URBANISTICA

Sommario

1. - Governo del territorio e urbanistica nell'art. 117 della costituzione
2. - Urbanistica, governo del territorio e sistema della pianificazione
3. - L'urbanistica come disciplina dei beni e regolazione delle attività
   - 3.1. - Il piano regolatore generale
   - 3.2. - Il problema dei vincoli urbanistici nella giurisprudenza della Corte costituzionale
   - 3.3. - La recente giurisprudenza costituzionale alla luce del diritto CEDU
   - 3.4. - La ricerca dell'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte urbanistiche: la perequazione
   - 3.5. - Pianificazione urbanistica ed edilizia sociale
4. - La destrutturazione del piano regolatore generale nella legislazione regionale
5. - Fonti normative
6. - Bibliografia

1. - Governo del territorio e urbanistica nell'art. 117 della costituzione

Nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni il nuovo Titolo V Cost. non menziona, come nell'originario art. 117, tra le materie di disciplina concorrente, l'urbanistica ma il governo del territorio. Potrebbe perciò apparire riduttivo prevederne un'apposita voce, rispetto a quella indicata dal nuovo art. 117, 3° co., di più ampio respiro disciplinare. Vi è anzi chi, in riferimento al 4° co. dello stesso articolo, ha sostenuto che la non menzione andava ricercata nell'essere ormai l'urbanistica materia residuale di competenza esclusiva regionale (Cerulli Irelli, V., [**79**]; sulla residualità di cui all'art. 117, 4° co., Torchia, L., [**99**], 343-364).
Ma già la Corte costituzionale nella sent. n. 303 del 2003 ha affermato che anche se «la parola urbanistica non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio». Va chiarito, tuttavia, che negli anni precedenti la riforma del Titolo V Cost., sia la legislazione, sia la giurisprudenza costituzionale, sia la dottrina, hanno contribuito ad ampliare l'ambito materiale dell'urbanistica attribuendo ad essa un contenuto molto simile all'attuale concetto di governo del territorio, derivante da un'esigenza molto sentita di considerare l'urbanistica come «funzione ordinatrice ai fini della reciproca compatibilità degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale e nei tempi ordinatori previsti» (C. cost., 27 giugno 1986, n. 151). Sotto il profilo normativo anche l'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977 ha dilatato il contenuto della materia affiancando alla tradizionale funzione della disciplina degli assetti, quella ordinale della gestione. La complessità dei molteplici interessi presenti sul territorio e la necessità di una loro regolamentazione ha portato anche la dottrina – da Predieri (Bartoli, M.A.-Predieri, A., [**33**] e [**80**]) a Giannini (Giannini, M.S., [**14**]) a Morbidelli (Morbidelli, G., [**11**]) a ricomprendere nell'urbanistica l'assetto (degli usi) ed il governo (degli usi e della gestione) del territorio. Indicativa la decisione Cass., S.U., 14 luglio 2000, n. 494: «l'attività gestionale di attuazione del piano attiene al governo dell'uso del territorio, senza che possa rilevare in base a quali moduli privatistici o pubblicistici, l'attività si svolga perché ciò che conta è che i modelli attuativi sono connotati dall'essere funzionali alla realizzazione concreta della pianificazione».
Nel contempo già la stessa Corte costituzionale (sent. 29 dicembre 1982, n. 239) afferma «che ogni dubbio, se pure poteva giustificarsi in passato, non ha ormai ragion d'essere e si deve quindi ritenere che l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio e non solo gli aggregati urbani ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture» (in senso riduttivo solo come «l'assetto e l'incremento dei centri abitati» – l'art.1 della legge fondamentale, n.1150 del 1942 – la giurisprudenza precedente: C. cost., 14 luglio 1958, n. 50 e C. cost., 24 luglio 1972, n. 141).
Sulla base di queste premesse, è legittimo ritenere che il legislatore costituzionale – come accaduto per altre materie – inserendo nell'art. 117, 3° co., il governo del territorio, ha fatto ricorso non al metodo storico-normativo che cristallizza le definizioni basate sul solo linguaggio legislativo, ma al metodo storico-evolutivo per il quale le definizioni vanno sì individuate partendo dalla legislazione ordinaria, ma tenendo conto che la sua evoluzione è in grado di aver determinato anche l'evoluzione delle stesse definizioni giuridico-costituzionali (Germanò, A., [**81**]). In sostanza, con il termine governo del territorio non si è fatto altro che prendere atto di tutto l'ordinamento pregresso, ma come risultava anche dagli apporti giurisprudenziali e dottrinali e dalla loro capacità di colmare ermeneuticamente la distanza tra la realtà e le norme. Ma a fronte di questa apparente coincidenza definitoria è ancora la Corte a chiarire (C. cost., 21 dicembre 1985, n. 359 e 24 giugno 1986, n. 151) che «la nozione allargata di urbanistica, desumibile dalla lata formulazione dell'art. 80 del d.P.R. n. 616/77» – cui sembrerebbe essersi ispirato oggi il costituente del Titolo V per la definizione del governo del territorio – «nozione rispondente ad esigenze di considerazione integrale del territorio e di globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni di questo, non esclude, tuttavia, la configurabilità in ordine al territorio di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anch'esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità». Sostiene, cioè, la Corte, che il territorio è il punto di riferimento di una regolazione orientata alla soddisfazione di interessi differenziati (Cerulli Irelli, V., [**35**]) che non possono essere ricompresi nella tradizionale disciplina d'uso dei suoli propria della materia urbanistica. L'ambito materiale del governo del territorio attiene quindi alla disciplina degli usi del territorio – così come l'originaria urbanistica – ma «allarga lo sguardo» ai diversi interessi pubblici meritevoli di particolare cura e tutela che, per la loro specialità, ineriscono con ambiti di materia diversi, suscettibili di disciplina differenziata, di competenza esclusiva dello Stato. Lo stesso Titolo V, innovando rispetto al precedente asset-

to, introduce nell'ordinamento costituzionale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali, la cui disciplina non può che riconnettersi con il territorio e l'uso misurato delle sue utilizzazioni, ma tali materie non possono essere ricomprese nella disciplina legislativa concorrente del governo del territorio, rimanendo riservate allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale (C. cost., 7 ottobre 2003, n. 307).
E d'altronde, la stessa Corte costituzionale dopo il 2001, nelle pronunce nelle quali la risoluzione dei conflitti ha toccato i problemi del territorio, si è espressa affermando che il «governo del territorio» comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività (C. cost., 7 ottobre 2003, n. 307) o che questo «concerne l'insieme delle norme che consentono d'identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (C. cost., 28 giugno 2004, n. 198).
Il governo del territorio, quindi, non si riduce all'urbanistica – semmai la ricomprende – ma si apre allo spettro degli interessi plurimi che comunque vanno ricomposti in un sistema armonioso relativo alla compatibilità degli usi del territorio con i diversi interessi pubblici degni di cura e tutela. L'*actio finium regundorum* operata dalla giurisprudenza costituzionale permette così di mantenere intatta la nozione, costituzionalmente rilevante, della materia urbanistica, distinta dal più ampio concetto del governo del territorio.
In questo scenario, il termine «governo del territorio» induce anche ad una diversa lettura sotto il profilo del suo significato ermeneutico. Va infatti osservato che questa è l'unica «materia» che il legislatore costituzionale caratterizza con una locuzione unitaria. Per altre materie o settori ciò non accade (ad es. porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto oppure nel testo precedente «agricoltura e foreste» o «cave e torbiere»), mentre in altri casi svariate materie vengono attribuite non tanto con la menzione di oggetti definiti ma con riguardo alle finalità. È il caso dell'«ambiente», dei «beni culturali», del «lavoro», della «salute», del «risparmio», della «concorrenza», caratterizzati con il termine «tutela», con ciò determinando gli obiettivi cui deve attenersi la disciplina ordinaria. Tra queste vi è appunto il governo del territorio. In breve, il territorio non andrebbe più visto sotto il solo profilo dell'assetto e della sua gestione – come indicava il d.P.R. n. 616/1977 – ma anche del «suo» governo. Con tale locuzione s'intende che la disciplina della materia ha sempre al centro il territorio, sotto l'aspetto degli usi più diversi (in ciò riprendendo l'originaria urbanistica intesa come disciplina degli usi, produttivi, residenziali, della mobilità, ambientali, naturalistici), ma ai fini della loro governabilità (intesa come guida, direzione, amministrazione), concetto che implica da parte dei pubblici poteri – per la molteplicità degli usi e degli interessi in campo – un'azione coordinata ed equilibrata, ma anche dinamica. La governabilità diviene ancor più il fine cui deve tendere la disciplina degli assetti quando ci si trova di fronte alla tutela di particolari beni che ne impongono un uso «misurato». Il che implica recuperare anche i temi della sostenibilità di derivazione comunitaria che sulla base delle invarianti derivanti da una lettura sistematica degli equilibri territoriali delle risorse pubbliche, delimita a monte le condizioni complesse e interrelate della trasformazione del territorio. L'esistenza di determinati beni «pubblici» (risorse idriche, suolo, paesaggio, ambiente naturale) determina la presenza di interessi di settore e di una disciplina speciale «parallela» alla disciplina degli usi del territorio (l'urbanistica). La pluralità dei soggetti pubblici elettivi (le autonomie territoriali) e delle amministrazioni nazionali di settore che quegli interessi curano impone quell'azione di coordinamento e di collaborazione tra istituzioni di diverso peso e dimensione che si esprime nella locuzione «governo del territorio», visto soprattutto – quando gli assetti prevedono la presenza di una pluralità di attori pubblici con competenze specifiche – sotto il profilo della *governance* che esprime il momento dinamico delle relazioni preventive e stabili tra soggetti dotati di autonomia e di competenze ben separate (Merloni, F., [**82**]; Urbani, P., [**83**]). Al governo del territorio, oggetto di disciplina concorrente, si riconnette necessariamente la disciplina d'uso dei suoli e la sua attuazione-gestione – l'urbanistica – la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica, il paesaggio, l'ambiente naturale, la pianificazione del traffico veicolare, ed anche tutto ciò che concerne le trasformazioni edilizie (C. cost., 16 giugno 2005, n. 232).
La difficoltà di dare materialità e staticità al concetto del governo del territorio – che di per sé esprime invece dinamicità ed interrelazionalità – ripropone il tema caro ai costituzionalisti (Paladin, L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione della materie di competenza regionale*, in *Foro amm*., 1971, III, 3 ss.) dell'insufficiente adozione del criterio della delimitazione oggettiva delle materie, in base alla loro elencazione, come elemento discriminante l'ambito delle reciproche attribuzioni tra Stato e Regioni. Questo esige di riconsiderare, con maggior forza rispetto al passato, l'esigenza di una ricostruzione dei rapporti intercorrenti tra centro e periferia basato sul criterio variabile degli interessi e della loro dimensione. La stessa giurisprudenza costituzionale, ancor prima del nuovo Titolo V Cost., ha messo in risalto la valutazione dell'interesse e dei suoi diversi livelli di soddisfazione, ben al di là della considerazione della materia. «Le materie, ancorché la Costituzione non lo preveda espressamente, si devono guardare con un occhio di attenzione agl'interessi sottostanti» (Bin, R., *Materie e interessi*. *Tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V* in *Regioni*, 2006; in argomento, si veda anche Falcon, G., [**84**]; Falcon, G., [**85**]; D'Atena, A., [**86**]; Stella Richter, P., [**12**]).
Riguardo al territorio, questo profilo problematico emerge con particolare evidenza, poiché questo, al pari della materia, cessa di avere contorni oggettivi, poiché entrambi sono «corrosi» dalla considerazione degli interessi (Bin, R., [**87**]). Vi è allora da domandarsi se – così come è accaduto per la tutela dell'ambiente, della concorrenza, la ricerca scientifica, il coordinamento della finanza pubblica, sulle quali la Corte costituzionale a più riprese è intervenuta polverizzando le materie – non si debba parlare anche per il governo del territorio di macro-settore o di «rubrica» (così si esprime la Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003, punto 11.3, sul governo del territorio) nei quali è ricompreso un complesso di funzioni, una finalità, un obiettivo (Quaglia, M.A., [**88**]), tutti elementi che non hanno una loro materialità. O se ancora non si debba partire – come già insegnava Giannini – dall'analisi delle funzioni per accertare l'ambito della competenza legislativa statale o regionale, anche se da un punto di vista logico le funzioni dovrebbero essere la conseguenza della configurazione della materia (Giannini, M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ*., 1959, 23).

2. - Urbanistica, governo del territorio e sistema della pianificazione

Delimitate le diverse sfere di competenza tra urbanistica e governo del territorio, si è in grado ora di definire meglio il contenuto della materia urbanistica, intesa come disciplina degli usi del territorio e delle sue risorse, al fine, da un lato, di garantire un modo di vita adeguato agli *standards* richiesti dalle moderne società occidentali e, dall'altro, di preservare quei beni da iniziative economiche incompatibili con la loro conservazione e tutela, implicante il potere delle istituzioni pubbliche di imporre limiti alla proprietà conformandola a finalità sociali (Urbani, P., *Urbanistica - dir. amm.*, in *Enc. dir*., XLV, Milano, 1992, 868 ss.; sulla nascita dell'urbanistica come materia giuridicamente rilevante, si veda Morbidelli, G., [**11**]; Benvenuti, F., [**13**]; Bartoli, M.A.-Predieri, A., [**33**];

Mazzarolli, L., [**34**]). Il presupposto politico è il riconoscimento che l'ordinato sviluppo del territorio rientra nella sfera degli interessi primari dello Stato.
Nel nostro ordinamento – come in tutti gli stati europei ed extraeuropei – la regolamentazione dei diversi interessi pubblici e privati presenti su un dato territorio è affidato allo strumento del piano urbanistico con funzioni di disciplina dell'assetto dei suoli finalizzata alla organica dislocazione degli interessi in campo. Per Giannini il piano opera secondo un'ordinata spaziale e temporale a fini di risultato, in ciò esplicitando che si tratta di attività procedimentalizzata dei pubblici poteri, la cui dimensione spaziale varia in rapporto alla dimensione degli interessi da curare, avente una portata temporale, ed un'efficacia strumentale e non finalistica (Giannini, M.S., *Pianificazione*, in *Enc. dir*., XXXIII, Milano, 1983, 629).
L'urbanistica (da *urbs*) riguarda inizialmente le aree urbane, centri di attrazione degli scambi e della produzione, e la disciplina degli assetti urbani è oggetto del piano regolatore generale. La legge urbanistica fondamentale in materia, n.1150 del 1942, ha come principale oggetto proprio il territorio dei comuni, ai quali è attribuito il potere di conformazione dei suoli (Cerulli Irelli, V., [**15**]; Mazzarelli, V., [**16**]; Sciullo, G., [**36**]).
Non sfugge, tuttavia, al legislatore del 1942 l'esigenza della regolamentazione degli interessi per ambiti spaziali di livello sovralocale, in special modo connessi con la localizzazione d'interventi d'interesse generale, relativi alla realizzazione delle reti di trasporto e di navigazione o alla localizzazione di grandi impianti produttivi, per i quali necessita anche qui una disciplina spaziale in funzione del raggiungimento dell'obiettivo prefissato, con effetti conformativi sulla proprietà dei suoli (gli artt. 5 e 6 della legge n. 1150 del 1942 prevedono già lo strumento del piano territoriale di coordinamento di dimensione territoriale variabile in rapporto agli interventi da regolamentare sul territorio).
Si afferma, in tal modo, il principio che la cura di interessi pubblici che hanno peso e dimensione superlocale – provinciale, regionale o nazionale – quando incidono sul territorio, debba necessariamente ordinarsi anche per piani, in questi casi ad effetti territoriali. Il principio trova nell'organizzazione costituzionale degli enti territoriali (province e regioni) il proprio riferimento istituzionale, cosicché il sistema (anche europeo) ordina la disciplina degli interessi di media o vasta area per piani provinciali o regionali e in qualche caso statali, diversificandosene i contenuti in rapporto alla specialità ed alla tipologia degli interessi da soddisfare. La teoria della gerarchia dei piani indotta in anni precedenti da una lettura formale della disciplina della legge del 1942, come rigida proiezione propedeutica del piano di area vasta sui piani sott'ordinati (Cassese, S., [**17**]; Amato, G., [**50**]) cede oggi il passo alla gerarchia temporale degli interessi (Stella Richter, P., [**55**]). Secondo il principio della gerarchia dei piani, la conformazione effettiva della proprietà dei suoli deriva solo dalla concatenazione dei diversi strumenti urbanistici, dal livello superiore a quello inferiore, secondo un sistema a cascata al cui vertice sarebbe il piano di rango superiore. Al criterio gerarchico si è proposto di sostituire, come architrave del sistema, il criterio cronologico, connesso con il fluire degli interessi. Secondo questa diversa tesi l'interesse territoriale che di volta in volta emerga come il più attuale e meritevole di cura a seguito della ponderazione degli interessi, in qualunque punto della «scala» questa avvenga, trova comunque applicazione, abrogando la disciplina precedente e liberando così il sistema della pianificazione da una improbabile modellistica a piramide rovesciata. La consapevolezza che l'ordinato assetto del territorio sia l'obiettivo di qualunque tipo o livello di pianificazione ha prodotto nel nostro ordinamento l'effetto che anche la disciplina degli interessi differenziati, antagonisti della disciplina dei suoli a fini urbanistici, non possa che riflettersi anch'essa nello statuto del piano.
La tutela del paesaggio si attua prevalentemente attraverso il piano paesaggistico previsto fin dalla l. n. 1497/1939, oggi di competenza regionale, riguardante l'intero territorio regionale (d.legisl. n. 42/2004 e successive integrazioni); la difesa del suolo e *dalle* acque, ma anche la tutela *delle* acque dagli inquinamenti sono oggetto del piano di bacino o di suoi stralci (l. n. 183/1989, ora d.legisl. n. 152/2006) a dimensione anche sovraregionale, la disciplina dei parchi nazionali o regionali è affidata al piano del parco (l. 19 ottobre 1991, n. 349 e leggi regionali). Le previsioni di questi piani hanno effetti conformativi sulla proprietà e prevalgono sulle previsioni dei piani sott'ordinati. Cosicché la tutela degli interessi paesaggistici, della difesa del suolo e delle acque, dell'ambiente naturale e dei parchi supera la disciplina puntuale provvedimentale della legislazione del Novecento, per assumere la dimensione spaziale e temporale del piano di area vasta inteso come parametro dell'azione dei pubblici poteri. La pianificazione diviene così il modo d'essere dell'azione pubblica quando la regolazione degli interessi in gioco comporta effetti sul territorio e sulla proprietà immobiliare. L'apparente panoplia degli strumenti di pianificazione si spiega in rapporto alla teoria della variabilità della dimensione e del peso degli interessi, per la quale la legislazione tende ad individuare sempre il livello più adeguato cui assegnare la funzione. Per la migliore cura dell'interesse pubblico, inoltre, non è sufficiente individuare il livello di governo o di amministrazione, ma si richiede anche che il soggetto sia specializzato. Quando ciò non accade, i soggetti competenti individuati dal legislatore, non essendo in grado di determinarsi in merito ad aspetti squisitamente tecnici, si trasformano in amministratori «empirici» (Giannini, M.S., *Ambiente*, *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici* in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1973, 19).
Ma la pluralità dei piani impone il coordinamento tra i diversi interessi e tra i rispettivi titolari istituzionali di carattere territoriale, nonché l'esigenza di prevedere modalità procedimentali per la soluzione degli eventuali conflitti (Cerulli Irelli, V., [**79**]; Urbani, P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 199). A tal fine l'art. 57, «Pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazioni di settore», del d.legisl. n. 112/1998 prevede che la legge regionale disciplini l'osmosi concordata delle previsioni dei diversi piani di settore nel livello di pianificazione provinciale al fine di favorire l'integrazione delle discipline differenziate nella pianificazione di media area. Disposizione recepita nella maggior parte delle leggi regionali in materia di governo del territorio, ma rimasta in massima parte inattuata. La legislazione statale più recente, inoltre, nelle materie concorrenti delle grandi reti di trasporto e navigazione, dei porti, degli aereoporti civili, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, 3° co.) non sempre prevede, per la localizzazione e attuazione degli interventi, il ricorso necessario a forme di collaborazione Stato-Regioni, più volte, invece, ribadite dalla giurisprudenza costituzionale (in questo senso, C. cost. 1° ottobre 2003, n. 303; C. cost. 1° giugno 2006, n. 214). La Corte conferma la necessità dell'intesa Stato-Regioni come presupposto per il rispetto del principio costituzionale della leale collaborazione, sottolineando come la clausola residuale a favore della legislazione regionale non sia da interpretare come una garanzia ferrea a favore delle competenze degli enti periferici, residuando allo Stato, come peraltro si osserva anche nei modelli fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, una indefettibile attività unificante (in questo senso, si veda anche C. cost. 13 gennaio 2004, n. 6 e 11 aprile 2008, n. 94). Il governo del territorio, materia concorrente, rientra tra le competenze legislative regionali osservando i limiti del rispetto dei principi fondamentali della materia. A seguito delle diverse fasi della regionalizzazione amministrativa (d.P.R. n. 8/1972, d.P.R. n. 616/1977, d.legisl. n. 122/1998) e dell'attribuzione di poteri urbanistici alle province o delegati dalle regioni ai comuni – tradizionali soggetti

competenti in materia – si è affiancato il livello di governo provinciale con ampi poteri amministrativi attribuiti con legge statale (l. n. 142/1990, art. 14, ora t.u. n. 267/2000, art. 20) che prevede il PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale). La regione si configura oggi come vero e proprio ente di governo del territorio nei limiti indicati dall'art. 117, 3° co., Cost. con ampi poteri legislativi e amministrativi di pianificazione territoriale e paesaggistica e di controllo sulla pianificazione sott'ordinata degli enti locali territoriali.

3. - L'urbanistica come disciplina dei beni e regolazione delle attività

3.1. - *Il piano regolatore generale*. - Se l'assetto dei suoli rientra tra i fini primari dello Stato al fine di regolare sul territorio le diverse attività economiche e di consentire un armonioso sviluppo dei luoghi di vita e di lavoro e la conservazione e riproducibilità delle risorse naturali, occorre ora affrontare il problema dell'efficacia e degli effetti della pianificazione urbanistica sulla proprietà immobiliare e sull'iniziativa economica. Per il raggiungimento di tali complesse finalità, l'ordinamento attribuisce al pubblico potere la potestà conformativa dei beni immobili, determinando la destinazione d'uso dei suoli e delimitando in tal modo il contenuto ed il godimento della proprietà. La potestà ha carattere generale e riguarda qualsiasi sorte del bene immobile poiché il fine ultimo della pianificazione – ai sensi dell'art. 42, 2° co., Cost. – è quello della conformazione dei suoli a fini di utilità sociale. La finalità sociale può essere raggiunta anche attraverso l'esproprio dei beni per pubblica utilità ma si tratta pur sempre di attività conformativa del pubblico potere (sul punto, Giannini, M.S., *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, 1988, ora in Giannini, M.S., *Scritti 1984-1990*, Milano, 2006, 779; Urbani, P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà,* in *Convegno nazionale dell'A.I.D.U.*, Verona 10-11 ottobre 2008, in *www.pausania.it*). Il piano regolatore costituisce il principale strumento di conformazione dei suoli riferito all'intero territorio comunale ed ha rappresentato per lungo tempo – prima dell'entrata a regime degli altri livelli di pianificazione – l'unico strumento di disciplina giuridica degli assetti territoriali. La legge fondamentale non prevede l'obbligo per i comuni della redazione dello strumento urbanistico, ma la l. n. 765/1967 ha introdotto le norme di salvaguardia o *standards ope legis* (ora art. 9 t.u. n. 380/2001, come modificato dal d.legisl. n. 301/2002) che prevedono forti limitazioni all'attività edilizia in assenza del piano regolatore. La disposizione costituisce principio fondamentale della materia cui deve attenersi il legislatore regionale. La disciplina dei suoli risponde a precise tecniche di pianificazione previste dalla legge statale, ma ora in gran parte regionale, ove è previsto che, sulla base di un'attività di conoscenza a carattere prevalentemente tecnico (C. cost., nn. 38/1966, 122/1957 e 48/1961), il territorio sia diviso in zone territoriali omogenee, all'interno delle quali trovano ordinata soddisfazione gli interessi pubblici e privati. Il metodo dello *zoning*, inteso come tecnica di razionalità del piano, ha influenzato la disciplina degli altri modelli di pianificazione superlocale (piano di bacino, paesaggistico, del parco) che prevedono analoghe divisioni del territorio (ambiti, distretti) in rapporto ai diversi e specifici interessi da dislocare sul territorio o da tutelare. Le zone del PRG riguardano o il carattere qualitativo del territorio (pregio storico, artistico o ambientale) o il carattere quantitativo (minore o maggiore densità ovvero esistenza di una maggiore o minore urbanizzazione), mentre altre si basano sul criterio funzionale ossia sulla destinazione (agricola, produttiva o ad attrezzature d'interesse collettivo). A tale ripartizione di base, che assume nella legislazione regionale o da parte degli stessi piani regolatori contenuti diversificati o più analitici, si affianca la previsione della dotazione di spazi e attrezzature per le esigenze della vita collettiva (opere di urbanizzazione), il che significa che, per ogni zona, in rapporto alla tipologia delle opere e delle attività ammesse, deve essere rispettato un rapporto organico tra «vuoti e pieni». I «vuoti» sono costituiti dalle aree (*standards* urbanistici) che devono essere riservate per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, la cui entità dipende dalla categoria della zona, mentre «i pieni» costituiscono le volumetrie funzionali ammesse nelle varie zone. La disciplina delle zone è oggetto di prescrizioni conformative della proprietà o del territorio, a seconda che la previsione urbanistica sia definitiva o richieda invece una successiva pianificazione di dettaglio (sul punto, Stella Richter, P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Torino, 1984). Le prescrizioni del primo tipo incidono definitivamente sul contenuto dello *jus aedificandi* consentendo una determinata utilizzazione del bene al titolare del diritto o, al limite, non consentendola affatto o parzialmente in casi di vincoli d'inedificabilità assoluta o relativa. Questi possono essere previsti direttamente dallo strumento urbanistico comunale (vincoli urbanistici preordinati all'esproprio) o essere oggetto di automatico recepimento, da parte del piano, in caso di vincoli eteronomi posti dalle pianificazioni di settore o differenziate ovvero da provvedimenti puntuali. Le prescrizioni del secondo tipo, invece, pur conformando il territorio e dirette anche ai proprietari, non permettono alcuna utilizzazione diretta del bene poiché si rende necessario rinviarne il concreto esercizio ad un successivo atto di pianificazione che regoli nel dettaglio il disegno urbanistico della zona. È da ritenere, comunque, che anche in questo caso la prescrizione conformativa del territorio incida sullo *jus aedificandi* poichè vengono determinate le attività ammesse e le volumetrie complessive. La legislazione statale ha fissato il contenuto di molteplici piani attuativi in rapporto alla soddisfazione di particolari interessi primari emersi nel tempo, da quelli produttivi e artigianali (piani degli insediamenti produttivi), a quelli residenziali d'interesse pubblico (piani di edilizia economica e popolare; sul punto, Pallottino, M., [**37**]; Dentamaro, M., [**45**]; Domenichelli, V., [**46**]), a quelli legati al recupero di aree dimesse o da riqualificare (piani di recupero urbano o programmi integrati d'intervento) o di recupero dei centri storici (Morbidelli, G., [**11**]).

3.2. - *Il problema dei vincoli urbanistici nella giurisprudenza della Corte costituzionale* - È ampiamente noto che nella determinazione delle scelte di pianificazione urbanistica – attraverso l'individuazione delle zone – l'art. 7 della legge urbanistica n. 1150/1942 prevede una serie di disposizioni tese a garantire la riserva di aree, per usi pubblici od opere d'interesse collettivo, destinate ad essere espropriate dal comune. La indeterminatezza della durata di tali vincoli e la mancata previsione d'indennizzo per le limitazioni apposte alle aree vincolate sono state oggetto di svariate pronunce della Corte costituzionale originate dalla sent. n. 6/1966 («per ogni sacrificio di facoltà domenicali, pure essenziali è necessario accordare un indennizzo», in *Giur. cost*., 1966, I, 72) che hanno esteso il concetto di «espropriazione» anche alle ablazioni che sottraggono diritti ad un soggetto senza che questi siano contemporaneamente conferiti in capo ad altri.
La tesi, trasferita al problema della tutela da accordare allo *jus aedificandi* considerato inerente il diritto di proprietà, è stata recepita nella sent. n. 55/1968 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, nn. 2, 3, 4, e 40 della legge urbanistica fondamentale, nella parte in cui, incidendo su beni determinati, non prevedono un indennizzo per l'imposizione di vincoli operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali. Posta l'alternatività tra temporaneità ed indennizzabilità dei vincoli di inedificabilità, la l. n. 1187/68 ne ha fissato i limiti di durata (cinque anni), mentre la sentenza della C. cost. n. 5 del 1980 ha riaffermato lo *jus aedificandi* come contenuto del diritto di proprietà

e la successiva sentenza n. 94 del 1982 ha confermato la durata temporanea dei vincoli (nello stesso senso, C. cost., nn. 141/92, 379/94, 183 e 186/93, 344/95). La vicenda dei vincoli urbanistici, in special modo di quelli preordinati all'esproprio, ha inciso in modo determinante, da un lato, sulle capacità finanziarie dei comuni nell'acquisire le aree e, dall'altro, sulla possibilità di garantire le dotazioni territoriali (opere di urbanizzazione secondaria e servizi pubblici) nelle zone ove permanevano i vincoli d'inedificabilità. La più recente giurisprudenza costituzionale (C. cost., n. 179/1999), pur mantenendo i comuni la facoltà di reiterare i vincoli espropriativi, ha imposto la previsione di una indennità, calcolata sulla base della perdita di valore del bene ovvero in base all'entità del danno effettivamente prodotto, nel momento della prima reiterazione – decorso un quinquiennio di franchigia – del vincolo espropriativo (vedi art. 39 del t.u. 327/01). La stessa Corte ha riconosciuto la legittimità della compensazione urbanistica in alternativa all'indennizzo espropriativo monetario, previa cessione del bene, attraverso l'attribuzione di quote di edificabilità da spendere in altre aree o la permuta delle aree stesse (Boscolo, E., [**129**]). Ma, nonostante l'avallo della Consulta, le questioni aperte in tema di compensazioni sono ancora molte. Si pensi in particolare al rapporto tra l'attribuzione del credito edilizio in via compensativa e l'*iter* della procedura espropriativa, o anche ai profili relativi alla quantificazione del predetto credito da attribuire in luogo dell'indennizzo (Bartolini, A., [**130**]).

3.3. - *La recente giurisprudenza costituzionale alla luce del diritto CEDU*. - Con la sentenza n. 348/2007 la Corte costituzionale ha, poi, statuito la incompatibilità della disciplina introdotta dall'art. 5 *bis* del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, relativa alle modalità di computo dell'indennità di espropriazione, con la disciplina contenuta nell'art. 1 del primo Protocollo allegato alla CEDU, dichiarando, di conseguenza, l'illegittimità costituzionale della impugnata normativa per contrasto con l'art. 117, 1° co., Cost. e dunque con il vincolo, cui sono subordinati legislatore statale e regionale, degli obblighi internazionali.
In precedenza la Corte, nella sentenza n. 283 del 1993, nel dichiarare non fondata la questione relativa alla stessa disposizione, ne aveva posto in rilievo il carattere transitorio, giustificata dalla grave congiuntura economica che il Paese stava attraversando ed aveva precisato che la valutazione sull'adeguatezza dell'indennità deve essere condotta in termini relativi, avendo riguardo al quadro storico-economico ed al contesto istituzionale. Il criterio dichiaratamente provvisorio previsto dalla norma censurata, divenuto tuttavia definitivo, in base all'art. 37 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, ha indotto la Corte a ritenere cessata una delle condizioni che, in precedenza, portavano a considerare la norma censurata non incompatibile con la Costituzione, poichè una «sfavorevole congiuntura economica» non può essere protratta all'infinito, conferendo *sine die* alla legislazione una condizione di eccezionalità che, se troppo prolungata nel tempo, perde tale natura ed entra in contraddizione con la sua stessa premessa. In conclusione l'art. 5 *bis*, prevedendo un'indennità corrispondente ad una entità compresa tra il 50% ed il 30% del valore di mercato, non può superare il vaglio di costituzionalità in rapporto al «ragionevole legame» con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza di Strasburgo (si veda la sentenza *Scordino vs. Italia* in Benini, S., [**110**]) e coerente con il «serio ristoro» affermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte.
La Corte non manca, tuttavia, di richiamare la funzione sociale della proprietà ed il necessario bilanciamento tra interesse privato ed interesse pubblico, lasciando al legislatore nazionale un ampio potere discrezionale nel conformare il contenuto stesso del diritto, salvo il nucleo essenziale, non più adeguatamente garantito dalla annullata disciplina dell'art. 5 *bis*, e riafferma che questi non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene espropriato, rivendicando al «margine di apprezzamento» dello Stato il diritto di discostarsi dagli *standards* previsti in via generale dalle norme CEDU, così come interpretate dalle decisioni della Corte dei diritti, in nome della relatività dei valori.
In tal senso un passaggio della sentenza indica che, considerato il contenuto dell'art. 42 e dell'art. 2 Cost., fonte dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale, livelli troppo elevati di spesa, per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse, potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa) ed essere di freno eccessivo alla realizzazione di infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata (Moscarini, A., [**111**]; Moscarini, A., [**112**]). La legge finanziaria per il 2008 (l. n. 244/2007, art. 2, co. 89-90) ha colmato il vuoto legislativo determinato dalla decisione stabilendo, tra l'altro, l'indennità di espropriazione di un'area edificabile sia commisurata al valore venale del bene, mentre quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale l'indennità è ridotta del 25%.

3.4. - *La ricerca dell'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte urbanistiche: la perequazione*. - L'esigenza, da un lato, di ridurre la discriminazione tra proprietari i cui beni immobili – pur destinati allo sviluppo edilizio e versanti nelle medesime condizioni in quanto ad ubicazione, morfologia ed estensione – sono oggetto di differenziazione nei diritti edificatori riconosciuti (sperequazione relativa) e, dall'altro, la descritta vicenda dei vincoli urbanistici tendente a destinare alcune di queste stesse aree a servizi pubblici (c.d. sperequazione assoluta) ha spinto le amministrazioni comunali ad adottare all'interno dei piani regolatori le tecniche della perequazione urbanistica. Con la formula «perequazione urbanistica» si allude genericamente ad un preciso connotato finalistico della pianificazione, che si compendia nel raggiungimento dell'indifferenza delle posizioni proprietarie rispetto agli effetti conformativi delle scelte discrezionali di allocazione delle diverse funzioni territoriali. Indifferenza predicata in termini di riconoscimento, rispetto agli indirizzi di trasformazione territoriali stabiliti nel piano, di più eque possibilità di valorizzazione economica delle proprietà fondiarie. L'imperatività e rigidità dello *zoning* con effetti vincolistici viene sostituita dalla flessibilità e «negozialità» della definizione di zone «miste» e polifunzionali (TAR Emilia Romagna, 14 gennaio 1999, n. 22) per le quali l'assetto definitivo delle trasformazioni viene concertato con e tra gli attori privati, ai quali è parimenti rimesso il perseguimento dell'equidistribuzione di oneri ed utili con reciproche compensazioni. Dunque, quello della distribuzione del plusvalore fondiario legato alle possibilità di trasformazione urbanistica derivanti dalle scelte pianificatorie costituisce uno dei nodi principali del governo delle trasformazioni urbane che, una volta che si acceda ad una prospettiva perequativa, si traduce nell'obbiettivo di conseguire l'equità «catturando» tale plusvalore e redistribuendolo alla collettività per riequilibrare il costo sociale della trasformazione stessa. Con riferimento al nodo principale dell'equità di valori fondiari discendenti dalla pianificazione, nelle elaborazioni concettuali dei diversi approcci di perequazione urbanistica, si sono prospettate differenti impostazioni risolutive (sul punto, Boscolo, E., *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Convegno nazionale dell'A.I.D.U.*, Verona 10-11 ottobre 2008, in *www.pausania.it*; Quaglia, M.A., [**116**]; Micelli, E., [**118**]; Pompei, S., [**118**]; Forte, F., [**119**]; Piscitelli, L., [**39**]).
La prima, consiste in quella serie di differenti misure che gli interpreti identificano come «perequazione di valori». In sintesi, l'idea base ruota intorno ad una più o meno generalizzata monetizzazione dei diritti edificatori, unita ad un gioco

di trasferimenti (di natura finanziaria o parafiscale) compensativi delle disparità di valore nelle rendite fondiarie derivanti dalla pianificazione. L'altro approccio è quello che comunemente viene identificato come di «perequazione urbanistica» o di «volumi», con ciò intendendosi porre in primo piano l'esigenza di redistribuire reali quantità urbanistiche e *a priori*, ossia al momento stesso della formazione della scelta di governo territoriale, piuttosto che tentare di rimediare *a posteriori* con compensazioni monetarie di incerta applicazione.
È proprio quest'ultimo approccio che ha prevalso nella totalità delle esperienze di perequazione urbanistica, laddove si è essenzialmente declinato il modulo base del comparto di cui all'art. 23 della legge urbanistica del 1942 – per decenni obliterato nei piani urbanistici – la cui crescente applicazione, per effetto della giurisprudenza, deriva dalla possibilità, prima esclusa, di ricomprendervi anche le aree e gli spazi pubblici per servizi (Cons. St., sez. V, 7 dicembre 1979, n. 772; *contra* Stella Richter, P., *Comparto edificatorio*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 1029). Il comparto è inteso come unità minima di trasformazione comprendente suoli espressivi di una medesima (pur minima) potenzialità edificatoria a prescindere dalla singola destinazione che, in concreto, si localizzerà sulla singola proprietà. Si tratta del ben noto meccanismo dell'attribuzione di «indici di edificabilità territoriali» spalmati in maniera indistinta sulle singole proprietà ed in proporzione dell'estensione (o del valore catastale) di ciascuna di esse rispetto alla totalità delle aree da trasformare. In tal modo ciascun fondo esprimerà comunque la capacità edificatoria assegnata, se non sulla sua superficie di sedime, su quella corrispondente che il proprietario riceverà nella porzione del distretto di trasformazione ove si concentrerà l'edificazione (Piscitelli, L., [**39**]; Crosetti, A., [**120**]). L'attuazione del disegno pianificatorio è rimessa ai proprietari ricompresi nel comparto perequativo, salvo che vi siano indicazioni di piano che impongano la riserva di aree per determinati servizi od opere di urbanizzazione primaria (viabilità), o la concentrazione dell'edificabilità in determinate aree del comparto. Queste indicazioni non assumono però la forma del vincolo espropriativo, ma rappresentano solo indicazioni vincolanti cui si devono attenere i compartisti nel dare attuazione alle scelte perequative. Il rispetto delle indicazioni di piano, ovvero della cessione delle aree all'amministrazione, è oggetto di controllo da parte del comune in fase di rilascio dei permessi di costruire, cosicché si può affermare che l'attuazione delle previsioni urbanistiche all'interno del comparto si configura come un caso di urbanistica «relazionale» basato cioè sulle «relazioni contrattuali» che s'instaurano con i destinatari delle prescrizioni urbanistiche ove l'amministrazione si limita a svolgere una funzione di terzietà attraverso il controllo della attuazione delle scelte pianificatorie.
Le relazioni tra i proprietari – riuniti mediante le consuete formule organizzatorie (consorzio, comunione tra proprietari) – riguardano il trasferimento e la conseguente distribuzione delle quote di edificabilità assegnate al comparto nelle varie aree a ciò destinate. È a carico dei compartisti, riuniti in consorzio, la cessione gratuita delle aree all'amministrazione e l'integrale realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria previste nel comparto stesso in base alla disciplina del piano regolatore. Le esperienze comunali in corso pongono il problema – a legislazione invariata – della compatibilità dei sistemi perequativi con il sistema di pianificazione comunale vigente fondato sulla zonizzazione, ovvero con la matrice razionalista del piano. In particolare si è posto il problema della compatibilità tra perequazione e principio di legalità che informa la pianificazione urbanistica. Il nucleo irrinunciabile della pianificazione comunale sta nello *zoning* ai sensi dell'art. 7 della legge urbanistica (in tal senso, TAR Lombardia, 20 novembre 2002, n. 1000 che ha annullato il PRG di Brescia che prevedeva invece una microzonizzazione in luogo dell'omogeneità delle singole zone). La strada per ammettere la perequazione è quella di considerarla non un fine in sé ma un mezzo: essa si deve collocare nella fase attuativa del piano (TAR Campania, 15 gennaio 2002, n. 670) ed inoltre deve riguardare alcuni ambiti particolari del territorio ordinati in comparti e preventivamente identificati dal piano. La perequazione quindi attua e non deroga il principio di zonizzazione del piano. Il superamento della rigida zonizzazione funzionale è previsto anche da alcune disposizioni statali che hanno introdotto il concetto di zona-mista o plurifunzionale (art. 16, «Programma integrato d'intervento», l. n. 179/1992 su cui C. cost. n. 393/1992, e d.P.R. n. 447/1998, modificato dal d.P.R. n. 440/2000 sulla localizzazione delle attività produttive). I modelli perequativi introdotti da molte leggi regionali ma applicabili anche in loro assenza – poiché l'ordinamento urbanistico attribuisce ampia discrezionalità nel *quid* e nel *quomodo* dei provvedimenti di pianificazione – sembrano essere quindi la nuova frontiera della pianificazione urbanistica comunale.

3.5. - *Pianificazione urbanistica ed edilizia sociale*. - La legge finanziaria per il 2008 (n. 244/2007) art.1, co. 258-259, contiene alcune disposizioni il cui obiettivo è dare copertura legislativa alle pratiche negoziali comunali nelle quali molte amministrazioni comunali tendono a richiedere ai privati impegni superiori a quanto previsto dalla disciplina degli *standards* urbanistici soprattutto in termini di aree cedute ed anche in opere di urbanizzazione o di opere di edilizia sociale, nella considerazione che il plusvalore derivante dall'edificabilità delle aree richieda, in sostanza, un contributo straordinario (Travi, A., [**60**]). È previsto, in primo luogo, che nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli *standards* urbanistici di cui al d.m. n. 1444/1968, siano definiti *ambiti* (non più zone) la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita, da parte dei proprietari singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale (cosiddetto *standard di servizio*) in rapporto al fabbisogno locale ed in relazione all'entità della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato. Negli stessi ambiti, inoltre, è possibile localizzare interventi di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti ad iniziativa dei privati, prevedendo, in cambio, una premialità volumetrica (Bartolini, A., [**131**]) che, tuttavia, non può superare i limiti dell'incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti stessi. Attraverso l'urbanistica per «accordi» la legislazione mira ad introdurre moduli convenzionali pubblico-privato, il cui contenuto è finalizzato a soddisfare la carenza di servizi e di opere di urbanizzazione nelle aree urbane. In particolare, a risolvere la questione delle abitazioni per le fasce di popolazione a basso reddito – tornata ad assumere carattere emergenziale – dopo l'esaurimento dei finanziamenti per l'edilizia pubblica a seguito dell'eliminazione dei fondi Gescal (legge finanziaria n. 448/2001) ed il declino dei piani di edilizia economica e popolare (sul tema generale, Nigro, M., [**89**]; Urbani, P., [**90**]; Urbani, P., *Le politiche abitative per le fasce più deboli: le nuove modalità per assicurare il servizio pubblico*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 389).
Va segnalato infine, il recepimento nell'ordinamento urbanistico (l. 1° agosto 2002, n. 166, art.7, come modificato dall'art. 32, co. 1, lett. *g*, del Codice dei contratti pubblici, d.legisl. n. 163/2006, modificato dall'art. 2, co. 1, lett. *f*, del d.legisl. n. 113/2007) del principio di concorrenza nella realizzazione delle opere di urbanizzazione nell'ambito dei piani urbanistici convenzionati a seguito della giurisprudenza della Corte di Giustizia CE, sez. VI, 12 luglio 2001, causa C- 399/98 (Mandarano, A., *Opere di urbanizzazione a scomputo e principio di concorrenza*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 1367 ss.; Quaglia, M.A., [**106**]; Civitarese Matteucci, S., [**107**]; si veda anche Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, determinazione n. 4/2008 del 2 aprile 2008).

4. - La destrutturazione del piano regolatore generale nella legislazione regionale

La gran parte della legislazione regionale, a partire dal 1995 (l. reg. Toscana n. 5/1995), ha modificato la disciplina del contenuto del principale atto di pianificazione – il PRG – introducendo forti discontinuità rispetto al modello della legge del 1942. Il risultato più evidente è quello della divisione del piano regolatore in due provvedimenti temporalmente autonomi – il piano strutturale ed il piano operativo, cui in qualche caso si aggiunge il regolamento urbanistico – con il fine di disporre di due strumenti: il primo teso a fissare le strategie ed il secondo destinato ad attuarle in concreto. Poiché la pianificazione è un processo di continuo adeguamento alle mutevoli ed insorgenti esigenze dei fatti dell'economia, che non può essere cristallizzato in un unico momento temporale, la soluzione aspira a raggiungere l'obiettivo di dequotare gli effetti conformativi del piano urbanistico, che si consolidano all'atto di approvazione del PRG, a favore di processi di pianificazione differenziati e via via più specifici – previsti nel piano operativo – che tendono a conformare il regime dei suoli, nella fase nella quale si manifestano concretamente gli interessi privati tesi alla trasformazione del territorio considerato. Mentre il piano strutturale individua le «invarianti», ovvero i limiti generali anche eteronomi della trasformabilità del territorio (ambientali, morfologici, paesaggistici) all'interno di partizioni territoriali variamente denominate (ambiti, distretti, unità territoriali omogenee elementari) evocando lo *zoning* – senza tuttavia riprodurne gli effetti rigidamente conformativi della proprietà e l'apposizione dei vincoli urbanistici a garanzia degli *standards* – i contenuti del piano operativo, che ha durata limitata nel tempo, determinano l'effettiva conformazione e destinazione d'uso dei suoli, tramite il ricorso a piani attuativi negoziati con gli interessi privati anche in funzione perequativa (*supra*, 3.5.). L'analisi del fabbisogno delle opere di urbanizzazione e di servizi pubblici sul territorio comunale è affidata al piano dei servizi (Lombardia ed Umbria) che, tuttavia, non comporta di norma vincoli preordinati all'esproprio. Corollari di tale tecnica di pianificazione sono la codeterminazione degli assetti urbanistici con gli interessi privati (Urbani, P., *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; Magri, M., *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 539), la plurifunzionalità del contenuto dei piani attuativi, l'accordo pubblico-privato produttivo di prescrizioni conformative della proprietà, il cui contenuto è spesso determinato dallo scambio tra concessione di diritti edificatori e oneri contributivi, a totale carico dei privati oltre gli *standards* urbanistici previsti dalla legislazione (opere urbanizzative e cessione di aree all'amministrazione; sull'equilibrio del rapporto di scambio, Cons. St., 11 marzo 2008, n. 2985; si veda anche Bartolini, A., [**135**]). Il nuovo sistema pianificatorio è variamente declinato dalla maggior parte delle leggi regionali, anche se con linguaggi normativi assai diversificati e spesso confusi, ma comunque recepito – come principio generale – anche dall'ultima proposta di legge statale «Legge quadro per il governo del territorio» (Atti parlamentari Camera n. 153, XIV legislatura, approvato nel 2006 poi decaduto). Nelle varie regioni l'adeguamento dei piani urbanistici ai nuovi modelli procede, tuttavia, a rilento e non mancano interpretazioni della giurisprudenza amministrativa tese ad attribuire anche al contenuto del piano strutturale efficacia conformativa del territorio (Cons. St., sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4004; TAR Toscana, sez. I, settembre 2005, n. 4276, Cons. St., sez. IV, ord. 3 novembre 2006, n. 5763; TAR Emilia-Romagna, n. 609/2006; in argomento, si veda Urbani, P., *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb*., 2007, 471 ss.; Urbani, P., [**83**]; Bartolini, A., [**69**]). Non può sottacersi che l'introduzione nell'ordinamento di nuovi strumenti urbanistici di settore (Programmi integrati d'intervento, Programmi di riconversione urbana, Prust; Mazzarelli, V., [**63**]; Nigro, M., [**64**]; Urbani, P., [**65**]; Civitarese Matteucci, S., [**66**]; Portaluri, P., [**62**]; Urbani, P.-Civitarese Matteucci, S., [**67**]) ai fini della riqualificazione delle aree urbane già edificate – che trovano il loro fondamento nei moduli contrattuali pubblico-privato, ma il cui contenuto è spesso in forte contrasto con le rigide previsioni del piano regolatore – sia uno dei motivi alla base dello sdoppiamento del piano urbanistico in strutturale e operativo. In breve, dalla pianificazione imperativa del PRG si passa alla flessibilità della conformazione dei suoli, mediante il ricorso continuo all'urbanistica consensuale sulla base di una pianificazione per accordi (Urbani, P., [**61**]; Portaluri, P., [**62**]). Si discute della legittimità degli accordi *sulle* prescrizioni urbanistiche in variante allo strumento urbanistico (o in fase di formazione del piano strutturale) che incontrerebbero il limite del principio di legalità rispetto al collaudato sistema degli accordi *a valle* delle prescrizioni del piano, il cui archetipo è rappresentato dalle convenzioni di lottizzazione (Morbidelli, G., [**11**]; Travi, A., [**60**]; Portaluri, P., [**62**]; Nigro, M., [**64**]; Urbani, P., [**65**]; Civitarese Matteucci, S., [**66**]).

5. - Fonti normative

— Leggi e regolamenti statali: d.legisl. 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59*); d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 (*Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonchè per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59*), come modificato dal d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440; d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*) e successive modificazioni; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico dell'edilizia*), modificato dal d.legisl. n. 301/2002; d.legisl. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).
— Leggi regionali: Abruzzo, l. 12 aprile 1983, n. 18 (*Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo*) e successive modificazioni; Basilicata, l. 11 agosto 1999, n. 23 (*Tutela, governo ed uso del territorio*); Calabria, l. 16 aprile 2002, n. 19 (*Norme per la tutela, governo e uso del territorio*); Campania, l. 22 dicembre 2004, n. 16 (*Norme sul governo del territorio*); Emilia-Romagna, l. 13 febbraio 2000, n. 20 (*Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*); Friuli-Venezia Giulia, l. 23 febbraio 2007, n. 5 (*Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio*); Lazio, l. 22 dicembre 1999, n. 38, modificata dalla l. 28 aprile 2006, n. 4 (*Norme sul governo del territorio*); Liguria, l. 4 settembre 1997, n. 36 (*Legge urbanistica regionale*); Lombardia, l. 11 marzo 2005, n. 12 (*Legge per il governo del territorio*); l. 14 marzo 2008, n. 4 (*Ulteriori modifiche ed integrazioni alla l.r. 11 marzo 2005, n. 12*); Marche, l. 5 agosto 1992, n. 34 (*Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*); Piemonte, l. 5 dicembre 1977, n. 56 (*Tutela ed uso del suolo*) Puglia, l. 27 luglio 2001, n. 20 (*Norme generali di governo e uso del territorio*); Sardegna, l. 22 dicembre 1989, n. 45 (*Norme per l' uso e la tutela del territorio regionale*); Sicilia, l. 22 dicembre 1989, n. 45 (*Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale*); Toscana, l. 3 gennaio 2005, n. 1 (*Norme per il governo del territorio*); Prov. Bolzano - Bozen, l. 11 agosto

1997, n. 13 (*Legge urbanistica provinciale*); Prov. Trento, l. 4 marzo 2008, n.1 (*Pianificazione urbanistica e governo del territorio)*; Umbria, l. 22 febbraio 2005, n. 11 (*Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale)*; l. 10 luglio 2008, n. 12 (*Norme per i centri storici)*; Valle d'Aosta, l. 6 aprile 1998, n. 11 (*Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta*); Veneto, l. 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio*).

6. - Bibliografia

— Per un'introduzione all'urbanistica: [**1**] Secchi, B., *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari, 2000; [**2**] Salzano, E., *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, 1998; [**3**] Salzano, E., *Urbanistica e società opulenta*, Bari, 1969; [**4**] Sica, P., *Storia dell'urbanistica moderna*, I-IV, Roma-Bari, 1976-1978; [**5**] Clementi, A., *Urbanistica XXI secolo*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Roma, 2006; [**6**] Mumford, L., *La città nella storia*, I-III, Milano, 1977; [**7**] Campos Venuti, G., *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967.

— Per una esaustiva analisi dell'evoluzione normativa: [**8**] Mazzarolli, L., *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966; [**9**] D'Angelo, G., *Cento anni di legislazione urbanistica*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione,* V, 1, *I lavori pubblici*, a cura di A.M. Sandulli, Vicenza, 1967, 434 ss.; [**10**] Benevolo, L., Le *origini dell'urbanistica moderna*, Roma-Bari, 1971.

— Sull'urbanistica come disciplina giuridica: [**11**] Morbidelli, G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in questa *Enciclopedia*, Roma, 1990; [**12**] Stella Richter, P., *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006; [**13**] Benvenuti, F., *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Pianificazione territoriale e provinciale,* in *Atti del Convegno internazionale, passo della Mendola, settembre 1955*, Trento, 1956, 35 ss.; [**14**] Giannini, M.S., *Pianificazione*, in *Enc. dir*., XXXIII, Milano, 1983, 629; [**15**] Cerulli Irelli, V., *Urbanistica*, in *Dizionario amministrativo*, a cura di G. Guarino, II, Milano, 1983; [**16**] Mazzarelli, V., *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in *Tratt. Cassese*, II ed., Milano, 2003, 3335 ss.; [**17**] Cassese, S., *La costituzione economica*, Padova, 1977, 302; [**18**] Giannini, M.S., *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, 1988, ora in Giannini, M.S., *Scritti 1984-1990*, Milano, 2006, 779; [**19**] Breganze, M., *Edilizia e urbanistica*, in *Dig. pubbl*., aggiornamento, Torino, 2002, 209 ss.; [**20**] Urbani, P., *Urbanistica - dir. amm.*, in *Enc. dir*., XLV, Milano, 1992, 868 ss.; [**21**] Gambaro, A., *Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milano, 1975; [**22**] Giannini, M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443 ss.; [**23**] Predieri, A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; [**24**] Predieri, A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; [**25**] Portaluri, P., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003.

— Esposizioni manualistiche aggiornate sono, tra le altre, quelle di [**26**] Urbani, P.-Civitarese Matteucci, S., *Diritto urbanistico*, III ed., Torino, 2004; [**27**] Mengoli, G.C., *Manuale di diritto urbanistico*, VI ed., Milano, 2008; [**28**] Sciullo, G., *Urbanistica*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, 2006, 6116-6124; [**29**] Salvia, F., *Diritto urbanistico*, Padova, 2007; [**30**] Urbani, P. (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia*, Torino, 1998; [**31**] Urbani, P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà, Convegno nazionale dell'A.I.D.U.*, Verona 10-11 ottobre 2008, in *www.pausania.it*; [**32**] Licciardello, S., *Profili giuridici dell'uso del territorio*, Torino, 2003.

— Sui piani in campo urbanistico: [**33**] Bartoli, M.A.-Predieri, A., *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 654 ss.; [**34**] Mazzarolli, L., *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966, 199 ss.; [**35**] Cerulli Irelli, V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1985, 386 ss.; [**36**] Sciullo, G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Dig. pubbl*., XI, Torino, 1996, 135 ss.; [**37**] Pallottino, M., *Piano per l'edilizia economica e popolare*, in *Enc. dir*., Milano, 1983, 643-653; [**38**] Picozza, E., *Il piano regolatore generale urbanistico*, Padova, 1987; [**39**] Pisciotelli, L., *Potere di pianificazione e posizioni soggettive*, Padova, 1990; [**40**] Predieri, A., *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1977; [**41**] Sandulli, A.M., *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed*., 1958, II, 132 ss.; [**42**] Urbani, P., *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali*, Milano, 1988; [**43**] Benvenuti, F., *Efficacia ed esecutività dei piani regolatori generali*, in *Rass. lav. pubbl*., 1956, 183 ss.; [**44**] Stella Richter, P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984; [**45**] Dentamaro, M., *Piano e servizio casa nel diritto all'abitazione*, Milano, 1990; [**46**] Domenichelli, V., *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, Padova, 1984.

— Sugli *standards*: [**47**] Falco, L., *I nuovi standards urbanistici*, Roma, 1987; [**48**] Schinaia, M.E., *Gli standards urbanistici nella legge 765*, in *Rass. dir. pubbl*., 1969, 195.

— Sui vincoli urbanistici, ambientali e gerarchia degli interessi in campo urbanistico: [**49**] Urbani, P., *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Regioni*, 1986, 665; [**50**] Amato, G., *Appunti sulla revisione della legge urbanistica*, in *Rass. lav. pubbl*., 1977, 56,; [**51**] Stella Richter, P., *Il sistema delle fonti nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. ed*., 1989, 637 ss.; [**52**] Civitarese Matteucci, S., *Le previsioni urbanistiche sostanzialmente espropriative dopo la sent. n. 179/99 della Corte Costituzionale*, in *Dir. pubbl.,* 1999, 933 ss.; [**53**] Carbone, L., *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *Atti del 50° Convegno di studi amministrativi*, *Attuazione del titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; [**54**] Cerulli Irelli, V., *Urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1985, 394 ss.; [**55**] Stella Richter, P., *A proposito dei vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo*, in *Giust. civ*., 1999, I, 2597-2599; [**56**] Garzia, G., *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, Milano, 2003; [**57**] Civitarese Matteucci, S., *La dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed*., 1992, 132 ss.; [**58**] Urbani, P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb*., 2001, 199; [**59**] Urbani, P., *La costruzione del piano paesaggistico*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 381 ss.

— Sulle convenzioni urbanistiche e sull'urbanistica consensuale: [**60**] Travi, A., *Accordi tra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore e oneri esorbitanti*, in *Foro it*., 2002, V, 274; [**61**] Urbani, P., *Pianificare per accordi*, in *Riv. giur. ed*., 2005, 177; [**62**] Portaluri, P., *Potere amministrativo e procedimenti consensuali*, Milano, 1998; [**63**] Mazzarelli, V., *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979; [**64**] Nigro, M., *Convenzioni urbanistiche e rapporti con i privati. Problemi generali*, in Costantino, M. (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti con i privati*, Milano, 1978, 636; [**65**] Urbani, P., *Dell'urbanistica consensuale*, in *Riv. giur. urb*., 2005, 233; [**66**] Civitarese Matteucci, S., *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in Pugliese, F.-Ferrari, A. (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999, 73; [**67**] Urbani, P.-Civitarese Matteucci, S., *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica: nuovi moduli convenzionali*, Torino, 1995; [**68**] Urbani, P., *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 471; [**69**] Bartolini, A., *Questioni problemati-*

che sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 2635; [**70**] URBANI, P., *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; [**71**] MAZZARELLI, V., *Le convenzioni urbanistiche, accordi e convenzioni*, in questa *Enciclopedia*, 1988; [**72**] PERICU, G., *L'attività consensuale delle P.A.*, in MAZZAROLLI, L. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 1291; [**73**] GIANNINI, M.S., *Dell'amministrare per accordi*, in *Administration-politique. Scritti in onore di Athos G. Tsoutos*, Atene, 1990, 95; [**74**] BERTI, G., *Il principio contrattuale nell'attività amministrativa*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Milano, 1988, 49; [**75**] POLICE, A., *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. ed*., 2004, 3-19; [**76**] PUGLIESE, F., *Risorse finanziarie, contestualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in PUGLIESE, F.-FERRARI, A. (a cura di), *Presente e futuro delle pianificazione urbanistica*, Milano, 1999, 116; [**77**] TRAVI, A., *Piani di lottizzazione e comparti edificatori*, in *Dig. pubbl.*, Torino, 1996, 147; [**78**] MAGRI, M., *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 539.

— Sul governo del territorio e rapporto Stato-enti periferici in materia di urbanistica: [**79**] CERULLI IRELLI, V., *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in *Il governo del territorio*, a cura di S. Civitarese Matteucci-E. Ferrari-P. Urbani, Milano, 2003; [**80**] PREDIERI, A., *Paesaggio*, in *Enc. dir*., XXXI, Milano, 1981, 503; [**81**] GERMANÒ, A., *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art.117 Cost*., in *Regioni*, 2003, 117 ss.; [**82**] MERLONI, F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Annuario AIPDA*, Milano, 2002, 519 ss.; [**83**] URBANI, P., *Territori e poteri emergenti*, Torino, 2007; [**84**] FALCON, G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, 1252; [**85**] FALCON, G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, 383 ss.; [**86**] D'ATENA, A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2002, 108 ss.; [**87**] BIN, R., *Materie e interessi*, *tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V*, in *Regioni*, 2006; [**88**] QUAGLIA, M.A., *Il governo del territorio*, Torino, 2006; [**89**] NIGRO, M., *Territorio. Problemi generali*, in *Seicentosedici dieci anni dopo*, Roma, 1988, 355; [**90**] URBANI, P., *Governo del territorio e Titolo V Cost*., in *Riv. giur. urb*., 2003; [**91**] GIANNINI, M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1959, 23; [**92**] MORBIDELLI, G., *La disciplina del territorio tra stato e regioni*, Milano, 1974; [**93**] POTOTSCHNIG, U., *Il coordinamento regionale degli interessi pubblici sul territorio*, in *La regione e il governo del territorio*, Milano, 1972; [**94**] URBANI, P., *Governi metropolitani ed interessi nazionali* (con prefazione di M.S. Giannini), Padova, 1988; [**95**] URBANI, P.-CIVITARESE MATTEUCCI, S.-FERRARI, E. (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003; [**96**] URBANI, P., Tutela *del paesaggio verso una disciplina negoziata tra Stato, Regioni (e autonomia locali?)*, in *Regioni*, 1999, 1123; [**97**] ANZON, A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; [**98**] FERRARI, E., *I comuni e l'urbanistica*, in *Relazione al VI convegno nazionale dell'A.I.D.U. su Il governo del territorio*, Pescara, 2002; [**99**] TORCHIA, L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Regioni*, 2002, 343-364; [**100**] PALADIN, L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm*., 1971, III, 3 ss; [**101**] FRACCHIA, F., *Governo del territorio e ambiente*, in *Governo del territorio*, Milano, 2003, 225; [**102**] MORBIDELLI, G., *La proprietà. Il governo del territorio*, in AMATO, G.-BARBERA, A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico,* Bologna, 1984, 867 ss.; [**103**] MERLONI, F.-URBANI, P., *Il governo del territorio*, Bari, 1977; [**104**] URBANI, P., *Urbanistica*, in *Seicentosedici dieci anni dopo*, Roma, 1988, 381 ss.; [**105**] URBANI, P., *Le politiche abitative per le fasce più deboli: le nuove modalità per assicurare il servizio pubblico*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 389; [**106**] QUAGLIA, M.A., *Le opere di urbanizzazione tra convenzioni urbanistiche e procedure di evidenza pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2001, 815; [**107**] CIVITARESE MATTEUCCI, S., *L'esecuzione delle opere di urbanizzazione tra diritto interno e diritto amministrativo*, in *Foro amm*., 2002, 1361; [**108**] NIGRO, M., *L'edilizia economica e popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118; [**109**] URBANI, P., *La riforma degli istituti autonomi case popolari tra legislazione di principio e regionalizzazione dell'intervento*, in *Regioni*, 1987.

— Sulla dimensione comunitaria dell'urbanistica: [**110**] BENINI, S., *Vincoli urbanistici e diritti umani, nota a Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 15 luglio 2004, Scordino c/ Governo Italiano*, in *Foro it.*, 2005, IV, 75; [**111**] MOSCARINI, A., *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti ed uno indietro della consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, in *www.federalismi.it*, 22 novembre 2007, n. 22; [**112**] MOSCARINI, A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006; [**113**] BOZZAOTRE, M., *Unione europea e governo del territorio. Spunti per una ricerca*, in *Riv. giur. urb*., 2004, 314 ss.; [**114**] CHITI, M.P., *Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio*, in *Riv. giur. ed*., 2003, 159 ss.; [**115**] CUGURRA, G., *Normativa comunitaria e opere di urbanizzazione*, in *Riv. giur. urb*., 2002, 193 ss.

— Sulla perequazione e comparti edificatori: [**116**] QUAGLIA, M.A., *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000; [**117**] MICELLI, E., *Perequazione urbanistica*, Venezia, 2004; [**118**] POMPEI, S., *Il piano regolatore perequativo*, Milano, 1998; [**119**] FORTE, F., *Perequare tra interessi, perequare tra valori*, Napoli, 1999; [**120**] CROSETTI, A., *Comparto edificatorio*, in *Nss. D. I*., appendice, II, Torino, 1980, 93-100; [**121**] BOSCOLO, E., *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*, *Atti del terzo convegno nazionale dell'A.I.D.U.*, Genova, 17-27; [**122**] URBANI, P., *Perequazione urbanistica e nuovi scenari legislativi*, in *www.pausania.it*; [**123**] BOSCOLO, E., *Dalla zonizzazione alla perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed*., 2000, 21-48; [**124**] STELLA RICHTER, P., *Comparto edificatorio*, in questa *Enciclopedia*, VII, Milano, 1960, 1027; [**125**] MAZZARELLI, V., *Comparto edificatorio*, in questa *Enciclopedia*, 1988; [**126**] PERONGINI, S., *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005; [**127**] CAMPOS VENUTI, G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, 1994; [**128**] FORTE, F., *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, Napoli, 2000; [**129**] BOSCOLO, E., *Le perequazioni e le compensazioni*, *Convegno nazionale dell'A.I.D.U.*, Verona 10-11 ottobre 2008, in *www.pausania.it*; [**130**] BARTOLINI, A., *Profili giuridici del c.d. credito di volumetria*, in *www.pausania.it*; [**131**] BARTOLINI, A., *I diritti edificatori in funzione premiale* (*le c.d. premialità edilizie*), in *Convegno nazionale dell'A.I.D.U*., Verona 10-11 ottobre 2008, in *www.pausania.it*;

— Sul piano strutturale e operativo e la riconversione urbana: [**132**] QUAGLIA, A., *Le decisioni urbanistiche in Liguria tra sussidiarietà e coordinamento*, in *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, in *AIDU*, Milano, 1999; [**133**] URBANI, P., *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; [**134**] BOSCOLO, E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Milano, 2006; [**135**] BARTOLINI, A., *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa*, in *Riv. giur. urb.*, 2007; [**136**] URBANI, P., *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb*., 2007, 471; [**137**] URBANI, P., *Le nuove frontiere della pianificazione territoriale*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, a cura di F. Pugliese e A.

Ferrari, Milano, 1999; [**138**] Urbani, P., *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, in Ferrari, E. (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000; [**139**] Curti, F. (a cura di), *Lo scambio leale, negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Roma, 2006; [**140**] Stella Richter, P.-Ferrari, R.-Gallo, C.-Videtta, C. (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, in *AIDU*, Napoli, 2008; [**141**] Civitarese Matteucci, S.-Bonatti, S., *Proprietà immobiliare (vincoli e limiti)*, in Chiti, M.-Greco, G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo comunitario*, pt. spec., III, 2007, 1555-1597.

PAOLO URBANI