

L.U.I.S.S.

**Libera università internazionale degli studi
sociali**

“Guido Carli”

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

TESINA DI DIRITTO URBANISTICO

Silvia Macchi

LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

**Anno accademico 2003-2004
Prof. P. Urbani**

La perequazione urbanistica

Indice

1. *Premessa: il concetto di giustizia distributiva*
- 1.1. *Pianificazione e giustificabilità delle scelte*
2. *Nuovi scenari della pianificazione urbanistica*
3. *Aspetti giuridici della perequazione urbanistica*
4. *Problemi irrisolti della pianificazione territoriale e tentativi compiuti dal legislatore per superarli*
5. *L'esperimento della perequazione urbanistica*
6. *Modelli teorici ed applicativi della perequazione*
7. *Primi riconoscimenti giurisprudenziali della perequazione urbanistica*
8. *Proposte di riforma urbanistica*
9. *Conclusioni: i problemi ancora aperti*

1.Premessa: il concetto di giustizia distributiva

Da tempo si è sviluppata nel nostro paese un'ampia riflessione intorno alla funzione e ai contenuti dell'urbanistica, che ha portato alla crescente consapevolezza dell'inadeguatezza degli strumenti di pianificazione tradizionali. Gli oggetti principali di tale riflessione sono stati e continuano ad essere il sistema dei piani a cascata, la moltitudine dei soggetti di pianificazione, le prescrizioni, l'indifferenza al problema della disparità di trattamento della proprietà; quest'ultima problematica -sulla quale verterà la ricerca in esame- costituisce una delle tematiche più discusse e ricorrenti in materia urbana, come dimostrano i dibattiti dottrinali e parlamentari degli ultimi anni che si cimentano intorno alla cosiddetta "*perequazione urbanistica*"¹.

Per poter affrontare quest'aspetto peculiare e caratterizzante dell'attività di pianificazione, è necessario fare qualche accenno intorno al tema della *giustizia distributiva*, introducendo tale concetto con un semplice ed efficace esempio di H. Hart (*The Concept of Law*, Oxford, 1961, trad. it. p. 185). L'immagine è quella di un padre colpevole di brutali maltrattamenti fisici nei confronti del proprio bambino; si dirà di lui che avrà agito male, che è malvagio, ma difficilmente qualificheremo la sua condotta come ingiusta. Se invece lo stesso padre, saputo che i suoi figli si sono tutti comportati male, rimproveri arbitrariamente uno solo di essi, criticare la sua azione come ingiusta ci parrà appropriato. Questo dipende dal fatto che *giusto* e *ingiusto* sono forme più specifiche di giudizio morale che riguardano questioni di distribuzione e compensazione; problemi di giustizia distributiva sorgono, in altri termini, quando si devono distribuire i pesi e i benefici.

Un simile modo di formulare il problema è stato sviluppato soprattutto da J. Rawls (*A Theory of Justice*, New York, 1971): è a questo autore, infatti, che dobbiamo la riabilitazione del concetto classico di *giustizia distributiva*². Secondo il suo pensiero, l'insorgenza di questioni inerenti al tema dipende dal verificarsi di *circostanze di*

¹PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica: profili giuridici*, Trento, 2000, 11 ss.

²Prima del lavoro di Rawls, il concetto di giustizia non sembrava godere di grandi fortune, ad esempio Kelsen scriveva che la giustizia era un ideale irrazionale, dunque non conoscibile poiché razionalmente conoscibili erano, per egli, solamente gli interessi umani; ciò spiegava perché erano presenti ovunque conflitti d'interesse.

*giustizia*³, le quali si dividono in *oggettive* e *sogettive*; appartengono al primo gruppo le condizioni di scarsità delle risorse disponibili per una comunità d'individui che vive in uno spazio e un tempo definiti, al secondo le pretese configgenti sulle risorse naturali e sociali esistenti da parte dei soggetti autointeressati. Problemi riguardanti *circostanze di giustizia* sorgono nel caso in cui individui dotati di differenti piani di vita, e non insensibili al modo in cui vengono assegnati benefici (e oneri) della cooperazione sociale, avanzano pretese conflittuali relativamente alla ripartizione di benefici (e oneri) stessi, in situazioni di scarsità moderata (Rawls, 1971, trad. it. pp. 117-120).

Rawls riprende nella sua discussione la fondamentale concettualizzazione della giustizia che già si trova in D. Hume (*Trattato sulla natura umana*, 1740, trad. it. pp. 513 ss): quest'ultimo autore, infatti, scrive di due condizioni costituenti problemi di giustizia distributiva; la prima rappresentata dall'*egoismo limitato* di cui sono portatori gli esseri umani *-limitato* in quanto mitigato dalla benevolenza nei confronti di familiari e amici-, la seconda costituita dalla *scarsità moderata* delle risorse disponibili *-scarsità* perché non esiste una quantità sufficiente di questi beni per soddisfare bisogni e desideri di tutti, *moderata* perché l'insufficienza non è assoluta-. Le due circostanze, congiunte, provocano l'insorgere di questioni di giustizia: l'egoismo limitato spinge gli individui a pretendere per sé e per le persone vicine il maggior ammontare possibile delle risorse disponibili, la scarsità (moderata) dei beni causa l'impossibilità di accontentare contemporaneamente le esigenze di ognuno; in assenza delle due condizioni, come anche Rawls ricorderà, dopo di lui, non si hanno questioni di giustizia.

Il problema di equità distributiva è stato recentemente ripreso e sviluppato, nel nostro paese, soprattutto da S. Veca (*La società giusta. Argomenti per il contrattualismo*, Milano, 1982; *Una filosofia pubblica*, Milano, 1986; *Etica e politica*, Milano, 1989; *Questioni di vita e conversazioni filosofiche*, Milano, 1991): secondo l'autore qualsiasi situazione inerente circostanze di giustizia prevede qualcosa di vantaggioso (o svantaggioso) da distribuire tra una pluralità di individui, tenendo presente che il mondo sociale ospita la scarsità delle risorse e che gli individui toccati dalla distribuzione sono interessati e non indifferenti ai criteri che la informano⁴.

³In questo scritto ci occuperemo solo di giustizia distributiva o sociale, ossia dei problemi connessi al modo in cui le istituzioni pubbliche modellano la distribuzione di beni e valori sociali, e non delle altre accezioni di questa nozione, non considerate da Rawls.

⁴MORONI, S., *Territorio e giustizia distributiva*, Milano, 1994, 11 ss.

1.1. Pianificazione e giustificabilità delle scelte

Se si considera la pianificazione territoriale, quale attività che assegna vantaggi e svantaggi sociali nella fruizione di risorse, beni, valori e opportunità spaziali e ambientali, allora il problema della giustizia distributiva diventa centrale nella materia urbanistica in esame. In campo territoriale, infatti, si ritrovano facilmente le rawlsiane circostanze di giustizia: da un lato la scarsità di risorse spaziali, dall'altro le esigenze e le rivendicazioni conflittuali di individui o gruppi. Una delle conseguenze di impostare in questo modo la questione è il problema della legittimità delle scelte di pianificazione, ossia della *giustificabilità della distribuzione* da questa operata. Ciò apre la problematica complessa ma inevitabile, di identificare criteri e principi di giustizia che consentano di valutare l'accettabilità morale delle distribuzioni prodotte dalla pianificazione. Sembrano essere soprattutto tre le concezioni di giustizia rilevanti: *le concezioni utilitariste, le concezioni ispirate all'equità e le concezioni libertarie dei diritti*.⁵

Secondo le concezioni utilitaristiche sarebbe *giusto* un intervento pubblico che assegni costi e benefici in modo da rendere massima l'*utilità* collettiva, quale somma delle soddisfazioni delle preferenze date. Nel caso delle concezioni ispirate all'*equità* (J. Rawls, *A Theory of Justice*, 1971, cit.), viene considerato *giusto* un intervento che distribuisca vantaggi e svantaggi sociali in modo tale da migliorare le condizioni di vita dei settori più sfavoriti della popolazione. Per quanto riguarda le concezioni libertarie sono ritenuti *giusti* quegli interventi che salvaguardano una lista limitata di *diritti negativi* individuati in un contesto in cui al mercato viene riconosciuto il massimo spazio possibile⁶.

⁵L'autore si concentra in particolare sulle tre concezioni di giustizia anche se ad esse se ne potrebbero aggiungere altre, come le teorie dialogiche, ma per ragioni di spazio, e non solo, qui non verranno trattate.

2. Nuovi scenari della pianificazione urbana

Dopo questa panoramica sul tema della giustizia distributiva e del suo valore all'interno della concezione urbanistica, ci si sarà sicuramente resi conto della portata della questione e del fatto che la società italiana ha cominciato ad esprimere quella che gli urbanisti chiamano “una nuova domanda di pianificazione”⁷, di cui la perequazione urbanistica è un metodo e una tecnica di attuazione in grado di soddisfare le nuove esigenze⁸. Occorre avere chiaro, dunque, che al fondo di questa nuova domanda di pianificazione, e perciò della perequazione urbanistica, vi è la modifica profonda di alcuni scenari che pur non incidendo direttamente sul tema, ne hanno permesso una rilettura più estesa. Alcuni di essi sono l'esito di modifiche di diritto positivo mentre la gran parte riflettono il manifestarsi di un diverso clima culturale nel quale operano i due grandi attori della vicenda urbanistica: i poteri pubblici e quelli privati. Parliamo dell'applicazione, finalmente, anche alla materia del principio di *giustizia distributiva* (proprio di altri settori della vita economica e sociale) rispetto al sistema classico dello *zoning*, che produce discriminazioni tra proprietari per la natura vincolistica delle previsioni di opere collettive in seguito alla distribuzione sul territorio delle diverse funzioni urbane; del passaggio da un'urbanistica per provvedimenti ad una *consensuale* che opera per mezzo degli accordi, frutto delle più recenti tendenze evolutive del diritto amministrativo, che già si erano avviate con la delegificazione, l'aziendalizzazione, la semplificazione, la privatizzazione, la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa⁹; della *marginalizzazione dell'istituto espropriativo* tra le scelte di pianificazione urbanistica, perché oneroso e conflittuale; della forte riconsiderazione del *ruolo del privato* come soggetto attivo e non passivo in grado di svolgere un ruolo pianificatorio; della diversa funzione assunta dagli enti locali territoriali, in quanto rappresentativi delle collettività locali in funzione di sviluppo e benessere urbano,

⁶MORONI, S., *Territorio e giustizia*, cit. 16 ss.

⁷PINAMONTI, C. *La perequazione urbanistica*, cit., 11.

⁸PISCITELLI, L., *Perequazione e integrazione tra le zone*, in FERRARI, E., (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000, 165.

⁹Cfr. L. n. 241/90, soprattutto gli art. 11 e 15, D.Lgs. n. 29/93 e succ. mod., L. n. 59/97.

secondo il *principio di sussidiarietà*; della necessità di assicurare il risultato delle scelte pianificatorie in luogo della sola fissazione di prescrizioni urbane: da qui lo *sdoppiamento del piano regolatore* in strutturale e operativo (previsto ormai in più del 50% degli ordinamenti regionali) al fine di rendere maggiormente flessibile per determinati ambiti territoriali la fissazione delle stesse, codeterminando con gli interessi privati la scelta migliore d'uso del territorio e garantendo così l'attuazione delle decisioni concordate¹⁰.

3. *Aspetti giuridici della perequazione urbanistica*

Cosa s'intende per perequazione? Significa attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che possono concorrere alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti del territorio prescindendo dall'effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulla proprietà e dalla imposizione di vincoli d'inedificabilità per la dotazione di spazi da riservare alle opere collettive. I proprietari partecipano, dunque, indistintamente in misura uguale alla distribuzione dei valori e degli oneri derivanti dalla pianifica ai fini della trasformazione. In tal modo le amministrazioni possono disporre, senza ricorrere all'esproprio, di un cospicuo patrimonio fondiario pubblico. Tale tecnica di pianificazione supera la discriminatorietà dovuta agli effetti della zonizzazione e consente al comune di possedere gratuitamente aree pubbliche per servizi, ma soprattutto realizza la cosiddetta *integrazione* di funzioni edificatorie, ovvero la possibilità che coesistano nei medesimi spazi diverse forme di utilizzazione del territorio con l'obiettivo, anche qui, di superare il rigido principio della divisione in zone monofunzionali. L'applicabilità della tecnica perequativa sembra ristretta a determinate parti del territorio che possono essere definite *zone o comparti di trasformazione*, oggetto di precisa delimitazione da parte del piano¹¹. La perequazione, dunque, dovrebbe costituire uno strumento idoneo ad eliminare le degenerazioni patologiche del sistema di pianificazione urbanistica tradizionale contaminato dalla

¹⁰URBANI, P., *Problemi giuridici della perequazione*, in INU Marche (a cura di), *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi*, Ascoli Piceno, 2002, 2 ss.

problematica naturale della disparità di trattamento della proprietà immobiliare ed attuare una maggiore equità nelle scelte pianificatorie tramite una tecnica per cui il *piano regolatore perequativo* cerchi di distribuire vantaggi ed oneri in modo equo tra tutti i consociati: esso, com'è stato detto, dovrebbe consentire “di ripartire il più equamente possibile i vantaggi e gli svantaggi degli interventi di trasformazione urbana”¹². Per il perseguimento di tale obiettivo, il meccanismo della perequazione urbanistica abbandona l'ottica della rigida zonizzazione del territorio, propria degli anni sessanta, causa di diversità di trattamento tra diverse zone¹³, e adotta, invece, un criterio di attribuzione delle potenzialità edificatorie che si fonda sulle caratteristiche specifiche delle aree di trasformazione: con il sistema, infatti, -riprendendo un'espressione comunemente usata-, a tutte le aree che “si trovano nella medesima situazione di fatto e di diritto” viene attribuito il medesimo indice di fabbricabilità¹⁴.

4. Problemi irrisolti della pianificazione territoriale e tentativi compiuti dal legislatore per superarli

Il problema delle sperequazioni è da anni fortemente sentito: esso denota un senso d'insoddisfazione nei confronti del metodo tradizionale di pianifica urbanistica, non tanto implicito nella legge del 1942, quanto sorto a causa di un uso distorto del modello di azzonamento previsto dalla stessa. La legge urbanistica stabiliva, infatti, che il piano regolatore doveva suddividere in zone il territorio comunale, “con la precisazione delle aree destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna”¹⁵, e, nell'ambito di tali zone, doveva indicare le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico e quelle per opere ed impianti di uso collettivo. La legge tuttavia non conteneva nessun accenno alla specializzazione

¹¹URBANI, P., op. ult. loco. cit., 5 ss.

¹²Cfr. *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*, nell'inserto al n. 157/97 di *Urbanistica Informazioni*, p. 6, contenente il documento approvato dal Consiglio direttivo nazionale INU nella seduta del 7 novembre 1997.

¹³Cfr. Cons. St., sez. IV, 14/04/81, n. 367.

¹⁴PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 13 ss.

¹⁵Cfr. L. 17/08/42, n. 1150, art. 7.

funzionale delle zone e ad un loro collegamento con gli indici di fabbricabilità: essa stabiliva come unica distinzione obbligatoria quella tra aggregato urbano ed aree di espansione.¹⁶ Tra le modalità attuative del piano regolatore, inoltre, era previsto il comparto edificatorio, regolato dalla legge del '42 all'articolo 23 secondo cui il comune in sede di attuazione del piano particolareggiato poteva procedere alla formazione di tali comparti, che costituiscono unità fabbricabili, comprendendo aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni; una volta formati, il comune invitava i proprietari a dichiarare se intendessero partecipare da soli o riuniti in consorzi¹⁷. I proprietari delle aree comprese nel comparto hanno l'obbligo -pena l'esproprio del lotto e l'indizione di una gara tra gli espropriati per la sua aggiudicazione- di riunirsi in consorzio e di procedere alle trasformazioni previste dal piano, comprese le opere pubbliche, con le modalità da essi concordate e quindi ripartendosi oneri e vantaggi. In sostanza il fatto che il concetto di "zona" fosse di ampio respiro e che attraverso il gioco dei comparti si dovesse tendere a ripartire tra i proprietari vantaggi e svantaggi, rendeva il sistema previsto dalla legge urbanistica sufficientemente in grado di garantire la parità di trattamento tra i proprietari. La prassi, invece, ha visto svilupparsi un modello di pianifica diverso da quello voluto dal legislatore, caratterizzato dall'assenza di qualsiasi tipo di programmazione, dall'uso distorto delle lottizzazioni convenzionate e, nella pianificazione finalmente attuata, da una suddivisione in zone capricciosa, arbitraria e spesso discriminatoria¹⁸.

Negli anni successivi il legislatore ha cercato più volte di intervenire per ridurre le gravi disparità di trattamento create dal PRG, ma non è mai riuscito a fornire una soluzione soddisfacente al problema. Finalità perequative erano perseguite dalla fallita "riforma Sullo" del 1962 che pretendeva troppo semplicisticamente di risolvere il problema della disparità attraverso il ricorso all'esproprio generalizzato da parte del comune di tutte le aree destinate a trasformazioni urbane. Anche la lottizzazione convenzionata, prevista, prima, dalla legge del 1942 e, poi, modificata dalla legge ponte

¹⁶PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 24.

¹⁷Cfr. L. 17/08/42, n. 1150, cit., art. 23; v. anche STELLA RICHTER, P., *Comparto edificatorio*, ad vocem in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Editore.

¹⁸Si rinvia alle trattazioni dei testi di diritto urbanistico per lo studio dei comparti: URBANI, P., *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000, 71 ss.; URBANI, P. e CIVITARESE, S., *Diritto urbanistico organizzazione e rapporti*, Torino, 2000, 199 ss.

del 1967¹⁹, può considerarsi un tentativo di eliminare le sperequazioni, visto che i lottizzanti devono prevedere, nella convenzione, la cessione delle aree per opere di urbanizzazione primaria e in parte di quella secondaria, nonché il pagamento dei relativi oneri e la partecipazione ai costi e ai profitti in base alla quota posseduta da ciascuno. Infine la separazione tra il diritto di proprietà e la facoltà di edificare sancita dalla legge 10/1977 e introduzione del principio di onerosità della concessione edilizia, rappresentano un ulteriore passo verso il sostegno della spesa pubblica da parte dei privati che vengono avvantaggiati dalle scelte del piano²⁰.

E' proprio questo lo spazio entro cui si inserisce la perequazione, e cioè quel tentativo di mantenere indifferenti rispetto al regime dei suoli le scelte di pianificazione, in risposta alle problematiche di giustizia distributiva e nel superamento della logica vincolistica²¹.

5.L'esperimento della perequazione urbanistica

La perequazione urbanistica è divenuta, negli ultimi anni, uno degli argomenti centrali del dibattito intorno al governo del territorio, grazie soprattutto all'attività di sperimentazione di alcune amministrazioni comunali, che l'hanno introdotta nel proprio piano regolatore, pur in assenza di un suo riconoscimento legislativo. Nella maggior parte dei casi è stata presa in considerazione per dare soluzione al problema dell'acquisizione dei suoli per la realizzazione di opere pubbliche. A tale scopo, l'attuale sistema pianificatorio, come legislativamente previsto e sviluppatosi nella prassi, consentirebbe di scegliere tra una pluralità di soluzioni possibili: esproprio delle aree, acquisto delle stesse a prezzi di mercato, negoziazione volta per volta con la proprietà fondiaria. Tutte le vie presentano, però, gravi inconvenienti: limitatezza delle risorse delle pubbliche amministrazioni, eccessiva conflittualità per le procedure di esproprio, rischi della contrattazione urbana. Come ha evidenziato la dottrina, le

¹⁹Cfr. URBANI, P. e CIVITARESE, S., op. ult. loco. cit.

²⁰PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 24 ss.

sperequazioni che si vengono a creare tra soggetti condizionano in senso negativo il contenuto dei piani regolatori inceppando l'iter degli stessi; molte amministrazioni comunali, quindi hanno preferito adottare una formula nuova e sperimentale per attuare il Prg ed hanno scelto il modello di pianificazione fondato sulla perequazione urbanistica, che mira al perseguimento di due obiettivi di fondo: assicurare all'amministrazione la possibilità di acquisire a prezzi agricoli o nulli i suoli necessari per scopi collettivi e raggiungere l'equità distributiva della rendita fondiaria. Quanto detto è conseguenza del fatto che il modello di piano regolatore tradizionale, fondato sull'individuazione di aree edificabili appetibili per i privati, da un lato, e di aree vincolate da standard urbanistici o per la realizzazione di opere pubbliche, dall'altro, funziona male: depaupera la sfera patrimoniale di alcuni soggetti ed accresce quella di altri, senza ragioni oggettive o che giustifichino tale disparità di trattamento²².

Lo schema di riferimento comune alle varie esperienze di perequazione segue, nei casi finora sperimentati, due diverse strategie: presso alcuni enti locali si è attuata una *perequazione generalizzata*, vale a dire un principio perequativo applicato a tutte le aree oggetto di trasformazione, rendendo il dispositivo cruciale per l'attuazione del piano (come nei modelli di Torino, Reggio Emilia, Casalecchio di Reno e Piacenza); in altri comuni la perequazione è stata applicata solo ad una porzione limitata di aree, assumendo, così, ruolo attuativo all'interno di specifici progetti previsti dal piano: è in tali casi che convivono il regime tradizionale dello zoning e il quello perequativo (tale è il caso del comune di Ravenna).

Sotto il profilo metodologico, il modello di giustizia distributiva postula l'attribuzione di un indice di edificabilità anche ad aree in cui è prevista la realizzazione di opere pubbliche e, quindi, la possibilità di realizzare una volumetria teorica ad esse riconosciuta in ambiti territoriali diversi.

Tutte le esperienze di perequazione finora attuate si basano su un comune schema di riferimento, che può essere sintetizzato in alcuni punti fondamentali:

?? Il comune identifica un insieme di aree a cui attribuisce un medesimo indice edificatorio;

²¹BOSCOLO, E., *La perequazione urbanistica: un tentativo di superare la intrinseca discriminatorietà della zonizzazione tra applicazioni pratiche e innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica*, in FERRARI, E., (a cura di), *L'uso delle aree urbane*, cit., 201.

?? I proprietari non possono sfruttare liberamente le potenzialità edificatorie loro concesse ma devono sottostare alle indicazioni che il piano prescrive a tale scopo;

?? L'edificazione può essere sfruttata dai proprietari non solo nelle aree di loro proprietà, ma anche su altre (confinanti e non);

?? Una volta utilizzata la volumetria concessa, il proprietario deve cedere al comune il territorio non utilizzato, a valore agricolo o nullo.

Gli aspetti elencati costituiscono i principali punti in cui è articolato il procedimento volto all'approvazione del piano regolatore perequativo e alla sua successiva attuazione; essi vanno ad integrare i momenti fondamentali del sistema, che possono essere ricondotti fondamentalmente a tre: classificazione dei suoli, attribuzione degli indici edificatori, attuazione dell'accordo.

Nel sistema perequativo i suoli che si trovano in una medesima situazione di fatto e di diritto devono avere pari edificabilità e vengono quindi ricompresi nella medesima classe. Sul piano pratico, l'adozione di questo principio -chiamato di *classificazione dei suoli*- implica che il numero di classi dovrà riflettere l'articolazione delle situazioni proprietarie; il primo passo, dunque per l'applicazione del principio di equità distributiva, consiste nell'individuazione delle diverse classi dei suoli sulla base delle norme urbanistiche vigenti, delle caratteristiche posizioni delle aree, dello stato di edificazione.

Uno degli aspetti più delicati dell'uso della tecnica perequativa è costituito dall'*attribuzione degli indici edificatori*, poiché determina, sotto il profilo economico, il livello di rendita riconosciuto alla proprietà fondiaria e la quantità di suolo che può essere acquistata dall'amministrazione comunale per la realizzazione di opere pubbliche. Si distingue sotto questo profilo tra "perequazione verso l'alto", quando, in pratica, prevale la tendenza ad elevare gli indici, e "perequazione verso il basso", dove, al contrario, essi vengono attribuiti in modo contenuto e sono imposti obblighi compensativi ai proprietari; il primo caso si ha quando è necessario favorire la convivenza dei privati al fine di incentivare l'attività edificatoria -come ad esempio per

²²Per una critica nei confronti della tecnica di divisione del territorio in zone omogenee, cfr. STELLA RICHTER, *Riforma urbanistica: da dove cominciare*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1996, 442.

il recupero di aree dismesse-, il secondo si verifica nei casi di esigenze di tutela ambientale.

Sul piano pratico, *l'attuazione dell'accordo* è necessaria per superare le disparità di trattamento tra i proprietari di aree con diverse destinazioni urbanistiche, e quindi affinché la perequazione possa essere realizzata è necessario che i proprietari delle aree destinate a servizi pubblici, i quali non possono sfruttare il diritto edificatorio loro attribuito sul terreno di proprietà, cedano tale diritto ad altri la cui area è suscettibile di trasformazione economica vantaggiosa, oppure la scambino con una porzione di suolo edificabile per utilizzare altrove il loro diritto edificatorio. Nei comuni che hanno adottato il sistema perequativo, lo strumento che ha raccolto maggiori consensi per realizzare tali accordi è costituito dal consorzio tra proprietari compresi all'interno del medesimo comparto, nel quale sussiste l'obbligo per essi di realizzare gli interventi previsti dai piani. Il modello ora sperimentato per la formazione del consorzio prevede la stipulazione di una convenzione, in conformità ad una "tipo" predisposta dal comune²³.

Verranno, di seguito, analizzati brevemente i sistemi di pianificazione introdotti nel corso degli ultimi anni da parte di alcuni comuni, che hanno deciso di utilizzare il metodo, nuovo e sperimentale, della perequazione urbanistica. È interessante notare come tutti e sei applichino il sistema perequativo secondo lo schema, prima esaminato, comprendente i tre momenti fondamentali della classificazione dei suoli, attribuzione degli indici e attuazione dell'accordo.

Iniziamo la nostra analisi con il piano regolatore di **Casalecchio di Reno**, adottato nel 1989 ed approvato nel 1992, il quale rappresenta uno dei primi e più noti esempi di piano che attua il principio perequativo in esame. Esso costituisce un modello cui fare riferimento, ma è anche un esperimento per lo svolgimento di considerazioni e valutazioni circa l'efficacia di tale metodo e i problemi che comporta. In primo luogo il modello procede alla classificazione dei suoli in quattro categorie: *territorio urbano consolidato*, *territorio urbano marginale*, *territorio periurbano*, *territorio aperto*. Nella seconda e terza classe viene applicata la perequazione urbanistica, mentre nelle altre due categorie territoriali non è ammessa l'edificazione. Il primo passo per la concreta attuazione del piano perequativo è costituito -dopo l'attribuzione dell'indice edificatorio

²³PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 27 ss.

alle aree oggetto di trasformazione urbanistica-, dall'individuazione di comparti, i quali sono di due tipi: possono essere costituiti da aree appartenenti tutte allo stesso proprietario, oppure composti di aree di proprietà di soggetti diversi, alcuni dei quali si trovano in condizione di non poter sfruttare il loro diritto edificatorio. A Casalecchio di Reno l'amministrazione comunale, per eliminare i problemi legati all'attuazione dei comparti, ha ridotto al minimo il numero dei proprietari coinvolti all'interno dello stesso ed ha associato coloro per i quali si intuiva fin dall'inizio il raggiungimento dell'accordo²⁴.

Passiamo ora brevemente all'analisi degli altri modelli perequativi comunali, con del Prg di **Ravenna** del 1993, che si è posto come obiettivi principali quello della creazione di una cintura verde intorno al centro urbano e la riqualificazione della Darsena della città. Per la realizzazione di tali scopi ha escogitato un sistema al fine di procurarsi le aree necessarie a valori il più possibile contenuti, senza far ricorso a procedimenti espropriativi. Il comune ha adoperato, quindi, un particolare meccanismo che si caratterizza per la perequazione solo parziale della proprietà fondiaria; l'obiettivo era quello di compensare adeguatamente quei proprietari che sarebbero stati eccessivamente penalizzati dalle localizzazioni operate da un piano tradizionale²⁵.

Altro esempio è quello del Prg di **Torino**, approvato dalla regione Piemonte nel 1995, il quale persegue l'obiettivo della riqualifica urbana della città prevedendo la cessione gratuita al comune di aree da destinare a parchi, giardini e servizi pubblici come corrispettivo dei nuovi interventi di trasformazione²⁶.

Segue, poi, il comune di **Reggio Emilia**, che nel 1994 ha approvato il Progetto preliminare del nuovo piano regolatore, cui non ha poi fatto seguire l'adozione. Così è in vigore solo una Variante che, come si legge nella Relazione, costituisce un'anticipazione di scelte urgenti, prefigurate nel Progetto preliminare. Pur non essendo stato ancora adottato, lo strumento urbano in oggetto appare estremamente interessante, in quanto conferma anch'esso lo schema trifase dei momenti fondamentali del modello

²⁴Per un maggiore approfondimento, cfr. MICELLI, E., *La perequazione generalizzata a Casalecchio di Reno*, in *Urbanistica*, n. 109/97, 73 ss. e id., *Esperienze di Prg con perequazione per i piani regolatori più moderni*, in *Edilizia e Territorio*, n. 6/99, 46 ss.

²⁵Cfr. MICELLI, E., *La compensazione fondiaria a Ravenna*, in *Urbanistica*, cit., 78 ss.

²⁶Cfr. GALUZZO, P., e GIAIMO, C., *Trasformazioni e trasferimenti a Torino*, in op. ult. loco cit., 83 ss. e v. MICELLI, E., *Esperienze di Prg con perequazione*, in *Edilizia e territorio*, cit.

perequativo, ma soprattutto pone la perequazione quale elemento qualificante della propria proposta e la estende a tutte le aree oggetto di trasformazione²⁷.

Anche **Parma**, in linea con gli altri capoluoghi di provincia emiliani, ha affidato alla perequazione urbanistica l'attuazione del nuovo Prg adottato nel 1998. Con esso si prefigge due obiettivi: acquisire aree senza ricorrere all'esproprio e ridurre la discrezionalità urbanistica dell'amministrazione comunale. Il piano riconosce un'edificabilità a tutti i terreni destinati alla trasformazione in base ad uno stato di fatto e di diritto in cui si trovano al momento della formazione dello stesso, e non secondo la loro futura destinazione d'uso. Da un punto di vista operativo, anche in questo caso l'attuazione del piano è affidata allo strumento del comparto. La novità di tale Prg è che non si limita a dettare indici dei suoli urbani e a prefigurare soluzioni attuative, ma ricomprende nel dispositivo anche la dimensione progettuale; il modello è, infatti, definito *morfologico*, in quanto in esso la previsione di indici edificatori è integrata da quella di tipo morfologico e funzionale, che specifica la concentrazione volumetrica, le parti di suolo da cedere a verde, l'ubicazione delle aree pubbliche, le destinazioni d'uso prevalenti e le ulteriori prestazioni richieste dall'amministrazione²⁸.

Anche il nuovo Prg di **Piacenza**, adottato dall'amministrazione comunale nel 1998, è in linea con i dibattiti dottrinali e con le tendenze della legislazione più recente in materia di pianificazione urbanistica. Esso prende in considerazione l'insostenibilità, sia sotto il profilo finanziario che procedimentale del vecchio modello, fondato sull'apposizione del vincolo e sull'esproprio delle aree per la realizzazione di opere pubbliche. La prima operazione riguarda la classificazione degli ambiti territoriali destinati alla trasformazione urbana secondo due categorie, all'interno delle quali vengono distinte alcune sottoclassi a cui corrispondono diversi indici di edificabilità²⁹, seguendo in sostanza il modello che già sappiamo³⁰.

6. *Modelli teorici ed applicativi della perequazione*

²⁷ Per una specifica disamina di tale Relazione, v. TAR Emilia Romagna 14/01/99, n. 22, in op. ult. loco. cit., 8 ss.

²⁸ MICELLI, E., *Esperienze di Prg con perequazione*, cit.

²⁹ Per una breve descrizione del Prg di Piacenza, cfr. MICELLI, E., op. ult. loco. cit.

Con questa breve e sommaria esposizione, si manifesta, dunque, il carattere multiforme dei modelli e delle esperienze che si richiamano al metodo perequativo. La diversità delle esperienze locali e le differenti leggi di riforma regionali non sono sfuggite alla dottrina urbanistica, che ha proposto alcuni tentativi di classificazione del fenomeno.

La teoria più accreditata distingue una *perequazione parziale*, quando il principio si applica a ristretti ambiti territoriali, da una *generalizzata*, per tutti i terreni suscettibili di essere trasformati indipendentemente dalla loro soddisfazione d'uso. Si parla, poi, di *perequazione urbanistica* o *di volumi*, quando il diritto edificatorio non è virtuale, ma effettivamente realizzabile, anche se non nel suolo che lo produce, e *perequazione di valori* quando manca la coincidenza tra diritto potenziale e edificabilità effettiva, si ricorre dunque a strumenti finanziari per compensare quella non materializzabile. Infine si distingue tra una *perequazione a priori*, quando la misura di diritti edificatori è determinata attraverso la classificazione del territorio secondo lo stato di fatto e di diritto anteriori al piano, estranea al concetto di conformazione dei beni attraverso la valutazione tipica del procedimento pianificatorio perseguendo il diverso scopo della mera distribuzione dei valori³¹, e una *a posteriori*, quando la quantità globale prevista dal Prg, pubblica e privata, è ripartita tra tutti i terreni interessati dalla trasformazione³².

Per dare correttezza al discorso, è possibile organizzare concettualmente le diverse tecniche perequative attorno ad alcuni modelli generali con finalità classificatorie e descrittive del fenomeno.

³⁰PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 33 ss.

³¹URBANI, P., *Il sistema perequativo urbanistico: prospettive e limiti*, Roma, 2003, 7. Il professore nel suo scritto evidenzia, inoltre, due questioni a riguardo: anzitutto osserva che in assenza di una copertura legislativa non è consentito al Prg di fissare direttamente valori convenzionali di edificabilità, e in secondo luogo si domanda, con riferimento alle leggi regionali che hanno introdotto il sistema perequativo generalizzato e a priori, se tale competenza appartenga alle regioni o sia potestà legislativa esclusiva dello stato ai sensi dell'art. 117.2, lett. l cost. in materia di ordinamento civile. L'autore sottolinea, poi, che avendo la revisione del Titolo V della Cost. affermato il principio di equiordinazione tra poteri pubblici (art. 114) e di piena potestà regolamentare in tema di organizzazione ed esercizio di funzioni loro attribuite (art. 117. 5), ne deriva che qualora la legislazione regionale voglia disciplinare il sistema perequativo dei suoli, la sua applicazione generalizzata va considerata una *facoltà* e non un *obbligo* imposto ai comuni nella redazione dei piani urbanistici, al fine di non ledere il principio di *riserva di disciplina del piano regolatore*, per il quale la determinazione dei contenuti di pianificazione è rimessa all'autonomia statutaria comunale.

³²PISCITELLI, L., *Perequazione e integrazione*, in FERRARI, E., (a cura di), *L'uso delle aree urbane*, cit., 170 ss.

Il primo modello è quello *classico* che richiama l'istituto del comparto di cui all'art. 23 della legge urb. Esso è limitato a particolari zone nelle quali i diritti oggetto di distribuzione tra i proprietari coincidono con l'edificabilità attribuita dal piano; rientra nel modello in esame il criterio della perequazione parziale o a posteriori. In questo caso i diritti maturati all'interno del comparto non possono essere trasferiti all'esterno.

Una variante di tale modello è quella che prevede l'edificabilità attribuita anche ad aree esterne al comparto (pure se non contigue), le quali possono contribuire alla trasformazione dello stesso. In questo caso l'edificabilità convenzionale attribuita alle aree esterne di cui si richiede la conservazione viene spostata all'interno del comparto determinando una capacità edificatoria aggiuntiva, mentre la perequazione degli oneri viene ripartita tra tutte le aree esterne o interne ad esso; è questo il caso del Prg di Reggio Emilia, di cui la famosa sentenza del TAR n. 22/98³³.

Esiste infine un terzo modello perequativo, il quale tende ad attribuire alla perequazione un meccanismo applicativo generalizzato, esteso ad una parte rilevante delle aree di espansione o di trasformazione. In tal caso è previsto il riconoscimento di parametri di edificabilità convenzionali, normalmente bassi e uniformi per categorie di aree del territorio comunale sulla base dello stato di fatto e di diritto esistente, classificate con criteri preventivi rispetto alle scelte del piano e non correlati al carico urbano definito dallo stesso. Il complesso dei volumi così riconosciuti in modo uniforme a tutte le proprietà della medesima classe non coincide con il carico urbanistico effettivo previsto per il raggiungimento degli obiettivi del piano. In questo caso il meccanismo perequativo consente di individuare una maggiorazione di edificabilità che è dovuta alla pianificazione. Una parte di questo diritto aggiuntivo ad edificare è gratuitamente riservata al comune, e coincide con il fabbisogno di altri interventi pubblici, l'altra resta di appannaggio dell'utilizzatore. Si può dire che il riconoscimento a priori di capacità edificatorie convenzionali si converte in quantità di edificazione inferiori a quelle stimate occorrenti per realizzare gli obiettivi del piano: il risultato è che la differenza rappresenta la misura di edificabilità riservata alla mano pubblica. Questo sistema genera una facoltà di edificare acquistata dall'ente pubblico al di fuori dei meccanismi tipici e consente l'acquisizione al patrimonio di aree per la

³³Cfr. nota 35.

collettività in misura non parametrata alle effettive esigenze di urbanizzazione, ma che deriva per differenza dalla conversione del parametro di edificabilità convenzionale.

Quest'ultimo modello, che è quello previsto dalla recente legge Basilicata e da quella della Calabria, solleva secondo Urbani problematiche che brevemente accenneremo. La prima riguarda il fatto che tale sistema di attribuire un diritto edificatorio meramente convenzionale alle aree, è estraneo al concetto di conformazione dei beni attraverso il procedimento pianificatorio, poiché persegue lo scopo aprioristico della mera distribuzione dei valori. Si pongono allora due questioni: la prima è quella se sia ammissibile l'applicazione di un metodo del genere, o non sia necessaria una definizione normativa dei poteri della p.a. che definisca aprioristicamente valori convenzionali di edificabilità dei suoli; la seconda, riferendosi alle due leggi regionali prima citate, riguarda l'esistenza di un problema di riserva di legge ai sensi dell'articolo 42 secondo comma della costituzione, il quale prevede che essa determini i modi di acquisto e godimento della proprietà. Sembra quindi necessario l'intervento di una disciplina per dare legittimazione al sistema perequativo, specie se portato all'eccesso come nell'ultimo modello esposto³⁴.

7. Primi riconoscimenti giurisprudenziali della perequazione urbanistica

Riconosciuta ormai da tutti la *convenienza* del metodo perequativo per la maggior disponibilità sul mercato di volumi edificatori a favore delle imprese, per la copertura del fabbisogno delle opere di urbanizzazione da parte dei privati (attuazione delle prescrizioni urbane attraverso interventi compensativi), per lo stretto collegamento tra la realizzazione di interventi edilizi e la copertura del fabbisogno di aree pubbliche e di opere di urbanizzazione³⁵; ora l'uso dei principi di perequazione urbanistica all'interno dei piani regolatori ha ottenuto il primo positivo riconoscimento anche da parte della

³⁴URBANI, P., *Problemi giuridici*, in INU Marche, (a cura di), *Perequazione urbanistica*, cit., 7 ss.

³⁵Vedi URBANI, P., *Il sistema perequativo urbanistico*, cit., 9 ss.

giurisprudenza con la sentenza del TAR Emilia Romagna, del 14 gennaio 1999, n. 22³⁶. Si tratta di una sentenza importante perché in essa il giudice non si è limitato a dare soluzione al caso concreto, ma ha approfittato di esso per compiere alcune considerazioni di carattere generale sull'urbanistica e in particolare sulla perequazione³⁷. Essa affronta direttamente il nocciolo del problema, cioè l'uso del territorio comunale con un meccanismo perequativo³⁸.

Il caso riguardava il ricorso proposto da una società proprietaria di un'area sita nel comune di Reggio Emilia, la quale metteva in discussione la legittimità giuridica del meccanismo perequativo utilizzato. L'area ricadeva all'interno di un comparto "oggetto di intervento urbanistico preventivo, classificato come *zona integrata a valenza ecologica*", e cioè una categoria di aree dove gli strumenti urbani prevedono destinazioni multifunzionali e un'ampia quota di verde pubblico. Sotto il profilo attuativo la variante riguardava l'utilizzo della tecnica di perequazione, assegnando alle aree di trasformazione indici di edificabilità territoriali unificati per situazioni tra loro omogenee e introducendo l'obbligo della cessione al comune delle aree da destinare a verde pubblico e servizi in modo proporzionale alla superficie di proprietà. La società ricorrente contestava di avere un diritto edificatorio inferiore a quello previsto dalle leggi regionali sulle zone C di espansione e che le zone a verde privato fossero superiori a quelle previste dal DM 1444/1968. Il TAR ha respinto il ricorso affermando che le *zone integrate a valenza ecologica* sono zone miste o speciali, alle quali non si possono applicare le normative nazionali e regionali sulle zone omogenee. Il giudice ha riconosciuto come, alla base dello strumento impugnato, stia una scelta che si colloca in sintonia con *“gli sviluppi, culturali e giuridici, più recenti in materia urbanistica”*, che consiste nell'abbandono dell'ottica della rigida zonizzazione cui si accompagna un'attività di pianificazione nella quale è insita una diversità di trattamento tra le diverse zone del territorio, e nell'accoglimento di una *“filosofia urbanistica (...) che mira, da un lato, ad un uso flessibile del suolo (...) e all'introduzione, dall'altro, di meccanismi*

³⁶Cfr. TAR Emilia Romagna 14/01/99, pubblicata integralmente con note di commento, in *Edilizia e territorio*, cit., 8 ss.

³⁷Per un approfondimento della tecnica avallata dalla sent., v. SAPORITO, G., in *Edilizia e Territorio* cit., 6 ss.

³⁸ARONA, A., *E' legittima nei piani regolatori la perequazione dei diritti edificatori*. Dal TAR Emilia Romagna la prima sentenza che "benedice" il sistema, in op. ult. loco. cit., 6.

perequativi(...)”³⁹. Secondo il TAR la perequazione urbanistica è in sintonia anche con i più recenti sviluppi di diritto positivo, che superano il tradizionale modello di zonizzazione urbana, essa, infatti, fa esplicito riferimento al programma integrato di intervento, al programma di riqualifica urbana e al programma di recupero urbano. Alla luce di questa breve sintesi della sentenza, non è difficile intuire il suo contenuto di novità anche da un punto di vista pratico, dal momento che essa, in assenza di disposizioni legislative, ha introdotto principi giurisprudenziali generali in materia. Il giudice ha inoltre motivato la propria decisione su argomentazioni convincenti che si basano sulla comparazione giuridica con altri Paesi Europei (Berlino, Barcellona, Madrid) e che tengono conto delle più recenti tendenze evolutive dell’urbanistica nel nostro ordinamento⁴⁰.

Un ulteriore riconoscimento giurisprudenziale in tema di principi perequativi è offerto dalla sentenza del 20 maggio 1999, numero 179, dove la Corte Costituzionale ha posto un’importante limitazione al potere dei soggetti pubblici di vincolare e conformare la proprietà privata. La sentenza si colloca sulla scia di un folto numero di pronunce e cerca di dare soluzione a quello che è stato definito un “tormentone giurisprudenziale che parte dal 1968”⁴¹; essa, infatti, riassumendo le vicende degli ultimi trenta anni sul tema, impone al legislatore un indennizzo per i proprietari delle aree sottoposte a vincoli urbanistici di inedificabilità oltre i limiti di legge dei cinque anni. Con tale decisione, la Corte, cerca di trovare una soluzione di compromesso che risolva sia il problema dei comuni che difficilmente riescono a realizzare le opere di interesse generale nel termine dei cinque anni dal momento dell’apposizione del vincolo, sia quello dei proprietari delle aree sottoposte ai vincoli reiterati. Il giudice dichiara, infatti, l’*illegittimità costituzionale del combinato disposto* degli articoli 7 numeri 2, 3, 4 e 40 della LU con l’articolo 2 primo comma della legge 1187 del 1968, laddove alla reiterazione del vincolo preordinato all’espropriazione o di inedificabilità non segua l’indennizzo. Essa, ammette la possibilità di reiterare lo stesso alle condizioni di un *motivo attuale*, di una *ponderazione d’interessi pubblico-privata*, di una

³⁹TAR Emilia Romagna 14/01/99, in op. ult. loco. cit.

⁴⁰PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 45 ss.

⁴¹Per approfondimenti sul tema, v. URBANI, P. e CIVITARESE, S., *Diritto urbanistico*, cit., 69 ss.

giustificabilità delle scelte, nonché di un *indennizzo* pari ad un serio ristoro per il proprietario, così penalizzato⁴².

Ad un'attenta lettura della decisione della Corte, tuttavia, ci si accorge che contiene spunti estremamente innovativi, soprattutto in tema di perequazione urbanistica. Il giudice costituzionale, infatti, indica tassativamente nella sentenza i casi in cui l'obbligo di indennizzo è escluso: essi sono rispettivamente i vincoli imposti ad intere categorie di beni, e che perciò interessano la generalità dei soggetti con una sottoposizione indifferenziata di essi ad un particolare regime secondo le caratteristiche intrinseche del bene stesso, vincoli paesistico-ambientali, limiti non ablatori (altezze, cubature,...), quelli che non superano la normale tolleranza e non eccedono la durata quinquennale, ma soprattutto, per ciò che ci riguarda, vincoli che importano una destinazione realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi attuabili anche dal privato e senza necessità di previa ablazione del bene⁴³.

Nonostante la Corte non parli direttamente ed esplicitamente di perequazione urbanistica, la categoria dei vincoli in ultimo esposta (punto cinque della sentenza), sembra comprendere quelli contenuti nei piani regolatori perequativi, che si pongono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo. Nei casi di perequazione urbanistica, infatti, la cessione di aree per la realizzazione di opere pubbliche viene compensata con la previsione del trasferimento di diritti edificatori in altre aree⁴⁴.

Un'altra conferma giurisprudenziale al tema in esame è offerta dalla recentissima sentenza del TAR della Campania del 6 dicembre 2001, chiamata ad esprimersi sul ricorso proposto da una società proprietaria di suoli edificabili contro il comune di Avellino. La ricorrente aveva impugnato la variante di salvaguardia adottata dal comune finalizzata a ridurre sensibilmente il carico insediativo nelle zone collinari e fluviali del proprio territorio, gli atti di approvazione della successiva variante urbanistica e successivamente anche i dinieghi di concessione edilizia i cui presupposti erano costituiti dall'incompatibilità rispetto alle sopravvenute previsioni della variante al piano regolatore. In conseguenza delle scelte del comune, i fondi della società, prima

⁴²Cfr. Cost. 179/99, n. 22/99 in *Edilizia e territorio*, cit., 14 ss. e commento di CIVITARESE MATTEUCCI, *La reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti come misure "sostanzialmente" espropriative*, in *Le regioni*, n. 4/99.

⁴³Cfr. Cost. 179/99, cit.

⁴⁴PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 47 ss.

ricompresi in zona espansiva, erano stati inseriti nel perimetro di un comparto e mantenevano comunque una sostanziale edificabilità, pur se ridotta rispetto al passato, ma ogni iniziativa edificatoria risultava subordinata al vincolo procedurale di attuazione dell'intero comparto. Secondo i giudici campani la ricomprensione di un fondo entro un comparto non equivale ad un "blocco dell'edificazione", come invece lamentato nei motivi dell'impugnazione; questo costituisce il presupposto essenziale per il quale il ricorso fu respinto: le scelte comunali avevano infatti mantenuto una concreta possibilità edificatoria. Lo snodo problematico era costituito dalla circostanza che, nella logica propria del comparto, le costruzioni dovevano necessariamente trovare collocazione entro una zona di concentrazione volumetrica dislocata su fondi di soggetti diversi dalla ricorrente. Nella sentenza l'argomentazione difensiva è stata analiticamente confutata: proprio questo sforzo di precisazione dei meccanismi di funzionamento del comparto costituisce uno dei profili di maggior interesse della pronuncia. In tale analisi gli schemi di funzionamento dello stesso si intrecciano con la materia della perequazione urbanistica⁴⁵.

8. *Proposte di riforma urbanistica*

Alla fine di questa panoramica appare evidente come la progressiva affermazione della perequazione nel nostro sistema urbanistico produca un cambiamento radicale nel modo di concepire la pianificazione: dal paradigma dell'unilateralità del *potere-zonizzazione-localizzazione* si sta passando in fretta a quello del tipo *consenso-comparto-compartecipazione*, costringendo, da una parte, l'amministrazione ad assumere un ruolo promozionale e contrattuale impegnativo, tutto affidato a meccanismi consensuali, e, dall'altra, il privato ad una serie di impegni e responsabilità di risultato⁴⁶.

La tematica della perequazione, dunque, comincia a trovare un reale spazio applicativo solo di recente, proprio mentre sembra che si stiano ricreando le condizioni

⁴⁵BOSCOLO, E., *Una conferma giurisprudenziale in tema di perequazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Edil.* 2003, III, 823 ss.

⁴⁶URBANI, P., *Problemi giuridici*, in INU Marche, (a cura di), *Perequazione urbanistica*, cit., 13.

per riprendere a parlare di *riforma urbanistica*. Le origini del dibattito relativo al tema qui considerato, tuttavia, sono sempre state intimamente connesse ai tentativi di affrontare i grandi temi del regime dei suoli e degli effetti della pianificazione. In questa sede ci si può limitare a ricordare come negli anni sessanta tale discussione, che prende le mosse dal codice dell'urbanistica⁴⁷ presentato da Astengo nel dicembre del 1960 in occasione del VII Congresso nazionale dell'INU, si è articolata attraverso il susseguirsi di proposte (talune anche di grande respiro), nessuna delle quali tuttavia è riuscita a trovare concreta attuazione legislativa. E' noto che la più radicale di queste, il cosiddetto "Progetto Sullu"⁴⁸, mirava a risolvere alla radice il tema della rendita proprietaria mediante un sistema di generale avocazione al pubblico delle aree edificabili: il disegno di legge si poneva, quindi, in insanabile contrasto con la riflessione giuridica che, proprio in quegli anni, approdava ad una definitiva distinzione tra gli strumenti dell'urbanistica e dell'espropriazione. L'approccio che teneva distinte le due materie segnerà un netto rifiuto di tale percorso di riforma, rifiuto che sembrerà condizionare negli anni successivi anche autori come Stella Richter P., che pure non guardavano con sfavore al meccanismo perequativo⁴⁹. Sarebbe, però, riduttivo fermarsi al Progetto Sullu: si deve, infatti, notare che le proposte che seguirono il noto fallimento del progetto, quelle di Pieraccini e Mancini⁵⁰, ripartirono proprio da una piattaforma che prevedeva un ampio ricorso agli strumenti di perequazione. Questo percorso tuttavia non approderà ad alcun risultato e l'unico intervento riformatore della legge 1942, ossia la cosiddetta "legge ponte" n. 765/67, finirà per collocarsi totalmente fuori di questa riflessione, nascendo come risposta ai fatti di dissesto della città di Agrigento.

Per quali ragioni questo dibattito non approdò ad alcun esito legislativo? Era alle porte la stagione del primo regionalismo, che portava cambiamenti innovativi anche in tema di legislazione urbanistica; nel frattempo la legge del 765/67 aveva introdotto il concetto di "standard" e il D.M. 1444/68 dettava la correlativa disciplina di dettaglio: erano queste, norme completamente antitetiche ai concetti di perequazione. Gli istituti

⁴⁷ Cfr. CHICCO, P., *Il codice dell'urbanistica*, in *Urbanistica quaderni*, n. 6, 1995.

⁴⁸ Per la consultazione del progetto, v. *Riv. Giur. Edil.*, 1962, III, 224, ed in particolare v. art. 23.

⁴⁹ Cfr. STELLA RICHTER, *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1968, II, 123.

⁵⁰ Cfr. *Riv. giur. edil.* 1964, III, 101 e id, 1965, III, 64.

dello zoning e degli standard divennero così il nucleo della nuova urbanistica regionale, e di perequazione si cessò di discutere per qualche decennio⁵¹.

Un ruolo importante nell'elaborazione delle linee guida della riforma, è stato svolto, ultimamente, dall'Istituto nazionale di urbanistica, che ha cominciato a raccogliere le proprie riflessioni a partire dal 1994 e, a seguito del Congresso tenutosi a Bologna nel novembre 1995, ha approvato un documento contenente i principi e le regole della propria proposta di riforma⁵². I successivi documenti, tra cui quello approvato dal Consiglio direttivo nazionale nel 1997 in seguito a numerosi approfondimenti per mantenere aggiornata la proposta di riforma alle tendenze evolutive del diritto costituzionale e amministrativo, hanno lasciato invariato il filo conduttore dell'argomentazione iniziale⁵³.

Ci si limiterà in questa sede a riassumere brevemente le caratteristiche di tale proposta.

Va innanzi tutto rilevato che la riforma dell'INU è una proposta di tipo culturale, contiene cioè indirizzi e suggerimenti per il legislatore senza tradurli in un articolo legislativo.

Per cominciare, il testo ha alla base un nucleo di *principi generali*⁵⁴ anche di tipo costituzionale, quali quello di sussidiarietà, che rovescia il sistema di pianificazione tradizionale, organizzato secondo il modello gerarchico o "a cascata", determinando l'introduzione di un sistema secondo cui a ciascun livello di governo sono attribuite le funzioni che esso è più adeguato a svolgere; quello di cooperazione, che prevede forme di pianificazione cooperativa attraverso conferenze tra enti competenti in materia urbanistica e quelli in materie specifiche ad essi collegate; quelli di efficacia della pianificazione e sostenibilità ambientale. A tali principi si affianca lo sdoppiamento del PRG in piano strutturale e operativo⁵⁵ sia a livello comunale che di vasta area, per una rivoluzionaria flessibilità del sistema.

⁵¹BOSCOLO, E., *La perequazione urbanistica*, in FERRARI, E., (a cura di), *L'uso delle aree urbane*, cit., 207 ss.

⁵²Cfr. Inu XXI Congresso, *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, Bologna 1995. *Relazione di base*, pubblicata nel supplemento al n. 146 di *Urbanistica Informazioni*.

⁵³Cfr. *La nuova legge urbanistica. Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio*, approvato dal Consiglio direttivo nazionale nella seduta del 7 nov. 1997, in *Urbanistica Informazioni*, cit., 6.

⁵⁴Cfr. nota 11 e par. 2.

⁵⁵Per un approfondimento sul tema dello sdoppiamento del PRG, v. URBANI, P., *Urbanistica consensuale*, cit., 56 ss.

Nella proposta di riforma urbanistica dell'Inu le regole perequative non sono considerate come finalità della pianificazione urbana, ma costituiscono la modalità concreta attraverso cui perseguire un duplice obiettivo: il miglioramento della qualità delle città e l'efficacia attuativa degli strumenti urbanistici. L'Istituto, infatti, in seguito ai dibattiti svolti, è giunto alla conclusione che la perequazione urbanistica, rendendo la proprietà immobiliare indifferente alla destinazione d'uso del suolo e prevedendo la socializzazione dei vantaggi derivati dagli interventi di trasformazione urbana, consente sia di soddisfare la crescente domanda di vivibilità che i cittadini esprimono, sia di rendere compatibile la domanda di qualità urbana con la crisi finanziaria della p.a. e con il costo di produzione dei servizi. L'Inu pur riconoscendo che la perequazione possa essere praticata efficacemente anche alle condizioni attuali e sulla base degli strumenti urbanistici vigenti -com'è accaduto negli anni novanta in numerosi comuni-, ritiene tuttavia necessario agevolare la pratica e favorire la diffusione attraverso un'esplicita previsione legislativa. Per quanto attiene alle modalità attuative della tecnica, la proposta di riforma non si discosta da quelle introdotte in via empirica dai comuni. Viene riproposto, quindi, il metodo basato sulla classificazione dei suoli, raggruppati secondo i loro connotati analoghi, sull'attribuzione di un indice di edificabilità omogeneo per ognuna delle classi, sulla previsione di comparti urbanistici e sull'adesione agli obiettivi di intervento da parte dei proprietari degli immobili in essi compresi. La finalità perequativa è perseguita, qui, attraverso la redistribuzione di diritti edificatori all'interno dei comparti. Nel documento approvato nel 1995, l'Inu, sulla base della sperimentazione svolta attraverso gruppi di lavoro, ha proposto la generalizzazione del ricorso a due soli indici di edificabilità territoriale: uno per gli ambiti di trasformazione intensiva di 0,07 mc/mq e uno per gli ambiti di interesse ambientale di 0,02 mc/mq. Nelle successive proposte non ha dato indicazioni precise circa gli indici, ma ha continuato a sostenere la necessità di una legge nazionale che fissi i criteri generali in materia, curando che la perequazione avvenga "verso il basso" (ossia con indici di edificabilità ridotti), al fine di favorire assetti urbanistici compatibili e sostenibili anche sotto il profilo ecologico e ambientale⁵⁶.

Le istanze di riforma hanno cominciato in questi ultimi anni ad essere ascoltate anche dal Parlamento; a partire dal 1998, infatti, è in corso presso la Commissione

⁵⁶Cfr. FORTE, F., *La perequazione immobiliare*, in INU XXI Congresso, supplemento al n. 156 di

ambientale della Camera, presieduta da Maria Rita Lorenzetti, la discussione sulla legge quadro di riforma urbanistica. Nel 2000 la presidente della Commissione, che è anche relatore del provvedimento, ha presentato al Comitato ristretto della Commissione ambiente un testo base di riforma, sulla base dei contributi apportati da parte di tutti i gruppi parlamentari⁵⁷. Il testo, consistente in 35 articoli, prefigura una legge nazionale che si limita ad enunciare le disposizioni generali e gli indirizzi di pianificazione nazionale comune alla strumentazione urbanistica locale, per poi favorire una più ampia autonomia della potestà legislativa regionale. In parlamento c'è, infatti, il convincimento che la nuova legge, in coerenza con le recenti tendenze evolutive, debba essere di soli principi.

Sotto il profilo contenutistico la bozza non contiene grandi novità, ma traduce in articoli il modello di riforma che si è consolidato nei dibattiti degli ultimi anni, avendo come sfondo i medesimi principi sopra citati. Ai fini della presente ricerca l'aspetto di maggior rilievo è costituito dalla previsione, nella proposta di legge, della perequazione urbanistica. A tale argomento è direttamente dedicato l'articolo 15, inserito nel capo I tra i principi per il governo del territorio; tale norma è strettamente legata agli articoli 27 e 28, concernenti il comparto urbanistico, che disciplinano le modalità di attuazione dei principi di giustizia distributiva. L'articolo 15 non definisce il concetto di perequazione, in quanto la bozza aderisce pienamente al significato che tale espressione ha assunto negli ultimi anni nella prassi e nei dibattiti dottrinali. Le modalità attuative della perequazione sono disciplinate agli articoli 27 e 28, i quali prevedono che il territorio oggetto di trasformazione secondo il piano operativo venga raggruppato in comparti: il piano operativo ne indica le possibili trasformazioni, le tipologie d'intervento, le funzioni urbane ammissibili, la edificazione complessiva consentita e le quote edificatorie per i proprietari di aree nel perimetro del comparto, esso prevede anche la quantità e la localizzazione degli immobili da cedere al comune. La bozza stabilisce che le quote edificatorie sono ripartite tra i proprietari all'interno del comparto in modo proporzionale alla percentuale di aree possedute (art. 27). L'articolo 28, che disciplina la concreta attuazione dei comparti, stabilisce la possibilità che essi vengano attuati, oltre che dai proprietari, anche dal Comune o da società miste, o da soggetti pubblici e

Urbanistica Informazioni, cit., 23 ss.

⁵⁷La proposta di riforma è pubblicata in *Edilizia e territorio*, n. 8/2000, 60 ss.

privati; prevede inoltre diverse modalità di attuazione degli stessi in caso di rifiuto o inerzia di alcuni proprietari⁵⁸.

9. Conclusioni: i problemi ancora aperti

Al termine di queste considerazioni, non manca chi⁵⁹ ha scientemente individuato problematiche inerenti il sistema di perequazione prima descritto. Urbani P. scrive, infatti, che adottando il piano regolatore perequativo sdoppiato in strutturale e operativo, è necessario ancorare a parametri molto dettagliati le modalità di trasformazione dei suoli e individuare anche qui il carico urbanistico impresso, per evitare che in fase di piano operativo i meccanismi convenzionali, o meglio l'urbanistica contrattata, sia troppo esposta ad un arbitrio dell'amministrazione o ad un'eccessiva contrattazione con i privati. L'autore ritiene più praticabile per la gestione del piano operativo che all'interno degli ambiti territoriali possano essere individuati sub-ambiti di trasformazione nei quali l'amministrazione preveda l'attuazione di interventi ammessi mediante modalità perequative di cui siano fissati i parametri già nel piano strutturale. In breve, ad una più attenta lettura del sistema dello sdoppiamento, nella redazione del piano strutturale occorrerebbe la preventiva fissazione non di minori ma di maggiori regole che mettano l'amministrazione e i privati in condizioni di concordare le scelte nel piano operativo; d'altronde la divisione del Prg vuol solo dire che in determinate situazioni la p.a. si autolimita nel dettare prescrizioni vincolanti che possano non rispondere alle effettive esigenze dello sviluppo e del migliore assetto urbano, rinviandole nel concreto ad un momento successivo, ma avendo già predeterminato a monte, e cioè nel piano strutturale, le condizioni della trasformazione.

L'autore, in connessione a quanto detto, riflette, poi, sul cambiamento dei ruoli della p.a. e dell'urbanista e del suo staff nella redazione del piano: tutti questi soggetti devono mostrare attenzione, infatti, ad una precisa valutazione dei contenuti morfologici e di sostenibilità della trasformazione dei diversi ambiti territoriali ai fini dell'ammissibilità

⁵⁸PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 51 ss.

⁵⁹URBANI, P., *Problemi giuridici*, in Inu Marche, (a cura di), *Perequazione urbanistica*, cit., 11.

delle integrazioni funzionali, nonché alle previsioni normative, affinché individuino nel piano strutturale le modalità negoziali cui riferirsi in fase operativa.

Tra le altre cose, Urbani analizza il problema del controllo del tempo nell'esecuzione di quanto disposto negli atti convenzionali, nonché altre questioni prettamente giuridiche: come, ad esempio, collocare l'articolo 17 comma 5° del cosiddetto "collegato infrastrutture" (ddl 2032)? Esso prevede, infatti, la sola competenza alla giunta comunale circa l'approvazione dei piani urbanistici attuativi conformi allo strumento urbano generale, da qui la domanda se tale sistema si possa applicare anche al piano sdoppiato e se sia possibile sottrarre al consiglio le scelte concordate in fase pubblicitaria e di partecipazione pubblica.

I problemi non finiscono qui, l'autore, in ultimo, si domanda se a seguito della legge costituzionale 3/2001, che dispone potestà regolamentare in ordine all'organizzazione e all'esercizio di funzioni degli enti locali, non ci si trovi in presenza di una riserva di piano regolatore, nel senso che la determinazione dei contenuti della pianificazione è rimessa all'autonomia statutaria comunale⁶⁰.

Detto ciò, resta, poi, ancora aperto un problema fondamentale, che solo il legislatore nazionale può risolvere: si tratta della questione della neutralità fiscale dei trasferimenti e delle permutate all'interno del comparto. Gli economisti in proposito hanno rilevato la presenza di costi eccessivi di transazione, che potrebbero penalizzare il meccanismo di circolazione dei beni finalizzato ad una collocazione efficiente degli stessi; espresso in altri termini, si riflette sul fatto che i proprietari dei lotti ricompresi nel comparto possano essere non incentivati nei processi di aggregazione dei fondi, i quali, per attuare la perequazione devono circolare, stante l'impossibilità giuridica di far circolare i diritti edificatori come tali⁶¹.

Quale sia poi la natura giuridica dei negozi di trasferimento di volumetria è questione controversa. Parte della giurisprudenza (Cassazione civile) ritiene il contratto di cubatura -in base al quale il proprietario di un terreno edificabile ha l'obbligo di asservirlo in tutto o in parte ad un altro legato ad esso da uno stretto vincolo di unitarietà fisica ed urbanistica onde consentire al proprietario di quest'ultimo di realizzare una maggior volumetria, giacché aumentando il volume disponibile aumenta la superficie

⁶⁰URBANI, P., *Problemi giuridici*, in Inu Marche, (a cura di), *Perequazione urbanistica*, cit., 11 ss.

⁶¹BOSCOLO, E., *La perequazione urbanistica*, in FERRARI, E., (a cura di), *L'uso delle aree urbane*, cit., 217.

realizzabile, pur se, come è noto ormai da anni, i piani urbanistici ammettono i trasferimenti di volumetria anche su terreni non contigui- un contratto di trasferimento di un diritto immobiliare consistente nello *ius aedificandi*; la giurisprudenza amministrativa lo qualifica invece un contratto costitutivo di una servitù di *non edificare* che grava su un fondo di proprietà del *tradens* a favore di quello dell'*accipiens*. Nel primo caso ci si deve chiedere se alla volumetria si applichino le tipiche azioni civili a difesa della proprietà e quale forma di tutela possa accordarsi alla volumetria in sé, considerata come bene autonomo rispetto al fondo e, dunque, autonomo diritto reale. Anche da un punto di vista penale è difficile ammettere questo tipo di tutela in capo al “proprietario” della volumetria: l’articolo 624 del c.p. che regola la fattispecie del furto, infatti, risulta inapplicabile in quanto oggetto del reato in esame è solo una cosa mobile altrui, non vi rientra, dunque, la volumetria in quanto oggetto di proprietà immobiliare; ed il ragionamento sarebbe identico anche nel caso degli articoli 631-637 del c.p. (usurpazione di cosa immobile, invasione di terreni, turbativa violenta del possesso di beni immobili, danneggiamento), posti a presidio della proprietà immobiliare, difficilmente applicabili al caso delle volumetrie.

Il problema centrale comunque rimane quello civile, per il quale valido strumento di tutela potrebbe essere rappresentato dalle azioni a difesa del *possesso*, stante la similitudine tra il possesso della res e quello di una particolare qualità della stessa consistente nella sua attitudine edificatoria. Quest’ultima soluzione è percorribile nella misura in cui si ritenga che la volumetria sia oggetto di un diritto reale, ma il carattere immateriale del bene in questione fa sorgere difficoltà di inquadramento in tale categoria. Un altro modello è quello delle obbligazioni *propter rem*, in base al quale la dottrina fa ricorso alla figura della servitù per spiegare il fenomeno. L’opinione largamente prevalente lo considera un contratto *sui generis* non riconducibile ad alcuno di quelli tipizzati nel codice civile, poiché a differenza che nei contratti di trasferimento di diritti reali, l’effetto costitutivo non è riconducibile al consenso delle parti ma all’asservimento urbanistico discendente dalla concessione edilizia; ne consegue l’inquadramento nei *contratti ad effetti obbligatori*, inserendosi in una fattispecie complessa, finalizzata a far acquisire a colui che richiede la concessione edilizia un

incremento di volume edificabile, formata dal contratto e dal procedimento di rilascio della concessione stessa⁶².

Un' ulteriore questione di riflessione, che accomuna tutti gli studiosi della materia, è quella intorno alla necessità di una sua espressa previsione legislativa; il principio della perequazione urbanistica, infatti, pur essendo stato introdotto nel nostro ordinamento solo in via empirica da alcuni comuni e dalle leggi regionali della Basilicata e dell'Emilia Romagna⁶³, è condiviso ormai da anni dalla dottrina, nonché oggetto di attenzione da parte del legislatore⁶⁴. Anche la giurisprudenza sembra evolversi verso il riconoscimento del modello perequativo: fino ad ora le poche sentenze che hanno avuto ad oggetto la perequazione hanno mostrato il carattere estremamente convincente delle argomentazioni utilizzate -è il caso delle sentenze del TAR Emilia Romagna e Campania- e l'autorevolezza del giudice -nella sentenza della Corte Costituzionale 179/99-. E' ragionevole pensare, dunque, che la giurisprudenza prevalente si atterrà alle conclusioni cui esse sono pervenute e riconoscerà, quindi, la perequazione urbanistica quale principio fondamentale del nostro ordinamento pur in assenza di un'esplicita previsione legislativa⁶⁵.

D'altronde il principio di equità distributiva si richiama a modelli che hanno sicuro fondamento normativo, ci si riferisce al programma integrato di intervento, al programma di riqualifica urbana e al programma di riqualifica urbana e sviluppo sostenibile del territorio, strumenti che presentano un comune denominatore nel principio dell'*integrazione*. Questo collegamento rappresenta un momento decisivo, che consente di applicare l'istituto anche in assenza di una specifica menzione nelle leggi urbanistiche⁶⁶.

Tuttavia, nonostante quanto detto e considerato il clima favorevole che si respira nell'ambiente legislativo e giurisprudenziale, appare estremamente importante una previsione di legge in materia; in primo luogo perché consente di fugare ogni dubbio da parte dei giudici amministrativi, in seconda istanza perché solo una legge nazionale di

⁶²URBANI, P., *Il sistema perequativo urbanistico*, cit., 11 ss.

⁶³Per una consultazione delle leggi si ritrovino le relative pubblicazioni, tutte in *Edilizia e Territorio*, cit.

⁶⁴Cfr. par. 4.

⁶⁵PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 57 ss.

⁶⁶BOSCOLO, E., *La perequazione urbanistica*, in FERRARI, E., (a cura di), *L'uso delle aree urbane*, cit., 216.

riforma può garantire una previsione della perequazione urbanistica in modo uniforme per le leggi regionali, e quindi un concreto uso negli strumenti pianificatori⁶⁷.

Per terminare vorrei ricordare che il richiamo ad un tema tradizionale come quello della giustizia distributiva, non dovrà essere inteso come un'utopia di una società futura completamente giusta, poiché l'intenzione del concetto è più semplice e modesta: quella di realizzare un utile e appropriato sistema per la pianifica di ogni giorno. Prestando maggiore attenzione al tema non si vorrà rivoluzionare la società, ma almeno contribuire a rendere meno ingiusta un'attività che tocca alcuni aspetti importanti della qualità della via delle persone.

A conclusione del presente elaborato vorrei riportare alcune celebri parole di un autore contemporaneo, Kelvin Lynch (*Il senso del territorio*, Milano, 1981, trad. it. p. 235), che bene centrano la discussione in esame: "L'ambiente spaziale ha un'influenza penetrante, e di grande inerzia. Assomiglia al corredo genetico e alla struttura sociale per il modo persistente in cui distribuisce le occasioni della vita. La giustizia in tale distribuzione è perciò uno degli aspetti decisivi del valore di un ambiente"⁶⁸.

⁶⁷PINAMONTI, C., *La perequazione urbanistica*, cit., 58.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ARONA, ALESSANDRO.

1999 *E' legittima nei piani regolatori la perequazione di diritti edificatori*, in *Edilizia e territorio* n. 6/99.

BOSCOLO, EMANUELE.

2003 *Una conferma giurisprudenziale in tema di perequazione urbanistica*. In *Rivista giuridica dell'Edilizia* 2003.

BOSCOLO, EMANUELE.

2000 *La perequazione urbanistica: un tentativo di superare la intrinseca discriminatorietà della zonizzazione tra applicazioni pratiche ed innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica*, in Ferrari, E. (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, A.I.D.U.

⁶⁸MORONI, S. *Territorio e giustizia*, cit., 22.

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1999 n. 179.

INU, XXI Congresso

1995 *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, Bologna, relazione di base pubblicata nel supplemento al n. 146 di Urbanistica Informazioni.

MICELLI, E.

1999 *Esperienze di Prg con perequazione*, in Edilizia e territorio n. 6/99.

MORONI, STEFANO.

1994 *Territorio e giustizia distributiva*, Milano, FrancoAngeli.

PINAMONTI, CRISTIANA.

2000 *La perequazione urbanistica: profili giuridici*, Trento, ICA S.p.A.

PISCITELLI, LUIGI.

2000 *Perequazione e integrazione fra le zone*, in Ferrari E. (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, A.I.D.U.

STELLA RICHTER, PAOLO.

1960 *Comparto edificatorio*, ad vocem in Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè Editore.

TAR CAMPANIA, sez. I, 6 dicembre 2001.

TAR EMILIA ROMAGNA, sez. I, 14 gennaio 1999 n. 22, con nota di GUGLIELMO SAPORITO, in *Edilizia e territorio* n. 6/99.

URBANI, PAOLO.

2001 *Problemi giuridici della perequazione*, relazione tenuta al Convegno dell'INU Marche, *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi*, Ascoli Piceno.

URBANI, PAOLO e CIVITARESE M., STEFANO.

2000 *Diritto urbanistico organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli Editore.

URBANI, PAOLO.

2003 *Il sistema perequativo urbanistico: prospettive e limiti*, Roma, stesura provvisoria, in sito [www. Pausania.it](http://www.Pausania.it).

URBANI, PAOLO.

2000 *Urbanistica consensuale*, Torino, Bollati Boringhieri Editore.