempre escluso che il comune abbia al riguardo un obbligo di motivazione.

Alla ora ricordata sentenza della Corte costituzionale non seguì alcuna particolare reazione né in dottrina né in giurisprudenza, anche perché neppure due anni dopo furono pubblicate altre due decisioni della medesima Corte, che costituiscono senza ombra di dubbio l'evento più importante della storia della nostra disciplina. Mi riferisco ovviamente alle sentenze n. 55 e 56 del 1968, che



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

hanno inciso rispettivamente sul contenuto del diritto di proprietà fondiaria e sulla determinazione della funzione sociale che essa può essere chiamata a svolgere.

La pur profonda innovazione dell'ordinamento, attuata con le due sentenze, risultava perfettamente rispettosa della legittimità del sistema. Anzitutto era infatti fatta salva la predeterminazione legislativa dei beni assoggettati ad un regime differenziato; il che toglieva ogni arbitraria discrezionalità all'amministrazione. In secondo luogo, il previsto procedimento di puntuale verifica dell'originaria inerenza dell'interesse paesaggistico al bene, e quindi dell'oggettiva diversità dello stesso, assicurava il rispetto del principio di eguaglianza, poiché tale principio sarebbe risultato anzi violato se a situazioni diverse fosse stato riservato lo stesso trattamento. In terzo luogo, l'atto di accertamento della caratteristica del bene poteva considerarsi correttamente sottratto al comune e attribuito ad una diversa autorità amministrativa, stante la particolare competenza tecnico-culturale occorrente. La previsione della necessità di un indennizzo nelle ipotesi di limitazioni «a tempo indeterminato» dette luogo alla legge 19 novembre 1968 n. 1187, che, nell'evidente incompatibilità del pagamento di un indennizzo con le esigenze dell'equilibrio della finanza pubblica, optò per una limitazione di qualsiasi vincolo a soli 5 anni, con norma di carattere temporaneo che ha però finito per essere considerata come a regime dalla giurisprudenza, prima, e dal T.U. sulle espropriazioni per pubblica utilità, poi. Fin qui dunque, se così può dirsi, tutto bene in termini di non sussistenza di disparità di trattamento tra i proprietari di aree vincolate e i proprietari di aree non vincolate. La legittimità della normativa viene però messa fortemente in dubbio con l'approvazione della legge 8 agosto 1985 n. 431, la quale, affiancando alle zone già assoggettate o assoggettabili mediante il procedimento previsto dalla legge del 1939 un vincolo *ex lege* su intere categorie di aree, cambia radicalmente la nozione di paesaggio, non più legato ad un valore estetico di “bellezza naturale”, ma ai caratteri identitari del luogo. Senonché così facendo, vuoi per la soppressione del procedimento



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

di puntuale verifica dell'inerenza dell'interesse pubblico a ciascuna zona, vuoi perché in qualsiasi area sono rinvenibili dei caratteri identitari (anche, ad esempio, un prato, un vigneto con la pianta portata a spalliera, un campo di zafferano hanno loro caratteri identitari), la necessaria predeterminazione legislativa diviene solo apparente. Il d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (cosiddetto decreto Urbani) attribuisce a ciascuna regione il potere di adottare il proprio piano paesaggistico comprendente l'intero territorio regionale, con la conseguenza che è tutto il territorio nazionale a finire per essere vincolato ad una finalità, certamente importante, ma pur sempre settoriale.

Da notare che il piano paesaggistico comprende anche ambiti territoriali «significativamente compromessi o degradati» e quindi per definizione privi di pregi da conservare; essi sono «sottoposti a tutela ... al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli» (integrati, cioè, con valori che non esistono più!). In tal modo le aree non sono più differenziate per i loro caratteri naturali (oggettivi), ma per effetto di scelte (sostanzialmente insindacabili) teoricamente finalizzate a soddisfare un solo, specifico interesse pubblico. Conseguenza diretta di tale totalizzante espansione della pianificazione settoriale, affidata ad autorità diverse dal comune, è la sostanziale sottrazione da un lato al piano regolatore del ruolo di strumento attraverso il quale le aree indifferenziate acquistano destinazioni conformi agli interessi della comunità e da altro lato al comune del potere di pianificazione urbanistica, potere che è indirizzato non già a soddisfare l'uno o l'altro determinato interesse, ma ad ottimizzare l'uso del territorio globalmente considerato, tenendo conto di tutti i possibili interessi (sia pubblici che privati), che sul territorio solamente possono trovare realizzazione. Sebbene quindi il mutamento sia passato quasi inosservato nella dottrina, occorre prendere atto che il potere di pianificazione urbanistica, pur formalmente ancora in capo ai comuni, è stato loro in gran parte sostanzialmente sottratto.



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

Per quanto riguarda invece i problemi sia dell'eguaglianza dei privati sia dell'equilibrato rapporto tra comune e amministrati, la soluzione è stata individuata, ormai da vari anni, nella perequazione. Resta da ricordare che il piano paesaggistico non è l'unico piano settoriale previsto dall'ordinamento: la legge sulla difesa del suolo ad esempio (l. 18 maggio 1989 n. 183) prevede il piano di bacino e le leggi regionali ne prevedono molti altri. Ciò fa sì che, accanto al problema del rapporto tra piano urbanistico e piano paesaggistico, vi sia a) quello del rapporto tra piano urbanistico e altri piani settoriali e ancora b) quello dei piani (e degli interessi) settoriali fra loro o addirittura all'interno di medesimo interesse pubblico.

a) Vi sono invero piani settoriali che si inseriscono nella pianificazione urbanistica senza contraddirla, ma solo introducendo particolari modalità di attuazione. Esempio tipico il piano di edilizia economica e popolare. Lo stesso è a dirsi del piano per gli investimenti produttivi, che parimenti si collocano nell'ambito delle zone destinate a investimenti produttivi dai piani regolatori generali.

b) Un esempio di contrasto all'interno di un medesimo interesse pubblico particolare sorge concretamente in relazione al diritto alla salute, garantita dall'art. 32 Cost. e definito appunto non degradabile neppure per motivi di interesse pubblico (Cass. S.U., 6 ottobre 1979 n. 5172). E' stato conseguentemente affermato che l'amministrazione non possa escludere o limitare il diritto alla salute del proprietario del fondo vicino neppure per realizzare un impianto di depurazione, quindi proprio per fini di tutela della salute pubblica (Cass. S.U., 20 febbraio 1992 n. 2092). Altro caso concretamente insorto (che ha dato luogo anche all'espletamento di un referendum) è quello tra la difesa del paesaggio e l'installazione di pale eoliche, che assicurano la produzione di energia senza causare inquinamento, quindi con fini di tutela dell'ambiente.



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

4. La perequazione.

Il tratto più caratteristico, e al tempo stesso più singolare, dell'urbanistica è – come si è già detto – quello di essere necessariamente e intrinsecamente diseguale e quindi ingiusta. È bene però precisare subito che tale ingiustizia si manifesta in due diverse direzioni: nei rapporti tra privati, favorendo alcuni proprietari e danneggiandone altri, e nei rapporti tra gli stessi e la collettività, accollando alla seconda l'esecuzione di opere pubbliche il cui effetto principale è quello di valorizzare la proprietà dei primi. Il nostro ordinamento ha per lungo tempo tentato di percorrere la via della eliminazione di entrambe tali forme di disegualianza mediante un intervento compensativo dei pubblici poteri, i quali avrebbero dovuto indennizzare i sacrifici imposti e avocare a sé i vantaggi derivanti dalla rendita parassitaria; è però da tempo un dato acquisito che tale tentativo è completamente fallito. Il fallimento dell'intervento correttivo pubblico ha reso necessario imboccare la diversa strada del diretto coinvolgimento dei privati, attraverso la redistribuzione tra loro degli oneri e dei vantaggi, da un lato, e l'accollo agli stessi del compito di realizzare le opere di urbanizzazione, dall'altro. Nessuno può dubitare che questa sia effettivamente la strada da percorrere e tuttavia il nostro diritto positivo ne ha conosciuto una applicazione molto parziale, rimasta tale malgrado il lungo tempo trascorso dal suo avvio. Infatti, sebbene la redistribuzione interna di vantaggi e oneri risalga all'istituto del comparto edificatorio, disciplinato dalla legge urbanistica, e l'obbligo dell'accollo diretto delle opere alla lottizzazione convenzionata, introdotta con la legge ponte, nessuno dei due principi ha poi avuto una estensione legislativa a fine di applicazione generalizzata; il che per certi versi ha aggravato le disparità di trattamento. All'immobilismo del legislatore statale hanno reagito alcuni comuni, introducendo la perequazione nei loro piani regolatori, e le regioni, con la previsione della stessa nella rispettiva legge urbanistica.



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino

Prof. Anna Maria Angiuli

Prof. Antonio Bartolini

Prof. Emanuele Boscolo

Prof. Francesca Cangelli

Prof. Paola Chirulli

Prof. Eugenio Picozza

Prof. Fabio Saitta

Prof. Maria Alessandra Sandulli

Prof. Paolo Urbani

Occorre quindi chiarire: i) cosa debba intendersi per perequazione; ii) se essa possa da sola risolvere compiutamente il complesso problema; iii) se sia possibile attuarla anche in difetto di una legge statale che la preveda. Convieni per chiarezza anticipare le rispettive risposte, che sono nel senso che: i) la perequazione non è una soltanto, ma può assumere vari contenuti ed essere di varia estensione; ii) essa è importante, ma non è la soluzione di tutti i problemi; iii) a rigore la legge statale sarebbe necessaria, ma, poiché il nostro parlamento, per chi sa quanti anni ancora, non sarà in grado di farla, è ragionevole cercare di farne a meno.

La perequazione può dunque attuarsi con due modalità giuridicamente molto diverse. In una prima forma, da tempo sperimentata, essa si realizza mediante una semplice concentrazione di tutta la cubatura afferente a una certa zona in una specifica sua parte; in una seconda forma essa consiste in una tecnica di scissione tra la conformazione della proprietà, che si identifica nella tradizionale funzione del piano di attribuzione a ciascuna area della propria destinazione e quindi della cubatura che vi può essere costruita, e la distribuzione di una uniforme edificabilità meramente potenziale, avente rilevanza solamente sotto il profilo economico. Può quindi costruire sempre e soltanto chi possiede un'area cui il piano assegna una edificabilità effettiva e nei limiti di tale assegnazione, ma, se la sua edificabilità potenziale è inferiore, egli deve acquistarne da chi non può usarla direttamente tanta, quanta ne occorre per eguagliare la misura della edificabilità effettiva. L'ambito entro il quale attuare la concentrazione può variare da un minimo, costituito dal singolo isolato oggetto dell'originaria previsione della norma del 1942 sul comparto edificatorio, fino ad un massimo, rappresentato dall'intero territorio comunale. Nel primo caso si parla di una perequazione parziale, o di comparto; nel secondo di perequazione (più o meno) generalizzata. Dalla perequazione va tenuta distinta la cosiddetta compensazione edilizia, che consiste nella possibilità di stipulare una convenzione con la quale il proprietario di un'area vincolata cede la stessa al comune ottenendo in



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

cambio la disponibilità di una cubatura su di un'altra area. Così definita nei suoi tratti essenziali e caratterizzanti, la perequazione risolve solamente, e com'è ovvio solo nell'ambito in cui è attuata, il problema delle disuguaglianze di trattamento tra i singoli proprietari, non anche quello del loro ingiustificato arricchimento ai danni della collettività. Può poi prevedersi che la edificabilità potenziale venga, in grande o piccola parte, riservata al comune, da cui quindi chi vuole costruire debba acquistarla. In questo caso il meccanismo della scissione consente di incidere altresì sull'ingiustizia che l'urbanistica riserva alla collettività. Nell'un caso e nell'altro però una compiuta realizzazione della finalità egualitaria presuppone che la perequazione sia accompagnata dalla generalizzazione del principio che le opere di urbanizzazione gravano, direttamente o indirettamente, sui proprietari delle aree che sono servite dalle stesse.

Veniamo ora al problema giuridico più delicato, che è quello di stabilire in che misura la perequazione può essere concretamente attuata allo stato attuale del diritto positivo. Una base normativa (l'art. 23, l. urb.) sorregge pacificamente la perequazione di comparto, che la giurisprudenza ha esteso ad ambiti più vasti del semplice isolato e addirittura ad aree esterne all'intervento, mantenendo però in ogni caso l'essenziale presupposto della unitarietà dell'intervento. Nella perequazione di comparto, per quanto la si voglia estendere, il mezzo tecnico è infatti sempre quello della creazione di una zona a trasformazione necessariamente unitaria; il che costringe i vari proprietari della zona medesima ad accordarsi tra loro se vogliono evitare la paralisi di qualsiasi iniziativa. Se si va oltre, se si vuole attuare una perequazione anche tra aree aventi non solo diversa specifica utilizzabilità, ma altresì non contigue e suscettibili di trasformazioni in tempi differenti a seguito di iniziative del tutto autonome, il problema è completamente diverso. Il fondamento dell'istituto non può più essere ricercato nella possibilità di imporre una attuazione unitaria di determinate previsioni di piano e va invece riconosciuto nella possibilità di trasferire da



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

una ad altra area una edificabilità potenziale che non può essere utilizzata nella prima. Ogni ulteriore estensione dell'istituto richiede quindi una previsione legislativa; il problema è di vedere se sia sufficiente una legge regionale o non sia invece necessaria anche una legge dello Stato.

La perplessità non deriva dalla mancanza della enunciazione legislativa statale del principio di perequazione; infatti per un verso tale principio può già essere desunto dalla norma sul comparto edilizio e probabilmente anche dall'istituto della lottizzazione convenzionata e, per altro verso, sembra possibile affermare che la legge regionale sia libera di intervenire anche con principi del tutto originali là dove lo Stato non abbia in precedenza fissato alcun principio. La perplessità nasce invece dal fatto che l'introduzione di un sistema di perequazione generalizzata incide sul contenuto del diritto di proprietà e sul regime della pubblicità dei trasferimenti immobiliari, cioè sul diritto privato, quindi su materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Non si tratta infatti più solamente di funzionalizzare le diverse aree, quindi di incidere sulle proprietà in concreto, ma di innovare sul diritto di proprietà in astratto, creando una facoltà che ha origine nel diritto di proprietà di un'area, ma che può essere ceduta ad altro proprietario e che comunque non può essere esercitata sull'area medesima. Una siffatta vicenda non è riconducibile ad alcun istituto conosciuto dal nostro ordinamento. In particolare, riesce difficile far rientrare il fenomeno – come pure si è tentato – nell'istituto della servitù perché, se è ben vero che la *contiguitas* non va intesa in senso assoluto e che la *utilitas* può essere rapportata a qualsiasi tipo di vantaggio, resta pur sempre il dato che la inedificabilità di quello che dovrebbe essere il fondo servente è effetto diretto della previsione di piano e quindi preesiste al contratto di cessione e non deriva dallo stesso, il quale pertanto non può dirsi costitutivo della servitù. Le considerazioni ora svolte porterebbero a concludere per la necessità di una legge statale che introduca in via generale la distinzione tra edificabilità effettiva ed edificabilità potenziale nonché, e soprattutto, la autonoma commercialibilità della seconda, con la



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

connessa integrazione del sistema della pubblicità immobiliare; ciò – è appena il caso di notare, dopo quanto già detto – non già perché sia indispensabile una legge cornice per l'affermazione del principio di perequazione nella materia, di potestà ripartita, del governo del territorio, quanto piuttosto perché si tratta di incidere su istituti propri dell'ordinamento civile, materia riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Tuttavia, poiché è impossibile prevedere quando una legge nazionale di tal genere potrà essere approvata (se dovessi proprio fare una previsione, direi mai), conviene andare avanti a livello regionale, sperando nella benevola comprensione della Corte costituzionale.

Resta da dire quale sia il modo con cui la compensazione consente di conseguire lo scopo sopra descritto, ma ciò è molto facile. Il comune deve semplicemente individuare le aree, occorrenti alla costruzione della città pubblica, che si farà cedere gratuitamente dando come corrispettivo nuova cubatura da utilizzare su altra area ovvero nuova superficie.

5. La contrapposizione tra effetto conformativo ed effetto espropriativo.

Nella concezione del legislatore del 1942 il piano regolatore generale aveva la funzione di indicare la rete delle principali vie di comunicazione e gli altri interventi pubblici, mentre, per quel che riguardava le aree destinate a rimanere di proprietà privata, si limitava alla «divisione in zone del territorio, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, ed i caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione». Al piano particolareggiato era invece assegnato il compito del disegno dettagliato della forma dell'insediamento, con l'indicazione di vie, piazze, isolati e opere pubbliche. Successivamente la dinamica sociale e quindi edilizia ha richiesto di anticipare in alcuni casi al momento dell'approvazione del piano regolatore generale specificazioni che in precedenza potevano senza gravi inconvenienti essere rinviate al piano attuativo. Di qui la



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

normale compresenza nel medesimo piano regolatore generale sia di previsioni ancora generiche che di graficizzazioni precise della sorte di alcune aree. Nel primo caso le prescrizioni non hanno carattere definitivo, nel senso che non fissano ancora la destinazione specifica di ogni singola area: tutto è rinviato a una successiva pianificazione di dettaglio, da cui potranno scaturire, per ciascuna area, le destinazioni più diverse. Il che non significa però che si tratti di prescrizioni non indirizzate anche ai privati proprietari; indirizzate infatti lo sono, tanto che il susseguente effetto conformativo non ne è che un'attuazione ed una specificazione e che esse sono rivolte appunto a disciplinare i rapporti tra comune e privati. Non si tratta cioè di direttive dettate per vincolare il comune, ma di diretta disciplina urbanistica determinata dal comune stesso, che, limitandosi in un primo tempo a previsioni aspecifiche, vincola sé stesso (espressione quindi di autodisciplina, non di eterodisciplina). La pianificazione urbanistica conformativa del territorio e non anche della proprietà si viene così a collocare, come genere caratterizzato da propri specifici lineamenti, in una posizione intermedia tra la pianificazione territoriale di indirizzo e la pianificazione propriamente conformativa della proprietà. Con la pianificazione territoriale, essa ha in comune il modo di operare, che è quello proprio della disciplina dell'atto e non del rapporto. La conformazione del territorio avviene invero stabilendo dei risultati da raggiungere mediante la successiva adozione di altri atti amministrativi, piuttosto che fissando delle precise modalità d'uso del territorio stesso. La zonizzazione, come scelta della funzione globalmente attribuita a ciascuna parte sufficientemente ampia del territorio preso in considerazione, diviene in tal guisa il canone al quale dovranno attenersi gli altri atti urbanistici del comune, dai quali solamente scaturirà nei dettagli l'uso consentito, o addirittura necessitato, d'ogni area. La conformazione delle proprietà non avviene senz'altro e direttamente, ma attraverso la mediazione di uno o più altri atti, vincolati all'osservanza di quanto stabilito nell'atto di conformazione del territorio. Nel che è da ravvisarsi appunto il



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

meccanismo tipico della disciplina dell'atto, piuttosto che del rapporto, e quindi della prescrizione che è fonte di interessi legittimi e non di diritti soggettivi. In conclusione, le prescrizioni a contenuto conformativo del territorio si indirizzano direttamente anche ai singoli proprietari (e possono quindi assumere carattere immediatamente lesivo), ma fanno sorgere negli stessi interessi legittimi e non diritti soggettivi. La singolarità della vicenda sta in ciò: che in un medesimo piano – a seconda delle modalità di formulazione delle varie sue previsioni e quindi in conseguenza di scelte di natura tecnica – si rinvengono sia prescrizioni conformative del territorio che prescrizioni conformative della proprietà e quindi prescrizioni aventi effetti del tutto diversi. Naturalmente tutto questo è a dirsi fin tanto che il piano rimane atto unitario. In molti casi, infatti, le leggi regionali hanno introdotto una distinzione tra un piano strutturale, non conformativo delle proprietà, contenente le grandi scelte della pianificazione urbanistica (le cosiddette invarianti), e un piano operativo, conformativo delle proprietà e destinato al raggiungimento di obiettivi determinati in un arco temporalmente limitato, parificato al quinquennio del singolo consiglio comunale. Conseguentemente, si ritiene che in queste regioni l'effetto di conformazione del territorio sia proprio del solo piano strutturale e l'effetto di conformazione della proprietà del solo piano operativo. Mediante il cosiddetto piano strutturale si tratta, in parole più semplici, di stabilire per ciascuna zona dei risultati complessivi da conseguire a trasformazione compiutamente attuata (insediamento di un certo numero di abitanti, creazione di un insieme predeterminato di servizi, ecc.), lasciando alla fase attuativa (piano operativo) la libera determinazione del progetto mediante il quale attuare quei risultati. Nella rappresentazione grafica cubature e servizi sogliono essere egualmente evidenziati con le relative campiture, ma alle stesse viene attribuita funzione meramente indicativa della percentuale delle aree da destinarvi, non della loro localizzazione. La finalità della mera conformazione del territorio e non anche delle singole proprietà è proprio quella di attuare



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

egualmente la razionalizzazione dell'uso del suolo, come in ogni pianificazione, per un verso con previsioni flessibili che consentano di adeguare il progetto alle esigenze del tempo in cui verrà effettivamente realizzato, e per altro verso distribuendo proporzionalmente oneri e vantaggi della scelta pianificatoria tra i vari proprietari, a ciascuno dei quali è ancora possibile garantire una quota della previsione comprensoriale. Le descritte ipotesi di prescrizioni puntuali di un piano regolatore generale e tutte le prescrizioni dei piani attuativi producono il vero e proprio effetto conformativo della proprietà, la determinazione cioè delle facoltà del proprietario sul bene sia per quel che riguarda la possibilità di trasformazione che per quel che riguarda l'uso cui lo stesso può essere legittimamente destinato. A questo tipo di prescrizioni, che investono direttamente le singole particelle immobiliari stabilendo per ciascuna la specifica destinazione, si è fatto in passato frequente ricorso anche nell'ambito del piano regolatore generale per compensare la lunga durata del relativo procedimento di approvazione, con l'eliminazione della necessità di un'ulteriore specificazione mediante il piano attuativo; in tal modo si rende poi possibile attuare senz'altro le trasformazioni immobiliari mediante semplice autorizzazione alla costruzione, almeno nei casi di lotti già serviti da sufficienti infrastrutture (si parla infatti di attuazione diretta in contrapposizione alle ipotesi in cui è indispensabile un previo piano attuativo, dette di attuazione indiretta). Gli inconvenienti di un tal modo di procedere sono peraltro assai gravi: anzitutto la rigidità di un piano siffatto, che rischia di renderlo ben presto inattuale; poi la conseguente impossibilità di accollare ai proprietari gli oneri di urbanizzazione della zona con il meccanismo della lottizzazione. Per tali ragioni nei piani più recenti la conformazione delle proprietà è limitata alle ipotesi di lotti già interamente delimitati da strade o da altri edifici, per i quali non è possibile imporre la lottizzazione. L'effetto di conformazione della proprietà incide direttamente anche sui rapporti tra proprietari, ciascuno dei quali ha quindi un diritto soggettivo nei confronti degli altri al rispetto dei



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

limiti così stabiliti. Le stesse prescrizioni edilizie che incidono sui rapporti tra privati vengono a loro volta distinte per il diverso contenuto della riparazione che può essere accordata dal Tribunale ordinario a chi ne denunci la violazione: nel caso di regole relative alla distanza tra fabbricati, infatti, può essere richiesta la demolizione della porzione dell'immobile che invada il distacco minimo mentre negli altri casi (violazione di norme sulle altezze massime o sulla volumetria consentita) può essere richiesto solamente il risarcimento del danno, cioè una riparazione per equivalente: art. 872 cod. civ.: «colui che per effetto della violazione ha subito un danno deve esserne risarcito, salva la facoltà di chiedere la riduzione in pristino quando si tratta della violazione delle norme», appunto, sulle distanze).

Il problema più delicato dell'effetto conformativo è quello della sua distinzione dall'effetto sostanzialmente espropriativo risalente alle già ricordate due fondamentali sentenze (le n. 55 e 56 del 29 maggio 1968), con le quali la Corte costituzionale ebbe a incidere profondamente sul contenuto del diritto di proprietà fondiaria e sulla determinazione della funzione sociale che essa può essere chiamata a svolgere. Al momento in cui fu pubblicata la prima delle due citate sentenze, l'istituto dell'espropriazione era rigorosamente connotato da un effetto estintivo del diritto reale e da un contestuale effetto acquisitivo in capo ad altro soggetto: senza formale perdita della proprietà (o di altro diritto reale) non c'era espropriazione e quindi neppure un problema di indennizzo. In quella occasione la Corte stabilì invece che, rientrando di regola nelle facoltà del proprietario pure quella della trasformazione edilizia dell'immobile, perché «connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico», anche l'imposizione di un vincolo a tempo indeterminato che «annulli o diminuisca notevolmente il valore di scambio» del bene costituisce sostanzialmente una espropriazione tutte le volte che ecceda i limiti che «la legislazione abbia configurato in via generale (ai sensi dell'art. 42, comma 2, Cost.) come propri ...in relazione alla



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

categoria dei beni di cui trattasi». Al tempo stesso, però, con la coeva sentenza n. 56 la Corte affermò che «i beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una categoria che originariamente è di interesse pubblico, e l'amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa». Si è conseguentemente in presenza di un atto dichiarativo e non costitutivo, che «svolge una funzione che è correlativa ai caratteri propri dei beni naturalmente paesistici e perciò non accostabile ad un atto espropriativo». La medesima situazione di inerenza originaria, oggetto di mero accertamento e non di un provvedimento costitutivo del vincolo, si riscontra ovviamente, oltre che nei beni paesaggistici, anche nei casi di beni di rilevante interesse culturale (vincolo artistico, storico, archeologico o etnografico).

La contrapposizione tra queste due situazioni ha creato una pluralità di problemi giuridici, quali: il mutamento della nozione di paesaggio, la categoria dei piani di settore; la nozione di espropriazione; la misura dell'indennizzo da corrispondere all'espropriato; la fuga dall'onerosità delle indennità di esproprio e il rimedio della perequazione urbanistica; la compensazione edilizia; l'antitesi tra prescrizione conformativa e prescrizione espropriativa; la durata dell'efficacia delle prescrizioni urbanistiche; la categoria delle zone bianche; i possibili rimedi alla decadenza del vincolo.

La categoria della prescrizione sostanzialmente espropriativa è creazione della Corte costituzionale, ma la Cassazione ha tracciato una linea di confine del tutto diversa tra effetto conformativo ed effetto espropriativo, limitando enormemente l'ambito delle prescrizioni di natura ablatoria. La



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

ratio sottesa alla diversa scelta è quella della prevalenza del principio di eguaglianza e non discriminazione rispetto a quello di un contenuto costituzionalmente garantito del diritto di proprietà. La Cassazione afferma infatti che si ha semplice conformazione, compatibile quindi con una durata indefinita dell'efficacia della previsione di piano, le quante volte la stessa miri ad una zonizzazione ampia del territorio comunale, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica; per converso, se la previsione non abbia una tal generale natura, ma imponga un vincolo particolare (di vincolo “lenticolare” parla, con assoluta improprietà terminologica non priva però di espressività, la giurisprudenza) incidente su beni determinati, in funzione non già di una destinazione dell'intera zona, ma della localizzazione di un'opera pubblica, allora – e solo allora – detta previsione non sarà per la Cassazione semplicemente conformativa, ma di natura ablatoria. L'ambito della semplice conformazione ne risulta enormemente ampliato e il contrasto quindi, tra Costituzione (quale interpretata dalla Corte) e diritto vivente, macroscopico e gravemente disorientante. Tra le due contrapposte tesi sembra più fondata quella della Cassazione in quanto quella della Corte costituzionale risulta ancora incentrata sulla dialettica antica tra autorità e libertà, cioè sulla esigenza di difesa dei diritti dei cittadini dalla possibile oppressione della P.A. in un'epoca in cui dovrebbe ormai essere pacifico che il problema centrale dell'azione amministrativa è piuttosto quello della uguaglianza dei suoi destinatari.

A risolvere il contrasto sembrerebbe essere intervenuto l'art. 9, comma 2, del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, secondo il quale unicamente «il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni» e non anche il vincolo che comunque, anche se preordinato all'esproprio, comporti uno svuotamento del contenuto economico del bene e quindi un sacrificio sostanziale del diritto di



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

proprietà. Con tale norma sembrerebbe pertanto essere prevalsa l'interpretazione della Cassazione, ma il condizionale è d'obbligo perché, stranamente, nessuno ha dato rilievo alla novità legislativa e la discussione è continuata nei termini e con le argomentazioni precedenti come se la norma del 1968 non fosse stata abrogata.

6. Il conflitto tra pianificazione urbanistica e piani di settore.

Il piano regolatore generale costituisce lo strumento fondamentale a disposizione del comune per disciplinare il proprio territorio. Già secondo la legge urbanistica doveva «considerare la totalità del territorio comunale» e prevedere la sua infrastrutturazione, la zonizzazione e i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico. Destinato ad essere attuato mediante il piano particolareggiato di esecuzione, le sue previsioni avevano tutte efficacia a tempo indeterminato. Esso costituisce un atto soggettivamente complesso in quanto imputabile sia al comune che lo adotta che alla regione che lo approva (TAR Lazio, Sez. II-ter, 19 luglio 2016 n. 8277). Si tratta tuttavia di una complessità ineguale per la posizione di preminenza riconosciuta al comune, la cui volontà in caso di dissenso è destinata a prevalere.

Il piano «ha vigore a tempo indeterminato» (art. 11 del T.U.E.), fatta salva l'ipotesi di prescrizioni costituenti vincolo a contenuto sostanzialmente espropriativo o preordinato all'esproprio. Ciò significa che ha la caratteristica, veramente peculiare, di essere insuscettibile di abrogazione, ma solo di variante più o meno generale nel caso di «sopravvenute ragioni che determinino la totale o parziale inattuabilità del piano medesimo o la convenienza a migliorarlo» (art. 10 legge urbanistica). La variante costituisce quindi sempre il risultato «di una rinnovata istruttoria e di autonome scelte dell'amministrazione precedente, tale che essa non può mai considerarsi atto meramente confermativo, neppure in quelle parti che dovessero risultare riproduttive di disposizioni



“Associazione italiana di diritto urbanistico”

Sezione italiana dell'Association internationale du droit de l'urbanisme (A.I.Dr.U.)

Presidente

Prof. Paolo Stella Richter

Comitato esecutivo

Prof. Sandro Amorosino
Prof. Anna Maria Angiuli
Prof. Antonio Bartolini
Prof. Emanuele Boscolo
Prof. Francesca Cangelli
Prof. Paola Chirulli
Prof. Eugenio Picozza
Prof. Fabio Saitta
Prof. Maria Alessandra Sandulli
Prof. Paolo Urbani

previgenti» (TAR Toscana, Sez. I, 27 giugno 2016 n. 1107); naturalmente ciò dicesi ai fini della riapertura del termine per la sua impugnativa.

A proposito dell'istituto della variante urbanistica è opportuno ricordare la singolare caratteristica del piano regolatore, che non può mai essere puramente e semplicemente abrogato, ma è invece sempre suscettibile di essere in tutto o in parte mutato. Con la conseguenza che ad ogni variante consegue la necessità di un assetto nuovo del contesto, sul quale la puntuale diversa destinazione crea inevitabilmente diverse esternalità, sia positive che negative, e ciò anche quando non si tratti di un mutamento della classificazione della zona, ma della semplice creazione di uno spazio pubblico per dare un carattere ad un quartiere privo di identità urbanistica. In altri termini, non si può intervenire su una singola zona senza darsi carico al tempo stesso delle ricadute dell'intervento sull'intorno, cioè senza cercare un nuovo equilibrio fra la nuova destinazione e l'assetto territoriale previsto anteriormente.