

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**



A.D. MDLXII



***GOVERNO E RIQUALIFICAZIONE
DEL TERRITORIO: GLI STRUMENTI
GIURIDICI***

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ED
ECONOMIA DEI SISTEMI PRODUTTIVI**

XXII CICLO

Tesi di: SALVATORE CASU

Relatore: Prof Domenico D'Orsogna

Coordinatore del Dottorato: Prof. Michele Comenale Pinto

INDICE

1. DALL'URBANISTICA AL GOVERNO DEL TERRITORIO	1
1.1. L'ESPERIENZA URBANISTICA DOPO L'UNIFICAZIONE D'ITALIA	2
1.2. LA LEGGE URBANISTICA (L. N. 1150/1942) E LA NOZIONE ORIGINARIA DI URBANISTICA	5
1.3. LA "PANURBANISTICA"	8
1.4. URBANISTICA E TUTELE DIFFERENZIATE	11
2. RECUPERO EDILIZIO E PIANO DI RECUPERO	18
2.1. DALL'URBANISTICA DELLA ESPANSIONE EDILIZIA ALL'AFFERMARSI DELLA NOZIONE DI RECUPERO NELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA	19
2.2. L'ISTITUTO DEL RECUPERO NELLA LEGGE N 457 DEL 1978	22
2.3. IL PROCEDIMENTO DI RECUPERO URBANISTICO ED EDILIZIO: LA FASE DELL'INDIVIDUAZIONE DELLE ZONE DEGRADATE	24
2.3.1. <i>la fase della perimetrazione del piano di recupero</i>	33
2.3.2. <i>La fase dell'approvazione del piano di recupero. Generalità e contenuto</i>	34
2.4. FUNZIONI E TIPOLOGIE DI CONVENZIONAMENTO	46
2.5. LA NATURA E I CARATTERI DEL PIANO DI RECUPERO	49
2.6. PIANO DI RECUPERO E PIANIFICAZIONE ATTUATIVA	52
2.7. IL PIANO DI RECUPERO E GLI ALTRI STRUMENTI DI ASSETTO TERRITORIALE: IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI ATTUAZIONE	55
2.8. L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DI RECUPERO. INIZIATIVA PUBBLICA E PRIVATA	58
2.9. IL PIANO DI RECUPERO E LA TUTELA DEI CENTRI STORICI	62
2.10. IL PIANO DI RECUPERO DEGLI INSEDIAMENTI ABUSIVI	70
3. RIQUALIFICAZIONE URBANISTICA ED AMBIENTALE E PIANO INTEGRATO DI INTERVENTO	80
3.1. IL PROGRAMMA INTEGRATO D'INTERVENTO SECONDO LA DISCIPLINA PREVISTA DALL'ART 16 DELLA LEGGE 17 FEBBRAIO 1992, N 179: CARATTERI E NATURA	81
3.2. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N 393/1992 E IL DIRITTO REGIONALE	86
3.3. LA PROPOSTA ED IL RUOLO DEI PRIVATI. IL PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTO ARCHETIPO DELLA URBANISTICA CONSENSUALE	92
3.4. L'AMBITO DEL PROGRAMMA INTEGRATO	100
3.5. INTEGRAZIONE FUNZIONALE E PEREQUAZIONE	104
3.6. IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTO	113
3.7. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTO	121
4. COMPLESSITA' URBANISTICA E PROGRAMMI COMPLESSI	126
4.1. L'EVOLUZIONE NORMATIVA DAI PROGRAMMI DI INTERVENTO AI PROGRAMMI DI RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE URBANA	127
4.2. IL PROGRAMMA DI RECUPERO URBANO NELLA DISCIPLINA DELL'ART 11 DELLA LEGGE 4 DICEMBRE 1993 N 493	130
4.3. DAL PIANO DI RECUPERO AL PROGRAMMA DI RECUPERO	135
4.4. I PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA: GENERALITÀ E CARATTERI	137
4.4.1. <i>Il procedimento di formazione dei Programmi di riqualificazione Urbana: la delimitazione dell'ambito di intervento</i>	139
4.4.2. <i>La proposta di intervento</i>	141
4.4.3. <i>Gli atti di convenzionamento</i>	144
4.4.4. <i>Il finanziamento dei programmi di riqualificazione urbana</i>	146
4.5. LA NATURA GIURIDICA DEL PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA ED IL RAPPORTO CON IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA	147
4.6. I CONTRATTI DI QUARTIERE	153
4.7. I PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA E DI SVILUPPO SOSTENIBILE	156
4.8. ALCUNE IMPORTANTI ESPERIENZE DI LEGISLAZIONE REGIONALE: LA REGIONE VENETO	161
4.8.1. <i>La Riqualificazione urbana e paesaggistica nella Regione Sardegna: la l.r n 16/1994 e la l.r n 29/1998</i>	166

4.8.2.	<i>Il Piano Paesaggistico regionale</i>	169
4.8.3.	<i>La riqualificazione paesaggistica nel P.P.R.</i>	172
4.9.	ALCUNI PROBLEMI APERTI.....	175
4.10.	LA RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE INDUSTRIALI DISMESSE	181
5.	TRASFORMAZIONE URBANA E SOCIETA' DI TRASFORMAZIONE URBANA	185
5.1.	IL QUADRO NORMATIVO E LE FINALITÀ DELLE SOCIETÀ DI TRASFORMAZIONE URBANA.....	186
5.2.	LA NOZIONE DI TRASFORMAZIONE URBANA.....	189
5.3.	NECESSITÀ DI UNA INTERPRETAZIONE SISTEMATICA DEL CONCETTO DI TRASFORMAZIONE URBANA.....	197
5.3.1.	<i>La disciplina normativa della l n 127/1997</i>	197
5.3.2.	<i>L'evoluzione del concetto di riqualificazione urbana e il concetto di trasformazione urbana: trasformazione urbana come trasformazione urbanistica complessa</i>	202
5.4.	IL PROCEDIMENTO DI COSTITUZIONE DELLA STU: LA FASE PRELIMINARE	206
5.4.1.	<i>La composizione societaria della S.T.U.</i>	208
5.4.2.	<i>La scelta del socio privato</i>	210
5.5.	IL PROCEDIMENTO DI TRASFORMAZIONE URBANA: LA FASE OPERATIVA.....	214
5.5.1.	<i>L'Acquisizione delle aree</i>	214
5.5.2.	<i>La trasformazione materiale</i>	219
5.5.3.	<i>La commercializzazione delle aree</i>	221
5.6.	LA NATURA GIURIDICA DELLA STU.....	224
6.	GOVERNO E GOVERNANCE DEL TERRITORIO	227
6.1.	NOZIONE DI GOVERNO DEL TERRITORIO E IL PROBLEMA DELLA DETERMINAZIONE DEI SUOI PRINCIPI.....	228
6.2.	GOVERNO DEL TERRITORIO E TUTELE DIFFERENZIATE	235
6.3.	VERSO L'INTEGRAZIONE DELLE "TUTELE DIFFERENZIATE" NEL GOVERNO DEL TERRITORIO	243
6.4.	LA NOZIONE DI GOVERNANCE TERRITORIALE	255
6.5.	LO STRUMENTO DELLA GOVERNANCE TERRITORIALE: L'OPERAZIONE AMMINISTRATIVA ...	259
6.6.	OPERAZIONE AMMINISTRATIVA E STRUMENTI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA	266
	BIBLIOGRAFIA	269

PREMESSA

In seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, la materia del “governo del territorio” è stata prevista tra quelle di legislazione concorrente, tra Stato e Regioni (art 117, terzo comma, Cost) mentre non è più indicata la materia urbanistica come oggetto di potestà legislativa concorrente. Il legislatore costituzionale ha quindi ommesso di disporre in merito alla materia urbanistica, non prevedendola, né tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, né tra le materie di legislazione concorrente. Su tale omissione si è aperto un vivace dibattito nella dottrina e nella giurisprudenza, i cui più recenti orientamenti hanno portato a considerare il governo del territorio come “materia-funzione” o “fascio di funzioni”, avente ad oggetto “*tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla realizzazione di impianti e attività*” (Cort. Cost, sent. n. 196/2004). La dottrina ha poi ritenuto che con la nozione di “*governo del territorio*” il legislatore costituzionale abbia voluto indicare non solo un “un ambito di intervento”, ma anche una “modalità di intervento”, un nuovo modo di atteggiarsi dei differenti livelli istituzionali nella gestione delle tematiche afferenti il territorio che si concretizza in una “*governance a rete*”, per sua stessa natura aggregativa in contrapposizione ad una rigida separazione delle competenze

La presente ricerca analizza gli strumenti giuridici della riqualificazione urbanistica ed ambientale in rapporto con il governo del territorio in tale duplice prospettiva: sia come uno degli ambiti oggettivi più rilevanti della materia “governo del territorio” , che quale archetipo di una nuova modalità del suo esercizio, attraverso quella che è stata definita la “*governance del territorio*”, espressione con la quale si possono identificare quegli istituti giuridici che ricercano l’integrazione e il coordinamento di più procedimenti, funzioni e competenze, tra soggetti pubblici e privati, che a diverso livello sono interessati nella gestione del territorio, per la realizzazione di un risultato unitario

Il primo capitolo analizza le origini dell’urbanistica che, se dapprima ha limitato il suo ambito di riferimento al solo centro urbano , ha allargato il proprio oggetto all’intero territorio, divenendo materia onnicomprensiva di tutti gli aspetti dello stesso. A tale proposito si è parlato così di “*panurbanistica* ” per indicare la generale

onnicomprensività di tale materia relativa a tutti gli aspetti ambientali, ricognitivi e conoscitivi del territorio.

In una prima fase i piani urbanistici erano rivolti a governare più che altro l'espansione urbana delle città, individuando le aree per realizzarla e provvedendo a disciplinarne l'ordinato assetto.

Il secondo capitolo invece tratta dell'affermarsi dell'interesse pubblico al recupero dell'edificato esistente, affermatosi in coincidenza dell'arrestarsi dell'incremento demografico e, con esso, dell'esigenza delle nuove aree di espansione. In presenza di tali condizioni si è imposta come centrale la questione di porre un rimedio al degrado di vaste aree urbane che si erano sviluppate in maniera dissennata. La priorità non è stata più l'espansione delle aree urbane ma il miglioramento della qualità edilizia ed architettonica al fine di migliorare anche le condizioni di vita. Il recupero edilizio diviene così l'oggetto principale del governo del territorio. Con la legge n 457 del 1978, secondo una considerazione comune in dottrina, il legislatore ha reso giuridicamente rilevante, per la prima volta nella legislazione urbanistica italiana, un distinto pubblico interesse al recupero in funzione di riuso dell'edificato esistente. La legge n 457/1978 ha previsto un vero e proprio procedimento di recupero composto da diverse fasi, non tutte necessarie, che portano all'attuazione dell'intervento di recupero programmato. All'interno di tale procedimento vengono così trattate quattro diverse fasi: a) fase della individuazione delle zone di degrado; b) fase della perimetrazione del piano di recupero; c) fase della pianificazione che comporta l'adozione e l'approvazione del piano di recupero ; d) fase della attuazione delle previsioni del Piano.

La ricerca analizza poi, nei successivi capitoli, l'evoluzione del concetto di riqualificazione urbana attraverso gli strumenti giuridici previsti nell'ordinamento.

In principio il legislatore, con la l. n. 457/1978 ha inteso favorire con i piani di recupero, un recupero inteso come ristrutturazione prevalentemente edilizia. Si è trattato di una riqualificazione in genere edilizia che riguardava singoli edifici e si riferiva al centro storico. Il piano di recupero non poteva poi essere in deroga allo strumento urbanistico generale e l'attuazione dello stesso era in sostanza lasciata all'iniziativa pubblica. La scarsa flessibilità del piano di recupero e l'esigenza di attirare il capitale privato hanno poi portato ad introdurre un nuovo strumento con caratteri innovativi: il "*programma innovativo di intervento*" (Capitolo terzo) . Al

contrario del piano di recupero, il programma integrato di intervento è normalmente in deroga allo strumento urbanistico generale e si caratterizza per la marcata autonomia progettuale e la ricerca dell'integrazione in specie funzionale ma anche urbanistica. L'ambito di riferimento diventa non solo urbano, ma areali anche molto ampi nei quali si vuole realizzare un complessivo intervento di riassetto urbanistico. Dal recupero si passa alla riqualificazione urbana, intesa (secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.m del 21 dicembre 1994) come recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificamente identificati attraverso parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della vita nell'ambito considerato. Viene poi incentivato notevolmente rispetto al piano di recupero il ricorso al capitale privato.

Il programma integrato di intervento è stato poi l'archetipo di tutta una serie di programmi detti “ *complessi*” (Capitolo quarto) , alcuni anche privi di copertura legislativa, che ci caratterizzano per l'appunto per la “ *complessità*”. Tale complessità” si riferisce alla pluralità degli obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione che li caratterizzano. I P.R.U.S.S.T costituiscono l'ultima tappa dei programmi complessi e prevedono la riqualificazione non più quale fine ma come strumento per realizzare un progetto di sviluppo sostenibile attraverso il concorso pubblico-privato.

Un ulteriore strumento giuridico per la riqualificazione urbana è costituito poi dalle società di trasformazione urbana (capitolo quinto) che possono essere istituite da comuni e città metropolitane per realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione dello strumento urbanistico generale. Nel capitolo sono analizzate le principali questioni sollevate in dottrina in merito alle S.T.U: concetto di trasformazione urbana, scelta del socio privato, natura giuridica della S.T.U

L'ultimo capitolo verte sul contenuto della materia del governo del territorio , sul concetto di “governance del territorio”e sugli strumenti della governance.

In particolare si rileva come con il successivo evolversi degli strumenti di riqualificazione urbana si sia passati da dei piani funzionali (piani di recupero) a piani e programmi che, sia pure nell'ambito di una politica di recupero , realizzano dei complessi interventi di trasformazione territoriale: In sostanza i programmi complessi sono divenuti dei “micro-piani” relativi ad ambiti limitati , espressione più tangibile di una nuova modalità di governo del territorio, la *governance* del territorio,

che si basa sulla integrazione di procedimenti , competenze e funzioni e nella ricerca di una maggiore operatività degli strumenti urbanistici per il raggiungimento più efficiente del risultato. In tale ottica è analizzata una figura che, teorizzata in passato, è stata riscoperta di recente dalla dottrina quale archetipo di un nuovo modo di amministrare che non si sostituisce ma si affianca alla tradizionale amministrazione per atti, per risolvere problemi amministrativi complessi: l'operazione amministrativa. Con tale termine si qualificano tutti gli istituti con cui il diritto obiettivo realizza l'unificazione di più atti , comportamenti o procedimenti funzionali tendenti ad un unico risultato amministrativo. L'operazione amministrativa, costituisce una categoria generale in cui, come vedremo, rientrano i programmi complessi e le società di trasformazione urbana in quanto si tratta di istituti accomunati dalla ricerca di una maggiore operatività attraverso l'integrazione di soggetti, funzioni attività al fine di realizzare un progetto di trasformazione territoriale.

1. DALL'URBANISTICA AL GOVERNO DEL TERRITORIO

SOMMARIO: 1. L'esperienza urbanistica dopo l'unificazione d'Italia; 2. La legge urbanistica (l. n. 1150/1942) e la nozione originaria di urbanistica; 3. La "panurbanistica"; 4. Urbanistica e tutele differenziate

1.1. L'ESPERIENZA URBANISTICA DOPO L'UNIFICAZIONE D'ITALIA

. Secondo un orientamento dottrinale l'urbanistica, intesa come conformazione del territorio, sarebbe iniziata in Italia con l'unificazione¹. Si deve alla l. 25 giugno 1865 n. 2359 la previsione dei primi piani edilizi: i piani regolatori ed i piani di ampliamento. Non si trattava di piani urbanistici comunemente intesi, in quanto tali piani rispondevano all'esigenza di provvedere a situazioni di emergenza e non alla necessità di fornire una disciplina urbanistica vera e propria: i piani regolatori avevano la funzione di porre rimedio a situazioni critiche sotto il profilo della salute pubblica, oltre che di unificare l'Italia anche da un punto di vista infrastrutturale, con la realizzazione di un congruo insieme di vie di comunicazione; i piani di ampliamento, invece, avevano finalità più generali che comprendevano anche il decoro e l'estetica degli abitati.

Entrambe i piani nella sostanza realizzavano un imponente sistema espropriativo, testimoniando come la materia urbanistica in Italia sia stata sin da subito vicina a quella espropriativa, tanto che tali strumenti pianificatori prevedevano che per i “*problemi urbanistici*” valessero le garanzie di procedimento e di indennizzo che valevano per l'espropriazione².

E' importante comunque rilevare come nella legge 2359 del 1865 vi fosse già la previsione per cui le proprietà immobiliari avvantaggiate dalla realizzazione di una opera pubblica fossero soggette al pagamento di un contributo di miglioria, dell'ammontare stabilito nella metà dell'aumento di valore conseguito per mezzo della realizzazione dell'opera pubblica, indipendentemente dal costo dell'opera (art. 78): con la l. n. 2359/1865 si afferma il principio in base al quale chi riceve un vantaggio da un' opera di pubblico interesse, incrementando il valore della propria proprietà, deve remunerare tale vantaggio alla collettività.

¹ Cfr. CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007, 21

² CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., 22.

Lo scopo dei piani sopraccitati era quello del risanamento di ambiti degradati, attraverso imponenti interventi di demolizione e sventramenti realizzati mediante mastodontiche espropriazioni.

Vi era quindi uno stretto collegamento tra urbanistica ed espropriazione. L'espropriazione costituiva, invero, anche il limite invalicabile per l'attuazione dei piani, date le limitate risorse finanziarie in capo ai comuni, che non potevano procedere all'acquisizione dei terreni e quindi all'attuazione dei piani.

Se i piani regolatori e di ampliamento possono considerarsi degli strumenti di pianificazione destinati per loro natura ad operare in ambiti speciali, al contrario i regolamenti comunali erano lo strumento di pianificazione generale, in quanto disciplinavano le caratteristiche delle singole costruzioni, sia sotto il profilo tecnico-estetico, sia sotto quello propriamente urbanistico.

In sostanza gli strumenti di governo del territorio allora vigenti costituivano più qualcosa di simile ad una complessa dichiarazione di pubblica utilità che ad uno strumento urbanistico generale tipicamente inteso³. Tutto il sistema ruotava sulla realizzazione della procedura espropriativa in un'ottica complessiva di pieno riconoscimento della proprietà intesa come diritto *sacro ed inviolabile*.

I punti critici dell'intero sistema erano rappresentati dalla difficoltà di trovare fonti di finanziamento per le indennità di espropriazione, oltre che dall'assenza di meccanismi di perequazione dei vantaggi/svantaggi arrecati attraverso la pianificazione. Mancava, inoltre, uno strumento urbanistico generale che si occupasse in maniera organica dell'intero territorio: per questo si dovrà aspettare fino alla legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica).

In considerazione dei limiti propri di tale sistema caratterizzato dalla stretta correlazione tra piano urbanistico ed espropriazione che, come detto, presupponeva dei finanziamenti molto più elevati di quanto potessero disporre i comuni, si è poi passati ad un sistema in cui le fonti di governo del territorio diventano le leggi speciali di approvazione dei singoli piani regolatori e dei singoli interventi di risanamento: tra le più importanti bisogna ricordare la legge per il risanamento della città di Napoli, che prevede una nuova disciplina per l'indennità di esproprio, non più

³ CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., 23.

determinata sulla base del valore venale del bene, ma con riguardo alla media del valore venale con i fitti coacervati dell'ultimo decennio, oppure, in mancanza di canoni di locazione con data certa, con l'imponibile netto; si tratta di una norma che non aveva lo scopo di attenuare l'impatto finanziario delle espropriazioni sulla pubblica amministrazione, ma di favorire i proprietari, dato che i patrimoni immobiliari avevano un basso valore commerciale, in quanto disastriati, ma un'alta redditività, perché dati in affitto dietro corrispettivo di canoni onerosi.

La ragione pratica dell'approvazione di legge era data dal fatto che con lo strumento legislativo si prevedevano degli interventi finanziari da parte dello Stato e delle agevolazioni tributarie per i fabbricati costruiti o ricostruiti. Vi era poi una ragione più profonda: in un sistema intrinsecamente liberale, secondo il quale la proprietà era la protezione dell'interesse *“all'integrale sfruttamento della cosa nella integrale totalità delle possibilità che essa offre”*⁴, le limitazioni di un diritto assoluto di tal fatta, potevano realizzarsi soltanto con una norma che avesse la stessa forza della norma che lo proteggeva.

⁴ CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., pag 28

1.2. LA LEGGE URBANISTICA (L. N. 1150/1942) E LA NOZIONE ORIGINARIA DI URBANISTICA

La nozione di “*urbanistica*” si è sviluppata con principale riferimento alla pianificazione, secondo la logica della “*sequenza gradualistica dei comandi*” che si dipartono dai più astratti fino ai più concreti attinenti alla singola attività edilizia: in termini molto generali si può dire che, secondo tale logica, mentre l’*urbanistica* viene definita come quella disciplina che si occupa in via generale del territorio e delle sue trasformazioni, l’*edilizia* viene considerata quale attività che concerne la fase di realizzazione, di edificazione di una nuova costruzione o, con riferimento al patrimonio edilizio esistente, di interventi su edifici esistenti.

Solo con la l. n. 1150/1942 (*la legge urbanistica*) il legislatore ha dato una definizione legislativa della materia urbanistica, introducendo un “*corpus*” normativo unitario di disposizioni volto a disciplinare l’uso del territorio⁵. Ancora oggi la legge urbanistica costituisce la legge fondamentale dello Stato in materia urbanistica, dato che non è mai stata realizzata la riforma della normativa urbanistica statale, nonostante le sollecitazioni della dottrina ed i diversi disegni di legge presentati.

La nozione originaria di “*urbanistica*” di cui all’art. 1 della legge urbanistica delinea l’ambito oggettivo della disciplina, stabilendo che “*l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica sono disciplinati dalla presente legge*”. Una definizione di “*urbanistica*” che era quindi sostanzialmente riferibile alla razionalizzazione dell’aggregato urbano, escludendo quindi la disciplina del territorio extraurbano. Concezione che è stata poi confermata dalla Corte Costituzionale, che ha ricondotto la materia esclusivamente all’attività concernente l’assetto e l’incremento edilizio dei “*centri abitati*” (sent. n. 50/1958) e ha poi ribadito tale orientamento, rilevando come nel

⁵ In merito all’evoluzione dell’urbanistica in Italia (a cura di) CAMPOS VENUTI G., OLIVA F., *Cinquant’anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Bari, 1993

frattempo l'ambito dell'urbanistica non avesse subito nella disciplina legislativa “*sostanziali modifiche*” (sent. n. 141/1972).

Da subito i primi commentatori hanno ritenuto tale assunto anacronistico per diverse ragioni⁶. Prima di tutto si rilevava che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, l'individuazione delle materie di competenza regionale deve avvenire secondo il criterio normativo oggettivo, con riferimento, cioè, al significato che le norme costituzionali “*hanno nel comune linguaggio legislativo*”⁷. Non era poi

⁶ SANTINELLO P., *La pianificazione territoriale intermedia tra i piani urbanistici e i piani di settore*, Milano, 2002. 15ss

⁷ Di parere contrario è MARIO PACELLI, *Le potestà regionali in materia urbanistica, per una strategia regionale del territorio e dell'abitazione*, Milano, 1975, 85 ss il quale ritiene che sia inadeguato il criterio oggettivo cui ha fatto riferimento la Corte Costituzionale, sostenendo che debba applicarsi un *criterio teleologico* con ciò intendendo “*il riferimento ...al fine peculiare perseguito con determinate norme o complessi di norme ed all'interesse al cui soddisfacimento esse sono preordinate*”. Quello che interessa nella identificazione della materia non è l'oggetto in senso materiale della norma, ma la qualificazione giuridica di attività e di comportamenti quale risulta dalla norma che li disciplina. L'oggetto della norma è il risultato di una qualificazione giuridica e non trova riscontro nella realtà fisica, appunto perché trattasi di oggetto in senso giuridico e non in senso fisico. In sostanza, la genericità del criterio teleologico è eliminata dal riferimento non solo al fine, ma anche all'oggetto nel senso anzidetto delle norme. Non è sufficiente per identificare una materia individuare il fine cui si tende mediante un gruppo di norme, ma occorre estendere l'indagine all'oggetto delle norme stesse e, più esattamente, a quale esso risulta in relazione al fine perseguito .

Utilizzando tali criteri con riguardo all'individuazione della materia urbanistica, l'autore rileva come il concetto di città, secondo una tradizione storica risalente al momento della loro origine, ha contribuito a far prevalere una considerazione di essa come entità nettamente separata e distinta dal territorio che la circonda. Con il successivo evolversi del progresso economico e sociale si assiste ad un fenomeno in virtù del quale città e territorio si integrano in un processo di osmosi. A partire dalla prima rivoluzione industriale con il termine “città” non ci si riferisce al solo centro abitato, ma anche alla porzione del territorio circostante che gravita sul centro abitato. In tale contesto assume sempre crescente rilevanza, sotto il profilo economico e sociale, l'utilizzazione del territorio, come fattore che incide in maniera determinante sulle condizioni di vita degli individui. Per tale via è sorta la consapevolezza che l'ordinato assetto del territorio costituisca uno specifico interesse della comunità e di ogni individuo ed il territorio viene considerato un bene in modo che sorge la necessità di individuare, in base a parametri determinati e ed in conformità ad obiettivi prefissati, la forma di utilizzazione ottimale.

accettabile il postulato secondo cui, dalla legge urbanistica fino agli anni '70, la situazione economica e sociale non fosse mutata e lo sviluppo economico civile e culturale non avesse esteso l'attività urbanistica al di là del solo centro abitato e del governo dell'assetto del territorio.

E' stato osservato che l'idea secondo cui, dal disposto di cui all'art. 1 della legge urbanistica, si possa immediatamente operare una chiara definizione di diritto urbanistico, non è convincente in quanto non conforme all'evoluzione sociale e giuridica in materia⁸. Vi sono poi dei riferimenti normativi già nella stessa legge urbanistica che portavano a ritenere che la dizione normativa contenesse già in sé degli elementi di significativa apertura: dopo aver definito come oggetto di disciplina lo sviluppo e l'incremento edilizio dei centri abitati, l'art. 1 della legge urbanistica aggiunge, infatti, anche *“lo sviluppo in genere del territorio”*. Un ulteriore elemento normativo di apertura è poi dato dal fatto che il piano regolatore sia esteso all'intero territorio comunale, non rilevando così solo quello urbanizzato⁹.

Su tali basi viene così ricostruita la materia urbanistica in riferimento a quella scienza avente specificamente ad oggetto *“l'utilizzazione del territorio sotto il profilo degli insediamenti abitati o produttivi di qualsiasi tipo o di esclusione di ogni tipo di insediamento per mantenere inalterate le caratteristiche morfologiche dei luoghi”*.

⁸ASSINI N., *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova, 2000. 14ss ritiene che tale definizione incontri due limiti. Il primo di questi si manifesta allorché le esigenze di espansione dell'abitato portano ad un rinnovato interesse della città per la campagna, prima aliena a valutazioni di tipo urbanistico. Il secondo è poi costituito dall'approfondirsi della tematica delle così dette *“tutele o settori differenziati”* rispetto alla quale la considerazione tradizionale dell'urbanistica, riferita al solo centro urbano, non era feconda di alcuno spunto utile

⁹ ASSINI N., cit., 15.

1.3. LA “PANURBANISTICA”

La mutata considerazione della materia urbanistica ha trovato un riconoscimento legislativo solo nel 1977. Già con l’art. 1 della L. 28 gennaio 1977, n. 10 il legislatore prevedeva che *“ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge”*. Tale previsione normativa si poneva così in contrasto con l’art. 1 della legge urbanistica, in quanto scompariva il riferimento al solo centro urbano, e per contro veniva considerato l’intero territorio comunale come ambito spaziale in cui sussisteva l’obbligo di richiedere la concessione edilizia. Ma è con l’art. 80 del D.P.R. 616/1977 che muta radicalmente la considerazione originaria dell’urbanistica limitata al solo centro urbano. Il legislatore nazionale, determinando il contenuto della materia urbanistica al fine di trasferirne le relative funzioni amministrative alle Regioni, prevedeva che la nozione di urbanistica comprendesse non solo l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati, ma anche *“la disciplina dell’uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”* (art. 80 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616); l’art. 82, invece, intitolato *“beni ambientali”*, delegava alle Regioni le funzioni amministrative concernenti *“la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela ed alle relative sanzioni”*.

In tale quadro normativo si innescano le prime questioni relative al rapporto tra urbanistica e tutele differenziate. La nozione di *“tutele differenziate”* si riferisce a complessi normativi, diversi dalla disciplina urbanistica in senso stretto, che hanno per oggetto la conservazione e la valorizzazione del territorio: la legislazione sulla difesa delle acque, sulle bellezze naturali, il patrimonio artistico e archeologico, l’ambiente¹⁰. Tali discipline rispondono all’esigenza di rafforzare la tutela di interessi

¹⁰ Cfr, ex multis, la ricognizione offerta in CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., 31-32.

peculiari, in modo da “condizionare dall’esterno” lo strumento urbanistico comunale e, più in generale, la disciplina urbanistica. Mentre all’origine era chiara la distinzione tra le tutele differenziate e la materia urbanistica. La successiva evoluzione normativa, con la tendenziale onnicomprensività della materia urbanistica, ha poi appannato tale distinzione. Se l’art. 80 D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, sembra considerare la protezione dell’ambiente come attività assorbita all’urbanistica, l’art. 82 fa invece dei beni ambientali l’oggetto di una delega specifica *ex lege*; in sostanza, l’art. 80 D.P.R. n. 616 cit introduce un’ampissima nozione di urbanistica, comprensiva non solo delle norme in materia di edilizia e di pianificazione, ma potenzialmente afferente a tutti gli aspetti di gestione del territorio e potenzialmente inclusiva anche delle “tutele differenziate”.

L’urbanistica, abbandonando il suo originario significato riferito al solo centro urbano, diventa una sorta di contenitore nell’ambito del quale trovare i più vari beni tutelabili dall’ordinamento¹¹, come “*sistema di organizzazione dei valori o interessi presenti nel territorio*”¹².

Tale ampia concezione dell’urbanistica, definita “*macrourbanistica*” o “*panurbanistica*”, per significare la tendenziale onnicomprensività della materia urbanistica, che la pone al centro di tutte le politiche territoriali, ha trovato legittimazione anche da parte della Corte Costituzionale quando ha affermato che l’urbanistica concerne l’uso del territorio ai fini della localizzazione e della tipizzazione degli insediamenti di ogni genere, come le infrastrutture e che alla funzione di governo del territorio si riallaccia anche una competenza in materia di interessi ambientali.

Si può dire che con la “*panurbanistica*” si venga a porre come centrale il tema degli interessi differenziati, ed in particolare della nozione di paesaggio ed ambiente, che diventa basilare in quanto funzionale alla sua stessa definizione del diritto urbanistico.

¹¹ Riguardo ai rapporti tra tutela della salute, territorio ed ambiente vedi MAMMONE G., *Salute, Territorio e ambiente*, Padova, 1985, 58 ss

¹² Tale definizione è del T.A.R. Veneto, Sez III, 28 ottobre 2002 n. 6118 in Foro Amm - T.A.R. 2002, 3145ss, citata in MARIA ALESSANDRA SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, Dir. Amm., n. 3/2003, pag. 512.

Più di recente, l'art. 34, secondo comma, del D. lgs. del 31 marzo 1998 n. 80, determinando l'oggetto della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ha poi confermato tale ampia accezione dell'urbanistica, definendola come quella materia che “*concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio*” e quindi non limitata alla sola attività pianificatoria, ma estesa alla gestione concreta del territorio, che tradizionalmente viene invece considerata nell'ambito della materia edilizia; la successiva legge 21 luglio 2000 n 205 non ha poi portato delle modifiche sostanziali a tale disposto normativo, prevedendo, come unico elemento di novità, nel primo comma la menzione, accanto alle amministrazioni pubbliche, anche dei “soggetti alle stesse equiparati”.

In riferimento alla nozione “*processualistica*” di urbanistica, prevista dall'art. 34 D. lgs. del 31 marzo 1998 n. 80, ci si è chiesti se tale nozione possa essere utilizzata in ambito più generale rispetto alla funzione eminentemente processuale formulata dal decreto, ai fini del riparto giurisdizionale. A tale proposito la dottrina è in genere contraria ad un allargamento della nozione “processualista” di urbanistica. Alcuni autori hanno ritenuto che il riferimento contenuto all'art. 34 dovrebbe essere ricondotto alla “nozione vigente” di urbanistica elaborata sulla scorta del D.P.R. n. 616 del 1977, non comprensiva quindi dell'ambiente (Avanzini)¹³. E' stato poi evidenziato che la nozione di urbanistica utilizzata al fine di determinare l'oggetto della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non possa utilizzata in un contesto diverso in quanto determinata dalla specifica esigenza di oncentrare in un unico giudice tutte le controversie relative all'uso del territorio¹⁴.

¹³Tale opinione è citata in MUSELLI L., *Cenni in merito all'attuale configurazione della potestà normativa degli enti locali in materia di urbanistica ed espropriazione*, in Seminari di diritto, Università degli studi di Milano, Sezione Diritto pubblico, Dipartimento giuridico politico, *Il governo del territorio e l'espropriazione*, Milano, 2002, 2., L'autore giunge a tali conclusioni in quanto la formulazione originaria dell'art. 34 che, nel definire la materia urbanistica, faceva riferimento anche alla “protezione dell'ambiente” e dei “valori artistici” e paesistici, nonché “agli aspetti di trasformazione del territorio e della salvaguardia del suolo anche in relazione ai vincoli imposti alla proprietà privata”, è stata ritenuta eccedente la delega legislativa dal Consiglio di Stato, con parere del 12 gennaio 1998.

¹⁴L'opinione è quella di M.A Sandulli citata in MUSELLI L., *Cenni in merito all'attuale configurazione della potestà normativa degli enti locali in materia di urbanistica ed espropriazione*,

1.4. URBANISTICA E TUTELE DIFFERENZIATE

La questione dei rapporti tra urbanistica e tutele differenziate (in particolare ambiente e paesaggio) si è posta, pertanto, soprattutto in seguito all'entrata in vigore dell'art. 80 D.P.R. n. 616 cit. In particolare ci si è chiesti se la materia (ambientale e) paesaggistica dovesse ritenersi assorbita in tutto o in parte nell'urbanistica, oppure mantenesse la sua "differenziazione" . Le difficoltà interpretative nella determinazione dei rapporti tra urbanistica ed ambiente, sono state poi acuite dalla mancanza di una univoca definizione del concetto di "ambiente". Al riguardo va ricordato che al termine "ambiente", frequentemente utilizzato dal legislatore¹⁵, non corrisponde un oggetto unitario¹⁶ e che neanche la giurisprudenza, nonostante i

cit, 2. L'autrice sostiene che *"la nozione di urbanistica rilevante ai fini del riparto di competenze tra Stato e Regioni sia evidentemente diversa da quella utilizzabile ai fini della determinazione del nuovo ambito della giurisdizione esclusiva, determinata dall'opposta esigenza di concentrare in un unico giudice, secondo il chiaro dettato legislativo, tutte le controversie relative all'uso del territorio"*.

¹⁵ Sebbene vi sia una copiosa legislazione riferita all'ambiente, il concetto di ambiente, fino alla riforma del titolo V della Cost. (che ha previsto la "tutela dell'ambiente" come oggetto di potestà legislativa esclusiva) era preso solo indirettamente in considerazione nel disposto costituzionale. Si riteneva così che la tutela dell'ambiente avesse il proprio fondamento costituzionale nell'art 9 Cost., che si riferisce alla tutela del paesaggio. A tale riguardo la dottrina ha sostenuto la necessità e l'opportunità di una riforma dell'art. 9 Cost. che faccia un espresso riferimento all'ambiente in particolare avanzando alcune considerazioni in merito al progetto di riforma costituzionale dell'art 9 Cost., poi non attuato (MANTINI P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in Riv. Giur.. Amb, n. 2, 2006, 208ss.).

¹⁶Per una esauriente disamina delle definizioni normative di ambiente vedi (a cura di) GIAMPIETRO F., *Commento al Testo Unico Ambientale*, Milano, 2006, 243 ss..

L'art. 1 secondo comma della legge 8 Luglio 1986, n 349, avente ad oggetto *"Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"*, indica i compiti del Ministero, individuandone il campo di azione nella *"...promozione, la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento"*.

tentativi effettuati soprattutto da parte del giudice ordinario, è riuscita ad enucleare una nozione sufficientemente condivisa di ambiente¹⁷. Altrettanto incerti sono ritenuti i confini ed i caratteri del diritto dell'ambiente¹⁸. Alcune definizioni si limitano ad intendere la tutela ambientale come rispetto dell' "ecosistema", altre sottolineano il rapporto tra le trasformazioni dell'uomo ed il concetto di ambiente come ecosistema originario, ponendo in definitiva il problema dello sviluppo sostenibile quale sintesi virtuosa della contrapposizione tra tutela dell'ambiente ed esigenze di sviluppo della società¹⁹. La Corte Costituzionale non ha assunto un orientamento univoco in merito alla nozione di ambiente: da una parte, in alcune

La nozione di ambiente individuata dal Consiglio CEE, nel 1973, concepisce l'ambiente come *"l'insieme degli elementi che, nella complessità delle loro reazioni, costituiscono il quadro, l'habitat e le condizioni di vita dell'uomo, quali sono in realtà e quali sono percepiti"*.

¹⁷ Tra le diverse definizioni adottate dal giudice ordinario in ordine alla nozione di ambiente si rammentano le seguenti.

L'ambiente deve essere considerato come *"un insieme, che pur comprendendo vari beni e valori, quali la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, si distingue da questi in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ovvero in un "contesto senza forma", come è stato detto con espressione particolarmente efficace. Ed è alla nozione di ambiente come complesso di cose, che racchiude un valore collettivo costituente specifico oggetto di tutela che, in sostanza, si riferisce la l. 349/86"* (Cass. Civ. . n. 4362 del 9/4/1992).

In tema di bellezze naturali il giudice penale ha rilevato che deve farsi riferimento al bene ambientale unitariamente considerato, con la conseguenza che *"la tutela fornita dall'art. 734 cod. pen. ha per oggetto le menomazioni permanenti o le distruzioni dell'ambiente, in tutte le sue componenti essenziali, ivi compresa la fauna e la flora"* (Cass. Pen. Sez. II n. 3852 del 6/4/1991).

Secondo un'altra definizione, invece, per "ambiente" deve intendersi *"il contesto delle risorse naturali e delle stesse opere più significative dell'uomo protette dall'ordinamento, perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona. L'ambiente è una nozione, oltrechè unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario"* (Cass. Pen. Sez. III n. 9727 del 28/10/1993).

¹⁸ Sul punto vedi SPANTIGATI F., *Valutazione giuridica dell'ambiente. Di che cosa parliamo quando parliamo di diritto dell'ambiente*, Padova, 2002.

¹⁹ In ordine ai rapporti tra tutela ambientale e governo del territorio vedi FRACCHIA F., *Governo del territorio ed ambiente* in (a cura di) POZZO B., RENNA M., *L'Ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Quaderni della Rivista Giuridica dell'ambiente n. 15, 62 ss..

pronunce, l'ambiente viene considerato come materia in senso tecnico²⁰, dall'altra, in altri pronunciamenti, l'ambiente è qualificato come "valore" trasversale costituzionalmente protetto in ordine al quale si manifestano competenze diverse²¹, anche se devono ad ogni modo essere rispettati gli "standard" minimi di tutela previsti dallo Stato²².

²⁰ C. Cost., 28 maggio 1987, sent. n 210. La Corte Costituzionale, in riferimento alla legge n. 349/1986, ha evidenziato lo sforzo del legislatore di dare "un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione", rilevando la sussistenza di una tendenza volta ad individuare una concezione unitaria del bene ambientale inteso come ecosistema comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali; il giudice costituzionale ha dunque inteso la tutela ambientale come "la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti) la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni".

²¹ Parte della giurisprudenza e della dottrina hanno avvertito tutti i limiti della considerazione della tutela ambientale come "materia" evidenziando l'incapacità degli schemi e delle categorie tradizionali di contenere efficacemente le istanze collegate con l'esigenza di tutela dell'ambiente che non appare suscettibile di definizioni aprioristiche, valide in ogni circostanza e una volta per tutte, e che perciò necessita di una determinazione in concreto che risulti dinamica e frutto di una pluralità di interventi coordinati anzitutto sul piano politico e amministrativo (A tale proposito vedi CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, in <http://www.federalismi.it>). L'ambiente, secondo l'orientamento della Corte, costituisce "valore primario ed assoluto"(C.Cost, 17 dicembre 1987, sent n 641), un "...valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale" , in ordine alla quale si manifestano competenza diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale"(C.Cost, sent., 26 luglio 2002, sent. n 407). Un valore quindi trasversale che può realizzarsi attraverso tutte le materie afferenti l'uso del territorio e vede impegnati nella sua realizzazione Stato, Regioni, Province e Comuni in relazione alle loro diverse competenze.

²² Cfr., C. Cost. 20 dicembre 2002, sent. n 536 secondo cui "L'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Come già affermato da questa Corte, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative

La giurisprudenza ha comunque più volte ribadito la separazione tra urbanistica e ambiente-paesaggio. La sussistenza di una netta distinzione tra urbanistica ed ambiente-paesaggio è stata affermata con la sentenza della Corte Costituzionale n. 239/1982²³ che, pronunciandosi con riguardo al concetto di urbanistica, ha ritenuto che *“ogni dubbio, se pure poteva giustificarsi per il 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 degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture”*. Pur riconoscendo l’ampia nozione di urbanistica la Corte però ha efficacemente chiarito come nell’art 80 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 *“la formula legislativa è usata in senso restrittivo e riferita soltanto al profilo urbanistico”*²⁴,

su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza [n. 407 del 2002](#)). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione”.

Allo stesso modo si è espressa anche la Corte Costituzionale con la sent. n. 232 del 16 giugno 2005, secondo cui la tutela dei beni culturali come la tutela dell’ambiente, entrambe ricomprese nell’art. 117, comma 2, Cost. , rappresenta un compito nell’esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standards* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste, fatta salva però la possibilità di emanare leggi regionali (nell’ambito della potestà concorrente o residuale) che assumano tra i propri scopi anche la tutela dei beni culturali.

La materia del governo del territorio, comprensiva dell’urbanistica e dell’edilizia, spetta alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, alle quali quindi compete definire la disciplina degli strumenti urbanistici, i quali sono volti anche alla tutela dei valori artistici, storici e documentari.

²³ C. Cost., 29 dicembre 1982, n. 239, in *Le Regioni*, 1983, pag. 449ss con nota di TERESI F., *Le leggi regionali di protezione delle coste tra urbanistica e paesaggio*, citata da ASSINI N., *La pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova, 2000, 23

²⁴ A tale proposito AMOROSINO S., *Sistemi ambientali e discipline amministrative, studi per l’effettività delle funzioni*, Padova, 1990, 8, in materia di funzioni amministrative ambientali sottolinea come *“Sul fronte delle regioni non è stata colta la potenzialità espansiva e di “copertura normativa” contenuta nella definizione di urbanistica dell’art. 80 comprendente integralmente la gestione del territorio e dell’ambiente. Non si è utilizzato l’ancoraggio costituito dal territorio per costruire un governo integrato del territorio-ambiente-paesaggio, al quale si sarebbero potuto coordinare le funzioni di tutela dagli inquinamenti”*. L’autore ritiene poi che l’ingenerarsi di equivoci in dottrina e giurisprudenza in merito ai rapporti tra urbanistica, paesaggio ed ambiente non sia dovuto

aderendo all'idea dominante in dottrina della rispettiva autonomia delle varie discipline, con la consapevolezza di una forte sovrapposizione tra ambiente ed urbanistica in virtù del carattere multidisciplinare della materia ambientale; a tale proposito la Corte Costituzionale, sempre con la sentenza n 239/1982, ritenendo necessario indicare dei parametri per la distinzione tra ambiente ed urbanistica, ha riconosciuto “*la necessità di un criterio discretivo, il quale non può esser altro che quello fornito dal contenuto e dallo scopo dell’atto normativo, i quali qualificano l’atto stesso e ne determinano l’appartenenza all’una ovvero all’altra materia*” (c.d criterio della stretta inerenza).

Il giudice costituzionale non è giunto a diverse conclusioni con riguardo ai rapporti tra urbanistica e paesaggio. La Corte Costituzionale ha da sempre affermato l'autonomia della tutela del paesaggio rispetto all'urbanistica ancorandosi ad una interpretazione restrittiva dell'art. 9, secondo comma, Cost. (La Repubblica tutela il paesaggio) in virtù della quale sosteneva la competenza esclusiva dello Stato in materia di paesaggio.

In seguito alla seconda riforma regionale del D.P.R 24 luglio 1977 n 616, tale orientamento, pur riservando alla Stato la funzione di principale attore nella tutela paesaggistica, viene improntato al principio di leale collaborazione tra Stato e Regione in materia, in quanto l'art. 9 Cost. “erige il valore estetico- culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell’ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e promozione del valore” (Corte cost sent 359/1985) ²⁵. La Corte rimane ferma nel mantenere la distinzione tra le due materie

alla definizione dell'art 80 dell'urbanistica come governo globale ma alla mancata razionalizzazione normativa ed organizzativa del fronte statale e alla debolezza ed assenza di visione strategica dell'iniziativa regionale. Per una analisi delle competenze pianificatorie e programmatiche in materia di ambiente vedi ESPOSITO G.L.M., *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, , Padova, 2002, 534-540

²⁵ Sull'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale citata vedi SANTINELLO P, cit, 19. Nella sentenza n 359/1985 il giudice costituzionale ha ritenuto che, in virtù del principio di leale collaborazione che concerne gli enti competenti in materia di paesaggio, dovesse ritenersi “*non ingiustificata*” la pretesa dello Stato di ottenere informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio, sia dalla Regione che da altri organi e soggetti pubblici

urbanistica e paesaggio, in quanto il fatto che il bene paesaggistico possa essere disciplinato nell'esercizio di funzioni urbanistiche, non comporta l'identificazione del paesaggio con i beni non paesaggistici, risiedendo la differenza in caratteristiche morfologiche intrinseche dei beni stessi che preesistono all'esercizio di qualsivoglia funzione amministrativa (Corte cost. sent. n 378/2000). Il territorio può quindi ben essere oggetto sia della disciplina urbanistica, intesa quale ordine complessivo degli usi e trasformazioni del suolo e dall'altro di un regolazione degli interventi orientati all'attuazione del valore paesaggistico dei luoghi , espressione del valore estetico culturale secondo scansioni diverse (Corte cost. sent n 359/1985) .

Il giudice costituzionale desume dalla sussistenza nei beni paesaggistici di caratteri morfologici intrinseci riconoscibili una diversa discrezionalità nell'esercizio delle funzioni urbanistiche e paesaggistiche: mentre la materia urbanistica sarebbe affidata all'esercizio di un potere discrezionale sostanzialmente libero, al contrario nelle ipotesi di imposizione di vincoli paesaggistici o ambientali si tratterebbe di un accertamento tecnico volto alla identificazione dei presupposti richiesti dalla legge per l'applicazione della disciplina: in questo senso l'attività amministrativa si ridurrebbe ad un mero riconoscimento nei beni paesaggistici della loro qualità originariamente di interesse pubblico. L'atto impositivo del vincolo non aggiungerebbe al bene qualità di pubblico interesse non indicate dalla sua indole e acquistate per la sola forza di un atto amministrativo discrezionale. In sostanza, i beni ambientali costituirebbero “una categoria dai contorni certi”, dato il carattere tecnico del giudizio che la pubblica amministrazione è chiamata ad emettere ²⁶ per delinearla in concreto.

²⁶ Cfr. C. Cost. sent.. n. 56 del 1968 e più di recente C. Cost. 20-5-1999, sent. n. 179, in Foro it. 1999, I, pag. 1705, con nota di Benini, in Corr. Giur., 1999, 830, con nota di Carbone, Gioia, in Giorn. dir. amm. , 1999, 851, con nota di Mazzarelli, in Urb. app.. 1999, 712, con nota di Liguori, in Giust. Civ., 1999, I, 2597, con nota di Stella Richter, in Appalti urbanistica edilizia, 1999, 395, con nota di Gisoni, in Riv. amm, 1999, 274, con nota di Cacciavillani, in Giur.it. ,1999, 2155, con nota di De Marzo, in Regioni, 1999, 804, con nota di Civitarese Matteucci, in Riv.it. dir. pubbl. comunitario, 1999, 873, con nota di Bonatti, in Guid.dir. ,1999, fasc. 22, 133, con nota di Riccio, in Giur. Ambientale, 1999, fasc. 13, 14, in Gazzetta giur, 1999, fasc. 26, pag.. 44, in Arch. locazioni, 1999, p. 371, in Giust. Civ. , 1999, I, 1913, in Cons. Stato, 1999, II, 735, in Riv. pen. 1999, 625, in Riv. giur. edilizia, 1999, I, 635).

Dunque due materie distinte, urbanistica e paesaggio, la seconda prevalente sulla prima in quanto oggetto di una tutela costituzionalmente garantita dall'art 9 Cost. di cui è principale garante lo Stato, anche se nel quadro del principio di leale collaborazione.²⁷ .

²⁷ PORTALURI P., BROCCA M., cit., 371 ss sostiene che la previsione legislativa di molteplici piani ambientali afferenti a specifici interessi paesistico-ambientali possa essere ricondotta ad unità attraverso la comune supremazia di tali interessi rispetto a quelli urbanistici.

In realtà più che la via della separazione delle materie, secondo logiche di prevalenza di una materia rispetto all'altra, sembra che il legislatore abbia voluto favorire la strada dell'unificazione, attraverso la via dei piani urbanistici e territoriali, quale sede di composizione degli interessi sussistenti sul territorio: a tale riguardo basta riferirsi alla previsione di cui all'art. 57, D.lgs. n. 112/98 che riconosce la possibilità che il Piano territoriale di coordinamento provinciale, istituito dalla legge 142/1990 con mere finalità di definizione di assetto del territorio, “ *assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali*” ...

2. RECUPERO EDILIZIO E PIANO DI RECUPERO

SOMMARIO: 1. Dall'urbanistica della espansione edilizia all'affermarsi della nozione di recupero nella legislazione urbanistica; 2. L'istituto del recupero nella legge n 457 del 1978; 3. Il procedimento di recupero urbanistico ed edilizio: la fase della individuazione delle zone degradate; 3.2 La fase della perimetrazione del piano di recupero; 3.3 la fase dell'approvazione del piano di recupero. Generalità e contenuto ; 4. Funzioni e tipologie di convenzionamento; 5. La natura e i caratteri del piano di recupero; 6. Piano di recupero e pianificazione attuativa ; 7. il piano di recupero e gli altri strumenti di assetto territoriale: il programma pluriennale di attuazione; 8. L'attuazione degli interventi di recupero. Iniziativa pubblica e privata; 9. il piano di recupero e la tutela dei centri storici; 10. il piano di risanamento.

2.1. DALL'URBANISTICA DELLA ESPANSIONE EDILIZIA ALL'AFFERMARSI DELLA NOZIONE DI RECUPERO NELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA

In seguito alla forte ripresa economica degli anni 50 e 60 si è avuto un notevole incremento della popolazione dei centri urbani: alla fine del 1969 Roma ha già 2700000 abitanti, Milano 1800000, Napoli 135000. Pertanto è aumentato il fabbisogno di case popolari e quindi di aree pubbliche per l'edilizia a basso costo²⁸. In questa fase il legislatore si è preoccupato prima di tutto di garantire le aree per la realizzazione di alloggi a basso costo, istituendo con la legge n 167 del 1962, il piano di edilizia economico popolare che, una volta approvato, comporta l'esproprio delle aree in esso comprese e l'assegnazione di tale aree, in diritto di superficie o in proprietà, a enti o privati che si impegnino a realizzare gli alloggi popolari. In secondo luogo si è tentato di porre un freno allo sviluppo disordinato delle città prevedendo con la legge ponte n 765 del 1967, l'obbligo per i comuni che procedono alla formazione o revisione del piano regolatore , di rispettare gli "standard urbanistici" , definiti dal successivo D.M 1444/68, volti a garantire la presenza nel territorio comunale di un minimo di opere di urbanizzazione attraverso un rigido rapporto tra le cosiddette "zone omogenee" in cui si divide il territorio comunale a seconda tra le vari tipologie di zona (centro storico, zone edificate di completamento, insediamenti produttivi, aree agricole, zone per servizi collettivi) e il carico urbanistico in termini di opere di urbanizzazione che le destinazioni d'uso compatibili con le diverse zone omogenee comportano.

In tale contesto i piani urbanistici erano rivolti a governare più che altro l'espansione urbana delle città, individuando le aree per realizzarla e provvedendo a disciplinarne l'ordinato assetto.

²⁸ URBANI P., *Urbanistica consensuale, la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000 , 32ss

Quando si è arrestato l'incremento demografico e con esso l'esigenza delle nuove aree di espansione si è invece posto il problema di porre un rimedio al degrado di vaste aree urbane che si erano sviluppate in maniera dissennata. La priorità non è stata più l'espansione delle aree urbane ma il miglioramento della qualità edilizia ed architettonica al fine di migliorare anche le condizioni di vita. Una prima risposta a tale nuovo interesse si manifesta dapprima attraverso il recupero dei centri storici. All'inizio degli anni sessanta le linee di tendenza normative e dottrinali avevano spinto ad esaltare il problema dei centri storici non solo in un'ottica *museografico-conservativa* ma tramite l'istanza di rivitalizzazione e valorizzazione funzionale e sociale degli stessi²⁹. L'evoluzione normativa ha portato da una concezione statico-conservativa del recupero, tipica della tutela dei centri storici di prima maniera, alla considerazione dinamico-funzionale alle diverse realtà territoriali dove l'intervento di recupero si realizza. La legge n 1089 del 1939, sulla tutela delle cose di interesse pubblico ha avuto il merito di disciplinare in un "*corpus*" normativo unitario la tutela delle cose di interesse storico – artistico. Tale tutela si realizzava attraverso l'apposizione del vincolo storico- culturale su singoli oggetti architettonici, espressione di bellezza estetica individuale e pertanto definiti "*bellezze individue*". Si tratta di una tutela individuale (in quanto riferita a singoli immobili e non complessi edilizi) e conservativa. La tutela del bene architettonico era concepita come avulsa dalla pianificazione urbanistica ed anzi come limite all'esercizio della discrezionalità amministrativa in materia urbanistica in un'ottica di salvaguardia conservativa.

Un primo mutamento di tendenza si è registrato con la L. 22 ottobre 1971 n 865 ove vengono introdotte delle nozioni di recupero edilizio e fini sociali e funzionali. In particolare l'art. 55 lett. e, di detta legge consente di destinare parte dei fondi per il programma decennale per la casa, agli interventi di ristrutturazione, risanamento e restauro conservativo di interi complessi edilizi compresi nei centri storici. Si tratta dell'emergere di una prima considerazione della necessità di un intervento pubblico per il recupero e il riuso de patrimonio edilizio esistente attraverso l'azione di interventi urbanistici che superino la dimensione individuale e statica della tutela culturale di singoli beni architettonici. Viene in tal modo anche superata la logica

²⁹Cfr CROSETTI A., voce "*Piano di recupero*", in *Noviss.dig.ital.*,Torino, .940

unicamente “consumistica”³⁰ dell’azione urbanistica che considera in via paritaria l’espansione urbana, a favore di un rinnovato interesse verso il recupero ed il riuso edilizio di aree degradate.

Tale rinnovato interesse si è tradotto in un coacervo normativo nell’ambito del quale è stato difficile orientarsi. Si possono considerare, oltre che la l 1089/1939, di cui abbiamo fatto cenno, sulla tutela delle cose di interesse artistico, anche la l n 1497, coeva, sulla tutela delle cose di interesse paesaggistico. Da considerare poi i diversi interventi specifici in ambiti territoriali limitati come ad esempio le leggi statali per il risanamento di Venezia, , la tutela delle ville venete, il risanamento dei sassi di Matera ed inoltre alcune leggi regionali come talune disposizioni del Piemonte, della Lombardia e del Lazio. Da ultimo poi alcune fonti normative solo indirettamente rilevanti per il riuso del patrimonio edilizio esistente: la legge n 10 del 1977 sul nuovo regime dei suoli e le diverse leggi regionali in materia di agriturismo ed edilizia rurale. Una normativa comunque carente e notevolmente disorganica che troverà una sistemazione unitaria solo con la l 5 agosto 1978 n 457.³¹

³⁰ La definizione è di CROSETTI A.,cit. , 940

³¹ In merito all’evoluzione normativa precedente alla l 5 agosto 1978 n 457 DE MARTIN, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, in Riv.Giur.ed., 1979, Parte II, 33ss

2.2. L'ISTITUTO DEL RECUPERO NELLA LEGGE N 457 DEL 1978

Il problema del recupero ha trovato una prima risposta organica solo con la l 5 agosto 1978 n 457 che, nel quadro di una normativa non espressamente riferita al recupero ma all'edilizia residenziale, al titolo IV, intitolato "Norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente", ha disciplinato per la prima volta la materia del recupero. Con la legge n 457 del 1978, secondo una considerazione comune in dottrina, il legislatore ha reso giuridicamente rilevante, per la prima volta nella legislazione urbanistica italiana, un distinto pubblico interesse al recupero in funzione di riuso dell'edificato esistente. Questa legge codifica la categoria dell'intervento di recupero", suddivisa nelle fattispecie indicate nell'art. 31 di tale legge e che, mentre in precedenza non era normativamente differenziata dagli interventi di nuova edificazione, ora invece viene autonomamente considerata in quanto meritevole di un trattamento speciale e di favore.

Il titolo IV della legge n 457/1978 risponde all'esigenza di porre rimedio al perdurare della disattenzione legislativa in ordine al crescente fabbisogno di una disciplina di settore in materia di recupero.

La dottrina ritiene in genere che il legislatore abbia ottenuto il risultato di una maggiore organicità della materia pur sottolineando alcune contraddizioni e non poche imprecisioni che caratterizzano il testo normativo³². Tali norme sono "generali" in quanto introducono per la prima volta un regime comune degli interventi di recupero ed in quanto tali hanno il valore di norme di principio per la legislazione regionale ai sensi dell'art. 117 Cost. Allo stesso tempo sono "speciali" con riguardo alla disciplina urbanistica ordinaria³³

³² Per una attenta analisi dei lavori della commissione ministeriale che ha preparato la stesura del testo approvato alla camera vedi: *Il recupero del patrimonio edilizio nella legge 457 del 1978*, in Riv.Giur.ed, 1979, Parte II, 4ss

³³ ASSINI N., MANITNI P.L., op.cit., pag 581-582

La l. n 457/1978 si segnala in quanto rileva una diversa concezione del recupero rispetto alla precedente: una concezione caratterizzata dalla presa di coscienza del valore *funzionale* sotto il profilo economico e sociale dell'intervento di recupero. Non si privilegia più il territorio come spazio vuoto da riempire di nuove costruzioni, ma la difesa delle risorse naturali- fisiche e degli usi produttivi del territorio stesso³⁴. Il centro storico non è più considerato come bene culturale – ambientale da conservare ma quale luogo urbano oggetto di pianificazione urbanistica, come vedremo mediante il piano di recupero, da recuperare nella sua integrità e diverse funzionalità. Si passa così dal concetto di risanamento, inteso sotto il profilo meramente conservativo- museografico, ad una prospettiva di complessiva rivitalizzazione attraverso il riuso del patrimonio esistente. La legge n 457 del 1978 segna i sintesi il passaggio da un regime vincolistico-protettivo ad un regime di incentivazione alla attuazione di specifici interventi di riabilitazione edilizia³⁵.

L'obiettivo primario diventa quello di garantire una ampia gamma di interventi tale da comprendere diversi beni edilizi che si desume dalla portata generale della normativa prevista che abbraccia qualsiasi ipotesi di recupero concernendo, ai sensi dell'art 27 l n 457/1978, un ambito assai ampio, comprensivo di tutte le “*zone ove si renda opportuno il recupero del patrimonio edilizia esistente , mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla costruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso*”³⁶.

Emerge poi un ulteriore dato innovativo costituito dal fatto che il sistema delineato dalla l n 457/1978 muove dalla presa d'atto che il recupero del patrimonio edilizio degradato richiede, data la vastità dell'impegno, una stretta collaborazione tra potere pubblico ed intervento privato. La realizzazione degli interventi viene pertanto affidata in via primaria ai privati , singoli o riuniti in consorzio, e solo in caso di inerzia degli stessi o qualora lo richiedono particolari ragioni di interesse pubblico, è previsto l'intervento dell'amministrazione comunale³⁷.

³⁴ DE MARTIN, *Strumenti giuridici*, cit, pag 38ss

³⁵ CROSETTI A.,cit. 942

³⁶ CROSETTI A.,cit. ,942

³⁷ Vedi , *Il recupero del patrimonio edilizio nella legge 457 del 1978*, in Riv.Giur.ed, 1979, Parte II, pag. 9-10 e CROSETTI A.,ocit. 942

2.3. IL PROCEDIMENTO DI RECUPERO URBANISTICO ED EDILIZIO: LA FASE DELL'INDIVIDUAZIONE DELLE ZONE DEGRADATE

Con la legge n 457/1978 viene previsto un vero e proprio procedimento di recupero composto da diverse fasi, non tutte necessarie³⁸, che portano all'attuazione dell'intervento di recupero programmato. All'interno di tale procedimento si possono così distinguere quattro fasi: a) la fase della individuazione delle zone di degrado; b) fase della perimetrazione del piano di recupero; c) la fase della pianificazione che comporta l'adozione e l'approvazione del piano di recupero ; d) la fase della attuazione delle previsioni del Piano.

Con la prima fase l'amministrazione provvede a determinare la "individuazione" delle zone di recupero nell'ambito degli strumenti urbanistici generali. Con la seconda invece l'amministrazione, procede, alla *perimetrazione*, all'interno delle zone di recupero individuate, di " *singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree*" che saranno oggetto di piani di recupero di iniziativa pubblica (art 28) o privata (art. 30)

³⁸ In ordine al procedimento di recupero urbanistico ed edilizio la bibliografia è ampia.; si segnalano tra i tanti: SERGIO PERONGINI, *I Piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in Riv.Giur.edil.,1982, Parte II, pag. 235ss; FRANCESCA MILIARESE, voce "Piano di recupero del patrimonio edilizio", in Dig.disc. pubbl. pag 164ss; ALESSANDRO CROSETTI, voce "Piano di recupero, in Noviss.dig.ital.,cit., 940 op.cit, pag 940ss; *Il recupero del patrimonio edilizio nella legge 457 del 1978, cit* , pag. 4ss; DE MARTIN, *Strumenti giuridici*, cit, 40ss; STICCHI DAMIANI E., *Recupero delle abitazioni e organizzazione giuridica del territorio*, Milano, 1980; COLLARILE L. *Sul recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, in Riv.Giur.edil., Parte II, 1979, 117.;CHIERICHETTI A., *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, Milano,2000, 4ss; SANTIAPICHI X, *L'intervento del privato nella pianificazione urbanistica*, LUOGO ANNO, 26ss. Tra i manuali si segnalano: MENGOLI G.C, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano,2003; 359ss; URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto Urbanistico, organizzazione e rapporti*, Torino, 2004; SALVIA F., *Manuale di Diritto Urbanistico*, Padova, 2008, 133ss; MANTINI P.L., *Manuale di diritto Urbanistico*, Milano, 2008

Il primo atto del procedimento di recupero urbanistico ed edilizio è quindi costituito dalla individuazione delle “ zone, ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento e alla migliore utilizzazione del patrimonio edilizio esistente” (art. 27 l 5 agosto 1978 n. 457) ; ai sensi del secondo comma dello stesso articolo ”le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale ovvero, per i comuni che, alla data di entrata in vigore della presente legge, ne sono dotati, con delibera del consiglio comunale sottoposta al controllo di cui all’art. 29 della legge del 10 febbraio 1953 n 62”.

E’ molto controversa in dottrina la natura e gli effetti propri dell’atto di individuazione.

L’individuazione delle zone di degrado costituisce presupposto necessario per l’applicazione della normativa del titolo IV e dunque anche ai fini della formazione del piano di recupero³⁹.

Nella determinazione delle zone di degrado il comune gode di un’ampia discrezionalità in mancanza di precisi parametri su cui fondare la valutazione del degrado delle aree.

Dalla formula usata dal legislatore (individuazione per l’appunto) alcuni hanno voluto dedurre la natura dichiarativa dell’atto di individuazione la cui funzione si esaurisce nella ricerca di evidenziare e dichiarare i caratteri del degrado delle zone interessate. In sostanza l’atto di individuazione delle zone di degrado operando una “ ricognizione del degrado e della necessità di un recupero” configurerebbe una sorta di accertamento costitutivo o rientrerebbe nell’ambito dei procedimenti di dichiarazione di scienza, posto che il suo tipico momento logico preminente consisterebbe, appunto, in una acquisizione di scienza⁴⁰.

Contro tale concezione sono state mosse diverse critiche in particolare basate sulla considerazione che per poter configurare l’individuazione delle zone di degrado come atto dichiarativo si dovrebbe individuare un parametro in base al quale il

³⁹ A tale riguardo C.d.s, Sez. IV, 25-11-1987, in Foro Amm, 1987, I,1,2908

⁴⁰ AMOROSINO S., *Diritto urbanistico e mercato territorio*, Venezia,1979, pag. 38 citato in PERONGINI S., *I Piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, cit., 244

comune riconosce ed esterna tale situazione. Secondo un orientamento dottrinale un parametro di riferimento nella scelta tra recupero edilizio, riferito a singoli immobili, o recupero urbanistico, relativo invece alla ristrutturazione o sostituzione dell'area, deve essere rintracciato con riferimento agli "standard urbanistici" compresi nello strumento urbanistico generale ed astrattamente applicabili ai procedimenti di recupero: nell'ipotesi in cui si possa procedere al recupero sui singoli immobili (unità minime) nel rispetto degli standard sarà consentito il recupero edilizio mentre nel caso in cui invece tale rispetto non sia possibile, anziché all'intervento edilizio si dovrà procedere alla ristrutturazione urbanistica. In tal modo dunque il recupero edilizio dovrebbe ritenersi consentito solo se nella zona risultino rispettati gli standard.⁴¹

Tale interpretazione dottrinale muove dalla considerazione che la modifica degli standard urbanistici comporterebbe una variante allo strumento urbanistico. Contro tale interpretazione si è rilevato⁴² che non sempre nel procedimento di recupero può rinvenirsi una variante allo strumento urbanistico generale che può realizzarsi solo nell'ipotesi in cui si determini una ristrutturazione urbanistica ex art. 31, lett. e legge n 457 del 1978. Inoltre nell'ipotesi di piano di recupero con valore di variante si possono poi verificarsi due distinte ipotesi.

Nella prima ipotesi, in cui il procedimento di recupero interviene in vigore di uno strumento urbanistico generale, non si può ritenere che si debba sempre procedere ad un recupero urbanistico ogni qual volta gli standard non risultino rispettati nel progetto di recupero.

Nell'ipotesi invece in cui, contestualmente al piano di recupero, venga approvato un nuovo piano regolatore o un programma di fabbricazione, evidentemente il pianificatore dovrà necessariamente attenersi alle indicazioni degli standard. In questo caso però il recupero urbanistico, che in sostanza costituisce il fine che muove il Comune ad agire, è il *prius* e non il *posterius*, e poiché questo recupero avviene contemporaneamente alla adozione di un nuovo strumento

⁴¹ STICCHI DAMIANI E., *Recupero delle abitazioni e organizzazione giuridica del territorio*, cit., 50

⁴² PERONGINI S., *I Piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, cit., 247

urbanistico, come conseguenza indiretta si applicheranno gli standards: l'applicazione degli standard diventa quindi una conseguenza dell'approvazione della variante e non elemento condizionante per la scelta tra recupero edilizio ed urbanistico.

Pare quindi preferibile l'opinione di chi sottolinea l'ampissima discrezionalità rilasciata in comune in considerazione della mancanza di parametri normativi del concetto di degrado edilizio ed urbanistico oltre che la mancanza di una disciplina della fase istruttoria del procedimento⁴³.

In mancanza di parametri normativi certi sulla base del quale il comune debba articolare la nozione di degrado non si può configurare l'atto di individuazione come dichiarativo di situazioni giuridiche preesistenti ma come il frutto di una valutazione tecnica dell'amministrazione.

Il comune dispone quindi un'ampia discrezionalità nella determinazione delle condizioni di degrado edilizio ed urbanistico limitata dalla sola giurisprudenza amministrativa⁴⁴ che ha contribuito a definire le condizioni di degrado edilizio ed urbanistico. Si è così ritenuta sussistente una condizione di degrado urbanistico ed edilizio in riferimento ad un tessuto edilizio degradato per vetustà, per precarie condizioni igieniche e infine per destinazione d'uso impropria. E' stato poi affermato che il degrado dovesse riferirsi non genericamente all'aggregato urbano ma a singoli immobili⁴⁵. La previsione urbanistica di risanamento del comparto degradato presuppone poi che gli immobili ivi presenti siano degradati dovendosi ritenere eccezionale l'ipotesi in cui l'intervento di recupero possa comportare la demolizione e dal rifacimento degli stabili che, anche se localizzati nell'area da recuperare, degradati non siano. In tale ultima ipotesi si deve poi sempre dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico di carattere eccezionale come ad esempio lo spostamento di volumetrie finalizzato alla valorizzazione di un'area di valore storico-culturale.⁴⁶

⁴³ DE MARTIN, *Strumenti giuridici*, cit, pag 35

⁴⁴ La giurisprudenza qui di seguito riportata è citata in ANTONIO CHIERICHETTI, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, cit., 118-119

⁴⁵ T.A.R UMBRIA, Perugia, 13.12.1989, n 823

⁴⁶ TAR, FRIULI VENEZIA GIULIA, Trieste, 25.8.1997, n 616

Alla mancanza di parametri normativi nazionali in merito al concetto di degrado ha posto in parte rimedio il legislatore regionale⁴⁷ attraverso la previsione di categorie specifiche di degrado che comunque non eludono la discrezionalità amministrativa comunale ma la incalano in alcune categorie di degrado tipiche.

verificare

A tal proposito è degna di rilievo la previsione di cinque categorie di degrado contenuta nella l.r. Toscana 21 maggio 1980, n. 59 (*Norme per gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente*) che all'art. 8 distingue tra : a) *degrado urbanistico*, ove vi sia carenza della funzionalità dell'impianto urbano dovuta ad insufficienza di standard di cui al D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, o delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; b) *degrado fisico*, qualora le condizioni d'uso dei singoli edifici o complessi edilizi siano ridotte a causa delle precarie condizioni di staticità connesse all'usura del tempo o a inadeguate tecniche costruttive rispetto alla funzione dell'immobile, ovvero a causa della fatiscenza della struttura e delle finiture, della inadeguatezza tipologica rispetto alle esigenze funzionali, della carenza o inadeguatezza degli impianti tecnologici; c) *degrado igienico*, ove vi sia mancanza o insufficienza degli impianti igienico- sanitari, sia come dotazione sia come organizzazione funzionale, o insufficiente aerazione e illuminazione diurna, nonché ridotte condizioni di abitabilità e di utilizzazione in relazione all'impianto planivolumetrico o alla presenza di condizioni generali di umidità; d) *degrado socio economico*, ove sussistano condizioni di abbandono, di sotto utilizzazione o sovraffollamento degli immobili, o – comunque – vi sia impropria utilizzazione degli stessi , ovvero sussistano strutture produttive non compatibili con le preesistenti funzioni residenziali, o siano presenti fenomeni comportanti la sostituzione del tessuto sociale e delle forme produttive a esso integrate; e) *degrado geofisico*, in presenza di fenomeni di dissesto idrogeologico richiedenti complessi interventi di consolidamento dei sostrati dell'abitato, di aree libere impropriamente utilizzate o su cui insistono ruderi di edifici distrutti da eventi naturali o artificiali, di superfetazioni che alterino la morfologia e l'impianto storico- architettonico dell'immobile, del complesso edilizio o dell'impianto urbano, nonché nei casi di impropria

⁴⁷ CHIERICHETTI A., *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, cit., 119-120.

utilizzo, abbandono o impoverimento fisico delle aree libere urbane ed extraurbane.

Ulteriori indicazioni normative in merito al concetto di degrado sono poi contenute nella L.R. Friuli Venezia Giulia 29 aprile 1986, n 18 che, all'art. 4 (*Zone di recupero- contenuti ed elementi*) individua i caratteri che in tutto o in parte devono avere le zone di recupero che comprendono quelle parti del tessuto urbanistico ed edilizio caratterizzate da alcune delle seguenti situazioni: a) *precarie condizioni geologiche* costituite dalla presenza di fenomeni di dissesto idrogeologico che richiedono interventi di consolidamento dell'abitato interessato; b) *carenza di opere di urbanizzazione* primaria e secondaria ovvero esigenza di potenziamento e riqualificazione di quelle esistenti nei centri abitati classificati zona omogenea "A" o zona omogenea "B" ; c) *degrado statico e funzionale* ovvero insufficienti condizioni igienico sanitarie del patrimonio edilizio interessato; d) *degrado socio-economico* con la presenza di fenomeni di abbandono ovvero sotto – utilizzazione e/o sovraffollamento del patrimonio edilizio esistente.

Dalla normativa regionale emerge come il degrado possa essere individuato non solo con riguardo a quello urbanistico- edilizio ma anche con riferimento a situazioni di sofferenza socio-economico nella quali l'intervento di recupero possa costituire uno strumento per un complessivo miglioramento di tali condizioni attraverso l'innalzamento della qualità urbana.

Le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale ovvero, per i comuni che alla data di entrata in vigore della l n 457/1978 ne fossero privi, con apposita deliberazione del consiglio comunale (art. 28, 2 comma l.n. 457/1978).

L'effetto diretto di tale individuazione è costituito dalla liberalizzazione degli interventi di minore entità dall'obbligatoria previa approvazione di piani particolareggiati. Tale approvazione era infatti sovente prevista dai piani regolatori come requisito indispensabile per poter realizzare anche i più modesti interventi edilizi. In seguito all'individuazione della zona di degrado, qualora i piani regolatori subordinino il rilascio della concessione alla formazione di strumenti attuativi (esclusi chiaramente i piani di recupero) ovvero nelle aree destinate a servizi con vincoli scaduti, sono sempre consentiti, fino alla entrata in vigore di tali strumenti, interventi

di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento che riguardino singole unità immobiliari o parte di esse che ricadono nelle zone di degrado.

Acuta dottrina ha sottolineato che la liberalizzazione di tali interventi minori costituisce una innovazione metodologica rispetto alle procedure ordinarie. Il sistema ordinario di governo del territorio porta infatti a valutare a priori in sede pianificatoria e attuativa se la situazione urbanistica delle varie zone sia tale da richiedere che i relativi interventi debbano essere subordinati ad un dettagliato disegno progettuale dell'intero contesto d'area. Con il regime speciale previsto dalla l n. 457/1978 si configurano una fascia di interventi "minori" assentibili con concessione diretta salvo il passaggio al maggior onere progettuale del piano di recupero per superare tali limiti in vista della realizzazione di interventi più complessi⁴⁸.

Negli immobili compresi nelle zone di degrado ma non nei piani di recupero o non soggetti all'obbligo di formazione del piano particolareggiato, gli interventi sono così del tutto liberi; gli interventi che invece riguardino globalmente uno o più edifici, anche se modificano i 25 % delle destinazioni preesistenti, sono consentiti fino alla ristrutturazione qualora il concessionario si impegni a convenzionare la percentuale ad uso residenziale ed a concorrere agli oneri di urbanizzazione.

Per le aree e immobili inclusi nelle zone di recupero, ma non sottoposti al piano di recupero, si attuano gli interventi edilizi consentiti dallo strumento urbanistico generale (art 27, 4 comma, l n 457/1978).

Qualora l'individuazione delle zone di recupero si realizzi tramite una delibera autonoma non possono essere proposte le osservazioni dei privati, non è quindi prevista alcuna forma di verifica e di apporto collaborativi invece contemplata laddove l'individuazione sia contenuta negli strumenti urbanistici generali ove saranno esperibili gli ordinari strumenti di opposizione e osservazione. L'art. 28 della legge n 457 prevede invece la possibilità di opposizione dei privati interessati ai piani di recupero⁴⁹.

⁴⁸ ASSINI N., MANTINI P., cit, 591

⁴⁹ In particolare BARBIERI, *Le funzioni comunali per il recupero urbanistico ed edilizio*, in Imp.amb.pubbl.amm,1980,I, 57 citato in PERONGINI S., *I Piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, cit., 259-260 sostiene che il legislatore avrebbe sottoposto a differente disciplina

In merito ai rapporti tra la individuazione delle zone degradate e la perimetrazione volta a determinare l'ambito del piano di recupero oltre che tra la prima e l'adozione del piano di recupero stesso, la dottrina ha chiarito che tale individuazione costituisce un presupposto necessario per poter procedere alle fasi successive. In particolare sussiste un rapporto di presupposizione unilaterale tra individuazione e piano di recupero nel senso che il piano di recupero non può

normativa l'individuazione delle zone di recupero fatta in vigenza di uno strumento urbanistico generale rispetto alla individuazione fatta in sede di formazione di uno strumento urbanistico comunale. Mentre nel caso in cui il comune si già dotato di uno strumento urbanistico generale, le zone verrebbero individuate con deliberazione del Consiglio da sottoporre al solo controllo di cui all'art 59, legge n 62 del 1953 (oppure con la stessa forma richiesta per l'approvazione dello strumento urbanistico generale) nel caso contrario invece la delibera di individuazione delle zone degradate dovrebbe assumere la forma richiesta per l'approvazione dello strumento urbanistico comunale. Perongini contesta la tesi di Barbieri in quanto qualora si aderisse a tale tesi si realizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento fra i privati proprietari i cui beni sono compresi in una zona individuata, vigendo lo strumento urbanistico, e i proprietari i cui beni sono individuati in sede di formazione di questo. Solo questi ultimi infatti, diversamente dai primi, potrebbero partecipare alla formazione dell'atto, e, secondo quanto disposto per il piano regolatore generale dall'art. 9 della legge urbanistica, con la possibilità di presentare osservazioni, essi acquisterebbero conseguentemente il potere di contestare l'individuazione della zona degradata. Inoltre mentre nell'ipotesi di vigenza di uno strumento urbanistico generale, l'intervento di controllo dell'organo regionale si risolverebbe in un controllo di legittimità formale dell'atto, nel caso che l'individuazione avvenga contestualmente alla formazione del piano regolatore generale l'autorità regionale sarebbe chiamata addirittura ad approvare l'atto, con la possibilità di apportare modifiche e di decidere le opposizioni presentate dai privati. Pertanto l'autore propone una interpretazione adeguatrice del dettato legislativo sostenendo che l'inciso di cui all'art. 27, 2 comma, "*le zone sono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale*" debba essere interpretato "*cum grano salis*" nel senso che l'individuazione, pur accedendo sempre al procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale e in ipotesi a quello di formazione del piano regolatore generale, conserva sempre la sua autonomia strutturale e funzionale sicchè, dopo l'adozione della proposta di piano da parte del Consiglio Comunale, sottoposta al visto del Co.re.co (secondo la disciplina previgente abrogata), il subprocedimento di individuazione delle zone degradate deve ritenersi concluso. In tal modo le fasi successive alla pubblicazione riguarderanno esclusivamente il piano regolatore, ma non intaccheranno giuridicamente l'atto di individuazione delle zone degradate. Tale contrasto dottrinale ha perso buona parte del proprio interesse a seguito dell'abolizione del controllo regionale sugli atti degli enti locali.

elaborarsi in mancanza della individuazione delle zone degradate. Al contrario invece la perimetrazione delle aree sottoposte a piano di recupero, non costituisce una fase necessaria potendo anche non seguire alla individuazione delle zone di degrado⁵⁰.

E' stato comunque chiarito⁵¹ che il piano di recupero non si deve qualificare come meramente esecutivo, costituendo atto autonomo ed impugnabile *ex se*. L'atto di individuazione delle zone degradate assume una diversa funzione rispetto alla perimetrazione e approvazione del piano anche se approvati con la medesima delibera. La delibera di determinazione delle zone di degrado costituisce una prima dislocazione del pubblico interesse al recupero nell'ambito della pianificazione generale ed è inoltre fondamentalmente un atto di indirizzo amministrativo- politico in merito ai diversi criteri desumibili dai caratteri fattuali e di destinazione di zona con cui apprezzare il pubblico interesse al recupero nelle varie porzioni incluse tra le zone degradate. La qualifica dell'atto di individuazione delle zone degradate come atto di indirizzo amministrativo – politico comporta che debba considerarsi illegittima la delibera di approvazione del piano che dia corso all'applicazione di un criterio di recupero non conforme a quello riferibile alla delibera di individuazione⁵².

In quanto l'atto di individuazione delle zone degradate ha una propria funzione e degli effetti autonomi si deve ritenere che sia soggetto ad autonoma impugnativa.

⁵⁰ In questo senso tra le sentenze più recenti T.A.R TOSCANA, Sezione III, 18 marzo 2009, sent n 419 in www.urbanisticaitaliana.it secondo cui la deliberazione delle zone degradate, oltre a costituire un preciso obbligo per l'amministrazione intenzionata ad adottare un Piano di recupero costituisce un fase autonoma del tutto propedeutica alla formazione del piano di recupero , per cui l'assenza di una preventiva deliberazione comunale di individuazione delle zone rende invalidi gli atti recanti l'adozione e approvazione del piano di recupero

⁵¹ MIGLIARESE F., voce *Piano di recupero del patrimonio edilizio*, cit, 167

⁵² MIGLIARESE F., voce *Piano di recupero del patrimonio edilizio*, cit, 167

2.3.1.LA FASE DELLA PERIMETRAZIONE DEL PIANO DI RECUPERO

La seconda fase del procedimento di recupero del patrimonio edilizio è costituita dalla così detta “perimetrazione”. Con delibera del Consiglio comunale, contestuale alla determinazione delle zone di degrado o successiva alla stessa, il comune può provvedere alla “perimetrazione” con la quale vengono individuati gli “*immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero*”(art.27, 3 comma).⁵³

L’atto di perimetrazione, successivo alla delibera di individuazione delle aree degradate, non costituisce un obbligo per il comune come desumibile dal dato normativo secondo cui “*possono*” essere individuati gli immobili , i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero (art 27, 3 comma l. n 457/1978), che connota come facoltativo l’atto di perimetrazione.

La perimetrazione ha una funzione di salvaguardia volta ad evitare che prima dell’entrata in vigore del piano di recupero si possano realizzare interventi non compatibili con le sue previsioni. Viene così previsto che negli immobili e complessi edilizi oggetto della perimetrazione, si possano realizzare solo degli interventi minimali fino all’adozione dei piani di recupero. Si tratta quindi di un vincolo di immodificabilità temporalmente e sostanzialmente limitato: temporalmente limitato in quanto vigente fino all’adozione dei piani di recupero, sostanzialmente limitato in

⁵³ L’art. 9 della legge regionale toscana n 59/1980 secondo cui “*l’individuazione con deliberazione consiliare degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree per le quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero...può essere presa anche contestualmente a quella di adozione del piano di recupero*” deve essere interpretato, a giudizio della giurisprudenza amministrativa (T.A.R TOSCANA, Sez. III, 18 Marzo 2009, sent. n 419 in www.urbanisticaitaliana.it) nel senso che la delibera che può essere assunta contestualmente all’adozione del piano di recupero è solo quella che individua gli immobili, gli isolati e le aree poste però all’interno delle zone di degrado che a loro volta devono essere oggetto di una preventiva individuazione ad opera di un apposito atto deliberativo e quindi la normativa regionale di che trattasi non deroga affatto all’iter logico- cronologico previsto dalle disposizioni recate dalla legge n 457/78 che, nel caso di specie, si è ritenuto non rispettato.

quanto impedisce solo quegli interventi per i quali è previsto il rilascio della concessione edilizia (ora permesso a costruire), consentendo invece la realizzazione di quelli interventi che non siano a questa sottoposti, quali quelli di manutenzione ordinaria e straordinaria⁵⁴.

2.3.2.LA FASE DELL'APPROVAZIONE DEL PIANO DI RECUPERO. GENERALITÀ E CONTENUTO

Dopo che si è proceduto all'individuazione delle zone di degrado ed, eventualmente, dei singoli immobili che sono oggetto del piano, nel termine di tre anni dalla perimetrazione del piano che ha la funzione di salvaguardia già descritta, deve essere approvato il piano di recupero.

I piani sono adottati dal Consiglio Comunale e pubblicati con le modalità previste per i piani particolareggiati nella vigente legislazione regionale o, in mancanza, in quella statale (art. 28, 4 comma, l. n. 457/1978).

Allo stesso modo del piano particolareggiato la fase di adozione del piano di recupero comporta due effetti: gli effetti della c.d. salvaguardia e la possibilità per i privati di proporre opposizioni al piano.⁵⁵ L'effetto di salvaguardia comporta l'obbligo di sospendere il rilascio delle concessioni contrastanti con il piano adottato. Un divieto previsto dalla legge 1902/1952 e dalle sue successive modifiche, originariamente con riguardo al solo piano regolatore ma poi esteso, con la legge 1187/1968, ai piani particolareggiati per i quali opera un periodo di cinque anni secondo le regole e le modalità ordinarie che valgono anche per lo strumento generale.

Per quanto invece attiene agli aspetti procedurali, una volta che il piano è adottato si apre la fase di pubblicazione e raccolta delle opposizioni e osservazioni

⁵⁴ PERONGINI S., *I Piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, cit., 261-262 ritiene che la salvaguardia prevista dall'art. 27, 3 comma, l. 457/1978 costituisce una *specie* delle misure di salvaguardia normali a tutti gli strumenti urbanistici generali.

⁵⁵ ASSINI N, MANTINI P.L., cit, 521ss

dei proprietari degli immobili interessati e degli organismi sindacali. Opposizioni ed osservazioni hanno una funzione collaborativa nel procedimento di formazione del piano e possono quindi essere rigettate senza una dettagliata motivazione⁵⁶. Il piano di recupero viene poi successivamente approvato con delibera dello stesso Consiglio Comunale, che decide anche delle opposizioni presentate. Mentre in precedenza si distingueva tra efficacia del piano di recupero, in seguito all'approvazione del piano, ed esecutività, che si realizzava invece a seguito al visto di legittimità da parte del Co.re.co della delibera di approvazione, in seguito all'abolizione del controllo sugli atti degli enti locali, la delibera di approvazione comporta l'efficacia ed anche l'esecutività del piano di recupero.⁵⁷

Il piano deve essere notificato ai proprietari interessati. Dall'atto della notifica decorre il termine per l'impugnazione in sede giurisdizionale⁵⁸. Tale termine decorre invece dalla data di pubblicazione della delibera comunale di approvazione per i soggetti non direttamente contemplati dalle prescrizioni introdotte dal piano di recupero, quali i confinanti⁵⁹.

L'art. 30 L n 457/1978 prevede che i piani di recupero possono essere anche ad iniziativa privata da parte dei proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero già identificate come tali, ma in assenza dei piani stessi, che rappresentino almeno i tre quarti del valore degli immobili interessati in base all'imponibile catastale. Si tratta di un meccanismo operativo proprio dei comparti edificatori, delineati dall'art. 23 della legge n 1150 del 1942. E' stato evidenziato come un ostacolo concreto all'applicazione di tale norma risieda nella situazione della

⁵⁶ T.A.R VENETO, 5 novembre 1982, n 839, in F.A T.A.R, 1983, I, 179

⁵⁷ MENGOLI G.C, cit, 366

⁵⁸ Cons St., Sez IV, 28 maggio 1988 n 468, in Riv.Giur.urb, 1989, 279ss

⁵⁹ TAR LOMBARBIA, 19 giugno 2006, sent n 758 in F. A., T.A.R, 2006, 1978 e Cons. Stato, Sez.VI, 19 ottobre 2007, sent n. 5457, in Foro Amm, Cons. St., X, 2007,2861.

La giurisprudenza amministrativa (Cons. St., Se. IV, 22 giugno 2000, sent. n. 3557 in Foro amm. Cons.St., 2000, VI, 2000, 2148) ha invece ritenuto che il progetto preliminare di un piano di recupero è strumento di studio e predisposizione di interventi, ma non individua, come invece fa il progetto esecutivo, le singole aree e l'oggetto definitivo delle statuizioni amministrative. Pertanto il progetto preliminare non è direttamente impugnabile, per carenza di quegli effetti lesivi che derivano successivamente dal successivo progetto esecutivo.

proprietà edilizia, spesso frammentata e inerte in taluni proprietari: in modo che la quota dei tre quarti può essere in concreto difficile da raggiungere e può causare alla lunga un ulteriore degrado e rischi di abbandono che si possono evitare prevedendo adeguate forme di incentivazione alla formazione nella legislazione regionale⁶⁰

La proposta è adottata con deliberazione del Consiglio comunale⁶¹ unitamente alla convenzione contenente le previsioni stabilite dall'art 28, 5 comma della legge n 1150. Si tratta del meccanismo del convenzionamento sperimentato per i piani di lottizzazione. ma Vengono però anche introdotte delle disposizioni particolari (art. 32 L. n 457/1978) per questo regime di convenzionamento che prevedono la possibilità di cessione in locazione di una quota parte delle abitazioni recuperate a soggetti appartenenti a categorie indicate dal Comune, concordandone il relativo canone.⁶²

La proposta di piano deve infine essere pubblicata con la procedura prevista dalla legge n 1150 per i piani particolareggiati.

La dottrina ha evidenziato che l'art. 30 della legge delinea il carattere di sola proposta dell'iniziativa privata in quanto, se la proposta viene accolta il piano di recupero diviene piano di iniziativa pubblica e non privata per cui in mancanza di accettazione e di sottoscrizione della relativa convenzione da parte dei proprietari che non hanno sottoscritto la proposta, dovrà procedersi all'esecuzione coattiva mediante esproprio del piano stesso a carico di coloro che rifiutino di partecipare.⁶³

L'art. 31 della legge n 457/1978 definisce gli interventi di recupero urbanistico ed edilizio suddividendoli in cinque categorie : manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e ristrutturazione urbanistica. Le definizioni contenute nell'art. 31 prevalgono , per esplicita previsione di legge, sulle diverse disposizioni degli

⁶⁰ DE MARTIN, cit, 42

⁶¹ Contra T.A.R CALABRIA , 9 novembre 1999, sent. n. 1332, in F.A, T.A.R, 5, 2000, 1960 la quale ha però ritenuto che l'approvazione del progetto di recupero e di riqualificazione del centro di un comune rientra nelle competenze della giunta , non essendo riconducibile ad alcuna delle categorie di atti fondamentali che l'ex art.32 l. 8 giugno 1990 n 142 riservava all'organo consiliare

⁶² CROSETTI A.,cit., 344

⁶³ MENGOLI G.C., cit, 366

strumenti urbanistici generali e, dei regolamenti edilizi mentre rimangono ferme le disposizioni e le competenze in materia di beni culturali e paesaggistici⁶⁴. La giurisprudenza amministrativa ha precisato che tale disciplina normativa ha la funzione di rendere omogenei nei vari ordinamenti comunali tali concetti ma non di consentire una generalizzata possibilità per i piani di recupero di derogare alle previsioni degli strumenti urbanistici generali.⁶⁵

Le definizioni di cui all'art 31 l n 457/1978 sono state in massima parte trasfuse nell'art. 3 del D.P.R 380/2001 (Testo unico edilizia).⁶⁶

⁶⁴ Ai sensi del primo comma dell'art. 31 della l n 457/1978 gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente sono così definiti:

a) interventi di manutenzione ordinaria, quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) interventi di manutenzione straordinaria, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;

c) interventi di restauro e di risanamento conservativo, quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) interventi di ristrutturazione edilizia, quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti;

e) interventi di ristrutturazione urbanistica, quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

⁶⁵ A tal proposito vedi Cons. St, sez V, 20.11.1989 n 749, in Riv.Giur.Urb.,1990, 201

⁶⁶ L'art 3 del D.P.R n 380/2001 (T.U edilizia) così dispone:

Ai fini del presente testo unico si intendono per:

a) "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;

c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica; *(lettera così modificata dal d.lgs. n. 301 del 2002)*

e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

- e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);
- e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;
- e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;
- e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione *(punto da ritenersi abrogato implicitamente dagli articoli 87 e seguenti del decreto legislativo n. 259 del 2003)*
- e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;
- e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;
- e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività

Le disposizioni di cui all'art. 3 D.P.R. 380/2001 costituiscono norma di principio per il legislatore regionale in quanto prescrivono la definizione degli interventi edilizi che costituiscono l'architrave di tutto l'impianto normativo del D.P.R. 380/2001. E' stata così ritenuta inderogabile dal legislatore regionale la distinzione degli interventi di ristrutturazione edilizia in due tipologie principali, sottoposte a differente disciplina: a) le ristrutturazioni che non comportino demolizione e ricostruzione, per le quali sono ammesse anche modifiche di volumetria e di sagoma (c.d. intervento conservativo); b) le ristrutturazioni con demolizione e ricostruzione, soggette al vincolo del rispetto delle precedenti volumetria e sagoma (c.d. intervento ricostruttivo).⁶⁷

produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) gli "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (*ora articolo 29, comma 3, decreto legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.*).

⁶⁷Cfr. T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sezione II, 16 gennaio 2009 sent. n. 153 ha ritenuto che in caso di ristrutturazioni con intervento ricostruttivo il rispetto della sagoma è richiesto perché, eliminati tutti gli elementi materiali dell'edificio preesistente, la sagoma è il solo elemento fisico che permette di individuare quel collegamento con l'edificio abbattuto che costituisce la *ratio* della qualificazione di un intervento come di ristrutturazione edilizia. In secondo luogo il suo ampliamento oltre i limiti del volume e della sagoma comporterebbe il venir meno della finalità della normativa statale e regionale, che è quello del recupero del patrimonio esistente mediante la liberalizzazione degli interventi sul patrimonio immobiliare, al fine di migliorare e ammodernare i fabbricati più vecchi e malridotti. Come chiarito dalla giurisprudenza, infatti, l'art. 3 del D.P.R. 380/01 c. 1 l. d)), così come modificato dall'art. 1, D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, "*è norma di principio, in base alla sua logica che è quella di fornire uno strumento per il recupero del patrimonio esistente: abbandonando il limite della sagoma preesistente, tale obiettivo non verrebbe più raggiunto, nel senso che si realizzerebbe un nuovo edificio di volume identico al preesistente, che certo ne mantiene il carico urbanistico, ma non ne conserva necessariamente alcuno dei valori estetici e funzionali. Appare allora incongruo che tale esigenza possa venire accantonata senz'altro dalla legislazione regionale*" (T.A.R. Lombardia, Brescia, 13 maggio 2008 n. 504). Nello stesso senso anche T.A.R.

L'art 28, 1 comma, l. n 457/1978 definisce il contenuto del piano di recupero disponendo che esso prevede “*la disciplina per il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree di cui al terzo comma del precedente articolo 27, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento*”.

Il piano di recupero deve prevedere il giusto “*mix*” di interventi di recupero, che possono comportare anche la ristrutturazione urbanistica, funzionalizzato al migliore recupero delle aree ed immobili interessati. La scelta del comune di intervenire anche su un'area privata oltre che del tipo di intervento da realizzare, attengono al merito delle scelte di politica urbanistico-edilizia e sono sindacabili sotto il profilo dell'irragionevolezza, illogicità o travisamento dei fatti⁶⁸.

Il piano di recupero è quindi finalizzato ad organizzare razionalmente ed esteticamente il patrimonio edilizio esistente, eliminando situazioni di degrado e di disarmonia. Tale finalità può tradursi in interventi edilizi diretti di volta in volta alla conservazione , al risanamento o comunque ad una migliore utilizzazione di un preesistente immobile e può consistere in sole opere di manutenzione ordinaria e straordinaria o di restauro, in opere di ristrutturazione fino a giungere ad un recupero cosiddetto pesante, costituito dalla demolizione e ricostruzione di un edificio. La giurisprudenza ha chiarito che il piano di recupero può prevedere non solo il mero recupero ma anche l'abbattimento e le modificazioni urbanistiche necessarie al più consono assetto del territorio. In sostanza il piano di recupero può prevedere sia un

PUGLIA, sez II, 19 settembre 2002, in F..A., T.A.R, 9, 2002, 2989 secondo cui funzione precipua del piano di recupero è la conservazione del patrimonio edilizio esistente mediante la riqualificazione e la ridefinizione del tessuto urbano ai fini di recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico degradato per conservare e riutilizzare il patrimonio, sicchè la connotazione tipica dello strumento in questione che ne individua i limiti oggettivi, è pur sempre caratterizzato dalla conservazione, ricostruzione e riutilizzazione del patrimonio esistente, con la conseguenza che è del tutto marginale che il recupero edilizio, consistendo in interventi sugli elementi costitutivi degli edifici esistenti , possa comportare incrementi volumetrici ossia nuove funzioni . Cons St., Sez Iv, 11 aprile 2007, n 1606 in F.A. C.d.S, 4, 2007, 1191 ha comunque precisato che i piani di recupero possono prevedere non solo il mero recupero ma anche l'abbattimento e le modificazioni urbanistiche necessarie al più consono assetto del territorio.

⁶⁸ Cfr T.A.R CALABRIA , 9 novembre 1999, n 1332, in F.A, T.A.R, 5, 2000, 1960

recupero *edilizio*, limitato a singoli edifici e con limitati interventi di recupero, che un recupero *urbanistico* che non si limita al singolo edificio ma incide sullo spazio urbano in cui gli edifici si trovano, non concerne solo singoli lotti, come il recupero edilizio, ma interi isolati e comporta un complessivo intervento di riordino di interi isolati, con revisione eventuale delle reti stradali e quindi con una nuova conformazione esterna degli stessi isolati⁶⁹.

In realtà la dottrina ha evidenziato come la dimensione urbanistica del recupero pare solo eventuale, riconducendosi ad uno strumento quale il piano di recupero ad uso circoscritto e che solo per pochi aspetti si discosta dagli strumenti consueti⁷⁰. Vi è poi chi ha sottolineato che la ristrutturazione urbanistica, comportando in genere una variante allo strumento urbanistico comunale, non si concilia con il piano di recupero che, come vedremo, è uno strumento attuativo non dotato di poteri di modifica del piano urbanistico.⁷¹

⁶⁹ Corte di Cassazione, Sezione III Penale, 5 marzo 2009 sent. n. 9894. La ristrutturazione edilizia non è vincolata, pertanto, al rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio esistente e differisce sia dalla manutenzione straordinaria (che non può comportare aumento della superficie utile o del numero delle unità immobiliari, nè modifica della sagoma o mutamento della destinazione d'uso) sia dal restauro e risanamento conservativo (che non può modificare in modo sostanziale l'assetto edilizio preesistente e consente soltanto variazioni d'uso "compatibili" con l'edificio conservato). La stessa attività di ristrutturazione del resto, può attuarsi attraverso una serie di interventi che, singolarmente considerati, ben potrebbero ricondursi agli altri tipi dianzi enunciati. L'elemento caratterizzante, però, è la connessione finalistica delle opere eseguite, che non devono essere riguardate partitamente ma valutate nel loro complesso al fine di individuare se esse siano o meno rivolte al recupero edilizio dello spazio attraverso la realizzazione di un edificio in tutto o in parte nuovo. Alla stregua di tali considerazioni sono state considerate infondate le argomentazioni difensive che, nel caso in esame, tendevano a frazionare le singole opere realizzate ed a valutarle autonomamente e separatamente nel contesto dell'intervento complessivo di trasformazione dei locali in un supermercato.

⁷⁰ Cfr ASSINI N., MANTINI P.L., cit, 84.; gli autori sottolineano come il legislatore abbia esso stesso evidenziato la dimensione eventuale del recupero urbanistico facendo riferimento "anche" alla ristrutturazione urbanistica, formula che sembra indicare quest'ultima non come un contenuto necessario ma piuttosto come una potenzialità del piano di recupero.

⁷¹ CHIERICHETTI A., cit, pag. 46

La ristrutturazione urbanistica è quindi non un contenuto necessario ma una “potenzialità”⁸ (nella prassi difficile a verificarsi) del piano di recupero⁷². Un possibile contenuto ulteriore rispetto a quello ordinario che impone l’individuazione delle “*unità minime di intervento*”. Tali unità sono costituite dall’insieme delle costruzioni e delle aree libere che il piano individua cartograficamente e regola nelle proprie norme tecniche di attuazione che richiedono un intervento unitario e contestuale in quanto sarebbe invece irragionevole un intervento edilizio parziale da realizzare solo in una parte di questa unità minima⁷³. La funzione è quindi quella di assicurare la coerenza dell’intervento di recupero con il contesto urbano.

Dato che il piano di recupero può comportare un intervento complesso non solo di mero risanamento edilizio e ristrutturativi ma funzionale alla conservazione e riqualificazione urbana, riveste particolare importanza la conservazione o nuova dotazione di spazi pubblici, servizi, infrastrutture e attrezzature collettive: si tratta della dotazione di standard urbanistici nel piano di recupero.

Come noto il D.M. n. 1444/1968 disciplina, secondo un criterio *quantitativo*, per ogni zona omogenea, i rapporti tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

La verifica degli standard, prevista come obbligatoria in sede di formazione di qualsiasi strumento urbanistico generale ed attuativo, dall’art 41 quinquies legge 17

⁷² Cfr T.A.R. TOSCANA, Sez. I, 18 luglio 2003, n. 2831 in F.A., T.A.R., 7-8, 2003, 2256. Il giudice amministrativo ritiene che il piano di recupero sia per sua natura finalizzato ad organizzare razionalmente ed esteticamente il patrimonio edilizio esistente, eliminando situazioni di degrado e di disarmonia: pertanto può tradursi in interventi edilizi diretti, di volta in volta, alla conservazione, al risanamento alla ricostruzione o comunque ad una migliore utilizzazione di un preesistente immobile e può consistere in sole opere di manutenzione ordinaria e straordinaria o di restauro, in opere di ristrutturazione più o meno ampia, sino a giungere ad un recupero cosiddetto pesante, costituito dalla demolizione e ricostruzione di un edificio: ne consegue che dette opere di ristrutturazione possono legittimamente tradursi, ancorché entro certi limiti, in un organismo che per consistenza e caratteristiche tipologiche rechi connotazioni di novità rispetto all’edificio preesistente

⁷³ In giurisprudenza si è ammesso che tale unità minima possa essere costituita anche da appositi immobili, singolarmente considerati, mediante puntuali azioni ai fini di una loro migliore utilizzazione come pure è ammesso che il recupero sia diretto anche ad interventi minori, rispetto ad opere di vero e proprio generale consolidamento statico, perché finalizzate alla conservazione, al risanamento e alla migliore utilizzazione dell’immobile. In dottrina CHERICHETTI A., cit, 66

agosto n 1150 e dal D.M. 1 aprile 1968, deve essere compiuta anche con riguardo al piano di recupero edilizio ed urbanistico, equiparato, ai sensi dell'art. 28 l n 457/1978 al piano particolareggiato⁷⁴.

La necessità di tale verifica è stata esclusa dalla giurisprudenza solo nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico generale verificarsi come soddisfatti, in modo attuale, i rapporti quantitativi tra spazi destinati ad uso pubblico e collettivo: in sostanza si tratta dei casi in cui sussistano già nel territorio gli spazi pubblici e collettivi necessari per coprire il fabbisogno determinato dal maggior peso insediativo che prevede lo strumento urbanistico generale e si deve realizzare con lo strumento attuativo⁷⁵

E' stato osservato che la verifica della dotazione standard nel piano di recupero non costituisce una duplicazione delle previsioni a tal riguardo già formulate con lo strumento urbanistico comunale in quanto assolve a due fondamentali funzioni: in primo luogo consente di adeguare le generali previsioni di servizi pubblici e attività collettive del piano regolatore al reale sviluppo insediativo contemplato nello strumento attuativo; in secondo luogo ha la funzione di verificare la concreta

⁷⁴ A tale riguardo vedi T.A.R. Lazio, Sez II bis, 28 novembre 2006, Sent. n 13345 in F.A., T.A.R., IX, pag 3540 che, in materia di valutazione di standard del piano di recupero, ha chiarito che il D.M 2 aprile 1968 n. 1444, nel disciplinare la materia degli standards a livello comunale, prevede che negli strumenti urbanistici sia assicurata una dotazione globale minima , inderogabile , di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico, rapportata all'entità degli insediamenti residenziali, rimettendo alla potestà discrezionale dell'amministrazione, in relazione alle effettive esigenze locali, di derogare ai parametri interni di distribuzione della stessa dotazione fra quattro categorie di opere (Cfr Cons. St., sez IV, 9 aprile 1984 n. 226, in Giur.it.,1984,III,1,436); nell'ipotesi in questione, relativa ad un piano di recupero, il giudice amministrativo ha ritenuto che, non ricorrendo le condizioni in base alle quali il Comune di Roma avrebbe potuto destinare a spazi pubblici quantitativi inferiori a quelli minimi previsti dalla legge, non è consentito parlare di violazione della vigente normativa e di illegittimo ampliamento delle aree da destinare a fini pubblici ovvero di sovradimensionamento degli standards all'uopo previsti.

⁷⁵ T.A.R. LIGURIA, Genova, 2.2.1985 sent. n 31 in CHERICHETTI A., cit, 66

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che in caso di piano di recupero relativo ad un solo edificio la dotazione di standard vada calcolata sull'intera volumetria dell'immobile da recuperare (Con. St., Sez IV, 14 ottobre 2005, sent. 5724 in F.A., ,Cons.St., IX, 2901.

fattibilità di tal previsioni, anche in relazione alla limitata vigenza temporale dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio sancita dall'art 9 D.P.R n 327/2001

La determinazione quantitativa degli standard è stata oggetto di critiche in quanto si è osservato che gli standard quantitativi sono rimasti sostanzialmente inattuati con il risultato che si realizza, tramite la riserva di tali aree ad finalità di interesse generale, un ulteriore consumo del bene territorio a causa di aree che poi spesso divengono degradate in mancanza della realizzazione delle opere di urbanizzazione in esse previste per la cronica mancanza di risorse finanziarie della Pubblica Amministrazione.

Per tale motivo alcune legislazioni regionali (basti pensare al piano di servizi configurato dalla legge n 12/2005 della Regione Lombardia) si stanno orientando verso degli standard urbanistici di natura “*qualitativa*” (o prestazionale) prevedendo che la prestazione dei servizi ritenuti necessari dallo strumento urbanistico comunale possa avvenire anche in concreto, senza connessione con le aree o immobili, e con il concorso di soggetti privati. E' stato sottolineato che , a prescindere dalla previsione di standard quantitativi o qualitativi, sia ancora irrisolto il problema di garantire a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale la soglia minima di “dotazioni territoriali” , un problema di esclusiva competenza statale in quanto afferente ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, oggetto di potestà legislativa esclusiva statale⁷⁶.

⁷⁶ ASSINI N, MANTINI P.L, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, 41-42,

L'esigenza di passare da degli standard quantitativi a degli standard qualitativi è stata avvertita dalla dottrina (Portaluri) come necessario presupposto per “assicurare il passaggio da una infrastrutturazione virtuale ad una attrezzatura reale del territorio.

La previsione di standard qualitativi è contenuta nel progetto di legge n 153 approvato il 28 giugno 2005 dalla Camera recante “*Principi in materia di governo del territorio*” che ha costituito il più avanzato tentativo di riforma della legge urbanistica 17 agosto 1942, n 1150.

Il progetto di legge prevedeva che spettasse al piano urbanistico: a) documentare lo stato dei servizi esistenti in base ai parametri da utilizzare ;b) precisare le scelte relative alla politica dei servizi; c) garantire la dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale; al fine di garantire la prestazione di tali servizi l'art. 8 del disegno di legge prevede dei “*piani convenzionali stipulati con soggetti privati e accordi di programma*”che favoriscano il recupero delle dotazioni territoriali.

2.4. FUNZIONI E TIPOLOGIE DI CONVENZIONAMENTO

La dottrina ha messo in risalto il ruolo che il legislatore ha inteso attribuire all'iniziativa privata nella diversa tipologia degli interventi di recupero che si esprime in maniera più significativa nel regime di convenzionamento pubblico-privato in diverse forme e tipologie⁷⁷. Si è così dato spazio a diverse forme di edilizia convenzionata, che hanno la funzione di concretizzare fasi e procedimenti di collaborazione e cooperazione del privato alla finalità del controllo pubblico del patrimonio edilizio esistente.⁷⁸

I modelli legislativi delle convenzioni per il recupero sono previsti dalla l. n. 457/1978, con le modifiche introdotte dagli artt. 13 e 14 della L. 18 febbraio 1992, n. 179.

La dottrina distingue tra moduli convenzionali, disciplinanti il momento dell'esecuzione e moduli convenzionali che invece sono funzionali alla formazione della disciplina di recupero⁷⁹: tra convenzioni per l'attuazione del piano di recupero e convenzioni per la formulazione del piano di recupero.

Per quanto concerne le convenzioni attuative del piano di recupero⁸⁰ l'art 28 l. n. 457/1978 prevede che i piani di recupero sono attuabili dai proprietari o dai comuni, i quali intervengono direttamente o tramite convenzione con i proprietari stessi nei seguenti casi: a) per gli interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio e con interventi diretti solo per quelli di interesse pubblico; b) per l'adeguamento delle urbanizzazioni; c) per gli interventi da attuare mediante cessione volontaria, espropriazione od occupazione temporanea (previa diffida nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento, in caso di

⁷⁷ CROSETTI A, cit, 946

⁷⁸ Cfr CROSETTI A, cit, 946, URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 212ss, CHIERICHETTI A.,cit, 157ss; SANTIAPICHI X, *L'intervento del privato nella pianificazione urbanistica*, ,26ss

⁷⁹ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 213

⁸⁰ Cfr URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 213 e CHIERICHETTI A, cit, 160

inerzia dei medesimi, o in sostituzione degli stessi in ipotesi di interventi assistiti da contributo).

Costituisce una ipotesi di convenzione di attuazione del recupero la previsione di cui all'art 27, 4 comma l n 457/1978 secondo cui nelle aree individuate come zona di recupero ma non assoggettate al piano di recupero, ove gli strumenti urbanistici generali subordinino il rilascio della concessione alla formazione degli strumenti attuativi, ovvero nell'ambito delle zone destinate a servizi i cui vincoli risultano scaduti, sono sempre consentiti, in attesa di tali strumenti urbanistici attuativi, gli interventi previsti dalle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'[art. 31](#) che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Il dettato normativo prosegue ammettendo gli interventi di ristrutturazione edilizia che riguardino globalmente uno o più edifici, anche se modificano fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il concessionario si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni. Si tratta in sostanza di una ipotesi di convenzione che rientra nell'ambito più generale dell'edilizia convenzionata disciplinata dall'art. 7 della legge n 10/1977 . L'accordo avrà soprattutto come oggetto i prezzi di vendita ed i canoni di locazione dell'immobile da recuperare, con un conseguente sgravio degli oneri di urbanizzazione, per farne così rientrare e bilanciare i costi sociali dell'operazione.⁸¹

Un'ulteriore fattispecie è disciplinata dal terzo comma dell'art. 32 il quale prevede che il rilascio della concessione edilizia , nei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti, possa venire subordinato alla stipulazione di una convenzione attraverso la quale i proprietari assumano l'impegno per sé e per i loro aventi causa , di affidare in locazione una quota delle abitazioni recuperate a soggetti appartenenti a categorie indicate dal comune, concordando con quest'ultimo il canone e assicurando ai precedenti occupanti la priorità.⁸²

⁸¹ CROSETTI A, cit, 947

⁸² In merito a i limiti alla facoltà del Comune di condizionare la validità della concessione al riconoscimento di un diritto di prelazione a favore del conduttore la giurisprudenza ha ritenuto che il

E' stato osservato che la principale connotazione dei moduli convenzionali esecutivi di piani di recupero urbanistico ed edilizio è costituita, in quanto le norme sono assai carenti di indicazioni, dalla marcata sfera di autonomia consentita alle parti nella regolazione del rapporto cui si accompagna la varietà delle soluzioni, dei soggetti potenzialmente coinvolti oltre che dei sistemi di finanziamento sia pubblici che privati⁸³.

Differenti finalità sono invece proprie alla convenzione stipulata tra l'amministrazione comunale e privati in seguito al recepimento della proposta di piano di recupero di iniziativa privata ai sensi dell'art. 30 L 457/1978. Qui si tratta infatti di convenzione pubblico-privato relativa alla ideazione del piano di recupero che richiama la convenzione di lottizzazione in quanto, similmente a quest'ultima, la norma dispone che la proposta dei proprietari sia adottata con deliberazione del consiglio unitamente alla convenzione contenente le previsioni stabilite dall'art 28 della L 457/1978. A tale proposito è stato rilevato che la distinzione tra i due istituti debba essere ricercata nella loro diversa funzione che, nel caso della convenzione di cui all'art 30 L 457/1978 è relativa non alla semplice attuazione del piano, come nella convenzione di lottizzazione, ma al recupero edilizio e alla ristrutturazione edilizia⁸⁴.

comune possa sottoporre il rilascio del titolo abilitativo alla stipula della suddetta convenzione solo per una quota delle abitazioni recuperate e non per la totalità Cfr TAR LOMBARDIA, Brescia, 3.12.1988, n 953 citata in CHIERICHETTI A, cit, 162

⁸³ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 214

⁸⁴ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 214

2.5. LA NATURA E I CARATTERI DEL PIANO DI RECUPERO

La natura del Piano di recupero è stato a lungo dibattuta in dottrina ed in giurisprudenza senza pervenire a soluzioni univoche. E' in particolare controversa la collocazione del piano di recupero nell'ambito della pianificazione urbanistica. Ci si domanda se il piano di recupero possa consentire trasformazioni non ammissibili secondo le determinazioni sostanziali poste in essere con gli strumenti generali e quale ruolo possa essergli attribuito nel sistema pianificatorio soprattutto in relazione al piano particolareggiato.

La giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso di escludere di poter ricollegare al piano di recupero un "regime di recupero" che consenta trasformazioni non previste dallo strumento urbanistico generale. In particolare, secondo l'inquadramento dato dal Consiglio di Stato⁸⁵, la pianificazione urbanistica si estrinseca in strumenti a destinazione indifferenziata (piani particolareggiati, piani di lottizzazione convenzionata) e piani speciali (e tra questi i piani di ricostruzione, i piani per l'edilizia economico popolare ed i piani di recupero) che si "contraddistinguono da quelli comuni per lo scopo e, in genere, perché strumento di una più incisiva azione diretta della pubblica autorità. La dottrina maggioritaria è in linea con tale orientamento giurisprudenziale sostenendo in genere la subordinazione del piano di recupero allo strumento urbanistico generale, pur riconoscendogli una specialità che gli deriva dalla particolare funzione svolta. Nell'ambito di tale opinione vi è poi chi puntualizza che il piano di recupero, pur non potendo derogare allo strumento urbanistico generale, possa prevedere all'ulteriore sviluppo e

⁸⁵ Cfr Cons. St., Sez IV, 20-11-1989, n 749, in Riv. Giur. Urb, 1990, 201 ss annotate da BORRELLA, *Il piano di recupero deve rispettare il piano regolatore generale*, 205ss. Nel senso della natura di strumento di pianificazione attuativa del piano di recupero e del correlato obbligo di rispettare le previsioni del piano regolatore generale anche T.A.R, VENETO, Sez I, 4 aprile 2002, n 1240 in F.A, T.A.R, 4,2002, 1204

puntualizzazione delle previsioni del piano generale giungendo ad integrare la normativa dello strumento urbanistico generale⁸⁶.

Occorre osservare che comunque sono ridimensionati i termini del principio di gerarchia nella pianificazione urbanistica e della subordinazione dei piani attuativi allo strumento urbanistico generale, in virtù della previsioni di cui all'art. 24 e 25 legge n 47/1985. L'art. 24 infatti esclude l'approvazione regionale in caso di strumenti attuativi in aree non considerate di interesse regionale dalla regione che deve prevedere per tali piani adeguate forme di semplificazione delle procedure di approvazione. L'art. 25 invece contempla la generale possibilità di piani attuativi in variante al piano regolatore.

L'inquadramento del piano di recupero nell'ambito dei piani urbanistici pare essere confermata dalla previsione della convertibilità in piani di recupero dei piani particolareggiati e dei piani di edilizia economica e popolare, approvati prima della legge n 457 e finalizzati al risanamento dell'esistente, che pare presupporre l'identità dei loro contenuti essenziali⁸⁷. Vi è poi chi, partendo dal dato della limitatezza temporale del vincolo di assoggettamento al piano di recupero (art. 28, 3 comma), ne ha desunto un ruolo in un certo senso minore di essi rispetto ai piani attuativi⁸⁸. Il precetto della prevalenza dei contenuti pianificatori generali avrebbe infatti un contenuto non statico passivo, ma dinamico evolutivo tale da consentire un più agile e snello adeguamento alle funzioni di recupero⁸⁹. Altri autori invece hanno fatto

⁸⁶ CROSETTI A, cit, 944. In tal senso anche T.A.R CALABRIA, 6 marzo 2003, n 537 in F.A, T.A.R, 3, 2003, 1083, secondo cui , stante la natura esecutiva delle disposizioni poste dai piani attuativi (nel caso di specie: piano di recupero) questi possono solo integrare e specificare, non derogare, le previsioni contenute nei Piani generali (nel caso di specie: Piano Regolatore Generale), quali norme di grado superiore; pertanto, le lacune presenti nel piano di recupero, quanto al trattamento di determinate componenti dell'immobile da realizzare, non possono che essere colmate facendo applicazione della pertinente e sovraordinata disciplina posta dal P.R.G

⁸⁷ AMOROSINO S, *Il piano di recupero nel "sistema" dei piani urbanistici*, in Riv. giur.ed., 1990, II. 239ss

⁸⁸ FLORIDIA, *Il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico*, in ASSINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1991, 395

⁸⁹ CROSETTI A, cit, 944. In questo senso anche ASSINI N, MANTINI P, cit, 596 secondo cui la decisione di interporre il piano di recupero tra lo strumento urbanistico generale e i provvedimenti concessori, sembra esprimere, più che una stabile scelta di metodo sul governo del territorio (come

notare che l'ispirazione generale della legge (in particolare art. 28, 1 comma: “i piani di recupero prevedono la disciplina per il recupero) porterebbe quasi ad assumere agli stessi una valenza autonoma in ragione della quale il concetto di prevalenza espresso dall'art 31 dei piani di recupero sullo strumento urbanistico non dovrebbe essere inteso come disposizione di raccordo ma quale espressione di potere operare in variante allo strumento urbanistico qualora il piano di recupero non sia coerente con il piano urbanistico.⁹⁰

accade per i piani particolareggiati), un'operazione al servizio contingente di uno specifico indirizzo programmatico dell'amministrazione, destinato a venir meno ove l'attuazione di tale indirizzo finisca, per il decorso del tempo, per apparire non più credibile.

⁹⁰ MARENGHI E.M, *Il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, Milano, 1982. 51ss (Nella collana *Territorio e casa* , diretta da A. Predieri) , citato in CROSETTI A, cit, 944

2.6. PIANO DI RECUPERO E PIANIFICAZIONE ATTUATIVA

Altrettanto controversi sono i rapporti tra piano di recupero e piano particolareggiato.

L'equiparazione tra piano particolareggiato e piano di recupero è fondata dalla dottrina sostanzialmente su due considerazioni : la prima è relativa al richiamo normativo di cui all' art. 28, comma 4, l n 457/1978 il quale prevede che si applicano ai piani di recupero le disposizioni previste per i piani particolareggiati; la seconda invece, rileva che il piano di recupero, è uno strumento di natura essenzialmente esecutivo allo stesso modo del piano particolareggiato.⁹¹ Si tratta di motivazioni che sono state oggetto di critica da parte di chi invece ha sostenuto che il piano di recupero costituisca invece un *tertium genus* tra piano regolatore e piano particolareggiato. Tale orientamento ha sottolineato la disomogeneità tra piano di recupero e piano particolareggiato in ordine al procedimento, al contenuto e alla funzione dei due strumenti pianificatori⁹². In merito al procedimento si è rilevato che mentre il piano di recupero costituisce esercizio di funzione esclusivamente comunale, il piano particolareggiato rappresenta, generalmente l'espressione di una competenza concorrente tra comune e regione. Il contenuto del piano di recupero è poi diverso da quello del piano particolareggiato : il primo contiene disposizioni immediatamente operative (unità minime di intervento, disciplina per il recupero

⁹¹ Tali considerazioni sono oggetto di critica da parte di PERONGINI S, cit,263.

⁹² In questo senso PERONGINI S., cit., 264ss e LEONDINI G., cit, 288ss. In tal senso anche Cons. St., Sez. IV, 5 marzo 2008, n 922 in F.A, C.d.S., 3, 2008,797 secondo cui il piano di recupero costituisce uno strumento urbanistico sostanzialmente attuativo delle scelte urbanistiche contenute nel piano regolatore generale, ed è quindi equivalente al piano particolareggiato, dal quale si differenzia in quanto finalizzato non alla complessiva trasformazione del territorio ma alla conservazione ricostruzione e migliore utilizzazione del patrimonio esistente, con la conseguenza che in sede di sua modifica non possono essere introdotti vincoli nuovi ed ulteriori rispetto a quelli già fissati dallo strumento urbanistico generale in vigore, neppure quando tale modifica trova la sua giustificazione in una richiesta del privato.

degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree) e cioè prescrizioni tecniche immediatamente efficaci per il recupero con le quali si stabilisce l'identità del soggetto abilitato ad intervenire, le modalità e i tempi della trasformazione; il secondo contiene invece previsioni per attività eventuali di carattere non operativo quali le reti stradali, i principali dati altimetrici di ciascuna zona, gli spazi riservati ad opere o impianti di interesse pubblico, disposizioni che comunque non sono immediatamente operative ma troveranno applicazione solo nel caso di edificazione.

Viene poi evidenziata la diversità funzionale tra piano particolareggiato e piano di recupero:

mentre il piano particolareggiato ha lo scopo di stabilire nel dettaglio l'assetto di una determinata parte del territorio comunale e quindi, dare attuazione concreta al piano regolatore, il piano di recupero esprime invece l'interesse al ripristino e al riutilizzo del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, concorrendo a determinare l'assetto del territorio attraverso una categoria di intervento particolare e speciale. Il piano di recupero è quindi un *piano attuativo funzionale* la cui finalità più immediata appare quella di realizzare la funzione di recupero, piuttosto che applicare le prescrizioni del piano in modo che sono attenuati i vincoli di gerarchia rispetto allo strumento generale⁹³. Si è evidenziato che tale interesse al recupero renderebbe poi il piano di recupero un istituto unitario, senza attribuire alla possibile diversità degli interventi realizzabili per suo tramite alcuna rilevanza, né al fine di un'eventuale diversificazione del procedimento di formazione, né allo scopo di stabilire una qualche diversità di effetti giuridici. Così sussistendo i requisiti di degrado, stante la genericità degli interventi previsti dall'art. 31, il legislatore avrebbe attribuito all'amministrazione un'ampia discrezionalità al riguardo, che mal si concilierebbe con la rigida predeterminazione di tassative ipotesi di intervento. In sostanza dunque

⁹³ URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, Torino, 2004, 163ss. Nella pianificazione funzionale dall'ordinato e generale sviluppo del territorio proprio del piano regolatore a contenuto indifferenziato, si passa alla selezione mirata delle possibilità e delle qualità dello sviluppo di una determinata parte del territorio. La funzione di tali piani non è soltanto quella di conformazione della proprietà, ma soprattutto di gestione, da parte dell'amministrazione, delle trasformazioni del territorio previste.

il piano di recupero costituirebbe un tipo a sé di atto amministrativo, la cui sostanziale unità non potrebbe essere intaccata dalla varietà dei contenuti concreti che questo può assumere. A seconda dei casi quindi il piano di recupero può quindi realizzare un recupero edilizio o urbanistico pur mantenendo la sua unità.

2.7. IL PIANO DI RECUPERO E GLI ALTRI STRUMENTI DI ASSETTO TERRITORIALE: IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI ATTUAZIONE

Il legislatore ha provveduto a coordinare gli interventi di recupero con la disciplina prevista dall'art. 13 della l. 28-1-1977, n. 10, concernente i programmi pluriennali di attuazione. Con tale istituto venne riconosciuta piena legittimità alla programmazione temporale dell'attuazione degli interventi previsti nello strumento urbanistico. Il primo comma del citato articolo prevedeva che l'attuazione degli strumenti urbanistici avvenisse sulla base di programmi pluriennali che delimitano le aree e le zone nelle quali debbano realizzarsi le previsioni di detti strumenti con riferimento ad un arco temporale non inferiore a tre e non superiore a cinque anni. Coerentemente con tale impostazione, mentre il 4 comma vietava la realizzazione di interventi edilizi ed urbanistici in zone "esterne" al programma adottato dal comune (fatte salve le eccezioni di cui all'art. 9), il 5 comma imponeva al privato l'obbligo di richiedere la concessione nelle aree incluse, pena l'esproprio da parte del comune. Veniva in questo modo prevista un'apposita disciplina di "temporalizzazione" delle trasformazioni urbanistiche previste nel piano regolatore. Si voleva in questo modo realizzare l'armonica ed effettiva attuazione, programmata e temporalizzata delle destinazioni d'uso indicate dal piano regolatore generale da parte della mano pubblica, evitando il rischio che al momento dell'attuazione delle prescrizioni urbanistiche del piano regolatore se ne realizzassero solo alcune (quelle relative all'edilizia ad uso privato) a scapito di altre (quelle relative ai servizi pubblici)⁹⁴. Vi è chi ha qualificato il programma pluriennale di attuazione come un "piano bilancio" nato dall'esigenza di coordinare la politica urbanistica con l'effettiva capacità di spesa dell'ente pubblico: evitare che di nuovo si consentissero, strade senza case e case senza strade⁹⁵. La struttura del programma deve quindi dipendere da uno stretto

⁹⁴ URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 153.

⁹⁵ Cfr TIRRELI citato in ASSINI N, MANTINI P, cit, 540

collegamento con gli obiettivi di sviluppo economico e sociale e soprattutto con le reali disponibilità finanziarie e le relative previsioni di spesa.⁹⁶

L'art 32 della legge n 457 prevede un raccordo con il programma pluriennale di attuazione disponendo che: a) gli interventi sul patrimonio edilizio esistente inclusi negli specifici piani di recupero vanno integrati nei programmi pluriennali di attuazione (art. 32, prima parte) ; b) gli interventi non compresi nei piani possono essere inseriti nei citati programmi (art. 32 seconda parte). La “ratio” di tali disposizioni è quella di coordinare il piano di recupero, come strumento urbanistico attrattivo allo stesso livello del programma, con il piano pluriennale , al fine di evitare sfasature e conflitti tra le reciproche disposizioni. Tale finalità viene realizzata anche attraverso la previsione di cui al secondo comma dello stesso articolo secondo cui “*. Nel formulare i programmi pluriennali di attuazione, i comuni sono tenuti a stimare la quota presumibile degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e valutarne la incidenza ai fini della determinazione delle nuove costruzioni previste nei programmi stessi*”.

La dottrina ha evidenziato come il principio di coordinamento temporale degli interventi previsti nei piani di recupero con i programmi pluriennali di attuazioni sia stato però dequotato dalle successive modifiche normative.⁹⁷In un primo tempo con l'art 6, 3 comma , lett. a, l n 94/1982⁹⁸ sono stati esclusi dalla disciplina del programma pluriennale di attuazione tutti quegli interventi che rientrano nelle categorie da b a d dell'art. 31 della legge n 457 (in tal modo era da ritenersi sganciata dalla previa o contemporanea approvazione di programmi pluriennali di attuazione, l'approvazione di piani di recupero che prevedessero fino alla riqualificazione edilizia) . L'art. 13, l n 179/1992 ha poi previsto che “ la diffida (nei confronti dei proprietari che non procedano alle opere previste dal piano) può essere effettuata anche prima della decorrenza del termine di scadenza del programma pluriennale di attuazione nel quale il piano di recupero sia stato eventualmente inserito”.

⁹⁶ ASSINI N, MANTINI P, cit, 540

⁹⁷ MIGLIARESE F, cit, 170

⁹⁸ Sulle modifiche normative di cui alla legge n 94 del 1982 si veda ASSINI N, MANTINI P, cit, 540ss

Il tema dei rapporti tra piano di recupero e programma pluriennale di attuazione ha perso di importanza con la complessiva riforma dell'istituto realizzata con l'art. 20, L. 30 aprile 1999, n 136 che ne ha rivisto i caratteri essenziali , sotto il profilo della funzione e del regime delle aree⁹⁹. La necessità di una riforma era determinata dal bilancio piuttosto deludente dell'uso del programma pluriennale di attuazione che, avulso dalle reali capacità finanziarie dell'amministrazione comunale, non ha mai assunto i connotati di strumento operativo funzionale alla graduazione temporale degli interventi in modo che i comuni, a causa della mancanza di fondi, tendono, di fatto ad inserire all'interno dei programmi pluriennali di attuazione, gli interventi richiesti dai proprietari, il cui interesse è soprattutto quello di confermare le posizioni di rendita acquisite in base alle previsioni del piano regolatore.

Il legislatore ha quindi previsto delle indicazioni di principio in merito al “nuovo” programma di attuazione , da recepire nella legislazione regionale facendo salve , fino all'emanazione della normativa regionale di dettaglio, le disposizioni regionali e nazionali previgenti, compresa quella dell'obbligatorietà del programma pluriennale di attuazione per i comuni con popolazione superiore ai 10000 abitanti. La normativa nazionale di principio da un lato prevede che nel programma pluriennale, da coordinare con il programma triennale dei lavori pubblici, siano inclusi soltanto nuovi insediamenti o rilevanti ristrutturazioni urbanistiche assoggettate a pianificazione attuativa , individuati territorialmente in modo univoco, d'altro lato si prevede che l'obbligatorietà delle trasformazioni non sia un effetto automatico derivante dalla inclusione nel programma pluriennale di attuazione, come nella precedente disciplina, ma sia correlata a “ effettive esigenze di sviluppo e di trasformazione degli aggregati urbani”.

La riforma del 1999 non ha comunque comportato un più ampio uso dell'istituto in esame che, anzi, è stato di fatto ignorato dalle leggi regionali successive alla legge n 136/1999.

⁹⁹ In merito a tale riforma ASSINI N, MANTINI P, cit, 540ss e URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI, cit, 155

2.8. L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DI RECUPERO. INIZIATIVA PUBBLICA E PRIVATA

Uno degli aspetti che maggiormente differenziano il piano particolareggiato dal piano di recupero è costituito dalle modalità di attuazione: mentre il piano particolareggiato è realizzato esclusivamente dalla pubblica amministrazione, nel piano di recupero, invece, l'attuazione è ripartita tra mano pubblica e mano privata secondo una divisione dei compiti che si correla ai diversi oggetti di intervento¹⁰⁰.

Ai sensi del 5 comma dell'art. 28, così come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge n 179 del 1992¹⁰¹, i piani di recupero possono essere attuati: a) dai proprietari singoli o riuniti in consorzio o dalle cooperative edilizie di cui siano soci, dalle imprese di costruzione o dalle cooperative edilizie cui i proprie tari o i soci abbiano conferito il mandato all'esecuzione delle opere, dai condomini o loro consorzi, dai consorzi fra i primi ed i secondi, nonché dagli I.A.C.P o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro associazioni temporanee o consorzi e da cooperative o loro consorzi, b) dai comuni, direttamente ovvero mediante apposite convenzioni

¹⁰⁰ MIGLIARESE F, cit, 171

¹⁰¹ Ai sensi dell'art 28, 5 comma 1 n 457/1978 : ...5. *I piani di recupero sono attuati: a) dai proprietari singoli o riuniti in consorzio o dalle cooperative edilizie di cui siano soci, dalle imprese di costruzione o dalle cooperative edilizie cui i proprie tari o i soci abbiano conferito il mandato all'esecuzione delle opere, dai condomini o loro consorzi, dai consorzi fra i primi ed i secondi, nonché dagli I.A.C.P o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro associazioni temporanee o consorzi e da cooperative o loro consorzi; b) dai comuni, direttamente ovvero mediante apposite convenzioni con i soggetti di cui alla lettera a) nei seguenti casi:*

1) per gli interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente nonché, limitatamente agli interventi di rilevante interesse pubblico, con interventi diretti;
2) per l'adeguamento delle urbanizzazioni;
3) per gli interventi da attuare, mediante cessione volontaria, espropriazione od occupazione temporanea, previa diffida nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento, in caso di inerzia dei medesimi, o in sostituzione dei medesimi nell'ipotesi di interventi assistiti da contributo. La

con i soggetti di cui alla lettera a). Gli interventi sono realizzati dal comune nei seguenti casi¹⁰²: 1) per gli interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente nonché, limitatamente agli interventi di rilevante interesse pubblico¹⁰³, con interventi diretti; 2) per l'adeguamento delle urbanizzazioni¹⁰⁴; 3) per gli interventi da attuare, mediante cessione volontaria, espropriazione od occupazione temporanea, previa diffida nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento, in caso di inerzia dei medesimi, o in sostituzione dei medesimi nell'ipotesi di interventi assistiti da contributo.

In ordine agli interventi di spettanza del comune, l'art 13 della legge n 179/1992, ha generalizzato la possibilità che i comuni operino mediante convenzioni con la gamma di soggetti dell'azione attuativa privata¹⁰⁵.

Alla amministrazione comunale sono riservati i poteri sostitutivi in caso di prolungata inerzia dei privati per gli interventi da attuare mediante esproprio o occupazione temporanea. In tali ipotesi l'esproprio potrà avvenire solo in seguito alla diffida¹⁰⁶ con la quale l'amministrazione comunale abbia messo in mora i proprietari

diffida può essere effettuata anche prima della decorrenza del termine di scadenza del programma pluriennale

¹⁰² Cfr ex multis MIGLIARESE F., cit, 171; URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 171ss; CHIERICHETTI A. cit, 162ss; CROSETTI A, cit, 945ss, PERONGINI S, cit, 272ss, MENGOLI G. C, cit, 369ss

¹⁰³ A tal proposito il T.A.R CALABRIA, Catanzaro, 15.1.1996, n 54 citata in CHIERICHETTI A, cit, 163 ha ritenuto che l'attuazione diretta del piano di recupero da parte del Comune deve ritenersi legittima non solo in caso di inerzia dei privati proprietari, ma anche nel caso in cui l'intervento sia preordinato alla realizzazione di un'opera pubblica, la quale configuri per definizione un intervento di rilevante e preminente interesse pubblico

¹⁰⁴ Cfr. CROSETTI A, cit, 946ss secondo cui con tale espressione il legislatore ha voluto indicare quelle aree in cui le condizioni di degrado sotto l'aspetto dei servizi urbanizzativi non raggiungono i livelli obbligatori previsti dalla normativa della legge n 10 del 1977

¹⁰⁵ MIGLIARESE F, cit, 171

¹⁰⁶ Riguardo l'attuazione da parte del comune la giurisprudenza ha rilevato che ai sensi dell'art. 28, 5 comma l n 457/1978, per gli interventi da attuare mediante esproprio, devono provvedere alla previa diffida nei confronti dei proprietari delle aree interessate a procedere alle opere di recupero entro un termine prefissato dallo stesso comune

delle unità minime di intervento rimasti inoperosi a dare corso alle opere previste dal piano di recupero.

L'art 13 della legge 179/1992 ha fatto venire meno il divieto di intimare la diffida prima che sia decorso il termine di scadenza del programma pluriennale di attuazione nel quale ogni piano di recupero viene incluso.

E' stato evidenziato come dall'approvazione del piano, derivi un obbligo di fare, per soggetti specificamente individuati, dovendo, i piani di recupero, essere attuati o dai proprietari, singoli o riuniti in consorzio o dai comuni. Da tale obbligo si è desunto che i piani di recupero hanno i connotati essenziali degli ordini e comportano la costituzione di un onere reale a carico del soggetto legato da un rapporto di proprietà con l'immobile ¹⁰⁷.

Particolare attenzione è stata posta in merito alla disposizione normativa secondo cui l'amministrazione stessa si può sostituire ai privati, con occupazione temporanea e diritto di rivalsa nei confronti di questi delle spese sostenute provvedendo all'esecuzione delle opere previste dal piano di recupero. In tal modo il legislatore ha voluto conferire al piano di recupero non solo il carattere della esecutività ma anche quello della esecutorietà¹⁰⁸ che gli deriva dalla possibilità per il Comune di sostituirsi al soggetto che, secondo uno sviluppo fisiologico del rapporto avrebbe dovuto adempiere agli obblighi ad esso derivanti¹⁰⁹.

La dottrina desume dalla esecutorietà del piano di recupero che non si tratti solo di un "piano-programma" di contenuto complesso ma anche di un piano attuativo, contenendo, in previsioni specifiche e puntali, l'indicazione delle forme, dei soggetti e dei tempi per realizzare quanto progettato¹¹⁰. Si tratterebbe infatti di un

¹⁰⁷ PERONGINI S, cit, ,275

¹⁰⁸ Come noto "l'esecutorietà" è costituita dal potere di realizzare unilateralmente, e se necessario coattivamente, le situazioni di vantaggio che col provvedimento nascono a favore dell'amministrazione.

¹⁰⁹

¹¹⁰ PERONGINI S, cit, 276ss. La giurisprudenza si è poi espressa nel senso che il piano di recupero dei centri storici non possa prevedere tutte le tipologie di intervento del piano di recupero ordinario. In tal senso CONS. ST., Sez. IV, 22 giugno 2000, n 3557, in F.A, C.d.S., 6, 2000, 2148 il quale ha ritenuto che l'intervento di ristrutturazione urbanistica di cui all'art. 31 lett. e) l 5 agosto 1978 n 457, che consiste nella sostituzione dell'esistente tessuto urbanistico edilizio con altro diverso

piano che non solo è programmatico, prevedendo un'articolata serie di interventi: i vari tipi di intervento previsti sui singoli immobili; le risorse pubbliche disponibili per l'attuazione del piano e i tempi della loro realizzazione ; le opere di competenza diretta del comune ; le opere di competenza dei privati ed i tempi per la progettazione; la presentazione della istanza di concessione e la esecuzione dei lavori¹¹¹.

mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale è sicuramente inibito nei centri storici sprovvisti di piano regolatore, a meno che gli stessi agglomerati, sprovvisti di valore storico, storico, artistico, in concreto non esistano più.

¹¹¹ CROSETTI A, cit, 944ss

2.9. IL PIANO DI RECUPERO E LA TUTELA DEI CENTRI STORICI

La dottrina ha evidenziato le peculiarità del piano di recupero avente ad oggetto i centri storici. Tali piani hanno infatti un fine soprattutto culturale ed umanistico e non si possono paragonare a dei piani particolareggiati i quali invece tengono conto della produzione, della economia, dei costi dei terreni.¹¹² E' stato osservato che nel centro storico " un progetto deve essere fatto su un'indagine storica ed urbanistica, considerando la realtà presente, e individuando nel tessuto urbano i beni culturali da conservare tra quelli di nessun interesse e che necessitano di solo risanamento igienico ed edilizio . Lo studio di un piano di recupero del centro storico comprende un'analisi storica, ambientale artistica, da affidare a persone competenti nelle più svariate branche".¹¹³ Si tratta quindi di un'attività complessa che richiede l'intervento di diverse professionalità.

Una prima problematica concerne la stessa identificazione del centro storico¹¹⁴. A tale riguardo si è sottolineato che l'assenza di criteri tecnici predeterminati e generali in grado di consentire una puntuale individuazione delle realtà urbane riconducibili a tale definizione, costituisce una caratteristica strutturale della stessa idea di centro storico: la definizione del centro storico è complessa perché non solo muta nel tempo ma è anche determinata dai nuovi fattori che caratterizzano lo sviluppo della città. In tale quadro la salvaguardia e tutela dei centri storici non può

¹¹² COLLARILE L. *Sul recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, in Riv.Giur.edil., 1979, Parte II, 122

¹¹³ DI STEFANO, *Il recupero dei valori*, Napoli, 1979, 133,134 citato in COLLARILE L, cit.,122.

¹¹⁴ In merito alla definizione del centro storico e alle diverse forme della sua tutela SCOCA F.G e D'ORSOGNA D, *Centri storici, problema irrisolto*, in Scritti in onore di A. Predieri, Milano, 1996 e in versione aggiornata in CAIA G e GHETTI G (a cura di) , *La tutela dei centri storici*, Torino, , 39ss, ivi, GRASSI S., *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici*, 137; D'ANGELO G, *Quadro dei soggetti e delle competenze in tema di intervento sui centri storici*, in CATTANEO S, *La questione dei centri storici, gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura, Atti del convegno di Caserta*, Milano,,47ss

essere il risultato di una normativa rigida e meramente vincolistica ma è necessario prevedere delle forme di tutela dinamica capace di governare il complesso rapporto sussistente tra il centro storico e i vari elementi del sistema città.¹¹⁵

La consapevolezza della peculiarità del centro storico e della esigenza di particolari forme per la sua tutela ha tardato ad affermarsi.

La legge 25 giugno 1865 n. 2359 prevedeva due tipi di piani edilizi: i piani regolatori ed i piani di ampliamento: i piani regolatori avevano la funzione di porre rimedio a situazioni critiche sotto il profilo della salute pubblica, oltre che di unificare l'Italia anche da un punto di vista infrastrutturale, con la realizzazione di un congruo insieme di vie di comunicazione; i piani di ampliamento, invece, avevano finalità più generali, che comprendevano anche il decoro e l'estetica degli abitati. Le maggiori città italiane subirono pesanti ristrutturazioni motivate talvolta da ragioni di risanamento igienico-sanitario (Napoli), talaltra da esigenze di modernizzazione (Roma). Tali ristrutturazioni si realizzarono con la tecnica del c.d. "sventramento" che, per ragioni di modernizzazione e razionalizzazione della città, stravolge il vecchio tessuto viario, preservando solo taluni monumenti, isolati dal contesto urbanistico nella considerazione della natura autonoma dell'opera d'arte, disgiunta dal contesto urbanistico in cui è inserita.¹¹⁶

Le prime forme di tutela del centro storico risalgono al 1939. La l. n. 1497/1939, relativa alla tutela delle bellezze naturali e la coeva l. n. 1089/1939, riferita invece alla tutela delle cose di interesse artistico hanno previsto una disciplina vincolistica che costituisce ancora oggi un punto di riferimento per i centri storici superando così la tecnica del c.d. sventramento. Tale normativa, sia pure con i limiti derivatigli dall'essere una tutela puntuale di singoli elementi meramente conservativa e non dinamica, ha avuto l'indubbio merito di garantire la prevalenza degli interessi storici ed artistici, connessi ai beni tutelati, sugli interessi oggetto della disciplina urbanistica.

A partire dalla metà degli anni '50 comincia però a maturare una nuova sensibilità diversa per i centri storici che esige un approccio nuovo rispetto al

¹¹⁵ GRASSI S, *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici*, cit, 138

¹¹⁶ SALVIA F., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2008, 146ss

precedente: nasce così il problema dei “centri storici”¹¹⁷ come esigenza di salvare un patrimonio urbanistico-edilizio irripetibile formatosi in gran parte in epoca preindustriale, gravemente minacciato. L’aspetto innovativo di tale impostazione è triplice¹¹⁸. Anzitutto perde consistenza la distinzione tra centri storici maggiori e minori con l’affermarsi di una concezione conservativa valida per tutti gli ambienti antichi. In secondo luogo si afferma l’idea che la tutela del centro storico non debba essere ricercata attraverso la conservazione di singole opere d’arte ma mediante la tutela dell’intero tessuto urbanistico. In terzo luogo i centri storici non solo sono concepiti come beni culturali da preservare ma anche come ambientali da rivitalizzare e funzionalizzare nel contesto della pianificazione urbanistica.

Tale nuova impostazione trova una sua prima applicazione normativa con la legge n 765/1967 la quale ha il merito di avere elevato per la prima volta i complessi urbanistici architettonici del passato (denominati centri storici) alla dignità di beni culturali urbanistici. Essa ha quindi previsto una tutela globale per tutti i centri storici, considerandoli un patrimonio culturale irripetibile per la Nazione da preservare e tutelare¹¹⁹. E’ fatto obbligo ai comuni (Consigli comunali) di provvedere alla perimetrazione del centro storico, secondo criteri appositamente stabiliti dalla autorità amministrativa. In secondo luogo è stato previsto il divieto assoluto di interventi edilizi nei centri storici nei casi in cui i comuni siano sprovvisti di strumento urbanistico. Da ultimo è stato imposto ai comuni di rispettare gli standard della zona A, in sede di formazione dei nuovi piani regolatori.

L’art. 17 della legge 6 agosto 1967 n 765 e il D.M. 2 aprile 1968, n 1444 nel definire il centro storico dal punto di vista urbanistico, hanno riguardo al loro valore culturale, riferendosi ad “*agglomerati urbani che rivestono carattere storico-artistico o di particolare pregio ambientale*” . Il D.m. 1444/1968 , nel classificare le

¹¹⁷ In riferimento al problema dei centri storici Cfr. SCOCA F, D’ORSOGNA D, *Centri storici, problema irrisolto*, in Scritti Predieri, II, Milano 1996, 1351 S.O 533/I e II; CAIA G, GHETTI G, *La tutela dei centri storici*, Torino, 1997 ; (a cura di) CATTANEO S, *La questione dei centri storici: gli strumenti normativi e di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, 3-5 novembre 1994, Milano, 1997 ; SALVIA F, cit, 146ss; URBANI P.,CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 258ss

¹¹⁸ SALVIA F, cit, 147, URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 259

¹¹⁹ SALVIA F, cit, 151

zone “A”, ha favorito una interpretazione estensiva del centro storico “urbanistico” precisando che la zona “A” non concerne solo l’agglomerato urbano di antica origine ma anche le “*aree circostanti che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche degli agglomerati stessi*”. In tal modo il centro storico è divenuto una zona urbanistica in senso proprio, coincidente con la zona “A”, individuata dal pianificatore con grande discrezionalità. Si perde così la specificità del centro storico e la sua tutela diviene uno dei tanti interessi oggetto di ponderazione nella scelta urbanistica¹²⁰. E’ stato osservato che la tutela urbanistica ha riprodotto gli stessi limiti di quella culturale basandosi anch’essa sulla previa individuazione di ambiti particolari cui riservare una disciplina vincolistica e conservativa¹²¹.

I limiti derivanti dalla tutela urbanistica affidata al piano regolatore hanno evidenziato la necessità di strumenti specifici di tutela del centro storico. In un primo momento, in mancanza di tali strumenti, si è tentato di utilizzare per la tutela del centro storico mezzi e previsioni dell’edilizia economico sociale: si cercò di applicare i piani di edilizia economica e popolare non solo alle zone di espansione ma anche al patrimonio edilizio esistente.¹²² La inadeguatezza di tale strumento ha poi portato a ricercare nuovi strumenti più mirati ed efficaci pur sempre nell’ambito della legislazione sulla edilizia residenziale. Il piano di recupero è divenuto quindi strumento principe di tutela dei centri storici anche se la legge che ha previsto tale istituto, L n 457/1978, non si occupa specificatamente dei centri storici: non si distingue infatti gli interventi di recupero del centro storico da tutti gli altri. E’ comunque evidente che, dato che il piano di recupero ha ad oggetto zone con degrado edilizio ed urbanistico, il centro storico costituisce un ambito tipico di tale legislazione.

I maggiori limiti di tale strumento derivano dal fatto che il piano di recupero, pur potendo in astratto prevedere degli interventi di ristrutturazione urbanistica,

¹²⁰ SCOCA F, D’ORSOGNA D, *Centri storici, problema irrisolto*, in Scritti Predieri, II, Milano 1996, 1358

¹²¹ SCOCA F, D’ORSOGNA D, *Centri storici, problema irrisolto*, in Scritti Predieri, II, Milano 1996, 1359

¹²² Su tale questione cfr MORBIDELLI, *I piani di zona per l’edilizia economica e popolare nei centri storici*, in Giur.it, 1977, IV, 58ss

nella prassi è funzionale ad interventi di riqualificazione edilizia relativi a singoli edifici venendo così spesso a mancare un progetto complessivo che possa con efficacia incidere sul centro storico.

L'esigenza di una complessiva riconsiderazione urbanistica del centro storico può invece ha trovato attuazione con la previsione dei programmi integrati di intervento, istituiti dall'art. 16 della legge n 179/1992, e caratterizzati da una "dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana", potenzialmente quindi idonea ad incidere con efficacia anche nei centri storici.

Il programma integrato di intervento è inoltre preferibile in quanto si caratterizza poi per una maggiore duttilità rispetto al piano di recupero che lo rende più adatto per la tutela dei centri storici: è plurifunzionale, integrato nelle "diverse tipologie di intervento", formato ed attuato grazie al "possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati".¹²³

Nell'ambito della complessiva problematica della tutela del centro storico una questione particolarmente dibattuta è costituita dalla necessità di evitare che nel centro storico si possano realizzare attività incompatibili con la sua tutela e salvaguardare le attività tradizionali ivi ubicate (librerie, caffetterie, farmacie) che sono parte integrante della storia della città.

La tutela del centro storico è realizzata in via prioritaria dal piano regolatore che lo delimita e determina le destinazioni d'uso in esso ammissibili. E' quindi obbligo dello strumento urbanistico comunale individuare un adeguato apparato normativo che garantisca la sua tutela.

Negli ultimi anni il legislatore ha inoltre previsto ulteriori forme di tutela non prettamente urbanistica. In merito alla disciplina per la programmazione commerciale è stato previsto che "insediamento delle attività commerciale deve essere volto anche a "salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti" e a "tutelare gli esercizi aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali". Per quanto concerne in particolare questo ultimo aspetto si è pensato di poter utilizzare quale strumento di tutela la previsione di cui

¹²³ SCOCA F, D'ORSOGNA D, *Centri storici, problema irrisolto*, in Scritti Predieri, II, Milano 1996, 1373. Sul programma integrato di intervento vedi amplius oltre.

all'art 2 l n 1089/1939 (oggi recepita dal D.lgs n 42/2004) che, in materia di tutela dei beni culturali, consente di vincolare beni che, sebbene privi di intrinseco valore artistico, abbiano tuttavia un collegamento “con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte e della cultura in genere (c.d vincolo di attività) . La giurisprudenza ha però precisato che oggetto del vincolo ex art. 2 l. n 1089/ 1939 possono essere le cose e non le attività. In tal modo un “ vincolo di attività” è da ritenersi legittimo solo quando tali attività abbiano “ pervaso del proprio valore culturale le strutture materiali , sia da far ad esse assumere dignità di bene culturale” .¹²⁴ Il tentativo di vincolare le attività è destinato al fallimento non solo per ragioni di rilievo costituzionale , attinenti all’intollerabile incidenza del vincolo sulla sfera di libertà individuale ma anche in ragione della assoluta non congruità del mezzo rispetto agli obiettivi di tutela perseguiti: la sussistenza di tali attività tradizionali è infatti legata a contingenza storiche, sociali e culturali che non possono essere stabilizzate coattivamente attraverso l’imposizione di n vincolo sulla attività che di quei fattori è solo una concausa o, in altri casi, uno degli effetti. E’ stato rilevato che la disciplina urbanistica non possa incidere restrittivamente sulle attività economiche incompatibili con i valori culturali dei centri storici e il solo modo di salvaguardare i caratteri “commerciali” originari sia quello di adottare misure incentivanti (ad esempio di natura fiscale) che rendano conveniente la permanenza delle varie attività che si vogliono tutelare , fermo restando che costituisce compito della disciplina urbanistica fare in modo che le zone antiche della città siano strutturate nel modo più razionale possibile.¹²⁵

Da ultimo occorre rilevare che una nuova forma di tutela dei centri storici potrebbe essere costituita dal combinato disposto dell’art. 134, 1 comma, lett c e art.

¹²⁴ SALVIA F, cit, 152; URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI, cit, 260-261; SCOCA F.G, D’ORSOGNA D, cit, 1378. I giudici amministrativi prima (Cons St (VI sez. 5 maggio 1986, n 359, in F.I, 1986, III, 323) e dalla Corte Costituzionali poi (Corte Cost, n 118 del 9 marzo 1990, 660) hanno posto in chiaro che il sistema di tutela della legge n 1089 attiene alle cose materiali e, quindi, non può essere oggetto di una trasposizione applicativa al diverso (e da disciplinare legislativamente) ambito di tutela delle attività culturali o di interesse culturale.

¹²⁵, CIVITARESE MATTEUCCI S, *Limiti all’iniziativa economica e tutela del centro storico*, in Riv.Giust.amm., 1992,879; URBANI P, *Vincoli recessivi alla libertà economica e tutela delle attività nelle aree d’ interesse storico artistico*, in R.E.G, 1993, 879

143, 1 comma, lett. d, D.lgs n 42/2004 in virtù del quale il Piano Paesaggistico può prevedere esso stesso dei beni paesaggistici, aree o immobili diversi da quelli già disciplinati per legge o tramite atto amministrativo. Ai fini che qui rilevano è interessante evidenziare che, in virtù di tale disposto normativo, il Piano paesaggistico della Regione Sardegna relativo agli ambiti costieri, approvato con delibera della Giunta Regionale n 36/7 del 5 settembre 2006 , il primo piano paesaggistico in Italia conforme al Codice Urbani (D.lgs n 42/2004), ha tipizzato ed individuato quale bene paesaggistico le “*Aree caratterizzate da insediamenti storici*” (art. 51 N.T.A P.P.R) , costituite da: a) le matrici di sviluppo dei centri di antica e prima formazione, letti dalla cartografia storica, comprensivi anche dei centri di fondazione moderni e contemporanei, i nuclei specializzati del lavoro e l’insediamento sparso; b) gli elementi dell’insediamento rurale sparso. Le previsioni di tutela riferite a tali beni paesaggistici sono state distinte in prescrizioni, immediatamente operative nei confronti della P.A e dei Privati (art 52 N.T.A) e direttive, che invece devono essere rispettati dall’amministrazione comunale nell’adeguamento del proprio strumento urbanistico al P.P.R (art. 53 N.T.A).

Si tratta di disposizioni che impongono alla pianificazione urbanistica comunale tipi e modi degli interventi di riqualificazione e recupero ammettendo in tali aree, la sola riqualificazione edilizia interna, il restauro e risanamento conservativo e la manutenzione ordinaria e straordinaria. Viene anche previsto il riuso del bene solo però se compatibile con la sua costituzione intrinseca e non distruttivo della sua identità culturale. Sono esclusi gli interventi che modifichino la trama viaria ed edilizia che costituiscano testimonianza storica e culturale.

Gli indirizzi sono invece volti alla valorizzazione e conservazione della stratificazione storica, a favorire la riqualificazione, a migliorare la qualità architettonica, ad incentivare la attività culturali e commerciali tradizionali.

Un complesso di disposizioni normative che si impongono immediatamente su quelle difformi previste nello strumento urbanistico comunale (art 145 D.lgs n 42/2004) in virtù di un vincolo gerarchico tra piano paesaggistico e strumento urbanistico comunale.

In tal modo il piano paesaggistico prevede una normativa d’uso del centro storico che prevale immediatamente sulle norme urbanistiche difformi (art 145 D.lgs

n 42/2004) conformando la disciplina urbanistica alla tutela del valore paesistico di tali aree.

In sintesi si può dire che dalla tutela culturale della l. n. 149/1939 e l.n 1089/1939, si sia poi passati alla tutela “urbanistica” con la legge 6 agosto 1967 n 765 e il D.M. 2 aprile 1968, n 1444 alla ricerca di una soluzione alla “ questione dei centri storici”. La soluzione a tale questione potrebbe essere costituita dalla tutela paesaggistica attraverso il Piano Paesaggistico Regionale che consente una tutela complessiva del centro storico sovraordinata rispetto alla disciplina urbanistica.

2.10. IL PIANO DI RECUPERO DEGLI INSEDIAMENTI ABUSIVI

Gli artt. 29 e 30¹²⁶ del Capo III, L n 47/1985 prevedono una disciplina generale, integrata dalla legislazione regionale concorrente , volta al recupero degli

¹²⁶ Qui di seguito si riportano i disposti normativi di cui agli artt 29 e 30 l n 47/1985:

art. 29. Varianti agli strumenti urbanistici e poteri normativi delle regioni

1. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge le regioni disciplinano con proprie leggi la formazione, adozione e approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzati al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, esistenti al 1° ottobre 1983, entro un quadro di convenienza economica e sociale. Le varianti devono tener conto dei seguenti principi fondamentali:

- a) realizzare una adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;
- b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico;
- c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento.

2. La legge regionale stabilisce altresì:

- a) i criteri e i termini ai quali devono attenersi i comuni per la individuazione e la perimetrazione degli insediamenti abusivi;
- b) i criteri ai quali devono attenersi i comuni qualora gli insediamenti abusivi ricadano in zona dichiarata sismica;
- c) i casi in cui la formazione delle varianti è obbligatoria;
- d) le procedure per l'approvazione delle varianti, precisando i casi nei quali non è richiesta l'approvazione regionale;
- e) i criteri per la formazione di consorzi, anche obbligatori, fra proprietari di immobili;
- f) il programma finanziario per la attuazione degli interventi previsti con carattere pluriennale;
- g) la definizione degli oneri di urbanizzazione e le modalità di pagamento degli stessi in relazione alla tipologia edilizia, alla destinazione d'uso, alla ubicazione, al convenzionamento, anche mediante atto unilaterale d'obbligo, da parte dei proprietari degli immobili.

3. Decorso il termine di novanta giorni, di cui al primo comma, e fino alla emanazione delle leggi regionali, gli insediamenti avvenuti in tutto o in parte abusivamente, fermi restando gli effetti della mancata presentazione dell'istanza di sanatoria previsti dall'articolo 40, possono formare oggetto di apposite varianti agli strumenti urbanistici al fine del loro recupero urbanistico, nel rispetto comunque dei principi di cui al primo comma e delle previsioni di cui alle lettere e), f), e g) del precedente secondo comma.

insediamenti abusivi esistenti al 1 ottobre 1983, attraverso l'approvazione di varianti adottate dai Comuni sulla base dei criteri indicati dalle Regioni.

La funzione di tali norme è stata colta dalla dottrina¹²⁷ nella necessità di permettere il reinserimento organico di insediamenti abusivi presenti nel territorio

4. Le proposte di varianti di recupero urbanistico possono essere presentate da parte di soggetti pubblici e privati, con allegato un piano di fattibilità tecnico, economico, giuridico e amministrativo, finalizzato al finanziamento, alla realizzazione e alla gestione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per il recupero urbanistico ed edilizio, volto al raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale, alla coesione degli abitanti dei nuclei edilizi inseriti nelle varianti e alla rivitalizzazione delle aree interessate dall'abusivismo edilizio (*comma così sostituito dall'articolo 32, comma 42, legge n. 326 del 2003*)

art. 30. (Facoltà e obblighi dei comuni)

1. In luogo della indennità di esproprio, i proprietari di lotti di terreno, vincolati a destinazioni pubbliche a seguito delle varianti di cui all'articolo 29, possono chiedere che vengano loro assegnati equivalenti lotti disponibili nell'ambito dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, per costruirvi, singolarmente o riuniti in cooperativa, la propria prima abitazione. Per i fini previsti dal presente comma e dal successivo secondo comma, i comuni che procedono all'adozione delle varianti di cui all'articolo 29 devono comunque provvedere, anche se non obbligati ai sensi delle norme vigenti, alla formazione dei piani di zona previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, senza tener conto del limite minimo del quaranta per cento di cui all'articolo 2, terzo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, ovvero procedere agli opportuni ampliamenti dei piani già approvati. I proprietari di terreni, coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale, possono chiedere al comune, in luogo dell'indennità di esproprio, l'assegnazione in proprietà di equivalenti terreni, facenti parte del patrimonio disponibile delle singole amministrazioni comunali, per continuare l'esercizio dell'attività agricola.

2. I proprietari degli edifici per i quali è prevista la demolizione possono chiedere l'assegnazione di un lotto nell'ambito dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, per costruirvi la propria prima abitazione.

3. I soggetti abitanti, a titolo di proprietà o di locazione decorrente da data certa, anteriore all'entrata in vigore della presente legge, in edifici, ultimati ai sensi del secondo comma dell'articolo 31 della presente legge, alla data del 1° ottobre 1983, dei quali è prevista la demolizione, a seguito dell'approvazione degli strumenti di recupero urbanistico, sono preferiti, purché abbiano versato i contributi ex Gescal per almeno cinque anni, a parità di punteggio nella graduatoria di assegnazione in locazione di alloggi cui abbiano titolo a norma di legge.

¹²⁷ URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 173-174; CHIERICHETTI A., cit, 178ss, COLOMBO G, PAGANO F., ROSSETTI M, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1996, 546,

comunale¹²⁸, consentendo il loro armonico inserimento nel tessuto urbanistico ed edilizio comunale. Si vogliono limitare le conseguenze urbanisticamente negative che si realizzerebbero tramite una sanatoria generalizzata che passi attraverso le molteplici concessioni in sanatoria per condono edilizio rilasciate e non attraverso interventi di riqualificazione, di urbanizzazione primaria e secondaria e di inserimento dell'insediamento abusivo nel contesto urbanistico circostante. Non si tratta di singoli abusi ma di interi complessi edilizi spesso edificati da privati con condizioni economiche svantaggiate in cerca di una prima casa¹²⁹.

Gli abusi commessi devono ad ogni modo essere sanabili per potere essere inclusi nel piano di recupero¹³⁰. Si deve trattare di interventi già esistenti alla data del

¹²⁸ In considerazione della sua funzione di recupero e risanamento urbanistico la giurisprudenza ha ritenuto che il piano di recupero degli insediamenti abusivi non possa non contenere, nelle proprie norme di attuazione, previsioni normative di disciplina urbanistica ed edilizia della zona da risanare, quali quelle in materia di distanze degli edifici dalle strade. Tale piano può inoltre prevedere, nelle proprie norme di attuazione, il rispetto di una determinata distanza dell'edificio dal ciglio stradale, senza la necessità di una specifica motivazione in ordine alla non applicazione delle diverse disposizioni di cui all'art. 879 c.c. (T.A.R SARDEGNA, 11 dicembre 2003, 1678, in F.A, T.A.R., , 12, 2003, 1678

¹²⁹ L'esigenza di reinserimento degli immobili abusivi non si deve tradurre in una preferenza verso i proprietari di tali immobili a discapito dei cittadini che non hanno commesso abusi edilizi. La giurisprudenza (T.A.R LAZIO, Sez. I, 5 aprile 2004, n 3135 in F.A, T.A.R, 4, 2004, 1044) ha ritenuto illegittimo un piano particolareggiato di recupero che avvantaggia indiscriminatamente i cittadini che abbiano commesso abusi edilizi, non eccettuando nemmeno gli autori di illeciti successivi alla delibera di approvazione della variante di recupero né i recidivi, e, per converso, sottrae ai cittadini che avevano rispettato la legge la potenzialità edificatoria delle aree di loro proprietà asservendola al piano, assoggettando i secondi senza valide ragioni a sopportare il peso delle condotte illecite dei primi, in quanto le esigenze di recupero del tessuto urbanistico devono pur sempre essere temperate con gli interessi legittimi di tutti i cittadini.

¹³⁰ Cfr T.A.R. Puglia, Bari, sez.II, 8.4.1995, n 342 citata in CHIERICHETTI A, cit, 179 secondo cui, dato che il piano di recupero intende realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbanistico degli insediamenti abusivi, comunque nel rispetto di interessi superiori (ambientali, paesistici, storici), rendendo conformi gli insediamenti abusivi alle prescrizioni di piano e assicurando la adeguati standard urbanistici, costituisce presupposto del piano di recupero la sanabilità degli abusi, ragion per cui non è utilizzabile se gli abusi edilizi sono in contrasto con vincoli posti da leggi statali o regionali e quindi sottratti al potere dispositivo del Comune.

1 ottobre 1983. Deve essere però rammentato che l'art. 2, comma 54, della legge 23 dicembre 1996 n 662 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) ha stabilito che i nuclei abusivi di costruzioni residenziali o in corso di sanatoria ai sensi della legge n 47/1985, che non siano stati ancora oggetto di recupero urbanistico a mezzo di variante allo strumento urbanistico di cui all'art 29 l n 47/1985, devono essere definiti dai comuni entro novanta giorni dalla data in vigore della citata legge 662/1996 e ciò sulla base della normativa regionale specificamente adottata. In caso di inadempienza viene poi previsto che la Regione , d'ufficio o dietro istanza degli interessati, proceda alla nomina di un commissario ad acta per l'adozione dei necessari provvedimenti, sempre con i contenuti e i limiti dell'art. 29 legge n 47/1985.

L'art. 29 determina i principi fondamentali della variante di recupero che deve essere adottata dai comuni lasciando alle regioni la normativa di dettaglio¹³¹. La variante deve avere quale obiettivo la realizzazione di una rete di urbanizzazione primaria e secondaria. Devono essere rispettati gli interessi paesaggisti, storico, artistico, archeologico, paesaggistico ambientale e idrogeologico, nonché l'esigenza realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento abusivo oggetto della variante. Costituisce quindi oggetto principale del piano la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria funzionali al tipo di insediamento ed in secondo luogo, il recupero dell'insediamento abitativo che potrà comportare demolizioni o ricostruzioni, ristrutturazione edilizia, risanamento e manutenzione straordinaria.

Le Regioni sono chiamate a disciplinare: a) il procedimento di formazione, adozione approvazione delle varianti di recupero; b) i criteri ed i termini ai quali devono attenersi i comuni per la individuazione e perimetrazione dei nuclei abusivi e

¹³¹ La giurisprudenza ha chiarito che la disposizione contenuta nell'art. 29, l 28 febbraio 1985 n 47, si limita a stabilire che entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore le regioni disciplinano con proprie leggi la formazione, l'adozione e l'approvazione delle varianti degli strumenti urbanistici finalizzate al recupero degli insediamenti abusivi, esistenti al primo ottobre 1983, entro un quadro di convenienza economica e sociale ma non ad imporre alle regioni e alle amministrazioni locali, in sede di adozione ed approvazione delle varianti generali agli strumenti urbanistici, l'obbligo di considerare gli insediamenti abusivi ai fini di recupero. (In questi termini Cons St., Sez IV 3 ottobre 2001, n 5207 in F.A. C.d.S, 10-11, 2001, 2701 e Cons St., sez IV, 25 luglio 2001, n 4078 in F.A. C.d.S, f 7/8.

delle norme specifiche nel caso in cui l'insediamento ricada in zona sismica; c) i criteri per la formazione dei consorzi tra proprietari di immobili e dei contenuti del programma finanziario (per gli interventi a carattere pluriennale); d) la specificazione dei casi in cui è necessario ricorrere alla varianti di recupero; e) l'indicazione delle regole per la definizione degli oneri di urbanizzazione e delle modalità di pagamento degli stessi , in relazione alla tipologia edilizia, alla destinazione d'uso, alla ubicazione oltre che al convenzionamento da parte dei proprietari degli immobili .

La normativa statale indica i limiti a cui deve sottostare inderogabilmente il procedimento di recupero: il rispetto degli interessi di carattere storico, artistico, archeologico paesistico, ambientale, idrogeologico attraverso l'obbligo di ottenere il parere favorevole da parte dell'autorità preposta del vincolo come condizione necessaria per il rilascio della sanatoria art 32, 1 comma 1 n 47/1985)¹³²;

¹³²Qui di seguito si riporta la previsione dell'art. 32 in merito alle aree sottoposte a vincolo.

art. 32. Opere costruite su aree sottoposte a vincolo (articolo così sostituito dall'articolo 32, comma 43, legge n. 326 del 2003)

1. Fatte salve le fattispecie previste dall'articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Qualora tale parere non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro centottanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il silenzio-rifiuto. Il rilascio del titolo abilitativo edilizio estingue anche il reato per la violazione del vincolo. Il parere non è richiesto quando si tratti di violazioni riguardanti l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta che non eccedano il 2 per cento delle misure prescritte.

2. Sono suscettibili di sanatoria, alle condizioni sottoindicate, le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione e che risultino:

a) in difformità dalla legge 2 febbraio 1974, n. 64 e successive modificazioni e dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, quando possano essere collaudate secondo il disposto del quarto comma dell'articolo 35;

b) in contrasto con le norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici pubblici od a spazi pubblici, purché non in contrasto con le previsioni delle varianti di recupero di cui al capo III;

c) in contrasto con le norme del decreto ministeriale 1° aprile 1968, n. 1404 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 13 aprile 1968, e con agli articoli 16, 17 e 18 della legge 13 giugno 1991, n. 190 e successive modificazioni, sempre che le opere stesse non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico.

3. Qualora non si verificano le condizioni di cui alle precedenti lettere, si applicano le disposizioni dell'articolo 33.

4. Ai fini dell'acquisizione del parere di cui al comma 1 si applica quanto previsto dall'articolo 20, comma 6 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Il motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, ivi inclusa la soprintendenza competente, alla tutela del patrimonio storico artistico alla tutela della salute preclude il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

5. Per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà di enti pubblici territoriali, in assenza di un titolo che abiliti al godimento del suolo, il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato anche alla disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione. La disponibilità all'uso del suolo, anche se gravato di usi civici, viene espressa dagli enti pubblici territoriali proprietari entro il termine di centottanta giorni dalla richiesta. La richiesta di disponibilità all'uso del suolo deve essere limitata alla superficie occupata dalle costruzioni oggetto della sanatoria e alle pertinenze strettamente necessarie, con un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. Salve le condizioni previste da leggi regionali, il valore è stabilito dalla filiale dell'agenzia del Demanio competente per territorio per gli immobili oggetto di sanatoria ai sensi della presente legge e dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, con riguardo al valore del terreno come risultava all'epoca della costruzione aumentato dell'importo corrispondente alla variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati al momento della determinazione di detto valore. L'atto di disponibilità, regolato con convenzione di cessione del diritto di superficie per una durata massima di anni sessanta, è stabilito dall'ente proprietario non oltre sei mesi dal versamento dell'importo come sopra determinato.

6. Per le costruzioni che ricadono in aree comprese fra quelle di cui all'articolo 21 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, il rilascio della concessione o della autorizzazione in sanatoria è subordinato alla acquisizione della proprietà dell'area stessa previo versamento del prezzo, che è determinato dall'agenzia del Territorio in rapporto al vantaggio derivante dall'incorporamento dell'area.

7. Per le opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo si applicano le sanzioni previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Il disposto normativo di cui all'art. 32, 2 comma, lett. b, l n 47/1985 è stato oggetto di differenti interpretazioni. Secondo una interpretazione dottrinale (SCIUTO ROMANA , *Le convenzioni di recupero degli insediamenti abusivi*, in URBANI P e CIVITARESE MATTEUCCI S, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, Torino, ANNO, 118 in caso di opera insistente su un'area vincolata dopo la sua esecuzione le condizioni richieste per poter procedere al rilascio della concessione in sanatoria sono due : a) apposizione del vincolo successivamente alla realizzazione dell'opera; b) conformità con le previsioni delle varianti di recupero. Altra dottrina (AROSIO M, *Il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi del capo III della legge n 47 del 28 febbraio 1985*, in Riv.giur.ed., 1985, n 2, 249) ha invece sostenuto,

l'impossibilità di sottoporre al piano di risanamento aree sottoposte a vincolo speciale di inedificabilità¹³³ (art 33 l 47/1985); l'esigenza che il recupero urbanistico si realizzi in un quadro di convenienza economica sociale¹³⁴ (art 29,1 comma).

richiamando il tenore letterale della norma „che l'eventuale contrasto fra opera abusiva e previsione della variante di recupero potrà emergere se ed in quanto una variante di recupero sia intervenuta . Tale ultima interpretazione pare confermata dalla Circ. Min ll.pp n 3357/23 del 30 luglio 1985 che così interpreta la norma : “ *la lett. b) riguarda le costruzioni realizzate in contrasto con le previsioni urbanistiche di destinazione ad edifici o spazi pubblici: e, la condizione di sanabilità consiste in un evento futuro, poiché tali costruzioni dovranno risultare non in contrasto con le varianti di recupero urbanistico che i comuni formeranno nel rispetto dei criteri stabiliti dalle regioni ...il responsabile dell'abuso deve presentare istanza di concessione in sanatoria nei termini stabiliti dall'art.35 conseguendo gli effetti collegati a tale presentazione al versamento dell'oblazione; ma potrà ottenere la concessione solo dopo l'approvazione delle varianti di recupero*”.

¹³³ **art. 33. Opere non suscettibili di sanatoria**

1. Le opere di cui all'articolo 31 non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con i seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse:

- a) vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;
- b) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;
- c) vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna;
- d) ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree.

2. Sono altresì escluse dalla sanatoria le opere realizzate su edifici ed immobili assoggettati alla tutela della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (ora Parte Seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.), e che non siano compatibili con la tutela medesima.

3. Per le opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo si applicano le sanzioni previste. C.f.r SCIUTO ROMANA , *Le convenzioni di recupero degli insediamenti abusivi*, in URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*,cit, 119ss .in merito alla questione dell'applicazione di tale norma in caso di opera abusiva realizzata su un'area per la quale sia decaduto il vincolo di inedificabilità assoluta.

¹³⁴ Il concetto di “convenienza economica e sociale” è stato oggetto di diverse interpretazioni in dottrina. Alcuni (CACCIN R, *Profili amministrativi sulla sanatoria edilizia ed il recupero urbanistico nel disegno di legge all'esame del Parlamento*, in Riv.giur.ed, 1984, n 2, 99) ne hanno desunto il corollario della esclusione della possibilità di recupero urbanistico per tutti quei nuclei abusivi che non fossero destinati alla residenza permanente (seconde case, case di lusso) . Altri invece (GIUFFRE' V., *Sanatoria e repressione degli abusi edilizi*, Napoli, 1985) hanno interpretato il

Operazione preliminare alla formazione del piano di recupero è la perimetrazione degli insediamenti abusivi¹³⁵ le cui modalità devono essere quindi definite dal legislatore regionale¹³⁶. Dal dato normativo traspare la scelta del legislatore di non volere indicare in una formula rigidamente composta il concetto di “insediamento abusivo”. L’art. 29 non fornisce infatti indicazioni in merito ai connotati, gli indici o i parametri individuati per addivenire alla sua determinazione.¹³⁷

E’ stata comunque proposta in dottrina una definizione di insediamento abusivo come “*una realtà territoriale costituita da una pluralità di edifici, realizzati in contrasto con le previsioni di piano o, in assenza di questo, in contrasto con i limiti di edificabilità, legati tra loro da una relazione particolare tale da farli apparire all’esterno come un complesso dotato di una seppur elementare e completa autonomia*”.

I criteri per l’individuazione degli insediamenti abusivi sono stati diversamente disciplinati dalla legislazione regionale riferendosi ora alla continuità dell’insediamento, o al numero minimo di immobili edificati estendendo la

richiamo alla convenienza economica e sociale come relativo alla esigenza di non trascurare gli aspetti connessi agli oneri finanziari necessari a tale scopo (demolizioni, assegnazioni di lotti). Pare più convincente la considerazione della convenienza economico- sociale quale finalità ed indicazione di massima dell’attività di recupero volta ad assicurare che nel progetto di recupero urbanistico sia ponderato l’interesse al ripristino della legalità attraverso le demolizioni a quello di preservare il patrimonio edilizio abusivo, inteso come bene in senso economico oltre che come bene in senso sociale che può essere utilizzato quale bene *lato sensu* della collettività (AROSIO M, *Il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi del capo III della legge n 47 del 28 febbraio 1985*, in Riv.giur.ed., 1985, n 2, 249)

¹³⁵ URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 173

¹³⁶ Con riguardo al raffronto tra vincolo di inedificabilità assoluta e perimetrazione del piano di recupero la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare che la mera perimetrazione dell’area ai fini del recupero urbanistico, ai sensi dell’art. 29 L 28 febbraio 1985 n 47, non costituisce di per sé evento per il superamento del divieto assoluto di inedificabilità, potendo venir meno la operatività della tutela assoluta dell’area de qua solo con l’approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici previsti dalla norma citata Cfr T.A.R Puglia Sez. I, 9 maggio 2008, sent n 1368 in F.A, T.A.R, 5, 2008, 1441.

¹³⁷ URBANI P e CIVITARESE MATTEUCCI S, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, Torino, ANNO, 111

perimetrazione anche ad edifici regolarmente autorizzati ma facenti parte integrante dell'insediamento abusivo. In tale caso vige comunque il criterio della prevalenza di abitazioni abusive rispetto a quelle legittimamente edificate. In qualche ipotesi è stata ammesso che la perimetrazione possa riguardare immobili con destinazione commerciale ed industriale od anche le cosiddette seconde case o residenze di lusso.

Il piano di recupero deve essere corredato da un programma finanziario, anche pluriennale e gli interventi possono essere ricompresi nel programma pluriennale convenzionale.

Riveste una grande importanza il convenzionamento pubblico- privato con il quale possono essere regolate l'accollo ai privati degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, come pure la cessione di aree inedificate al comune per la realizzazione di servizi pubblici o particolari opere di urbanizzazione, in cambio di aree esterne al piano di recupero, dove i proprietari possano realizzare la nuova o prima abitazione. E' stato osservato che l'individuazione del significato che le convenzioni urbanistiche possono assumere nel contesto del recupero all'abusivismo si presenta complessa per diversi motivi: a) per la carenza di indicazioni legislative al riguardo (sia nella legge sul condono che nella legislazione regionale successiva); b) per la sostanziale inattuazione dell'istituto in virtù del quale i proprietari possano convenire con l'amministrazione l'assegnazione di lotti equivalenti a quelli ceduti nei piani di zona di cui alla L 167/1962, per costruirvi, singolarmente o riuniti in cooperativa, la prima abitazione, ed anche di terreni agricoli che facciano parte del patrimonio indisponibile del comune allo scopo di continuare l'attività agricola.

In seguito all'entrata in vigore della normativa in materia di condono edilizio numerose regioni hanno disciplinato i procedimenti di cui all'art. 29¹³⁸ (L. R. Veneto n 52/1985; L.R Molise n 17/1985; L.R Piemonte n 58(1985; L.R Toscana n 51/1985; L.R Sicilia n 26/1985; L.R Puglia n 26/1985. L.R Sardegna n 23/1985). Decorso il termine di novanta giorni dall'emanazione della legge 47/1985 fino alla emanazione delle leggi regionali, gli insediamenti avvenuti in tutto o in parte abusivamente, fermi restando gli effetti della mancata presentazione dell'istanza di sanatoria previsti dall'articolo 40, possono comunque formare oggetto di apposite varianti agli

¹³⁸ CHERICHETTI A, cit, 174

strumenti urbanistici al fine del loro recupero urbanistico, nel rispetto dei principi previsti dal 1 comma dell'art. 29 e le previsioni di cui alle lettere e), f), e g) del secondo comma.

Il piano di recupero degli insediamenti abusivi non ha avuto quella diffusione che il legislatore evidentemente auspicava. La principale ragione deve essere ricercata nel non aver attribuito agli interventi di recupero il ruolo di condizione necessaria per poter procedere al rilascio della concessione in sanatoria. Tale omissione ha determinato una vera e propria avversione da parte dei privati alle operazioni di recupero, considerate come ostacolo al rilascio della concessione in sanatoria oltre che fonte di probabili oneri finanziari. Hanno trovato così scarsa applicazione le convenzioni di recupero degli insediamenti abusivi in quanto raramente si sono formati i consorzi tra proprietari degli immobili di cui all'art 29, 2 comma lett. e si sono avanzate proposte di variante di recupero dei privati (art 29, 4 comma).

Il risultato è stato quello di agevolare nella stragrande maggioranza dei casi il rilascio di concessioni in sanatoria singole che, in mancanza di un complessivo disegno di risanamento urbanistico, hanno consentito la sanatoria di complessi edilizi attraverso provvedimenti puntuali. Cosa ancor più grave, è poi che in tal modo gli abusi siano sostanzialmente a carico della collettività che deve accollarsi gli oneri necessari per la realizzazione delle opere di cui beneficiano esclusivamente i responsabili degli abusi. Sarebbe invece stato auspicabile incentivare con ben altra forza la realizzazione dei piani di recupero e dei consorzi dei proprietari per realizzare direttamente le opere di urbanizzazione.

3. RIQUALIFICAZIONE URBANISTICA ED AMBIENTALE E PIANO INTEGRATO DI INTERVENTO

SOMMARIO: -.- 1. Il programma integrato d'intervento secondo la disciplina prevista dall'art 16 della legge 17 febbraio 1992, n 179: Caratteri e natura; 2. La sentenza della Corte Costituzionale n 393/1992 e il diritto regionale ; 3 la proposta ed il ruolo dei privati; 4. l'ambito del programma integrato; 5. Integrazione funzionale e perequazione. 6. le varianti del programma integrato di intervento; 7. Attuazione del programma integrato di intervento.- 8 la natura giuridica del programma integrato di intervento

3.1. IL PROGRAMMA INTEGRATO D'INTERVENTO SECONDO LA DISCIPLINA PREVISTA DALL'ART 16 DELLA LEGGE 17 FEBBRAIO 1992, N 179: CARATTERI E NATURA

A partire agli anni '70 i temi della rinnovo urbano, del recupero e della riconversione di aree degradate si sono imposti nel dibattito, prima culturale ed in seguito anche giuridico attraverso l'introduzione di diversi istituti da parte del legislatore regionale e nazionale. Tale nuova attenzione ha trovato un primo importante riconoscimento con la l n 457/1978 e la previsione del piano di recupero edilizio relativo a zone in cui per le condizioni di degrado edilizio, urbanistico ma anche sociale, si rendeva necessarie il recupero la conservazione e migliore utilizzazione del patrimonio. In seguito alla delimitazione delle zone di degrado il comune può provvedere alla perimetrazione degli immobili che in tale ambito saranno sottoposti al piano di recupero di iniziativa pubblica o privata.

L'istituto del piano di recupero non ha però avuto quell'applicazione che il legislatore auspicava per diverse ragioni.¹³⁹ Un primo limite è costituito dalla a sua natura di piano attuativo del P.R.G , strumento quindi poco flessibile, che deve rispettare i volumi e le prescrizioni esistenti nell'area. L'ambito oggettivo del piano di recupero è stato nella prassi assai limitato in quanto strumento pensato per realizzare un recupero edilizio più che urbanistico non prevedendo la possibilità di grandi interventi terziari/direzionali. Il legislatore regionale inoltre ne ha limitato per lo più l'uso alle zone del centro storico. L'attuazione del piano di recupero è stata poi affidata all'intervento pubblico che ha tardato a realizzarsi in considerazione della mancanza di finanziamenti pubblici.

Il legislatore ha tentato di porre rimedio ai limiti sopra evidenziati attraverso la previsione del programma integrato di intervento (P.I.I) , istituito con l'art 16 l n

¹³⁹ URBANI P, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, 240ss, in Atti del terzo convegno A.I.D.U, *l'Uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Genova, 19-20 novembre 1999, (a cura di) Ferrari, E.,Milano, ,2000.

179/1992.¹⁴⁰, strumento notevolmente più flessibile ed operativo rispetto al piano di recupero. E' stato osservato che la stessa nuova terminologia, da "piani" a "programmi" denota il passaggio dalla prevalenza del disegno tecnico ed urbano alla considerazione primaria delle attività. Si tratta di attività senza dubbio legate a quelle del recupero così come definite nella legge n 457/1978, ma non coincidenti con queste ultimo in quanto il programma è finalizzato ad interventi più ampi, di riqualificazione, del "tessuto urbanistico ed ambientale"¹⁴¹. La finalità principale del programma integrato di intervento è data dalla necessità di incidere fortemente su intere parti del territorio comunale in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione che necessitano di una riqualificazione edilizia, urbanistica ed ambientale¹⁴². La localizzazione del programma non incontra i limiti della zonizzazione urbanistica, potendo interessare qualsiasi parte del territorio comunale che risulti obsoleta e degradata, necessitando così di un intervento tale da incidere sulla riorganizzazione della città. Viene in questo modo superata la immedesimazione tra centro storico e piano di recupero, risultato della disciplina regionale di tale istituto.¹⁴³

Le innovazioni rispetto al piano di recupero sono diverse¹⁴⁴.

In primo luogo il programma integrato di intervento non è strumento attuativo del P.R.G , anche se può avere a fondamento le sue previsioni, ma ha una forte

¹⁴⁰ Cfr CHIERICHETTI A, cit, 197ss; ASSINI A, MANTINI P, cit, 602ss; URBANI P, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, in Atti del terzo convegno A.I.D.U, *l'Uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Genova, 19-20 novembre 1999, (a cura di) FERRARI E., Milano,,2000, 237; MENGOLI G, cit., 31ss, URBANI P e CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 185; PERINI A, *I Programmi integrati di intervento : dal modello statale al modello regionale*, in Riv.Giur.Urb, 3-4, 2001, 449; CHIERICHETTI A, *Riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica*, in Riv. Giur.Urb., 1,1999, 91ss

¹⁴¹ Cfr SCOCA F.G, DORSOGNA D., *Centri Storici, problema irrisolto*, in Scritti in onore di Alberto Predieri, Tomo II, Milano, 1996, 1351ss. In merito alla distinzione tra piano e programma vedi PREDIERI A, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 97ss. .

¹⁴² URBANI P e CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 185

¹⁴³ URBANI P e CIVITARESE MATTEUCCI S, cit,185; ; URBANI P, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, cit, 237

¹⁴⁴ URBANI P, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, cit, 240

autonomia progettuale e di contenuto, potendo prescindere dalle previsioni del piano regolatore o modificarne profondamente le disposizioni.

Tale capacità di variare il piano generale è strettamente connessa con il suo ambito relativo alla realizzazione di “interventi di una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana”, di dimensione tale quindi da modificare profondamente il P.R.G. Il programma può prevedere le più diverse tipologie di intervento: demolizione e ricostruzione, ristrutturazione, mutamento di destinazioni d’uso, adeguamento delle opere di urbanizzazioni sia primaria che secondaria, servizi, tutti interventi compresi organicamente nel programma. Tali interventi possono anche perseguire il miglioramento delle condizioni di salubrità dell’ambiente¹⁴⁵. Si tratta quindi di fare riferimento agli standard di qualità dell’aria, dell’acqua, alla questione del decongestionamento del traffico urbano, al contenimento delle risorse energetiche nonché al disinquinamento acustico ed elettromagnetico.

In secondo luogo, e questo è uno dei profili più innovativi, l’iniziativa richiede il concorso di più soggetti pubblici e privati. Sebbene la promozione degli interventi spetti sempre al comune è evidente che le dimensioni dell’intervento richiedono la partecipazione non solo di altri soggetti pubblici ma anche di privati, in particolare tramite il capitale privato, che sono legittimati a presentare direttamente al comune proposte di intervento. In tal modo la decisione finale sul contenuto del programma, pur imputabile all’amministrazione comunale, costituisce la risultante di una proposta che oltre per l’interesse pubblico deve essere conveniente economicamente per i promotori che vi investiranno del denaro, Si realizza così una formulazione concordata e patteggiata delle previsioni urbanistiche che fa ritenere il programma integrato di intervento l’archetipo della “urbanistica consensuale”, formula con la quale, per l’appunto, si identificano quelle diverse forme negoziali di incontro pubblico-privato che sorgono nella recente normativa urbanistica al fine di rendere operative le previsioni urbanistiche attraverso l’intervento del capitale privato; un accordo che non solo è relativo all’attuazione delle disposizioni urbanistiche ma alla loro stessa formulazione.

¹⁴⁵ PERINI A., *I programmi integrati d’intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in Riv. Giur. Urb., n 3-4, 2001, 461

In terzo luogo il programma integrato presenta un ulteriore carattere fondante costituito dalla immediata operatività che emerge dal concorso delle risorse private con quelle pubbliche nella realizzazione del programma stesso. Tale operatività si configura soltanto quando vi è stato il confronto tra le varie posizioni pubbliche e private e si è operata una scelta sulla fattibilità dell'iniziativa.¹⁴⁶ E' stato osservato che il programma integrato appare il tentativo di conciliare la pianificazione ed in particolare la scelta delle destinazioni d'uso, con l'aspetto più gestionale ed operativo, generalmente considerati momenti distinti e differenti: in breve si passa dalla previsione urbanistica al progetto urbano attraverso un unico procedimento¹⁴⁷.

Il programma integrato rappresenta così un elemento di sostanziale "rottura" rispetto allo schema tradizionale impostato sulla distinzione tra pianificazione generale ed attuativa. Si tratta di un nuovo strumento urbanistico mediante il quale è possibile intervenire su ampie zone del territorio, operando attraverso il sistema dell'urbanistica per progetti (definizioni delle destinazioni di zona a seguito dell'esame di progetti) anziché attraverso l'urbanistica per piani (realizzazione di progetti solo nell'ambito delle scelte territoriali e delle destinazioni d'uso contenute nel piano)¹⁴⁸.

E' stato rilevato che il successo del programma integrato di intervento è proporzionato alla sua capacità di ottenere la massima integrazione sotto vari profili: integrazione operativa mediante il coinvolgimento del maggior numero di imprenditori pubblici e privati; integrazione edilizio- urbanistica ottenuta tramite un programma di riassetto urbano che preveda diverse tipologie di intervento costruttivo; integrazione delle funzioni per l'ottimizzazione della riorganizzazione urbanistica; integrazione economica determinata dal coinvolgimento di flussi finanziari differenziati, pubblici e privati.¹⁴⁹

Il programma integrato di intervento costituisce così un elemento di rottura rispetto alla pianificazione urbanistica precedente. A tale riguardo la dottrina

¹⁴⁶ URBANI P, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, cit, 240

¹⁴⁷ URBANI P, *La riconversione urbana*, cit, 243

¹⁴⁸ PERINI A., *I programmi integrati d'intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in Riv. Giur. Urb., n 3-4, 2001, 462

¹⁴⁹ URBANI P, *La riconversione urbana*, cit, 243

contrappone il programma integrato di intervento, espressione dell'urbanistica per progetti all'urbanistica per piani. Con il P.I.I nel momento in cui si definisce l'intervento urbanistico se ne verifica anche la fattibilità economica. Viene meno quindi quella divaricazione tra ideazione e realizzazione che viene considerata una delle principali cause dell'urbanistica per piani.¹⁵⁰ La dottrina ha evidenziato che il P.I.I costituisce uno strumento urbanistico che rompe la tradizionale dicotomia tra pianificazione generale ed attuativa mediante l'istituzione di un modello di coordinamento di più interventi, aperto alla collaborazione dei privati, non vincolato da previsioni urbanistiche sovraordinate e alla programmazione temporale degli interventi.¹⁵¹ Non si tratta quindi di uno strumento necessariamente attuativo del Piano regolatore, pur potendo poggiare le sue basi sulle previsioni di questo, ma ha caratteristiche di forte autonomia progettuale e di contenuto, potendo prescindere dal piano generale o modificarne profondamente le prescrizioni. Data la molteplicità degli interventi e la vastità dell'ambito che concernono in genere un P.I.I, la variazione del piano regolatore costituisce anzi la eventualità più probabile a verificarsi. Pertanto il programma assume la funzione di deregolare il piano regolatore, finendo per divenire uno strumento di variante "puntuale", di "pianificazione estemporanea"¹⁵². La giurisprudenza ha qualificato il programma integrato di intervento come "strumento urbanistico di secondo livello" rispetto al piano regolatore generale sottolineando che l'ampiezza di funzioni e contenuti ne definisce la peculiarità rispetto ad altri strumenti di pianificazione ad orientamento settoriale.¹⁵³

¹⁵⁰ PERINI A, cit, 462

¹⁵¹ DE PRETIS D., *Piani integrati e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993,919

¹⁵² PERINI A, cit, 473

¹⁵³ In tal senso Cons. St, Sez Iv, 22 giugno 2006, n 3889 in F.A, C.d.S, 6,2006, 1779 e T.A.R Lombardia, Sez. II, 15 ottobre 2002, n 3943 in F.A, T.A.R, 9, 2002, 3114.

3.2. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N 393/1992 E IL DIRITTO REGIONALE

In seguito a ricorso di alcune regioni l'art. 16 della l. 179 del 1992 è stato dichiarato parzialmente incostituzionale (commi 3,4,5,6, e 7) dalla Consulta con la sentenza n 393/1992¹⁵⁴.

Le Regioni avevano sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art 16 sotto diversi profili.

In primo luogo esse ritenevano che la norma in questione fosse in contrasto con gli artt. 3,115, 117 e 118 Cost. in quanto invadeva le funzioni degli enti locali del legislatore regionale in materia urbanistica. Veniva inoltre contestato il merito della scelta legislativa rilevando il contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento di cui all'art 3 e 97 Cost.

In merito al conflitto di attribuzioni tra Stato, Regioni e Comuni il giudice costituzionale ha fatto salvi i primi due commi dell' art 16 legge n 179 del 1992, ritenendo che la astratta previsione di un nuovo modello di programmazione territoriale debba ritenersi "norma di principio" che non può trovare ostacolo nella potestà di programmazione dello Stato in quanto spetta a quest'ultimo: "*la determinazione del tipo di intervento programmatico destinato ad operare su tutto il territorio e diretto a fissare le linee essenziali e gli elementi caratteristici di una nuova figura*".

Se i primi due commi dell'art. 16 provvedono alla definizione –configurazione del nuovo strumento programmatico , nei successivi commi il legislatore regolava invece il programma integrato nell'azione e negli effetti. Si prevedeva che " *tale programma è approvato dal Consiglio Comunale e l'approvazione ha gli effetti*

¹⁵⁴ Cfr Cort.cost., 19 ottobre 1992, n 393 in F.I , I, 1992, 3203. In merito al pronunciamento della Corte costituzionale PERINI A, cit, 464; MENGOLI G.C., cit, 388; CHIERICHETTI A,cit, 210ss; MANTINI P, *La Corte Costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, in Riv.Giur.Ed., 1992, 1046.

dell'art. 4 della legge 28 gennaio 1977 n 10 (ossia quello del rilascio della concessione edilizia)”. Inoltre “ qualora il programma sia in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici, la delibera di approvazione è soggetta alle osservazioni da parte di associazioni , di cittadini e di enti da inviare al Comune entro quindici giorni dalla data della sua esposizione all'albo pretorio. Il programma con le relative osservazioni . è trasmesso alla Regione entro dieci giorni e quest'ultima deve provvedere alla approvazione o alla richiesta di modifiche entro i successivi centocinquanta giorni, “*trascorsi i quali il programma si intende approvato*” (comma 4) . Il programma può derogare alle disposizioni planovolumetriche previgenti in relazione a singoli edifici, purchè non sia superata la densità complessiva preesistente dell'intero ambito territoriale (comma 5) e può essere realizzato anche al di fuori della programmazione urbanistica pluriennale prevista dall'art. 13 della legge n 10 del 1997 (comma 6)”.

Tali norme sono state qualificate come norme di dettaglio, disciplina prescrittiva ed attuativa in quanto tale lesiva dei poteri regionali.¹⁵⁵ A giudizio della Corte è risultata così evidente l'incidenza di tale normativa sulla potestà legislativa (art. 117 Cost) e sulle attribuzioni amministrative (art. 118 Cost) delle Regioni, con violazione dell'autonomia garantita dall'art. 115 Cost.

Il giudice costituzionale non si è limitato alla censura delle lesioni all'autonomia regionale e comunale ma ha verificato anche il merito della scelta legislativa con riguardo ai principi di ragionevolezza e buon andamento. La Corte ha ritenuto che “ *i risultati operativi del nuovo strumento territoriale appaiono in contrasto con le esigenze di un razionale uso del territorio, con possibilità di interventi indiscriminati, non confortati dall'assistenza di meccanismi diversificati e di organi tecnici, con conseguenti limitazioni della stessa potestà di annullamento*

¹⁵⁵ MANTINI P, *La Corte Costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, cit, 1047 ritiene che desti qualche perplessità la scelta della Corte di salvare il *nomen* della nuova figura abrogando la disciplina che ne modella la sostanza , stante lo stretto rapporto tra i due elementi : secondo il Giudice costituzionale. l'unico requisito che residua dalla normativa non abrogata sarebbe la funzione di coordinamento. In secondo luogo si rileva che la motivazione della sentenza , per giustificare il carattere di “normativa di principio” dei primi due commi dell'art. 16, si riferisce all'art. 81, lett.a del d.P.R n 616 del 1977 che concerne la funzione statale di indirizzo e coordinamento, cosa ben diversa dall'enunciazione di norme di principio ai sensi dell'art. 117 Cost..

dell'atto concessivo, non accompagnato nella formazione e nell'adozione di adeguate misure di riscontro". A giudizio della Corte " la possibilità che il programma integrato determini le modificazioni di precedenti previsioni urbanistiche, con l'impiego di un procedimento eventuale ed elastico di garanzia (comma 4 dell'art 16) , si pone come ulteriore causa di alterazione del quadro di rapporti tra competenze attribuite alle regioni ed agli enti locali nel vigente sistema di programmazione urbanistica, nelle sue articolazioni territoriali e di settore". Secondo la Corte " risulta chiara l'irrazionalità e il contrasto della normativa che la produce col principio di buon andamento della pubblica amministrazione, considerata anche la già detta mancanza del diversificato contributo degli organi e uffici competenti in base alle norme generali ”¹⁵⁶. E' stata così dichiarata incostituzionale l'equivalenza prevista dalla legge tra l'approvazione del programma ed il rilascio della concessione edilizia in quanto comporta "una grave deroga al principio di distinzione tra programmazione territoriale come diretta a regolare la destinazione e l'uso e la legittimazione all'esecuzione dell'opera, conferita al soggetto interessato con il rilascio dell'atto amministrativo, senza il controllo di coerenza dell'intervento specifico con gli indirizzi programmatici".

La Corte ha quindi sanzionato la concentrazione di momenti tradizionalmente diversificati, programmazione e legittimazione all'esecuzione dell'opera, considerandolo contrario ad un razionale uso del territorio.

Tali argomentazioni sono state oggetto di critica da parte della dottrina: in particolare si è sottolineato che il giudice costituzionale, definendo la concessione edilizia, prima come licenza edilizia e poi come " atto concessivo la cui autonomia è la base necessaria per la ponderazione degli interessi coinvolti" , pare attribuire alla stessa un contenuto di discrezionalità assai più ampio di quello che le è proprio poiché la ponderazione dei diversi interessi coinvolti nell'intervento urbanistico – edilizio dovrebbe svolgersi in sede di approvazione del piano.¹⁵⁷. Si è inoltre rilevato che la necessità di un atto in grado di verificare la conformità tra fattispecie astratta e

¹⁵⁶ MANTINI P, *La Corte Costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, cit, 1050

¹⁵⁷ MORBIDELLI G, *Urbanistica incostituzionale per abuso del silenzio assenso*, in *Giur. Cost.*, 1992, 3429

concreta, viene meno qualora la previsione urbanistica sia dettagliata puntuale ed esecutiva, analoga a quella che accompagna la concessione.¹⁵⁸

Sempre in merito al controllo di ragionevolezza e conformità al principio di buon andamento della norma legislativa, la pronuncia ha censurato l'approvazione regionale del programma integrato in variante al piano regolatore generale tramite - eventuale- silenzio assenso.

Tale assunto è stato interpretato come una rilevante indicazione di politica legislativa che ha il valore di un vero e proprio *revirement* nei confronti della recente legislazione regionale urbanistica caratterizzata dal proliferare delle deroghe e delle varianti automatiche che sono potenzialmente in contrasto con l'art 3 e 97 Cost.¹⁵⁹. Nel complesso quindi viene censurata la tendenza del legislatore ad introdurre rilevanti modifiche dell'ordinamento urbanistico in modo frammentario ed incoerente, anziché realizzare delle riforme organiche.¹⁶⁰. Il pronunciamento della Corte è parso inoltre motivato dalla preoccupazione che la previsione del silenzio assenso unitamente agli stretti tempi tecnici assegnati per pronunciarsi, impedisse alla regione di realizzare un accurato esame del programma integrato che, per di più, poteva porsi anche in variante al piano regolatore senza che il comune esaminasse le osservazioni presentate dagli interessati in merito a tale variante, che venivano semplicemente trasmesse alla Regione.¹⁶¹

Sono stati evidenziati due aspetti della decisione in commento : quello della condanna del neocentralismo statalista nelle materie dell'art. 117 Cost, e nella specie in materia urbanistica; e quello della critica alla *deregulation* urbanistica ossia delle norme che, in nome della semplificazione amministrativa, prevedono importanti deviazioni rispetto al sistema ordinario di pianificazione del territorio¹⁶².

¹⁵⁸ PERINI A, cit, 465

¹⁵⁹ MANTINI P, *La Corte Costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, cit, 1050

¹⁶⁰ PERINI A, cit, 467

¹⁶¹ PERINI A, cit, 466

¹⁶² MANTINI P, *La Corte Costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, cit, 1046

E' necessario rilevare che la Corte, nell'affermare la illegittimità costituzionale della disciplina de quo in quanto lesiva della potestà legislativa regionale, ha sanzionato alcune previsioni della normativa statale che non sono quindi ripetibili nella disciplina regionale del programma integrato di intervento. Il legislatore regionale deve quindi rispettare alcune "condizioni" imposte dal giudice costituzionale nel disciplinare tale programma urbanistico: il programma integrato di intervento deve rispettare la strumentazione urbanistica generale e non valere quale variante implicita salvo la possibilità di un accordo di programma di tale contenuto; non può "assorbire" la concessione edilizia; non può da ultimo essere approvato tramite il silenzio assenso. La dottrina ha a tal proposito evidenziato che i limiti che la pronuncia della Corte ha implicitamente imposto alla emananda disciplina regionale in merito agli aspetti operativi e procedurali del programma integrato di intervento avrebbero "svuotato di significato"¹⁶³ tale strumento rischiando di limitare notevolmente la portata innovativa di tale istituto. E' stato comunque osservato che le "condizioni" imposte dalla Corte sembrano voler indirizzare le amministrazioni locali verso un quadro più generale favorevole ad operazioni di urbanistica contrattata: operazioni il cui quadro di riferimento non può essere costituito dalle analitiche e vincolanti previsioni del piano regolatore tradizionale ma da piani direttori, che fissino parametri da attuare senza la necessità di ricorrere al sistema formalizzato della varianti e degli abusati piani monosettoriali, ma mediante programmi plurifunzionali che, nel rispetto dei criteri direttivi fissati dal piano "direttorio" affidino alla dialettica ente pubblico-operatori privati la definizione in concreto del progetto ritenuto più opportuno¹⁶⁴. La separazione del piano regolatore in un piano direttore e un piano operativo, ormai diffusa nella legislazione regionale, l'uno che determina le invarianti territoriali e le regole della trasformazione, l'altro che invece prevede in concreto le operazioni e i relativi vincoli, pare andare nel senso di costruire un quadro preliminare adeguato all'esplicitarsi di accordi di progetto tra Stato, regioni e comuni.

Le regioni hanno disciplinato i programmi integrati di intervento con leggi *ad hoc* ma più spesso in sede di revisione della legislazione urbanistica generale. Mentre

¹⁶³ MORBIDELLI G, cit, 3428

¹⁶⁴ SCOCA F.G, D'ORSOGNA D., *Centri storici, problema irrisolto*, cit, 1374

alcune regioni si sono limitate alla mera riproduzione della disciplina statale , altre invece hanno utilizzato delle soluzioni innovative ¹⁶⁵

Gli aspetti considerati dalla legislazione regionale riguardano essenzialmente l'individuazione dei proponenti (di regola soggetti pubblici), la delimitazione degli ambiti e degli interventi ammessi nonché le procedure di adozione e di approvazione dei programmi.

Si tratta di aspetti che affronteremo nei prossimi paragrafi trattando della normativa di principio nazionale e della sua attuazione da parte del legislatore nazionale.

¹⁶⁵ Per una disamina della legislazione regionale in tema di programmi integrati di intervento vedi CHIERICHETTI A, *I programmi integrati di intervento nel diritto regionale*, Bergamo, 2001

3.3. LA PROPOSTA ED IL RUOLO DEI PRIVATI. IL PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTO ARCHETIPO DELLA URBANISTICA CONSENSUALE

Uno dei caratteri qualificanti del programma integrato di intervento è costituito “...dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche e private”.

Tale disposto normativo è stato considerato ¹⁶⁶ come una assoluta novità nella materia in quanto laddove il legislatore ha individuato ambiti di tutela, sia collegati all’edilizia residenziale sia connessi al recupero, aveva sempre attribuito le relative competenze a pubbliche amministrazioni. In realtà il piano di recupero di cui alla legge 457/1978 prevedeva già l’intervento del privato in fase di iniziativa ed anche in sede di opposizioni ma, secondo una notazione comune a tutta la disciplina dell’edilizia economica, l’iniziativa è in pratica riservata alle pubbliche amministrazioni, le quali redigono i piani, espropriano le aree e le cedono in proprietà e in superficie.

L’attività amministrativa si sta sempre più orientando verso l’utilizzo di moduli convenzionali pubblico-privato¹⁶⁷ a discapito dell’adozione di modelli autoritativi

¹⁶⁶ SANTIAPICHI X, *L'intervento del privato nella pubblica amministrazione*, 32

¹⁶⁷ In dottrina si distingue tra accordi procedimentali, accordi sostitutivi e contratti accessivi al provvedimento. Gli accordi procedimentali determinano il contenuto del provvedimento: si tratta della prassi degli accordi ufficiosi tra P.A e privati che prima non avevano i caratteri della obbligatorietà giuridica ma che, in virtù del disposto dell’art. 11 l n 241/1990 , sono stati legalizzati e godono di giuridica rilevanza. Gli accordi sostitutivi non determinano il contenuto del provvedimento ma lo sostituiscono nei casi previsti dalla legge. Proprio con riguardo all’assetto del territorio il caso che si espone è quello della cessione volontaria del bene che sostituisce il provvedimento espropriativo. Ultima ipotesi è costituita dal contratto accessivo al provvedimento. Si tratta di contratti estranei all’ambito di applicazione dell’art. 11 in quanto costituiscono ipotesi in cui il contratto si affianca al provvedimento (in genere concessorio) per regolarne alcuni aspetti patrimoniali del rapporto da questo scaturito e ne segue le sorti. In tale modo vengono qualificate molte convenzioni urbanistiche previste dalla normazione urbanistica, nella esecuzione delle opere pubbliche, nell’edilizia

mediante i quali l'amministrazione impone la propria volontà nei confronti dei privati.¹⁶⁸ Tale notazione proprio nell'urbanistica trova un significativo riscontro¹⁶⁹ non solo per l'attuazione ma anche per la previsione della disciplina urbanistica. L'ordinamento pare tendere verso una pianificazione sempre più concordata con i soggetti privati. Tale fenomeno è stato definito dalla dottrina in termini di “*urbanistica contrattata o consensuale*” a sottolineare come i privati vengano coinvolti nella fase creativa degli assetti pianificatori ed il ruolo dell'accordo non venga confinato più alla sola fase esecutiva.¹⁷⁰

Sono state avanzate diverse riserve relativamente alla ricerca dell'accordo nella determinazione delle previsioni urbanistiche, sia in riferimento al contrasto con l'art. 1 della l n 241/1990 , che con riguardo alla lesione del principio di legalità che l'utilizzo di tali moduli convenzionali comporterebbe.

Le maggiori difficoltà nell'ammettere la legittimità di accordi in merito alle previsioni urbanistiche sono dovute al contrasto di tale prassi con l'art. 13 l n 241/1990 il quale esclude i procedimenti di pianificazione e programmazione dall'ambito di efficacia delle norme incluse nel Capo III tra cui vi sono quelle sugli accordi ad oggetto pubblico. Si è così avanzato il dubbio se l'esclusione dettata dall'art. 13 riguardi anche gli strumenti attuativi del piano regolatore, tra i quali rientrano le convenzioni di lottizzazione.¹⁷¹

residenziale, nella realizzazione di parcheggi nella infrastrutturazione di impianti. Parte della dottrina (Cfr D'ALBERTI M , *Le concessioni amministrative*, Milano , 981) ha criticato tale schema concettuale facendo notare come nella prassi il cosiddetto provvedimento concessorio sia in tutto assorbito dal cosiddetto contratto accettivo che costituisce l'unica fonte scritta del rapporto

¹⁶⁸ Con riferimento al rapporto tra interesse proprietario e pubblico nell'imposizione di vincoli urbanistici IACOVONE G, *Interesse proprietario e interesse pubblico alla trasformazione del territorio*, in Riv.Giur.ed, parte II, 231ss.

¹⁶⁹ Cfr PORTALURI P, *Moduli consensuali della concertazione urbanistica*, in Riv.Giur.ed., 2002, parte II, 281ss

¹⁷⁰ URBANI P. E CIVITARESE M. S., *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino,, 14

¹⁷¹ PERICU, *L'attività contrattuale della pubblica amministrazione*, in MAZZAROLLI ED ALTRI, *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 1365 ASSINI N e MANTINI P, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997,66

Vi è chi ha tentato di escludere dall'applicazione dell'art. 13 l n 241/1990 alla materia *de quo* muovendo dalla considerazione che le convenzioni urbanistiche in genere possono senz'altro ricondursi ai tipi convenzionali previsti dall'art. 11 l n 241/1990, inquadrandole ora tra gli accordi integrativi ora negli accordi sostitutivi¹⁷². E' stato così affermato che le convenzioni di lottizzazione e quelle per l'esecuzione dei programmi di edilizia residenziale o di insediamenti produttivi sono inquadrabili tra gli accordi sostitutivi, mentre la convenzione prevista dall'art. 27 l. n. 457/1978 per la ristrutturazione di edifici in zona di recupero avrebbe natura di accordo procedimentale.

Altri invece sulla base di una interpretazione sistematica dei lavori parlamentari e del parere del Consiglio di Stato hanno sostenuto che la deroga di cui all'art. 13 riguardasse le norme relative alla partecipazione e non agli accordi desumendo che non vi fosse alcuna preclusione alla possibilità di concludere accordi pubblici anche rispetto ai procedimenti di pianificazione e programmazione, ivi comprese le varianti al piano regolatore :si sostiene che l'art 13, a ben vedere, non prevede un divieto a concludere accordi ma si limiterebbe a stabilire l'insussistenza di un obbligo della P.A a prendere in considerazione delle proposte di accordo di privati che potrebbero comunque essere liberamente valutate dalla P,A.

Pare prevalere in dottrina la considerazione della stretta correlazione tra art. 11 e art 13 l n 241/1990¹⁷³: se l'art 11 prevede la possibilità di accordi procedimentali senza limitazioni e accordi sostitutivi solo nei casi previsti per legge, la limitazione dell'art. 13 , riguarderebbe soprattutto per gli accordi procedimentali , impedendone la conclusione nelle materie escluse, salvo che non siano previsti da leggi di settore (l'art. 13 precisa infatti che “ restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione”). Da tali norme speciali, ed in specie dalla disciplina urbanistica, si deriverebbe quindi la possibilità di ricorrere all'accordo nelle materia urbanistica in quanto qualificabili come norme che ne regolano la formazione.

In tal modo si arriva ad affermare che l'oggetto degli accordi in materia urbanistica può essere quello previsto dalle leggi che, prima e dopo la legge

¹⁷² Cfr BORELLA A, *L'urbanistica contrattata dopo la legge 241/1990*, in Riv. Giur.urb, n 4, 1998, 421ss che riporta le posizioni dottrinali in merito.

¹⁷³ BORRELLA A, cit, 423

241/1990, li contemplano e poiché l'art. 25 l.n. 47/1985 ha codificato la possibilità di strumenti attuativi in variante al piano regolatore, sarebbe illusorio distinguere la pianificazione attuativa da quella generale ritenendo che gli accordi possano realizzarsi solo con la prima e non con la seconda. Viene legittimato in tal modo l'affermarsi di accordi pubblico/privato di co-determinazione delle varianti urbanistiche, attraverso i quali il privato assume il ruolo di co-decisore nella determinazione del contenuto della pianificazione urbanistica.¹⁷⁴

Il secondo rilievo che viene mosso alla urbanistica contrattata è comune alle critiche mosse amministrazione negoziata: è lecito chiedersi se il fenomeno della pubblica amministrazione, la quale negozia, con il soggetto privato, il modo come esercitare il potere discrezionale, sia compatibile con il principio di legalità. Occorre chiedersi come la possibilità che il contenuto dell'atto amministrativo discrezionale sia preventivamente concordato con un soggetto privato sia conciliabile con il principio di legalità il quale impone che la Pubblica amministrazione eserciti il potere conferitole dalle legge per la cura di un specifico interesse pubblico.

Parte della dottrina ha rilevato che l'amministrazione negoziata non comporti una lesione al principio di legalità sulla base della considerazione che il significato più profondo della generalizzazione del principio di partecipazione deve essere attribuito al fatto che nella valutazione comparativa operata dalla Pubblica amministrazione per appurare quale assetto di interessi sia maggiormente funzionale all'interesse pubblico, fa parte anche la proposta del privato. Non si può quindi escludere che la proposta proveniente dal soggetto privato, sia ritenuta come la più

¹⁷⁴ IEVA LORENZO, *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in Riv.giur.ed., parte II, 2001, 122. L'autore si riferisce in particolare all'art. 18 l.r Emilia Romagna, 24 marzo 2000 n 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio) rubricato " Accordi con i privati" il quale prevede che " gli enti locali possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare talune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica , nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio di terzi"

rispondente all'interesse pubblico nel caso concreto e che, quindi, determini in tutto o in parte il contenuto dell'atto amministrativo che viene adottato.¹⁷⁵

Ormai è comune la consapevolezza della necessità di una stretta collaborazione e sinergia tra le funzioni pubbliche e le risorse private. E' sentita la necessità di una pianificazione che sempre più tenda a configurarsi non tanto come mera pianificazione autoritativa ma come un'attività amministrativa tendenzialmente rivolta al governo del territorio in maniera consensuale.

L'ambito privilegiato della urbanistica contrattata è costituito dalla riqualificazione e dal recupero del territorio

Il raggiungimento di grandi obiettivi della riqualificazione urbana, del recupero delle aree dismesse, dei grandi progetti metropolitani, richiede una costante integrazione tra soggetti pubblici e privati. La concertazione con i soggetti privati di grandi progetti di trasformazione fisica e funzionale. Una nuova modalità di attuazione del piano che sposta il baricentro della disciplina del territorio dal piano urbanistico generale ai progetti strategici o d'area.¹⁷⁶ In tale linea di tendenza si pone l'istituzione del programma integrato di intervento che ha assunto il ruolo di paradigma normativo di riferimento per la programmazione indirizzata alla trasformazione urbana.

I soggetti competenti, il contenuto e le modalità di approvazione della proposta del piano integrato di intervento sono state oggetto di differenti discipline del legislatore regionale. Il diritto regionale¹⁷⁷, nell'inerzia del legislatore nazionale, ha provveduto a disciplinare la proposta di programma con soluzioni in alcuni casi innovative.

Le norme regionali prevedono il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati nella predisposizione ed attuazione del programma integrato di intervento.

¹⁷⁵ Cfr. CUGURRA G, *Principio di legalità e amministrazione negoziata*, in Foro Amm., C.d.S, n 11, parte II, 2006, 3208

¹⁷⁶ URBANI P E CIVITARESE M. S, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino,, 14

¹⁷⁷ CHIERICHETTI A, *I programmi integrati di intervento nel diritto regionale*, cit,23-28; CHIERICHETTI A, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, cit, 228

L'art. 3 della l.r n 16/1994 della Regione Sardegna sui programmi integrati di riqualificazione dispone che i soggetti pubblici e privati, singoli o riuniti in consorzio, possano presentare proposte di programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ambientale. Alla stessa stregua l'art.3 primo comma L.r Emilia Romagna n 19/1998 sulla riqualificazione urbana, modificato dalla deliberazione legislativa n 91 del 30 giugno 2009, prevede che spetta al Comune promuovere “ *il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati nella predisposizione e nella attuazione del programma di riqualificazione*” . La l.r n 19/1998 disciplina anche le modalità di coinvolgimento che può avvenire mediante il concorso pubblico e la procedura negoziata. Il concorso pubblico è aperto a tutti i soggetti interessati a partecipare alla riqualificazione. Le proposte avanzate devono essere comprensive di: a) uno studio di fattibilità degli interventi proposti; b) il progetto preliminare degli interventi pubblici e privati che il soggetto si dichiara disposto a realizzare; c) uno studio degli effetti sul sistema insediativo, ambientale, paesaggistico, della mobilità, sociale ed economico che la realizzazione degli interventi comportano. La procedura negoziata è invece prevista “ *nel caso in cui negli ambiti da assoggettare a riqualificazione ai sensi dell'art 2, siano presenti immobili di proprietà privata ovvero appartenenti al patrimonio disponibile di altri enti pubblici*”: in tal caso il comune attiva con gli interessati, fissando un termine per la loro conclusione, “ *procedure negoziali*” finalizzate a stabilire le forme della loro partecipazione al programma (art 3, secondo comma, l.r n 19/1998). Qualora a seguito di tali procedure negoziali non si pervenga ad una intesa con i soggetti interessati, il comune “ *attua le procedure relative al concorso pubblico*” a tal fine “ *invitando formalmente i proprietari degli immobili a partecipare allo stesso*” e nell'atto deve essere precisato che, qualora il proprietario non partecipi all'intervento di riqualificazione, l'immobile potrà essere assoggettato alle procedure espropriative previste dall'art. 5 della stessa l.r n 19/1998.

In merito invece alla disciplina regionale del contenuto della proposta si segnala l'art 3 L.r n 16/1999 della Regione Sardegna. Tale norma prevede che la proposta di programma deve contenere: a) relazione tecnica ed urbanistica esplicativa del programma con allegato tipo planivolumetrico che evidenzia le eventuali varianti previste dal programma rispetto allo strumento urbanistico comunale; b) gli

elaborati tecnici necessari per l'ottenimento della concessione edilizia, con le connesse autorizzazioni per eventuali vincoli non di competenza regionale, nonché computo metrico estimativo, relativamente agli interventi di immediata realizzazione; c) gli elaborati tecnici necessari per l'ottenimento della concessione edilizia, con relazione descrittiva e computo metrico relativamente alle opere di urbanizzazione; d) schema di impegnativa disciplinante i rapporti attuativi tra i soggetti operatori ed il comune, le garanzie di carattere finanziario, i tempi di realizzazione del programma e la previsione di eventuali sanzioni da applicare nel caso di inottemperanza; e) la documentazione catastale e quella attestante la proprietà o la disponibilità delle aree e degli edici interessati dal programma..

Da ultimo è necessario considerare, per la particolare configurazione che ha il programma integrato di intervento (che nella legislazione regionale è invece definito “ programma urbano complesso”), la l.r n 13/1997 della regione Umbria che, disciplinando il contenuti ed i soggetti promotori del programma urbani complesso, distingue tra un “programma preliminare” e un “programma definitivo”.

Il programma preliminare deve indicare gli elementi di carattere economico, tecnico ed urbanistico atti a valutare la fattibilità e la legittimità del programma e la rispondenza degli stessi ai requisiti previsti dalle norme vigenti ed in particolare: a) l'elenco dei soggetti pubblici partecipanti al programma e di quelli privati, se già individuati, ovvero le modalità di individuazione di questi ultimi; b) l'ammontare degli eventuali finanziamenti regionali richiesti e delle altre partecipazioni finanziarie pubbliche e private; c) l'esistenza di eventuali vincoli normativi, ambientali, urbanistici, idrogeologici e sismici; d) l'individuazione degli alloggi parcheggio eventualmente necessari per lo spostamento temporaneo di nuclei familiari Il “programma definitivo” invece indica in dettaglio interventi da eseguire, i soggetti partecipanti, le tipologie di intervento, destinazioni d'uso degli immobili interessati, costi a carico dei soggetti privati ed in particolare a) l'elenco delle proprietà e la destinazione attuale e di progetto delle unità immobiliari; b) le soluzioni progettuali previste; c) i costi dell'intervento e la relativa ripartizione tra i soggetti coinvolti nel programma; d) i documenti che attestano l'eventuale disponibilità delle aree e degli immobili; le garanzie fornite dai partecipanti al programma sull'esecuzione delle opere; e) lo schema di convenzione disciplinante i rapporti attuativi tra soggetti promotori del programma ed il Comune.

3.4. L'AMBITO DEL PROGRAMMA INTEGRATO

Uno dei caratteri qualificanti del programma integrato di intervento è costituito dal fatto di avere una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana. L'obiettivo è quello di riqualificare parti del territorio comunale attraverso un complesso di interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, ma anche una serie di interventi con i quali si persegue il miglioramento delle condizioni di salubrità dell'ambiente: si tratta di qualità dell'aria, dell'acqua, della questione del decongestionamento del traffico urbano, il contenimento delle risorse energetiche nonché il disinquinamento acustico ed elettromagnetico.¹⁷⁸ Anche il piano di recupero può prevedere degli interventi di recupero "pesante" fino alla demolizione e ricostruzione di interi lotti. Si tratta però di una "possibilità", nella prassi scarsamente attuata in quanto il piano di recupero ha come ambito privilegiato di intervento la riqualificazione edilizia di singoli edifici. Il programma integrato di intervento si caratterizza invece per una dimensione ed un contenuto tale da poter modificare radicalmente l'assetto urbanistico di importanti parti del territorio comunale. L'area di intervento del programma integrato di intervento può essere anche vastissima e, anzi, è necessariamente tale da realizzare un significativo recupero dell'equilibrio ed un miglioramento di una parte consistente del territorio.¹⁷⁹

E' stato osservato che, benché il programma integrato di intervento sia stato concepito come mezzo idoneo a dare attuazione alla legge n 179, il suo raggio di azione non è limitato all'edilizia residenziale pubblica, ma si estende ben oltre, avendo la potenzialità per divenire uno dei principali strumenti della pianificazione territoriale. Tale programma riunisce in un unico modello programmatico diverse tipologie di intervento e modalità operative, volte a realizzare una efficace riqualificazione del tessuto urbano ed ambientale. Ai sensi dell'art 16 della legge 179 del 1992 il legislatore ha previsto che " *soggetti pubblici e privati....possano presentare al comune programmi integrati di intervento relativi a zone in tutto o in*

¹⁷⁸ PERINI A, .cit., 449

¹⁷⁹ MENGOLI G.C, cit, 388

parte edificate anche da destinare a nuova edificazione”. Il P.I.I può quindi concernere non solo aree edificate , in tutto o in parte, ma anche zone non edificate bisognose di un intervento di riqualificazione ambientale. Sarebbe quindi riduttivo limitare la sua applicazione alla sola edilizia residenziale pubblica quando la vastità dell’ambito territoriale e della molteplicità degli interventi possibili conferiscono a tale istituto una chiara valenza urbanistica¹⁸⁰ .

Il legislatore regionale ha tradotto la previsione nazionale in diversi modi.

In alcuni casi si è limitato a ripetere la disciplina nazionale prescrivendo che il programma integrato di intervento si attua in aree in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione.

Nella maggior parte delle leggi regionali il legislatore ha specificato gli ambiti di applicazione del P.I.I e le condizioni per la loro individuazione.

Si segnala per importanza l’art. 2 della l.r Emilia Romagna n 19/1998, così come modificato dalla deliberazione n 91/2009, per la previsione di una analitica disciplina relativa all’individuazione degli ambiti . Tali ambiti sono definiti con delibera del Consiglio Comunale, su proposta della Giunta sulla base di un documento di indirizzo che prevede una prima indicazione dei tessuti urbani, all’interno del “ territorio comunale urbanizzato anche non caratterizzati per una continuità spaziale”. La delibera definisce tempi, modalità, adeguate misure partecipative e obiettivi di qualità energetica, ambientale sociale e architettonica che si intendono realizzare in ciascuno degli ambiti sulla base del Documento programmatico per la qualità urbana predisposto dalla Giunta. Traspare il tentativo di proceduralizzare i processi di riqualificazione urbana attraverso una analitica disciplina che determini criteri e modalità per la determinazione degli ambiti e dei correlati obiettivi di qualità ambientale, architettonica urbana, al fine di ridurre la naturale discrezionalità di cui godono le amministrazioni comunali anche attraverso la valorizzazione della dimensione partecipativa all’intero processo.

Altre regioni hanno poi previsto indicazioni puntuali in merito agli ambiti di interventi del programma integrato di intervento. La L.R Lazio n 22/1997 , all’art. 2, secondo comma prevede che tale programma può essere localizzato soltanto sul

¹⁸⁰ PERINI A, cit, 460

territorio dei comuni provvisti di P.R.G approvato e può interessare immobili pubblico e/o privati; il terzo comma prevede inoltre che il programma integrato riguarda essenzialmente: a) aree interne e contigue ai perimetri urbani come definiti dagli strumenti urbanistici al cui interno siano presenti aree degradate in tutto o in parte edificate e si riscontrino carenze di strutture e servizi; b) centri minori oggetto di sensibili sviluppi insediativi con servizi inadeguati; c) nuclei di urbanizzazione rada e diffusa, privi di servizi ed elementi infrastrutturali, nonché di una specifica identità urbanistica; d) parti di centri urbani con fenomeni di congestionamento; e) aree con destinazioni produttive o terziarie dismesse, parzialmente utilizzate o degradate, ma con forte capacità di polarizzazione urbana.

L'art 3, 1 comma, l.r Umbria n 13/1997, regolando i programmi urbani complessi, individua in via generale i criteri per l'individuazione del programma urbano complesso da parte del comune indicando quali parametri di riferimento il degrado edilizio, la carenza delle opere di urbanizzazione e dei servizi pubblici, la fatiscenza degli spazi pubblici e delle aree verdi , la carenza di attività produttive urbane, artigianali e commerciali.

In particolare ai sensi del comma successivo i comuni promuovono la formazione del programma urbano complesso con particolare riferimento a : a)centri storici caratterizzati da fenomeni di congestionamento o di degrado; b) centri storici privi di capacità di attrazione; c) aree periferiche carenti di strutture urbane e di servizi che abbiano al loro interno aree inedificate o degradate; d) insediamenti ad urbanizzazione diffusa, privi di servizi ed infrastrutture e privi di una specifica identità urbana; e) aree con destinazione produttiva e terziaria dismesse, parzialmente utilizzate o degradate; f) aree urbane destinate a parchi e giardini degradate; g) aree degradate lungo corsi d'acqua classificate a verde pubblico dagli strumenti urbanistici.

L' art 4 della l.r Piemonte n 18/1996 disciplina invece non solo gli ambiti ma anche gli interventi ammessi nei diversi ambiti sottoponibili a programma integrato di intervento. Tali programmi possono avere ad oggetto uno o più tra i seguenti interventi: a) nei centri storici, ai fini del loro recupero urbano ed edilizio, della valorizzazione e qualificazione ambientale e paesaggistica e della tutela del tessuto sociale preesistente; b) nelle aree periferiche e marginali degli abitati per interventi di completamento su aree inedificate e interventi di ristrutturazione edilizia

sull'esistente, ai fini del recuperare identità urbana , di integrare alle residenze , i servizi, il verde, le attività produttive e terziarie; c) nelle restanti aree urbane per ristrutturazioni urbanistiche, in particolare ove esistono aree produttive e terziarie obsolete o irrazionalmente dislocate o dimesse , con potenzialità di polarizzazione urbana decentrata rispetto al centro storico e di soddisfacimento della carenza arretrata di servizi e di verde.

Dalla analisi di alcune tra le leggi regionali più significative emerge che l'ambito privilegiato del programma integrato di intervento e comunque quello urbano o contermina allo stesso, con una maggiore attenzione alla riqualificazione urbana piuttosto che a quella ambientale. In realtà il legislatore nazionale autorizzava ad allargare ancor di più l'ambito di riferimento del programma integrato di intervento indicando anche le “ aree di nuova edificazione” e la “ riqualificazione ambientale” ma pare che non tutte le potenzialità che potevano realizzarsi con il P.I.I, sono state sfruttate dal legislatore regionale.

Una questione particolarmente dibattuta concerne la possibilità di intervenire in zone agricole con il P.I.I che, nella maggior parte dei casi, non è prevista dal legislatore regionale.

Ai sensi dell'art. 4 secondo comma L.r Piemonte n. 18/1996 i programmi, non possono interessare le aree destinate ad attività agricole se non per il solo obiettivo della valorizzazione e del recupero del patrimonio agricolo, della tutela e dell'efficienza delle unità produttive.

L'art 2, quarto comma L.r Lazio n 22/1997 prevede che possano realizzarsi programmi di intervento solo in zone agricole contigue ai perimetri urbani. In tali zone possono altresì essere realizzati quegli interventi di edilizia residenziale per fabbisogni abitativi conseguenti a ristrutturazione e demolizione di edifici esistenti nell'ambito territoriale del programma integrato di intervento che non possono trovare localizzazione nell'ambito medesimo.

La disciplina regionale sembra mossa dalla necessità di adoperare una certa attenzione nel determinare localizzazione e finalità del programma integrato di intervento in zona agricola, probabilmente motivata dalla percezione che un utilizzo illimitato di tale strumento in tali aree potrebbe rischiare di compromettere il loro equilibrio ambientale e/o la loro vocazione agricola.

3.5. INTEGRAZIONE FUNZIONALE E PEREQUAZIONE

E' stato osservato come il tratto più caratteristico degli strumenti urbanistici sia costituito dall'essere necessariamente ed intrinsecamente sperequati e quindi ingiusti, disuguaglianza che si manifesta sia con riguardo ai rapporti tra privati (favorendo alcuni e svantaggiandone altri in considerazione delle scelte di zonizzazione e localizzazione), sia nei rapporti tra gli stessi e la collettività (accollando o meno a quest'ultima l'onere dei costi di urbanizzazione, valorizzando quindi la proprietà di alcuni a scapito degli altri)¹⁸¹. Da qui l'esigenza di un piano perequato in grado di assicurare il trattamento equo delle proprietà immobiliari, a parità di condizioni di partenza di fatto e di diritto.

In mancanza di una normativa nazionale sono state le legislazioni regionali che hanno assunto un ruolo guida introducendo nell'ordinamento urbanistico la perequazione urbanistica con una molteplicità di modelli applicativi.

La perequazione urbanistica è caratterizzata da un'equa ed uniforme distribuzione dei diritti edificatori tra i proprietari di immobili, indipendentemente dalla localizzazione effettiva dei volumi, dagli standard e dai relativi obblighi nei confronti del comune¹⁸². La perequazione va concettualmente distinta dalla *compensazione*, che, sia pure per finalità perequative, consiste nella possibilità di stipulare una convenzione con la quale il proprietario di un'area vincolata ad uso pubblico cede la stessa al comune ottenendo in cambio la disponibilità di una cubatura su un'altra area.

In sostanza la compensazione consiste in quella particolare tecnica perequativa attraverso la quale si riconosce un "credito edilizio" inteso come un istituto a base consensuale volto a compensare il privato per un determinato sacrificio e/o un determinato impegno che egli debba sopportare in sede di pianificazione del

¹⁸¹ CARLO CANATO, *Esperienze di perequazione "sostenibile": modelli e strumenti a confronto*, in Riv. Giur. Urb., n 4, 2007, 427

¹⁸² ASSINI N, MANTINI P.L., *Manuale di diritto urbanistico*, cit, 194

territorio attraverso l'attribuzione del diritto di edificare un *quantum* di cubatura, di cui il titolare potrà disporre non solo al fine dell'edificazione ma anche al diverso scopo della sua commercializzazione. Il fine compensativo costituisce la principale differenza rispetto alla perequazione : mentre con la perequazione i crediti edilizi sono attribuiti in sede di conformazione della proprietà e mirano al trattamento omogeneo dei proprietari di tutte le aree ricomprese in un dato ambito o comparto, i crediti edilizi “compensativi” vengono attribuiti non per conformare la proprietà ma per compensare un determinato proprietario di un sacrificio o comunque di un peso che egli sia chiamato a sopportare. Nella compensazione quindi l'attribuzione del diritto edificatorio è giustificata unicamente dal sacrificio specifico che il privato debba sopportare e da un intervento determinato che la P:A intenda realizzare ¹⁸³.

Alla perequazione è collegata la trasferibilità o commercializzazione ¹⁸⁴ dei diritti edificatori..

Con la perequazione non solo si vuole superare la discriminatorietà degli effetti della zonizzazione e disporre gratuitamente di aree pubbliche per servizi ma anche realizzare l'integrazione delle funzioni edificatorie , ovvero la possibilità che

¹⁸³ PATRIZIA MARZARO GAMBA, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. Il caso della legge urbanistica veneta*, p. 644, in Riv. Giur. Urb, n 4, 2005.

¹⁸⁴ Con riguardo alla commercializzazione ANTONIO BARTOLINI, *Profili giuridici del c.d credito di volumetria*, p. 307, in Riv. Giur. Urb, n 3, 2007. In merito alla libera commercializzazione dei diritti edificatori la dottrina ha espresso più di una riserva; il rischio è quello di costituire una molteplicità di diritti edificatori “sospesi” che rimangano per lungo tempo non realizzati in attesa di un'area dove essere esercitati; per questo motivo si insiste nell'esigenza di costituire un adeguato sistema di regole per la commercialità dei diritti (crediti) edificatori : a) pubblicità del trasferimento di crediti edilizi; b) limite temporale al loro esercizio; ma soprattutto c) certezza su quella che sarà l'area ricevente, quella che in gergo si chiama “ area di atterraggio”. A tale riguardo è interessante notare come la dottrina abbia distinto i concetti di cessione di cubatura e trasferimento di cubatura proprio in ragione del carattere maggiore o minore di realtà del trasferimento; in sostanza mentre con la cessione di cubatura sarebbe più forte il carattere di realtà in quanto il decollo e l'atterraggio, riguarda aree, l'una cedente e l'altra cessionaria, bene identificate che non devono necessariamente essere confinanti ma almeno contigue e radicate nella zona, nel trasferimento di cubatura il carattere di realtà sarebbe molto meno evidente in quanto la prassi applicativa, ma anche la disciplina normativa (specie quella regionale), consente la negoziazione di diritti edificatori a prescindere dalla compresenza di un'area cedente e di una cessionaria

coesistano nel medesimo ambito un mix di diverse forme di utilizzazione del territorio in modo da superare la tradizionale distinzione in zone monofunzionali. La dottrina ha individuato inoltre altre funzioni della perequazione nella : a) marginalizzazione dell'istituto espropriativo attraverso il passaggio dall'autoritatività delle scelte pubbliche verso la ricerca del consenso; b) copertura del fabbisogno di opere pubbliche (opere di urbanizzazione) al di là della garanzia degli standard urbanistici al fine di colmare il *gap* di opere pubbliche; c) la realizzazione a carico del proprietario delle opere di urbanizzazione; d) la flessibilità delle prescrizioni urbanistiche e la loro attuazione mediante un'urbanistica relazionale, la cui attuazione, cioè, è basata essenzialmente sulle “ relazioni contrattuali” , che s'instaurano con i destinatari delle prescrizioni urbanistiche, ove l'amministrazione si limita a svolgere una funzione di terzietà rispetto alla realizzazione delle scelte pianificatorie.

Le finalità perequative si possono realizzare con diverse tecniche di pianificazione.

Un primo problema concerne l'estensione del concetto da applicare al principio di perequazione urbanistica con riferimento al territorio comunale . Secondo alcuni essa deve riguardare tutto il territorio comunale¹⁸⁵ garantendo ad ognuno un uguale

¹⁸⁵ Cfr PERONGINI S, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005, 33ss. In merito alla perequazione generalizzata si distingue tra perequazione generale pura e perequazione generale mista. La “*pianificazione perequativa generale pura*”, detta anche totale, integrale o generalizzata, è quella pianificazione che applica criteri perequativi all'intero territorio comunale (a tutti i terreni suscettibili di essere trasformati, indipendentemente dalla loro destinazione d'uso). In sostanza : a) vengono attribuiti a tutte le aree ritenute edificabili parametri di edificabilità convenzionale, normalmente piuttosto bassi, ancorati allo stato di fatto e di diritto del suolo anteriore alla formazione del piano. b) viene identificata una maggiorazione di edificabilità che è dovuta alla pianificazione; c) una parte di questa maggiorazione è gratuitamente riservata al comune e coincide con la urbanizzazione ed il fabbisogno di altri interventi pubblici; la rimanente parte viene compensata dall'utilizzatore.

Si tratta di una tecnica di perequazione che si può realizzare solo in territori “vergini”, quando quindi si debba costruire una città ex novo.

La *pianificazione perequativa generale mista* si estende anch'essa all'intero territorio comunale, ma riguarda sia parti di primo impianto o da riconfigurare, sia le parti di città consolidata o configurata: il termine “*generale*” indica che i criteri di pianificazione vengono estesi all'intero

“*plafond de densite*”. Secondo altri invece deve riguardare le sole aree le quali, per la loro contiguità all’abitato e per essere servite dalle necessarie infrastrutture urbane hanno acquisito una concreta aspettativa di trasformabilità, e quindi un valore di mercato completamente diverso da quello meramente agricolo¹⁸⁶.

E’ stato evidenziato come la perequazione generalizzata può comportare la violazione dello stesso principio costituzionale di uguaglianza che impone non solo di non trattare diversamente situazioni uguali, ma altresì di differenziare la disciplina di situazioni che eguali non sono¹⁸⁷. Inoltre la perequazione applicata in modo indifferenziato, preordinata alla sola acquisizione gratuita di aree per le dotazioni pubbliche, porta all’attribuzione di diritti edificatori anche a quei luoghi ove invece

territorio comunale, mentre l’aggettivo “*mista*” precisa che i criteri di perequazione sono differenti per la città da riconfigurare o di primo impianto rispetto a quelli impiegati per la città consolidata o configurata.

L’esistenza di edifici, che hanno consumato la volumetria insediabile precludono la possibilità di procedere a una pianificazione perequativa della stessa entità di quella possibile nella perequazione generale pura in quanto per perequare una situazione contraddistinta da squilibri così radicali, occorrerebbe espropriare tutti gli immobili esistenti, demolirli e consentire la ricostruzione.

Nella città consolidata o configurata può essere applicata la “perequazione generale mista”; tra i criteri da adoperare per la città consolidata o configurata è stata prospettata la perequazione ‘*tipologica*’ applicata con successo nel comune di Casalecchio di Reno e nel comune di Misano Adriatico. Con tale perequazione gli edifici all’interno dell’ambito perequato, sono obbligati a rispettare determinate tipologie edilizie in ordine all’altezza degli edifici e alla volumetria ; sulla base di questi caratteri tipologici si opera l’omogeneizzazione dell’ambito, attraverso una disciplina che prevede, accanto agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e recupero conservativo, di ristrutturazione edilizia, anche interventi di demolizione e ricostruzione, con ampliamenti volumetrici tali da consentire di giungere alla realizzazione di edifici analoghi (altezza, piani e volumetria), in tal modo “perequando” quella che era una situazione di partenza differente.

Nell’ambito di tale tecnica di pianificazione può anche essere prevista la *rottamazione degli edifici vetusti*, che consiste nella demolizione e ricostruzione previo conferimento di indici di edificabilità premiali.

¹⁸⁶STELLA RICHTER P., *Nuove norme per la perequazione urbanistica e la determinazione dell’indennità di esproprio. Proposta legislativa dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Relazione di presentazione.*, in Riv. Giur. Urb., n 4, 2007, 420

¹⁸⁷ STELLA RICHTER P., *Nuove norme per la perequazione urbanistica e la determinazione dell’indennità di esproprio. Proposta legislativa dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Relazione di presentazione.*, cit., , 420

L'interesse alla fruizione pubblica rende indispensabile la loro acquisizione mediante l'esproprio. Un trasferimento libero di cubature tra zone a diversa destinazione, comporta poi l'equiparazione del diritto edilizio ad una sorta di carta moneta, un autonomo bene giuridico attribuito dal comune in ragione del diritto di proprietà, che può vivere e liberamente circolare, sollevando non infondati profili di legittimità costituzionale¹⁸⁸. Si è infatti osservato che per legittimare una perequazione di questo tipo è necessaria una legge statale che legittimi la distinzione tra edificabilità effettiva e potenziale e soprattutto la autonoma commerciabilità della seconda. Si tratta infatti di incidere sul regime della proprietà che, rientrando nella disciplina dell'ordinamento civile ai sensi dell'art 117, comma 1, lett. l), riguarda la competenza esclusiva legislativa dello Stato¹⁸⁹. Gli istituti perequativi nel momento in cui rendono possibile, su base regionale, un diverso contenuto del diritto di proprietà ne determinano la sostanziale disomogeneità del contenuto del diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost.. In tal modo si ingenera una insanabile lesione del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge con riguardo alla parità di trattamento e la pari consistenza del diritto fondamentale al godimento e allo sfruttamento dei propri beni immobiliari.¹⁹⁰

Altra tecnica di perequazione è la perequazione *parziale* che non ha come ambito l'intero territorio comunale ma un ambito perequato delimitato ed è quindi applicabile in modo differenziato a singole parti di città.

La principale forma di perequazione parziale è quella della *perequazione per comparto*.

La perequazione per comparto ha una base normativa nella disciplina del comparto edilizio: tale tecnica consiste nella individuazione di una zona, o ambito (anche discontinuo) di "trasformazione unitaria" che costringe i proprietari ad accordarsi tra di loro, se vogliono evitare la paralisi di qualsiasi iniziativa o l'espropriazione sanzionatoria. All'interno del comparto possono essere previste

¹⁸⁸ CANATO C., *Esperienze di perequazione "sostenibile": modelli e strumenti a confronto*, op.cit, p. 437

¹⁸⁹ URBANI P, *Territorio e poteri emergenti*, p 180, 2007, Giapichelli

¹⁹⁰ POLICE A, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in Riv.giur.ed., 2004, II, 11

diverse destinazioni di zona e viene individuata una quota da cedere al Comune. Possono essere determinate aree di concentrazione ove realizzare la capacità volumetrica prevista: i proprietari, mediante atti privatistici, potranno cedere tale volumetria e saranno in tal modo compensati dall'obbligo di cessione (gratuita) dell'area pubblica, il cui peso viene a ripartirsi sull'intero comparto¹⁹¹.

E' stato osservato però che uno dei punti che però rischia di ridurre l'efficacia dell'istituto è costituito dal fatto che nella legislazione regionale (ad esempio la legislazione urbanistica veneta) il comparto *urbanistico* in realtà è spesso un comparto *edilizio* in quanto prevede un unico titolo abilitativo: se tale prescrizione è giustificata per gli interventi circoscritti ad una unità fabbricabile, come si esprime l'art. 23 della legge urbanistica, la prescrizione è del tutto irrealistica nel caso di aree vaste (edificate e non) oggetto di trasformazione urbanistica in cui l'esigenza dell'unitarietà dell'intervento non richiede necessariamente un unico titolo abilitativo ma può ben essere assicurata dalla previsione di un piano attuativo che contenga i necessari dettagli planivolumetrici¹⁹².

La figura del programma integrato di intervento rappresenta uno degli strumenti utilizzabili per realizzare la perequazione parziale¹⁹³. Sono infatti diversi i punti di contatto tra i due istituti tanto da poter ritenere il programma integrato uno dei principali strumenti di perequazione urbanistica. In primo luogo la localizzazione del programma integrato di intervento, non incontra limiti all'interno delle zone

¹⁹¹ Uno dei punti maggiormente problematici di tale tipo di perequazione è costituito dalla delimitazione dell'ambito spaziale del comparto che può riguardare anche aree tra loro non confinanti (comparto discontinuo).

Il comparto costituisce una tecnica pianificatoria che in sostanza deve essere adattata all'obiettivo concreto; una delimitazione del comparto troppo ampia o rigida può comportare il mancato raggiungimento dell'obiettivo che ci si voleva proporre anche in riferimento all'acquisizione gratuita di aree pubbliche; per tale motivo la dottrina suggerisce la possibilità di individuare nel P.R.G perimetri tra loro alternativi, ovvero indicare margini di modificabilità di comparti entro limiti determinati, demandando ai soggetti attuatori la facoltà di scelta tra diverse opzioni.

¹⁹²BORELLA A., *La difficoltà di attuare la perequazione urbanistica (note a margine della nuova legge urbanistica veneta)*, in Riv.Gur.Urb, n 4, 2005, 638

¹⁹³ CROSETTI A, *Evoluzione del regime d'uso dei suoli e nuovi strumenti di perequazione urbanistica*, in Quad.reg., maggio-giugno, 2004, 609ss

omogenee del piano regolatore , in tal modo superando, come la perequazione, la zonizzazione urbanistica a favore della ricerca di integrazione funzionale.¹⁹⁴ . Il programma integrato di intervento realizza quindi una finalità tipica della perequazione costituita dalla costituzione di una “*mixité*” di funzioni nell’ambito perequato, area di applicazione del programma integrato.¹⁹⁵

Altro punto di contatto è dato dal fatto che la perequazione e il programma integrato di intervento presuppongono la negoziazione pubblico- privato ,. L’ambito di intervento e la pluralità delle tipologie di intervento realizzabili tramite il programma esige la partecipazione dei soggetti privati anche nella elaborazione delle scelte urbanistiche. Il programma integrato di intervento costituisce quindi uno strumento della urbanistica consensuale¹⁹⁶ . Allo stesso modo la posizione indifferenziata dei proprietari di fronte alle scelte urbanistiche richiede il loro coinvolgimento attraverso il ricorso a moduli di organizzazione del territorio concordata tra pubblico e privato.

In merito alla effettiva realizzazione del principio di uguaglianza attraverso l’utilizzo di tecniche perequative sono state avanzate diverse riserve in merito all’applicabilità del mito dell’uguaglianza dei proprietari di fronte alla pianificazione urbanistica in quanto anche nel sistema perequativo è evidente che l’indifferenza dei proprietari riguarda solo quelli rientranti nei comparti di trasformazione (o nel programma integrato di intervento) essendone esclusi quelli le cui proprietà sono

¹⁹⁴ URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, *cit*, 186. Vedi T.A.R Emilia Romagna, sez I, 14 gennaio 1999, n 22 in Urb.app, 7,2000, 775 con commento di MANDARANO A. In particolare l’integrazione funzionale è stata ritenuta un carattere tipico del diritto urbanistico, ormai “*sussunto nella materia urbanistica*” ed utilizzabile, pertanto, come “*criterio giuridico di pianificazione territoriale*”

¹⁹⁵ BOSCOLO E, *Una conferma giurisprudenziale (e qualche legislativa) in tema di perequazione*, in Riv. Giur.ed., 2003, 822L’autore ha ritiene che la perequazione non deve comunque essere considerata come tecnica di pianificazione in contrapposizione alla zonizzazione in quanto attua e non deroga il principio di zonizzazione del piano.

¹⁹⁶ URBANI P, *La riconversione urbana*, *cit*, 242, Idem, *Urbanistica consensuale*, *cit*, 41ss ed URBANI P e CIVITARESE MATTEUCCI S., *Gli accordi e l’urbanistica contrattata*, in Dir.urb, 1994, 224ss

destinate all'agricoltura o che comunque non comportano trasformazione edilizia.¹⁹⁷ La perequazione si attua sulla volumetria attribuita dal piano al comparto (o al programma integrato di intervento) e quindi sui valori di edificabilità che discendono dalla pianificazione e che prescindono dalle caratteristiche di fatto del bene anteriormente al piano¹⁹⁸. Tali forme di perequazione parziale corrono il rischio di creare all'esterno nuove forme di sperequazione.¹⁹⁹

E' stato osservato che i modelli di perequazione vigenti nell'esperienza italiana devono essere collocati nell'ambito della “ *attuazione comprensoriale unitaria, con compensazioni interne tra proprietari delle aree degli oneri e dei vantaggi dell'operazione e quindi con integrale accollo ai privati delle opere di urbanizzazione relativd*”²⁰⁰. Da ciò la dottrina ha dedotto che la perequazione non ha finalità perequative in senso proprio se non quelle che possano derivargli dalla “magia evocativa” della denominazione di tale tecnica di pianificazione²⁰¹. Tale istituto non garantisce l'attuazione consensuale della programmazione e, attraverso essa, la realizzazione di opere di urbanizzazione e la formazione di un patrimonio immobiliare a servizio della collettività senza esercitare poteri ablatori e oneri per l'erario pubblico. La valutazione circa la concreta idoneità delle tecniche di pianificazione perequativa ad assicurare una consensuale e non conflittuale attuazione delle scelte di pianificazione deve infatti essere svolta con i criteri della indagine economica.²⁰² Si deve in sostanza verificare se vi sono i presupposti per la prestazione del consenso in particolare per i beneficiari della pianificazione, cioè i titolari di quelle aree che hanno ricevuto un beneficio dalle scelte pianificatorie e che quindi sono tenuti a sostenere gli oneri finanziari della perequazione nei confronti dei

¹⁹⁷ URBANI P., *Territorio e poteri emergenti*, cit, p. 182

¹⁹⁸ PISCITELLI L., *Perequazione ed integrazione fra le zone*, in *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato* (a cura di E. Ferrari) , Atti del terzo Convegno Nazionale dell' A.I.D.U (Genova, novembre, 1999), Milano, 2000, 195

¹⁹⁹ POMPEI S., *Piano regolatore perequativo*, Milano, 1998, 4ss

²⁰⁰ Così sul punto 10 della *Relazione al Disegno di legge quadro in materia urbanistica e riordino dell'attività statale incidente sull'uso del territorio*, predisposto da Stella Richter P. in Riv.Giur.Urb, 1996, 456 citato in POLICE A, ult.op.cit., 13-14

²⁰¹ POLICE A, cit, 14

²⁰² POLICE A, cit, 18

proprietarie le cui aree sono state sacrificate dalle scelte pianificatorie. Tali soggetti potrebbero infatti trovarsi nella difficoltà di sostenere gli oneri finanziari della perequazione che è stata posta a loro carico in cambio di vantaggi puramente potenziali derivatigli dall'incremento di valore della propria proprietà immobiliare determinato dalle scelte pianificatorie²⁰³. In tal modo l'unica possibilità per l'amministrazione sarebbe il ricorso al modello espropriativo.

A ben vedere quindi la sola vera garanzia che possa assicurare l'attuazione consensuale delle scelte pianificatorie è quindi costituita dal coinvolgimento degli interessati (proprietari dei suoli) nella fase di assunzione delle scelte di pianificazione, piuttosto che nella fase successiva della loro attuazione. Il programma integrato d'intervento quindi, in quanto strumento di determinazione consensuale delle scelte urbanistiche assicura attuazione consensuale della pianificazione e, conseguentemente, delle finalità urbanistiche.

Da quanto abbiamo detto si desume che la perequazione urbanistica debba essere considerata una tecnica di pianificazione da strutturare in coerenza con gli obiettivi che si vogliono realizzare. La poca chiarezza in merito agli obiettivi finali e alla situazione concreta in cui tale tecnica opera, può portare ad ottenere risultati contrari a quelli sperati anche relativamente all'acquisizione di aree di pubblica utilità. Non una ricetta magica buona per tutto ma una tecnica di pianificazione da saper utilizzare accortamente a seconda del caso concreto.

²⁰³ POLICE A, cit, 17

3.6. IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTO

Prima che la Corte Costituzionale intervenisse a cassare gran parte della disciplina dell'art 16 l n 179/1992, il programma integrato di intervento si presentava come uno strumento innovativo speciale , al contempo di pianificazione e programmazione previsto dal legislatore nazionale per prevede importanti interventi di riqualificazione urbanistica in variante allo strumento urbanistico comunale. Nella sua originale versione, poi cassata dal giudice costituzionale, l'approvazione del programma integrato di intervento poteva sostituire il rilascio della concessione edilizia.. La Corte costituzionale ha sindacato la legittimità costituzionale di tale norma considerandola una grave deroga al principio di distinzione d'uso del territorio e legittimazione all'esecuzione dell'opera senza il necessario controllo della coerenza dell'intervento con la strumentazione urbanistica. L'equiparazione dell'approvazione del programma integrato di intervento al rilascio del titolo concessorio non può essere pertanto riprodotto dalla legislazione regionale senza il rischio di poter incorrere nel sindacato di illegittimità costituzionale. Al di là di tale obbligo la sent n 393/1992 ha lasciato un ampio margine di discrezionalità al legislatore regionale nel disciplinare il procedimento di formazione del programma integrato di intervento. Pur nella diversità delle discipline il processo di formazione attraverso i programmi integrati di intervento, quale emerge dalla legislazione regionale, risulta sostanzialmente ancorato agli usuali schemi istituzionali²⁰⁴ . Il procedimento di approvazione del programma integrato di intervento è in genere differenziato in considerazione della localizzazione del programma e al rapporto con lo strumento urbanistico comunale. In ordine a tale ultimo criterio distintivo rileva in particolare se con il programma integrato di intervento si realizzi una variante allo strumento urbanistico comunale o meno.

²⁰⁴ Cfr CHERICHETTI. A, *I programmi integrati di intervento nel diritto regionale*, cit, 53 che fornisce anche una accurata disamina delle diverse discipline regionali a tal proposito.

Alcune regioni hanno disciplinato il procedimento di approvazione del programma integrato di intervento equiparandolo ad un piano attuativo preoccupandosi di prevedere procedure più celeri e il coinvolgimento della regione in caso di approvazione di P.I.I difformi dal P.R.G (Regione Lazio²⁰⁵ e Regione Campania²⁰⁶). In alcuni casi la disciplina regionale si caratterizza per la ricerca di una condivisione delle scelte del P.I.I attraverso la valorizzazione dell'istituto dell'accordo di programma. In questo senso ad esempio la Regione Lombardia che, in seguito all'abrogazione della l.r n 9/1999 ai sensi della lett. z) del primo comma

²⁰⁵ Il disposto normativo dell'art. 4 della l.r Lazio n 22/1997 è il seguente:

(Procedure per l' approvazione)

1. Sui programmi integrati presentati ai sensi dell' articolo 3 dai soggetti pubblici e/ o privati il Comune provvede entro il termine di centoventi giorni dalla data di presentazione, elevato a centottanta giorni per i programmi che si pongono in variante allo strumento urbanisticogenerale.

2. Al fine di pervenire alla sollecita definizione ed approvazione dei programmi integrati si applicano le disposizioni della legge regionale 2 luglio 1987, n. 36, concernenti lo snellimento delle procedure, contenute nell' articolo 1 se trattasi di programmi conformi allo strumento urbanistico generale approvato e vigente, anche se comportano varianti comprese fra quelle previste dallo stesso articolo, e nell' articolo 5, se trattasi di programmi difformi.

3. In sede di approvazione dei programmi integrati difformi dallo strumento urbanistico generale approvato e vigente, la Regione può introdurre modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, ovvero che non mutino le caratteristiche essenziali del programma ed i criteri di impostazione dello stesso.

La comunicazione delle modifiche al Comune ai fini delle previste controdeduzioni deve avvenire entro il termine di novanta giorni dalla trasmissione alla Regione del

programma integrato. Le modifiche proposte si intendono accettate dal Comune interessato, qualora le controdeduzioni

comunali non vengono comunicate alla Regione entro il termine previsto dall' articolo 5 della legge 6 agosto 1967, n. 765. Le determinazioni definitive della Regione debbono essere assunte entro i successivi sessanta giorni, trascorsi i

quali il comune interessato promuove una procedura di accordo di programma come previsto dal comma 4. 4. AL fine di accelerare le procedure di definizione dei programmi integrati, può farsi ricorso allo strumento dell' accordo di programma previsto dall' articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni.

²⁰⁶ Cfr artt 7 (Adozione), 8 (Approvazione comunale) e 9 (Approvazione regionale) L.r Campania 19 febbraio 1996 n 3 ampiamente commentati in *CHIERICHETTI A, I programmi integrati di intervento nel diritto regionale*, Bergamo, 2001,64ss.

dell'art. 104 della L.R. 11 marzo 2005, n. 12, ha riconfigurato il procedimento di approvazione del programma integrato di intervento attraverso la previsione dall'art 92 l. r n 12/2005²⁰⁷ che ha disciplinato tale procedimento in maniera coerente con la nuova legislazione urbanistica regionale.

²⁰⁷ Il disposto normativo di cui all'art. 92 l.r n 12/2005 è il seguente:

Art. 92.

Approvazione dei programmi integrati di intervento.

1. I programmi integrati di intervento sono approvati con la procedura di cui all'articolo 14, salvo quanto previsto dai commi da 3 a 9 del presente articolo.

2. Al fine di evidenziare il rapporto con le previsioni del P.G.T., alla deliberazione di approvazione del programma integrato di intervento è allegata una tavola recante l'individuazione dell'ambito compreso nel programma integrato stesso con indicazione delle funzioni insediate, delle volumetrie e delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale previste dal programma integrato di intervento, specificando altresì le eventuali varianti apportate agli atti del PGT.

3. Qualora il programma integrato di intervento modifichi i criteri e gli indirizzi contenuti nel documento di piano, il consiglio comunale, con deliberazione analiticamente motivata, assume le proprie determinazioni in sede di ratifica dell'accordo di programma nei casi di applicazione del comma 4, ovvero in sede di adozione dello stesso nei casi di applicazione del comma 8.

4. Qualora il programma integrato di intervento comporti variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati ed abbia rilevanza regionale secondo quanto definito al comma 5, per la sua approvazione il sindaco promuove la procedura di accordo di programma prevista dall'[articolo 34 del D.Lgs. 267/2000](#), fatto salvo l'espletamento delle procedure di pubblicazione e osservazioni, da effettuarsi rispettivamente nel termine di quindici giorni consecutivi.

5. Sono definiti di rilevanza regionale i programmi integrati di intervento per i quali siano previsti:

- a) interventi finanziari a carico della Regione;
- b) opere previste dal programma regionale di sviluppo e dai suoi aggiornamenti annuali, nonché dagli altri piani e programmi regionali di settore;
- c) grandi strutture di vendita;
- d) opere dello Stato o di interesse statale.

6. L'approvazione degli accordi di programma di cui al comma 4 è di competenza della Regione.

7. La verifica di compatibilità del progetto di variante urbanistica contenuto nell'accordo di programma con gli aspetti di carattere sovracomunale del PTCP, prevista dall'[articolo 3, comma 18, della l.r. 1/2000](#), ovvero dall'articolo 13, comma 5, della presente legge, è resa dalla provincia alla conferenza dei rappresentanti di cui all'[articolo 34 del D.Lgs. 267/2000](#).

Ai sensi dell'art. 92, 1 comma, l.r n 12/2005 in via generale si applicano al programma integrato di intervento le procedure di approvazione di tutti i piani attuativi così come previsto dall'art 14 della stessa legge.. Tali procedure si applicano anche nell'ipotesi in cui si tratti di interventi in variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati, non aventi però rilevanza regionale²⁰⁸.

Le eccezioni all'applicazione dell'art 14 sono costituite dalle ipotesi in cui il programma integrato di intervento modifichi il documento di piano (art 92 terzo comma) oppure l' intervento comporti variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati ed abbia rilevanza regionale secondo quanto definito al comma 5 (art 92, quarto comma) . In tali casi la norma prevede il ricorso allo strumento dell'accordo di programma così come disciplinato dall'[articolo 34 del D.Lgs. 267/2000](#) la cui approvazione è di competenza regionale.

La normativa lombarda differenzia le procedure distinguendo tra un P.I.I di "interesse comunale" ed un P.I.I di "interesse sovracomunale": il primo relativo all'ipotesi in cui il programma pur modificando lo strumento urbanistico comunale non ne modifica le linee essenziali espresse nel documento di piano; il secondo invece nel caso in cui il programma integrato di intervento assuma invece un interesse sovracomunale, o in quanto di interesse regionale ai sensi del 5 comma dell'art. 92, oppure in considerazione del fatto che incide sulla struttura portante del

8. I programmi integrati di intervento in variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati, non aventi rilevanza regionale ai sensi del comma 5, sono adottati e approvati dal consiglio comunale con la procedura di cui all'articolo 14, commi 2, 3 e 4, acquisita la verifica provinciale di compatibilità di cui all'[articolo 3, comma 18, della l.r. 1/2000](#), ovvero all'articolo 13, comma 5, della presente legge, intendendosi i termini ivi previsti ridotti a quarantacinque giorni ([123](#)).

9. Qualora il programma integrato di intervento comporti variante anche al piano territoriale di coordinamento provinciale, la variante è approvata, senza altra formalità e previo espletamento delle procedure di pubblicazione e osservazioni, da effettuarsi, nel termine complessivo di trenta giorni continuativi, dal consiglio provinciale entro sessanta giorni dalla trasmissione degli atti ai sensi del presente articolo, decorsi i quali la variante si intende respinta.

²⁰⁸ Ai sensi dell'art 92, 5 comma, l.r n 12/2005 sono definiti di rilevanza regionale i programmi integrati per i quali sono previsti : a) interventi finanziari a carico della Regione; b) opere previste dal programma regionale di sviluppo e dai suoi aggiornamenti annuali, nonché dagli altri piani e programmi regionali di settore; c) grandi strutture di vendita; d) opere dello Stato o di interesse statale.

piano di governo del territorio comunale modificando il documento di piano. Mentre nella prima ipotesi il programma costituisce un “affare” comunale ed il P.I.I è sottoposto alle procedure ordinarie, nella seconda ipotesi invece la rilevanza dell'intervento comporta la ricerca della comune consenso tra i vari livelli istituzionali competenti in materia di gestione del territorio attraverso l'accordo di programma.

L'utilizzo dell'istituto dell'accordo di programma caratterizza anche l'art 5 della L.r Emilia Romagna n 19/1998 sui programmi di riqualificazione urbana. L'approvazione del programma di riqualificazione urbana si differenzia a seconda che si tratti di “*ambiti assoggettati obbligatoriamente a strumenti attuativi*” e l'ipotesi in cui l'approvazione “*non sia conforme agli strumenti urbanistici generali o al regolamento edilizio*” . Nel primo caso, allo stesso modo che con la legge lombarda, si applicano le procedure ordinarie di approvazione dei piani attuativi ed in specie dei piani particolareggiati di iniziativa pubblica e privata così come disciplinati dalla L.r 7 dicembre 1978, n 47 (Tutela ed uso del territorio). Qualora invece l'approvazione del P.R.U comporti una variante allo strumento urbanistico in quanto “*non conforme agli strumenti urbanistici generali o al regolamento edilizio*” si applicano le procedure per gli “*accordi di programma in variante*”. L'art. 14 della l.r n 6/1995, che viene richiamato dal disposto normativo originario, è stato abrogato dall'art 52 della l.r n 20/2000. L'istituto dell'accordo di programma è ora disciplinato dall'art 40 (*Accordi di programma in variante alla pianificazione territoriale e urbanistica*) della l.r n 20/2000 che ha integrato le disposizioni dettate dall'art. 27 della legge n 142 del 1990 (ora art 34 D.lgs n 267/2001) in tema di procedimento di formazione ed approvazione ed all'efficacia degli accordi di programma per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento, di iniziativa pubblica o privata aventi rilevante interesse regionale, provinciale o comunale, che comportino la variazione di uno o più strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. La normativa regionale in questione prevede che qualora in sede di conferenza preliminare si verifica la possibilità di un consenso unanime delle amministrazioni interessate la proposta di accordo di programma, corredata dal progetto, dallo studio e dagli elaborati di cui al comma 2, sono depositati presso le sedi degli enti partecipanti all'accordo, per sessanta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'avviso dell'avvenuta conclusione dell'accordo

preliminare (art 40, terzo comma); Entro la scadenza del termine di deposito di cui al comma 3 possono formulare osservazioni e proposte:a) gli enti e organismi pubblici; b) le associazioni economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi; c) i singoli cittadini nei confronti dei quali le previsioni dell'accordo sono destinate a produrre effetti diretti (art 40, 4 comma). Nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, di cui al comma 4, il Presidente della Regione o il Presidente della Provincia o il Sindaco convoca tutti i soggetti pubblici e privati interessati per la conclusione dell'accordo. I soggetti interessati esprimono le loro determinazioni, tenendo conto anche delle osservazioni o proposte presentate (art. 40, 5 comma).

Il decreto di approvazione, emanato dal Presidente della Provincia per gli accordi in variante a strumenti urbanistici comunali, dal Presidente della Regione nei restanti casi, produce gli effetti dell'approvazione delle variazioni agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica previste, (art 40, 6 comma) e la dichiarazione di pubblica utilità delle opere e l'urgenza ed indifferibilità dei lavori ed è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Il Consiglio comunale può attribuire alla deliberazione di cui al comma 6 il valore di concessione edilizia, per tutti o parte degli interventi previsti dall'accordo, a condizione che sussistano tutti i requisiti delle opere e sia stato raccolto il consenso di tutte le amministrazioni cui è subordinato il rilascio della concessione edilizia (art 40, 7 comma).

Gli aspetti più interessanti della sopra citata normativa sono costituiti dalla possibilità mediante atto del consiglio comunale di attribuire alla deliberazione di approvazione dell'accordo di programma il valore di concessione edilizia e dalla disciplina che prevede il superamento della mancanza di unanimità per la realizzazione di opere pubbliche mediante una deliberazione del consiglio comunale.

L' equiparazione tra delibera di approvazione e rilascio della concessione edilizia pare possa non incorrere nel sindacato di legittimità costituzionale in quanto, a differenza della norma dell'art 16 l 179/1992 che prevedeva analoga equiparazione per quanto concerne il programma integrato di intervento, richiesto ad ogni modo che sussistano tutti i requisiti delle opere e sia necessario il consenso di tutte le amministrazioni cui è subordinato il rilascio della concessione edilizia. Non viene quindi eliminata la verifica di conformità dell'intervento con la pianificazione

territoriale ma semplicemente tale verifica viene realizzata in sede di delibera del consiglio comunale. L'equiparazione richiede poi un deliberato del consiglio comunale e non vi è quindi alcuna interferenza nelle competenze attribuite in materia di governo del territorio agli enti locali.

Originale è la disciplina in caso di mancanza dell'unanimità delle amministrazioni per la realizzazione di opere pubbliche prevede che l'amministrazione procedente può richiedere una determinazione di conclusione del procedimento al Consiglio regionale, che provvede entro il termine di quarantacinque giorni. Tale approvazione produce gli effetti della variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e costituisce dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere. Si tratta di superare la mancanza di unanimità attraverso una assunzione di responsabilità politica da parte del Consiglio regionale quale organo rappresentativo dell'intera comunità regionale. In mancanza di un accordo "amministrativo" sulla realizzazione dell'opera, l'intervento può eseguirsi solo attraverso l'assunzione di una responsabilità politica sia da parte dell'amministrazione proponente che propone la questione, sia da parte del consiglio regionale che si assume la responsabilità finale della realizzazione dell'intervento.

Da ultimo è importante evidenziare come l'art. 40 l.r n 20/2000, 5 comma prevede l'intervento dei "soggetti privati" nella conclusione dell'accordo in contrasto con il prevalente orientamento giurisprudenziale e dottrinale secondo cui l'accordo di programma può essere concluso da soggetti pubblici.

Il ricorso all'accordo di programma in caso di programmi urbani complessi che modificano lo strumento urbanistico comunale caratterizza anche l'art 7 l.r Umbria n 13/1997 la cui disciplina ricalca quella nazionale. Da ultimo è interessante notare come l'accordo di programma sia nella L.r Valle D'Aosta n 11/1998 il solo strumento per l'approvazione e modifica dei programmi integrati di intervento, a prescindere che comportino una modifica allo strumento urbanistico generale²⁰⁹.

Emerge in sostanza nelle legislazioni regionali sopra descritte l'importanza conferita allo strumento dell'accordo di programma quale mezzo per realizzare la riqualificazione urbana mediante la condivisione non solo di tutti gli enti competenti

²⁰⁹ Ai sensi del 5 comma, art 51 l.r n 11/1998 : "5. I programmi integrati sono formati e approvati mediante accordi di programma"

in materia di gestione del territorio ma , in alcuni casi, anche dei soggetti privati chiamati a partecipare non soltanto all'attuazione ma alla ideazione del programma complesso di riqualificazione urbana. Si è così realizzato quel binomio programma integrato di intervento-accordo di programma auspicato da parte della dottrina quale modello privilegiato di intervento sul territorio.²¹⁰

²¹⁰ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, cit,24-25

3.7. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTO

Uno dei caratteri principali del programma integrato di intervento è costituito dalla immediata operatività che si concretizza attraverso il concorso delle risorse private con quelle pubbliche nella realizzazione del programma stesso. Il programma integrato di intervento risponde all'esigenza di evitare la dannosa rigida separazione tra il momento pianificatorio e quello più propriamente operativo di realizzazione delle scelte urbanistiche. Tale operatività si realizza attraverso l'integrazione delle risorse pubbliche e di quelle private che comporta la contestuale presenza operativa di soggetti pubblici e privati nell'attuazione del programma secondo quella che era l'impostazione originale dell'art. 16 legge n 179/1992. Questo carattere del programma integrato di intervento ha trovato poi conferma nella legislazione regionale. La normativa regionale prevede in genere un convenzionamento tra i soggetti attuatori ed il comune. L'art. 93²¹¹ l.r Lombardia n 12/2002 disciplina in

²¹¹ Qui di seguito si riporta il disposto normativo di cui all'art 93 l.r Lombardia n 12/2005 Art. 93.

Attuazione dei programmi integrati di intervento.

1. Per l'attuazione del programma integrato di intervento, i soggetti attuatori ed il comune sottoscrivono una convenzione avente i contenuti stabiliti dall'articolo 46, in quanto compatibili con le disposizioni del presente capo. La convenzione prevede altresì i reciproci diritti ed obblighi dei diversi operatori pubblici e privati, nonché i tempi, comunque non superiori a dieci anni, di realizzazione degli interventi contemplati nel programma integrato di intervento.

2. Con la medesima convenzione, o con ulteriore specifico atto, sono stabilite le modalità di gestione delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale realizzate e gestite dai soggetti privati, in particolare prevedendo gli obblighi a carico del gestore e le relative sanzioni, le modalità di trasferimento a terzi, le condizioni per l'eventuale acquisizione del bene da parte del comune e le opportune forme di garanzia a favore del comune stesso.

3. Qualora sia necessario, in relazione all'entità od alla rilevanza del programma integrato di intervento, l'attuazione degli interventi ivi previsti può essere frazionata in stralci funzionali, preventivamente determinati.

4. Decorso un anno dalla definitiva approvazione del programma integrato di intervento senza che sia stata sottoscritta dagli operatori privati la convenzione di cui al comma 1, il sindaco diffida i

maniera esaustiva l'attuazione del programma integrato di intervento determinando il contenuto della convenzione attuativa. In via generale la norma richiama il disposto normativo di cui all'art. 46²¹² che disciplina la convenzione relativa ai piani attuativi

soggetti proponenti a sottoscrivere entro un termine non superiore a novanta giorni la convenzione integrato di intervento; in caso di inutile decorso del termine assegnato, dichiara l'intervenuta decadenza del programma medesimo ad ogni effetto, compreso quello di variante alla vigente strumentazione urbanistica.

5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 14, comma 12, la procedura di approvazione del programma integrato di intervento si applica anche alle varianti allo stesso

²¹² Art. 46(Convenzione dei piani attuativi) L.r Lombardia n 12/2002.

1. La convenzione, alla cui stipulazione è subordinato il rilascio dei permessi di costruire ovvero la presentazione delle denunce di inizio attività relativamente agli interventi contemplati dai piani attuativi, oltre a quanto stabilito ai numeri 3) e 4) dell'[articolo 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765](#) (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) deve prevedere:

a) la cessione gratuita, entro termini prestabiliti, delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, nonché la cessione gratuita delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale previste dal piano dei servizi; qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento, la convenzione può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree. I proventi delle monetizzazioni per la mancata cessione di aree sono utilizzati per la realizzazione degli interventi previsti nel piano dei servizi, ivi compresa l'acquisizione di altre aree a destinazione pubblica;

b) la realizzazione a cura dei proprietari di tutte le opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria o di quelle che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; le caratteristiche tecniche di tali opere devono essere esattamente definite; ove la realizzazione delle opere comporti oneri inferiori a quelli previsti distintamente per la urbanizzazione primaria e secondaria ai sensi della presente legge, è corrisposta la differenza; al comune spetta in ogni caso la possibilità di richiedere, anziché la realizzazione diretta delle opere, il pagamento di una somma commisurata al costo effettivo delle opere di urbanizzazione inerenti al piano attuativo, nonché all'entità ed alle caratteristiche dell'insediamento e comunque non inferiore agli oneri previsti dalla relativa deliberazione comunale;

c) altri accordi convenuti tra i contraenti secondo i criteri approvati dai comuni per l'attuazione degli interventi.

, in quanto compatibili. La convenzione prevede ad ogni modo i reciproci diritti ed obblighi dei diversi operatori pubblici e privati, nonché i tempi, comunque non superiori a dieci anni, di realizzazione degli interventi contemplati nel programma integrato di intervento. In particolare, sempre con la convenzione o con altro specifico atto, devono essere determinati le modalità di gestione delle attrezzature pubbliche o di interesse pubblico realizzate e gestite dai privati che costituiscono tutto o parte del corrispettivo dovuto al private per l'attuazione del programma integrato di intervento. Devono poi essere disciplinati gli obblighi a carico del gestore e le relative sanzioni, le modalità di trasferimento a terzi, le condizioni per l'eventuale acquisizione del bene da parte del comune e le opportune forme di garanzia a favore del comune stesso. La norma prevede che il programma possa essere realizzato per stralci previamente determinati, qualora la complessità dell'oggetto lo richieda (art. 93, 3 comma). La convenzione deve essere sottoscritta entro un anno dall'approvazione del programma integrato. In caso contrario il sindaco diffida i soggetti proponenti a sottoscrivere la convenzione entro un termine non superiore a novanta giorni; in caso di inutile decorso del termine assegnato, dichiara l'intervenuta decadenza del programma medesimo ad ogni effetto, compreso quello di variante alla vigente strumentazione urbanistica. (art. 93, 4 comma). Anche la legge urbanistica regionale della Valle d'Aosta n. 11/1998 , all'art 51²¹³, quarto

2. La convenzione di cui al comma 1 può stabilire i tempi di realizzazione degli interventi contemplati dal piano attuativo, comunque non superiori a dieci anni.

²¹³ Qui di seguito si riporta il disposto normativo dell'art. 51 l.r Valle d'aosta n 11/1998:

Art. 51

(Programmi integrati, intese e concertazioni per la riqualificazione del territorio)

1. L'attuazione del PRG, per quanto concerne la riqualificazione del territorio, può intervenire, in coerenza con il PTP, anche attraverso programmi integrati, altri programmi preordinati alla riqualificazione e al recupero degli insediamenti e dell'ambiente, intese e concertazioni disciplinate da specifiche norme; ove l'approvazione di tali atti avvenga attraverso accordi di programma, questi determinano le necessarie varianti al PRG.

2. Al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i Comuni possono promuovere la formazione di programmi integrati, caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e di

comma, prevede che il programma integrato di intervento qualora partecipino anche soggetti privati deve essere munito di uno schema di convenzione contenente i rapporti attuativi tra soggetti promotori e comune, ivi comprese le garanzie di carattere finanziario, i tempi di realizzazione, le fasi attuative, l'entità degli oneri di

risorse finanziarie pubbliche e private; soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra loro, possono presentare al Comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale.

3. I programmi integrati possono avere ad oggetto interventi da realizzare:

a) nelle aree qualificate come zone territoriali di tipo A, ai fini del loro recupero urbano ed edilizio, della valorizzazione e della qualificazione ambientale e paesaggistica e della tutela del tessuto sociale preesistente;

b) nelle aree periferiche e marginali degli abitati, per il completamento delle aree inedificate e per la ristrutturazione edilizia dell'esistente, ai fini di recuperare identità urbana e di integrare alle residenze i servizi, il verde, le attività produttive e terziarie;

c) nelle restanti aree urbane, per ristrutturazioni urbanistiche, in particolare ove esistono aree produttive e terziarie obsolete o irrazionalmente dislocate o dismesse; i programmi integrati possono avere più oggetti fra quelli individuati nelle lett. a), b) e nella presente lettera; essi non possono interessare le zone territoriali di tipo E.

4. Il programma integrato è dotato degli elaborati prescritti per i P.U.D. di iniziativa privata nonché di quegli altri atti ed elaborati che il suo contenuto renda necessari, in particolare qualora partecipino anche soggetti privati; in tal caso esso è munito dello schema di convenzione contenente i rapporti attuativi tra i soggetti promotori ed il Comune, ivi comprese le garanzie di carattere finanziario, i tempi di realizzazione, le fasi attuative, l'entità degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, la definizione delle eventuali cessioni di aree e delle opere di urbanizzazione da realizzare, la previsione di eventuali sanzioni da applicare in caso di inottemperanza. Il programma integrato può essere proposto dai proprietari degli immobili che, in base al reddito imponibile catastale, rappresentino almeno due terzi del valore complessivo degli immobili interessati.

5. I programmi integrati sono formati e approvati mediante accordi di programma.

6. Eventuali altri programmi, intese e concertazioni ai sensi del comma 1 sono formati ed approvati con le procedure stabilite dalle specifiche norme che li disciplinano e, in difetto, mediante accordi di programma; essi sono dotati degli elaborati richiesti dalle norme medesime o, in difetto, dalle disposizioni relative agli accordi di programma.

7. Il Comune trasmette alla struttura regionale competente in materia di urbanistica, entro sessanta giorni dalla data di decorrenza della sua efficacia, copia del programma, intesa o concertazione di cui al presente articolo.

urbanizzazione e del costo di costruzione, la definizione delle eventuali cessioni di aree e delle opere di urbanizzazione da realizzare, la previsione di eventuali sanzioni da applicare in caso di inottemperanza. Altre legislazioni regionali pongono invece in risalto il problema degli oneri a carico del soggetto proponente disciplinando le condizioni per il rilascio della concessione edilizia (ora permesso a costruire). Ad esempio l'art 5, 2 comma l.r Lazio n 22/1997 prevede che *“I soggetti attuatori non possono dare inizio ai lavori prima del versamento degli oneri concessori da effettuarsi in conformità alla normativa vigente in materia”*. E' ammesso il pagamento dei suddetti oneri sulla base della determinazione effettuata dai soggetti attuatori, salvo conguaglio, ai sensi dell' articolo 8, comma 2, del decreto legge 23 febbraio 1982, n. 9, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1982, n. 94. E' fatta salva la facoltà dei soggetti attuatori di richiedere lo scomputo totale o parziale ai sensi dell' articolo 11 della legge 28 gennaio 1977, n. 10; tale previsione, se espressamente formulata nello schema di impegnativa di cui all' articolo 3, comma 1, lettera c), vincola sia i soggetti attuatori che il Comune.

L'art 7 l.r Piemonte n 18/1996 prescrive invece che in sede di approvazione del P.I.I il Comune determina gli oneri concessori che devono essere corrisposti in relazione agli interventi edilizi previsti e le modalità di versamento degli oneri concessori.

4. COMPLESSITA' URBANISTICA E PROGRAMMI COMPLESSI

SOMMARIO: 1. L'evoluzione normativa dai programmi di intervento ai programmi di recupero e riqualificazione urbana; 2. Il programma di recupero urbano nella disciplina dell'art 11 della legge 4 dicembre 1993 n 493; 3. Dal piano di recupero al programma di recupero; 4. I programmi di riqualificazione urbana: generalità e caratteri; 4 .1 Il procedimento di formazione dei Programmi di riqualificazione Urbana: la delimitazione dell'ambito di intervento; 4.2 La proposta di intervento; 4.3 Gli atti di convenzionamento; 4.4 Il finanziamento dei programmi di riqualificazione urbana; 5. la natura giuridica del programma di riqualificazione urbana ed il rapporto del P.R.U con il sistema di pianificazione urbanistica; 6. i contratti di quartiere; 7.. I programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile. 8.1 Alcune importanti esperienze di legislazione regionale: la Regione Veneto; 8.2 La Riqualificazione urbana e paesaggistica nella Regione Sardegna: la l.r n 16/1994 e la l.r n 29/1998; 8.3 Il Piano Paesaggistico Regionale; 8.4 La riqualificazione paesaggistica nel piano Paesaggistico Regionale ; 9. Valutazioni e prospettive

4.1. L'EVOLUZIONE NORMATIVA DAI PROGRAMMI DI INTERVENTO AI PROGRAMMI DI RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE URBANA

Il programma integrato di intervento ha costituito il prototipo di diversi ulteriori strumenti riferibili alla tipologia dei P.I.I. In seguito all'introduzione dei programmi integrati di intervento di cui all'art. 16, l. 17 febbraio 1992, n. 179, il legislatore ha continuato ad occuparsi del tema del recupero e della riqualificazione, divenuto centrale questione delle politiche urbane, attraverso la previsione di una molteplicità di istituti innovativi, disciplinati in mancanza però di un degno organico: i programmi di recupero urbano (art. 11, d.l. 5 ottobre 1993, convertito con modificazioni in l. 4 dicembre 1993 n. 493), i contratti di quartiere (d.m. 22 ottobre 1977), le società di trasformazione urbana (art. 17, comma 59, l. 15 maggio 1997, n. 127), la programmazione negoziata (patto territoriale, contratto di programma, contratto d'area, accordo di programma quadro: art. 2, comma 203, l. 23 dicembre 1996, n. 662), i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (d.m. 8 ottobre 1998). Una moltitudine di strumenti urbanistici rivolti alla soluzione di complesse problematiche che attengono ai problemi della riqualificazione e recupero urbano. Si tratta di programmi definiti “*complessi*” o “*polifunzionali*”, caratterizzati, ancor di più che dei programmi integrati di intervento, da un elevato livello di consensualità tra i soggetti privati e l'amministrazione comunale²¹⁴.

I programmi complessi costituiscono un elemento di rottura rispetto al precedente sistema di pianificazione urbanistica. La complessità dei “programmi complessi” si riferisce alla pluralità degli obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione che li caratterizzano²¹⁵. Gli elementi comuni di tali programmi possono

²¹⁴ CHERICHETTI A, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, cit, 299ss

²¹⁵ CANGELLI F, *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero urbano*, in (a cura di) STELLA RICHTER P, FERRARA R, GALLO C.E, VIDETTA C, *Recupero urbanistico e ambientale delle*

riassumersi: nella loro idoneità a coinvolgere soggetti pubblici e privati in una progressiva integrazione di obiettivi; nel carattere “plurifunzionale” degli interventi e nella loro dimensione “ aperta” ; nello stretto legame tra obiettivi di assetto territoriale e mezzi finanziari in funzione anche perequativa. E’ stato osservato che con i programmi complessi si è mutato il tradizionale assetto della pianificazione autoritativa fondato sul paradigma “unilateralità (del potere)-zonizzazione e localizzazione” a favore di un modulo diverso di cui i programmi complessi costituiscono espressione impostato sul paradigma dell’ “adesione-compartecipazione ed integrazione”.²¹⁶

I programmi complessi assumono molti dei caratteri del programma integrato di intervento e assolvono ad alcune esigenze che non venivano soddisfatte dal sistema pianificatorio : una maggiore duttilità degli interventi, la perequazione dei proprietari attraverso l’intervento unitario, integrazione fra funzioni pubbliche e private e tra le diverse destinazioni dei suoli, il concorso delle risorse pubbliche e private attraverso l’utilizzo di modelli convenzionali pubblico-privato, il carattere di immediata operatività mediante il superamento della rigida distinzione tra momento pianificatorio e la realizzazione dell’intervento che consenta la immediata realizzabilità di progetti urbani.²¹⁷

In tal modo viene portato a compimento quel processo in virtù del quale la centralità dello strumento urbanistico generale viene ridotta a favore della realizzazione di progetti urbani su larga scala secondo lo schema dell’urbanistica di progetto. A tale proposito la dottrina ha evidenziato la necessità di ripensare il contenuto del piano generale come luogo di indicazione di strategie e non di regole di conformazione garantendogli una maggiore flessibilità senza la quale è destinato ad essere continuamente contraddetto dalla pianificazione integrata ed operativa.²¹⁸

aree industriali dimesse, AIDU, 145ss e CROSETTI A, *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, ivi, 44

²¹⁶ CROSETTI A ,op ult. cit, 43-44

²¹⁷ URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, *Diritto urbanistico: organizzazione e rapporti*,cit, 190

²¹⁸ URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, *Diritto urbanistico: organizzazione e rapporti*,cit, 191

Le principali problematiche dei programmi complessi attengono al rischio di una pianificazione estemporanea che , già avvertito con il programma integrato di intervento, rischia di amplificarsi attraverso il loro utilizzo senza un disegno urbanistico complessivo.

E' stato inoltre osservato²¹⁹ che la panopia di programmi e piani di riqualificazione urbana a disposizione del pianificatore rischia di non essere comunque utile se non sorretta da una complessiva politica di rinnovo urbano capace di incidere significativamente sulla città soprattutto nelle aree periferiche dove i problemi sociali sono notevolmente più gravi rispetto a quelli delle aree centrali e semicentrali.

Il problema della riqualificazione della città non concerne quindi la mancanza di strumenti, anche troppo numerosi, ma l'esigenza di mettere in campo una politica urbana che sappia andare al di là del singolo intervento in quanto portatrice di una chiara idea di città futura.

²¹⁹ KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, *Il rinnovo urbano . Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Roma, 1998, 19.

4.2. IL PROGRAMMA DI RECUPERO URBANO NELLA DISCIPLINA DELL'ART 11 DELLA LEGGE 4 DICEMBRE 1993 N 493

L'art. 11 della l n 493/1993 ha istituito i programmi di recupero urbano nell'ambito di un provvedimento legato alla promozione degli investimenti per l'occupazione (l'intitolazione del provvedimento legislativo è "*Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia*) che si intendeva realizzare anche attraverso lo snellimento dei procedimenti edilizi.

Ai sensi dell'art. 11 della legge 493/1993 il programma di recupero urbano è costituito da "*Un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici*".

I programmi di recupero urbano devono essere rivolti prevalentemente alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, sia all'interno di questi ultimi che in aree limitrofe, ovvero, se riferiti a c.d alloggi – parcheggio, per i lavoratori e categorie sociali deboli, anche in aree esterne ai suddetti insediamenti .

Gli insediamenti di edilizia residenziale pubblica sono costituiti dal patrimonio abitativo di proprietà degli IACP, del comune o di altre amministrazioni pubbliche locali e dello Stato.

Il legislatore non ha disciplinato in maniera esaustiva l'istituto, lasciando a dei successivi atti amministrativi, sotto forma di Decreti del Ministero dei lavori pubblici, la facoltà di dare struttura a tale programma. Si tratta di un "*modus operandi*" utilizzato anche per i programmi di riqualificazione urbana. Due decreti

del Ministero dei lavori pubblici²²⁰ (datati 1 dicembre 1994 e pubblicati rispettivamente sulle Gazzette ufficiali del 12 e 13 dicembre 1994) hanno quindi previsto modalità e criteri generali per la concessione dei contributi, l'individuazione delle zone urbane interessate, la determinazione delle tipologie di intervento, le procedure di formazione.

Il programma di recupero ha, come d'altronde tutti i programmi complessi, molti dei caratteri del programma innovativo di intervento: l'integrazione degli interventi dal punto di vista della tipologia delle opere; la ricerca del concorso finanziario del capitale privato per la realizzazione dell'intervento; il concetto di recupero su scala urbanistica.

Sotto il profilo procedimentale l'iniziativa può provenire dai comuni ovvero, dagli I.A.C. P., da altri enti locali, da imprese di costruzioni, cooperative, consorzi di soggetti pubblici e privati. In particolare l'art 11, terzo comma l. n 493/1993 prevede che i programmi di recupero siano da realizzare sulla base di una proposta unitaria nella quale si riscontri il necessario concorso di risorse pubbliche e private. Il concorso delle risorse private (al contrario del programma di riqualificazione urbana) costituisce un elemento fondamentale del programma di recupero urbano ai fini del raggiungimento dei suoi obiettivi. Alle regioni è affidato il ruolo di programmazione generale: dalla definizione del monte-finanziamento, alla loro ripartizione per ambiti comunali e sovracomunali. I fondi devono essere pari almeno al 15% dell'importo a valere sui fondi assegnati a ciascuna regione per l'edilizia sovvenzionata. A questi fondi possono poi essere destinate risorse aggiuntive. Almeno il 70% di queste risorse devono essere destinate alle Province il cui capoluogo registri una popolazione superiore ai 300 mila abitanti.

Le Regioni hanno anche il compito di disciplinare il dimensionamento delle domande di intervento e del relativo importo finanziario.

Ai comuni è demandata la promozione e attuazione dei programmi di recupero.

L'amministrazione comunale può ricorrere ad un bando di confronto pubblico²²¹ per la formazione del programma di recupero. Si tratta di una procedura

²²⁰ C.f.r KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit ,75; CHIERICHETTI A, *Dai piani d i recupero ai piani polifunzionali di intervento*, 285ss

²²¹ CHIERICHETTI A, *Dai piani i recupero ai piani polifunzionali di intervento*, 287

concorrenziale attraverso la quale vengono indicate le modalità di formalizzazione delle proposte e i criteri di valutazione delle stesse. Tale procedura presuppone la previa delimitazione delle tipologie di intervento, degli obiettivi ritenuti prioritari ed ogni altro elemento utile a definire le esigenze dell'ente comunale (interventi di recupero e quelli di nuova costruzione eventualmente previsti, indicando, nel caso siano richiesti, anche gli alloggi da cedere in locazione, le opere di urbanizzazione e secondaria da realizzare o da ammodernare, i parcheggi, le opere di riqualificazione ambientale, di arredo urbano e quant'altro) .

La proposta di recupero, oltre dalla necessaria documentazione tecnica, deve essere corredata da atti d'obbligo con cui ulteriori soggetti assumono o impongono obbligazioni nei confronti dei soggetti proponenti. Tali negozi non devono essere confusi con gli atti convenzionali delle lottizzazioni edilizie. Diversi sono infatti i soggetti dell'atto d'obbligo: nella convenzione di lottizzazione il comune ed il lottizzante, nel programma di recupero è invece un terzo, a favore del soggetto proponente.

Attraverso il confronto concorrenziale delle proposte pervenute si dovrebbe giungere a determinare quale proposta pervenuta sia più adeguata agli obiettivi pubblici prestabiliti. Gli indirizzi programmatici con i quali l'amministrazione definisce ambiti di intervento, contenuti e procedure di approvazione del programma di recupero costituiscono vincoli endoprocedimentali a cui l'amministrazione è tenuta ad attenersi nel prosieguo dell'attività procedimentale. La discrezionalità nella scelta della proposta migliore per il perseguimento dell'interesse pubblico è stata temperata dalla previsione dei due decreti del Ministero dei lavori pubblici²²² (datati 1 dicembre 1994 e pubblicati rispettivamente sulle Gazzette ufficiali del 12 e 13 dicembre 1994) che hanno reso esecutiva la delibera adottata dal Comitato Esecutivo del C.E.R. nella seduta del 9 novembre 1994 con la quale si sono definiti i caratteri del programma di recupero (art. 2) , gli interventi che possono essere oggetto del P.R.U e i criteri di selezione delle proposte (art 4) , i soggetti che possono avanzare proposte di PRU all'amministrazione comunale ed il contenuto che devono avere tali proposte (art. 6). Il programma di recupero urbano non deve riguardare

²²² C.f.r KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit ,75; CHIERICHETTI A, *Dai piani i recupero ai piani polifunzionali di intervento*, 285ss

esclusivamente aree di edilizia residenziale pubblico. In questo senso depone l'interpretazione letterale dell'art. 11 d.lgs n 493/1993 il quale dispone che i P.R.U debba essere rivolto “*al servizio prevalente*” dell'edilizia residenziale pubblica, contemplando quindi in via implicita la possibilità di utilizzare tale strumento in maniera “*non prevalente*” in altre aree²²³. Ogni dubbio è stato poi rimosso dall'art. 4 della delibera sopra citata che contempla la possibilità di prevedere interventi in aree anche esterne a quelle di edilizia residenziale pubblica o contigue comunque funzionali all'attività di recupero.

L'esigenza di allargare l'ambito del programma di recupero urbano ad aree contigue o prossime a quelle dell'edilizia residenziale è determinata dalla necessità di attirare il capitale privato che difficilmente potrebbe essere interessato ad operazioni di recupero di alloggi di edilizia popolare.

E' stato acutamente osservato che proprio la definizione delle aree contigue o prossime costituisce uno dei punti di maggiore importanza nella pratica amministrativa²²⁴. La discrezionalità a tale riguardo lasciata all'amministrazione comunale dovrebbe comunque essere condizionata da tre fattori²²⁵: a) la definizione delle aree *contigue o prossime* deve essere giustificata da una ponderata e complessiva analisi degli interessi coinvolti che deve emergere in sede di motivazione; b) per contigue o prossime il C.E.R. sembra non volere ammettere le sole aree confinanti, ma anche quelle vicine; tale vicinanza rappresenta un dato oggettivo insuperabile; c) il territorio di intervento deve essere comunque ricercato in contesti urbani degradati, sia dal punto di vista delle urbanizzazione che da quello edilizio.

Nella selezione delle proposte sono ritenuti prioritari i programmi che prevedono una quota di alloggi in locazione da destinare a lavoratori dipendenti e che tengono in particolare riguardo le categorie sociali deboli, ai sensi dell'art. 11 legge 4 dicembre 1993, n 493.

Ai fini dell'approvazione del Programma di recupero urbano, qualora questo non sia conforme allo strumento urbanistico generale, può essere promossa la

²²³ SANTIAPICHI X, cit, 56

²²⁴ SANTIAPICHI X, cit, 58

²²⁵ SANTIAPICHI X, cit, 58

conclusione di un accordo di programma di cui all'art. 34 D.lgs n 267/2001 il quale, in seguito alla ratifica del Consiglio comunale, assume la valenza di variante allo strumento urbanistico. Tale accordo deve prevedere che il mancato rispetto dei termini per l'avvio dei lavori comporta l'automatica inefficacia della variante allo strumento urbanistico prevista dall'accordo stesso.

4.3. DAL PIANO DI RECUPERO AL PROGRAMMA DI RECUPERO

L'art. 2 della delibera del Comitato esecutivo del CER della seduta del 9 novembre 1994 indica i caratteri del P.R.U , individuati nella: a) unitarietà della proposta, determinata dall'integrazione organica delle diverse zone urbane di intervento e dalla correlazione tra le diverse tipologie di intervento; b) concorso di risorse pubbliche e private; c) soggetti proponenti pubblici e privati, anche associati tra di loro.

In tal modo si vuole favorire il concorso pubblico-privato nella realizzazione di interventi di riqualificazione urbana . L'esperienza dei piani di recupero si è rilevata fallimentare in quanto tali strumenti non sono riusciti a dare risposta alle principali motivazioni per cui erano stati avviati: frenare il degrado e circoscrivere la crescita tumultuosa delle periferie urbane. Rispetto a tali obiettivi i piani di recupero si sono dimostrati inadeguati per via del loro ambito troppo circoscritto e del fatto che l'intervento pubblico non è stato in grado di coinvolgere adeguatamente quello privato tanto che la promozione attiva dei privati non ha dato adito ad operazioni significative.²²⁶ Con il programma di recupero si vuole quindi porre rimedio a tali limiti. Il programma di recupero presuppone un recupero di vaste aree ed è caratterizzato da una molteplicità di interventi. Un recupero quindi urbanistico e non edilizio. Sebbene il piano di recupero prevedesse un recupero urbanistico, lo strumento era pensato per realizzare prioritariamente il recupero edilizio e nella prassi questo è stato il suo ambito privilegiato. Il programma di recupero al contrario ha quale carattere necessario la previsione di un recupero urbanistico che vada al di là dei singoli edifici e lotti ed interessi importanti parti del centro urbano con una molteplicità di interventi. Dal semplice recupero dell'immobile al recupero “ infrastrutturale” e qualitativo dell'intorno urbano. L'intervento del privato non è più una possibilità (remota dato l'ambito limitato e la natura attuativa del piano di recupero) , come nel piano di recupero, ma viene considerato come fattore

²²⁶ C.f.r KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit ,75

moltiplicativo delle risorse pubbliche nell'ottica di trattare e scambiare diritti e proprietà in cambio della realizzazione da parte del privato di aree e/o opere pubbliche , di adeguamento infrastrutturale e di trasformazione urbana di qualità: programma e non piano quindi.²²⁷

Un ultimo fattore distintivo tra piano di recupero e programma di recupero è stato poi rintracciato dalla forte componente sociale dei secondi che le amministrazioni hanno tentato di realizzare tramite una stringente coniugazione tra gli interventi di natura prettamente “fisica” e quelli di natura “sociale”²²⁸ .

²²⁷ C.f.r KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit ,75

²²⁸ KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit ,83

4.4. I PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA: GENERALITÀ E CARATTERI

I programmi integrati di intervento rivestono un ruolo strategico nella politica statale di edilizia residenziale pubblica in quanto costituiscono l'inizio di una nuova fase, mirante all'integrazione degli interventi di edilizia abitativa economica con la riqualificazione urbana e la polifunzionalità dei programmi costruttivi²²⁹.

In tale ambito si muovono anche i programmi di riqualificazione urbana la cui istituzione non si deve ad una norma di legge ma ad un decreto ministeriale, D.M del Ministero dei lavori pubblici del 21 dicembre 1994, che rende esecutiva una delibera C.E.R. in merito alle modalità di finanziamento dei "programmi di riqualificazione urbana" a valere sui fondi stanziati dall'art 2, 2 comma, 1 n 179/1992. In tali programmi si nota con maggiore evidenza l'ampliarsi degli obiettivi del settore, dalla sola edilizia residenziale pubblica, a finalità di riqualificazione urbanistica. E' stato osservato che i programmi di riqualificazione urbana, abbandonando una sostanziale dipendenza dalla legislazione per la casa, rappresentano l'occasione più propizia per fare emergere un modo nuovo di crescita pianificata della città, secondo una logica che prende l'avvio dal "particolare" per ripensare e riformulare l'assetto generale.²³⁰

I programmi di riqualificazione urbana si propongono di avviare il recupero urbanistico e funzionale di ambiti determinati individuati centralmente, su proposta comunale, sulla base di accordi di programma proposti dal Ministero d'intesa con la conferenza Stato-Regioni. In particolare le proposte unitarie di intervento riguardano²³¹: a) parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; b) interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato; c) interventi di edilizia residenziale che inneschino processi di riqualificazione fisica dell'ambito

²²⁹ URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S, cit, 189

²³⁰ KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit, 85

²³¹ ASSINI N, MANTINI P, cit, 605; SANTIAPICHI X, cit, 61

considerato. Si tratta , quindi , di contesti periferici degradati non necessariamente in aree di edilizia residenziale pubblica , ma, soprattutto insediamenti abusivi, sanati in virtù di condoni edilizi, privi di urbanizzazioni e carenti di infrastrutture.

Con tali strumenti si ripropone , in pratica un meccanismo di relazione Stato/Comuni, già sperimentato in passato con buoni risultati dalla legge Andreatta²³². Si è venuta così affermando una politica centrale di *paternariato* in cui rivestono un ruolo centrale le amministrazioni comunali ed il Ministero dei Lavori Pubblici: le prime, sollecitate dalla possibilità di accedere al finanziamento pubblico, promuovono a livello locale la presentazione di proposte pubblico-private di riconversione –risanamento di parti urbanizzate del territorio comunale; il Ministero, indica invece ambiti di intervento, priorità e criteri di selezione per ottenere il finanziamento statale attraverso un bando ministeriale.²³³ Nulla impedirebbe ai comuni di promuovere ed approvare il programma di riqualificazione urbana senza dover sottostare alle rigide direttive ministeriali ma l'elemento del finanziamento pubblico statale per il cofinanziamento del progetto costituisce un insostituibile volano per la realizzazione della proposta. E' stato evidenziato che hanno contribuito al buon esito del paternariato del ministero dei Lavori pubblici l'effetto emulativo delle amministrazioni, specie di quelle metropolitane, che non hanno voluto essere da meno dei comuni ed inoltre la pressione delle organizzazioni imprenditoriali locali per l'avvio della promozione delle proposte in termini di ricadute occupazionali che ingenera spesso una coesione tra gruppi economici e politici locali non facilmente realizzabile con le normali procedure urbanistiche. Il paternariato richiede un radicale mutamento nella cultura amministrativa delle realtà amministrative comunali, nella capacità di sapere redigere progetti urbani in termini complessi che non attiene ai soli aspetti urbanistici ma anche alla fattibilità economico-finanziaria e della coerenza giuridica²³⁴.

²³² In tale occasione , per la prima volta lo Stato, oltre ad essere elargitore di fondi, assumeva un ruolo del tutto inedito relativo all'assistenza tecnica agli enti locali ed alla vigilanza e controllo sugli interventi.

²³³ URBANI P. , *Urbanistica consensuale*, cit, 50ss

²³⁴ URBANI P. , *Urbanistica consensuale*, cit, 52

I programmi di riqualificazione urbana hanno introdotto un innovativo modo di riqualificare i cui contenuti principali consistono : a) nel superamento del concetto di recupero attraverso l'assunzione di più ampi intenti di riconfigurazione funzionale e di ricucitura della città o di parti significative di essa; b) nella flessibilità di norme attuative del programma, intese come un insieme trasparente e organico di criteri guida; c) nella rivalutazione del progetto come strumento di confronto e negoziazione; d) in una concezione interattiva dei processi di pianificazione e di gestione urbana; e) in un più mirato impiego delle risorse pubbliche, privilegiando non solo l'erogazione dei finanziamenti in programmi integrati sotto il profilo funzionale, ma all'interno di una più ampia accezione strategica, in modo da produrre significativi effetti a scala urbana complessiva.

4.4.1.IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEI PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA: LA DELIMITAZIONE DELL'AMBITO DI INTERVENTO

La prima fase per la formazione del programma di riqualificazione urbana è costituita dalla delimitazione dell'ambito di intervento. Tale delimitazione costituisce una esclusiva competenza del Comune²³⁵.

In base al D.M 21 dicembre 1994 le aree che possono essere interessate dal programma di riqualificazione urbana sono *in primis* quelle in tutto o in parte edificate. Non è preclusa la possibilità che il programma di riqualificazione urbana riguardi anche aree non edificate ma solo nell'ipotesi in cui sussista una connessione funzionale che giustifichi l'unitarietà della proposta ovvero tale connessione, nella sua interezza fosse oggetto del P.R.U (art. 4, u.c, D.M 21 dicembre 1994) .

Il Comune delimita l'ambito territoriale oggetto del programma di intervento in ragione : a) dell'ampiezza e della consistenza del degrado edilizio (fatiscenza degli edifici) , urbanistico (carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dei

²³⁵ In dottrina si è evidenziato che dato che lo sbocco naturale dell'intera procedura è costituito dall'atto di convenzionamento con il privato, sarebbe opportuno che questo intervenisse anche nella determinazione dell'ambito di intervento. A tale proposito CHIERICHETTI A, cit, 309 che cita CANDIAN A e GAMBARO A, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992, 233ss

servizi pubblici) , ambientale (fatiscenza degli spazi pubblici, dell'arredo urbano, delle aree verdi), economico (impianti produttivi dimessi, carenza di attività produttive, artigianali, commerciali, di servizio, gravi problemi occupazionali) sociale (emarginazione delle periferie) ; b) del raggio di influenza delle urbanizzazioni primarie e secondarie oggetto del programma; c) del ruolo strategico del programma rispetto al contesto urbano e metropolitano. In sostanza dunque la delimitazione dell'ambito territoriale di riferimento del programma di riqualificazione urbana deve tener conto di tre fattori: il degrado, le urbanizzazioni e il ruolo strategico del programma medesimo. In particolare si deve tener conto non solo del degrado urbanistico ed edilizio ma anche sociale, in specie delle periferie urbane che si trovano in condizioni di emarginazione. Questo ultimo è uno dei punti di maggiore valenza del programma di riqualificazione urbana che va al di là del concetto di disciplina urbanistica , ponendo in maggiore evidenza gli aspetti sociali; una considerazione dell'urbanistica non come astratta disciplina di aree ma quale regolamentazione strettamente connessa ai contesti sociali ove va ad incidere l'intervento.²³⁶

Il Decreto ministeriale prevede che in seguito alla delimitazione dell'area di intervento in Consiglio Comunale, il Comune debba formalizzare in ogni ambito di programma di riqualificazione urbana le seguenti essenziali indicazioni: il sistema principale della mobilità (in particolare i collegamenti esterni più importanti e le più rilevanti connessioni interne relative all'accessibilità locale) ; il sistema delle attrezzature e delle aree pubbliche o di uso collettivo nonché delle aree verdi da destinare a parco urbano; le unità di intervento coordinato; la localizzazione delle funzioni strategiche non residenziali; il patrimonio edilizio pubblico esistente, anche non residenziale, su cui coordinare interventi di recupero; gli edifici di proprietà comunale o dello IACP che potranno essere funzionalmente collegati con il P.R.U per favorire la riqualificazione e per realizzare alloggi volano, anche mediante programmi integrati di intervento; le aree private o di proprietà comunale da destinare a edilizia residenziale pubblica ai sensi della legge n. 167/1962; le aree e i fabbricati su cui intervenire mediante i piani di recupero ai sensi della legge n

²³⁶ SANTIAPICHI X, cit, 61

457/1978, i programmi di recupero urbano di cui all'art. 11 della legge n 493/1993 o altri strumenti di pianificazione esecutiva ritenuti idonei.²³⁷ L'individuazione , attraverso il programma preliminare d'intervento, delle aree o dell'area, oggetto di proposte di recupero urbano non è un requisito imprescindibile per la presentazione della proposta.²³⁸ Per la presentazione della proposta di intervento è sufficiente la determinazione dei criteri con i quali il comune si sia autolimitato in ordine alla scelta della proposta più valida (sulla base delle indicazioni contenute nelle delibere C.E.R.

4.4.2.LA PROPOSTA DI INTERVENTO

I programmi di riqualificazione urbana hanno un carattere unitario e consistono “ in un insieme sistematico e coordinato di interventi pubblici e di interventi privati realizzati *in regime di convenzione*”(art 5, 1 comma,D.M 21 dicembre 1994). Si tratta quindi di un istituto di urbanistica contrattata che presuppone un convenzionamento pubblico-privato.

Il bando per la presentazione delle proposte , approvato con il D.M 21 dicembre 1994, ha determinato le procedure per l'approvazione e il finanziamento dei programmi, le tipologie di intervento, i soggetti abilitati a presentare le proposte, gli elaborati da trasmettere e i criteri a base della selezione per l'ammissione al finanziamento. Il termine per la presentazione delle domande inizialmente fissato al 7 settembre 1995, è stato rinviato al 7 dicembre dello stesso anno e poi ancora prorogato al 7 gennaio 1996 per i comuni con popolazione inferiore ai 300 abitanti e al 7 marzo 1996 per i comuni con popolazione superiore ai 300 mila abitanti, stabilendo, altresì, una riserva a favore di questi ultimi pari al 70 % delle risorse complessive.

Possono richiedere i finanziamenti: a) i comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti ed i comuni con essi confinanti ovvero ricadenti in aree metropolitane da definirsi ai sensi della legge 142/1990 (ora d.lgs n 267/2000); b) i

²³⁷ CHIERICHETTI A, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, cit, 311-312

²³⁸ SANTIAPICHI X, cit, 60

comuni capoluogo di provincia; c) gli altri comuni qualora la proposta di programma riguardi, per una percentuale significativa, aree industriali dismesse; d) i comuni ricadenti in ambiti urbani sovra-comunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica e a tal fine specificatamente definiti dalle competenti regioni con propri atti deliberativi ai fini dell'allocazione delle risorse.

Il decreto ministeriale distingue gli interventi ipotizzabili nel P.R.U in pubblici, ed altri che possono essere pubblici o privati a seconda del regime di proprietà attribuito all'immobile oggetto dell'intervento (art. 5, commi 2 e 3) .

Gli interventi che possono considerarsi pubblici sono i seguenti: a) l'acquisizione di immobili da destinare a urbanizzazioni primarie o secondarie o edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, cessione volontaria, espropriazione, permuta; b) la realizzazione, il completamento e adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; c) le opere di sistemazione ambientale e di arredo urbano delle aree e degli spazi pubblici. Possono invece essere pubblici o privati i seguenti interventi a seconda della proprietà dell'immobile interessato; a) il risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali; b) le opere manutentive, di restauro, e risanamento o ristrutturative di fabbricati residenziali e non; c) la realizzazione o ampliamento di fabbricati residenziali e non residenziali; d) gli interventi di ristrutturazione urbanistica.

Relativamente alla realizzazione degli interventi pubblici il decreto ministeriale prevede anche la realizzazione diretta da parte del soggetto privato di opere di urbanizzazione primaria e secondaria non solo a scomputo degli oneri di urbanizzazione ma anche in aggiunta a questi ultimi (art 8 D.M 21 dicembre 1994). L'art. 10 ha previsto che l'affidamento degli interventi pubblici potesse essere effettuato mediante le seguenti quattro modalità di intervento: a) nel caso di opere con contributo pubblico a totale copertura del costo dell'intervento ovvero con contributo pubblico superiore al 50 per cento del costo dell'intervento: con appalto da effettuare con gara pubblica; b) nel caso di opere che prevedano un corrispettivo di gestione: con concessione di lavori pubblici; c) nel caso di opere con finanziamento pubblico inferiore al 50 per cento del costo dell'intervento ovvero di opere pubbliche realizzate esclusivamente con risorse private : mediante convenzione; d) nel caso di opere di urbanizzazione primaria e secondaria realizzate

a scomputo degli oneri di urbanizzazione: mediante convenzione ex art 7 legge n. 10/1977²³⁹.

Gli interventi contenuti nel programma di riqualificazione urbana possono essere in variante allo strumento urbanistico generale, attraverso la conclusione di accordi di programma. A sensi dell'art. 12 D.M 21 dicembre 1994, infatti, *“qualora le proposte medesime siano in variante agli strumenti urbanistici vigenti, i comuni, prima della conclusione dell'accordo di programma, garantiscono la necessaria pubblicità del programma nelle forme e nei termini previsti dalle norme regionali in materia. L'accordo deve esplicitamente prevedere che il mancato rispetto dei termini di avvio del programma, comporta l'automatica inefficacia della variante stessa. In tal caso l'accordo di programma è adottato con decreto del Presidente della Regione, l'adesione del sindaco è ratificata dal Consiglio Comunale entro trenta giorni dalla conclusione dell' accordo stesso”*.

Il comune gode di una ampia discrezionalità nella selezione delle proposte pervenute in considerazione della scarna disciplina prevista al riguardo. L'art 6, terzo

²³⁹ In merito alla possibilità di realizzare opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri deve essere aggiunto che la Corte di Giustizia, con la nota sentenza 12 luglio 2001 della sesta sezione, ha affermato che la direttiva 14 giugno 1993 n 93/37/CEE (la quale coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori) confligge con la nostra disciplina nazionale in materia urbanistica. Il conflitto si realizza proprio nella materia degli oneri di urbanizzazione laddove *“al di fuori delle procedure previste dalla succitata direttiva comunitaria , consente al titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione a scomputo, totale o parziale, del contributo dovuto per il rilascio della concessione, nel caso in cui il valore di tale opera di urbanizzazione eguagli o superala soglia fissata dalla direttiva ovvero i cinque milioni di euro”*. Con tale sentenza dunque la materia de quo viene fatta rientrare nell'ambito del mercato delle opere pubbliche. Conseguentemente , il d.lgs n 301/2002 ha corretto l'originario art 16 del Testo unico, aggiungendo al comma due la disposizione che la realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri deve essere effettuata nel rispetto della legge Merloni. Pertanto il titolare del permesso a costruire o denuncia di inizio attività può realizzare le opere di urbanizzazione a scomputo ma se le opere sono al di sopra della soglia comunitaria, ha l'obbligo di affidarle nel rispetto delle procedure di gara previste dalla citata direttiva comunitaria (n 93/37/CEE). Tale disposto normativo è stato poi confermato dall'art. 32 del Dlgs n 163 del 2000 “Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”.

comma , 21 dicembre 1994 prescrive che le proposte vengono promosse e valutate dal Comune stesso mediante procedure autonomamente determinate , quali, ad esempio, accordi diretti, invito pubblico, confronto concorrenziale. L'art 15 D.M. 21 dicembre 1994 indica in maniera laconica come criteri di valutazione per il comune il perseguimento degli obiettivi del P.R.U e la valutazione dei vari elementi economici.

Le proposte formulate devono poi essere sottoposte all'approvazione del Segretario generale del C.E.R, correlate dagli atti d'obbligo e dagli schemi di convenzione con i privati e da eventuali intese con altre amministrazioni pubbliche.²⁴⁰

E' stato osservato²⁴¹ che la selezione di merito statale ha privilegiato quelle proposte che riescono a instaurare una serie di complessità di tipo urbanistico, funzionale, e morfologico, che costituiscono l'obiettivo prioritario della riqualificazione urbana . Si è fatto riferimento all'aspetto urbanistico, inteso sotto il profilo dell'inserimento del programma nel tessuto urbano, alla qualità delle soluzioni progettuali, la capacità di migliorare l'ambiente urbano, la tipologia, il dimensionamento e la qualità dei servizi pubblici . E' stato poi oggetto di valutazione l'incremento di qualità ambientale attraverso la previsione di opere di pre-urbanizzazione propedeutiche al risanamento dell'area di intervento.

4.4.3.GLI ATTI DI CONVENZIONAMENTO

In seguito alla sua approvazione il programma integrato di intervento viene attuato a mezzo di apposita convenzione. I privati attuatori degli interventi sono: a) i proprietari di immobili singoli o associati; b) i soggetti che, seppur non proprietari degli immobili, abbiano ricevuto da questi ultimi mandato all'esecuzione delle opere; c) qualsivoglia soggetto privato che abbia titolo ad acquistare in proprietà o in concessione parti del patrimonio pubblico.

²⁴⁰ La procedura di approvazione e i contenuti della proposta da trasmettere al C.E.R. sono determinati dall'art. 12 D.M. 21 dicembre 1994. Sul punto CHIERICHETTI A, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, cit, 319

²⁴¹ KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit ,96

Le modalità dell' apporto privato all'attuazione del programma devono essere precisate nella proposta da trasmettere al C.E.R.. Tale proposta deve infatti essere corredata da²⁴²: 1) la relazione descrittiva dell'ambito considerato indicante , tra l'altro, i soggetti attuatori degli interventi; 2) la rappresentazione del programma in termini economici sintetici, consistente in una relazione che contenga l'indicazione delle convenienze economiche che rispettivamente realizzano il soggetto pubblico e privato, a seguito dell'attuazione del programma; 3) il piano finanziario per l'attuazione che consiste in una relazione finalizzata a dimostrare la copertura finanziaria di tutti gli interventi pubblici oggetto del programma. Tale relazione deve contenere: a) i costi previsti per l'acquisizione di aree (e relativi immobili); b) i costi di realizzazione degli interventi pubblici; c) l'ammontare dei finanziamenti disponibili e di quelli richiesti, sia pubblici che privati; 4) atti d'obbligo e/o schemi di convenzioni sottoscritte dai privati. Gli atti d'obbligo devono prevedere: a) l'impegno da parte dei proprietari degli immobili , o loro mandatari, a realizzare una quota degli interventi pubblici con proprie risorse, nei soli casi ove vi sia variante allo strumento urbanistico, da realizzarsi dopo l'approvazione di quest'ultima; b) polizza assicurativa eventuale relativa alla garanzia dai rischi di costruzione (riferito all'intero programma o a parte di esso) decennale o di maggiore durata.

Il rapporto convenzionale pone dei precisi obblighi a carico dei soggetti privati²⁴³ e, in particolare quelli relativi alla realizzazione dei singoli interventi previsti, disciplinandone tempi e modalità comprese le opere di urbanizzazione , oltre agli oneri di natura finanziaria , sia nel senso di finanziare integralmente interventi, secondo l'accordo, che nel senso di prestare idonee garanzie all'adempimento delle proprie obbligazioni. Costituisce oggetto di disciplina concordata anche ciò che concerne la progettazione degli interventi ed il rilascio dei permessi a costruire ai privati. In ordine a tale ultimo aspetto può essere oggetto di pattuizione anche il ricorso a strumenti di semplificazione procedimentale come la conferenza di servizi.

²⁴² SANTIAPICHI X,cit, 63ss.

²⁴³ ESPOSITO G.M, *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, Padova, 2002, 614ss

4.4.4.IL FINANZIAMENTO DEI PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

Una delle principali caratteristiche del programma di riqualificazione urbana è costituita dalla pluralità delle fonti di finanziamento. Il finanziamento degli interventi è necessariamente pubblico- privato. Il soggetto privato che deve partecipare al P.R.U , assume precisi obblighi già nella fase di proposta comunale per accedere ai finanziamenti statali. Le richieste di finanziamento devono infatti, come si è detto, essere corredate da atto unilaterale e/o schema di convenzione sottoscritti dagli imprenditori privati che partecipano con proprie risorse al P.R.U. medesimo (art 3,quarto comma , D.M., 21 dicembre 1994) .

La dottrina ha evidenziato i vantaggi di tale sistema di finanziamento pubblico-privato: la formazione di un sistema di contestuali interessi e convenienze sia da parte pubblica che privata il quale permette, attraverso il perseguimento dell'interesse pubblico alla realizzazione della trasformazione urbana, che si determini un intervento che produce effetti moltiplicatori dello stesso intervento pubblico. Il finanziamento pubblico-privato determina poi l'ampliarsi delle ricadute positive dell'intervento , non limitate alla realizzazione delle opere infrastrutturali ma anche sociali in quanto l'apporto privato rende possibile il riutilizzo di impianti produttivi dimessi oltre che di superare la carenza di servizi e infrastrutture .²⁴⁴

²⁴⁴ CHIERICHETTI A, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*,314

4.5. LA NATURA GIURIDICA DEL PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA ED IL RAPPORTO CON IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

La dottrina²⁴⁵ ha rilevato che il programma di riqualificazione urbana non è uno strumento urbanistico , in quanto è privo di un fondamento legislativo. Si tratta semplicemente del “*nomen*” attribuito ad un particolare programma per i finanziamenti pubblici in cui, in ottemperanza al disposto di cui all’art 2.2, ultima parte l. n. 179/1992 che prevede una riserva del 30 % dei finanziamenti pubblici stanziati per l’edilizia agevolata in favore dei programmi di intervento, il legislatore ha subordinato la concessione delle risorse finanziarie alla realizzazione di tali programmi. Il programma di riqualificazione urbana è quindi un particolare tipo di programma integrato di intervento che, come quest’ultimo, risponde all’esigenza di dotarsi di strumenti celeri e flessibili , finalizzati alla trasformazione di ampi comparti della città.

Il P.R.U ha un carattere eccezionale e transitorio (la data di presentazione delle proposte è scaduta , dopo diverse proroghe al 7 gennaio 1996 per i comuni con popolazione inferiore ai 300.000 abitanti e al 7 marzo 1996 per i comuni oltre i 300.000 abitanti) connesso con la disponibilità dei finanziamenti pubblici.

I programmi di riqualificazione urbana hanno svolto un ruolo positivo nel sollecitare la sperimentazione di nuove modalità di intervento, non previste dalla pianificazione urbanistica tradizionale. La loro natura transitoria ha però comportato

²⁴⁵ URBANI P,CIVITARESE MATTEUCCI S, cit,189. A favore invece della considerazione del programma di riqualificazione urbana come piano attuativo MENGOLI G.C, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, 363 il quale, in riferimento agli interventi previsti dal programma di riqualificazione urbana, sostiene che “ *assumono non già intrinsecamente il carattere di singole opere, ma quello di complessi interventi tali da realizzare veri e propri piani attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali*”

un ritardo nell'acquisire la consapevolezza della inadeguatezza della pianificazione e sulla necessità di introdurre nuove modalità di intervento urbanistico.²⁴⁶

Si tratta comunque di uno strumento che potrebbe essere replicato in altre occasioni e che costituisce un'importante tappa nello sviluppo dei programmi funzionali con riguardo soprattutto alle molteplicità dei canali di finanziamento e al rapporto pubblico- privato. Il programma di riqualificazione urbana si caratterizza infatti per il necessario concorso delle risorse finanziarie private i cui termini e modalità si concretizzano attraverso la previsione di schemi di convenzione sottoscritti dai soggetti privati, finanziatori del programma. In tal modo il programma di riqualificazione diviene strumento per variare lo strumento urbanistico mediante la stipula di un accordo di programma (art 12 D.M 21 dicembre 1994), il cui contenuto attraverso la possibilità prevista dall'art 7, 1 del D.M 21 dicembre 1994, di stipulare dei veri e propri contratti sulla fissazione delle prescrizioni urbanistiche, viene concordato con il privato.

Il rapporto tra programma di riqualificazione urbana e strumento urbanistico generale è influenzato da alcuni fattori: a) la presenza di una legislazione regionale di tipo tradizionale o innovativa in merito al sistema pianificatorio; b) l'adeguamento dello strumento urbanistico comunale a tali situazioni innovative; c) la capacità amministrativa di perseguire coerenti strategie di governo della città.²⁴⁷

In genere si osserva che in mancanza di una legislazione regionale innovativa e di una adeguata capacità amministrativa dell'ente di governare i processi di trasformazione urbana i soggetti privati, a fronte della debolezza della pubblica amministrazione, sono animati da una estrema aggressività imprenditoriale e sono portatori di una progettualità che è indirizzata verso soluzioni semplici e tradizionali, in genere in variante al piano regolatore. Al contrario qualora sussista un sistema pianificatorio innovativo ed una notevole capacità dell'amministrazione di governare il processo di trasformazione il programma di riqualificazione urbana diviene in genere strumento di adeguamento del piano e le modalità procedurali divengono più

²⁴⁶ KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit, 89

²⁴⁷ C.f.r KARRER F, MOSCATO M, RICCI M, SEGNALINI O, cit, 89

complesse ma già codificate. In tale ipotesi il programma di riqualificazione urbana è il momento di coordinamento e di accelerazione temporale dei piani esecutivi.

In sostanza la presenza di un vuoto legislativo in materia e della codificazione di regole procedurali avvantaggia il soggetto privato che tende ad imporre le proprie soluzioni e progettualità soprattutto nei confronti di quelle amministrazioni locali non dotate di una struttura amministrativa e di competenze adeguate.

La sperimentazione condotta dallo Stato attraverso i programmi di riqualificazione urbana costituisce la prima esperienza a scala nazionale di negoziazione pubblico – privato.

E' stato sostenuto che l'efficacia del programma di riqualificazione urbana, ma anche degli altri programmi complessi, debba ricondursi a due condizioni: la loro dimensione di "programmi" e non di piani attuativi; la flessibilità dello strumento urbanistico generale.

La prima condizione è costituita dal fatto che i programmi complessi rientrino nella sfera dei programmi , strumenti a metà strada tra il piano urbanistico e il progetto edilizio. Il piano urbanistico è calibrato per il medio e lungo termine ed individua tutti gli interventi ammessi indipendentemente dalla volontà delle parti e soprattutto su tutto l'ambito considerato, a prescindere dalla sussistenza delle risorse economiche necessarie. Il programma , al contrario, ha durata breve, e contiene solo quelle azioni sulle quali si è formato il consenso delle parti, pubbliche e private, ed è dotato di risorse pubbliche e private, per attuare tali azioni.

La seconda condizione è relativa invece all'esigenza di un piano urbanistico "flessibile" in ordine a due aspetti: a) quello impositivo , non procedendo cioè all'individuazione di vincoli urbanistici se non al momento in cui lo strumento sia in grado , in quanto dotato di risorse finanziarie, di avviare le procedure di acquisizione degli immobili; b) quello conformativo di diritti edificatori, rinviando al momento operativo il formarsi dei diritti edificatori sulle aree.

Si tratta di una "flessibilità" che richiama l'esigenza di una modificazione essenziale dello strumento generale: un piano revisionale che risulti in grado di "sdoppiare" il momento delle previsioni da quello della formazione dei diritti edificatori e della prescrizione dei vincoli urbanistici. Una esigenza che è stata recepita dalla legislazione regionale più recente cogliendo l'idea proposta in ambito universitario e sulla base di proposte dell'I.N.U (Istituto nazionale di urbanistica), di

scindere il piano regolatore in due componenti; il piano regolatore *strutturale* ed il piano regolatore *operativo*.

Il piano regolatore strutturale (o direttore) è valido a tempo indeterminato ed individua le cosiddette “*invarianti*” cioè gli ambiti insuscettibili di trasformazione. Ha il compito di definire sostanzialmente le aree trasformabili e le aree non trasformabili indicando le direttive per la realizzazioni delle trasformazioni in queste ultime.

I vincoli preordinati all’esproprio si realizzano quindi solo in una seconda fase attraverso *un piano operativo* in cui in un termine quinquennale o pari al mandato amministrativo si indicano gli interventi che l’amministrazione vuole realizzare in quel periodo; in tal modo quindi si sposta nel tempo il problema dell’indennizzo dei vincoli preordinati all’esproprio che vengono previsti solo con il piano operativo che prevede quali interventi verranno realizzati attraverso i piani attuativi.

A tale bipartizione si è attenuta gran parte della legislazione regionale anche se in dottrina e in giurisprudenza non mancano i primi rilievi relativamente a tale ripartizione del piano regolatore.²⁴⁸

Prima di tutto, quella che è diventata spesso una tripartizione del piano regolatore, in quanto insieme al piano strutturale ed operativo in alcune legislazioni regionali è previsto anche il regolamento urbanistico, non ha comportato una diminuzione dei tempi di elaborazione del Piano e della sua attuazione.

Non si può poi dire che migliori risultati siano poi stati realizzati con riguardo al regime dei vincoli della proprietà che nelle intenzioni del legislatore si intendevano spostare nel tempo con la elaborazione del piano operativo.

In realtà il piano strutturale sebbene non sia *conformativo della proprietà* , in quanto non localizza gli interventi, e comunque *conformativo del territorio* , determinando il contenuto della potenzialità edificatoria in quanto stabilisce il mix delle funzioni ammesse e le condizioni di trasformabilità.

A tale proposito è interessante notare che Il Consiglio di Stato (Sez IV, ordinanza 3 novembre 2006, n 609), ha sospeso un pronunciamento del T.A.R

²⁴⁸ PAOLO URBANI, *La riforma regionale del p.r.g. : 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., n 4, 2007, 471ss

Emilia Romagna²⁴⁹ che aveva escluso la possibilità di sottoporre a misure di salvaguardia dei piani attuativi non conformi al piano strutturale, ritenendo non denegabile l'efficacia conformativa del piano strutturale²⁵⁰.

La subordinazione delle trasformazioni ammesse negli ambiti di trasformazione, alla redazione del piano operativo, senza che sia previsto un limite temporale per la sua redazione, pone poi il problema della tutela dell'aspettativa dei proprietari all'edificazione negli ambiti trasformabili oltre che della garanzia del contenuto minimo della proprietà.

Sebbene il piano strutturale abbia fatto sorgere una concreta aspettativa edificatoria nelle aree trasformabili, sia pure alle condizioni e modi previsti dallo stesso, la mancata fissazione di un termine per la redazione del piano operativo lede gravemente tali aspettative in quanto il privato può ricorrere ai soli rimedi relativi all'inerzia della P. A con le oggettive difficoltà scaturite dalla mancanza di un termine inderogabile di avvio del procedimento.

Dall'esame della legislazione statale la dottrina²⁵¹ ha poi dedotto la sussistenza di un "contenuto minimo della proprietà" in quanto il legislatore anche quando ha temporalizzato l'attuazione del piano regolatore con il programma pluriennale di attuazione, con il quale l'amministrazione indicava in un arco temporale determinato le opere che l'amministrazione voleva prioritariamente realizzare (qualcosa di molto simile al Piano operativo), ha sempre salvaguardato la garanzia del contenuto minimo della proprietà ammettendo, anche in assenza del programma pluriennale di attuazione, la realizzazione delle opere edilizie purché in presenza delle opere di urbanizzazione. Da tale osservazione quindi si desume che anche in mancanza del piano operativo dovrebbe essere ad ogni modo assicurata al privato la possibilità di un uso minimo dei beni in mancanza del quale le norme regionali possono ritenersi

²⁴⁹ T.A.R. EMILIA ROMAGNA, sez. II, 15 maggio 2006, n. 609.

²⁵⁰ BARTOLINI A., *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa*, in Riv. Giur. Urb., 2007, 263ss.

²⁵¹ 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*, cit., 483.

in contrasto con la garanzia di quel contenuto minimo della proprietà considerato dalla Corte Costituzionale incompressibile e quindi indennizzabile.²⁵²

²⁵² PAOLO URBANI, *La riforma regionale del p.r.g : un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, op cit, ,p 484

4.6. I CONTRATTI DI QUARTIERE

I contratti di quartiere costituiscono delle particolari tipologie di programmi di recupero urbano previsti con il D.M 22 ottobre 1997 (pubblicato in G.U il 30 gennaio 1998 n 24) . Con tale decreto il Ministero dei lavori pubblici ha disposto l'approvazione del bando di gara per il finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzarsi attraverso programmi di recupero urbano , denominati “ contratti di quartiere”. Si tratta quindi una nuova ipotesi di programma complesso istituita mediante atto regolamentare e priva di un fondamento legislativo.

Per tali programmi, come per i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile si pone la questione dell'obbligo della riserva di legge previsto dall'art. 41, comma 3, della Costituzione e, laddove essi incidano attraverso effetti giuridici di conformazione o vincolo di aree ed immobili privati, con lo stesso articolo 42 della Costituzione. A sostegno della compatibilità di tali programmi con il principio della riserva relativa di legge sono state addotte la natura sperimentale degli stessi, prodromica ad una eventuale disciplina legislativa, e la loro presunta natura di programmi speciali di sviluppo del territorio, e non di pianificazioni territoriali.²⁵³

La localizzazione dei contratti di quartiere è determinata dal Comune in ambiti segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e marcato disagio abitativo (art. 2 del bando) . I contratti di quartiere devono essere ricompresi nei P.E.E.P, nelle zone di recupero, in comparti edificatori particolarmente degradati, nelle aree assoggettate a recupero urbanistico , ovvero in aree aventi analoghe caratteristiche individuate dalla legislazione regionale. Al fine dell'assegnazione dei fondi i sindaci dei comuni presentano alla regione competente delle proposte di contratto di quartiere che devono essere corredate da: a) il piano di recupero adottato dal Comune; b) il progetto preliminare delle opere che si propone di finanziare; c) il programma di sperimentazione con indicazione dei costi aggiuntivi da sostenere nonché la scheda

²⁵³ ESPOSITO G.M, *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, cit, 615

contenente i dati statistici , desunti dal censimento generale. E' stata inoltre prevista la designazione di un responsabile del contratto di quartiere che coordina le opportune iniziative per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e costituisca il riferimento nelle diverse fasi procedurali. Le proposte dei comuni vengono poi selezionate dalla Regione che, stabilisce una graduatoria che poi veniva trasmessa al Segretario della CER, composta da non più di cinque delle domande pervenute. Alla valutazione delle proposte così pervenute dalle regioni, provvede poi una apposita Commissione che seleziona almeno una proposta per Regione. Alla scelta definitiva provvede poi il comitato esecutivo del CER che, in considerazione delle esigenze finanziarie, sociali e occupazionali, determina i comuni beneficiari del finanziamento stipulando con questi un protocollo d'intesa con il quale le amministrazioni comunali si impegnavano a redigere ed approvare il progetto esecutivo entro 180 giorni dalla data di stipula del protocollo.

Il carattere qualificante dei contratti di quartiere è costituito dalla connotazione "sociale" oltre che "urbanistica" del recupero da questi promosso in quanto volti alla realizzazione di programmi complessi in cui il recupero urbanistico ed ambientale, attraverso l'accrescimento delle dotazioni di servizi e della funzionalità del contesto urbano, è considerato come strettamente connesso con il recupero sociale mediante la realizzazione di specifici progetti ad esempio per il reinserimento dei disoccupati o la costituzione di spazi per gli anziani e i giovani gestiti da cooperative sociali. E' stata inoltre prevista la possibilità di stipulare accordi tra amministrazioni pubbliche , sia di livello centrale che locale, anche con enti pubblici e associazioni senza fine di lucro, nei settori della formazione professionale, del recupero dell'evasione scolastica, nella realizzazione di strutture per l'accoglienza.

In definitiva il contratto di quartiere costituisce uno strumento in cui il recupero urbanistico diventa strumento di una rinascita sociale di comunità che si trovano in situazioni di marginalità. Il miglioramento delle dotazioni urbanistiche e la realizzazione di aree verdi costituisce un elemento per un complessivo miglioramento della "vita" degli abitanti che in tali aree risiedono. La riqualificazione urbana costituisce il mezzo per un riscatto sociale. Viene enfatizzata la funzione dell'urbanistica come condizione per il miglioramento della qualità della vita. Si tratta di quell'obiettivo di sviluppo sostenibile che se solo accennato con i

contratti di quartiere in ambiti delimitati, verrà invece compiutamente perseguito con i P.R.U.S.S.T.

Se l'esperienza dei contratti di quartiere può considerarsi positiva con riguardo all'obiettivo di realizzare una forma di paternariato che, dal livello locale al livello centrale, consentisse non solo un recupero urbanistico ma anche socio – economico, la mancanza dell'apporto dei privati, considerati solo come possibili finanziatori dei progetti (art 3, comma 5, lett. e del bando), ha determinato l'impossibilità di replicare tale esperienza in carenza di finanziamenti pubblici. Era quindi forse necessario incentivare la partecipazione dei privati , anche mediante la promessa della gestione di impianti pubblici (ad esempio impianti sportivi, parcheggi) che d'altronde, costituisce uno dei caratteri di programmi di recupero urbano, di cui i contratti di quartiere costituiscono una "*species*".

4.7. I PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA E DI SVILUPPO SOSTENIBILE

I programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile sono stati istituiti con il D.M 8 ottobre 1998. Condividono quindi con i contratti di quartiere la mancanza di un fondamento legislativo e la istituzione mediante atto regolamentare per cui si presentano le problematiche già menzionate in ordine alla lesione del principio di riserva relativa di legge , costituzionalmente prevista in ordine al diritto di proprietà e alla libertà di iniziativa economica, che essi comporterebbero. Attraverso i P.R.U.S.S.T. si è voluto realizzare una sperimentazione in merito alle azioni amministrative e moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti e gli interventi in aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno.

I P.R.U.S.S.T hanno dei caratteri peculiari che li differenziano dalle sperimentazioni precedenti. Le modalità di presentazione e di selezione delle proposte sono determinate dal bando allegato al D.M 8 ottobre 1998. Gli obiettivi dei P.R.U.S.S.T sono più ampi di quelli degli strumenti di riqualificazione urbana che li hanno preceduti. In primo luogo la realizzazione , l'adeguamento e il completamento di attrezzature sia a rete che puntuali , di livello territoriale ed urbano in grado di promuovere ed orientare “*occasioni di sviluppo sostenibile*” sotto il profilo economico, ambientale e sociale avuto riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio culturale e garantendo l'incremento del benessere della collettività. In secondo luogo si intende favorire la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali, e artigianali, alla promozione turistico- ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane interessate da fenomeni di degrado.

Gli obiettivi di riqualificazione urbana costituiscono quindi lo strumento per realizzare una strategia di sviluppo sostenibile . Le finalità dei programmi complessi attraverso il PRUSST si allargano quindi dalla sola riqualificazione urbana alla realizzazione di un modello di sviluppo economico in cui il miglioramento delle condizioni economiche sia compatibile con la salvaguardia delle risorse ambientali e culturali da preservare alle generazioni future. Con una formula : dalla

riqualificazione urbana al recupero sociale per realizzare lo sviluppo sostenibile. All'ampliamento delle finalità dei P.R.U.S.S.T corrisponde anche l'allargamento del loro ambito spaziale. Gli ambiti territoriali del P.R.U.S.S.T possono ricomprendere i sistemi metropolitani caratterizzati da deficit infrastrutturali, i distretti insediativi che richiedono una migliore strutturazione della loro articolazione infraregionale rafforzando le sinergie tra i centri ricompresi nei suddetti distretti ed infine il sistema degli spazi di transizione e integrazione tra i sistemi urbani di cui sopra e il sistema delle attrezzature sia a rete che puntuali di livello territoriale e urbano nonché, specificatamente, tale sistema delle attrezzature . L'indicazione dei sistemi metropolitani, dei distretti insediativi richiama la possibilità di estendere l'intervento su scala sovra-comunale e di promuovere PRUSST di area vasta quali ad esempio P.R.U.S.S.T. interregionali.

Si tratta di una nuova esperienza di paternariato che travalica i confini amministrativi per la condivisione di politiche di sviluppo sostenibile transfrontaliere²⁵⁴. Una modalità innovativa di intervento quindi, nuova rispetto alla precedenti, attraverso l'ampliamento non solo delle finalità perseguite, di sviluppo sostenibile, ma anche dell' ambito spaziale.

L'ampio spettro degli interventi che interessano i PRUSST rendono probabile la loro incompatibilità con gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale con cui possono essere potenzialmente in conflitto sebbene venga previsto che i Comuni promuovano i P.R.U.S.S.T. cercando una coerenza con le previsioni degli strumenti di pianificazione ed assicurando l'integrazione e la concertazione con le politiche settoriali assunte dagli altri enti pubblici competenti per territorio. Nel

²⁵⁴ L'art 3 del bando attribuisce ai PRUSST alcuni *assi prioritari di intervento* che afferiscono ad interventi pubblici o di interesse pubblico di importanza tale da costituire una preconditione necessaria per progetti di investimento pubblici o di maggiore produttività di pubblici e privati. Si tratta di interventi finalizzati a favorire lo sviluppo locale e la valorizzazione del capitale fisso sociale. Azioni finalizzate a favorire lo sviluppo dell'occupazione, la formazione professionale, coordinare e affiancare le altre iniziative avviate sulla base degli strumenti della amministrazione negoziata sul territorio. Traspare la considerazione della riqualificazione urbana come volano per realizzare delle iniziative che sappiano portare ad uno sviluppo economico ad un generale miglioramento delle condizioni di vita mediante un sistema integrato di interventi ed azioni pubbliche che "accompagnino" l'iniziativa "*stricto sensu*" urbanistica.

caso in cui invece si manifestino delle incompatibilità l'art. 4 del Bando prevede che i Comuni debbano promuovere dei programmi d'intesa con l'amministrazione provinciale e regionale che ha la titolarità dei suddetti strumenti. Va detto che oltre i comuni possono essere soggetti promotori della proposta di P.R.U.S.S.T. anche le regioni e le province, previa intesa con i comuni stessi.

Il P.R.U.S.S.T. diviene quindi occasione per coordinare verso una unica idea di sviluppo sostenibile i diversi piani e programmi afferenti ai più diversi livelli istituzionali e relativi ai più disparati settori sia pure convergenti verso l'unico oggetto di riferimento: il territorio. E' quindi così possibile ripensare complessivamente la organizzazione territoriale sulla base di una logica di copianificazione e concertazione tra i soggetti istituzionali e i soggetti privati.

L'art 5 del regolamento distingue tra soggetti promotori e soggetti proponenti prevedendo che le proposte ai soggetti promotori (Comuni oltre che regioni e Province d'intesa con i comuni) possano essere fatte da: *gli enti pubblici territoriali* (Regioni, province e comunità montane) ; le *altre amministrazioni pubbliche*; i *"soggetti privati"*. Con riguardo alla partecipazione dei soggetti privati senza dubbio i P.R.U.S.S.T. si differenziano dai contratti di quartiere per promuovere in maniera molto più incisiva la partecipazione dei privati alla loro proposta ed attuazione anche se rimangono alcune delle problematiche che in genere concernono i rapporti tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati ed, in particolare, la permanente incertezza in merito ai processi di negoziazione tra la parte pubblica e i soggetti privati, alimentata dalla ricorrente mancanza di una legislazione in materia²⁵⁵.

Le proposte di P.R.U.S.T, corredate della documentazione necessaria sono presentate al Ministero dei lavori pubblici e alla Regione competente per territorio. Il

²⁵⁵ Cfr CHERICHETTI A. *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, cit, 346ss. L'autore rileva l'incongruenza di alcune disposizioni in cui viene prevista la partecipazione di privati. L'art. 8 terzo comma del bando allegato al D.M 8 ottobre 1998 prevede che il Ministero dei lavori pubblici sottoscriva con i soggetti promotori e i soggetti proponenti (tra cui i privati) dei protocolli d'intesa a cui seguono, entro dodici mesi dalla data di trasferimento dei finanziamenti, la sottoscrizione di un accordo quadro (art 11, 1 comma) . La partecipazione dei privati, così ampiamente prevista, sembrerebbe però preclusa dall'art. 34 D.lgs n 267/2001 che disciplina l'accordo di programma escludendo i privati.

Ministero individua i P.R.U.S.S.T. da ammettere al finanziamento secondo i criteri stabili dall'art 10²⁵⁶. In seguito alla scelta dei P.R.U.S.S.T finanziabili , entro il successivo mese, è previsto che il Ministero dei LL.PP sottoscriva un protocollo d'intesa con i soggetti promotori e i soggetti proponenti del PRUSST. Entro dodici mesi dalla data di sottoscrizione del P.R.U.S.S.T il Ministero dei Lavori Pubblici, i soggetti promotori, i soggetti proponenti, la Regione nel cui ambito territoriale è compreso il P.R.U.S.S.T, nonché le altre amministrazioni pubbliche interessate all'attuazione del PRUSST, sottoscrivono l'accordo quadro (art 11 del bando) a pena di decadenza del finanziamento concesso . L'accordo quadro contiene le attività e gli interventi da realizzare nonché la data di inizio e i relativi tempi di attuazione. In particolare devono essere indicati tra l'altro : le aree oggetto di interventi da realizzarsi attraverso società di trasformazione urbana, società a capitale misto pubblico .- privato, istituite dai comuni per la realizzazione di interventi di trasformazione urbana in attuazione dello strumento urbanistico comunale (ex art 17, comma 59, L n. 127/1997) ; la progettazione degli interventi pubblici compresi nei programmi; i soggetti responsabili dell'attuazione; gli impegni di ciascun soggetto. Devono essere inoltre previsti i poteri sostitutivi in caso di inerzie , ritardi ed inadempienze oltre che i procedimenti di conciliazione dei conflitti ; le risorse

²⁵⁶ L'art 10 del bando indica in maniera articolata i criteri di valutazione: a) capacità di attrarre investimenti produttivi e di sviluppare iniziative economiche e imprenditoriali in grado di garantire una ricaduta socio- economica positiva stabile e duratura, con particolare riferimento all'attuazione di politiche per le pari opportunità ; b) capacità di massimizzare gli effetti diretti e indiretti degli investimenti utilizzando, da un lato, metodologie progettuali e di intervento qualitative e basate su logiche di risultato e, dall'altro lato, tecniche finanziarie innovative anche nell'utilizzo di risorse pubbliche; c) presenza di interventi pubblici, realizzati con risorse esclusivamente private, che prevedono corrispettivi di gestione; d) presenza nell'ambito territoriale considerato di indicazioni circa l'avvio di rilevanti fenomeni di sviluppo economico e di trasformazione territoriale; e) rapidità di implementazione delle azioni in relazione alla copertura finanziaria e alla fattibilità amministrativa degli interventi; f) capacità di produrre il miglioramento della qualità ambientale e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale paesaggistico;g) capacità di risolvere gli elementi di criticità legati al rapporto infrastruttura- sistema urbano in termini territoriali e ambientali; h) congruenza dei programmi con piani/politiche di settore nazionali e regionali; i) capacità di incidere sull'organizzazione del sistema della mobilità(agibilità dei collegamenti) , sulla riallocazione delle funzioni urbane (efficienza dei servizi) , con particolare riguardo a quella residenziale.

finanziarie per i diversi canali e le diverse tipologie di intervento, le modalità del monitoraggio. Allo stesso modo che nel protocollo d'intesa è prevista la decadenza dal finanziamento qualora non venga rispettato il termine di inizio lavori.

L'art. 8, comma 8, del bando prevede l'istituzione di un tavolo permanente di concertazione che è attivato anche su richiesta del soggetto promotore, al fine di garantire un efficace coordinamento nell'attuazione del PRUSST anche al fine di pervenire alla sottoscrizione del protocollo d'intesa e alla conclusione dell'accordo quadro.

La realizzazione del P.R.U.S.S.T viene quindi resa possibile attraverso gli istituti della programmazione negoziata, mediante una concertazione che si dipana dalle linee di intervento generali (protocollo d'intesa) fino alla determinazione delle specifiche modalità attuative del P.R.U.S.S.T.

In sostanza con il P.R.U.S.S.T. si realizza la concertazione tra amministrazioni e privati intorno ad un progetto di sviluppo sostenibile. Il concetto di riqualificazione urbana viene notevolmente allargato in quanto non solo viene integrata la riqualificazione urbana con quella ambientale ma la riqualificazione così intesa non è più il *fine* del programma ma lo *strumento* per realizzare un progetto di sviluppo sostenibile a scala sovracomunale.

Il P.R.U.S.S.T realizza l'esigenza di concentrazione delle competenze nel governo del territorio mediante la concertazione degli enti che a vario titolo sono interessati alla sua gestione con i soggetti privati. Si tratta di un nuovo modo di concepire il governo del territorio. Una esperienza che è rimasta però sperimentale e a cui il legislatore non ha dato gambe per poter essere istituzionalizzata. Probabilmente ciò si deve al fatto che quella condivisione e concertazione delle scelte è resa possibile dall'esigenza di una progettazione finalizzata alla ricerca di un risultato immediato: ottenere un finanziamento che chiama ogni amministrazione alle proprie responsabilità. Il finanziamento pubblico statale è il catalizzatore che consente alle amministrazioni di riunirsi attorno ad un tavolo e concertare insieme la riorganizzazione del territorio. In mancanza di tale obiettivo operativo la concertazione tra soggetti pubblici e privati si rileva assai difficoltosa.

4.8. ALCUNE IMPORTANTI ESPERIENZE DI LEGISLAZIONE REGIONALE: LA REGIONE VENETO

La legislazione regionale ha avuto una importante funzione nella codificazione della normativa dei programmi complessi. In seguito alla decisione di illegittimità costituzionale dell'art 16 l n 179/1992, nella parte in cui disciplinava in dettaglio il programma integrato di intervento, molte regioni hanno disciplinato la materia. Tale legislazione ha riguardato non solo i programmi integrati di intervento ma anche i programmi di riqualificazione urbana ed in alcuni casi diverse figure di programmi, che sebbene riecheggino i programmi complessi previsti dal legislatore nazionale, non corrispondono ad alcun "nomen" tipizzato dal legislatore nazionale.

Non è questa la sede per operare una disamina della legislazione regionale in materia ma pare necessario analizzare due esperienze che per diverse ragioni possono essere indicative degli sviluppi che può avere la riqualificazione urbana in Italia. Si tratta della Regione Veneto e della Regione Sardegna.

L'esperienza della Regione Veneto, rappresenta un esempio di come la normativa sulla riqualificazione urbana possa essere concepita nell'ambito di una legislazione urbanistica regionale innovativa soprattutto in merito alla disciplina della pianificazione urbanistica comunale

La Regione Veneto aveva provveduto ad attuare le previsioni dell'art. 16 della legge n 179/1992, dopo la pronuncia di incostituzionalità della Corte, con la legge regionale 1 giugno 1999 n 23 che disciplinava compiutamente la formazione ed attuazione dei programmi integrati finalizzati alla riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale.²⁵⁷ Tale legge aveva quale punto di riferimento la disciplina

²⁵⁷ Per un esauriente commento in merito ai contenuti della legge vedi PERINI A, *I programmi integrati di intervento : Dal modello statale al modello regionale*, in Riv.giur.urb., 3.4 2001, 471ss

L'art 1 della succitata legge prevedeva che la riqualificazione riguardasse: a) il riordino degli insediamenti esistenti e il ripristino della qualità ambientale anche attraverso l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell'arredo urbano; b) il riuso di aree dimesse, degradate, inutilizzate a forte polarizzazione urbana, anche mediante il completamento dell'edificato.

urbanistica quasi interamente contenuta in un'unica legge organica (l.r 27 giugno 1985 n. 61) che, in ordine al sistema di pianificazione urbanistica riproduceva tipologia e strumenti della legge urbanistica fondamentale del 1942.

In seguito alla riforma della legislazione urbanistica Veneta, realizzata con la l.r 23 aprile 2004 n 11, è stato necessario riconsiderare anche l'intera materia della riqualificazione urbanistica. Non si è però abrogata la legge n 23/1999 con un'altra legge specifica ma la nuova legge urbanistica regionale, , ha abrogato la disciplina previgente prevedendo la nuova disciplina in materia di riqualificazione. La normativa della riqualificazione urbana si inquadra così nell'ambito della disciplina urbanistica generale.

Nonostante la l.r 23 aprile 2004 n 11 si ispiri dichiaratamente al principio di sussidiarietà i primi commentatori hanno evidenziato che in realtà riproduce il sistema gerarchico dei piani.²⁵⁸

Il programma integrato di intervento non poteva riguardare le zone residenziali e produttive di espansione e le zone agricole.

La legge n 23/1999 confermava il carattere di spiccata negozialità ed integrazione tra iniziativa pubblica e privata del programma integrato di intervento, così come delineato dal legislatore nazionale : l'iniziativa della formazione del programma integrato richiedeva il concorso di più soggetti, pubblici e privati ed anche quando il programma venisse predisposto dal Comune la dimensione degli interventi rendeva ad ogni modo necessaria la partecipazione dei privati. Tale contenuto "negoziale" del programma si traduceva nella stipula di una convenzione tra amministrazione e privato per la quale la legge regionale lasciava ampio spazio alla determinazione delle parti.

La procedura di approvazione delle varianti si diversificava a seconda che il programma integrato di intervento contemplasse interventi conformi allo strumento urbanistico comunale o varianti non essenziali oppure una modifica sostanziale al piano regolatore. Mentre nella prima ipotesi si applicava una disciplina semplificata, in caso di varianti essenziali si applicava la disciplina ordinaria con l'approvazione regionale. Si poteva inoltre utilizzare la procedura dell'accordo di programma la cui approvazione poteva sostituire la concessione edilizia se sussisteva la documentazione necessaria in base alla normativa statale, regionale e comunale, vigente e vi fosse il consenso di tutte le amministrazioni a cui fosse subordinato il rilascio della concessione edilizia.

²⁵⁸ BREGANZE M., *La nuova pianificazione urbanistico-territoriale in Veneto e gli accordi con i privati*, in Riv.giur.urb, 2005, 210ss

Gli elementi maggiormente innovativi della nuova legge urbanistica veneta sono costituiti dalla disciplina del piano urbanistico comunale, dagli accordi pubblico-privato e dalla nuova disciplina della riqualificazione urbana.

L'art. 12 l.r n 11/2004, sulla scia di altre legislazioni regionali, articola il piano regolatore nel piano di assetto territoriale e piano degli interventi.

Il piano di assetto del territorio indica le “invarianti” del piano, le aree non trasformabili che devono essere preservate e tutelate, destinate a durare nel tempo, oltre che la disciplina della perequazione urbanistica.

Il piano degli interventi invece, in coerenza con il piano di assetto del territorio, è strumento elastico e facilmente modificabile che contiene le “disposizioni operative” per la realizzazione degli interventi che nell’arco di un quinquennio si intende realizzare.

Particolare rilievo è stato poi riconosciuto all’accordo di programma: istituto già disciplinato dall’art. 34 del T.U degli enti locali, quale strumento idoneo a comportare variante ai piani urbanistici. L’art 7 della l.r n 11/2004 introduce tale istituto nella normativa urbanistica generale, ricomprendendolo tra le “*forme di concertazione e partecipazione alla pianificazione*”²⁵⁹ e quindi considerandolo quale forma “ordinaria” di variare i piani. Aspetto peculiare è poi costituito dalla previsione della partecipazione dei privati esclusa invece dall’art 34, D.lgs n 267/2000 che menziona esclusivamente i soggetti pubblici. In particolare il disposto

²⁵⁹ Cf.r MARZARO GAMBA P, *Le legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 sul governo del territorio: per una valorizzazione delle procedure nella formulazione degli strumenti urbanistici*; 155ss. L’autrice sottolinea come la l.r n 11/2004 si caratterizzi per un netto favore per la c.d “concertazione”, intesa come partecipazione necessaria alla fase di acquisizione e comparazione degli interessi dei soggetti pubblici e privati. L’art 5 prevede che i comuni debbano conformare la propria attività “*al metodo del confronto e della concertazione con gli altri enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti*”. Sempre l’art. 5 dispone che venga assicurato “*il confronto con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione*”. Tale concertazione si realizza attraverso la conclusione di accordi di programma (art 7 l.r n 11/2004), accordi sul contenuto dello strumento di piano (art. 6 l.r n 11/2004) e le procedure di formazione concertata degli strumenti di pianificazione (nel caso veneto P.A.T. E P.A.T.I. artt 15 e 16 l.r n 11/2004)

normativo , dopo avere previsto che l'accordo può essere promosso allorquando sia richiesta l'azione integrata e coordinata di comuni, province e *privati*, prescrive inoltre che “ *i rapporti con i privati sono disciplinati da un atto unilaterale d'obbligo o da una convenzione da allegare all'accordo di programma*”.

E' stato sottolineato che l'elemento più qualificante della legge regionale urbanistica veneta debba essere ricercato nell'ingresso degli strumenti di urbanistica consensuale tanto che l'art 6, relativo agli “ *Accordi tra soggetti pubblici e privati*” è stato fatto rientrare nel Titolo che contiene i “*principi generali*” della legge.²⁶⁰

Gli strumenti privilegiati per realizzare l'incontro pubblico e privato sono i P.I.R.U.E.A istituiti dalla l.r n 23/1999.

La l.r n 11/2004 compie però un deciso passo in avanti verso la urbanistica contrattata in quanto attraverso l'art. 6 (contrariamente al divieto posto per gli atti pianificatori dall'art. 13 della legge n 241/1990) fa rientrare nella assoluta normalità la negoziazione del contenuto discrezionale degli strumenti urbanistici e addirittura territoriali.²⁶¹

La riqualificazione urbana costituisce un contenuto della pianificazione generale, perdendo il suo carattere settoriale e divenendo di generale utilizzabilità. Il P.U.A (Piano Urbanistico Attuativo) può avere i contenuti del P.I.R.U.E.A (art 19 L.R n 11/2004) ed i Comuni nell'ambito del P.A.T (Piano di assetto del territorio)

²⁶⁰ BREGANZE M, cit, 220ss. Sulla “ natura pervasiva ” degli istituti di “urbanistica consensuale” nella l.r n 11/2004, a fronte di una disciplina lacunosa e poco chiara proprio sulla portata e sulle conseguenze del ricorso alla consensualità vedi inoltre MARZARO GAMBA P, cit, 145ss. Tali rilievi concernono soprattutto la disciplina della perequazione e compensazione urbanistica per cui si rinvia sempre a MARZARO GAMBA P, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione .Il caso della legge urbanistica veneta*, in Riv.Giur.Urb., n 4, 2005, 644ss

²⁶¹ BREGANZE M, cit, 220ss. L'art 6 l.r n 11/2004 stabilisce espressamente che gli accordi tra l'amministrazione ed i privati - “per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico” – sono “ finalizzati alla determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica”. “L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede” ed “è recepito con il provvedimento di adozione dello strumento di pianificazione”: restando sottoposto alla condizione sospensiva dell'approvazione del piano

possono definire gli obiettivi di riqualificazione determinando l'insorgenza dei crediti edilizi (art. 36).²⁶²

Nell'ottica rinnovata della legislazione urbanistica veneta i P.I.R.U.E.A., hanno trovato una nuova collocazione sotto forma di "Accordi di programma" anche in variante alla pianificazione generale che, come visto, prevedono la partecipazione dei privati (art 7 l.r n 11/2004) . Permangono pertanto i P.I.R.U.E.A., anche se sotto nuova veste, ma spariscono i limiti posti in precedenza dalla legge n 23/1999. In seguito all'abrogazione della l.r n 23/1999 sono infatti venute meno anche le sia pur limitate indicazioni legislative in ordine all'ampiezza del programma integrato e ai limiti territoriali degli stessi²⁶³. Lo strumento dei P.I.R.U.E.A è divenuto adattabile per realizzare diversi interessi urbanistici-ambientali in modo sostanzialmente libero. In particolare manca una metodologia che consenta la valutazione, insieme al promotore privato, dell'ammontare del plus-valore che riceve dall'investimento e della contropartita che ne ricava il soggetto pubblico. Si ravvisa così la necessità di precise norme che consentano una valutazione imparziale della proposta del privato che escluda l'approvazione di accordi con soggetti privati già prestabiliti, e assicuri la necessaria remunerazione alla collettività dei progetti che vengono realizzati. Il rischio avvertito dalla dottrina²⁶⁴ è inoltre quello che, in mancanza di una normativa urbanistica quadro, dettata dal piano urbanistico comunale, i P.I.R.U.E.A assurgano a mezzo di "microprogrammazione" di ambiti territoriali limitati, senza un collegamento con il quadro pianificatorio comunale.

²⁶² BRANDOLINI E, *L'incontro pubblico e privato in urbanistica: i P.I.R.U.E.A.*, in PERULLI G (a cura di) , *Programma e progetto nell'urbanistica governata*, Padova, 2006, 99ss

²⁶³ In merito ai limiti di applicazione dei P.I.R.U.E.A di cui alla l.r n Veneto n. 23 del 1999 è intervenuto di recente il T.A.R.Veneto, Sez I, 12 luglio 2007, n 2419, in F.A T.A.R., 7-8, 2007, 2303 il quale ha ritenuto che sia illegittimo il ricorso ad un piano integrato di recupero e riqualificazione allorquando l'intera operazione, pur riguardando il recupero di uno o più immobili, si risolve nella realizzazione di nuova volumetria in misura chiaramente eccessiva rispetto all'entità del recupero.

²⁶⁴ BRANDOLINI E, *L'incontro pubblico e privato in urbanistica: i P.I.R.U.E.A.*, cit, 100-101

4.8.1.LA RIQUALIFICAZIONE URBANA E PAESAGGISTICA NELLA REGIONE SARDEGNA: LA L.R N 16/1994 E LA L.R N 29/1998

L'esperienza della Regione Sardegna presenta anch'essa dei caratteri di spiccata originalità. Tale regione è stata tra le prime che ha dato attuazione all'art 1 l. n 179/1992 prevedendo una organica disciplina dei programmi integrati di intervento con la l.r 29 aprile 1994 n 16 , poi seguita dalla l.r n 29/1998 per quanto concerne la tutela dei centri storici. La Regione Sardegna è stata poi la prima regione che ha approvato un piano paesaggistico in tutto conforme alla nuova normativa in materia di pianificazione paesaggistica introdotta con il D.lgs 42/2004 che valorizza gli interventi di riqualificazione "paesaggistica". La l.r n 16/1994 costituisce la prima regolamentazione organica di intervento dei programmi integrati di intervento²⁶⁵. La disciplina regionale sarda rispecchia i criteri guida evidenziati dalla Corte Costituzionale ed in alcuni punti riporta significative parti della l n 179/1992²⁶⁶ in quanto resa in attuazione ed integrazione di questa (art. 1). L'art. 1, 1 comma, precisa che i programmi integrati di intervento sono rivolti alla riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale nonché finalizzati ad una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio della Regione, e in particolare del patrimonio edilizio e delle infrastrutture in esso presenti. Viene incentivato il principio della partecipazione del privato tanto da non ritenere necessario il finanziamento pubblico all'intervento ammettendo così, in via indiretta la possibilità di programmi integrati d'intervento ad iniziativa esclusivamente privata²⁶⁷.

²⁶⁵ Per una analisi delle disposizioni regionali della l.r n 16/1994 SANTIAPICHI X, cit, 40; CHIERICHETTI A, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, cit, 278; CHIERICHETTI A, *I programmi integrati di intervento nel diritto regionale*, cit, 25ss

²⁶⁶ A tale proposito l' art. 2 l.r n 16/1994 (Definizione):" 1. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati". La norma in questione richiama in maniera evidente la disciplina nazionale di cui all'art 16, l.r n 172/1994

²⁶⁷ SANTIAPICHI X, cit, 40

La normativa regionale sarda disciplina compiutamente il contenuto della proposta ²⁶⁸di programma che i soggetti pubblici e privati possono presentare in relazione a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbanistica ed ambientale. I rapporti tra soggetti pubblici e privati sono regolamentati sin dalla proposta con uno “schema di impegnativa di programma” ²⁶⁹ disciplinante: a) i rapporti attuativi tra soggetti pubblici e privati (singolarmente o associati o riuniti in consorzio) e il comune; b) le garanzie di carattere fideiussorio; c) i tempi di realizzazione del programma; d) la previsione di eventuali sanzioni in caso di inottemperanza.

La concessione di contributi regionali destinati al finanziamento dei programmi integrati viene determinata sulla base dei seguenti criteri : a) del valore complessivo ed esemplarità dell'intervento nell'ambito del tessuto urbano di cui è parte integrante, con inquadramento del sistema delle urbanizzazioni e dimostrazione del miglioramento della qualità urbanistica dell'insediamento; b) degli interventi significativi di recupero edilizio ed urbanistico di aree pubbliche o private; c) delle risorse finanziarie integrative per la realizzazione degli interventi, messe a

²⁶⁸L'art. 3 (Potere di Proposta Contenuto) della l.r n 16/1994 così dispone: 1. Soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale. 2. La proposta di programma deve contenere: a) relazione tecnica ed urbanistica esplicativa del programma con allegato tipo planovolumetrico in scala 1: 500, che evidenzi le eventuali varianti previste dal programma rispetto alla strumentazione urbanistica vigente nel comune; b) gli elaborati tecnici necessari per l'ottenimento della concessione edilizia con le connesse autorizzazioni per eventuali vincoli non di competenza regionale, nonché computo metrico estimativo relativamente agli interventi di immediata realizzazione; c) gli elaborati tecnici necessari per l'ottenimento della concessione edilizia, con relazione descrittiva e computo metrico estimativo, relativamente alle opere di urbanizzazione; d) schema di impegnativa di programma disciplinante: 1) i rapporti attuativi tra soggetti di cui al comma 1 ed il comune; 2) le garanzie di carattere finanziario; 3) i tempi di realizzazione del programma; 4) la previsione di eventuali sanzioni da applicare in caso di inottemperanza; e) la documentazione catastale e quella attestante la proprietà o la disponibilità delle aree o degli edifici interessati dal programma.

²⁶⁹ Cfr SANTIAPICHI X, cit, 41 secondo cui lo schema di impegnativa andrebbe equiparato ad una richiesta di adesione ad atto convenzionale, così come già previsto per le lottizzazioni edilizie.

disposizione dal comune, da altri enti locali, dagli enti pubblici non economici, dagli IACP, dalle cooperative edilizie e loro consorzi e dai privati. Le risorse finanziarie pubbliche e private possono essere organizzate anche sotto forma di società miste; d) dell'efficacia del programma al fine di ridurre la tensione abitativa, anche per quanto riguarda la domanda di abitazioni in locazione connessa altresì ai fenomeni di immigrazione, anche a fronte delle quote previste di edilizia residenziale pubblica.

Con la successiva l.r n 29/1998 la Regione Sardegna si è dotata di una specifica legislazione per la tutela e valorizzazione dei centri storici prevedendo strumenti e forme di specifiche di tutela.

L'art 1. r n 29/1998 indica la finalità della legge nel consentire il recupero, la riqualificazione e il riuso dei centri storici e degli insediamenti storici minori attraverso il rispetto dei valori socio culturali, storici, architettonici, urbanistici, economici ed ambientali. Tale finalità è considerata di preminente interesse pubblico anche al fine della valorizzazione delle risorse immobiliari disponibili e della limitazione del consumo di risorse territoriali (art 1 l.r n 29/1998). A tale fine viene identificato come centro storico *“gli agglomerati urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative, economiche, sociali, politiche e culturali”*. Rientra nella definizione di “centro storico” anche : *“ogni altra struttura insediativa, anche extra urbana, che costituisca eredità significativa di storia locale, qualora il recupero rientri nelle finalità della presente legge (art. 2).*

La legislazione sarda disciplina un apposito quadro pianificatorio volto alla tutela del centro storico attraverso la previsione di piani specifici. E' stato previsto un “repertorio dei centri storici” (art. 5) che costituisce il quadro di riferimento per gli atti di programmazione regionale che deve realizzarsi attraverso il “programma pluriennale dei centri storici” (art. 2, 2 comma). Le disposizioni regionali trovano realizzazione attraverso “i programmi integrati dei centri storici” ma anche mediante interventi di riqualificazione urbana e di adeguamento dell'urbanizzazione primaria e dei servizi, i piani del colore, dell' arredo urbano e dell'eliminazione delle barriere architettoniche nonché interventi di recupero primario delle singole unità immobiliari.

I programmi integrati dei centri storici costituiscono una “ *species*” dei programmi integrati di intervento avendo le medesime caratteristiche ma limitandosi ai soli centri storici, carattere che invece li accomuna ai piani di recupero.

La legislazione sarda, è ispirata quindi ad un modello gerarchico che dal livello regionale, del programma pluriennale di attuazione, declina al livello comunale del programma integrato dei centri storici che dovrebbe dare attuazione alle direttive regionali. L’attuazione di tali direttive si realizza poi attraverso periodici bandi regionali con i quali vengono poste a disposizione le risorse regionali per la realizzazione delle finalità previste dal bando

4.8.2.IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

Il carattere maggiormente interessante dell’esperienza sarda è però costituito dalla vigenza dall’approvazione del primo Piano paesaggistico regionale conforme al D.lgs n 42/2004.

La Regione Sardegna ha recepito tutte le conseguenze relative alla nuova forza data dal legislatore nazionale al piano paesaggistico quale strumento pianificatorio principale e gerarchicamente superiore che condiziona, non solo la pianificazione territoriale, ma anche quella ad incidenza territoriale .

Il legislatore regionale ha infatti considerato il Piano Paesaggistico quale principale “*quadro di riferimento e di coordinamento, per lo sviluppo sostenibile dell’intero territorio regionale, degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale*”(art 2 l. r 25 novembre 2004, n 8): uno sviluppo che quindi non comprometta le risorse territoriali e le preservi per le generazioni future.

L’analisi dell’esperienza sarda è quindi esemplare in quanto descrivendo il percorso in materia di tutela paesaggistica sviluppatosi in Sardegna, si può verificare come nei fatti sia mutata la considerazione della tutela paesistica.

In precedenza la pianificazione paesaggistica in Sardegna si è realizzata con i quattordici Piani Territoriali Paesistici regionali, tredici dei quali (con l’esclusione del solo Piano del SINIS) sono stati annullati per effetto dei decreti del Presidente della Repubblica del 29 luglio 1998 e 20 Ottobre 1998 e a seguito delle sentenze del T.A.R. Sardegna dal n.1203 al n. 1208. Rimaneva dunque in vigore soltanto il Piano

Territoriale Paesistico del SINIS, che però è stato revocato in seguito all'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale.

I Piani Territoriali Paesistici si riferivano ai soli beni paesaggistici e costituivano uno strumento di gestione del vincolo stesso che si anteponeva cronologicamente al piano.

La tutela paesaggistica era concepita come solamente conservativa in quanto venivano individuati diversi ambiti di tutela, di conservazione integrale, di trasformazione e di restauro e recupero ambientale (artt 12, 13, 17, 23 D.P.G 6 agosto 1993, n 266, n 279) a cui venivano riconnessi degli usi consentiti da recepire negli strumenti urbanistici comunali. Particolarmente interessante è l'analisi delle ragioni che hanno portato all'annullamento dei Piani Territoriali Paesistici in quanto in tale occasione il giudice amministrativo ha precisato il rapporto allora vigente concernono il rapporto tra piano paesaggistico e vincolo paesistico; Nelle motivazioni della sentenza si legge che il piano paesaggistico costituisce uno strumento per stabilire una “ *specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale*” (art 1 bis l.n.431/1985) del territorio considerato: non può quindi disporre della coercività del vincolo, ma deve specificarne i contenuti precettivi, indicando gli usi compatibili con il valore paesistico del bene; ha nel vincolo il suo titolo ed il suo limite e non può modificare o derogare ad esso in quanto “ *si colloca tra provvedimento d'apposizione del vincolo che presuppone ed il provvedimento con il quale vengono consentiti usi nella zona vincolata disciplinando l'esercizio del potere autorizzatorio, in modo da fornire parametri certi agli interessati*”²⁷⁰.

Il Codice Urbani ribalta il tradizionale rapporto di presupposizione tra vincolo e piano in virtù del quale la giurisprudenza ha ritenuto che il vincolo ambientale costituiva rispetto alla pianificazione della l 431 del 1985 “*il presupposto sia sul piano diacronico e procedimentale, che sul piano gerarchico e sostanziale*”.²⁷¹

In questa nuova veste il Piano Paesaggistico si configura come un piano generale, un piano cioè che ha la caratteristica propria del piano urbanistico ma è ad esso sovraordinato

²⁷⁰ Sent. Tar Sardegna n.1204 del 6 ottobre 2003 contro il decreto n 271 del 6/8/1993 con il quale il Presidente della Giunta Regionale ha reso esecutivo il Piano Territoriale Paesistico n 6 della Sardegna orientale.

²⁷¹ Cons Stato, Sez Consultiva, 20 maggio 1998 n 548 (parere) in Foro it, 1999, III, c 326ss.

Il piano paesaggistico costituisce quindi strumento per la gestione dell'intero territorio regionale e non dei soli beni paesaggistici.

Anteriormente la *res* assumeva la qualifica di bene ambientale per effetto dell'imposizione di un vincolo attraverso un provvedimento amministrativo o per legge; con il Codice Urbani (D.l 42/2004) il bene paesaggistico è anche quello tipizzato e individuato dal piano paesaggistico.²⁷²

La considerazione del paesaggio come riferito all'intero territorio regionale comporta, da un lato che i singoli beni rilevano in quanto parti costitutive del paesaggio e dall'altro, che la preservazione degli stessi beni ha importanza in quanto costituisce tutela del paesaggio stesso considerato come forma del territorio.

In sostanza dal bene ambientale si è ora passati al bene paesaggistico; tale mutamento appare evidente se solo si pensi alla diversa disciplina dell'autorizzazione paesaggistica; il contenuto del divieto di intervento è stato rimodulato dal legislatore nazionale facendo non più riferimento “ *alle modificazioni , destinate a recare pregiudizio a quel loro esteriore aspetto che è oggetto di protezione*” (art 7, l 1497 cit e art 150, Dlgs 490) ma bensì alla verifica della compatibilità dell'intervento rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo ed alle finalità di tutela e miglioramento della qualità del paesaggio individuati dal Piano.

Il P.P.R quindi, in totale aderenza a tale contesto normativo, individua come beni paesaggistici oltre che “*quelle categorie di beni immobili i cui caratteri di individualità ne permettono una identificazione puntuale*” (beni individuali) anche “ *quelle categorie di beni immobili con caratteri di diffusività spaziale, composti da una pluralità di elementi identitari coordinati in un sistema territoriale relazionale*” che costituiscono il bene paesaggistico d'insieme.

Non più quindi una tutela riferita a singoli elementi individuali ma all'intero territorio regionale distinto in ambiti di paesaggio in cui possono sussistere diversi valori paesaggistici tra loro inscindibilmente collegati di modo che la tutela di quelli di maggior pregio non può prescindere dalla considerazione delle aree di minor pregio.

Il Piano Paesaggistico della Regione Sardegna risponde pienamente a questa nuova filosofia di tutela paesaggistica che potremmo definire *territoriale e dinamica*.

²⁷² Pagliari G, *Permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica*, in Riv Giu, urbanistica , 2007

Territoriale, in quanto incardina la tutela paesistica nell'ambito di una complessiva considerazione dell'intero territorio e di una politica territoriale complessiva. Dinamica, in quanto è prevista una politica attiva di tutela attraverso le azioni strategiche intese quali “*fini a cui è diretta l'azione dei poteri pubblici per la conservazione e tutela, il mantenimento, miglioramento e ripristino dei valori paesaggistici riconosciuti all'interno degli ambiti di paesaggio*”(art 7 N.T.A).

Tali fini si realizzano attraverso azioni di conservazione, trasformazione territoriale compatibile con i valori paesaggistici riconosciuti, e recupero e riqualificazione a fini di valorizzazione paesaggistica, volti a realizzare obiettivi di qualità paesaggistica.

La tutela quindi non è più solo vincolistica ma diviene anche *attiva* in quanto il piano prevede un quadro di azioni strategiche per la realizzazione di obiettivi paesaggistici che devono essere conseguiti dagli enti preposti alla gestione del paesaggio.

4.8.3.LA RIQUALIFICAZIONE PAESAGGISTICA NEL P.P.R.

Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna individua tra i propri principi costitutivi il recupero dei paesaggi degradati dalle attività umane (art 3 NTA comma 2). Uno dei contenuti del P.P.R è quindi costituito dalla previsione di interventi di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree significativamente compromessi e degradati (art 2 N.T.A, 1 comma lett f , N.T.A).

La normativa di attuazione del P.P.R è ispirata al principio del minimo consumo del suolo favorendo gli interventi di riqualificazione dell'esistente piuttosto che l'espansione edilizia nell'ambito delle previsioni dei tre assetti , ambientale, storico culturale ed insediativi, di cui si compone il paesaggio sardo.. Con riguardo all'assetto ambientale l'art 20 N.T.A. prevede che possano realizzarsi in fascia costiera, bene paesaggistico previsto dal piano, soltanto interventi di riqualificazione urbana e architettonica degli insediamenti turistici o produttivi esistenti o di riuso e trasformazione turistico ricettivo di edifici esistenti. La realizzazione di tali interventi è condizionata dalla preventiva intesa tra Regione, Province e Comuni, disciplinata dall'art 11 N.T.A. come strumento di attuazione del piano paesaggistico regionale. L'intesa costituisce una modalità di attuazione del P.P.R. che si realizza tramite il

concorso degli enti interessati alla gestione del paesaggio in coerenza con il principio di leale collaborazione tra gli enti interessati alla gestione del paesaggio . La giurisprudenza amministrativa²⁷³ ha confermato la legittimità di tale istituto qualora costituisca uno strumento per la conformazione della pianificazione territoriale al piano paesaggistico regionale, cassando invece quelle norme (art 15, 4 comma N.T.A.) in cui l'obbligo di attivare il procedimento dell'intesa è stato introdotto, a carico di piani attuativi già passati al controllo delle autorità comunali (ed efficaci, in quanto con convenzione sottoscritta - cfr. sul punto: Tar Sardegna n. 1807/2007), che ne hanno verificata la corrispondenza con le previsioni urbanistiche fatte salve da una legge, e sono anche passati alla verifica delle Autorità regionali, poste a garanzia del bene paesaggio, giungendo, ormai, alla fase esecutiva. In tali casi infatti la previsione dell'intesa costituisce un inutile aggravio procedimentale.

Sempre nell'ambito dell'assetto ambientale l'art. 42 N.T.A. individua le “*Aree di recupero ambientale*” quale componente del paesaggio sardo costituita da tutte quelle aree degradate o radicalmente compromesse dalle attività antropiche pregresse, quali quelle interessate dalle attività minerarie dimesse e relative aree di pertinenza, quelle dei sedimenti e degli impianti tecnologici industriali, le discariche dimesse e quelle abusive i siti inquinati e i siti derivanti da servitù militari.

In tali aree non sono consentiti interventi usi o attività che possano pregiudicare i processi di bonifica e recupero e comunque aggravare le condizioni di degrado (art. 42 N.T.A.). La Regione promuove, in collaborazione con gli enti locali azioni di riqualificazione e rinaturalizzazione più opportune per rimuovere le cause di degrado tenuto conto del contesto economico e sociale di riferimento (art 43 N.T.A.).

²⁷³ Cfr T.A.R SARDEGNA, sent n 2010/2007. In sostanza la previsione dell' intesa è stata ritenuta illegittima nella misura in cui consiste applicazione delle norme del Codice dei beni culturali, le quali rimettono alla disciplina dei piani paesaggistici l'indicazione di misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale (art. 145, comma 2), affidando alla regione il compito di disciplinare il procedimento di conformazione e di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (art. 145, comma 5). Al contrario è illegittima la previsione dell'intesa nelle fattispecie contemplate dall'art. 15 terzo comma e secondo comma lett. b), in quanto nei casi ivi previsti non vi sono previsioni pianificatorie da conformare, ma solo strumenti attuativi già approvati da completare, secondo le procedure vigenti prima dell'approvazione del piano paesaggistico. In tali casi l'imposizione di questo ulteriore aggravio procedimentale è quindi illegittima anche sul piano sostanziale.

In merito all'assetto storico culturale l'art 52, comma 4 ,N.T.A prescrive che nelle “*Aree caratterizzate da insediamenti storici*”, gli interventi di riqualificazione e recupero debbano riguardare non solo i corpi di fabbrica storico-tradizionali, ma anche le recinzioni e le relazioni originarie con gli spazi vuoti di pertinenza degli organismi edilizi, da considerare e salvaguardare nella loro integrità.

Il P.P.R prevede un nuovo tipo di riqualificazione che non può definirsi né urbanistica né ambientale ma “paesaggistica”. In virtù della supremazia gerarchica che il P.P.R ha sui piani urbanistici (art 145 D.lgs n 42/2004) i comuni sono tenuti ad adeguarsi alle prescrizioni e agli indirizzi oltre che alla zonizzazione paesaggistica prevista dal P.P.R che attraverso le sue previsioni tutela i valori ambientali e storico culturali come componenti della valenza paesaggistica del territorio.

4.9. ALCUNI PROBLEMI APERTI

La riqualificazione urbana è il campo privilegiato dell'urbanistica consensuale. I programmi complessi prevedono, sia pur con modalità più o meno convincenti, il concorso di risorse pubbliche e private. Tale elemento è stato esaltato dalla dottrina in quanto considerato strumento di una nuova pianificazione finalmente operativa in cui non si realizza quella profonda divaricazione tra programmazione degli interventi nello strumento pianificatorio e loro realizzazione posticipata ad un momento successivo in cui si reperiscono le risorse necessarie. Attraverso i programmi complessi si è realizzato il "finanziamento per progetti" la cui filosofia è riassumibile in tre punti:²⁷⁴ a) rapidità di spesa in quanto l'erogazione del finanziamento è subordinata alla dimostrata capacità e all'impegno del soggetto attuatore di procedere alla immediata canteribilità dell'opera; b) ribaltamento del consueto iter programmatico attraverso l'attribuzione del ruolo di proposta e promozione agli organismi decentrati e non più a quelli centrali; c) la sostituzione della logica della "esecuzione" dell'opera con la logica del risultato in quanto non si considera come obiettivo la realizzazione dell'opera ma la fattibilità e redditività dell'intervento. Vengono così affiancati ai tradizionali elaborati progettuali, nuovi strumenti, atti ad analizzare la fattibilità e la redditività dell'intervento: studi di fattibilità, analisi costi – benefici ad esempio.

Dopo un primo momento di reazioni entusiastiche sono state però mosse diverse critiche alla concreta applicazione che di tali programmi si è fatta.²⁷⁵

E' stato così evidenziato come i programmi complessi hanno comportato spesso una "pianificazione estemporanea" in quanto le fissazioni delle prescrizioni urbanistiche si manifesterebbe solo nel momento in cui si manifesta il consenso del

²⁷⁴ FLORIANI A, *Piani urbanistici e programmazione per progetti*, 50ss in DE MARTINO U., RIZZO GIULIO G. (a cura di), *L'attuazione urbanistica, Problemi e metodi di valutazione*, Roma, 994

²⁷⁵ C.f.r URBANI P, *La riconversione urbana: Dallo straordinario all'ordinario. Problemi aperti dell'urbanistica consensuale*, in (a cura di) FRANZ G, *Trasformazione, innovazione, riqualificazione urbana in Italia*, 205ss

privato.²⁷⁶ Inoltre spesso il privato, senza la preventiva indicazione della “contropartita” pubblica che l’amministrazione intende ricavare dalla realizzazione dell’intervento di trasformazione²⁷⁷, può avvantaggiarsi nello scambio edificatorio a scapito dell’amministrazione in quanto parte “debole”, acquisendo maggiori vantaggi di quello che la collettività potrebbe ottenere dalla realizzazione dell’intervento. Tale criticità si risolve determinando tramite un atto di generale programmazione, i fondamenti e i presupposti che costituiscono per l’amministrazione i contenuti essenziali dell’accordo con i privati.

La mancanza di un chiaro quadro di riferimento che orienti la contrattazione pubblico- privato risulta spesso pregiudizievole per l’interesse pubblico sia con riguardo al rispetto del principio di trasparenza e di libera concorrenza tra privati sia con riguardo alla efficacia dell’intervento urbanistico realizzato.

In merito a tale ultimo aspetto è stato osservato che in mancanza di un quadro normativo regionale di riferimento, di una adeguata tecnostruttura e nelle ipotesi in cui le regioni non hanno rinnovato la loro strumentazione urbanistica i soggetti privati sono animati da un’estrema aggressività imprenditoriale e dall’altro sono portati di una progettualità indirizzata verso soluzioni semplici, tradizionali e poco coraggiose. Al contrario quando il comune dimostra di avere maturato una adeguata capacità di scelta delle soluzioni progettuali proposte, delle procedure di negoziazione e della gestione del territorio, i programmi complessi divengono strumento di attuazione delle scelte del piano oltre che strumento di verifica. Il programma di riqualificazione costituisce in tal modo momento di coordinamento e di accelerazione temporale dei piani esecutivi²⁷⁸.

²⁷⁶ A tale proposito URBANI P., *La riconversione urbana: Dallo straordinario all’ordinario. Problemi aperti dell’urbanistica consensuale*, cit, 215 rileva che con i programmi complessi si tratta comunque di esercitare una attività discrezionale che è anche quella di scegliere di non imporre in determinate aree una prescrizione urbanistica incompatibile con le esigenze della riconversione e del mercato adottando indicazioni di piano flessibili.

²⁷⁷ Si tratta di quello che Urbani definisce “*menu*” delle opere pubbliche, subordinare la realizzazione della riconversione o in generale della trasformazione delle aree alla realizzazione di una quota o dell’intera opera pubblica collegata a quella riconversione che il privato s’impegna a realizzare insieme agli interventi privati ammessi

²⁷⁸ KARRER F., MOSCATO M., RICCI M., SEGNALINI O., *Il rinnovo urbano*, cit, 90

Sul versante invece del rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa si deve registrare che l'utilizzo di moduli convenzionali che accompagna l'adozione dei programmi complessi accresce nel privato l'esigenza di visibilità della scelta discrezionale. A tale proposito la dottrina ha avuto modo di notare che non sia sufficiente la sola motivazione, sia pure dettagliata, a formulare un giudizio obiettivo e sicuro circa la conformità o meno della decisione all'interesse pubblico, risultando necessaria la preventiva determinazione dei valori e dei parametri della condotta della P.A. Tale progressiva determinazione della propria condotta è stata definita come l'esercizio di una discrezionalità "strumentale" attraverso la quale l'amministrazione valuta le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione e i presupposti rilevanti per la emanazione del provvedimento in modo che ogni scelta dà luogo ad una decisione che condiziona e predetermina gli sviluppi successivi.²⁷⁹ Tale predeterminazione non consiste soltanto nella codificazione di puntuali regole per la fissazione della misura di valore, ma anche nella immediata conoscibilità delle intenzioni dell'autorità nel corso del procedimento che porta all'emanazione del provvedimento finale.

La preventiva indicazione dei parametri, condizioni e regole della P.A. consente all'amministrazione di "dirigere" il processo di trasformazione urbana verso soluzioni maggiormente compatibili all'interesse pubblico rispetto ad una contrattazione estemporanea con il privato. Per tali motivi la dottrina giudica positivamente la procedimentalizzazione delle procedure per la realizzazione degli interventi di riqualificazione urbana. È stato infatti evidenziato che se la dotazione di opere pubbliche e di servizi costituisce senza dubbio la priorità che l'amministrazione deve tenere nella realizzazione dell'intervento di riqualificazione, la copertura del loro fabbisogno non può essere affidata solo all'incontro della

²⁷⁹ POLICE A, *La predeterminazione delle decisioni amministrative Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997, 62ss. L'autore definisce la predeterminazione amministrativa come l'anticipata individuazione dei parametri sulla base dei quali verrà effettuata la ponderazione dei diversi interessi. Tale processo non comporta la soppressione o la compressione del potere discrezionale ma il suo anticipato esercizio. La predeterminazione della condotta da parte dell'autorità realizza al massimo grado quelli che sono i contenuti più profondi della domanda di legalità sostanziale della scelte pubbliche: l'imparzialità, la tutela dell'affidamento dei cittadini, la democraticità complessiva dell'azione.

volontà tra pubblico e privato ma deve seguire procedure e strategie precise che da un lato consentano il controllo dell'operato dell'amministrazione e dall'altro generino un confronto competitivo tra più attori privati nella migliore sistemazione da dare a quelle aree o a quelli ambiti territoriali oggetto di riqualificazione dove devono essere realizzati opere e servizi per l'intera collettività.²⁸⁰ E' stata così affermata la necessità di un confronto concorrenziale nella determinazione degli assetti urbanistici da riqualificare che consenta di porre al centro le scelte pubbliche e subordinatamente alla fissazione di queste gli impegni reciproci dei privati.²⁸¹ L'archetipo del confronto concorrenziale è stato individuato nella legge regionale n 19/1998 "*Norme in materia di riqualificazione urbana*" dell'Emilia Romagna²⁸² che prevede che nella fase di preparazione del programma di riqualificazione di determinate aree ed immobili, preventivamente indicate dal P.R.G, l'amministrazione si apra al confronto con i privati tramite un bando pubblico nel quale determina le invarianti della infrastrutturazione sotto il profilo urbanistico ed ambientale . In seguito alle proposte presentate l'amministrazione aggiudica l'intervento al raggruppamento di imprenditori o proprietari la cui offerta risponde meglio alle previsioni del programma di riqualificazione.

L'importanza di addivenire alla realizzazione dell'intervento dopo un "processo", escludendo una contrattazione estemporanea con il privato è stata considerata non solo come rispondente al principio di trasparenza della P.A ma anche come una condizione per il successo dell' intervento di riqualificazione. Dalla valutazione delle esperienze di riqualificazione urbana emerge infatti la necessità che

²⁸⁰ URBANI P, *Territorio e poteri emergenti*, Torino,2007, 142ss

²⁸¹ URBANI P, *Territorio e poteri emergenti*, cit, 142ss

²⁸² Con riguardo all'esperienza della riqualificazione urbana in Emilia Romagna: GRANZ G, LEDER F, *La riqualificazione delle periferie residenziali. Scenari ed elementi per una futura politica di intervento in Emilia Romagna*,; AVE G, (a cura di) *Sostenibilità ambientale e rigenerazione urbana, i programmi di riqualificazione urbana in Emilia Romagna*; VIRGILIO G, *La costruzione della fattibilità strategica: Programmi, attori e processi della riqualificazione urbana*, LUOGO, ANNO. Con riguardo invece ai riflessi delle politiche di riqualificazione per la promozione della sicurezza urbana PINI D., *La riqualificazione urbana e la pianificazione come strumenti per la promozione della sicurezza urbana*

il programma diventi nella sua attuazione “processo”²⁸³: mentre il programma si configura come un’entità statica, insieme organizzato di istruzioni, redatte organicamente, che permettono al soggetto attuatore il raggiungimento dei più generali obiettivi definiti in sede di scelte politiche, il processo invece è il programma in esecuzione.

Il processo deve essere configurato in sede di definizione del programma che deve analiticamente indicare ciò che si deve realizzare , attraverso l’accurata definizione degli obiettivi cui si mira , degli interventi da attuare, dei mezzi attraverso i quali se ne rende possibile il raggiungimento.

Le problematiche maggiori nell’ambito di tale processo concernono gli esiti del processo di valutazione della proposta. A tale proposito si è rilevata la necessità di compiere una valutazione in merito alla fattibilità strategica del programma²⁸⁴. Tale fattibilità presuppone che la valutazione assuma “ *la connotazione di un processo integrato (nel senso della integrazione del processo decisionale e di quello valutativo) , il cui scopo risulta essere quello di pervenire ad un’accurata preconfigurazione del programma in tutte le sue componenti processuali, negli obiettivi e risultati attesi , che si sviluppa in un determinato contesto , a cui partecipano diversi attori sociali rilevanti (o stakeholders) che risulta costituito da diverse azioni, o interventi, tra loro spesso, ma non necessariamente, in rapporto d’indipendenza*”²⁸⁵

Un altro punto critico è stato rilevato nella mancanza quasi generalizzata di metodologie per la valutazione qualitativa degli obiettivi che, quando previste nelle

²⁸³ VIRGILIO G, *La costruzione della fattibilità strategica: Programmi, attori e processi della riqualificazione urbana*, cit, ,89

²⁸⁴ Cfr VIRGILIO G., *La costruzione della fattibilità strategica: Programmi, attori e processi della riqualificazione urbana*, cit, 92 il quale puntualizza che il concetto di fattibilità “ *arricchisce il contenuto di quella che altrimenti sarebbe una normale valutazione strategica in quanto il giudizio di fattibilità strategica assume un valore complessivo e generale da tenere distinto dai diversi giudizi valutativi espressi su questioni specifiche che emergono nelle diverse fasi in cui si articola la pianificazione sistemica*”

²⁸⁵ Cfr VIRGILIO G., *La costruzione della fattibilità strategica: Programmi, attori e processi della riqualificazione urbana*, cit, ,92

procedure ad evidenza pubblica, sono risultate carenti²⁸⁶. Le difficoltà derivano anche dal fatto che la valutazione alla qualità urbana , oltre ad essere complessa, ha un carattere marcatamente soggettivo²⁸⁷.

²⁸⁶Cfr KARRER F., MOSCATO M, RICCI M., SEGNALINI O., *Il rinnovo urbano*, cit, 181ss. secondo cui i criteri utilizzati hanno generalmente assunto i connotati della valutazione del tipo “ multicriteri” che, al fine di facilitare la ponderazione tra diversi elementi ha semplificato gli elementi relativi alla qualità della proposta ed in particolare quelli riferiti agli indicatori ambientali.

²⁸⁷ Cf.r CARCI P.L, *La qualificazione urbana dal piano al progetto, verso una nuova forma di piano*, Roma, 2004, 76,secondo cui la qualità è rintracciabile nella combinazione di numerosi elementi di carattere fisico, dimensionale e funzionale, ma dipende anche a una serie di fattori di tipo emozionale: nonostante gli spazi urbani possano essere valutati in ragione di parametri determinati, non se ne può definire in assoluto il valore , che , in molti casi , è affidato alla soggettività delle percezioni.

4.10. LA RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE INDUSTRIALI DISMESSE

Negli ultimi decenni i piani e programmi di riqualificazione urbana hanno avuto grande applicazione in aree dismesse abbandonate da importanti funzioni urbane ed in particolare dall'industria. L'abbandono delle aree industriali, frutto di una crisi industriale iniziata negli anni 70 e poi proseguita nella metà degli anni '80, è stato dapprima considerato negativamente come sintomo del declino della civiltà industriale, fino a quando se ne sono scoperte le valenze di trasformazione che offriva.²⁸⁸ Il fenomeno ha assunto delle dimensioni importanti in Italia che hanno portato alla completa trasformazione e riattivazione di molte aree dismesse. È stato sottolineato che non si deve parlare di sola dismissione (industriale) ma di "dismissioni" in quanto si tratta di vicende che riguardano non solo le aree industriali ma anche aree destinate in passato a servizi collegati alle attività produttive o occupate da infrastrutture di interesse generale²⁸⁹. Si tratta di un panorama variegato

²⁸⁸ C.f.r SPAZIANTE A, *Il riuso delle aree industriali dismesse : Fu vera occasione per il futuro della città? Monitorare per valutare.*, in (a cura di) SPAZIANTE A, CIOCHETTI A, *La riconversione delle aree dismesse: la valutazione e i risultati*, , 15-17

²⁸⁹ C.f.r KARRER F., MOSCATO M, RICCI M., SEGNALINI O., *Il rinnovo urbano*, cit, 140 secondo cui all'interno di un percorso procedurale che inevitabilmente deve fare ricorso all'accordo con il privato sono due gli elementi propedeutici all'individuazione dell'ambito di intervento: a) una strategia urbana che riporti il programma all'interno delle più generali politiche per la città e meglio ancora, con la strumentazione urbanistica di livello superiore; b) un programma preliminare dettagliato che espliciti con chiarezza gli obiettivi, i contenuti pubblici e i criteri di valutazione dell'offerta privata per consentirne un apprezzamento sia di tipo economico che qualitativo. C.f.r SPAZIANTE A, *Il riuso delle aree industriali dismesse : Fu vera occasione per il futuro della città? Monitorare per valutare.*, in (a cura di) SPAZIANTE A, CIOCHETTI A, *La riconversione delle aree dismesse: la valutazione e i risultati*, 22 propone la seguente classificazione delle aree industriali dismesse in relazione alla cause di dismissione: a) Aree ed impianti derivati da antiche e tradizionali culture produttive; b) Aree ed impianti derivanti dalle fasi di industrializzazione matura, soprattutto nella prima metà del secolo XX e nelle aree del Nord sviluppato del "triangolo industriale" o comunque in contesti urbano industriali consolidati; c) Aree ed impianti relativi ad insediamenti produttivi "mai nati" o di breve vita; d) Aree ed impianti interessati da rinnovo e riconversione

in considerazione della diversa estensione spaziale, delle differenti condizioni di partenza, per la differente situazione proprietaria oltre che per la destinazione urbanistica originaria che non è quasi mai coincidente e neppure compatibile con quella futura.²⁹⁰ Senza dubbio però la dimissione delle aree industriali ha assunto dimensioni ed importanza prioritaria²⁹¹. La complessità del percorso amministrativo per la realizzazione del progetto di riqualificazione dipende dalla situazione materiale e giuridica delle aree dimesse. Il percorso amministrativo diviene tanto più tortuoso quanto maggiore è l'addensarsi di complicazioni sia materiali che urbanistiche oltre che propriamente giuridiche²⁹².

Costituisce comunque una costante la ridestinazione urbanistica delle aree dimesse che passa attraverso una negoziazione delle funzioni da insediare nelle aree da recuperare.

Nella prassi si può rilevare che gli strumenti giuridici utilizzati per la riqualificazione sono costituiti in genere dai programmi complessi che si sono rilevati più consoni dei piani tradizionali nel rispondere a tali nuove esigenze per via della loro maggiore flessibilità e dei loro caratteri di polifunzionalità e plurisoggettività oltre che del necessario coinvolgimento dei privati. I programmi complessi hanno quindi fornito gli strumenti necessari per realizzare quella accresciuta esigenza di riconversione urbana di cui sono diretta espressione i processi

economico- produttiva di settori dell'artigianato di produzione o della logistica a supporto dell'industria; e) Aree ed impianti della trasformazione agro-alimentare situate in contesti periurbani di frangia o addirittura decontestualizzati in aperta campagna.

²⁹⁰ C.f.r. AMOROSINO S, *Recupero delle aree urbane dimesse e strumenti amministrativi di intervento*, in (a cura di) STELLA RICHTER P, FERRARA R, GALLO C.E, VIDETTA C, *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dimesse*, Convegno A.I.D.U Torino, 10-11 novembre 2006, Napoli, 2008

²⁹¹ La riqualificazione delle aree industriali dimesse ha riguardato in genere ambiti di tipo "chiuso" non estesi in cui la specificità dell'area di intervento riduce a pochi privati la scelta del patner comunale

²⁹² AMOROSINO S, *Recupero delle aree urbane dimesse e strumenti amministrativi di intervento*, cit, 17-189

di riqualificazione delle aree dismesse²⁹³. Hanno contribuito a favorirne l'impiego di tali programmi per gli interventi di "recupero" delle aree dismesse : a) la natura di atti di programmazione con contenuti non solo urbanistici ma anche organizzatori , infrastrutturali , finanziari, immobiliari e gestionali; b) Il contenuto multifunzionale di tali figure programmatiche che postula il concorso di una molteplicità di soggetti pubblici e privati, alla definizione del progetto di intervento. Si tratta degli strumenti più adatti a governare la complessità di tali interventi sia in ordine agli interessi coinvolti che alla collocazione delle "funzioni" .

I programmi complessi sono in genere preceduti da un accordo di programma che può avere carattere intercomunale o riguardare situazioni e oggetti singoli in ragione della flessibilità di tale strumento. Le attività "di durata"²⁹⁴ necessarie a realizzare il progetto sono poi disciplinate da convenzioni che si differenziano da quelle tradizionali in quanto normano non solo i rapporti propriamente urbanistici tra le parti ma anche le funzioni "ultraurbanistiche" dello strumento programmatico²⁹⁵.

Data la molteplicità delle esperienze concrete di recupero delle aree dismesse e delle finalità degli interventi sociali e/o economiche²⁹⁶ è difficile fare un bilancio in merito alla realizzazione degli interventi di recupero delle aree dismesse. Si è comunque rilevato che se negli anni 90 si deve registrare un certo rallentamento nell'attivazione concreta di tali processi , sopra tutto in considerazione della difficoltà nel percepire le novità che questi comportavano, vi è stata una decisa ripresa negli anni 1995-2005 favorita da diversi fattori quali.: a) Il varo effettivo dei "programmi complessi" ed il loro arricchimento con gli ultimi programmi quali i

²⁹³ CROSETTI A, *Riconversione urbana e strutture pubbliche . I programmi complessi*, , in (a cura di) STELLA RICHTER P, FERRARA R, GALLO C.E, VIDETTA C, *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, Convegno A.I.D.U Torino, 10-11 novembre 2006, Napoli, 2008, 29ss

²⁹⁴ AMOROSINO S., *Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento*, cit, 26,

²⁹⁵ AMOROSINO S., *Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento*, cit, 27, ritiene che in concreto sia ipotizzabile un sistema di convenzioni "retto" da una convenzione quadro da tutti sottoscritta e composta da più atti convenzionali" a geometria variabile" disciplinanti le diverse sfere di rapporti.

²⁹⁶ SPAZIANTE A., *Il riuso delle aree industriali dismesse : Fu vera occasione per il futuro della città? Monitorare per valutare*.cit, 35.

P.R.U.S.S.T. ;b) la maggiore disponibilità dei comuni e la migliore conoscenza delle tecniche di perequazione urbanistica ; c) la ripresa del mercato mobiliare; d) il formarsi di buone pratiche; e) la promozione del riuso di queste aree anche con demolizione di vecchi edifici.²⁹⁷

Costituisce una comune considerazione quella relativa alla inadeguatezza dello strumento urbanistico tradizionale per la realizzazione dei progetti di riqualificazione in tali aree. Si concorda invece sulla opportunità di un piano regolatore dotato di un certo grado di flessibilità , di obiettivi e non di vincoli, di forme di perequazione piuttosto che di procedure impositive, che può divenire lo strumento essenziale alla realizzazione dei programmi complessi e se dotato di criteri di scelta precisi , chiari ed univoci, possa sostituire il programma preliminare di intervento degli interventi di riqualificazione²⁹⁸ Un modello che richiama la distinzione del piano regolatore in strutturale ed operativo secondo uno schema ormai ricorrente nella legislazione regionale.

²⁹⁷ Cfr SPAZIANTE A, *Il riuso delle aree industriali dimesse : Fu vera occasione per il futuro della città? Monitorare per valutare* cit 28-29

²⁹⁸ KARRER F., MOSCATO M, RICCI M., SEGNALINI O., *Il rinnovo urbano*, cit, 147; AMOROSINO S., *Recupero delle aree urbane dimesse e strumenti amministrativi di intervento* cit, 23-24.

5. TRASFORMAZIONE URBANA E SOCIETA' DI TRASFORMAZIONE URBANA

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo e le finalità delle società di trasformazione urbana; 2. La nozione di trasformazione urbana; 3.1 La necessità di una interpretazione sistematica; 3.2 L'evoluzione del concetto di riqualificazione urbana e il concetto di trasformazione urbana: trasformazione urbana come trasformazione urbanistica complessa; 4.1 il procedimento di costituzione della Stu: la fase preliminare; 4.2 La composizione societaria della STU ; 4.3 La scelta del socio privato; 5.1 Il procedimento di trasformazione urbana: la fase operativa; 5.2 L'Acquisizione delle aree; 5.3 La trasformazione materiale; 5.4 La commercializzazione delle aree; 6. La natura giuridica della STU.

5.1. . IL QUADRO NORMATIVO E LE FINALITÀ DELLE SOCIETÀ DI TRASFORMAZIONE URBANA

L'art 17, comma 59 della legge 15 maggio 1997 n 127 (ora art 120 D.lgs n. 267/2000²⁹⁹) , rubricato “*Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell’azione amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo*” , ha introdotto nel nostro ordinamento l’istituto delle “*Società di trasformazione Urbana*”. Si tratta della possibilità riconosciuta a città metropolitane e comuni, anche con la partecipazione della Provincia e della regione, di costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. La disciplina legislativa della materia è stata successivamente completata dall’art. 7 delle legge 8 febbraio 20011, n 21³⁰⁰ il

²⁹⁹ Qui di seguito si riporta il disposto normativo dell’art. 120:

Art. 120 - Società di trasformazione urbana

1. Le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. A tal fine le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica.

2. Le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall’intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi. Le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune. (comma così modificato dall'articolo 44, comma 1, legge n. 166 del 2002)

3. Gli immobili interessati dall’intervento di trasformazione sono individuati con delibera del consiglio comunale. L’individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche. Gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall’intervento possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione. (comma così modificato dall'articolo 44, comma 1, legge n. 166 del 2002)

4. I rapporti tra gli enti locali azionisti e la società per azioni di trasformazione urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti.

³⁰⁰ C.f.r VALERO M., *Un’opportunità per i comuni. La promozione delle società di trasformazione urbana (art 120 T.U.EL).* in Nuov.Rass., II, n 12, 2001

quale ha previsto che, al fine di promuovere la costituzione delle S.T.U, il Ministero dei lavori pubblici provvedesse a finanziare degli studi di fattibilità e le indagini conoscitive necessarie all'approfondimento della realizzabilità economica, amministrativa, finanziaria e tecnica delle ipotesi di trasformazione deliberate dal Consiglio Comunale nonché degli oneri occorrenti alla progettazione urbanistica. Il quarto comma ha poi disposto che con decreto del Ministro dei lavori pubblici fossero stabilite le modalità di presentazione delle domande per l'accesso a tali finanziamenti.

Il modello di più diretto riferimento delle società di trasformazione urbana è quello della S.E.M (*società d'e'conomie mixte*) in Francia a cui competono compiti di realizzazione di grandi interventi di interesse pubblico attraverso l'elaborazione del progetto esecutivo, l'acquisizione diretta delle aree con compravendita ed esproprio, bonifica dei terreni e realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture. Tale modello organizzativo di tipo societario è preordinato a costituire delle forme di collaborazione tra Amministrazioni locali e imprese, aventi ad oggetto interventi di riqualificazione urbana relativi a parti del territorio comunale connotate da situazioni di degrado urbanistico ed ambientale . Si tratta di società miste costituite da Comuni o Città metropolitane , partecipate da imprenditori del settore, individuati attraverso procedure ad evidenza pubblica che, una volta costituite, acquisiscono le aree interessate dall'intervento , progettano e realizzano la trasformazione urbana e ne commercializzano il risultato. La finalità è quella di conferire ai comuni un nuovo strumento che gli consenta di dare attuazione a progetti di trasformazione urbana con un ruolo più incisivo superando la necessaria realizzazione dei piani particolareggiati e il convezionamento con i privati³⁰¹ . Nelle intenzioni del legislatore l'istituto aveva la funzione di fornire dei nuovi strumenti al comune per l'attuazione del proprio strumento urbanistico attraverso un organismo che potesse realizzare tutte le attività necessarie per la sua fattiva attuazione: acquisizione delle aree, progettazione e commercializzazione.³⁰² E' stato sostenuto che le società

³⁰¹ VASTA S, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, in Riv.Giur.Urb., 4, 2002 , 54; DE MARZO G, *Le società di trasformazione urbana*, in Urb.app., n 8, 1997, 855

³⁰² TURRONI S, *Capogruppo dei Verdi Commissione Ambiente della Camera*, in Edilizia e territorio, n 17,1997 ha chiarito che “ la norma ha allo stesso tempo una portata innovativa e colma un vuoto:

urbana di trasformazione sono finalizzate a dare attuazione a quelle politiche urbane per le quali non è possibile realizzare l'intervento attraverso il binomio soggetto promotore dell'intervento (amministrazione) e proprietario delle stesse in considerazione della frammentazione proprietaria o del monopolio delle aree da parte di alcuni soggetti (ad esempio la proprietà delle FF.SS). In tal modo le S.T.U intervengono a soccorrere quelle che sono definite le “*defaillance* “ del mercato³⁰³.

Non sono mancate le perplessità nei confronti di tali norme da parte di chi ha rilevato che si faccia un ampio utilizzo dell'esproprio, contrariamente agli intendimenti dei progetti di riforma urbanistica fino ad allora presentati. Ci si è quindi interrogati sulla necessità che l'amministrazione assumesse la funzione allo stesso tempo di promotore, realizzatore e agente immobiliare.³⁰⁴ A tale riguardo le critiche della dottrina si sono appuntate sull'estensione della dichiarazione di pubblica utilità e quindi dell'esproprio , pure alle aree non interessate da opere pubbliche che implica una forte tensione con l'istituto proprietario comportando l'estensione del modello espropriativo che da più parti invece si vorrebbe attenuare nelle ordinarie politiche urbanistiche.³⁰⁵

La disciplina legislativa relativa alle società di trasformazione urbana è alquanto scarna tanto da aver fatto ingenerare diversi dubbi in merito al concetto di “trasformazione urbana, alla composizione societaria delle STU, alla scelta del socio privato,” , oggetto di intervento delle Società di trasformazione urbana.

afferma due principi cardine , che fanno giustizia di tante operazioni pasticciate , e cioè il fatto che gli interventi vengono progettati e realizzati in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti e che le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione delle aree interessate dagli interventi”

³⁰³ URBANI P., *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana* in Riv.Giur.Urb, n 3-4,,2000, 627

³⁰⁴ Cfr De ALBERTIS C, citato in MANTINI P, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in Riv.trim.app.,, 525-526

³⁰⁵ MANTINI P, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in Riv.trim.app, cit, , 525-526

5.2. LA NOZIONE DI TRASFORMAZIONE URBANA

Ai sensi dell'art 120, 1 comma T.U.E.L le società di trasformazione urbana sono costituite per “pprogettare e realizzare *interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti*” provvedendo anche alla “*preventiva acquisizione delle aree interessate dall'intervento*” nonché alla “*commercializzazione delle stesse*”. Le attenzioni delle dottrina si sono rivolte sul significato da conferire all'espressione “trasformazione urbana” : in particolare ci si è chiesti se la trasformazione urbana costituisca l'oggetto delle società di trasformazione urbana³⁰⁶ oppure il suo fine che si realizzerebbe attraverso l'acquisizione, l'attività di trasformazione e la commercializzazione delle aree. Chi considera la trasformazione urbana come oggetto della S.T.U e non quale fine si pone il problema che, a differenza di quanto avviene per gli altri strumenti giuridici cui possono avvalersi le amministrazioni comunali per realizzare le loro scelte urbanistiche (P.E.E.P, P.I.P, piani di recupero), la S.T.U non risulta subordinata al perseguimento di uno specifico obiettivo di pubblico interesse in quanto consentita in vista di qualsiasi “ trasformazione urbana” purchè in attuazione dello strumento urbanistico comunale. Ci si interroga quindi sulla lesione del principio di legalità che tale normativa comporta³⁰⁷ in quanto non è determinato il fine di pubblico interesse in vista del quale ogni potestà è attribuita al pubblico interesse. Viene meno così la possibilità di un controllo sull'operato della P.A nell'esercizio in concreto delle proprie potestà discrezionali in modo tale che l'amministrazione potrebbe farsi condizionare, per favorire gli interventi delle S.T.U nelle scelte urbanistiche in sede

³⁰⁶ In questo senso Cfr BRUCOLI F.A, *Le società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/97 (art. 17, comma 59).*, in Riv amm., Gennaio, 1998, n 1, 242; BERGONZINI G, *Le società di “trasformazione urbana” (art. 17, comma 59, legge n 127 del 1997)*, in Riv dir.urb., 1997, II, 125ss

³⁰⁷ BERGONZINI G, *Le società di “trasformazione urbana” (art 17, comma 59, legge n 127 del 1997.)* cit, 133

di pianificazione del territorio³⁰⁸ . Si concretizza così una lesione al principio di legalità a cui l'amministrazione è tenuta a sottostare in quanto mentre la costituzione della " società di trasformazione urbana" è un negozio giuridico di diritto privato , la decisione dell'amministrazione locale di dar vita ad essa rientra invece nella funzione amministrativa e pertanto sussiste la necessità che la legge ne fornisca una disciplina sufficiente a delimitarne la discrezionalità, rendendo controllabile, anche sotto il profilo dell'eccesso di potere, l'uso che se ne sia fatto.³⁰⁹ Tali obiezioni sono superate da una diversa opzione ermeneutica che considera la trasformazione urbana non l'oggetto delle s.t.u ma il fine stesso di pubblico interesse delle stesse o il loro ambito operativo³¹⁰. In tal senso l'acquisizione, la progettazione , la trasformazione e la commercializzazione delle aree sono le attività che la società pone in raggiungimento dell'obiettivo vero e generale: la trasformazione urbana. Secondo tale opzione ermeneutica il legislatore ha voluto costituire con le società di trasformazione urbana uno strumento di attuazione del piano generale concreto ed autosufficiente, da solo in grado di determinare l'interesse da realizzare e contemporaneamente di realizzarlo. Il concetto di trasformazione , usato due volte dall'art. 17, comma 59, avrebbe due distinti significati. Da un lato si riferirebbe alla trasformazione materiale delle aree, quale attività meramente edificatoria, per definire parte dell'oggetto sociale: "acquisizione delle aree interessate dell'intervento" , "trasformazione" e "commercializzazione" delle stesse. Dall'altra come attività complessa per definire invece la finalità delle società : dirette a "*progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana*".

Con tale interpretazione dottrinale non vengono meno le difficoltà in merito alla determinazione del contenuto dell'espressione "trasformazione urbana" , ma tali difficoltà sono attutite dal fatto che, sul piano pratico, se la trasformazione urbana non rappresenta l'oggetto giuridico delle società di trasformazione urbana ma il suo

³⁰⁸ BRUCOLI F.A, *Le società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/97 (art. 17, comma 59)*.cit, 242;

³⁰⁹ BERGONZINI G, *Le società di "trasformazione urbana" (art 17, comma 59, legge n 127 del 1997.)* cit, 133ss

³¹⁰ DUGATO M, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in *Dir.amm.*, n 1, 1999, 511ss

fine, non discendono conseguenze particolarmente negative dall'incerta qualificazione del concetto.

Il dettato normativo non chiarisce l'ambito oggettivo e spaziale che devono avere gli "interventi di trasformazione urbana". Se non vi sono dubbi che non possa mancare la modificazione dello stato dei luoghi, maggiori difficoltà vi sono per determinare l'entità che tali modificazioni devono avere per poter essere considerate rientranti nel concetto di "trasformazione urbana" con riguardo alle dimensioni dell'intervento e all'ambito spaziale, riferito alla sola città o meno³¹¹. Mentre il riferimento costante al termine "aree" come oggetto dell'intervento (equivalente nel linguaggio comune a "terreni inedificati") che si rileva nell'art. 17, comma 59 l. 127/21997, sembrerebbe limitare l'oggetto della società agli interventi diretti a urbanizzazioni di terreni non ancora urbanizzati, per contro il fatto che in tutto il comma 59 si parli solo e sempre di trasformazione e non di "urbanizzazione" depone a favore dell'interpretazione per cui il legislatore abbia al contrario voluto riferirsi agli interventi diretti a realizzare una nuova destinazione urbanistica di ambiti territoriali già urbanizzati ed edificati.³¹² La dottrina è divisa tra chi tende ad ampliare l'ambito oggettivo del concetto di trasformazione urbana ad ogni trasformazione dell'esistente e chi, invece, limita tale ambito riferendosi in genere all'aggettivo "urbana" che dovrebbe riferirne l'applicazione al solo contesto urbano.

³¹¹ DUGATO M, cit, 524ss ritiene che il concetto di trasformazione urbana, nonostante quanto si potrebbe desumere dalla steso aggettivo "urbana", non possa limitarsi alla sola città in quanto pare irragionevole che il legislatore abbia voluto introdurre uno strumento dalle potenzialità così evidenti, limitandone poi l'utilizzazione alle sole trasformazioni di aree urbane in senso stretto. L'autore rileva che l'urbanizzazione di aree cittadine prive di insediamenti è fenomeno che sempre meno riguarda le grandi città, già quasi completamente urbanizzate. L'idea inoltre che uno strumento così potente e versatile sia stato pensato per le sole opere di riqualificazione o recupero urbano pare poi riduttiva in considerazione dell'importanza dell'elemento economico-finanziario, che come è stato osservato, suggerisce di concertare sempre tra pubblico e privato investimenti e finanziamento. L'accostamento tra il concetto di trasformazione urbana e la necessità che essa riguardi interventi "in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti" hanno fatto ritenere che il legislatore abbia voluto immaginare le società in esame come macchine funzionali, nient'affatto costrette entro i confini della città, ma destinate a porsi in relazione con tutte le esigenze urbanistiche rappresentate nei piani

³¹² BERGONZINI G, *Le società di "trasformazione urbana" (art 17, comma 59, legge n 127 del 1997)*, cit, ; BREGANZE M, Riv Giur Urb., 1997, II, 174

In sostanza secondo un primo orientamento dottrinale le S.T.U costituiscono lo strumento attraverso il quale l'ente locale realizza ogni attività di trasformazione dell'esistente a prescindere dall'ambito territoriale di riferimento : recupero e riqualificazione urbana, realizzazione di piani legati all'edilizia pubblica ma anche progettazione e costruzione di singole opere pubbliche o grandi imprese miste di sfruttamento di risorse naturali.³¹³ Un opposto orientamento critica tale opzione dottrinale sottolineando che società così intese, (di progettazione e realizzazione di tutti gli immaginabili interventi di modificazione territoriale) finirebbero per sostituirsi agli enti locali anziché fungerne da strumento operativo od organizzativo indiretto. Sostenere poi che trasformazione urbana equivalga a trasformazione “*tout court*” significa di fatto non vincolare in alcun modo l'azione di modificazione del territorio rendendola indipendente da qualsiasi parametro. Per tale dottrina quindi l'aggettivo “urbana”, la cui indicazione non può considerarsi un semplice orpello privo di significato, delimita così l'ambito di operatività delle società di trasformazione urbana agli interventi riferiti alla riqualificazione del centro urbano.

Non mancano poi soluzioni originali come quella proposta da chi attraverso un'analisi del sistema urbanistico, ha sottolineato come l'urbanistica sia volta non a disciplinare il territorio ma il rapporto tra territorio e uomo , desumendo da ciò che “urbana” debba essere inteso come trasformazione riferita agli insediamenti urbani.³¹⁴ In tal modo la trasformazione urbana non si distingue dalla trasformazione urbanistica intesa nel senso in cui l'intende la giurisprudenza più moderna e si possono utilizzare gli stessi criteri distintivi che la giurisprudenza ha evidenziato con riferimento alla trasformazione urbanistica³¹⁵ per identificare la trasformazione urbana.

Oltre che il significato è dibattuta anche la qualificazione del concetto di trasformazione urbana.

³¹³ PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, in Riv.giur.urb., 1998, 92

³¹⁴ In questo senso DUGATO M, cit, PAG che per tale via è arrivato a teorizzare che l'aggettivo “urbana” debba essere riferito agli insediamenti umani e pertanto trasformazione urbana deve intendersi come trasformazione urbanistica, trasformazione riferita ai soli insediamenti urbani

³¹⁵ Ex multis Cons. Stato, Ad . plen, 12 ottobre 1991, n 8 in Riv.giur.edil., 1992, I. 127; Cons.Stato., V, 14 dicembre 1994, n 1486, in F.A., 1994, 1994, 2821

Alcuni ³¹⁶ hanno sostenuto che la trasformazione urbana costituisce una attività di servizio pubblico facendo riferimento alla marcata differenza tra attività di trasformazione urbana e la mera attività contrattuale (strumentale e servente rispetto all'ente) oltre che al fatto che la costituzione e la vita della società sono caratterizzate da precetti che le sottraggono al regime di diritto comune ³¹⁷. Si arriva così ad affermare che “laddove scopo della società non sia di porre in essere correzioni del mercato o di raggiungere risultati conseguibili dal mercato autonomamente tale strumento non può essere adoperato” , limitando così l'ambito delle società di trasformazione ³¹⁸

Non si comprende però perchè il legislatore avrebbe dovuto prevedere una società apposita per gestire un servizio pubblico quando sono già codificate le modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Deve quindi ritenersi che con la società di trasformazione urbana si sia voluto istituire un organismo che concentrasse in sé tutte le competenze e le attività necessarie per realizzare un progetto di trasformazione urbana. Si condivide quindi l'opinione di chi ha affermato che l'attività di trasformazione urbana debba essere qualificata come “ *attività potenzialmente complessa nella quale è possibile rinvenire tanto un'attività propriamente d'impresa quanto un'attività di codeterminazione dell'assetto del territorio*” in modo tale che non si può qualificare unicamente come servizio pubblico. La specificità dell'attività di trasformazione urbana rispetto a quella di servizio pubblico giustifica così l'introduzione di un istituto “*ad hoc*” che , tuttavia,

³¹⁶ DE LUCIA, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il 59 comma dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n 127)*, in Riv. Giur. Ed., II, 1998, 87

³¹⁷ DE LUCIA , *Le società di trasformazione urbana*, cit, 82ss, Contro tale tesi DUGATO M, cit, 533-534 il quale ritiene non attuale la distinzione tra contratti strumentali e finali dell'amministrazione rilevando che l'attività di diritto comune non è sempre e solo strumentale e servente rispetto all'ente ma può ben perseguire fini istituzionali dell'ente. Inoltre l'evidenza pubblica caratterizza in egual modo sia la vita dei contratti strumentali e delle società per la gestione di mere attività d'impresa sia l'esistenza di contratti finali e delle società di servizi pubblici.

³¹⁸ DE LUCIA , *Le società di trasformazione urbana*, cit, 86. Si tratta di considerazioni che richiamano le opinioni di URBANI P, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana* in Riv.Giur.Urb, n 3-4.,2000, 627 secondo cui le S.T.U intervengono a soccorrere quelle che sono definite le “*defaillance* “ del mercato

per ogni aspetto non espressamente regolato rimane soggetto alla disciplina prevista in via generale per le altre società miste degli enti locali.³¹⁹

Ad ogni modo un chiaro limite posto dal legislatore all'ambito oggettivo della S.T.U è costituito dalla previsione normativa secondo cui gli interventi devono essere “*in attuazione dello strumento urbanistico comunale*”. Gli interventi di trasformazione urbana devono quindi essere sempre in conformità allo strumento urbanistico vigente. Elemento che evidentemente riduce la portata di molto la portata applicativa dell'istituto in controtendenza rispetto alla legislazione in materia ed in particolare ai programmi integrati di intervento e programmi di recupero urbano che possono ordinariamente essere in deroga rispetto allo strumento urbanistico generale.³²⁰

In uno dei pronunciamenti giurisprudenziali in merito al rapporto tra gli interventi realizzati dalla società di trasformazione urbana e gli strumenti urbanistici il giudice amministrativo (T.A.R Marche, n 698 dell'11 maggio 1998)³²¹, dopo aver premesso che l'intervento di “trasformazione urbana” non ha natura né funzione di piano esecutivo” ha rilevato che la costituzione di una S.T.U presuppone la presenza di un progetto unitario e organico che deve provare una sua collocazione “nello strumento urbanistico generale (ove lo stesso contenga precise destinazioni) od in quello ad esso esecutivo”. La necessità quindi di un piano attuativo³²² dipende dal grado di analiticità delle prescrizioni del piano regolatore da accertarsi nel caso concreto. Si precisa quindi che “*il piano esecutivo è necessario perché il piano*

³¹⁹ VITALE C, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in Dir.amm., n 3, 2004, 615; MANTINI P., cit, 522; BREGANZE M, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 607

³²⁰ C.f.r BRUCOLI F.A, *Le società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/97 (art. 17, comma 59)*.cit, 242; BREGANZE M, *La società di trasformazione urbana: Prime note*, ivi., 47 e in Riv Giur Urb., 1997, II, 173ss

³²¹ A tale proposito si vedano i commenti di GARZIA G, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, in Riv.giur.urb., 2, 2000, 229 e URBANI P., *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit., 629

³²² C.f.r URBANI P., *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit., 629 il quale ritiene che lo strumento urbanistico più adatto sia il programma integrato di intervento che per il suo carattere plurifunzionale meglio si attaglia al caso di specie .

regolatore, contiene previsioni di larga massima ed una zonizzazione la cui definizione è normalmente riservata a piani particolareggiati, e quale loro forma alternativa ai piani di lottizzazione”.

In sostanza quindi la sentenza qualifica la società di trasformazione urbana come una modalità di realizzazione di interventi complessi di trasformazione edilizio-urbanistica del territorio già predefiniti dalle disposizioni urbanistiche comunali . Deve quindi escludersi che la società di trasformazione urbana possa costituirsi sulla base di un piano urbanistico di indirizzo come un piano provinciale o regionale.

La dottrina ha avvertito tutti i limiti che derivano dal rispetto del vincolo del rispetto dello strumentazione urbanistica vigente tentando di proporre delle soluzioni difformi dal dettato legislativo.³²³ In alcuni casi si è auspicata una maggiore flessibilità della pianificazione urbanistica , prospettando la capacità dei progetti elaborati dalle società di operare in variante automatica delle previsioni e prescrizioni urbanistiche , in modo da superare i vincoli di destinazione o di standard esistenti. Si è così sostenuto che la possibilità di aggirare il vincolo della pianificazione territoriale vigente, trova conferma negli strumenti della programmazione negoziata riconoscendosi alle società di trasformazione di partecipare agli accordi di programma³²⁴. La giurisprudenza ha ritenuto però che la necessità di una variante è determinata dall’esigenza di evitare che l’interesse pubblico sotteso all’adozione di una variante allo strumento urbanistico generale non sia esposto a rischi di improprie negoziazioni o condizionamenti per effetto del recepimento di proposte elaborate dalle società, alle quali potrebbe al limite essere affidata l’esecuzione delle prescrizioni urbanistiche di dettaglio³²⁵. Pertanto qualora l’intervento di trasformazione urbana comporti una variante allo strumento urbanistico bisognerà procedere alla preventiva adozione di una specifica variante secondo l’ordinaria procedura. E’ stato inoltre precisato che qualora tale variante abbia ad oggetto una riclassificazione dell’area del territorio comunale interessata dalla trasformazione

³²³ C.f.r GUZZARDO G, *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana*, in Riv. Giur.edi., Parte II, 6-7 che riassume la dottrina che si è espressa al riguardo.

³²⁴ GUZZARDO G, *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbanacit*, 7

³²⁵ GUZZARDO G, *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana*, in Riv.giur.edil., 2007, Parte II, 7 ed in particolare la nota n 18

ovvero una diversa destinazione della stessa dovrà comunque precedere la costituzione della società incaricata di realizzare l'intervento di riqualificazione, dato il carattere meramente esecutivo e strumentale dell'attività che la società di trasformazione urbana è chiamata a svolgere³²⁶

Maggiormente convincenti paiono quei contributi dottrinali i quali negano che la progettazione si traduca nell'esecuzione mera di indirizzi già prefissati dall'Amministrazione sostenendo l'imprescindibilità della co-determinazione pubblico-privato dell'assetto territoriale degli ambiti territoriali interessati³²⁷ fino a ritenere che sia possibile ad ogni modo alle società di trasformazione di proporre uno strumento di pianificazione attuativa così integrando o comunque, incidendo sulle prescrizioni contenute nel piano regolatore generale³²⁸.

³²⁶ C.f.r VASTA S, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, in Riv. Giur.urb, 2002,543 ss

³²⁷ C.f.r URBANI P, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit, 623

³²⁸ PAGLIARI G, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 95ss; VITALE C., *Società di trasformazione urbana e riqualificazione Urbana nell'urbanistica per progetti*, cit., 610

5.3. NECESSITÀ DI UNA INTERPRETAZIONE SISTEMATICA DEL CONCETTO DI TRASFORMAZIONE URBANA

Le interpretazioni dottrinali date al concetto di “trasformazione urbana” pare non tengano in debito conto lo specifico contesto normativo in cui si colloca l’istituzione delle società di trasformazione urbana che, in mancanza di un chiaro disposto legislativo, dovrebbe invece essere il principale parametro per determinare il significato di tale espressione. In primo luogo quindi si deve tenere in considerazione la l. n 127/1997 che ha istituito le società di trasformazione urbana. Tale legge ha inciso sulla disciplina della società dei servizi pubblici locali oltre che su importanti istituti di coordinamento dell’azione amministrativa quali la conferenza di servizi e gli accordi di programma. L’istituzione delle società di trasformazione urbana si colloca poi nell’ambito del grande tema della riqualificazione urbana costituendo uno degli strumenti per la sua realizzazione . Nei paragrafi che seguono si vuole quindi analizzare tali normative per giungere a rispondere a due quesiti: a) la trasformazione urbana deve intendersi come oggetto o fine delle società di trasformazione urbana? ; b) che cosa deve intendersi per trasformazione urbana ?.

5.3.1.LA DISCIPLINA NORMATIVA DELLA L N 127/1997

Il quadro normativo in cui si colloca l’introduzione dell’istituto della società di trasformazione urbana è quello della esternalizzazione di servizi,attività e forniture e del potenziamento degli istituti di coordinamento dell’azione amministrativa³²⁹ . In ordine al primo fenomeno è noto che trova le sue radici nell’avvio dei processi di privatizzazione degli anni 90 e si caratterizza non solo per la sostituzione di modelli pubblicistici con quelli privatistici ma anche per lo spostamento verso soggetti privati di compiti tradizionalmente svolti dalle amministrazioni.

³²⁹ DUGATO M, cit, 512

Le prime forme di coinvolgimento dei privati delle forme e dei soggetti privatistici risale alle leggi n 142 del 1990 (art 22, 3 comma, lett. e) e n. 498 del 1992 (art. 12) . In particolare tale ultima disposizione prevedeva che le province che i comuni potessero costituire società per azioni , senza il vincolo della proprietà maggioritaria di cui all'(allora vigente) art. 22 della legge 8 giugno 1990, n 142, ed individuava l'oggetto sociale di tali società nell'esercizio di servizi pubblici, nonché nella realizzazione di infrastrutture e di altre opere di interesse pubblico, che non rientrino nelle competenze istituzionali di altri enti³³⁰. La l. n. 127/1997 (la cosiddetta Bassanini bis) ha impresso una decisa accelerazione a tale processo introducendo, all'art 17, comma 51, un procedimento di trasformazione delle aziende speciali per la gestione dei servizi pubblici locali in società per azioni. La "Bassanini bis" ha introdotto poi importanti innovazioni sulla disciplina della conferenza di servizi e dell'accordo di programma valorizzato il coordinamento degli interessi pubblici in quanto. Non è questa la sede per approfondire tali istituti ma, ai fini che qui rilevano, si deve sottolineare come la dottrina abbia evidenziato l'interdipendenza dei due istituti in vista del raggiungimento del risultato dell'azione amministrativa. Tali istituti si caratterizzano per la loro flessibilità e per la idoneità a superare la separazione di competenze in una organizzazione amministrativa in cui è frequente l'ipotesi in cui non esista un unico soggetto portatore esclusivo degli interessi coinvolti .³³¹ Si tratta di istituti che si pongono nell'ottica della cosiddetta "amministrazione di risultato". Il nuovo modello della società di trasformazione urbana si inserisce in tale contesto con un proprio tratto di specialità in quanto, sebbene sotto il profilo strutturale e soggettivo le S.T.U sono state considerate assimilabili al modello delle società di gestione di pubblici servizi, se ne sono rimarcate anche le notevoli differenze e specificazioni in ordine alla costituzione della società, alla scelta dei *partner* privati e alla disciplina applicabile.³³² La

³³⁰ C.r DE MARZO G, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 855

³³¹ MARENGHI E.M, *Il sistema amministrativo locale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da SATANIELLO G, Padova, 1994, 163ss citatao in DE MARZO G, *L*

³³² C.f.r MANTINI P, *Le società di trasformazione urbana. Profili urbanistici ed organizzativi*, in *Riv.trim.app.*, cit, 526 il quale rileva le seguenti differenze e specificazioni rispetto al modello generale della società di gestione dei pubblici servizi: a) non è possibile la costituzione di società a

specificità delle società di trasformazione urbana è derivata dalla sua funzione. Costituisce un misura di semplificazione e coordinamento volta a consentire ai comuni una più celere attuazione dello strumento urbanistico. Quello che si vuole perseguire è un risultato: l'attuazione di un progetto di trasformazione urbana in attuazione dello strumento urbanistico comunale. Per raggiungere a tale risultato viene prevista la possibilità che comuni e città metropolitane possano istituire delle società ove possano confluire non sono i soggetti pubblici ma anche i privati che possano contribuire alla realizzazione del progetto di trasformazione urbana, conferendo a tale società tutti i poteri necessari per la fattiva realizzazione di tale progetto: acquisizione delle aree, effettiva trasformazione edilizia ma anche commercializzazione. La trasformazione urbana è quindi il risultato unitario che si vuole perseguire. Tale risultato viene raggiunto attraverso diverse attività;

responsabilità limitata; b) non è possibile la partecipazione a società già costituite; c) non è strettamente necessaria la preventiva deliberazione di “assunzione di servizio” o dichiarazione di “rilevanza dell’attività ai fini dello sviluppo delle comunità locali ” essendo ciò implicito nella fattispecie legale; d) occorre una congrua motivazione e non di stile o stereotipa, circa la conformità di pubblici interessi concreti della scelta di costituzione della società e dell’assetto preferito; e) la scelta dei partners privati dovrà comunque essere fatta con procedura ad evidenza pubblica anche se il socio è di minoranza; f) la partecipazione pubblica potrà essere maggioritaria o minoritaria, in forza del principio della specialità della legge (che non la impedisce) ; g) non vale il limite di operatività del territorio comunale , più volte affermato dalla giurisprudenza nel caso di partecipazioni di altri enti territoriali; h) nel caso in cui vi sia espressa concessione di funzioni pubbliche anche non autoritative la società opererà anche in regime pubblicistico, i) si applicano alle s.t.u le norme della legge Merloni (ora Testo Unico dei Contratti) in materia di opere pubbliche ed appalti; l) deve ritenersi esclusa una costituzione delle società per atto unilaterale onde evitare che l’ente pubblico, sottraendosi agli ordinari controlli, possa restare esposto alla responsabilità illimitata di cui all’art 2362 c.c; m) ove vi sia affidamento di funzioni e compiti è applicabile alle s.t.u r il regolamento di disciplina della costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali, approvato con d.P.R 16 settembre 1996, n 533 . A tale proposito DUGATO M, cit, 536 -537 ritiene che le s.t.u non sono società di mera gestione dei servizi pubblici, ma società che hanno o meglio, possono avere ad oggetto anche servizi pubblici. In questo senso depono la circostanza che nella trasformazione, accanto ad un possibile nucleo di attività che costituiscono sicuramente servizio pubblico, può esistere anche un nucleo di vera funzione coincidente con il ruolo di coazione nella conformazione del territorio. La trasformazione è infatti un’attività complessa nella quale è possibile che si rinvergano un’attività propriamente d’impresa quanto un’attività di co-determinazione dell’assetto del territorio.

progettazione dell'intervento, individuazione delle aree oggetto dell'intervento, costituzione della società, acquisizione delle aree, trasformazione materiale e commercializzazione delle aree. Il raggiungimento del risultato di trasformazione urbana comporta quindi una attività complessa caratterizzata da diversi procedimenti e a cui partecipano diversi soggetti pubblici e privati ma pur sempre funzionale al raggiungimento di un risultato. Il significato del concetto "trasformazione urbana" non si può quindi comprendere se non si abbandona l'ottica della amministrazione per atti per quella dell' "amministrazione di risultato": espressione che, abbandonando la sua veste originaria di formula descrittiva del processo di trasformazione dei caratteri dell'amministrazione contemporanea (in contrapposizione alla c.d amministrazione per atti), esprime un vero e proprio nucleo normativo, di valore propriamente costituzionale, alla cui stregua ci si propone di inquadrare e risolvere la disciplina positiva dell'intero diritto amministrativo italiano³³³. Il termine "risultato" viene utilizzato dalla dottrina in modo in un certo senso riassuntivo dei concetti di efficienza, efficacia, economicità imponendo che l'azione amministrativa si svolga secondo i canoni dell'efficienza e dell'efficacia ossia con il miglior uso possibile dei mezzi e delle risorse disponibili.³³⁴ Il risultato amministrativo è costituito dall'obiettivo prefissato dalla legge o dalla stessa amministrazione rispetto ad una particolare tipologia di azione amministrativa.³³⁵

³³³ TASSONE A.R., *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo.*, in (a cura di) IMMORDINO M, POLICE A, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del convegno Palermo 27-28 febbraio 2003, 1

³³⁴ ZITO A, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in (a cura di) IMMORDINO M, POLICE A, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del convegno Palermo 27-28 febbraio 2003, 87. In questo senso CAMELLI M., *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano 2003 107 e Corso g., *Amministrazione di risultati*, *ivi*, 127; CERULLI IRELLI V, *Innovazione del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione. Introduzione*, *ivi*, 4

³³⁵ Cfr PERONGINI S, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in IMMORDINO M, POLICE A, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del convegno Palermo 27-28 febbraio 2003, 41. Contra IANNOVA L, *Previsione e realizzazione del risultato nelle pubbliche amministrazioni, : dagli interessi ai beni*, in *Dir.amm.*, 1999, 58 il quale ritiene che il risultato si monetizza " negli effetti materiali e nelle conseguenze dei comportamenti sulle persone e sui beni di tutti i soggetti coinvolti nelle vicende (compresi gli agenti) . A tale proposito ZITO A, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, *cit*, 92 evidenzia che se questa definizione si pone nella

E' stato osservato³³⁶ che la "primazia" del provvedimento nella ricostruzione dei rapporti tra società e pubblici poteri ha favorito la visione di una amministrazione necessariamente episodica e disaggregata, ossia segmentata in una serie di provvedimenti puntuali, i soli a rilevare giuridicamente ancorché teleologicamente ordinati ad un risultato cui, invece, non si assegnava alcun rilievo giuridico. Tale valore è conferito dal dato normativo che attribuisce rilevanza giuridica all'insieme degli atti, che perciò diventano oggetto come tale, come insieme, di una normativa distinta dalla normativa dei singoli atti. Qualora il diritto obiettivo consideri unitariamente le diverse attività volte al raggiungimento di un risultato unitario attribuisce giuridica rilevanza all'attività nel suo complesso.³³⁷ La ragione per cui il legislatore procede all'unificazione degli atti nell'attività è costituita dal fatto che tali atti vengono posti per " il raggiungimento di uno scopo", il quale viene così raggiunto non già attraverso un unico atto, ma attraverso una serie di atti, ognuno dei quali è collegato all'altro (e spesso possibile dagli atti precedenti) per la cooperazione di tutti al raggiungimento dello scopo comune (onde si ha già un'unificazione degli atti sul piano sociale prima che sul piano giuridico)".³³⁸ In tal modo l'attività amministrativa assurge a fattispecie giuridica³³⁹. Le società di

prospettiva degli effetti che si producono a seguito dell'attività amministrativa tuttavia, è evidente che affinché un'amministrazione possa essere amministrazione di risultato, occorre anche guardare alle modalità sulla cui base essa è organizzata. La considerazione della conferenza di servizi nell'ambito dell'amministrazione di risultato è sostenuta da D'ORSOGNA D, *Una terapia sistemico relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa*, in (a cura di) IMMORDINO M, POLICE A, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del convegno Palermo 27-28 febbraio 2003, 289 il quale ritiene che la conferenza di servizi ha introdotto il principio generale dell'agire amministrativo contestuale e congiunto dei diversi centri amministrativi di imputazione degli interessi pubblici coinvolti, nel concreto, nei problemi amministrativi da risolvere o negli obiettivi da raggiungere ovvero nei risultati da realizzare organizzata.

³³⁶ Cfr D'ORSOGNA DOMENICO, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005,138

³³⁷ In tal senso RONDINONE U, *L'"attività" nel codice civile*, Milano, 2001,6.

³³⁸ AULETTA G., *Attività*, in *Scritti giuridici*, cit, 982

³³⁹ D'ORSOGNA DOMENICO, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, cit,196 e SCOCA F.G, *Attività*, cit,76-77. SCOCA F.G, *Attività*, cit,83-84 rileva che la rilevanza giuridica dell'attività amministrativa può assumere poi diverse forme in quanto "l'attività

trasformazione urbana costituiscono una ipotesi in cui il diritto obiettivo ha proceduto all'unificazione di tutte le attività necessarie per il raggiungimento di un risultato: l'attuazione dello strumento urbanistico attraverso un progetto di trasformazione urbana, In tal modo tutta l'attività funzionale a tale scopo assurge ad autonoma rilevanza giuridica .

Nel dibattito quindi se la trasformazione urbana costituisce oggetto o fine delle s.t.u si deve propendere per la considerazione delle stesse come fine ultimo in quanto in questo senso depone sia una interpretazione sistematica che tenga conto dei diversi istituti riformati dalla l n 127/1997) che si pongono nell'ottica dell'amministrazione di risultato, sia la stessa ampia gamma di poteri che sono stati previsti a favore della società: acquisizione delle aree, trasformazione edilizia, e commercializzazione che possono essere ricondotti ad unità se interpretati nell'ottica del raggiungimento di un risultato unitario.

5.3.2.L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI RIQUALIFICAZIONE URBANA E IL CONCETTO DI TRASFORMAZIONE URBANA: TRASFORMAZIONE URBANA COME TRASFORMAZIONE URBANISTICA COMPLESSA

Siamo quindi giunti ad una prima conclusione in base alla quale la trasformazione urbana deve considerarsi come il risultato a cui tende la società di trasformazione urbana. Rimangono i nodi irrisolti relativi alla definizione di tale

amministrativa... dà luogo a più fattispecie diverse, a ciascuna delle quali si attaglia una disciplina (almeno in parte) diversa, caratterizzata da principi ed istituti propri, con connessi problemi giuridici". Il diritto obiettivo può quindi prendere in considerazione tutta l'attività amministrativa nella sua globalità oppure "la sola attività che può culminare nell'adozione di un provvedimento, ossia la serie conclusa degli atti procedurali"; come può attere "all'intera attività posta in essere da un ente, da un organo, da un funzionario in una data unità temporale. Può infine essere levato a fattispecie , inoltre, l'insieme delle attività necessarie per consentire un risultato concreto unitario. A tale ultima considerazione della attività come fattispecie è stata ad esempio accostata la conferenza di servizi destinata a raccogliere procedimenti reciprocamente connessi, riguardanti medesime attività e risultati³³⁹.

concetto. Tale definizione deve essere ricercata sulla base della evoluzione della normativa in materia di riqualificazione urbana, normativa in cui si colloca l'istituzione delle società di trasformazione urbana. Le S.T.U si pongano infatti a conclusione di un processo che dalla istituzione dei piani di recupero ha portato al programma integrato di intervento , ai programmi complessi fino al P.R.U.S.S.T. L'interpretazione che si dà al concetto di trasformazione urbana deve essere quindi conforme a tale evoluzione normativa. La considerazione del concetto di "trasformazione urbana" limitata al solo centro urbano o agli insediamenti umani, non è coerente con tale evoluzione. Quello che maggiormente non convince nella limitazione dell'ambito del concetto di trasformazione urbana al centro urbano o agli insediamenti urbani., è dato dal fatto che tali interpretazioni risultano in marcata controtendenza rispetto all'evoluzione del concetto di riqualificazione e degli strumenti per realizzarla . Su tali temi ci può soccorrere l'analisi compiuta della evoluzione degli strumenti di riqualificazione urbana . In estrema sintesi si può dire che in principio il legislatore, almeno nella l n 457/1978 ha inteso favorire con i piani di recupero, un recupero inteso come ristrutturazione prevalentemente edilizia. Si è trattato di una riqualificazione in genere edilizia che riguardava singoli edifici e si riferiva al centro storico. Il piano di recupero non poteva poi essere in deroga allo strumento urbanistico generale e l'attuazione dello stesso era in sostanza lasciata all'iniziativa pubblica. La scarsa flessibilità del piano di recupero e l'esigenza di attirare il capitale privato hanno poi portato ad introdurre un nuovo strumento con caratteri innovativi: il programma innovativo di intervento. Al contrario del piano di recupero il programma integrato di intervento è normalmente in deroga allo strumento urbanistico generale, si caratterizza per la marcata autonomia progettuale e la ricerca dell'integrazione in specie funzionale ma anche urbanistica. L'ambito di riferimento diventa non solo urbano ma areali anche molto ampi correlati ad un complessivo intervento di riassetto urbanistico. Dal recupero si passa alla riqualificazione urbana, intesa (secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.m del 21 dicembre 1994) come recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificamente identificati attraverso parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e

secondaria ed interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della vita nell'ambito considerato.³⁴⁰ Il programma integrato di intervento è stato poi l'archetipo di tutta una serie di programmi, alcuni anche privi di copertura legislativa, istituiti in seguito che ci caratterizzano per la “ *complessità*”. La complessità dei “programmi complessi” si riferisce alla pluralità degli obiettivi, contenuti, soggetti e modalità di attuazione che li caratterizzano. L'efficacia dei programmi è data infatti dalla capacità di saper integrare varie, funzioni, attività e competenze istituzionali relative ai diversi livelli di governo del territorio: Stato, Regione, Comune, soggetti privati. Prima con il programma integrato di intervento e poi con i programmi complessi si è persa la dimensione monofinalistica a favore della ricerca della integrazione di più funzioni. La riqualificazione non costituisce più l'unico fine del piano-programma di recupero ma a tale fine se ne sommano degli altri (ad esempio il recupero sociale ed economico, la riorganizzazione urbanistica volta a superare la monofunzionalità, la perequazione..). Prevalde l'aspetto del “ governo della complessità” , intendendosi tale espressione come ricerca della integrazione funzionale , del coordinamento e del concorso pubblico- privato. La fattiva realizzazione di interventi di trasformazione territoriale a dimensione urbanistica, richiede spesso l'intervento di una pluralità di soggetti pubblici e privati , depositari dei più diversi interessi. Vi è quindi l'esigenza di portare ad unità tali interessi per il raggiungimento più celere del risultato attraverso la integrazione di funzioni ,soggetti ed attività in un unico atto. Il metodo tradizionale dell'agire amministrativo si manifesta così “semplificante” rispetto alla complessità della materia reale che le sta a fronte in attesa della regolazione³⁴¹.

Le limitazioni che vengono proposte al concetto di “trasformazione urbana” riferito al centro urbano o ai soli “insediamenti umani” sono quindi in controtendenza rispetto alla evoluzione normativa dei piani e programmi di riqualificazione urbana e tendono a riportare le S.T.U all'inizio di tale evoluzione. Limitare l'ambito operativo delle società di trasformazione urbana ai soli interventi urbanistici riferiti all'ambito urbano ed in attuazione dello strumento urbanistico

³⁴⁰ C.f.r. VITALE C, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, cit, 600 in particolare nota n 40

³⁴¹ D'ORSOGNA D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*,

significa sostanzialmente ritornare al piano di recupero. Il riferimento normativo più prossimo all'istituzione delle società di trasformazione urbana sono invece il programma integrato di intervento ed i programmi complessi. Coerentemente si deve ritenere che le s.t.u sono uno strumento per governare la complessità urbanistica in cui la riqualificazione costituisce una delle funzioni che però deve essere integrate e coordinata con altre. nel senso in cui tale concetto è inteso per i programmi complessi, Non si vuole con questo sostenere che si sia perso il collegamento con la funzione di recupero e riqualificazione ma

In tale quadro si possono anche cogliere i motivi del vincolo alla conformità dello strumento urbanistico. Nel momento in cui veniva del tutto dequotato l'elemento finalistico volto alla riqualificazione del territorio, l'unica via per evitare che il piano urbanistico fosse soppiantato da una pianificazione estemporanea realizzata con i programmi complessi ed attuata tramite le s.t.u, era quello di limitare la loro operatività all'attuazione del piano.

5.4. IL PROCEDIMENTO DI COSTITUZIONE DELLA STU: LA FASE PRELIMINARE

Ai sensi del terzo comma dell'art 120 D.lgs n 42/2004 “... *Gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del consiglio comunale...*” . La necessità di una delibera di individuazione dell'ambito soggetto a trasformazione era già prevista dall'art 17, comma 59, quinto periodo, l n 127/1997 il quale prescriveva che “*le aree interessate dall'intervento di trasformazione devono essere individuate con delibera del consiglio comunale*”. L'art 120 D.lgs n 42/2004 riproduce sostanzialmente il dettato normativo dell'art 17, comma 59 l n. 127/1997 con la sola sostituzione del termine “aree” con “immobili”. Il nuovo riferimento ad “immobili”, introdotto con la l n 166/2002, potendosi intendersi applicabile sia a terreni che a fabbricati, al contrario del precedente “aree”, è stato considerato suscettibile di consentire una più ampia interpretazione del concetto di trasformazione urbana³⁴² . Gli interventi di trasformazione previsti non si limitano al recupero del degrado ma possono riguardare anche la ridefinizione di alcune funzioni tradizionalmente carenti in Italia (Parchi, impianti sportivi, ecc) oppure alla riduzione della monofunzionalità residenziale e al degrado sociale ed emarginazione spesso nelle aree periferiche urbane.³⁴³

³⁴² VITALE C, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, cit, 608. In tal senso PAGLIARI G, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 92 il quale ritiene che la trasformazione urbana possa riguardare ogni attività urbanistico- edilizio.

³⁴³ C.f.r. MONEA P, IORIO E, GIMIGLIANO D, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, Matelica, 2005,45. La circolare del Ministero dei LL P.P del 2000 ha individuato delle aree maggiormente suscettibili di interventi di trasformazione urbana nelle seguenti tipologie:

a) aree comprese tra il centro storico comunemente inteso e l'espansione post bellica; b) ambiti di edilizia intensiva del dopoguerra , in cui la scarsa qualità edilizia si associa con una insufficienza di servizi collettivi ; c) quartieri di edilizia residenziale pubblica ; d) gli insediamenti di edilizia illegale , assimilabili nella insufficienza delle dotazioni infrastrutturali ai quartieri di cui al punto b. la circolare indica poi due tipologie di azioni particolarmente efficaci ai fini della trasformazione urbana: a) interventi di particolare complessità e valore economico, per i quali l'amministrazione pubblica

In mancanza di un espresso riferimento normativo ci si è posti il problema del rapporto tra delibera di individuazione delle aree di trasformazione e costituzione della S.T.U. In particolare ci si è chiesti se la delibera di individuazione degli immobili debba necessariamente precedere la costituzione della società. Chi ha ritenuto che non via un rapporto di presupposizione necessaria ha fondato tale tesi sul dettato normativo il quale prevede “l’individuazione degli immobili interessati dall’intervento equivale a dichiarazione di pubblica utilità”³⁴⁴. L’orientamento dottrinale contrario ha invece sostenuto la necessità della preventiva determinazione in quanto l’amministrazione comunale può apprezzare correttamente convenienza e rischi della decisione di costituire la società solo se le è già noto quale trasformazione urbana si impegna a realizzare ed è messa in grado di valutare con sufficiente approssimazione anche l’onere finanziario che l’operazione comporta. In sostanza ammettere che si possa addivenire alla costituzione della società antecedentemente alla deliberazione comunale di determinazione dell’ambito in cui ricadrà l’intervento di trasformazione urbana significherebbe costringere i soci privati a partecipare alla procedura ad evidenza pubblica senza conoscere l’oggetto e la dimensione economica dell’operazione.³⁴⁵ Pare preferibile questa ultima tesi in quanto se la società di trasformazione si inquadra nell’ambito dell’amministrazione di risultato, la preliminare determinazione dell’area oggetto di trasformazione costituisce un requisito preliminare alla costituzione della società di trasformazione urbana in quanto necessari per individuare quel risultato a cui la società è preordinata: la fattiva realizzazione dell’intervento di trasformazione urbana in attuazione dello strumento urbanistico comunale.

Costituisce una fase preliminare alla realizzazione della trasformazione urbana anche la progettazione degli interventi da realizzare. Uno degli aspetti caratterizzanti

intende associare alla propria iniziativa partner privati non solo allo scopo di apportare capitali interattivi a quelli pubblici, ma anche per giovare di provate e qualificate esperienze per la gestione economica dell’iniziativa b) azioni di ricomposizione e ricucitura del tessuto urbano contestuali alla realizzazione di opere infrastrutturali complesse anche a sviluppo lineare (ad esempio nuove linee di trasporto o ristrutturazioni di linee esistenti, nuovi impianti viari)

³⁴⁴ DE LUCIA L, *Le società di trasformazione urbana nell’ordinamento italiano (il comma 59 dell’art. 17 della legge 15 maggio 1997 n 127)*, in Riv.giur.edil, 1998, II, 67

³⁴⁵ BERGONZINI G, cit, 143

delle società di trasformazione urbana è proprio costituito dalla valorizzazione dell'apporto progettuale che esse garantiscono. A tale proposito vi è chi, accogliendo l'opinione secondo cui le società di trasformazione urbana concorrerebbero all'esercizio delle conformazione del territorio³⁴⁶, ha sostenuto che l'attività di progettazione delle stesse non debba essere meramente esecutiva di indirizzi già prefissati dall'ente locale, ma debba spingersi fino a suggerire all'ente locale criteri generali, obiettivi da realizzare e varianti agli strumenti urbanistici, eventualmente necessarie per la realizzazione dell'intervento.

5.4.1.LA COMPOSIZIONE SOCIETARIA DELLA S.T.U.

L'art. 120 – 1 comma T.U Enti locali indica la composizione societaria delle società di trasformazione urbana prevedendo che “ *Le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. A tal fine le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica*”. Sono quindi legittimati ad essere soci promotori i comuni e le città metropolitane. Possono costituire le società di trasformazione urbana sia comuni singoli che associati anche non contermini³⁴⁷. Le regioni e le province non sono soggetti necessari per la costituzione della S.T.U in

³⁴⁶ DUGATO M., cit, 541ss. L'autore ritiene che le s.t.u possano divenire lo strumento organizzativo indiretto dell'amministrazione nella determinazione del nuovo migliore assetto del territorio. In tale funzione concorrono amministrazione e s.t.u: la prima attraverso le indicazioni generali dei piani e la fissazione degli obiettivi; la seconda attraverso la predisposizione dei progetti esecutivi d'intervento e, prima ancora, attraverso i suggerimenti all'ente delle varianti e degli interventi provvedimentali necessari per consentire il raggiungimento degli obiettivi. La lettura che considera le s.t.u come semplici “uffici tecnici di trasformazione” risulta oltremodo riduttiva e pertanto deve ritenersi che si tratti di soggetti che possono partecipare alla funzione pubblica, degli strumenti indiretti per la gestione dei processi di conformazione.

³⁴⁷ BERGONZINI G, cit, 126ss

quanto l'art. 120 T.U. Enti locali contempla la sola possibilità della loro partecipazione (...*anche con la partecipazione di regioni e province*). Un problema dibattuto in dottrina consiste nella possibilità di partecipazione di altri enti pubblici le cui finalità istituzionali possano trarre vantaggio dalla realizzazione dell'intervento di trasformazione per cui viene costituita la società. Parte della dottrina, in base al noto principio "*ubi voluit dixit*" nel silenzio della legge ha ritenuto che non possano partecipare alla S.T.U. altri soggetti pubblici³⁴⁸ salvo affrontare il procedimento ad evidenza pubblica, agendo *iure privatorum*. Pare una lettura irragionevolmente riduttiva in quanto non vi sono contro indicazioni di sorta nel consentire la partecipazione ad altri enti che operino nel territorio interessato dall'intervento di trasformazione urbana e garantiscano un migliore resa dell'intervento di trasformazione urbana. Mi riferisco ad esempio agli enti gestori di aree protette o a consorzi industriali che possono avere competenze tecniche e strutture che possono favorire la fattiva realizzazione dell'intervento. Si tratterebbe poi di una interpretazione che non collima con un diffuso favore per l'associazionismo tra enti locali che caratterizza il Testo unico enti locali oltre che con le disposizioni in materia di società di servizi che contemplano la possibilità di partecipare alle stesse a soggetti pubblici e privati. Pertanto in mancanza di un disposto normativo al riguardo si ritiene applicabile tale ultima normativa che contempla una ampia possibilità di partecipazione dei privati alle società per la gestione dei servizi locali. Pare in sostanza condivisibile l'opinione di chi ha interpretato il dettato legislativo nel senso in cui il legislatore abbia voluto riconoscere un ruolo di preminenza a regione e provincia in virtù dei poteri loro attribuiti in materia urbanistica e di governo del territorio e dell'ambiente, dispensando il comune di dover motivare l'estensione a tali enti territoriali della compagine sociale ma non escludendo l'inclusione di altri enti pubblici, in tal caso motivando adeguatamente tale inclusione.³⁴⁹

³⁴⁸ BERGONZINI G, cit, 128

³⁴⁹ Cfr DUGATO M, cit, 591, In tal senso T.A.R. Veneto, Sezione I, 9 dicembre 2004, n. 4280
secondo cui
non vale a negare la qualità di s.t.u. il fatto che la compagine sociale ricomprenda soggetti pubblici diversi da quelli indicati dall'art. 120, posto che l'indicazione dei soggetti pubblici menzionati nella norma (comuni, province, regione e città metropolitane) si riferisce ai soli promotori della s.t.u. e non

Sono poi sorti dubbi in merito alla necessità della partecipazione di soci privati nella società. In particolare l'art 120, 1 comma T.U. Enti locali disponendo che “*A tal fine le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica.*” può essere inteso in maniera discordante: le parole “ in ogni caso ” oltre che nel senso di “in ogni caso di costituzione di società di trasformazione urbana” possono anche essere infatti intese nel senso di “in ogni ipotesi di costituzione di società di trasformazione urbana in cui sia prevista la presenza di privati”³⁵⁰. Se il fine delle società di trasformazione urbana è quello di dare attuazione ad interventi di trasformazione urbana conformi al piano regolatore non pare che sussistano contro indicazioni a società di trasformazione urbana interamente pubbliche ma pare una esperienza difficile a verificarsi nella prassi proprio in quanto le dimensioni dell'intervento e la fase della commercializzazione delle aree richiedono normalmente l'intervento non solo del capitale privato ma anche di adeguate professionalità tecniche spesso non in possesso dell'amministrazione.

5.4.2.LA SCELTA DEL SOCIO PRIVATO

L'art. 120 non indica in alcun modo i caratteri dei soggetti privati che possono partecipare alla società di trasformazione urbana prevedendo soltanto che questi debbano essere scelti attraverso una procedura ad evidenza pubblica. Sul punto la

ai soci che eventualmente vi aderiscano e che certamente possono essere - e di norma sono - altri e diversi soggetti, pubblici o privati. Il giudice amministrativo ritiene infatti che non si deve confondere l'ambito di operatività assegnato alla società di trasformazione urbana (che può variare in funzione della composizione societaria della s.t.u. e delle eventuali modifiche che vengano apportate nel tempo alla medesima), con quello dell'individuazione dell'intervento specifico, che si attua con la delibera prevista dall'art. 120 del d. lgs. 267/2000.

³⁵⁰ C.f.r BERGONZINI G, cit, 138-139. A favore della natura necessariamente pubblico-privata VASTA S, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, cit, 544 secondo cui le società individuate dall'art. 120 T.U Enti locali si configurano come società miste , con apporto e partecipazione necessariamente pubblico-privata.

dottrina ha ritenuto applicabile il D.P.R n 533 del 1996³⁵¹ recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti locali. L' ampia formulazione legislativa (procedure ad evidenza pubblica) lascia un notevole margine di discrezionalità all' ente locale nell' utilizzo di diverse procedure valutative in considerazione del risultato che si vuole raggiungere con la costituzione della società che può concernere la necessità dell'apporto finanziario, dell'imprenditoria edile, della progettazione. Il comune infatti può ricercare a seconda dei casi sia soci professionali (costruttori, progettisti, soggetti qualificati nel project financin) che soci finanziatori (fondazioni bancarie e quant'altro) . Sono sorti dei dubbi in merito alla necessità di esperire la procedura concorrenziale nel caso riguardi i proprietari delle aree oggetto dell'intervento di trasformazione urbana che vogliono entrare nella compagine societarie mediante il conferimento delle aree di loro proprietà³⁵². In tale ipotesi la circolare del ministero LL.pp dell'11 dicembre 2000³⁵³ ha previsto che non si applichi la procedura ad evidenza pubblica. Tale esclusione è stata però ritenuta illegittima dalla giustizia amministrativa in quanto in contrasto con l'art. 120 D.lgs n 267/2000 che impone che “gli azionisti privati della società...siano scelti attraverso

³⁵¹ Cfr DUGATO M, cit, 594-595. L'autore ritiene che vi siano due vie per affermare l'applicazione del D.P.R n 533 anche alla società di trasformazione urbana. La prima è quella di affermare che, l'ormai imponente complesso normativo che ha ad oggetto le società degli enti locali, porta a dover ritenere che esiste un *genus* unico di società, di cui le società per la gestione dei servizi pubblici, maggioritarie e minoritarie, e le società di trasformazione urbana non sono altro che una *species*. La seconda via si fonda sul principio di autolimitazione che regola l'attività contrattuale degli enti pubblici e che consente di sostituire le procedure nazionali di gara con quelle comunitarie più rigorose. Per questa via si potrebbe applicare il D.P.R n 533 in quanto espressamente ricalcato sulla disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi , più rigorosa di quella nazionale.

³⁵² URBANI P, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit, 633. In questo senso anche VASTA S, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, cit, 544 e DUGATO M, cit, 592-593. In senso contrario BRUCOLI F.A, *Le società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/1997 (art 17, comma 9)* , cit, 241 e BREGANZE M, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 172

³⁵³ La circolare chiarisce che sebbene la trattativa privata sia una forma di scelta da ritenersi eccezionale l'amministrazione comunale può utilizzarla a favore dei proprietari delle aree interessate tutte le volte in cui dimostri che sia necessaria per la riuscita dell'operazione e non sono verosimilmente individuabili delle valide alternative

procedure ad evidenza pubblica” , introducendo così una deroga all’obbligo dell’evidenza pubblica , *praeter legem* o anzi *contra legem*³⁵⁴.

La soluzione migliore per dirimere tale contrasto pare quella avanzata da chi ha proposto l’individuazione di legittimi meccanismi premianti a favore dei soggetti che, pur partecipando alla procedura di selezione con evidenza pubblica, possano vantare la proprietà di immobili “caratteristici” per il raggiungimento degli obiettivi societari e si impegnino al loro conferimento nella società di trasformazione urbana³⁵⁵.

Il legislatore non ha previsto delle quote minime o massime alle partecipazioni pubbliche e private pertanto la società può essere costituita con una maggioranza pubblica oppure né può essere lasciato il governo ai soci privati³⁵⁶. La scelta tra le due opzioni deve essere conforme alle finalità che il comune ha inteso affidare. La maggioranza pubblica sarà così indispensabile nel caso in cui alla società siano affidati compiti vicini alla funzione. Non sarà invece necessaria in tutti i casi in cui l’attività delle società sia immaginata prevalentemente come attività di impresa.

La mancanza di un limite minimo al capitale pubblico pare irragionevole in quanto non collima con la funzione delle società di trasformazione urbana come strumento forte di attuazione del piano urbanistico generale. E’ evidente che con un capitale privato nettamente maggioritario è molto difficile che il comune mantenga quel ruolo di preminenza nell’attuazione dello strumento urbanistico che si voleva incentivare attraverso la istituzione delle società di trasformazione urbana. Il rischio è quello di una preponderanza del capitale privato e di pericolose commistioni nella funzione di conformazione del territorio a vantaggio di pochi.

Da ultimo occorre rilevare che ai sensi dell’art. 120, quarto comma D.lgs n 267/2000 *“I rapporti tra gli enti locali azionisti e la società per azioni di trasformazione urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di*

³⁵⁴ T.A.R Umbria , sent. n 987 del 17 dicembre 2003.

³⁵⁵ Cfr MONEA P, IORIO E, GIMIGLIANO D, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, Matelica, 2005,41

³⁵⁶ VASTA S, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, cit, 544 ritiene che possa ipotizzarsi anche il caso di una composizione societaria a maggioranza pubblica, al momento della sua istituzione, per transitare a una composizione privata in una seconda fase.

nullità, gli obblighi e i diritti delle parti”. La dottrina ha ritenuto che tale convenzione abbia natura obbligatoria dato il collegamento funzionale della Società con l’amministrazione e la conseguente necessità di quest’ultima di assicurare la compatibilità dell’agire agli scopi dell’ente pubblico.³⁵⁷ È stato poi evidenziato che, sebbene non vengano date indicazioni al riguardo da parte del legislatore si debba ritenere che i contenuti di tale convenzione, non indicati nel disposto normativo, debbano essere deliberati in un momento precedente alla scelta de soci privati in modo che abbiano cognizione di tale convenzione prima di richiedere di partecipare alla gara ad evidenza pubblica³⁵⁸. La finalità della presente disposizione è costituita dall’esigenza di rendere neutro o indifferente l’assetto societario (e, cioè, in particolare il ruolo di azionista di minoranza eventualmente rivestito dagli enti locali) rispetto allo svolgimento dell’attività propria della s.t.u. In sostanza si è voluto evitare che il principio del dominio della maggioranza, proprio della disciplina delle società per azioni, potesse consentire , in qualche modo, una deviazione dall’oggetto sociale o un suo perseguimento non perfettamente coerente

³⁵⁷ BRUCOLI F.A, *Le società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/1997 (art 17, comma 9) , cit, 244*

³⁵⁸ BRUCOLI F.A, *Le società di trasformazione urbana come previste nella legge 127/1997 (art 17, comma 9) , cit, 244*

5.5. IL PROCEDIMENTO DI TRASFORMAZIONE URBANA: LA FASE OPERATIVA

Nell'ambito del risultato di trasformazione urbana si realizzano diverse attività funzionali al suo raggiungimento: progettazione dell'intervento, individuazione delle aree, costituzione della società di trasformazione urbana, acquisizione delle aree, trasformazione materiale e commercializzazione.

In merito all'interpretazione di tali attività si è aperto in dottrina un vivace dibattito sia in merito al loro contenuto sia con riguardo alla loro tassatività. Ci si è chiesti se le società di trasformazione urbana debbano compiere necessariamente tutte le attività oppure soltanto lo possano, essendo loro facoltà, sceglierne solo alcune. Se inoltre l'ente locale possa affidare alle S.T.U altri compiti oltre a quelli codificati dal legislatore.

La risposta a tali quesiti deve essere coerente alla impostazione secondo cui le società di trasformazione urbana debbano essere concepite nell'ambito dell'amministrazione di risultato, quali enti funzionali al raggiungimento di un risultato avente ad oggetto l'intervento di trasformazione urbana. Le attività compiute dalla S.T.U sono giustificate nella parte in cui sono funzionali al risultato di trasformazione urbana prefissato. In vista di tale risultato possono giustificarsi il compimento di alcune attività piuttosto che tutte quelle previste e anche di attività ulteriori.

Nell'ambito di tali attività si può distinguere tra una fase preliminare, costituita dalla progettazione, dalla individuazione delle aree e la costituzione della società, su cui ci siamo già soffermati. ed una fase operativa che invece è costituita dalla acquisizione delle aree, la trasformazione materiale e la commercializzazione.

5.5.1.L'ACQUISIZIONE DELLE AREE

Ai sensi dell'art. 120, comma 2, T.U.E.L il soggetto attuatore dell'intervento deve preventivamente acquisire le aree soggette all'intervento mentre gli immobili di

proprietà degli Enti locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla Società anche a titolo di concessione. Riguardo a tale ultima ipotesi è stato rilevato che tale fattispecie concerne solo ed esclusivamente quei beni pubblici che pur non potendo essere sottratti alla loro destinazione o alla loro appartenenza ad un ente locale, devono essere temporaneamente ceduti nella disponibilità del soggetto attuatore, in modo da acconsentire il buon esito dell'operazione (beni demaniali e del patrimonio indisponibile)³⁵⁹.

L'art 120 2 comma T.U.E.L prevede che l'acquisizione delle aree possa avvenire consensualmente o tramite il ricorso a procedure espropriative. L'acquisizione deve intendersi come acquisto della proprietà delle aree da parte delle società di trasformazione urbana. Si tratta di uno dei procedimenti più delicati dell'operazione di trasformazione urbana sotto il profilo della azione fondiaria.³⁶⁰

La procedura consensuale viene ricondotta al caso della cessione volontaria escludendo che le S.T.U possano agire come un normale acquirente secondo le ordinarie regole del mercato. Tale interpretazione ha un riscontro normativo nel rinvio contenuto nella circolare del ministero LL. PP ai criteri di cui all'art 5 bis del D.l n 333/1992 che si riferisce alla cessione bonaria cioè ad una ipotesi di accordo pubblico-privato che si inserisce nell'ambito di un procedimento espropriativo³⁶¹.

³⁵⁹ MONEA P, IORIO E, GIMIGLIANO D, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, cit, 54

³⁶⁰ DUGATO M, cit, 549. L'autore rileva che l'acquisizione delle aree non è sempre necessaria e tanto meno opportuna in quanto in alcuni casi il trasferimento della proprietà può costituire un mezzo eccessivo ed anche dannoso in considerazione della destinazione dell'intervento. Vi sono delle oggettive difficoltà nel considerare il termine acquisizione in senso atecnico come acquisto della disponibilità e non della proprietà delle aree in quanto l'effetto della deliberazione del consiglio comunale di dichiarazione di pubblica utilità anche delle aree non interessate da opere pubbliche costituisce un limite insuperabile nel consentire una tale interpretazione.

³⁶¹ In tal senso URBANI P., *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit, 631 e DE MARZO, *Le società di trasformazione urbana*, cit 858, In senso contrario MONEA P, IORIO E, GIMIGLIANO D, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, cit, 54 secondo cui l'acquisizione consensuale si pone in netta alternativa all'esproprio e pertanto la determinazione dl prezzo è lasciata alla libera contrattazione delle parti. Secondo questa prospettiva anche PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 96 il quale dà principalmente rilievo alla formulazione letterale della norma. In questo senso anche BERGONZIINI

Ai sensi dell'art. 120, terzo comma, T.U.E.L. “*Gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del consiglio comunale. L'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche*”. La dichiarazione di pubblica utilità delle aree individuate con delibera del consiglio comunale presenta dei profili di notevole problematicità.

Le prime problematiche sono sorte con riguardo alla mancanza di un limite temporale entro il quale dar luogo all'intervento di trasformazione oppure far cessare gli effetti del vincolo e quello dell'estensione degli effetti della dichiarazione alle aree non interessate dalla realizzazione di opere pubbliche. In passato la dottrina ha rilevato che qualora alla dichiarazione di pubblica utilità che si produce per la sola determinazione delle aree di intervento non segua effettivamente l'intervento senza che vi sia formale abbandono del progetto di trasformazione si produce un danno evidente ed irrimediabile ai proprietari. La soluzione a tale problema non può ravvisarsi nel fatto che le società di trasformazione urbana dovrebbero essere strumento di concretizzazione di un piano attuativo e pertanto la limitazione

G, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 149; BREGANZE M, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 156; MANZI, *Più tutela con le società di trasformazione urbana*, in Guida al diritto, 1997, n 5,149. DUGATO M, cit, 553ss ritiene che la soluzione più corretta ed opportuna sia quella che riconosce che la legge ha reso ugualmente percorribile la strada procedimentale (che può concludersi tanto con l'accordo quanto con il provvedimento) e la strada contrattuale vera e propria. In tale ultima ipotesi spetta alla società stipulare il contratto di compravendita e non al comune in quanto in caso contrario ai soci privati deriverebbe l'ingiustificato beneficio di avere a disposizione il bene su cui realizzare l'intervento senza partecipare pro quota alle spese di realizzazione. Se poi le società di trasformazione urbana costituiscono uno strumento utile alla trasformazione urbana anche in ragione della loro capacità finanziaria , è logico ritenere che questa utilità si manifesti in primo luogo nella capacità di far fronte agli acquisti direttamente con il capitale privato. L'autore inoltre rileva che nel caso di dichiarazione di pubblica utilità previste dal legislatore tale dichiarazione non segna l'inizio del procedimento amministrativo ma il suo presupposto e quindi non deve per forza considerarsi iniziato il procedimento ablatorio (in part. 557) . La delibera di individuazione delle aree e la connessa dichiarazione di pubblica utilità non è l'inizio del procedimento espropriativo ma comporta la formalizzazione del differente procedimento di trasformazione urbana. In sostanza la dichiarazione di pubblica utilità crea soltanto l condizioni ottimali per lo svolgimento della procedura espropriativa. Ove opportuno del successivo procedimento di espropriazione.

temporale del vincolo è *in re ipsa*, naturale conseguenza della limitata efficacia in ordine agli effetti espropriativi del piano attuativo. Tale argomento non è infatti di per sé decisivo in quanto nulla vieta alla società di trasformazione urbana di essere impiegata per dare effettiva attuazione direttamente al piano regolatore³⁶². Per tale motivo si è ritenuto necessario indicare il limite di efficacia nella deliberazione di individuazione delle aree e di costituzione della società prevedendosi un limite massimo per l'efficacia del vincolo. In tal modo si sarebbe evitato di costituire una espropriazione anomala ed illegittima secondo i noti intendimenti della Corte Costituzionale³⁶³. Tali problematiche paiono ormai superate alla luce dell'art 13 D.P.R N 327/2001 (Testo unico espropri) il quale prevede contenuto ed effetti dell'atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità. Tale disposizione prescrive che se manca l'espressa determinazione del termine di efficacia nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera (quarto comma). L'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la proroga di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni. La proroga può essere disposta, anche d'ufficio, prima della scadenza del termine e per un periodo di tempo che non supera i due anni. (quinto comma). In caso di scadenza del termine senza che si sia provveduto alla proroga e non sia stato

³⁶² In tal senso PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 93 e DUGATO M, cit, 561

³⁶³ Il riferimento è alla sentenza della Corte 120 maggio 1968, n 55 pubblicata in numerose riviste e poi confermata sostanzialmente più di recente con la sentenza della Corte Cost, 20-5-1999, sent. n 179, in Foro it, 1999, I, pag. 1705, con nota di Benini, in Corriere Giur., 1999, pag. 830, con nota di Carbone, Gioia, in Giornale dir. amm., 1999, pag 851, con nota di Mazzarelli, in Urbanistica e appalti, 1999, p. 712, con nota di Liguori, in Giust. Civ., 1999, I, pag 2597, con nota di Stella Richter, in Appalti urbanistica edilizia, 1999, p. 395, con nota di Gisondi, in Riv. amm, 1999, p. 274, con nota di Cacciavillani, in Giur.it, 1999, pag 2155, con nota di De Marzo, in Regioni, 1999, pag. 804, con nota di Civitarese Matteucci, in Riv.it.dir.pubbl.comunitario, 1999, p.873, con nota di Bonatti, in Guida al dir., 1999, fasc 22, pag 133, con nota di Riccio, in Giur. Ambientale, 1999, fasc 13, pag 14, in Gazzetta giur, 1999, fasc 26, p. 44, in Arch.locazioni, 1999, p. 371, in Giust.civ, 1999, I, p. 1913, in Cons Stato, 1999, II, p. 735, in Riv pen., 1999, p. 625, in Riv.giur.edilizia, 1999, I, p. 635)

emanato il decreto di esproprio si determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità. (sesto comma) .

E' stato sostenuto che prima della deliberazione di individuazione delle aree comportante la dichiarazione di pubblica utilità deve essere comunque apposto sulle stesse aree il vincolo preordinato all'esproprio per potere procedere al decreto di esproprio. Tale vincolo, ai sensi dell'art 10 D.p.r 327/2001, viene disposto con il piano urbanistico comunale ³⁶⁴, la variante al piano urbanistico generale³⁶⁵, ed i provvedimenti ad incidenza territoriale (conferenza di servizi, accordo di programma) che comportano, in base alla legislazione vigente, una variante implicita allo strumento urbanistico generale. Pertanto l'individuazione delle aree con deliberazione comunale vale quale dichiarazione di pubblica utilità ma non come presupposto idoneo e sufficiente da solo per procedere all'espropriazione³⁶⁶.

Un altro aspetto problematico è costituito dal disposto normativo il quale prevede che la dichiarazione di pubblica utilità si estende a tutte le aree di intervento, anche a quelle che non sono destinate ad ospitare opere pubbliche. Si è dubitato della legittimità costituzionale di tale norma in quanto il sacrificio imposto ai privati non sarebbe in questa ipotesi, sorretto da ragioni di interesse generale. Vi sono state poi delle obiezioni di merito con riguardo alla opportunità di una tale disposizione che è in controtendenza rispetto alle prospettive di riforma urbanistica che tendono sempre più a limitare l'utilizzo dello strumento espropriativo³⁶⁷. A nostro avviso le ragioni di interesse pubblico che possano affievolire il diritto di proprietà del privato sussistono

³⁶⁴ DONATO ANTONUCCI, *Manuale d diritto urbanistico*, 2004, 304 sostiene che la dizione operata dalla norma di "piano urbanistico generale" sembra non doversi riferire in via esclusiva ad uno strumento di pianificazione comunale, potendo i vincoli, come già visto, risultare imposti anche da altri strumenti, quale il piano territoriale di coordinamento; tuttavia il richiamo fatto dall'art. 9, quinto comma, del D.P.R. n 327/2001 relativamente alle sole determinazioni del Consiglio Comunale, sembra volersi riferire al solo strumento urbanistico comunale

³⁶⁵ La variante può essere anche semplificata divenendo efficace quando, a seguito dell'approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte del Consiglio Comunale che costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico generale, l'organo deputato all'approvazione del P.R.G. non manifesta il proprio dissenso entro 90 giorni dalla ricezione dell'atto.

³⁶⁶ VASTA S, cit, 552. BERGONZINI G, cit, 147.

³⁶⁷ MANTINI P, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 526.

nei limiti in cui l'espropriazione delle aree non oggetto di opere di interesse pubbliche sia ad ogni modo funzionale alla realizzazione del risultato amministrativo prefissato relativo all'attuazione dell'intervento di trasformazione urbana- si deve quindi verificare se l'espropriazione di tali aree sia necessaria e comunque utile a dare attuazione al progetto di trasformazione urbana.³⁶⁸

5.5.2.LA TRASFORMAZIONE MATERIALE

L'art 120, secondo comma, prevede che le società di trasformazione urbana, dopo aver progettato l'intervento ed acquisito le aree, provvedono alla trasformazione e alla commercializzazione delle stesse. Con il termine “trasformazione materiale” si indicano i lavori e le opere volte a realizzare gli obiettivi pianificati negli strumenti urbanistici, nella delibera di costituzione della società, nel contratto sociale, e nella convenzione che regola i rapporti tra ente socio e società³⁶⁹.

In dottrina si è posta la questione della imprescindibilità dell'attività di trasformazione materiale, se la società di trasformazione urbana debba necessariamente svolgere direttamente o indirettamente l'attività di trasformazione materiale o possano limitarsi alla progettazione e direzione lavori. A tale proposito è stato affermato che le società di trasformazione urbana possano limitarsi alla progettazione dell'intervento, frazionando l'area d'intervento, chiarendo la destinazione di ciascuna porzione dell'area e vendendo ai singoli costruttori. A questi ultimi dovrebbero poi costruire le opere secondo le indicazioni progettuali e nel rispetto delle previsioni contenute nell'atto di frazionamento³⁷⁰. In senso contrario si è invece ritenuto che tutte le attività costituenti l'oggetto sociale sono

³⁶⁸ In tale senso DUGATO M, cit, 564 il quale ritiene che costituisca imprescindibile elemento di valutazione della ragionevolezza della trasformazione e della deliberazione di individuazione delle aree l'aspetto quantitativo della distribuzione tra le opere pubbliche o di diretto interesse pubbliche e quelle destinate alle sole esigenze di commercializzazione

³⁶⁹ DUGATO M, cit, 568

³⁷⁰ DE LUCIA, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 81

ugualmente obbligatorie e non derogabili, pena il venir meno della stessa natura della società di trasformazione urbana³⁷¹. Vi è poi chi ha sostenuto che le società costituiscano sempre lo strumento di realizzazione diretto dell'intervento materiale di trasformazione sulla base del tenore letterale della norma di cui all'ex art 17, 59 comma 1 127/1997 ma anche dello spirito della legge³⁷²

La necessità dell'attività deve appurarsi anche in questo caso sulla base del risultato prefissato quale compito della società di trasformazione urbana. Il risultato amministrativo che si vuole raggiungere è quello dell'attuazione di un progetto di trasformazione urbana in attuazione del piano, caratterizzato dalla complessità in ordine ai soggetti coinvolti e alle attività necessarie per la sua fattiva realizzazione. L'attività di trasformazione materiale costituisce un elemento necessario per raggiungere tale risultato che però la società può gestire anche in via indiretta. Tale attività non basta da sola per giustificare l'istituzione della società di trasformazione urbana perché ad essa si devono affiancare altre attività e la necessaria partecipazione di altri soggetti che rendano la trasformazione urbanistica complessa in modo giustificare l'istituzione delle società di trasformazione urbana. E' necessario che alla attività materiale si affianchi quelle di acquisizione, progettazione e commercializzazione. Questo non vuole dire che tutte debbano essere gestite direttamente ma ad ogni modo le società di trasformazione urbana sono chiamate a gestire l'intero ciclo operativo³⁷³. Pare quindi di poter concordare con chi ha affermato che è necessario che la società proceda direttamente ad una parte dell'intervento ed assuma sempre l'intera responsabilità di quest'ultimo³⁷⁴. Non tutte le attività debbono essere gestite direttamente dalla società ma il dominus dell'intera operazione di trasformazione urbana deve sempre essere la società.

Altra questione che si è posta in dottrina concerne i rapporti tra le società di trasformazione urbana e i terzi che gestiscono direttamente opere o servizi per conto della stessa. I relativi contratti devono considerarsi degli appalti e non dei subappalti in quanto le società di trasformazione urbana non costituiscono un appaltatore in

³⁷¹ PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 93

³⁷² DUGATO M, cit, 569-570

³⁷³ BREGANZE, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 571

³⁷⁴ DUGATO M, cit, 571

senso tecnico –giuridico del comune ma rappresentano invece uno strumento organizzativo indiretto dell’ente, a cui è affidato il compito della trasformazione. La loro natura di organismi di diritto pubblico³⁷⁵ comporta poi l’obbligo di rispettare le norme comunitarie in materia di scelta del contraente. L’orientamento giurisprudenziale prevalente era nel senso dell’obbligatorietà , comunque della gara.³⁷⁶

5.5.3.LA COMMERCIALIZZAZIONE DELLE AREE

La commercializzazione delle aree viene interpretata in genere dalla dottrina come cessione a terzi di tutto il territorio oggetto di trasformazione che comporta l’esaurimento dello scopo societario³⁷⁷. Tale fase è quella più strettamente privatistica in quanto rappresenta il ritorno economico della società e dei soci che vi partecipano³⁷⁸. Pare condivisibile l’opinione di chi ha ritenuto che il termine “commercializzazione” non debba essere inteso solo con riguardo alla cessione in proprietà³⁷⁹ ma in senso ampio con riguardo ad ogni opera di sfruttamento

³⁷⁵ In questo senso T.A.R Emilia ROMAGNA, sentenza 23 Settembre 2004 citata in MONEA P, IORIO E, GIMIGLIANO D, *Le società di trasformazione urbana, Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, cit, 56 secondo cui le società di trasformazione urbana rientrano nella più generale categoria degli organismi di diritto pubblico, in quanto svolgono attività di supporto agli Enti Locali nell’attività di attuazione del Piano Regolatore Generale e pertanto soggetti alle norme in materia di appalti

³⁷⁶ Fra le altre T.A.R. Veneto, Sez I, 31 maggio 1995 n 881 in T.A.R, 1995, 3011 citata in FRANCO I, *Le società di trasformazione urbana*, in Nuov.Rass, , 9, 2001 , 1028

³⁷⁷ DUGATO M, cit, 573-574

³⁷⁸ Sul punto URBANI P, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit, 634

³⁷⁹ C.f.r DUGATO M, cit, 576 -577. L’autore rileva al riguardo due aspetti problematici. Il primo concerne il trasferimento di parte del prodotto dalla società all’ente locale costituente. Se non vi sono problemi nell’ipotesi in cui le opere ricadano in terreno demaniale di proprietà quindi del comune , dubbi maggiori sussistono nel caso in cui le opere insistano su terreno , espropriato o acquistato da terzi , che appartiene alla società. In tal caso una vendita dei beni dalla società al comune comporterebbe degli oneri finanziari notevoli (si pensi al pagamento dell’IVA). Pare quindi più praticabile lo scioglimento della società e trasformazione urbana con affidamento dei beni al socio

economico e produttivo.³⁸⁰ Non si possono quindi escludere altre forme di sfruttamento quali l'affitto, la locazione, l'affidamento a terzi, gestione diretta e remunerativa delle opere realizzate anche utilizzate in maniera diversificata. Il legislatore ha voluto istituire uno strumento flessibile che può dare modo di attirare il capitale privato nell'operazione di trasformazione urbana che non sarebbe attuabile senza il concorso del privato non solo finanziario ma anche in termini di apporto progettuale e manageriale.

La commercializzazione costituisce l'ultima attività svolta dalla società di trasformazione urbana perché diversamente opinando si darebbe alla società la possibilità di svolgere una attività che non rientra nel risultato prefissato per cui è stata istituita: l'attuazione dello strumento urbanistico comunale attraverso la realizzazione di un progetto di trasformazione urbana. Pertanto a nostro avviso non è possibile ritenere che le società di trasformazione urbana possa gestire direttamente parte o tutte le aree che sono state oggetto dell'operazione di trasformazione urbana³⁸¹. E' invece possibile che il comune si riservi tale gestione o la affidi ad una società controllata.

pubblico, dal momento che l'assegnazione in proprietà che segue la liquidazione è sottratta ad un onere tributario così rilevante. Il secondo aspetto è invece relativo alla cessione delle aree che la società faccia a terzi. In ordine a tale evenienza si è posta infatti la questione se la società di trasformazione urbana sia sottoposta alle norme sulla contabilità pubblica sui contratti attivi delle amministrazioni. Dato che la qualifica di organismo di diritto pubblico rileva solo in materia di contratti pubblici di appalto l'autore ritiene che non vi siano dei vincoli formali che debbano essere rispettati nella commercializzazione delle aree salvo quelli pattiziamente previsti tra società e comune. In tal senso BERGONZINI G, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 132 ed URBANI P, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit, 634

³⁸⁰ DUGATO M, cit, 573-574

³⁸¹ A favore invece della possibilità per le società di trasformazione urbana di dar corso alla commercializzazione attraverso la gestione diretta o indiretta di parte del risultato DUGATO M. cit, 575, il quale porta quale esempio a sostegno della propria tesi un intervento di trasformazione che abbia dato vita alla realizzazione di complesse strutture portuali destinate ad accogliere tanto imbarcazioni da diporto che navi mercantili. In tale contesto si potrebbe immaginare che parte dell'intervento sia destinato ad essere trasferito in proprietà a privati (parcheggi custoditi o spazi di rimessaggio, eventuali alloggi e foresterie), parte sia ceduto in concessione (i posti barca) ed un'altra parte sia direttamente gestita dalla società (servizi portuali, tanto per barche da diporto che per navi

mercantili; gestione di parti comuni e altro ancora) . In sostanza secondo l'autore se la commercializzazione richiede un'attività continuativa la società potrà vivere ben oltre la trasformazione materiale e vivrà fintanto che l'ente costituente ritenga che detta attività debba essere svolta dalla società.

5.6. LA NATURA GIURIDICA DELLA STU

Le incertezze in merito all'oggetto e alla funzione delle società di trasformazione urbana si riflettono sulla natura giuridica delle stesse società.

Una prima questione che è stata sollevata è quella relativa al rapporto tra le società di trasformazione urbana e le società miste. A tale riguardo occorre rammentare che gli esiti della presente ricerca hanno portato a ritenere che le società di trasformazione urbana rientrano nel *genus* delle società miste pubblico- privato ma se ne differenziano in virtù della loro specialità relativa al risultato che perseguono: l'attuazione di un progetto di trasformazione urbana . Tale carattere ne determina la specialità in quanto tali società non svolgono una attività di beni o servizi ma un'attività complessa che comporta l'esercizio della funzione, del servizio pubblico ma anche attività d'impresa. Per tale motivo non possono essere equiparate alle società di servizi.

Una altra questione su cui si è lungamente dibattuto è quella se le società possano essere incaricate di un solo intervento di trasformazione urbana ovvero se possano divenire organismi permanenti a cui il comune può affidare gli interventi di trasformazione quando se ne presenta la necessità.³⁸²

Chi sostiene la possibilità di "S.T.U omnibus" sottolinea come ne il disposto normativo ne considerazioni più generali possano escludere a priori la possibilità di una S.T-U omnibus composta da enti che si dichiarino interessati a tutte le future trasformazioni urbani e dai privati che (si badi bene in posizione di monopolio)

³⁸² A MANTINI P, cit, 530-531 distingue tra un modello " strutturale" e una concezione "fisiologica" delle società di trasformazione urbana . Il modello strutturale comporta che la S.T.U si inserisce nell'organizzazione pubblicistica in via stabile e permanente non solo per il successo della singola operazione di trasformazione ma per tutte quelle analoghe nel tempo e nello spazio. La concezione " fisiologica" comporta invece che non vi sia una struttura societaria stabile che esercita le funzioni ma le S.T.U assumono la più mutevole fisionomia che, caso per caso , in ragione delle specificità esistenti verranno suggerite dal mercato.

vengano a tal fine scelti una volta per tutte.³⁸³ Tale orientamento dottrinale ha avuto un importante riconoscimento con la sentenza T.A.R. Veneto, Sezione I, 9 dicembre 2004, n. 4280³⁸⁴ con la quale si rileva che la “S.T.U omnibus” risponde pienamente ai principi di economicità ed efficacia che l'attività amministrativa, secondo la legge ed i precetti costituzionali, deve assolutamente rispettare. Secondo il giudice amministrativo sarebbe contrario ai citati principi se si dovesse esperire, ogni volta, il complesso e gravoso procedimento di costituzione di una S.T.U. "ad hoc" per ogni singolo intervento che un comune intendesse realizzare avvalendosi di tale strumento. In sostanza non si deve confondere l'ambito di operatività assegnato alla società di trasformazione urbana (che può variare in funzione della composizione societaria della s.t.u. e delle eventuali modifiche che vengano apportate nel tempo alla medesima), con quello dell'individuazione dell'intervento specifico, che si attua con la delibera prevista dall'art. 120 del d. lgs. 267/2000.

Sono stati però sollevati diversi dubbi in merito alla possibilità di configurare delle società omnibus in particolare con riferimento alla lesione del principio di concorrenza che tale società comporterebbe in quanto le s.t.u che è società di capitali, finalizzata al lucro “ non può essere strumento per creare monopoli o situazioni di privilegio per talune imprese, come avverrebbe qualora la stessa società potesse realizzare più interventi di trasformazione³⁸⁵”

Il problema deve essere analizzato sulla base dell'impostazione che abbiamo sposato secondo cui la società di trasformazione urbana viene istituita per realizzare un risultato che consiste nella realizzazione di un progetto complesso di trasformazione urbana in attuazione dello strumento urbanistico. E' necessario che tale risultato venga prefigurato in quanto in mancanza di ciò viene meno la ratio dell'istituto che è quella di creare uno strumento per l'attuazione celere del piano

³⁸³ In tal senso BERGONZINI G., *Le società di trasformazione urbana*, cit, 173 e MANTINI P, *Le società di trasformazione urbana*,cit, 530

³⁸⁴ La sentenza è consultabile presso il sito www.urbanisticaitaliana.it

³⁸⁵ PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, cit, 92., In senso contrario DUGATO M, cit, 579-580 il quale ritiene che la preoccupazione secondo cui una società di trasformazione urbana possa alterare il mercato deve essere notevolmente ridimensionata quando si consideri che la concorrenza è comunque tutelata sia dalla procedimentalizzazione della scelta dei soci, sia dal regime di attività della società, sia dal termine certo della società

urbanistico. Tale predeterminazione può riguardare la realizzazione di un solo intervento di trasformazione ma anche avere un contenuto più ampio riferito alla programmazione triennale delle opere pubbliche ma non può spingersi a consentire la illimitata realizzazione di interventi di trasformazione urbana che non siano programmati dall'amministrazione comunale al momento della istituzione della S.T.U. In tal modo si evita che vi sia una lesione alla concorrenza e alla stesso tempo non è necessario ripetere le procedure ad evidenza pubblica per ogni intervento di trasformazione urbana.

6. GOVERNO E GOVERNANCE DEL TERRITORIO

SOMMARIO: 1. La nozione di governo del territorio e il problema della determinazione dei suoi principi; 2. Governo del territorio e tutele differenziate; 3. Verso l'integrazione delle "tutele differenziate" nel governo del territorio; 4. La nozione di governance territoriale; 5. Lo strumento della governance territoriale: l'operazione amministrativa; 6. Operazione amministrativa e strumenti di riqualificazione urbana

6.1. NOZIONE DI GOVERNO DEL TERRITORIO E IL PROBLEMA DELLA DETERMINAZIONE DEI SUOI PRINCIPI

In seguito alla riforma del titolo V della Costituzione la materia del “governo del territorio” è stata inserita tra quelle di legislazione concorrente, tra Stato e Regioni (art 117, terzo comma, Cost) mentre non è più indicata la materia urbanistica come oggetto di potestà legislativa concorrente..

Il legislatore costituzionale ha quindi omesso di disporre in merito alla materia urbanistica, non prevedendola né tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, né tra le materie di legislazione concorrente. Su tale omissione si è aperto un vivace dibattito nella dottrina e nella giurisprudenza³⁸⁶. Un importante momento di confronto dottrinale in merito alla nozione di governo del territorio e ai rapporti tra il governo del territorio non solo con l’urbanistica , ma anche con le tutele differenziate, è stato senza dubbio il convegno dell’Associazione italiana di diritto

³⁸⁶ Su tale tematica tra i tanti si segnalano CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, Milano, 2003; MILO G., *Il potere dei governo del territorio, principi ricostruttivi*, Milano 2005; ASSINI N, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova,, 2000; CASINI L, *L’equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, , 2005; AA.VV., *Autonomie locali e governo del territorio, atti del convegno di Catanzaro 14-16 settembre, 1984*, Padova,, 1987; CARTEI G.F (a cura di), *Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, , 2007; GIULIANI B., *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari,, 2006; VESCI M, *Il governo del territorio, Approccio sistemico vitale e strumenti operativi*, Padova, , 2001; BOZZAOTRE M, *Unione Europea e governo del territorio, spunti per una ricerca*, in Riv..Giur..Urb., n. 2-3/2004, 314 ss; SORICELLI G., *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in Riv..Giur..Urb.,n. 4/2004, 488 ss.; LEONARDI R., *l governo del territorio nel “tiro alla fune” delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in Foro Amm., Gennaio 2003,212 ; ASSINI N, TARDELLI T., *Riforma costituzionale e “governo del territorio”* , in Nuov. Rass. legisl. Dottr. Giur., n. 11, 2003, 1253; SANDULLI M.G., *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in Dir. Amm., n. 3, 2003, 507; GUIDETTI M, *Il ruolo delle regioni nel governo del territorio.*, Urb.App, n. 1, 1998, 14 ss.

urbanistico svolto a Pescara il 29-30 novembre 2002.³⁸⁷ Secondo un prima concezione espressa in tale sede l'omissione del legislatore costituzionale testimonierebbe che l'urbanistica costituirebbe oggetto di potestà legislativa esclusiva delle Regioni in virtù della loro competenza residuale, in quanto trattasi di materia non espressamente indicata tra quelle di competenza legislativa esclusiva statale o concorrente: la nozione di "governo del territorio" avrebbe quindi comportato un elemento di novità anche dal punto di vista contenutistico, sicché dal concetto di governo del territorio sarebbero stati esclusi gli ambiti riservati all'urbanistica la quale, non menzionata espressamente, sarebbe rientrata nell'ambito di legislazione residuale esclusiva da parte della Regione. Tale orientamento dottrinale ritiene che con il nuovo disposto costituzionale si sia realizzata una distinzione di massima tra governo del territorio ed urbanistica, riducendo l'urbanistica, nel nuovo contesto, alla disciplina dell'assetto e dello sviluppo dei centri abitati, di competenza esclusiva regionale, in contrapposizione al governo del territorio, inteso come gestione del complesso degli interessi che in parte limitano l'urbanistica così intesa ed in parte se ne differenziano (politica delle infrastrutture, politica dello sviluppo economico, politica agricola, ma anche quella dell'ambiente, che rientrerebbe pertanto nella competenza concorrente, essendo afferente al governo del territorio).³⁸⁸ La distinzione tra urbanistica, oggetto di competenza esclusiva regionale, e governo del territorio, oggetto di potestà legislativa concorrente, è stata sostenuta sulla base di una attenta analisi dei lavori preparatori della riforma costituzionale e riconducendo il governo del territorio all'assetto delle autonomie locali, rispetto al quale spetta allo Stato determinare le funzioni fondamentali³⁸⁹.

³⁸⁷ CIVITARESE MATTEUCCI S, FERRARI E, URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, Milano, , 2003.

³⁸⁸ CERULLI IRELLI V., *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, 499ss

³⁸⁹ Vedi le relazioni di FERRARI E. , PORTALURI P in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, rispettivamente 128 ss e 397 ss.. E. Ferrari distingue tra urbanistica- uso del territorio, oggetto di potestà legislativa residuale regionale ed il governo del territorio, in quanto il secondo "è strettamente legato all'assetto delle autonomie locali.... e

Alcuni autori hanno , invece, ritenuto che nell'espressione "governo del territorio" dovessero comprendersi tanto l'urbanistica quanto l'edilizia in quanto deve intendersi che il governo del territorio altro non sia che l'urbanistica nel suo ormai affermato significato di disciplina avente ad oggetto l'intero territorio, indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione: di conseguenza diritto urbanistico e diritto del governo del territorio dovrebbero ritenersi espressioni del tutto equivalenti ³⁹⁰.

Acuta dottrina³⁹¹ ha invece sostenuto che il termine "governo del territorio" rappresentasse un superamento terminologico e concettuale della tradizionale dicotomia urbanistica-edilizia, ma non costituisse un complesso di attività pubbliche ed oggetti del tutto differenti da quelli precedenti, quanto una nuova materia che li comprendesse tutti, superandoli ed affiancandoli ad alcuni ambiti di forte impatto territoriale, tradizionalmente compresi in altre discipline di settore.

Il legislatore costituzionale, con la nozione di governo del territorio, avrebbe preso atto di " *tutto l'ordinamento pregresso così come risultava anche dagli apporti dottrinali e giurisprudenziali e dalla loro capacità di colmare ermeneuticamente la*

pertanto.... *esso non è stato affidato alla competenza legislativa generale della regione, ma in materia si è voluto prevedere una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regione.*"; in questo quadro " *la previsione di una potestà legislativa concorrente per il governo del territorio si salda a quella di una potestà legislativa esclusiva (statale) in tema di "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane"*"; Portaluri P. basa invece le proprie asserzioni su una attenta analisi dei lavori preparatori, giungendo alle medesime conclusioni in relazione alla potestà legislativa esclusiva delle regioni in materia urbanistica.

³⁹⁰ STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006., 5,

Per una analisi delle diverse impostazioni dottrinali volte a ridimensionare il significato della riforma costituzionale e a sostenere la coincidenza tra materia urbanistica e il governo del territorio vedi TULUMELLO G., *Sulla pretesa estensione degli effetti della concessione edilizia in sanatoria ai reati paesaggistico-ambientali: spunti per una riflessione sui limiti della nozione giuridica di urbanistica e sui suoi riflessi in materia di tutela penale del territorio*, in *Giu.it* , 2002, 19

³⁹¹ URBANI P., *Governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, 183ss; URBANI P., *Il governo del territorio nel titolo V della Costituzione* in *Riv.Giur. Urb.*, 2003, 50

distanza tra la realtà e le norme”: il termine “governo del territorio” sarebbe la risultante di un mutato contesto costituito da : a) la diversa funzione assunta dagli enti locali territoriali., anche a seguito del nuovo sistema di legittimazione elettorale ; b) la diversa declinazione dei poteri amministrativi più inclini al sistema della “*soft regulation*” che all’unilateralità del comando pianificatorio; c) la necessità di assicurare il risultato delle scelte pianificatorie in luogo della fissazione delle prescrizioni urbanistiche; d) la forte considerazione del privato come soggetto attivo e non passivo in grado di svolgere un ruolo pianificatorio; e) l’applicazione anche all’urbanistica del principio di giustizia distributiva propria di altri settori della vita sociale ed economica mediante la così detta “*perequazione urbanistica*”, basata sulla previsione di modalità pianificatorie che consentano a tutti di partecipare nella medesima maniera ai vantaggi e agli oneri derivanti dalla pianificazione urbanistica; f) la marginalizzazione dell’istituto espropriativo ed il ricorso a moduli negoziali; g) l’introduzione nell’ordinamento dei principi di concorrenza ed evidenza pubblica mediante l’obbligo di rispettare la disciplina comunitaria in materia di appalti nel caso di opere di urbanizzazione la cui esecuzione sia a carico del privato; h) l’avvento di una “*urbanistica relazionale*” la cui attuazione è basata essenzialmente sulle “*relazioni contrattuali*” che s’instaurano con i destinatari delle prescrizioni urbanistiche ove l’amministrazione si limita a svolgere una funzione di arbitro rispetto alla realizzazione delle scelte pianificatorie; i) la previsione, infine, che l’analiticità delle disposizioni urbanistiche, se comprovata dal Consiglio comunale, possa costituire titolo per incidere sulla funzione di controllo dell’attività edilizia da parte dell’amministrazione: ci si riferisce al possibile ricorso alla D.I.A in luogo del provvedimento abilitativo concessorio in caso di edilizia di nuova costruzione (art 1, comma 6, l n 443/2001).³⁹²

Il giudice costituzionale ha accolto una concezione ampia della materia del governo del territorio. La sentenza n 303 del 1 ottobre 2003, con la quale la Consulta è stata investita di numerose questioni di legittimità costituzionale in materia di

³⁹²URBANI P, *Governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, 183ss; URBANI P., *Il governo del territorio nel titolo V della Costituzione*, cit, 50

infrastrutture, ha costituito l'occasione per stabilire che la materia urbanistica rientra nella nozione di "governo del territorio" chiarendo che "... la parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117. ma 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". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto".

La giurisprudenza costituzionale ha poi ribadito tale concezione estesa di governo del territorio, quando, investita di una questione di legittimità costituzionale in tema di condono edilizio, con la sentenza n. 196/2004, ha affermato che l'espressione "governo del territorio" rappresenta un'area più vasta rispetto all'urbanistica e all'edilizia, poiché "*ricomprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla realizzazione di impianti e attività*" e quindi anche alla disciplina di tutti gli usi ammissibili del territorio e degli interessi ad esso correlati.³⁹³ A tale riguardo la dottrina ha ritenuto che tale ampia nozione attegga il governo del territorio a materia – funzione i cui elementi fondamentali, ossia la materia o l'ambito di intervento e il "fine" sono rappresentati, rispettivamente, dall'uso del territorio e dall'ordinato assetto di quest'ultimo³⁹⁴. Il governo del territorio farebbe quindi riferimento più che ad una materia ad un ruolo funzionale, di per sé a carattere orizzontale, che racchiude e supera la precedente frammentazione di materie.

Un interessante sviluppo della considerazione del governo del territorio come materia-funzione è stato proposto da chi lo ha considerato³⁹⁵ come un "*fascio di funzioni*" costituite non solo da quelle propriamente urbanistiche ma anche da nuove

³⁹³ MANDARANO A. .cit, in MANDARANO A, *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, .cit, 10

³⁹⁴ CASINI L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, , 2005, 8

³⁹⁵ AMOROSINO S, *Il governo dei sistemi territoriali, Il nuovo diritto urbanistico*, Milano, 2008, 8

che non hanno un nomen specifico e sovente non si integrano con l'urbanistica tradizionale. Tale contributo dottrinale muove dalla recente evoluzione del comune, che ha portato a configurarlo come comune-sistema, quale soggetto primario della promozione del sistema locale attraverso l'organizzazione attiva del proprio territorio per renderlo attrattivo. della Tale "fascio di funzioni" è costituito dall'insieme delle attività aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio , volte alla promozione del sistema locale o_a scala più ampia_ di quello regionale. Nel governo del territorio rientrano quindi oltre l'urbanistica, tutti gli altri interventi ed interessi differenziati ad incidenza territoriale, eccezion fatta, in particolare, per quelli che sono riservati alla legislazione statale: tutela dell'ambiente, e dell'ecosistema e dei beni culturali e del paesaggio. Il governo del territorio è una "funzione di funzioni"³⁹⁶ che vanno poste in rete sul territorio locale, per fare sistema: l'organizzazione del territorio ordinata alla promozione dello sviluppo del sistema locale.

Se non risulta ancora pervenuto a conclusioni certe il dibattito in merito alla nozione di governo dl territorio, non vi sono invece dubbi sulla natura concorrente della potestà legislativa in materia, caratterizzata quindi dal concorso tra Stato e Regione³⁹⁷, l'uno deputato a fissare i principi fondamentali della materia mediante c.d leggi quadro, l'altro a darvi attuazione mediante l'emanazione della disciplina sostanziale.

In ordine alla materia del governo del territorio attenta dottrina³⁹⁸ ha così distinto le competenze tra Stato e Regioni: a) alle regioni ad autonomia speciale i relativi statuti riconoscono competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica: tale potestà può svolgersi , comunque, nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, 1 comma, Cost); b) alle regioni a statuto ordinario il nuovo terzo comma

³⁹⁶ AMOROSINO S, *Il governo dei sistemi territoriali, Il nuovo diritto urbanistico*, Milano, 2008, 7

³⁹⁷ In ordine alla potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio vedi LEONARDI R., *Il governo del territorio nel "tiro alla fune" delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali*, in *Foro .Amm. - T.A.R.* , vol II, gennaio 2003, .212

³⁹⁸ Vedi FIALE A., *Diritto Urbanistico*, Simone, 2002 citato in ASSINI N. e TARDELLI T, *Riforma costituzionale e governo del territorio*; in *Nuov.Rass. Dott e Giur.*, n 11, 2003, 1262.

attribuisce potestà legislativa concorrente in materia di “governo del territorio” nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti da leggi statali.

Il problema principale in tale riparto è costituito dal fatto che il legislatore nazionale non ha provveduto a determinare i principi fondamentali di tale materia che dovrebbero vincolare la potestà normativa di dettaglio delle Regioni; tali principi non sono desumibili integralmente dalla legge urbanistica, di oltre sessanta anni fa, dato il radicale mutamento della situazione economico- sociale. Si deve poi considerare l'entrata in vigore di una normativa urbanistica regionale che, in mancanza di una disciplina quadro statale, ha svolto una funzione di supplenza nel codificare istituti ormai affermati nella prassi³⁹⁹. Un utile contributo alla sistemazione di tali principi è stato inoltre attuato dalla dottrina⁴⁰⁰ ma la determinazione dei principi in materia di governo del territorio è un problema ancora aperto.

³⁹⁹Basti pensare alla cosiddetta “perequazione urbanistica” che comporta l'utilizzo di tecniche pianificatorie che realizzano l'equità nella distribuzione dei vantaggi economici e di oneri a carico dei proprietari nei processi di pianificazione territoriale

⁴⁰⁰ URBANI P, cit. , in (a cura di) CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P., *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, 190 ss. . L'autore ha identificato i seguenti principi in materia di governo del territorio: a) principi della pianificazione in virtù del quale ogni trasformazione territoriale deve rispettare le previsioni contenute in uno strumento di pianificazione; b) lo stretto legame tra infrastrutture e servizi; c) la ricerca della consensualità nella determinazione degli assetti territoriali; d) i principi della cooperazione tra i diversi poteri pubblici preposti alla cura di interessi differenziati nella determinazione e gestione degli assetti territoriali; e) i principi della perequazione, ossia la ricerca di una maggiore equità nella distribuzione dei vantaggi economici e di oneri a carico dei proprietari nei processi di pianificazione territoriale; l'autore inoltre considera l'edilizia come sub-materia del governo del territorio individuando come principi di tale sub-materia la normativa tecnica, il collaudo, l'agibilità delle opere, la sicurezza degli impianti il risparmio energetico

6.2. GOVERNO DEL TERRITORIO E TUTELE DIFFERENZIATE

Dopo aver delineato l'evoluzione normativa che ha portato dalla nozione di urbanistica a quella di governo del territorio, indicando le principali interpretazioni di tale concetto, è possibile entrare nel merito della questione relativa ai rapporti tra governo del territorio ed ambiente, per poi affrontare il problema, strettamente connesso con il primo, del rapporto governo del territorio-paesaggio.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, l'art 117, comma 2, lett. s , demanda alla potestà legislativa esclusiva dello Stato “la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, mentre il terzo comma del medesimo art. 117 menziona, tra le materie di potestà legislativa ripartita, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché il governo del territorio.

Una prima questione preliminare da analizzare è costituita dal fatto che il nuovo dettato costituzionale ha aperto due diverse questioni interpretative: la prima in merito alla considerazione dell'ambiente, quale materia o valore, la seconda in relazione al riparto costituzionale di competenze in materia di paesaggio, materia quest'ultima non menzionata dal legislatore costituzionale.

La riforma costituzionale, modificando l'art. 117 della Carta costituzionale, ha attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato la «materia» tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (comma 2, lett. s), mentre ha affidato espressamente alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni una serie di materie che presentano necessariamente forti profili di connessione con la tutela degli equilibri ecologici, tra cui il governo del territorio: ci si è quindi posti il problema se la qualificazione della tutela dell'ambiente come «materia» e la ripartizione per campi materiali introdotta dal legislatore di revisione costituzionale possono conciliarsi con il riconoscimento

all'ambiente della natura giuridica di “valore costituzionale” che pareva dominante⁴⁰¹, oppure dovesse necessariamente prevalere una delle due qualificazioni sull'altra.

A tale proposito autorevole dottrina ha sottolineato come la tesi che nega la configurabilità di una concezione unitaria di ambiente⁴⁰² debba essere riconsiderata alla luce della novellata norma costituzionale che fa espressamente riferimento alla tutela dell'ambiente, attribuendole alterità ed autonomia rispetto alla altre nozioni tra cui il governo del territorio; si è così sostenuta la possibilità di ritagliare una materia relativa alla tutela ambientale con riguardo a tutti i comportamenti dovuti in virtù di un comune dovere di “solidarietà ambientale”⁴⁰³.

⁴⁰¹ Dopo la riforma costituzionale del 2001 la Corte Costituzionale ha ribadito la considerazione dell'ambiente come valore nelle sentenze nn. 407 e 536 /2002, n. 96 e 222 /2003, n. 259/ 2004, 214 /2005, 182/ 2006.

A tale proposito CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, in <http://www.federalismi.it> ha osservato che nelle pronunce più recenti, dove la rilevanza costituzionale della tutela dell'ambiente come valore fondamentale dell'ordinamento viene richiamata come dato ormai quasi scontato, “la Corte mostra di aver maturato una concezione pienamente corretta e moderna dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica, abbandonando definitivamente le logiche tradizionali della ricostruzione della rilevanza dell'ambiente in termini di situazioni giuridiche soggettive e ancorando, invece, la pluralità degli interessi connessi con gli equilibri ambientali al tessuto dei valori che contraddistinguono l'assetto costituzionale.

⁴⁰² Già in passato GIANNINI M.S., *Ambiente, saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in Riv.trim.dir.p pubbl., 1973,15ss, operando una fortunata distinzione della materia ambientale, aveva implicitamente escluso la possibilità di codificare una nozione unitaria di bene ambientale, considerandolo come nozione “relazionale”, sotto il profilo giuridico, individuandone tre diverse accezioni: la prima con riferimento alle normative che apprezzano l'ambiente come paesaggio, cioè quale bene pubblico direttamente funzionale al valore naturalistico; la seconda come oggetto dell'inquinamento, cioè della difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; la terza come oggetto dell'assetto e della pianificazione del territorio.

⁴⁰³ FRACCHIA F., *Governo del territorio ed ambiente* in *L'Ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, cit.,45 ss.. e CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, cit. ,224ss

Tale dottrina ritiene che la distinzione tra le materie della tutela ambientale e del governo del territorio debba realizzarsi attraverso l'analisi di alcuni indicatori della sussistenza di tale dovere di solidarietà ambientale; un indice utilizzabile potrebbe essere costituito dalla rilevanza spaziale degli interventi e dei comportamenti che, in caso di tutela dell'ambiente, non necessariamente investono un'intera

Alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale sembrano in linea con l'orientamento che ravvisa nell'ambiente una materia in senso tecnico avente ad oggetto un bene unitario.

La sent. n. 104/2008⁴⁰⁴ pare infatti tornare sul principio dell'ambiente-valore, nella parte in cui si afferma che “non può certo dirsi... che *«la materia ambiente non sarebbe una materia in senso tecnico»* poiché, “*al contrario, l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale*”; nella successiva sent. 105/2008⁴⁰⁵ –significativamente decisa nella stessa camera di consiglio e redatta dal medesimo relatore – la Corte poi afferma l'attitudine di boschi e foreste di “*esprimere una multifunzionalità ambientale*”, concludendo che “*sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso*”.

A una prima lettura, paiono sentenze ispirate a un'inedita visione duale dei rapporti tra Stato e Regioni, basata su una rigida separazione di materie e ben lontane dal principio di leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali nella realizzazione del valore –ambiente, che ispira la giurisprudenza costituzionale precedente.

porzione territoriale; viene considerato inoltre essenziale che i comportamenti siano dettati con riferimento all'interesse ambientale e non già al fine di trovare un punto di equilibrio tra protezione ambientale ed azioni (consentite o permesse) finalizzate al perseguimento di altri interessi (o costituenti esplicazione di differenti situazioni attive) ponderati in una ottica locale; i comportamenti che costituiscono espressione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, pur ovviamente relativi ad un certo ambito spaziale, sarebbero poi “indifferenziati” in quanto inquadrati in un orizzonte più ampio, svincolato dai condizionamenti dei molteplici interessi presenti su quel territorio e considerati in un'ottica prettamente locale anche nei casi in cui il comportamento attenga ad uno specifico ecosistema.

⁴⁰⁴ Consultabile al seguente indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>

⁴⁰⁵ Consultabile al seguente indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>

In uno dei primi commenti alle sentenze citate ⁴⁰⁶ si rileva un'altra possibile chiave di lettura: la Corte non avrebbe voluto sconfessare *in toto* il proprio precedente orientamento, ma porre un freno ad un eccessivo relativismo nell'enunciazione delle linee di confine tra competenze statali e regionali in materia ambientale, il cui punto di equilibrio deve considerarsi individuato dalla legislazione statale.

Recente dottrina ⁴⁰⁷ ha poi rilevato che le due prospettive, ambiente – valore e ambiente – materia, possano convivere: da un lato infatti non può disconoscersi che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema presentano un connotato intrinseco di unitarietà in senso “sistemico-teleologico” comunque assai diverso da quella unitarietà di tipo oggettivo che permetterebbe di farne una «materia» nel senso proprio e tecnico-giuridico del termine e, dunque, l'ambiente non può essere racchiuso entro i confini di una “materia” avente un oggetto giuridico definito (tanto che, appunto, ben gli si adatta la natura propria dei “valori costituzionali”); dall'altro lato, però, è altrettanto impossibile negare le peculiarità e la specificità di una

⁴⁰⁶ BENELLI F., *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in www.federalismi.it ed in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>. In particolare l'autore sostiene che “E' ...plausibile che le due decisioni annotate non abbiano voluto rinnegare il modello di stato regionale consolidatosi dal 2001 ad oggi (così come non si sono discostate dal concetto unitario di ambiente di cui è intessuta la giurisprudenza dell'ultimo ventennio), ma che il rifiuto dell'affermazione per cui “la materia ambiente non sarebbe una materia in senso tecnico” (sent. 104/2008) e l'individuazione di distinti beni giuridici all'interno della stessa materia (sent. 105/2008) rappresentino, invece, il limite posto dalla Corte costituzionale nei confronti di un eccessivo relativismo nell'enunciazione delle linee di confine tra competenze statali e regionali.”; In sostanza quindi la Corte avrebbe voluto porre un freno alle interferenze normative tra Stato e Regioni, entrambe competenti nella tutela dell'ambiente-valore, in quanto “La misura di tali interferenze, ovvero sia la linea di confine tra le due attribuzioni, è individuata dalla stessa legislazione statale, cui spetta – nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – la determinazione del punto di equilibrio tra interessi costituzionali che, in nessun caso, può essere alterato dalla legislazione regionale. infatti “il punto di equilibrio individuato dalla legge dello Stato costituisce un ‘principio fondamentale che limita le scelte legislative delle regioni. Di conseguenza, la legge regionale che vada a incidere su uno (o più) interessi affidati alla legislazione statale dovrà adeguarsi al bilanciamento degli interessi indicati dalla stessa legge statale”.

⁴⁰⁷ CECCHETTI M. cit., 50ss

disciplina giuridica il cui oggetto risulti quello di definire e garantire, in modo diretto e immediato, determinati equilibri ecologici; si è dunque affermato che la tutela dell'ambiente non può essere considerata "materia" in senso proprio solo perché non è soltanto una materia, in quanto l'attuazione di questo "valore costituzionale" deve necessariamente attraversare tutti i comportamenti umani e tutte le politiche pubbliche; ma ciò non può valere a negare che esista un profilo "materiale" (in senso stretto) che risulta, almeno in certa misura, ben determinabile e che costituisce da sempre il campo privilegiato delle politiche ambientali e degli interventi normativi a tutela dell'ambiente.

Si tratta quindi di un quadro giurisprudenziale e dottrinale ben lontano dall'aver assunto degli orientamenti consolidati .

Le difficoltà interpretative hanno caratterizzato anche il riparto di competenze costituzionale in materia di paesaggio. Si tratta di incertezze derivate dal fatto che l'art 117 Cost. non disciplina la potestà legislativa in materia di tutela del paesaggio.

Al riguardo la dottrina ha ipotizzato cinque diverse opzioni interpretative⁴⁰⁸: a) che la materia paesaggistica in quanto non nominata appartenga alla legislazione regionale residuale, quindi "esclusiva" delle regioni; b) che la stessa debba essere inclusa nella più ampia materia di tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato; c) che la tutela del paesaggio rientri nel "governo del territorio" che, ai sensi del comma terzo dell'art. 117 Cost, costituisce materia di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni; d) che l'espressione beni culturali comprenda anche i beni ambientali; e) che l'espressione valorizzazione dei beni culturali abbraccia l'intera materia " beni paesaggistici e ambientali". Alcuni commentatori hanno ritenuto⁴⁰⁹ che le nuove disposizioni costituzionali assumessero i beni ambientali e

⁴⁰⁸ CIVITARESE MATTEUCCI S., *Governo del territorio e paesaggio*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, cit., 286ss.

⁴⁰⁹ CIVITARESE MATTEUCCI S., cit, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, cit., 286ss.

Il quadro di riferimento dell'autore era costituito dal Titolo II del T.U 20 ottobre 1999, n 490, rubricato "Beni paesaggistici ed ambientali": il T.U 490/1999 accoglieva una locuzione di paesaggio non solo limitata alla dimensione estetica del territorio ma rivolta al più esteso concetto di "beni

quelli culturali come nozioni distinte in quanto il legislatore costituzionale affiancando all'art 117 , lett. s, Cost. , alla tutela ambientale e dell'ecosistema, quella dei beni culturali, mostrava evidentemente di considerare quest'ultima non riconducibile all'ambiente come invece sostenuto in giurisprudenza e dottrina ⁴¹⁰; la stessa dottrina poi, interpretando il disposto costituzionale che distingue tra tutela e valorizzazione, ha poi osservato che mentre nella *tutela*, con il riferimento alla "tutela ambientale", il legislatore costituzionale ha voluto tenere insieme il variegato complesso di settori normativi che costituiscono la tutela dell'ambiente riservando l'ambiente (e con esso il paesaggio) al legislatore statale , invece nella materia della *valorizzazione* il legislatore ha voluto scorporare dall'ambiente il settore dei beni ambientali : in tale ultima materia quindi la disciplina legislativa regionale (salvi i principi statali) si dovrebbe essere limitata ai soli beni ambientali in senso stretto, con esclusione di altri beni di carattere latamente ambientale (ad esempio le aree protette nazionali) per i quali la valorizzazione rimarrebbe di competenza statale.

In tale difficile quadro interpretativo la giurisprudenza costituzionale ha confermato la "differenziazione" della materia ambientale e paesaggistica rispetto all'urbanistica, ora governo del territorio.

Negli ultimi orientamenti della Corte Costituzionale ha prevalso il criterio della separazione tra l'ambiente, inteso come materia tecnica di competenza esclusiva statale ed il governo del territorio, oggetto di potestà legislativa concorrente⁴¹¹; Tale orientamento è stato seguito dal giudice costituzionale anche con riguardo al rapporto tra governo del territorio e paesaggio attraverso la considerazione che la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso e unitario, di valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e

ambientali" come beni culturali che interessano vaste parti del territorio nazionale; la definizione dei "beni ambientali" non fornita dal T.U 490/1999, verrà poi prevista nell'art. 148, primo comma, lett.b, del D.lgs n. 112/1998 che, superando definitivamente la concezione estetizzante del paesaggio, indica che sono beni ambientali " *quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali*"

⁴¹⁰In giurisprudenza vedi Corte Costituzionale (sent n 59/1985, e n. 151,152,153 del 1986); in dottrina GIANNINI M.S., *Aspetti giuridici dell'ambiente*, in Riv. Trim.. pubbl. , 1973 23ss che nell'ambito della nozione tripartita di ambiente considera i beni culturali appartenenti all'ambiente.

⁴¹¹ Vedi supra C. Cost. sent. n 104 e 105 /2008

comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni.⁴¹²

Tale orientamento è in linea con la dottrina maggioritaria che ha tenuto ferma la distinzione tra ambiente, valore trasversale da preservare da parte di ogni soggetto dell'ordinamento⁴¹³ e governo del territorio, contenitore di altre materie e altri valori, il cui obiettivo è quello di “comporre i diversi interessi coinvolti”. La specificità della funzione del governo del territorio consisterebbe così nella “composizione dei diversi interessi volta a realizzare il suo ordinato assetto”⁴¹⁴.

Si tratta di un orientamento dottrinale che a ben vedere trae fondamento da un famoso studio relativo al concetto di “funzione urbanistica”⁴¹⁵, secondo il quale la materia urbanistica non comprende tutto ciò che comunque attiene all'uso del territorio, ma solamente il “coordinamento dei vari usi del territorio” nella sua visione complessiva. Oggetto dell'urbanistica è tutto il territorio nel suo complesso e tutti gli interessi che sul territorio devono trovare soddisfacimento poiché la sua finalità è quella di ottimizzare l'uso del territorio globalmente considerato; a tali caratteristiche corrispondono alcuni problemi peculiari alla cui soluzione è funzionale l'ordinamento urbanistico: si tratta del problema della discrezionalità insita nelle scelte urbanistiche; del problema della coesistenza di scelte settoriali e di scelte propriamente urbanistiche; il problema di una disciplina del territorio che tenga conto di interessi presenti ma anche futuri; la funzione urbanistica è quindi intesa come una funzione unitaria e nettamente distinta dalle altre funzioni, che pure concorrono a costituire il settore organico attinente all'assetto del territorio; nell'ambito di tale funzione vengono poi identificate quattro funzioni, qualificabili come “ordinali” in quanto attinenti all'ordine delle attività da svolgere, per la funzione sostanziale: la funzione precettiva, la funzione di gestione, la funzione di controllo, la funzione sanzionatoria.

⁴¹² C. Cost., 7 novembre 2007, sent. n 367, con commento di DI DIO F., *Lo Stato protagonista nella tutela del paesaggio. La Consulta avvia l'ultima riforma del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Riv. Giur. Amb., n 2, 2008, 381ss

⁴¹³ Tra le più recenti sentenze nel senso di ambiente- valore vedi C. Cost 18 marzo 2005 sent. n 108.

⁴¹⁴ CASINI L, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit, 10-11.

⁴¹⁵ STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, , 1984, 49,

L'autore ritiene che per quanto possa essere ampio il concetto legislativamente accolto della materia urbanistica con il D.P.R n 616/1977, non si è soppresso ogni problema di differenziazione dei procedimenti, di diversità di competenze tecniche e di specializzazione di organi e uffici, di intrinseca differenza di attività oggettivamente eterogenee, soprattutto di livelli di interesse diseguali e di ambito territoriale non coincidente⁴¹⁶; in sostanza dunque, secondo tale studio, ciò che caratterizza l'intervento urbanistico è la indefinita molteplicità degli interessi e la generalità dei suoi fini; tale caratteristica lo differenzia dagli altri interventi che pure interferendo sull'uso del territorio e condizionandolo hanno carattere "settoriale" ed appartengono a seconda dei casi alla tutela dei beni culturali, alla tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Secondo la dottrina maggioritaria che si è ispirata a tali considerazioni, il contenuto e l'oggetto della funzione di pianificazione territoriale sono quindi limitati dal fatto che alcune attività e determinate specie di cose immobili, in quanto esprimono degli interessi differenziati primari rispetto alla politica generale del territorio, sono a loro volta oggetto di funzioni differenziate rispetto a quest' ultime ed imputate ad enti preposti alla loro cura⁴¹⁷.

⁴¹⁶ STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*; cit, 27. In merito al problema del coordinamento tra gli atti di disciplina urbanistica e gli atti volti a soddisfare interessi specifici inerenti l'uso del territorio vedi 55ss,

⁴¹⁷ Vedi MILO G, *Il potere di governo del territorio, principi ricostruttivi*, cit, 16 che riporta il pensiero della dottrina tradizionale ed in particolare nota n. 20.

6.3. VERSO L'INTEGRAZIONE DELLE "TUTELE DIFFERENZIATE" NEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Abbiamo sin qui ricostruito i principali orientamenti dottrinali e giurisprudenziali in merito al rapporto tra il governo del territorio e la materia ambientale e paesaggistica. E' indubitabile che i rapporti tra tali materie abbiano ingenerato, e ingenerino tutt'ora, un notevole contenzioso costituzionale dovuto alle incertezze derivate dal loro intersecarsi in un unico oggetto di riferimento : il territorio.

L'introduzione dell'espressione "governo del territorio", con il nuovo testo dell'art 117 Cost., è stata interpretata in due diversi modi da parte della dottrina: secondo alcuni tale espressione non avrebbe una portata realmente innovativa ma equivarrebbe alla nozione di urbanistica; secondo altri invece il legislatore non avrebbe voluto realizzare una modifica puramente nominale, ma avrebbe inteso estendere la potestà legislativa concorrente delle regioni ad un ambito ulteriore rispetto alla materia urbanistica, così recependo le più avanzate sollecitazioni dottrinali⁴¹⁸: il governo del territorio in tale modo si riferisce al complesso di istituti che presiedono alla regolamentazione, al controllo e alla gestione del territorio⁴¹⁹. Tale ampia concezione del governo del territorio sembra essere quella recepita dalla giurisprudenza costituzionale la quale ha affermato che l'espressione "governo del territorio" "ricomprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla realizzazione di impianti e attività" (Cort. Cost, sent. n. 196/2004).

Si tratta ora di verificare se tale ampia concezione potenzialmente onnicomprensiva possa mettere in discussione la considerazione differenziata e speciale della materia paesaggistica ed ambientale : una specialità che viene

⁴¹⁸ URBANI P, cit , in CIVITARESE MATTEUCCI S, FERRARI E, URBANI P (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, 190ss.

⁴¹⁹ MILO G., *Il potere di governo del territorio, principi ricostruttivi*, Milano, 2005

giustificata in ragione della tutela di interessi specifici primari (tutela dell'ambiente e del paesaggio) rispetto agli altri oggetto di ponderazione da parte dell'urbanistica-governo del territorio.

Le ragioni di tale specialità sono quindi ricavate dal fatto che, mentre nell'atto di disciplina urbanistica il fine primario è quello dell'assetto del territorio nel suo complesso, in ordine ad interventi settoriali l'oggetto è la destinazione di una porzione di territorio, al soddisfacimento di una particolare e specifica esigenza.⁴²⁰. Si tratta dunque di una specialità relativa sia all'ambito di intervento che alla funzione esercitata.

A nostro giudizio pare che vi siano dei buoni motivi per dubitare della fondatezza di tali ragioni alla luce della riforma costituzionale e del progressivo dilatarsi del concetto di paesaggio.

In ordine alla specialità dell'ambito territoriale di riferimento (riferita al fatto che la materia paesaggistica ed ambientale fanno riferimento non a tutto ma ad una porzione del territorio, diversamente dalla disciplina urbanistica) si rileva che i piani paesaggistici hanno ormai una dimensione relativa all'intero territorio regionale e quindi il medesimo ambito della pianificazione urbanistica. In seguito all'entrata in vigore del D.lgs n 42/2004 (Codice Urbani) il piano paesaggistico non è più un piano settoriale ma un piano generale territoriale che riguarda l'intero territorio regionale , strumento per lo sviluppo sostenibile di tutto il territorio in quanto provvede all'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate.⁴²¹

⁴²⁰ STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*; cit, 57

⁴²¹ Il Codice Urbani ha previsto delle importanti innovazioni in materia di pianificazione paesaggistica.

L'art 135 D.lgs n 42/2004 prevede che il Piano Paesaggistico disciplini l'intero territorio regionale e non solo, come in precedenza, le aree sottoposte a vincolo. Il piano paesaggistico di vecchia generazione costituiva uno strumento per stabilire una *“specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale”* (art. 1 bis l. n. 431/1985) del bene paesaggistico: non poteva quindi disporre della coercività del vincolo, ma doveva specificarne i contenuti precettivi, indicando gli usi compatibili con il valore paesistico del bene; aveva nel vincolo il suo titolo ed il suo limite, non

potendo modificare o derogare ad esso in quanto si collocava tra provvedimento d'apposizione del vincolo che presuppone ed il provvedimento con il quale vengono consentiti usi nella zona vincolata,.

L'art. 143 D.L. n. 42/2004, I comma, amplia il contenuto del Piano Paesaggistico Regionale, prevedendo che si applichi all'intero territorio regionale ; l'art 135, commi secondo e terzo , D.lgs n 42/2004, dispone che “ *i piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti*” , ed inoltre “ *In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità*” : non si tratta più di disciplinare degli usi consentiti a seconda di diversi ambiti di tutela nelle sole aree sottoposte a vincolo, ma di determinare prescrizioni per l'uso di tutto il territorio regionale, al fine che gli interventi di trasformazione siano sempre realizzati in modo da tutelare e valorizzare il paesaggio. In sostanza se con la l n. 1497/1939 la tutela paesaggistica era riferita alle sole bellezze panoramiche individualmente considerate e con la l n 431/1989 il legislatore recupera una dimensione globale e dinamica della tutela, con il D.lgs n 42/2004 la tutela paesaggistica diventa “*tutela territoriale*”, assumendo un ruolo di guida e di supremazia nell'ambito delle politiche territoriali così come desumibile dall'art 145 D.lgs n 42/2004 che prevede la prevalenza del piano paesaggistico, non solo in riferimento ad ogni atto di pianificazione urbanistica ma, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, a qualsiasi atto di pianificazione ad incidenza territoriale.

Con la nuova normativa paesaggistica il Piano Paesaggistico viene posto al centro delle modalità di tutela, conferendo allo strumento di pianificazione una straordinaria forza.

I segni di questo cambiamento culturale sono ben visibili nel testo legislativo laddove si noti che la disposizione di apertura sul piano paesaggistico (art. 135) è stata inserita nel titolo I, capo I, quindi tra le disposizioni generali, modificando così l'impostazione tradizionale, che antepone le disposizioni sui vincoli a quelle relative alla pianificazione. Il Piano Paesaggistico Regionale assume quindi un ruolo centrale nella pianificazione territoriale; ha lo stesso oggetto della pianificazione urbanistica , il territorio e utilizza le medesime tecniche di pianificazione .

Sono evidenti le differenze rispetto alla precedente normativa. In precedenza era netta la distinzione sussistente tra i contenuti del piano paesaggistico e quelli del piano urbanistico: il primo prevedeva dei limiti all'edificazione, il secondo invece distingueva le destinazioni d'uso delle varie zone, indicava le vie di comunicazione, oltre che la localizzazione dei servizi pubblici. Questa naturale distanza tra i due strumenti si è, nel corso del tempo, assottigliata.

L'art 135, secondo comma, D.lgs n 42/ 2004, richiama le tecniche della zonizzazione urbanistica prevedendo la distinzione del territorio considerato in ambiti; il quarto comma, lett. d, dello stesso articolo prevede poi che il Piano Paesaggistico provveda alla “ *.all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista dell'Unesco* , oltre che l' *individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto*

Il legislatore ha poi previsto un vincolo gerarchico tra pianificazione urbanistica e ambientale in ragione del quale la seconda prevale sulla prima imponendosi sulle diverse previsioni urbanistiche; basti considerare a tale riguardo che le disposizioni del piano paesaggistico prevalgono immediatamente su quelle urbanistiche difformi (art 145 D.lgs n 42/2004) .

paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate” (Art 143, I comma, lett h, D.lgs n. 42/2004).

Secondo la precedente normativa il Piano Paesaggistico costituiva lo strumento per stabilire una “ *specifica normativa d’uso e di valorizzazione ambientale*” (art 1 bis l. n. 431/1985) del territorio considerato quale bene paesaggistico, ora diventa un *piano generale di assetto territoriale* in cui la tutela paesaggistica è integrata nell’ambito di una complessiva politica territoriale conformata alla stessa.

La considerazione del paesaggio come riferito all’intero territorio regionale comporta, da un lato, che i singoli beni rilevano in quanto parti costitutive del paesaggio e, dall’altro, che la preservazione degli stessi beni ha importanza in quanto costituisce tutela del paesaggio stesso considerato come forma del territorio.

In sostanza, dal bene ambientale si è ora passati al bene paesaggistico; tale mutamento appare evidente se solo si pensi alla diversa disciplina dell’autorizzazione paesaggistica; il contenuto del divieto di intervento è stato rimodulato dal legislatore nazionale facendo non più riferimento “*alle modificazioni, destinate a recare pregiudizio a quel loro esteriore aspetto che è oggetto di protezione*” (art. 7, l. 1497 cit. ed art. 150, D.lgs 490) bensì alla verifica della compatibilità dell’intervento rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo ed alle finalità di tutela e miglioramento della qualità del paesaggio individuati dal Piano.

Il Codice Urbani pone poi in discussione la distinzione ormai consolidata in giurisprudenza tra Piani Paesaggistici e Piani territoriali di coordinamento.

Come noto con la legge n. 431/85 il legislatore nazionale, nel rivitalizzare il ruolo della pianificazione paesaggistica, consentiva alle Regioni di adottare o un Piano Paesaggistico o un Piano urbanistico territoriale. Tali piani avevano però contenuti ed effetti distinti in quanto, mentre il Piano Paesaggistico si applicava nelle sole aree sottoposte a vincolo paesaggistico, dando un contenuto a tale vincolo che costituiva anche lo stesso presupposto del piano, il Piano urbanistico territoriale con “specifica considerazione dei valori paesaggistici ambientali” si riferiva invece all’intero territorio regionale, prevedendo le norme per la gestione di tutto il territorio. Tale distinzione pare venire meno con il D.lgs. n 42/2004 (Codice Urbani) che parifica le due figure pianificatorie, prevedendo che si riferiscano entrambe all’intero territorio regionale e stabilendo che abbiano il medesimo contenuto di cui all’art. 143 del D.lgs. n 42/2004. (art 135, I comma, D.lgs n 42/2004)

Non più diversi ambiti, uno generale per la pianificazione urbanistica ed uno più limitato, per la pianificazione paesistico- ambientale, ma uno stesso ambito di riferimento; un piano paesistico che prevede norme immediatamente cogenti per gli strumenti urbanistici comunali che prevalgono su quelle difformi del Piano regolatore, integrando e modificando la disciplina urbanistica (art 145, D.lgs n 42/2004) . Un piano paesaggistico che prevede esso stesso norme urbanistiche in quanto disciplina le linee di sviluppo urbanistico compatibili con i valori paesaggistici riconosciuti nel territorio .

In tale quadro normativo è difficoltoso distinguere tra l'esercizio della funzione urbanistica e quello della tutela paesaggistica. Non si può poi non concordare con quella dottrina che ha osservato come il nostro ordinamento sia improntato al principio di pluralismo degli interessi pubblici da curare e non sia quindi pensabile che il legislatore ordinario debba ispirarsi ad un unico interesse da tutelare, pretendendo in astratto la sua prevalenza, senza considerare la fattispecie concreta in cui l'interesse deve trovare soddisfazione⁴²²; altra dottrina ha rilevato poi la intrinseca contraddittorietà tra il sostenere che la funzione urbanistica (ed ora la funzione del governo del territorio) si caratterizzi per essere composizione di tutti i possibili interessi e affermare che l' interesse urbanistico (ora relativo al governo del territorio) sarebbe secondario rispetto ad altro interesse qualificato primario.⁴²³

In realtà, a nostro avviso, la ragione più profonda del mantenimento del criterio della differenziazione della tutela ambientale e paesaggistica è da ricercarsi nei motivi per cui, a suo tempo, sono sorte le tutele differenziate come "limite all'urbanistica": l'esigenza di evitare il pericolo che la tutela ambientale e paesaggistica possano essere "svuotate" con il loro assorbimento nel governo del territorio.

Tale affermazione ha trovato una conferma quando in dottrina si è discusso in merito alle diverse concezioni di paesaggio presenti nel Codice Urbani (D.lgs n 42/2004).

⁴²² CIVITARESE MATTEUCCI S, *Sulla dinamica degli interessi nella pianificazione urbanistica*, in Riv.giur.ed., II, 155.

⁴²³ MILO G., *Il potere di governo del territorio, principi ricostruttivi*, cit, 40-41

Il problema era se accogliere la concezione tradizionale del paesaggio (che lo confina in una parte del territorio che ha dei particolari caratteri estetico- culturali) , oppure sostenere la concezione integrale del paesaggio (che invece consiste in un allargamento del dominio tradizionale della materia paesaggistica dalla considerazione relativa a speciali caratteri del territorio alla considerazione relativa a tutto il territorio osservato dal punto di vista paesaggistico). Una concezione, quest'ultima, che porta ad integrare il paesaggio nel governo del territorio in quanto comporta l'identificazione degli usi ammissibili ⁴²⁴ di un certo territorio a partire dall'aspetto morfologico- culturale e non dalle sue vocazioni produttive. A tale riguardo appare indicativo che la dottrina abbia osteggiato tale ultima concezione in quanto con essa gli *“interessi ambientale e paesaggistico sarebbero valutabili e ponderabili alla stregua di qualsiasi altro interesse”*⁴²⁵. Preservando la separazione tra ambiente-paesaggio e governo del territorio la giurisprudenza e la dottrina sembrano voler porre rimedio all'inerzia del legislatore nazionale nella determinazione dei principi fondamentali del governo del territorio, in mancanza dei quali si teme evidentemente una *“fuga in avanti”* delle regioni a scapito delle ragioni di tutela ambientale e paesaggistica, che se liberamente ponderabili negli atti attinenti al governo del territorio, insieme agli altri interessi, e soprattutto tra questi, quelli economici, potrebbero essere pregiudicate da quest'ultimi

Ma se la separazione tra governo del territorio e paesaggio –ambiente ha il proprio fondamento nel pericolo di compromettere, attraverso la unificazione di tali materie, gli interessi paesistico.- ambientali, vi è un'altra via percorribile costituita dalla possibilità di qualificare tali interessi come principi generali del governo del territorio di competenza statale.

Il problema diverrebbe quindi quello della determinazione dei principi del governo del territorio. A tale proposito la dottrina ha avuto modo di rilevare che tali principi debbano considerarsi quelle basi di disciplina normativa che siano ritenute

⁴²⁴ Tale considerazione della concezione integrale del paesaggio si deve CIVITARESE MATTEUCCI S., *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del codice del paesaggio*, in CARTEI G.F., *Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio*, cit, 209,.

⁴²⁵ Vedi nota 59

rispondenti alle *«esigenze unitarie»* e che per tale ragione non possono che essere imputate alla competenza legislativa dello Stato⁴²⁶.

Pare indicativo che la Corte Costituzionale, proprio in materia di paesaggio, abbia ravvisato nella “esigenza unitaria a livello nazionale” il discrimine per determinare la potestà legislativa statale e regionale.

Nella sentenza n. 182 del 5 maggio 2006 il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in considerazione del mancato rispetto delle norme interposte ora richiamate, nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale comunale, anziché il piano regionale paesaggistico, a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione di cui all'art. 87 della legge regionale. Nelle motivazioni della sentenza è interessante osservare come il giudice non ravvisi l'illegittimità della legge toscana sul governo del territorio in quanto *“tende al superamento della separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro, facendo rientrare la tutela del paesaggio nell'ambito del sistema della pianificazione del territorio e rendendo pertanto partecipi anche i*

⁴²⁶ A tale proposito vedi CECCHETTI M, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, in www.federalismi.it, 165.

L'autore ha osservato che le tendenze in atto spingono decisamente verso una ricostruzione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio come quelle basi di disciplina normativa che siano ritenute rispondenti alle *«esigenze unitarie»* e che per tale ragione non possono che essere imputate alla competenza legislativa dello Stato; a tale riguardo si sono richiamati diversi casi in cui la Corte ha legittimato – nelle materie di potestà concorrente – interventi normativi dello Stato che si spingevano ben al di là di una normazione “strutturalmente” di principio o di una normazione rivolta solo a guidare il legislatore regionale e dunque non autoapplicativa; in questo possono interpretarsi alcune importanti affermazioni rinvenibili nella giurisprudenza più recente, laddove la Corte ha espressamente riconosciuto che *«la nozione di “principio fondamentale” (...) non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo»*, e che pertanto, *«l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa»*, bensì alla luce delle esigenze e finalità di disciplina unitaria e uniforme per tutto il territorio nazionale

livelli territoriali inferiori di governo (province e comuni) nella disciplina di tutela del paesaggio". Il punto critico della legge viene invece identificato nella parte in cui la legge regionale " *trasferendo le decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale, si pone in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali*"

In sostanza la Corte non ritiene illegittima l'integrazione della materia paesaggistica nel governo del territorio, ma dichiara l'illegittimità della legge regionale nella parte in cui, conferendo ai comuni la possibilità di derogare al vincolo paesaggistico, contrasta con il livello uniforme di tutela garantito su tutto il territorio nazionale.

Alcuni passi della motivazione sono particolarmente chiari laddove il giudice costituzionale ha ritenuto che " *.. è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali....*"

Ciò che deve essere tutelato a giudizio della Corte è, quindi, "l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica"; è "l'indirizzo unitario" che si esprime per l'appunto attraverso le previsioni dei vincoli paesaggistici e la disciplina della pianificazione paesaggistica. Diversa cosa è invece, il contenuto concreto di quei vincoli e di quella pianificazione, che rimangono competenza delle Regioni, in quanto disciplina del governo del territorio.

Tali considerazioni pare trovino un riscontro normativo a seguito della modifica dell'art 135 D.lgs n 42/2004, realizzata con il D.lgs 26 marzo 2008, n 63: il disposto normativo di tale articolo, pur nell'unitarietà della disciplina paesaggistica, distingue infatti tra una pianificazione relativa ai beni paesaggistici e una pianificazione estesa

anche alle altre aree prevedendo la “copianificazione” obbligatoria solo per i beni paesaggistici.

Tale disposizione è stata interpretata dalla dottrina nel senso che il legislatore abbia introdotto una diversa considerazione del bene paesaggistico rispetto al paesaggio e che quindi beni paesaggistici e paesaggio non siano la stessa cosa: il paesaggio sarebbe qualcosa di più ampio rispetto ai beni paesaggistici; questi ultimi designerebbero gli immobili e le aree vincolate; il paesaggio invece tutto il territorio comprensivo dei beni e di tutto il resto del territorio; in base a tale dicotomia, dunque, lo Stato avrebbe competenza sui beni paesaggistici mentre per il paesaggio, inteso come contesto continuo di rilevanza paesaggistica, lo Stato porrebbe le linee guida ed eserciterebbe un controllo paesaggistico indiretto⁴²⁷.

Tali innovazioni legislative potrebbero quindi interpretarsi come un primo tentativo legislativo di distinguere tra aree sottoposte a vincolo, espressione di una dimensione unitaria che richiede una competenza legislativa esclusiva statale nella loro disciplina generale, e territorio non vincolato che può ritenersi materia inerente al governo del territorio.

I pericoli di uno svuotamento della tutela ambientale e paesaggistica, derivante dalla integrazione con il governo del territorio, sono poi ridimensionati se si tiene presente quella giurisprudenza costituzionale che ha richiamato al livello statale anche la disciplina di funzioni amministrative che, sia pure oggetto di legislazione concorrente, richiedono comunque un esercizio unitario in tutto il territorio nazionale. La giurisprudenza della Corte costituzionale (Sentenze Corte Cost del 25 settembre 2003 n 303 e 18 dicembre 2003-13 gennaio 2004 n 6) ha già ripetutamente affermato che anche nelle materie di legislazione concorrente, quale il governo del territorio, lo Stato può esercitare una potestà legislativa non limitata ai soli principi fondamentali, allorché questa sia necessaria a regolare una funzione amministrativa assunta in sussidiarietà al livello statale sulla base dell’art. 118 Cost., sia pure con garanzie di “leale collaborazione” con le autonomie regionali e test di giustiziabilità ex post di un simile fenomeno.

⁴²⁷ CARPENTIERI P, *Il secondo “correttivo” del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Urb.app, n 6, 2008, .687ss

In queste pronunce la Corte esprime in termini molto netti che in presenza di tali presupposti è possibile far “ascendere” al livello statale funzioni amministrative che non possano essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori ma anche, in deroga al sistema di riparto fissato nell’art. 117 Cost., la relativa potestà normativa per l’organizzazione e la disciplina di tali funzioni: si tratta di una potestà normativa che è stata definita “*sussidiaria*”, in quanto fondata non sui titoli di legittimazione materiali dell’art. 117, bensì sull’art. 118, primo comma, Cost., allorché si configuri l’ipotesi che – sulla base dei principî in esso enunciati – una funzione amministrativa debba essere «chiamata in sussidiarietà» dal livello statale.⁴²⁸

E’ stato osservato come nella sentenza n 303/2003 la sussidiarietà verticale costituisca il grimaldello che fa breccia nella contrapposizione tra materie statali e regionali e che apre l’elenco dell’art. 117, 2 comma Cost; nell’art 118 Cost si ricerca quindi la flessibilità indispensabile al funzionamento del sistema ancorandolo ad interessi di ordine unitario, i quali giustificano, nel contempo il potere amministrativo e legislativo dello Stato⁴²⁹.

L’integrazione tra tutele differenziate (paesaggio-ambiente) e governo del territorio, pare inoltre auspicabile in quanto capace di concretizzare la leale collaborazione tra gli enti competenti in materia di gestione del territorio. Tale impostazione, superando la logica della separazione delle materie, è conforme alla concezione di governo del territorio “multilivello” che comporta una gestione condivisa del territorio da parte di tutti i soggetti competenti in coerenza con i principi della leale collaborazione, in quanto contempla la competenza legislativa esclusiva statale solo nelle ipotesi in cui vi sia l’esigenza di una disciplina unitaria nazionale, lasciando i restanti aspetti relativi al governo del territorio ad una gestione condivisa tra i vari enti competenti.

Il superamento della frammentazione delle materie afferenti al governo del territorio richiede però anche la consapevolezza di un quadro normativo notevolmente più attento che in passato alla tutela dei valori ambientali e

⁴²⁸ CECCHETTI M, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell’ambiente*, cit.,165

⁴²⁹ CINTIOLI F., *Le forme dell’intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.federalismi.it,

paesaggistici. Una urbanistica in cui la discrezionalità amministrativa è stata limitata dalla previsione di obbligatorie procedure di valutazione ambientale per i piani urbanistici, ad esempio la valutazione ambientale strategica, ma anche dalla prevalenza del piano paesaggistico prevista dall'art 145 D.lgs n 42/2004⁴³⁰: il piano paesaggistico infatti riconosce i valori paesistici del territorio e indica una zonizzazione paesaggistica dello stesso distinguendolo in ambiti e prevedendo una normativa d'uso compatibile con tali valori: tutti elementi che devono obbligatoriamente essere recepiti nei piani urbanistici.

L'evoluzione normativa sembra avere dato ragione a chi, identificando il paesaggio quale forma del territorio, deduceva da tale equazione una disciplina generalizzante, che abbraccia ogni intervento dell'uomo che incida sul paesaggio, e di cui la materia urbanistica costituisce una "*species*".

Il paesaggio assume nel quadro normativo vigente un ruolo predominante nel governo del territorio non solo per una superiorità gerarchica che gli viene attribuita dalla legge, ma, a nostro avviso, anche perché capace di superare in un unico atto, il piano paesaggistico, la frammentazione delle materie del governo del territorio. La tutela del paesaggio, in considerazione alle sue molteplici valenze, può essere infatti tutela ambientale e tutela storico culturale, ma anche tutela degli aspetti insediativi del territorio: un tutela territoriale *globale* che copre tendenzialmente tutti i valori che sono espressione del territorio.

Il piano paesaggistico, nella normativa vigente, assume i caratteri di un piano generale, punto di riferimento centrale per lo sviluppo sostenibile del territorio, liberandosi dalla sua dimensione settoriale. La "*differenziazione*" incondizionata del paesaggio rispetto al governo del territorio perde così il proprio fondamento principale.

Il reale problema è quindi quello delle garanzie: evitare che la tutela del paesaggio sia posta sullo stesso piano degli altri interessi oggetto della valutazione

⁴³⁰ La prevalenza del Piano Paesaggistico è affermata dall'art. 145 D.lgs. n 42/2004 non solo in riferimento allo strumento urbanistico comunale, ma anche con riferimento "*agli interventi settoriali*" e "*per quanto attiene alla tutela del paesaggio.....sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalla normativa di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*".

discrezionale. In tale prospettiva appare utile, piuttosto che insistere sulla distinzione tra paesaggio e governo del territorio (e relativi interessi) , concentrare gli sforzi nella ricerca di quei valori irrinunciabili che sono espressione della unità nazionale e che devono costituire un limite invalicabile sia per il legislatore regionale che per l'amministrazione.

6.4. LA NOZIONE DI GOVERNANCE TERRITORIALE

La dottrina ha ritenuto che con la nozione di “governo del territorio” il legislatore costituzionale abbia voluto indicare non solo un “un ambito di intervento”, ma anche una “modalità di intervento”, un nuovo modo di atteggiarsi dei differenti livelli istituzionali nella gestione delle tematiche afferenti il territorio: l’espressione “governo del territorio” starebbe in tal modo ad indicare un nuovo modo di amministrare, un ambito di “multilevel governance”, un nuovo approccio alle tematiche ed ai problemi connessi all’uso del suolo⁴³¹. In tale modo il governo del territorio consiste in una “*governance a rete*”, per sua stessa natura aggregativa non fondata sulla rigida separazione delle competenze, la “*governance del territorio*”. Sebbene tali felici intuizioni siano state accolte da contributi dottrinali successivi si deve registrare una certa volatilità nella definizioni date al termine “*governance del territorio*”. Si è così ritenuto che la governance del territorio consista nel “*processo caratterizzato sia da soggetti pubblici (stato , regioni, province, comuni, citta, metropolitane..) sia da soggetti privati (s.p.a, imprese, associazioni, cooperative..) quale attività di regolazione e di negoziazione nell’ambito dei diversi interessi coinvolti*”⁴³². Altri hanno invece sostenuto che la governance del territorio identifica un “*sistema giuridico aperto....funzionalmente differenziato dagli altri sistemi sociali guidato da una variabilità ad esso connaturato consistente in una perenne ricerca di nuovi interessi territoriali emergenti*”⁴³³.

Risultati più convincenti sono stati raggiunti da un recente studio secondo cui la “*modalità della governance*” si caratterizza per due aspetti. Il primo soggettivo

⁴³¹ AMOROSINO S, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, 139 ss. e ASSINI N – MANTINI P., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano.2007, 21

⁴³² PERULLI G.F, *La governance del territorio*, , in Riv giur.urb., 2004,612

⁴³³ SORICELLI G., *Lineamenti giuridici per una dottrina giuridica sul governo del territorio*, in Riv giur urb., 2004, 506

concernente il coinvolgimento di soggetti privati nel governo della cosa pubblica non solo nella fase di attuazione delle politiche ma anche e soprattutto al momento dell'assunzione delle decisioni di rilevanza collettiva; il secondo elemento, questa volta oggettivo riguarda la ricerca di strumenti normativi ed organizzativi asseritamente più consensuali e meno autoritativi, sia attraverso la costituzione di nuove soggettività ibride sia con il ricorrere a dispositivi di disciplina dei relativi rapporti tradizionalmente appartenenti al diritto privato o addirittura non ascrivibili *tout court* ad alcuna categoria del diritto sin qui codificate⁴³⁴. La particolarità della governance del territorio è poi costituita dal fatto di avere ad oggetto una risorsa non riproducibile, il territorio, la cui razionale organizzazione soddisfa bisogni di ordine collettivo.⁴³⁵ L'autore quindi individua quale carattere della "governance del territorio" l'utilizzo di moduli negoziali pubblico-privato che pongono in discussione l'elaborazione tradizionale secondo cui la pubblica amministrazione agisce in via autoritativa secondo un procedimento prefigurato da legislatore⁴³⁶. Nella governance si ha non più un interesse pubblico canonizzato, in termini generici dalla legge, per ciascuna amministrazione, ma la definizione progressiva e processuale di strategie e scelte nell'ambito di procedimenti negoziati⁴³⁷. L'utilizzo di tali moduli negoziali comporta un arretramento del momento discrezionale. In sintesi mentre nell'urbanistica tradizionale il piano regolatore rappresenta l'espressione principale della discrezionalità dell'amministrazione che si esercita

⁴³⁴ GIULIANI B, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, 2006, 110

⁴³⁵ GIULIANI B, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, cit, 142. L'autore sostiene che la differenza fondamentale tra governance territoriale e governance economica risiede così nel fatto che mentre quest'ultima ha il solo obiettivo di realizzare l'efficienza dell'attività di impresa, la prima invece deve confrontarsi con gli obiettivi sociali e politici dell'azione collettiva

⁴³⁶ GIULIANI B, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, cit 110. L'autrice evidenzia come la governance costituisca un elemento di rottura rispetto alla tradizionale considerazione secondo cui il procedimento è la forma predeterminata dell'agire pubblico, che consente ai singoli non solo di intervenire e si conclude di norma con un atto imputabile al soggetto pubblico, il provvedimento capace di modificare in positivo o in negativo la sfera giuridica dei privati incisi ma al contempo sindacabile dall'autorità giurisdizionale

⁴³⁷ AMOROSINO S, *Il governo dei sistemi territoriali, il nuovo diritto urbanistico*, Milano, 2008, 28

mediante la conformazione del territorio, nella governance del territorio basata su moduli negoziali aventi ad oggetto micro aree il potere di scelta dell'amministrazione si esprime in una fase anteriore, quella della scelta del modulo negoziale. In questo senso “*la discrezionalità non è più espressione di una scelta relativa alla visione dell’assetto territoriale quanto individuazione delle modalità di attuazione dell’intervento*”⁴³⁸ Trova quindi spazio nella governance territoriale quella “discrezionalità strumentale” attraverso la quale l’Amministrazione predetermina la propria condotta anticipando così l’esercizio della sua discrezionalità dal momento finale della decisione al momento anteriore della valutazione dell’interesse nell’ambito del complessivo e comparativo apprezzamento di tutti gli interessi coinvolti⁴³⁹. Tale discrezionalità strumentale diviene poi discrezionalità organizzativa quando la predeterminazione generale delle scelte e degli obiettivi dell’amministrazione concerne la scelta tra le possibili modalità di realizzazione degli obiettivi prescelti.

La discrezionalità strumentale risponde all’esigenza di “introdurre nel passaggio tra il “disporre” in astratto e il “provvedimento” in concreto, un momento (intermedio) di mediazione, volto ad offrire una preventiva determinazione di criteri e di valori e di obiettivi diretti a indirizzare la successiva specificazione dell’interesse pubblico nella fattispecie concreta”⁴⁴⁰. E’ stato sostenuto che la “evanescenza “

⁴³⁸ GIULIANI B, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, cit 199

⁴³⁹ Cfr POLICE A, *La predeterminazione delle decisioni amministrative . Gradualità e trasparenza nell’esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997, 60-61 . L’autore intende la predeterminazione dell’azione amministrativa come una successione di scelte attraverso cui l’amministrazione valuta le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti rilevanti per la emanazione del provvedimento in modo che ogni scelta dà luogo ad una decisione che condiziona e predetermina gli sviluppi successivi. La predeterminazione dell’azione operata dall’Amministrazione accresce le garanzie del cittadino nel suo rapporto con l’Amministrazione rispetto alla predeterminazione normativa. Se, infatti, nella ipotesi di predeterminazione normativa della condotta dei poteri pubblici non vi è spazio per una autonoma valutazione da parte dell’amministrazione di interessi già cristallizzati dal legislatore, nel caso in cui la predeterminazione dell’azione amministrativa sia operata dall’amministrazione stessa, non sussiste alcuna limitazione alla valutazione nella libera valutazione degli interessi in gioco da parte della pubblica amministrazione. Si tratta poi di una forma di predeterminazione che garantisce una maggiore flessibilità dell’azione amministrativa.

⁴⁴⁰ ROMANO TASSONE A, *Amministrazione di risultato*,

dell'interesse pubblico esige, perché il momento valutativo non sia carico di una eccessiva soggettività, che il controllo sulla discrezionalità si ancori a criteri oggettivi. Viene così ritenuto necessario “arricchire “ attraverso atti programmatici di varia natura , la disciplina dei diversi aspetti dell'attività amministrativa.⁴⁴¹

La governance territoriale consiste nell'esercizio della discrezionalità strumentale attraverso la quale vengono predeterminate le scelte e modalità di realizzazione dell'assetto del territorio che si concretizzano tramite l'utilizzo dei moduli negoziali.

⁴⁴¹ Cos' SCOCA F.G.voce *Attività*, cit,102

6.5. LO STRUMENTO DELLA GOVERNANCE TERRITORIALE: L'OPERAZIONE AMMINISTRATIVA

Molte delle interpretazioni dottrinali analizzate in merito alla nozione di governo del territorio e al concetto di governance territoriale, muovono dall'esigenza di porre rimedio alla frammentazione delle competenze e delle funzioni aventi nel territorio il medesimo oggetto di riferimento. Da una parte si è tentato di superare tale frammentazione attribuendo un oggetto ampio alla materia del governo del territorio che andasse al di là delle funzioni considerate strettamente urbanistiche. Dall'altra si è sostenuto che con l'introduzione della materia del "governo del territorio" si sia voluto costituire un nuovo modo di gestire il territorio, un ambito "per sua stessa natura aggregativo"⁴⁴² volto a superare la rigida contrapposizione di ruoli e competenze attraverso la co- gestione della risorsa territorio tra tutti i soggetti interessati alla sua gestione. Si tratta quindi di superare la frammentazione di procedimenti , atti e funzioni per la ricerca di spazi di condivisione delle scelte relative agli assetti territoriali. La "governance del territorio" trova così il proprio terreno d'elezione in una fattispecie giuridica diversa e distinta dalla considerazione del singolo procedimento e provvedimento basata sul c.d "principio della solitudine dell'organo decidente " riassumibile nella sequenza: una autorità decidente, un procedimento , una decisione ,un provvedimento.⁴⁴³ Con la governance si intende superare l' ottica della "amministrazione per atti" che conferisce giuridica rilevanza alla sola adozione del provvedimento attraverso il parametro dell'amministrazione di risultato. Il concetto di "risultato" è stato utilizzato per fondare soluzioni originali in

⁴⁴² AMOROSINO S, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, 139 ss. e ASSINI N – MANTINI P., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano .2007, 21

⁴⁴³ SCOCA F.G, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Studi in onore di G. Abbamonte*, Vol II, Napoli, 1999, 1268

tema di ricompattamento della frammentazione delle competenze che caratterizza il nostro ordinamento. L'affermarsi del pluralismo istituzionale ha comportato la ricerca di nuove formule organizzative alternative al rapporto gerarchico che da una parte garantissero "una sostanziale omogeneità nella conduzione degli affari pubblici" ed allo stesso tempo garantissero la diversificazione degli interessi pubblici per imputazione e contenuto.⁴⁴⁴ A tali esigenze risponde la riscoperta di una nozione che, sebbene conosciuta già in passato, è stata riconsiderata nelle sue possibili applicazioni : l'operazione amministrativa⁴⁴⁵. Il concetto della operazione amministrativa è stato introdotto dalla dottrina francese assumendo diversi ruoli funzionali nella esperienza giuridica francese ma soprattutto nella evoluzione del sistema francese di giustizia amministrativa.⁴⁴⁶ Tale nozione , nata nell'ambito della teoria della giustizia amministrativa, è stata poi fatta propria dalla teoria dell'attività amministrativa come sinonimo di "procedimento amministrativo": formula riassuntiva suscettibile di sciogliere , in ogni caso, la questione della relazione tra atti. L'operazione viene così considerata nozione idonea a contribuire ad assicurare una migliore percezione delle relazioni tra gli atti giuridici.⁴⁴⁷

La dottrina italiana, pur raccogliendo la sostanza concettuale della figura, sul piano terminologico sostituì la espressione "operazione amministrativa" con quella di "procedimento amministrativo"⁴⁴⁸ per individuare "*quel fenomeno sostanziale, dato dal coordinamento di una serie di attività di più agenti tendenti ad un risultato amministrativo comune*" o, in altre prospettazioni, al fine di indicare delle serie di atti successivi , ciascuno dotato di "individualità giuridica propria" ossia di autonomia

⁴⁴⁴ MARONGIU. G., *La direzione nella teoria giuridica dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965, 186 citato in D'ORSOGNA D, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit,142.

⁴⁴⁵ SCOCA F.G, voce *Attività amministrativa*, in Enc,dir, vol IV Aggiorn, Milano 2002, 75 ss (in part.84)

⁴⁴⁶ A tale proposito D'ORSOGNA D, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit,12ss

⁴⁴⁷ D'ORSOGNA D, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit,66

⁴⁴⁸ CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, 1085; FORTI U, "*Atto*" e "*procedimento amministrativo*", in Studi di diritto pubblico, vol I, 1937, 456ss; LUCIFREDI R.,*Inammissibilità di un esercizio ex post della funzione consultiva*, in Raccolta di scritti di pubblico in onore di Giovanni Vacchelli, Milano, 1938,296; MIELE G, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in F.I., 1933, 375.

funzionale e strutturale, "funzionalmente coordinati verso il conseguimento di un risultato finale.⁴⁴⁹ Le tappe evolutive della nozione di operazione amministrativa nella dottrina italiana sono state distinte in due fasi⁴⁵⁰. Un prima fase in cui si è avuta una utilizzazione promiscua e indifferenziata delle espressioni operazione amministrativa e procedimento amministrativo. Un seconda fase in cui invece la nozione, pur restando unitaria, contempla due figure di specie: il "procedimento", inteso quale iter formativo del singolo atto; la "operazione" intesa quale serialità di più atti funzionalmente autonomi. In tale fase l'operazione, il cui "*nomen*" viene sostituito con il concetto di "procedimento in senso ampio", in contrapposizione al procedimento in senso stretto (costituito da un atto-procedimento, procedimento che si svolge all'interno di un unico ente) viene così riferita " *...ad una serie di atti, che, pur essendo dotati di individualità giuridica propria, son collegati da ciò che intervengono nella vita di un più ampio rapporto, influenzando sul nascere, sullo svolgere o sulla fine di esso. E provenendo or dall'uno or dall'altro dei due (o più) soggetti del rapporto medesimo;onde appaiono ricongiunti per così dire in una superiore unità*"⁴⁵¹. La distinzione tra operazione amministrativa e procedimento in senso stretto, dopo essere stata riconosciuta dalla dottrina degli anni trenta del Novecento, verrà sottoposta a critica dalla dottrina successiva prima, pur non negando tale dicotomia ma nei fatti escludendo ogni spazio di operatività alla operazione amministrativa⁴⁵² ed in seguito con l'affermarsi della nozione formale di procedimento frutto della concezione strutturale del procedimento elaborata da Sandulli⁴⁵³. Gli studi sandulliani hanno decretato la fine della "breve carriera

⁴⁴⁹ Così GRAZIOSI B., *Note per una definizione delle "operazioni amministrative"*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1968, 498ss riassume la dottrina al riguardo.

⁴⁵⁰ D'ORSOGNA D, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit,103.

⁴⁵¹ Cfr FORTI U, "*Atto*" e "*procedimento*", cit, 469-470.

⁴⁵² MIELE G, *Alcune osservazioni*, cit,376-377. L'autore, criticando la configurazione del procedimento in senso stretto, ne estende la nozione fino a ricomprendervi anche i "procedimenti nei quali succedano atti di enti diversi" in tal modo svuotando il concetto di operazione amministrativa allora riconosciuta, basato sulla contrapposizione procedimento in senso stretto-procedimento in senso ampio di cui abbiamo fatto cenno.

⁴⁵³ SANDULLI A.M, *Il procedimento*, cit, 41-42.. l'autore ha sottoposto a serrata critica la possibilità di ricostruire il procedimento come operazione, ove questa venga intesa come una nozione più ampia

dell'operazione amministrativa”⁴⁵⁴ nella dottrina italiana il cui interesse si è però risvegliato con l'affermarsi della “amministrazione di risultato”. Si è evidenziato⁴⁵⁵ infatti che “la riorganizzazione della amministrazione amministrativa in funzione del risultato deve essere colta soprattutto con riguardo a quegli istituti nei quali il legislatore ha inteso superare la disarticolazione della attività amministrativa” , innalzando a fattispecie la complessiva attività amministrativa rivolta al conseguimento di un risultato unitario. Emerge così sul piano giuridico la nozione di operazione amministrativa dapprima con riferimento alla disciplina della conferenza di servizi⁴⁵⁶ e in seguito quale nuovo modo della attività amministrativa di essere presa in considerazione dal diritto.⁴⁵⁷ Con tale nozione si è voluto così indicare per l'appunto l'insieme di procedimenti tendenti a un risultato unitario. Un nuovo modo di intendere l'attività amministrativa che, alla tradizionale valutazione organica e soggettiva dell'attività, disarticolata in più poteri affianca una valutazione funzionale . Una valutazione che supera i confini del singolo procedimento e della singola funzione, e abbraccia “in una “funzione complessa”, di cui la operazione configura

volta a raccogliere i procedimenti esterni e le sequenze lineari di più provvedimenti funzionalmente autonomi, coor

inati verso il giungimento di un risultato unitario. Il momento di individuazione di ciascun provvedimento è infatti fissato dall'autore ne “l'effetto giuridico, in funzione del quale esso si svolge”. D'ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit, 122 ritiene che le critiche dell'illustre autore non intacchino la possibilità astratta di costruire (non una nozione semplicemente “più ampia” di procedimento, chiamandola operazione, ma) una nozione (diversa e) “superiore” di operazione amministrativa, da innestare su quella dei procedimenti amministrativi. A giudizio dell'autore l'opera di Sandulli, attraverso una serrata critica alla configurazione date all'operazione amministrativa avrebbe dimostrato che lo studio dell'operazione amministrativa sarebbe uno studio da rimandare ossia da posticipare rispetto a quello del procedimento amministrativo; studio necessario, quest'ultimo, per dare innanzitutto una risposta alla preliminare esigenza autonoma alla nozione stessa di procedimento.

⁴⁵⁴ L'espressione è di D'ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit, 67

⁴⁵⁵ Cfr D'ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit, 182

⁴⁵⁶ SCOCA F.G., *Attività*, cit, fa leva sulla norma che contempla la conferenza di servizi, destinata a raccogliere procedimenti reciprocamente connessi, “riguardanti medesime attività e risultati” (art. 14, comma 3, l n 241/1990), per rilevare l'emersione sul piano giuridico della fattispecie della operazione.

⁴⁵⁷ D'ORSOGNA D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit, 206ss

modalmente la forma relativa, la unità teleologica di un insieme di attività cooperanti ad un risultato unitario. L'unificazione di più atti, comportamenti o procedimenti non è operata per la comune provenienza di essi da una unica figura soggettiva ma in quanto tutti funzionali ad un unico risultato amministrativo⁴⁵⁸. In tal modo il diritto obiettivo ha inteso innanzitutto razionalizzare lo svolgimento di processi decisionali complessi, coinvolgenti una pluralità di competenze, procedimenti e poteri, superando la tradizionale disarticolazione e frammentazione degli stessi sul piano giuridico.

E' stato sostenuto che per mezzo del procedimento la rilevazione di una situazione problematica reale che coinvolge un bisogno di cura dell'interesse pubblico, e richiede un intervento disciplinare da parte della P.A, viene trasformata e costruita sul piano giuridico in un "problema amministrativo"⁴⁵⁹ in cui si fronteggiano e confrontano diverse situazioni giuridiche, rappresentazioni, manifestazioni di interesse attorno alle quali si ipotizzano distinte ipotesi di soluzione o meglio, diversi schemi o progetti alternativi di interessi,. Nell'ipotesi de "quo" si tratta di risolvere un "problema amministrativo complesso"⁴⁶⁰ in quanto coinvolge una pluralità di poteri, procedimenti e figure giuridiche soggettive. In tale ipotesi il tradizionale agire amministrativo, rispondente ad uno stato di isolamento e separazione dell'esercizio dei poteri da parte di diversi livelli istituzionali di intervento, mostra degli evidenti limiti di razionalità, e, dunque seri problemi di conformità al principio di buon andamento della P.A. La disciplina giuridica dell'operazione amministrativa costituisce così una risposta per risolvere tale 'sfida della complessità' in quanto con essa il diritto obiettivo ha inteso superare i problemi posti dalla complessità organizzativa, e dalla proliferazione e frammentazione delle competenze. Nel momento in cui un procedimento amministrativo si rassoda,

⁴⁵⁸ D'ORSOGNA D, *Una terapia sistemico relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa*, in (a cura di) IMMORDINO M, POLICE A, Principio di legalità e amministrazione di risultati, Atti del convegno Palermo 27-28 febbraio 2003, 289

⁴⁵⁹ LEDDA F., *Problema amministrativo*. cit, 133ss e D'ORSOGNA D, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit,, 206ss

⁴⁶⁰ L'espressione è di D'ORSOGNA D, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, cit, 221ss

pertanto, attorno, ad uno schema (o progetto di interessi) che intercetta un problema complesso “ l’insieme degli atti e procedimenti accomunati dalla proiezione verso il risultato unitario diviene immediato punto di riferimento di una disciplina diversa ed ulteriore , rispetto a quella propria degli atti e procedimenti in essa raccolti. E’ stato rilevato che ciò che rileva non è direttamente il “risultato” futuro ma la “tensione” del comportamento amministrativo verso un assetto di interessi complesso. Quello che rileva è quindi il risultato giuridico, la soluzione di quella “sfida della complessità” che è strumentale alla realizzazione di un risultato pratico. L’operazione amministrativa ha un sicuro substrato amministrativo nella materia del governo del territorio ove l’intreccio di competenze, funzioni e procedimenti costituisce un annoso problema per il quale il legislatore ha previsto diversi istituti volti ad integrare e coordinare l’azione di soggetti privati e pubblici. In tale ambito l’operazione amministrativa è relativa a tutti quegli istituti in cui il legislatore vuole superare la frammentazione di competenza, attività e funzioni per realizzare un assetto di interessi complesso relativo alla realizzazione di interventi di trasformazione territoriale. In tale senso depongono le interpretazioni date al concetto di governo del territorio dalla Corte Costituzionale che, recependo una nozione ampia di governo del territorio ha ritenuto che esso ricomprensca “ *tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla realizzazione di impianti e attività*” (Cort. Cost, sent. n. 196/2004). In tal modo il governo del territorio è relativo alla disciplina normativa per realizzare le trasformazioni territoriali e ad incidenza territoriale sia quindi interventi aventi ad oggetto diretto il territorio sia interventi che sia pure non direttamente correlati al territorio incidono sullo stesso in via indiretta attraverso la loro localizzazione di particolari attività (si pensi alla normativa sui rifiuti, sugli impianti industriali, ecc..).

La *governance* costituisce così una modalità del governo del territorio che si realizza attraverso l’operazione amministrativa, nozione con la quale si indicano quegli istituti con cui il diritto obiettivo , superando la frammentazione di atti , procedimenti e funzioni, conferisca autonoma rilevanza ad un complesso di attività attraverso la “tensione” al fine di risolvere un problema amministrativo complesso

realtivo alla realizzazione di un intervento di trasformazione territoriale o ad incidenza territoriale.. Se nell'esercizio del governo del territorio in via generale si possono utilizzare gli strumenti tradizionali (piani attuativi, titoli abilitativi,) nel caso in cui per la realizzazione di un intervento di trasformazione territoriale o ad incidenza territoriale siano presenti più soggetti, procedimenti e funzioni si pone un "problema amministrativo complesso" per la cui soluzione l'ordinamento prevede diversi istituti con cui si realizza l'unificazione di più atti , comportamenti funzionali al perseguimento di un unico risultato amministrativo⁴⁶¹. Tale risultato amministrativo è costituito dalla costituzione di un assetto di interessi funzionale alla soluzione di tale complessità e strumentale alla realizzazione di un risultato pratico costituito dalla realizzazione di un intervento di trasformazione territoriale o ad incidenza territoriale.

La governance territoriale è quindi quella modalità di governo del territorio con cui dei soggetti pubblici e privati ,attraverso una operazione amministrativa, formulano un assetto di interessi per risolvere un problema amministrativo complesso strumentale alla realizzazione di un intervento di trasformazione territoriale e/o ad incidenza territoriale"

La definizione di governance territoriale da noi proposta colloca il rapporto governo del territorio- governance del territorio nell'ambito della dicotomia amministrazione per atti- amministrazione di risultato. Se la prospettiva della amministrazione per atti risulta efficiente nell'ipotesi del singolo procedimento amministrativo, l'approccio strutturale necessita di essere affiancato a quella funzionale quando si tratti di più procedimenti, poteri e provvedimenti coordinati verso la realizzazione di un risultato unitario. In tale prospettiva la governance territoriale individua tutti quegli istituti che, attraverso una operazione amministrativa, intendono dare una risposta ad un problema amministrativo complesso relativo alla realizzazione di un intervento di trasformazione territoriale o ad incidenza territoriale.

⁴⁶¹ D'ORSOGNA D, *Una terapia sistemico relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa* , in (a cura di) IMMORDINO M, POLICE A, Principio di legalità e amministrazione di risultati, Atti del convegno Palermo 27-28 febbraio 2003, 289

6.6. OPERAZIONE AMMINISTRATIVA E STRUMENTI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

La nozione di operazione amministrativa concerne quindi quegli istituti con cui il diritto obiettivo ha inteso rispondere alla sfida della complessità attraverso l'integrazione di funzioni, attività e comportamenti funzionali al raggiungimento del medesimo risultato. L'elemento che caratterizza l'operazione amministrativa è quindi la sussistenza di un vincolo funzionale legislativamente previsto verso il raggiungimento di un risultato amministrativo. Tale risultato è costituito dalla comune "tensione" verso la soluzione di un assetto di interessi complesso. La ricerca quindi della soluzione di un "problema amministrativo complesso". A tale finalità non risponde sicuramente il piano di recupero in quanto piano attuativo monofunzionale volto al solo recupero edilizio degli abitati. La prospettiva muta invece con i piani di seconda generazione, avviati con i programmi integrati di intervento, previsti dall'art. 16 della legge 17 febbraio n 179/1992 e poi con i programmi complessi, in cui all'interesse al recupero si affianca quello della tutela di interessi economici e sociali. I programmi integrati di intervento sono caratterizzati da un sensibile arricchimento degli obiettivi di programma, delle tipologie di intervento promosse, del numero dei soggetti coinvolti per la realizzazione di interventi volti a coniugare l'interesse al recupero urbanistico alle esigenze di trasformazione⁴⁶². Con il passaggio dal primo al secondo gruppo degli strumenti di recupero viene meno il riferimento al solo patrimonio edilizio esistente e si considerano interventi, pur incidenti su zone già edificate ma più flessibili ed orientati verso la trasformazione dell'assetto urbanistico ed edilizio e comprendenti interventi di nuova edificazione. Tale ampliamento dell'ambito spaziale degli interventi si riflette anche nel progressivo ampliamento dello spettro funzionale che dal recupero edilizio ed urbanistico delle zone degradate dei piani di prima stagione transita verso un concetto progressivamente più ricco e complesso, comprensivo di

⁴⁶² URBANI P, CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2004, 187

valori economici, sociali, culturali tanto da trasformarli in strumenti di politica di sviluppo territoriale⁴⁶³. In tal modo i piani e programmi di riqualificazione urbana costituiscono lo strumento per realizzare importanti interventi di trasformazione territoriale attraverso l'integrazione di diverse funzioni, attività e soggetti verso il raggiungimento di un risultato. Sebbene gli interventi si fondino sempre sul recupero, inteso in via sempre più ampia, la politica di riutilizzo viene realizzata per i fini più vari. La dimensione e i caratteri degli interventi oggetto di tali programmi necessitano spesso della preventiva conclusione di un "accordo di programma" per la necessaria variante allo strumento urbanistico. Il recupero da fine diviene strumento per una più complessiva politica di sviluppo territoriale. In tale contesto tali programmi rispondono all'esigenza di una maggiore "operativa" tramite l'interazione di più funzioni, attività soggetti e funzioni verso la realizzazione di un risultato unitario costituito da un complessivo intervento di trasformazione territoriale. I programmi di riqualificazione della seconda generazione costituiscono così degli strumenti per raggiungere un risultato amministrativo, costituito da quella "tensione" verso la soluzione di un problema amministrativo complesso che costituisce il carattere qualificante della operazione amministrativa. Tale problema amministrativo è costituito dalla realizzazione di un intervento di trasformazione territoriale, la cui efficiente realizzazione richiede l'integrazione di più funzioni, soggetti, ed attività...

La comune finalità di rispondere a questa "sfida della complessità" nella specifica materia del governo del territorio, rende pertanto i piani e programmi di riqualificazione di seconda generazione delle ipotesi di operazioni amministrativa in quanto funzionali al raggiungimento di un risultato amministrativo attraverso la migliore integrazione di funzioni, soggetti, attività che costituisce il fattore determinante per la efficace realizzazione dell'intervento in progetto.

A ben vedere tale finalità è propria anche delle società di trasformazione urbana la cui istituzione è dovuta all'esigenza di costituire uno strumento celere per l'attuazione del piano urbanistico attraverso l'integrazione di più attività

⁴⁶³ CANGELLI F., *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero*, in (a cura di) STELLA RICHTER P., FERRARA R., GALLO E.C., VIDETTA C., *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dimesse*, Napoli, 2008 142-143

(acquisizione delle aree, trasformazione materiale e commercializzazione delle stesse) necessarie per realizzare l'intervento di trasformazione urbana. La società di trasformazione urbana consente infatti l'integrazione di più soggetti pubblici (Comune, ma anche regione e provincia) e privati (socio privato) per la realizzazione di un intervento che richiederebbe invece la conclusione di più procedimenti separati e l'intervento di più soggetti pubblici e privati. .

Gli strumenti di riqualificazione di seconda generazione sono quindi delle tipologie di operazione amministrativa che rispondono all'esigenza di una maggiore immediata operatività dell'urbanistica. *Il problema è che tale esigenza si è tradotta in una "fuga" dalla urbanistica "tradizionale" basata sul mito del piano onnicomprensivo e sui canonici strumenti per la sua attuazione, alimentando così una contrapposizione tra governance, ed urbanistica tradizionale. Una dicotomia che in definitiva rispecchia quella tra amministrazione per atti e amministrazione di risultato. La prassi delle continue "varianti" allo strumento urbanistico generale ne è una testimonianza tangibile. Gli stessi programmi complessi si sono così spesso tradotti in una "micro- pianificazione" relativa ad areali anche vasti e realizzata molto spesso in variante allo strumento urbanistico e priva di alcun coordinamento con lo strumento urbanistico generale.*

Orbene per giungere ad un fattivo coordinamento tra il piano e i tradizionali strumenti per la sua attuazione e quelli, è a nostro avviso necessario riconoscere la categoria della operazione amministrativa nella legislazione in modo che il ricorso all'operazione sia già previsto nel piano e non costituisca un mezzo per un suo continuo superamento. Bisognerebbe che il piano regolatore fosse più marcatamente strategico, attraverso una declinazione in tal senso del piano strutturale o tramite un separato "piano strategico" che si accompagni al piano strutturale ed operativo. Tale piano dovrebbe indicare quegli interventi che, nel medio termine (la durata del manto elettorale) , per la loro intrinseca complessità si richiede l'integrazione di più funzioni, soggetti ed attività e pertanto si impone l'utilizzo dello strumento della operazione amministrativa. L'operazione come strumento codificato di governance modalità alternativa di governo del territorio e non in antitesi ai tradizionali strumenti urbanistici.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Governo del territorio, commento alla legge 11 marzo 2005, n 12 della Regione Lombardia*, Milano, Giuffrè editore, 2007
- AA.VV., *Autonomie locali e governo del territorio, atti del convegno di Catanzaro 14-16 settembre, 1984*, Padova, Cedam, 1987;
- AMOROSINO SANDRO, *Sistemi ambientali e discipline amministrative, studi per l'effettività delle funzioni*, Padova, Cedam, 19
- AMOROSINO SANDRO *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in STEFANO CIVITARE MATTEUCCI, ERMINIO FERRARI, PAOLO URBANI (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, op. cit. pag., 139 ss
- AMOROSINO SANDRO, *Beni ambientali culturali e territoriali. Discipline e riforme amministrative*, Padova, Cedam, 1995
- AMOROSINO SANDRO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio:una riflessione d'insieme*, Riv.Giur. Urb. , n. 4, 2006, pag.. 430
- AMOROSINO SANDRO, *Il governo dei sistemi territoriali, il nuovo diritto urbanistico*, Padova Cedam, 2008
- ANTONUCCI DONATO, *Manuale di diritto urbanistico*, 2004, Sistemi editoriali
- ASSINI NICOLA, *Diritto urbanistico (territorio, ambiente e opere pubbliche)* Padova, Cedam , 2003

- ASSINI NICOLA, MANTINI PIERLUIGI, *Manuale di diritto urbanistico*, 2007, Giuffrè editore;
- ASSINI NICOLA, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova, Cedam, 2000.
- ASSINI, NICOLA TARDELLI TIZIANA , *Riforma costituzionale e “governo del territorio”*, , in Nuova Rassegna di legislazione, Dottrina ed Giurisprudenza, n. 11, 2003
- AUTORE SCONOSCIUTO, TITOLO SCONOSCIUTO, in Riv.giur, urb, pag 80ss??su STU
- BARTOLE SERGIO, *Violazione della competenza regionale o violazione dei principi di buona amministrazione in materia urbanistica*, in Riv.Giur.Urb., n 2.-3, 1993, pag. 223
- BARTOLINI ANTONIO, *Profili giuridici del c.d credito di volumetria*, , in Riv. Giur. Urb, n 3, 2007, pag.. 307
- BARTOLINI ANTONIO, *Questioni problematiche sull’efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa*, in Riv Giur, Urb., 2007, p 263ss.
- BASSI FRANCO E MAZZAROLLI LEOPOLDO, *Pianificazioni territoriali e tutela dell’ambiente*, Torino, Giapichelli
- BENELLI FILIPPO *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, in www.federalismi.it ed in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html> (consultato in data 20 novembre 2008),
- BERGONZONI GHERARDO, *Le società di “trasformazione urbana” (art.17, comma 59, legge n. 127 del 199*, in Riv. Giur. Urb, n, ANNO, pag 125ss.

- BERTOLINO CRISTINA, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giapichelli, 2007
- BORELLA ALBERTO, *L'urbanistica contrattata dopo la legge 241 del 1990*, in Riv. Giur.Urb. n 4,1998, pag 419ss
- BORELLA ALBERTO, *La difficoltà di attuare la perequazione urbanistica (note a margine della nuova legge urbanistica veneta)*, p. 638, in Riv.Gur.Urb, n 4, 2005
- BOSCOLO EMANUELE, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, A.I.D.U, Milano, Giuffrè, 2006
- BOZZAOTRE , MAURIZIO *Unione Europea e governo del territorio, spunti per una ricerca*, in Riv..Giur..Urb., n. 2-3/2004, pag. 314 ss;
GERANDO SORICELLI, *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in Riv..Giur..Urb.,n. 4/2004, pag. 488 ss.;
- BREGANZE MARINO, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in Riv Amm., 1997, vol 12, pt 1, pag 1139ss
- BREGANZE MARINO, *La nuova pianificazione urbanistico territoriale in Veneto e gli accordi con i privati*, ,Riv.Giur.Urb N?, 2005, pag 213ss.
- BREGANZE MARINO, *La socieà di trasformazione urbana: prime note*, in Riv.Amm, fasc 1, gennaio 1998, pag 47ss
- CACCIAVILLANI IVONE, *Urbanistica e regime della proprietà*, Padova, Cedam, 1987.
- CACCIAVILLANI LANZIERI CHIARA, voce *“Piano di recupero del patrimonio edilizo*,in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol XI, ANNO?, pag. 164ss
- CACCIN RICCARDO, *Ambiente e sua protezione, seconda edizione*, Padova, Cedam, 1988

- CAMPOS VENUTI G. E OLIVA F., *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. Dal 1942 al 1992*, 1993, editori Laterza;
- CANATO CARLO, *Esperienze di perequazione "sostenibile": modelli e strumenti a confronto*; p. 427, in Riv. Giur.. Urb., n 4, 2007.
- CARPENTIERI PAOLO, *Il secondo "correttivo" del codice dei beni culturali e del paesaggio*, p. 687ss, in Urbanistica ed Appalti, n 6, 2008
- CARPENTIERI, PAOLO *Regime dei vincoli e Convenzione Europea*, in GIAN FRANCO CARTEI, *Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio*, op.cit., pag .139ss
- CARTEI GIAN FRANCO (a cura di), *Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- CARTEI, GIAN FRANCO *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, Giapichelli editore, 1995, pag. 26ss,
- CASINI LORENZO , *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005, pag.8
- CASINI LORENZO, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Padova Giuffrè, 2005;
- CECCHETTI MASSIMO, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, in <http://www.federalismi.it/index.cfm?idmegas=79&sezione=Materiali%20didattici&area=Diritto%20dell'ambiente%20-%20Facoltà%20di%20Giurisprudenza%20-%20Università%20di%20LUISS&megasettore=Dispense>, .
- CENTOFANTI NICOLA, *Diritto a costruire, pianificazione urbanistica, espropriazione*, , Milano, Giuffrè, ANNO
- CERULLI IRELLI VINCENZO *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI,

ERMINIO FERRARI, PAOLO URBANI (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, pag. 499ss

- CHIERICHETTI ANTONIO, *Dai piani di recupero ai piani polifunzionali di intervento*, Milano, il sole 24ore, 2000
- CHIERICHETTI ANTONIO, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, in Riv.Giur. edil., n___, p. 2, 2002, pag. 281ss
- CHIERICHETTI ANTONIO, *Riqualficazione urbana e pianificazione urbanistica*, in Riv. Giu.Urb, n 1, 1999, pag.91ss
- CHIERICHETTI ANTONIO, *Riqualficazione urbana e pianificazione urbanistica*, in Riv.Giur.Urb., n 1, 1999, pag 91ss
- CICALA MARIO, *Le trasformazioni urbanistiche e edilizie (Profili di diritto penale)* , Padova, Cedam, 1983
- CINTIOLI , FABIO *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.federalismi.it,
- CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO *Sulla dinamica degli interessi nella pianificazione urbanistica*, in Riv.giur.ed., II, pag. 155.
- CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO, FERRARI ERMINIO, URBANI PAOLO (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, Giuffrè editore, 2003;
- CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO, *Governo del territorio e paesaggio*, in STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, ERMINIO FERRARI, PAOLO URBANI (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, op. cit., pag. 286ss.
- CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del codice del paesaggio*, in

GIAN FRANCO CARTEI, *Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio*, op.cit, pag. 209,.

- COLLARILE LILLI, *Il recupero del patrimonio edilizio nella legge 457 del 1978*, in Riv.Giur.Edil, Parte II, 1979, pag 3ss
- CONTI GIAN LUCA *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, 2007, Giuffrè editore;
- COSTANTINO MICHELE (a cura di), *Convenzioni Urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, Giuffrè, 1995.
- CROSETTI ALESSANDRO, *Evoluzione del regime dei suoli e nuovi strumenti di perequazione urbanistica*, in Quad.reg, ANNO, VOL?, pag. 547ss
- CROSETTI ALESSANDRO, *Piano di recupero*, in Novissimo Digesto Italiano, Appendice, Vol V, Min_Proc, pag 939ss
- CROSETTI ALESSANDRO, *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, p 28ss, in Convegno A.I.D.U, 10-11 novembre 2006, “ *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse,*” 2008
- CROSETTI ALESSANDRO, *Urbanistica ed espropriazione: un binomio per il governo del territorio*, in in STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, ERMINIO FERRARI, PAOLO URBANI (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, pag. 309ss.
- D’ANGELO GUIDO, *Diritto dell’edilizia e dell’urbanistica*, Cedam, 2003
- D’ETTORRE, MARIA LUCIA *Luci ed ombre nella riforma urbanistica in Lombardia*, p. 1013ss, in *Urbanistica ed appalti*, n 9, 2005
- D’ORSOGNA DOMENICO, *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, LUOGO, Editoriale scientifica, ANNO

- DAMONTE ROBERTO, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al D.M 8 ottobre n 1169*, in Riv.Giur.Edil, vol 2, parte 2, 2001, pag. 33ss
- DE MARTIN, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, Riv.Giur.Edil, Parte II, 1979, pag 33ss
- DE MARTINO UMBERTO, G. RIZZO GIULIO, *L'attuazione urbanistica.Problemi e metodi di valutazione*, Roma, Gangemi editore, 1994.
- DE MARZO GIUSEPPE, *Le società di trasformazione urbana*, in Urb.App., n 8, 1997, pag. 855ss
- DE MICHELE ANNAMARIA *Vigore efficacia ed applicabilità dei piani regolatori comunali nel sistema di pianificazione locale*, in Riv.giur. urbanistica, III, 2005, p. 419ss;
- DI DIO FULVIO, *Lo Stato protagonista nella tutela del paesaggio: La consulta avvia l'ultima riforma del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, commento a Corte Costituzionale, 7 novembre 2007, sent. n 367 in Riv. Giur. Amb, n 2/, 2008 pag 381ss
- DUGATO MARCO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in Dir.Amm, fasc 1, 1999, pag. 511ss
- ESPOSITO GIAN LUCA MARIA *Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato*, pag. 534-540, Cedam, 2002
- FERRARI ERMINIO (a cura di) , *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, A.I.D.U,Atti del terzo convegno Nazionale, Genova 19-20 novembre 1999, Milano, Giuffrè, 2000
- FERRARI ERMINIO, PORTALUTI PIER LUIGI, STICCHI DAMIANI ERNESTO, *Poteri regionali ed urbanistica comunale,A.D.U, Atti del*

sesto convegno nazionale, Lecce, 19-20 novembre 2004, Milano, Giuffrè, 2005

- FERRARI ERMINIO, SAITTA NAZARENO, TIGANO ALDO , (a cura di) *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale, Atti del quarto convegno Nazionale Messina(Taormina, 10-11 novembre 2000, Milano, Giuffrè, 2001.*
- FERRARI ERMINIO. in STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, ERMINIO FERRARI, PAOLO URBANI (a cura di), *A.I.D.U., Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, Il governo del territorio, rispettivamente pag. 128 ss*
- FERRONI MARIA VITTORIA, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica, Torino, Giapichelli, 2008*
- FIALE A, *Diritto Urbanistico, Simone, 2002*
- FIALE ALDO, *La riqualificazione urbana tra pianificazione del territorio e governo dell'ambiente, in Studium Iuris, n 7-8, 2001, pag. 981ss*
- FRACCHIA FABRIZIO *Governo del territorio ed ambiente in L'Ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione, in Quaderni della Rivista Giuridica dell'ambiente n. 15 a cura di BARBARA POZZO E MAURO RENNA, pag. 62 ss..*
- FRAGOLA GIUSEPPE, *Urbanistica ed edilizia, Nuova legislazione e poteri delle regioni a Statuto ordinario, Padova, Cedam, 1972*
- FRANCO ITALO, *Le società di trasformazione urbana, in Nuov.Rass., n 8, 2001, pag. 1013ss*
- GALLIA ROBERTO, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali, in Riv. Giur. Mezz, n.1, 1999, pag. 1139ss*

- GARZIA GIUSEPPE, *Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana*, in Rivista Giuridica urbanistica, n 2, 2000, pag 229ss.
- GIAMPIETRO FRANCO , *Commento al Testo Unico Ambientale*, Milano, Ipsoa. 2006, pag. 243 ss
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Aspetti giuridici dell'ambiente*, in Riv. Trim.. pubbl. , 1973 pag. 23ss che nell'ambito della nozione tripartita di ambiente considera i beni culturali appartenenti all'ambiente.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *I beni culturali*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1976 n. 1,pag 1
- GIANNINI, M.S. *Ambiente, saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in Riv. trim. dir. pubbl. , 1973, pag.. 15 ss. .
- GIULIANI BARBARA *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, Cacucci, 2006;
- GUIDETTI MONICA , *Il ruolo delle regioni nel governo del territorio.*, Urb.App, n. 1, 1998, , pag. 14 ss.
- GUZZARDO GIOVANNI, *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana*, in Rivista giuridica dell'edilizia, Gennaio-febbraio, 2007, Parte II, pag. 3ss
- IACOVONE GIOVANNA, *Interesse proprietario e interesse pubblico alla trasformazione del territorio*, in Riv.Giur.edil, n_____, p 2, 2002, pag. 231ss
- IMPARATO EMMA A, *La tutela della costa, ordinamenti giuridici in Italia e Francia*, 2008, Edizioni scientifiche.
- KARRER FRANCESCO, MOSCATO MARA, SEGNALINI ORNELLA, *Il rinnovo urbano, Programmi integrati, di riqualificazione*

e di recupero urbano: valutazioni e prospettive, Roma, Carocci editore, 1998

- LAMARQUE ELISABETTA, *Regioni e Ordinamento civile*, Padova, Cedam, 2005
- LEONARDI ROBERTO, *Il governo del territorio nel “tiro alla fune” delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Foro Amm.*, Gennaio 2003,, pag. 212 ;
- LEONARDI GABRIELE, *Sulla natura dei piani di recupero*, in *Riv.Giur.Urb.*, n 1, 1989, pag 283
- LORIZIO M.A, *In margine alla sentenza costituzionale 179/99 sulla reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti: problemi ed effetti*, in *Riv. Giur. Edil*, Parte II, 2000, pag. 33ss
- MAMMONE GIOVANNI, *Salute, territorio e ambiente*, Padova, Cedam, 1985
- MANDARANO ANTONELLO, *Il governo del territorio tra legislazione statale e regionale*, in MANDARANO ANTONELLO (a cura di) , *Il governo del territorio in Lombardia dopo l testo unico regionale*, Milano, Giuffrè, 2007
- MANTINI PIERLUIGI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. Giur.. Amb*, n. 2, 2006, pag. 208ss..
- MANTINI PIERLUIGI, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1997, pag 519ss
- MAROTTA LUCIO, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, 1988, Padova, Cedam
- MARZARO GAMBA PATRIZIA, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. Il caso della legge urbanistica veneta*, p. 644, in *Riv. Giur. Urb*, n 4, 2005.

- MENGOLI GIAN CARLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2003
- MERLONI FRANCESCO E URBANI PAOLO, *Il governo del territorio tra Regioni e partecipazioni statali*, 1977, De Donato
- MILO , GIULIA *Il potere dei governo del territorio, principi ricostruttivi*, Giuffrè 2005;
- MONEA PASQUALE, IORIO ERNESTA, GIMIGLIANO DOMENICO, *Le società di trasformazione urbana. Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, Matelica(MC) Halley editrice, ANNO??
- MORBIDELLI GIUSEPPE, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi, (manca riferimento);*
- MUSELLI LUCIA *Cenni in merito all'attuale configurazione della potestà normativa degli enti locali in materia di urbanistica ed espropriazione*, in Seminari di diritto, Università degli studi di Milano, Sezione Diritto pubblico, Dipartimento giuridico politico, *Il governo del territorio e l'espropriazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 2,
- PACELLI MARIO *Le potestà regionali in materia urbanistica, per una strategia regionale del territorio e dell'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1975, pag. 85
- PAGANO FORTUNATO, *Vincoli ablativi e ricognitivi nella pianificazione territoriale ed urbanistica*, in Riv.Giur.edil, parte II, 2001, pag. 255 ss
- PAGANO FORTUNATO, *Vincoli ablativi e ricognitivi nella pianificazione territoriale ed urbanistica*, in Riv.Giur.Edil., p. 2, 2001, pag. 255ss
- PAOLANTONIO NINO, *Autoregolazione consensuale e garanzie giurisdizionali*, in Cons.St., n 2, p. 2, 2000, pag. 794ss

- PAOLO URBANI, PAOLO *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 Rivista giuridica di Urbanistica, p 471ss, n 4, 2007
- PASTORI , G. *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di B.. POZZO, M. RENNA,, op.cit.
- PERINI ANTONELLA , *I programmi integrati d'intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in Riv.Giur.Urb, n 3-4, 2001, pag 449ss
- PERINI ANTONELLA, *Verso l'urbanistica consensuale: un'occasione mancata. L'interesse pubblico fra autorità e consenso*, in Riv.Giur.Urb, n 3, 1998, pag 243ss
- PERONGINI SERGIO, *I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in Riv Giur. Edil, fasc 2, 1982.
- PERONGINI SERGIO, *Profili Giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, Giuffrè,2005
- PERULLI GIANFRANCO, *Programma e progetto nell'urbanistica governata*, Padova, Cedam, 2006
- POLICE ARISTIDE, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: Magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in Riv.Giu. edil, II, 2004, pag 3ss
- PORTALURI PIER LUIGI , BROCCA, MARCO *L'Ambiente e le pianificazioni*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente (a cura di) DIEGO DE CAROLIS, ERMINIO FERRARI, ARISTIDE POLICE,,Milano, Giuffrè editore, 2006, pag. 371 ss

- PORTALURI PIER LUIGI in STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, ERMINIO FERRARI, URBANI PAOLO (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, rispettivamente pag. 397ss
- PORTALURI PIER LUIGI, *Riflessioni sul governo del territorio dopo la riforma del Titolo V*, in Riv.Giur.edil. , p 2, 2002, pag. 357
- PORTALURI PIERLUIGI, Le funzioni urbanistiche “necessarie” dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario, in Riv.Giur.Maezz, 1999, n 1, 1999, pag 119ss
- PREDIERI ALBERTO, *Pianificazione e costituzione*, Milano,Edizioni di Comunità 1963
- PREDIERI ALBERTO, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*,Milano, Giuffrè., 1969
- PUGLIESE FRANCESCO E FERRARI ERMINIO, *Presente e futuro della pianificazione urbanistica, Atti del secondo convegno Nazionale Napoli, 16-17 ottobre 1998*, Milano, Giuffre’, 1999.
- RENNA MAURO , *Vincoli alla proprietà e diritto dell’ambiente*, su
- SALVIA F, TERESI F, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002, pag. 66-67.
- SALVIA FILIPPO, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2008
- SANDULLI , MARIA GRAZIA *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2003,; pag. 507
- SANDULLI MARIA ALESSANDRA *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, *Dir. Amm.*, n. 3/2003, pag. 512.

- SANTIAPICHI XAVIER, *L'intervento del privato nella pianificazione urbanistica*, CITTA', Maggioli Editore., ANNO?
- SANTINELLO PAOLA *La pianificazione territoriale intermedia tra i piani urbanistici e i piani di settore*, Milano, Giuffrè, 2002. pag. 15ss
- SCIULLO GIROLAMO, voce "*Urbanistica*", in Dizionario di diritto pubblico, vol VI, Milano, Giuffrè, pag 6116ss
- SORICELLI, GERARDO, *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in Riv. Giur. Urb, n 4,2004, pag. 488.
- SPANTIGATI FEDERICO, *Valutazione giuridica dell'ambiente. Di che cosa parliamo quando parliamo di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2002.
- SPAZIANTE AGATA, CIOCHETTI ANGELICA, *La riconversione delle aree dismesse, la valutazione e i risultati*, Milano, Francoangeli ANNO'
- STELLA RICHTER , PAOLO *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984, pag. 49,
- STELLA RICHTER PAOLO , *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984; Giuffrè editore;
- STELLA RICHTER PAOLO, *I principi del diritto urbanistico*, 2006, Giuffrè editore;
- STELLA RICHTER PAOLO, *La disciplina urbanistica in Italia*, a cura di Paolo Urbani, 1998, Giapichelli editore;
- STELLA RICHTER PAOLO, *Nuove norme per la perequazione urbanistica e la determinazione dell'indennità di esproprio. Proposta legislativa dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Relazione di presentazione*, in Riv. Giur. Urb., n 4, 2007, , pag..420

- STELLA RICHTER PAOLO, *Ripensare la disciplina urbanistica*, Torino, Giapichelli, 1997
- STICCHI DAMIANI ERNESTO, *Recupero delle abitazioni e organizzazione giuridica del territorio*, Milano, Giuffrè, 1980.
- TACCOGNI GEROLAMO, *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in Foro Amm, C.d.S, n 4, aprile 2008, 1313ss
- TUCCI MASSIMO, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, Giapichelli, ANNO?
- TULUMELLO G., *Sulla pretesa estensione degli effetti della concessione edilizia in sanatoria ai reati paesaggistico-ambientali: spunti per una riflessione sui limiti della nozione giuridica di urbanistica e sui suoi riflessi in materia di tutela penale del territorio*, in Giu.it , 2002, pag 19
- URBANI PAOLO, *Ancora sui principi perequativi e sulle modalità di attuazione dei piani urbanistici*, in Riv.Giur.Urb, n ,pag 509ss
- URBANI PAOLO, CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica, Nuovi moduli convenzionali*, Torino, Giapichelli , ANNO?
- URBANI PAOLO, CIVITARESE MATTEUCCI STEFANO, *Diritto Urbanistico, organizzazione e rapporti*, Torino, Giapichelli , ANNO?
- URBANI PAOLO, *Dell'urbanistica consensuale*, in Riv.Giur.Urb., N?, 2005, pag 213ss
- URBANI PAOLO, *Governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, in STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, ERMINIO FERRARI, PAOLO URBANI (a cura di), *A.I.D.U.*, Atti del sesto convegno nazionale, Pescara 29-30 novembre 2002, *Il governo del territorio*, pag. 183ss;

- URBANI PAOLO, *Il governo del territorio nel titolo V della Costituzione* in Riv.Giur. Urb., 2003, pag. 50
- URBANI PAOLO, *La perequazione urbanistica*, in Riv.Giur.edil., p 2 , 2005, pag 169ss
- URBANI PAOLO, *Territorio e poteri emergenti*, p 180, 2007, Giapichelli
- URBANI PAOLO, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, in Riv.Giur.Urb, n 3-4, 2000,pag 623ss
- URBANI PAOLO, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, in Riv.Giur.urb. , n 3-4, 2000, pag. 623ss
- URBANI PAOLO, *Urbanistica consensuale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000
- VALERO MASSIMO, *Un'opportunità per i comuni: la promozione delle società di trasformazione urbana (art 120 T.U.E.L)* in Nuov. Rass. , vol II, 2001
- VASTA STEFANIA, *Le società di trasformazione urbana come servizio pubblico*, in Riv.Giur.Urb, n. 4, 2002, pag. 541ss
- VESCI MASSIMILIANO, *Il governo del territorio, Approccio sistemico vitale e strumenti operativi*, Padova, Cedam, 2001;
- VITALE CARMEN, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in Dir.Amm, n 3,2004, pag 591ss.