

Raffaele Greco

PIANIFICAZIONE URBANISTICA E PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO*

1. Premessa: il legame indissolubile tra pianificazione ed espropriazione. – 2. Quadro storico dei legami fra pianificazione urbanistica ed espropriazione. – 3. Le ragioni del fallimento del modello tradizionale. – 4. Le prospettive future: *project financing*, perequazione, compensazione, rigenerazione urbana.

1. Premessa: il legame indissolubile tra pianificazione ed espropriazione.

La normativa in materia di pianificazione urbanistica ha sempre avuto uno stretto legame con la disciplina delle espropriazioni. Si può anzi dire che le due discipline siano nate assieme, all'indomani dell'unità di Italia, quali istituti-cardine delle iniziative che il nuovo Stato unitario assumeva al fine di garantire la propria presenza sul territorio, attraverso i noti programmi di infrastrutturazione e di "liquidazione" della grande rendita fondiaria ancora imperante in vaste aree del Mezzogiorno, posti in essere rispettivamente dalla Destra storica e successivamente in età giolittiana¹, con i quali si cercava di contribuire all'unificazione economica e sociale del Paese, dopo che il Risorgimento aveva assicurato quella politica.

Guardando poi a come i due istituti sono stati utilizzati nei decenni successivi, in particolare a partire dalla legge urbanistica fondamentale (legge 17 agosto 1942, n. 1150) e soprattutto dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, non è azzardato dire che essi siano stati fra i principali strumenti di azione e intervento nell'economia che il legislatore ha usato – quanto meno in una determinata fase storica – al fine di realizzare politiche di sviluppo e perseguire obiettivi legati all'affermazione dello Stato sociale. Oggi forse questo tipo di scelte segna un po' il passo, per ragioni storiche ed economiche che in questa sede si cercherà di analizzare, ma non v'è dubbio che il rapporto tra la legislazione in materia urbanistica ed espropriativa e lo "statuto" del diritto di proprietà privata, così come concepito nella sua originaria ispirazione liberale e poi delineato in "*funzione sociale*" dall'articolo 42 Cost., abbia rappresentato per lungo tempo il terreno d'elezione su cui sono state operate scelte di estrema rilevanza per l'economia del Paese nel suo complesso².

Queste brevi notazioni dovrebbero aiutare a comprendere il perché il tema dei rapporti tra pianificazione urbanistica ed espropriazione non si esaurisca nella sola questione dell'imposizione dei vincoli espropriativi alla proprietà privata: quest'ultima ne costituisce certamente il "cuore", essendo noto che in base all'originario, e per molti versi ancora basilare, quadro legislativo in materia è proprio nella fase della pianificazione del territorio che viene compiuta l'individuazione delle aree su cui dovranno essere realizzate le opere pubbliche e le infrastrutture, con la conseguente imposizione su di esse dei vincoli ablatori. Ma, come è noto, le limitazioni dei diritti dominicali dei cittadini si realizzano, e anzi a volte in modo estremamente incisivo, anche attraverso le scelte di conformazione e destinazione urbanistica che costituiscono la modalità "tipica" di estrinsecazione del potere di governo del territorio spettante alla p.a. (e, *in primis*, ai Comuni).

* Il presente contributo riproduce, con integrazioni e adattamenti, la relazione tenuta in occasione del Corso di aggiornamento e formazione per magistrati amministrativi sul tema "*Le procedure espropriative, a venti anni dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 327 del 2001*", organizzato dall'Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa e tenutosi presso il Consiglio di Stato nei giorni 16 e 17 marzo 2023.

¹ È noto come gli interventi di infrastrutturazione abbiano avuto inizialmente a oggetto soprattutto l'implementazione della rete ferroviaria italiana, all'epoca ancora frammentata nella gestione di una pluralità di società e non sviluppata a sufficienza da garantire i collegamenti con tutte le regioni del Paese: sul tema, cfr. S. MAGGI, *Le ferrovie*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 11 ss. Sui molteplici e multiformi aspetti delle politiche economiche post-unitarie, cfr. G. TONIOLO – C. BASTASIN, *La strada smarrita: breve storia economica d'Italia*, Bari, Laterza, 2020; E. FELICE, *Ascesa e declino: storie economica d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2015, in particolare pp. 118 ss.

² In generale sulla "*funzione sociale*" dell'urbanistica nella Costituzione, cfr. S. GATTO COSTANTINO – P. SAVASTA, *Manuale dell'urbanistica, dell'edilizia e dell'espropriazione*, Roma, nel Diritto, 2012, pp. 33 ss.

Nella dottrina più recente, il potere comunale di autodeterminarsi in ordine all'assetto e all'utilizzazione del proprio territorio viene ritenuto trovare il proprio fondamento costituzionale negli articoli 5 e 114, comma 2, Cost.,³ ciò che giustifica l'ampia discrezionalità che tradizionalmente è stata attribuita alle scelte operate *in subiecta materia*, al punto da indurre un illustre studioso ad affermare che forse proprio nella materia urbanistica si ha la discrezionalità più ampia che in qualsiasi altro ramo della pubblica amministrazione.⁴ Proprio in considerazione di tali caratteristiche, cui consegue l'estrema limitatezza degli strumenti che l'ordinamento pone a disposizione dei cittadini per contestare le eventuali scelte pianificatorie penalizzanti per le loro proprietà⁵, è ormai affermazione comune che è la stessa urbanistica a essere "*necessariamente e intrinsecamente diseguale e quindi ingiusta*",⁶ il che può essere apprezzato in un duplice senso: non solo nei rapporti fra privati proprietari, alcuni dei quali avvantaggiati e altri penalizzati dalle scelte compiute sui rispettivi suoli, ma anche nei rapporti fra privati e collettività, essendo accollata alla seconda la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche che finiscono per valorizzare le proprietà dei primi.⁷

È affermazione molto diffusa che la disciplina in materia di espropriazioni per pubblica utilità, dopo un tormentato e più che secolare travaglio, abbia trovato finalmente una sua "stabilità" con l'entrata in vigore del Testo Unico degli espropri (d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). Questa affermazione è al tempo stesso esatta e inesatta: è esatta se si fa riferimento alla disciplina delle procedure espropriative in senso stretto, ma ciò – come si vedrà – è dovuto per lo più all'attuale fase di crisi del tradizionale procedimento ablatorio, che lo ha reso ormai obsoleto come strumento di intervento nell'economia; è inesatta invece se si pone mente al legame con la materia della pianificazione urbanistica, la quale oggi – come unanimemente riconosciuto da tutti gli osservatori e attori del settore – costituisce a tutt'oggi uno dei settori della legislazione più magmatici, confusi e bisognosi di riordino che il nostro ordinamento ci offra.

Di seguito si proverà a tracciare un sintetico quadro storico e giuridico dei rapporti tra pianificazione urbanistica e disciplina delle espropriazioni. Si può però fin d'ora anticipare quello che sarà il più rilevante elemento di criticità del sistema che le conclusioni di questa analisi evidenzieranno: e cioè che, mentre il tradizionale strumento dell'esproprio come si è detto entra in crisi (per molteplici ragioni che verranno più avanti esaminate), è proprio al livello della pianificazione urbanistica che si è da tempo iniziato a ricercare nuove strade per perseguire gli obiettivi di infrastrutturazione e le altre esigenze che la realtà economica e sociale ha fatto emergere (rigenerazione urbana e riuso dell'esistente, sviluppo sostenibile e *green economy*)⁸. Si tratta di soluzioni elaborate spesso dalla legislazione regionale, specie dopo la revisione del Titolo V DELLA Costituzione approvata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, ma a volte anche solo da parte di discipline non giuridiche (architettura, urbanistica etc.) direttamente attive nella fase di elaborazione degli strumenti di pianificazione; ciò che è emerso con evidenza, in ogni caso, è l'incapacità del legislatore di mantenersi al passo con queste nuove esigenze, con il risultato di

³ Cfr. G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata: il rapporto tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio, alla luce della normativa tendente alla liberalizzazione delle attività economiche*, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, 2, pp. 57 ss.

⁴ Cfr. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Editoriale Scientifica, 1984, p. 17.

⁵ Non è ovviamente questa la sede per approfondire il tema della portata degli oneri motivazionali che devono accompagnare le scelte di pianificazione del territorio e dei connessi limiti alla sindacabilità giurisdizionale delle stesse: sul punto, resta fondamentale S. BACCARINI, *Sindacabilità della discrezionalità del potere di pianificare e legittimità della normativa*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, 3, pp. 99 ss.

⁶ P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, 2, p. 169, che cita gli studi di Henry Jacquot e di altri Autori.

⁷ Cfr. P. STELLA RICHTER, *op. e loc. cit.*

⁸ Sull'evoluzione "storica" delle funzioni svolte dal diritto urbanistico, cfr. P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in AA.VV., *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, a cura di P. Urbani, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 75 ss. Si parla anche di urbanistica degli "*interessi differenziati*", per rappresentare la pluralità di esigenze e interessi, non più riducibili alla semplice regolazione dello sviluppo urbano, che vengono oggi in rilievo nelle scelte pianificatorie: sul punto, cfr. P. MANTINI, *Dall'urbanistica per piani ed accordi al governo liberale del territorio per sussidiarietà e concorsualità*, in *Riv. giur. edilizia*, 2013, 3, pp. 141 ss.

produrre un quadro incerto, confuso e frammentato nel quale è arduo anche solo individuare i “*principi fondamentali*”, che nella materia “*governo del territorio*”, alla stregua del terzo comma dell’articolo 117 Cost., spetterebbe alla legislazione statale definire.

2. Quadro storico dei legami fra pianificazione urbanistica ed espropriazione.

Come si è già accennato, gli istituti della pianificazione urbanistica e dell’espropriazione nascono assieme, nell’ambito della legislazione amministrativa post-unitaria. Per la precisione, è nella legge 25 giugno 1865, n. 2359 (la prima legge sulle espropriazioni, rimasta fino al 2001 il testo base della legislazione in materia), che all’articolo 86 fu prevista per i Comuni con popolazione superiore al 10.000 abitanti la facoltà di dotarsi di piani regolatori, destinati a valere solo per i centri abitati (non anche per le aree periferiche e non urbanizzate) e aventi la funzione di tracciare “*le linee ad osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell’abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici*”. Il successivo articolo 92 stabiliva che “*l’approvazione del Piano Regolatore equivale a dichiarazione di pubblica utilità, e potrà dar luogo alle espropriazioni delle proprietà nel medesimo comprese*”.

Come è evidente, questa produzione normativa appartiene alla preistoria dell’urbanistica intesa nel senso moderno che si è sopra accennato, ossia come strumento inteso a prefigurare e indirizzare il futuro sviluppo del territorio. In quell’epoca, il principale strumento di “pianificazione” (*lato sensu* intesa) esistente in via generale per tutti i Comuni era il Regolamento edilizio, disciplinato da una legge di poco precedente alla n. 2359/1865, la legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A), e dal suo regolamento attuativo (r.d. 8 giugno 1865, n. 2321), nel quale – tra l’altro - erano individuati come contenuto fondamentale dei Regolamenti edilizi comunali “*i piani regolatori dell’ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate*”. Si trattava in sostanza di semplici strumenti di regolazione dell’attività edilizia, nei quali era assente quella funzione “propulsiva” che costituirà il *proprium* della pianificazione urbanistica vera e propria; quest’ultima si affacciava per la prima volta, e nei limiti che si sono precisati, proprio con i Piani disciplinati dall’articolo 86 della legge n. 2359/1865, il quale enunciava espressamente la finalità di “*provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni*” in modo da rendere maggiormente fruibili e vivibili le aree urbane.

Ecco perché le opere pubbliche realizzabili sulla base dei Piani regolatori, come disciplinati dal legislatore del 1865, erano esclusivamente le reti fognarie e stradali (in coerenza con gli obiettivi enunciati dalla norma): solo per esse il Piano regolatore, ove il Comune avesse inteso di dotarsene, avrebbe potuto contenere, in una alla localizzazione delle opere infrastrutturali, la dichiarazione di pubblica utilità sulla base della quale si sarebbe poi sviluppato il procedimento ablatorio.

Questa sostanziale immedesimazione tra approvazione del P.R.G. e avvio del procedimento espropriativo durerà fino all’entrata in vigore della legge n. 1150/1942,⁹ la quale, nell’ambito di una profonda innovazione della disciplina in materia di pianificazione urbanistica (i P.R.G. venivano resi obbligatori per tutti i Comuni ed estesi all’intero territorio comunale e non solo ai centri abitati), attuò una “scissione” tra il momento della imposizione del vincolo espropriativo, che restava riservata alla pianificazione generale (articolo 7), e quello della dichiarazione di pubblica utilità, atto di avvio del procedimento di esproprio vero e proprio, che era collocato in un momento successivo. Nell’impianto originario della legge n. 1150/1942, incentrato su una relazione gerarchica di sovraordinazione tra piani sovracomunali, P.R.G. comunale e piani particolareggiati, è a questi ultimi che era rimessa l’adozione della dichiarazione di pubblica utilità (articolo 16, comma nono): il tutto sul presupposto che fosse entro il termine di efficacia del piano attuativo che l’opera pubblica dovesse essere effettivamente realizzata, previo espletamento della procedura ablatoria e corresponsione dell’indennizzo al proprietario espropriato (articolo 17).

⁹ Sulla genesi storica della “legge fondamentale dell’urbanistica” e sulle sue fortune, cfr. M. ZOPPI – C. CARBONE, *La lunga vita della legge urbanistica del ’42*, Firenze, Didapress, 2018.

Questa opzione normativa originaria si scontrò presto col problema del grave *vulnus* arrecato al diritto di proprietà dall'introduzione dei vincoli espropriativi. Come è noto, dopo interventi della Corte costituzionale che, pur senza intaccare la regola della validità a tempo indeterminato del P.R.G., sancirono l'illegittimità costituzionale di una durata a tempo indeterminato di previsioni di vincolo preordinato all'esproprio¹⁰, si giunse alla legge 13 novembre 1968, n. 1187, che introdusse la regola (oggi trasfusa nell'articolo 9 del Testo Unico dell'edilizia di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) della durata quinquennale di detti vincoli, con conseguente loro decadenza in caso di mancato tempestivo avvio della procedura di esproprio ed obbligo per la p.a. di prevedere un indennizzo a favore dei proprietari incisi in caso di reiterazione di vincoli già decaduti¹¹.

È a partire da questo momento che si sviluppa l'annoso dibattito dottrinario e giurisprudenziale circa la distinzione tra vincoli espropriativi (o sostanzialmente espropriativi) e vincoli conformativi, avuto riguardo alla concreta incidenza delle specifiche previsioni urbanistiche ricavabili dal P.R.G., in funzione dei rilevanti e diversificati effetti discendenti dall'una o dall'altra qualificazione¹². Pure a quest'epoca rimontano i principali approdi, anch'essi ancora oggi seguiti dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa, circa la non indennizzabilità dei vincoli anteriormente alla scadenza del termine quinquennale di efficacia¹³ e gli obblighi istruttori e motivazionali incombenti al Comune in ipotesi di reiterazione di vincoli decaduti¹⁴.

Al di là di tali problematiche, alle quali in questa sede può essere fatto solo un rapido rinvio, ciò che mette conto sottolineare è che il modello generale prefigurato dal legislatore del 1942, nel quale al P.R.G. compete l'individuazione delle aree da assoggettare a vincolo ablatorio ed ai piani attuativi l'individuazione puntuale degli immobili in questione con contestuale dichiarazione della pubblica utilità e avvio della procedura di esproprio, è stato riprodotto e declinato nelle diverse forme che i piani particolareggiati hanno conosciuto nella variegata legislazione successiva alla legge n. 1150, e fino agli anni Ottanta-Novanta del secolo scorso. Così l'espropriazione diventa la modalità tipica con

¹⁰ Con la sentenza n. 6 del 20 gennaio 1966 fu introdotta la nozione di "*vincolo espropriativo*", ricorrente non solo quando la previsione urbanistica prefigura una totale ablazione del diritto di proprietà ai fini della realizzazione di un'opera pubblica ma anche quando essa determina il sostanziale azzeramento delle facoltà giuridiche del proprietario, prevedendo per tali ipotesi l'obbligo di indennizzare quest'ultimo per il deprezzamento che il bene subisce (ove anche permanga nella sua disponibilità). Con la successiva sentenza n. 38 del 14 maggio 1966 la Corte chiarì la differenza tra i predetti vincoli e quelli meramente "*conformativi*" della proprietà privata, i quali costituiscono espressione della potestà pianificatoria del Comune, possono comportare limitazioni alle facoltà dei proprietari ma non ne determinano mai l'ablazione e pertanto hanno durata a tempo indeterminato. Infine, con la sentenza n. 55 del 29 maggio 1968 la Corte portò alle conseguenze la propria ricostruzione, affermando l'impossibilità che i vincoli ablatori potessero avere durata indefinita e ponendo al legislatore l'alternativa – poi sfociata nelle norme a tutt'oggi ancora vigenti – tra la previsione di un limite massimo di efficacia dei vincoli e la necessità di accompagnarli sempre e comunque con un indennizzo.

¹¹ Con la storica sentenza n. 179 del 20 maggio 1999, cui si è conformata tutta la giurisprudenza successiva, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il combinato disposto degli articoli 7, n. 2, 3 e 4, e 40 della legge n. 1150/1942 e 2, comma 1, della legge n. 1187/1968, nella parte in cui consentono all'amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti per decorso del quinquennio, senza la previsione di un indennizzo.

¹² Sul punto, cfr. L. MARUOTTI, *I vincoli conformativi della pianificazione e la tutela della proprietà privata tra Costituzione e CEDU*, in www.giustizia-amministrativa.it, 24 aprile 2020.

¹³ Con la sentenza n. 3987 del 10 giugno 1983, le sezioni Unite della Corte di cassazione chiarirono che non è in sé violativa del diritto di proprietà l'imposizione di vincoli a contenuto espropriativo da parte del P.R.G., perché ciò che fonda il potere ablatorio è la successiva dichiarazione di pubblica utilità contenuta nel piano particolareggiato. Con la successiva sentenza n. 11257 del 15 ottobre 1992, la S.C. negò che spettassero alla giurisdizione ordinaria le controversie in tema di provvedimenti reiterativi di vincoli non accompagnati dalla previsione di un indennizzo, non trattandosi di atti amministrativi posti in essere dalla p.a. in carenza assoluta di potere (secondo le categorie con cui all'epoca era prevalentemente impostato il tema del riparto di giurisdizione tra g.o. e g.a.).

¹⁴ Fin dalle decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2 aprile 1984 e n. 10 del 30 aprile 1984, la giurisprudenza amministrativa ha sempre concordemente affermato che: *a*) in caso di decadenza del vincolo espropriativo per decorso del termine quinquennale, non rivive la precedente destinazione urbanistica dell'area interessata né può applicarsi quella delle aree limitrofe omogenee; *b*) in questi casi, l'area diviene edificabile nei limiti previsti dall'articolo 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (oggi riprodotto dall'articolo 9 del d.P.R. n. 327/2001) per le c.d. "zone bianche"; *c*) ove ritenga di reiterare il vincolo decaduto, l'amministrazione è tenuta a motivare congruamente in ordine all'effettiva persistenza del pubblico interesse che giustifica il prolungarsi del sacrificio della proprietà privata, previa approfondita valutazione circa le possibili alternative praticabili per la composizione degli interessi in conflitto.

cui si realizza la dotazione delle urbanizzazioni nelle aree interessate dai piani di recupero di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 1¹⁵, dai piani di zona per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.) ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167¹⁶, dai piani per gli insediamenti produttivi (P.I.P.) di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865¹⁷, i programmi di intervento di cui alla legge 17 febbraio 1992, n. 179¹⁸.

In tutti questi casi, al di là delle specifiche finalità (sociali, di sviluppo produttivo, di riqualificazione) che ispirano la configurazione dei diversi strumenti di pianificazione, l'esigenza alla base delle previsioni espropriative è quella di assicurare l'esecuzione delle necessarie opere di urbanizzazione¹⁹ sulle porzioni di territorio oggetto del piano attuativo, in modo da garantire alla collettività ivi insediata un'adeguata dotazione di infrastrutture e servizi (non a caso è in questo stesso periodo, per effetto della riforma della legge n. 1150/1942 recata dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, che viene introdotto il fondamentale regolamento sugli *standard* di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, la cui *ratio* è proprio quella di imporre ai Comuni l'obbligo di prevedere, in sede di pianificazione, un'equa e omogenea distribuzione di opere e servizi pubblici in ragione delle varie destinazioni impresse al territorio comunale)²⁰. Si afferma dunque l'idea che, tale essendo la finalità da perseguire, sia possibile sperimentare anche, a fianco o in sostituzione del tradizionale strumento dell'espropriazione, altre modalità di coinvolgimento dei proprietari interessati per il reperimento delle aree su cui realizzare le opere di urbanizzazione: si spiega in questo modo la fortuna incontrata dal modello della lottizzazione convenzionata di cui all'articolo 28 della legge n. 1150/1942, laddove i proprietari inclusi nel comparto edificatorio, costituendosi in consorzio, mirano a condividere e distribuire in modo equitativo fra di loro, nel quadro di un più ampio rapporto sinallagmatico con il Comune, i vantaggi e gli oneri rivenienti dal complesso di interventi concordati (sia quelli privati, di loro immediato interesse, sia quelli di interesse pubblico pretesi dal Comune).

Per effetto del sostanziale fallimento di questo modello, per le ragioni che verranno analiticamente esaminate nel prossimo paragrafo, la prevalenza delle esigenze economiche e delle spinte dei soggetti interessati ha portato il legislatore a elaborare forme alternative e "semplificate" di raccordo tra la pianificazione urbanistica e le procedure espropriative rese necessarie per la realizzazione di importanti opere pubbliche, muovendo dall'individuazione di atti diversi dai piani particolareggiati cui ricondurre l'effetto dichiarativo della pubblica utilità dell'intervento, fino a giungere a sterilizzare la tradizionale "scissione" tra il momento dell'imposizione del vincolo espropriativo e quello della dichiarazione di pubblica utilità. Il prototipo di questo processo evolutivo è costituito dall'articolo 1 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (oggi trasfuso negli articoli 12 e 19 del d.P.R. n. 327/2001), che ha previsto da un lato che la dichiarazione di pubblica utilità dell'intervento possa fare tutt'uno con l'approvazione del progetto di un'opera pubblica (comma primo), e per altro verso che tale approvazione possa avvenire anche in variante allo strumento urbanistico generale, sulla base di un modulo procedimentale semplificato incentrato sull'approvazione da parte del Consiglio comunale (comma quinto).

In virtù di tale modello procedimentale, inizialmente introdotto dal legislatore in via temporanea o poi "stabilizzato" e definitivamente consolidatosi nel T.U. del 2001, è possibile che vi sia

¹⁵ Cfr. S. GATTO COSTANTINO – P. SAVASTA, *op. cit.*, pp. 287 ss.

¹⁶ Cfr. S. GATTO COSTANTINO – P. SAVASTA, *op. cit.*, pp. 303 ss.

¹⁷ Cfr. S. GATTO COSTANTINO – P. SAVASTA, *op. cit.*, pp. 315 ss.

¹⁸ Cfr. S. GATTO COSTANTINO – P. SAVASTA, *op. cit.*, pp. 320 ss.

¹⁹ La nozione di "opere di urbanizzazione" (poi distinte in primarie e secondarie), originariamente elaborata a livello tecnico, è stata recepita per la prima volta dal legislatore nella legge 29 settembre 1964, n. 847, venendo poi riprodotta dalle successive disposizioni in materia edilizia fino all'attuale articolo 16 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico dell'edilizia). Il concetto, strettamente connesso alla questione dei limiti allo *jus aedificandi* posti in funzione dell'ordinato sviluppo del territorio, è che chiunque intenda edificare su un suolo di sua proprietà debba essere chiamato a contribuire agli interventi pubblici di urbanizzazione e infrastrutturazione resi necessari per assicurare la fruibilità dell'area alla luce del maggior carico urbanistico ed edilizio determinato su di essa dall'intervento cui chiede di essere abilitato.

²⁰ Sulla vicenda del d.m. n. 1444/1968, attualmente al centro di una delicata problematica relativa al suo carattere, cogente o meno, rispetto alla legislazione regionale, cfr. P.L. PORTALURI, *L' "incanto che non so dire": unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 10 gennaio 2022.

contestualità e perfino inversione temporale – nei limiti che saranno chiariti subito appresso - tra il momento dell'imposizione del vincolo ablatorio e la dichiarazione di pubblica utilità con conseguente avvio del procedimento espropriativo, su un suolo che fino a quel momento aveva una destinazione non compatibile con la realizzazione dell'opera pubblica.

Come si diceva, le previsioni di cui all'articolo 1 della legge n. 1/1978 sono oggi recepite dal d.P.R. n. 327/2001, che le ha inserite in un più articolato e complesso quadro normativo di individuazione dei casi di imposizione dei vincoli espropriativi e di dichiarazione (anche implicita) della pubblica utilità dell'intervento, che può così sintetizzarsi:

- a) innanzitutto, continua a sopravvivere lo schema "classico" della legge n. 1150/1942, in cui dapprima il vincolo ablatorio è introdotto dal P.R.G. (articolo 9) e quindi si ha la dichiarazione della pubblica utilità in sede di approvazione del piano particolareggiato o equivalente (articolo 12, comma 1, lettera a);
- b) vi è poi l'ipotesi, "ereditata" dalla legge n. 1/1978, in cui, partendo da una situazione in cui il regime urbanistico dell'area non consente la realizzazione dell'opera pubblica, la variante al P.R.G. è approvata in via "semplificata" contestualmente all'approvazione del progetto dell'opera: in questi casi l'approvazione del progetto preliminare equivale ad adozione della variante (articolo 19, comma 2), che dovrà dunque essere seguita dall'approvazione da parte del Consiglio comunale con un peculiare meccanismo di silenzio-assenso della Regione o dell'ente da questa delegato che sarebbe competente in via ordinaria all'approvazione della variante urbanistica (articolo 19, comma 4)²¹, mentre la successiva approvazione del progetto definitivo comporta la dichiarazione della pubblica utilità dell'intervento (articolo 12, comma 1, lettera a);
- c) vi è, ancora, la previsione (articolo 10, comma 1) secondo cui, sempre laddove il P.R.G. non consenta la realizzazione dell'opera pubblica, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto su richiesta dell'interessato mediante una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico (anche in questa ipotesi, sembrerebbe che la variante urbanistica resti logicamente e cronologicamente separata dalla successiva dichiarazione di pubblica utilità);
- d) vi è infine una previsione "di chiusura" (articolo 12, comma 1, lettera b), riferita alla sola dichiarazione di pubblica utilità, in forza della quale essa si ha in ogni caso in cui, in base alla normativa vigente equivale a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti.

Quest'ultima disposizione *prima facie* sembrerebbe presupporre sempre già esistente al livello della pianificazione il vincolo preordinato all'esproprio, ma in realtà non è così, perché proprio ad essa può essere specificamente riferita la successiva disposizione secondo cui, laddove al momento del sopravvenire della dichiarazione di pubblica utilità non vi sia ancora sull'area il vincolo espropriativo, l'efficacia della prima è condizionata al sopravvenire del secondo (articolo 12, comma 3). Dunque oggi, invertendo il tradizionale ordine logico dei provvedimenti, è possibile perfino che l'approvazione di un progetto o altro atto comportante la dichiarazione della pubblica utilità possa

²¹ Alcuni commentatori hanno evidenziato le possibili criticità del meccanismo di silenzio-assenso regionale delineato dall'articolo 19, comma 4, del d.P.r. n. 327/2001: tuttavia, la Corte costituzionale fin da tempi risalenti ha affermato che, se è vero che la regola della compartecipazione di Comune e Regione agli atti di pianificazione generale costituisce uno dei principi fondamentali della legislazione statale *in subiecta materia* (ai sensi degli articoli 5 e 128 Cost.), tuttavia spetta al legislatore, sia statale che regionale, l'individuazione dei modi con cui in concreto può avvenire il coinvolgimento della Regione, spettando poi alla Corte il sindacato delle scelte operate sotto il profilo della ragionevolezza (cfr. Corte cost., sent. 3 novembre 1988, n. 1010).

precedere l'imposizione del vincolo ablatorio, restandone sospesa l'efficacia fino al successivo sopravvenire del vincolo medesimo.

3. Le ragioni del fallimento del modello tradizionale.

Si è detto del sostanziale fallimento del modello originario costruito dalla legge n. 1150/1942, in cui al P.R.G. spettava l'individuazione delle aree destinate a opere pubbliche, con correlativa imposizione dei vincoli ablatori, e ai piani di livello subordinato il concreto avvio delle procedure di esproprio, attraverso la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi. La principale causa di tale fallimento fu di natura economica, stante la carenza di copertura finanziaria delle previsioni di piano in materia di opere di urbanizzazione e la conseguente indisponibilità delle risorse economiche da parte dei Comuni, accompagnata dalla scarsa inclinazione dei privati a investire risorse proprie per lo sviluppo del territorio.²² In definitiva, l'impianto voluto dal legislatore del 1942 aveva un'impronta marcatamente "dirigista", individuando nello strumento autoritativo dell'esproprio il principale (se non l'unico) strumento per l'attuazione degli interventi, cosa che creò problemi anche di natura "politica" alle Amministrazioni locali, favorendo una vera e propria "fuga" verso lo strumento della lottizzazione convenzionata²³.

Vi furono però anche altre ragioni alla base del mancato funzionamento dei meccanismi di urbanizzazione prefigurati dal legislatore del 1942. Innanzi tutto, occorre fare i conti con l'oggettiva complessità degli interventi di realizzazione delle opere pubbliche, nella cui disciplina s'intrecciavano tre diverse normative: quella in materia urbanistica e di localizzazione delle opere pubbliche, quella in tema di espropri e quella – col tempo sempre più profondamente conformata dalla disciplina comunitaria - in materia di affidamento della progettazione ed esecuzione dei lavori pubblici²⁴. E non tutte le amministrazioni comunali erano adeguatamente attrezzate per gestire procedure così articolate e complesse.

Gli effetti di questa, che un'attenta dottrina ha definito una vera e propria incapacità dell'urbanistica di garantire il necessario equilibrio tra proprietà privata e interessi pubblici²⁵, sono sotto gli occhi di tutti: l'attuazione della legislazione vigente, nei decenni immediatamente successivi alla legge n. 765 del 1967, ha determinato al tempo stesso una massiccia edificazione privata ed una insufficiente dotazione di infrastrutture e servizi, che ha a sua volta comportato gli ormai evidenti fenomeni di degrado e scarsa vivibilità della maggior parte delle zone periferiche (ma non solo) delle principali città italiane.

In particolare, il già evidenziato ampio ricorso alla lottizzazione convenzionata si è dimostrato inadeguato ad assicurare le necessarie dotazioni di *standards* sull'intero territorio urbano: da un lato, vi è stata una gestione poco accorta dei rapporti convenzionali, in cui all'immediata realizzazione dell'interesse economico delle parti private alla esecuzione degli interventi edilizi privati non si è sempre accompagnata eguale sollecitudine – e attenzione della parte pubblica – nell'adempimento degli obblighi relativi alle opere di urbanizzazione (come dimostra l'esperienza del contenzioso in materia di esecuzione delle convenzioni, laddove spesso si agitano questioni afferenti alla scadenza dei piani di lottizzazione e/o alla prescrizione delle pretese azionate dall'amministrazione comunale);

²² Nonostante il legislatore del 1942 avesse stabilito che sia il P.R.G. che i piani particolareggiati dovessero essere corredati, rispettivamente, da una "*previsione di massima delle spese*" (articolo 30) e da un "*piano finanziario*" (articolo 13), queste previsioni sono rimaste inattuata per opera dapprima della giurisprudenza, che ha ritenuto che la carenza della previsione di spesa non integrasse un vizio di legittimità dello strumento urbanistico generale, e quindi della legge n. 765/1967, la quale ha ammesso che anche per i piani attuativi la relazione di spesa potesse essere costituita da previsioni "*di massima*". Sul punto, cfr. S. GATTO COSTANTINO – P. SAVASTA, *op. cit.*, p. 114 e pp. 230 ss.

²³ Cfr. A. MONACO, *Urbanistica, ambiente e territorio*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2003, pp. 817 ss.

²⁴ Cfr. V. SALAMONE, *I vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione per pubblica utilità*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2 marzo 2010.

²⁵ Così P. URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2019, 4, p. 303.

per altro verso, è noto che nelle zona “B” di cui al d.m. n. 1444/1968 sia le stesse disposizioni regolamentari che l’interpretazione datane per lungo tempo dalla giurisprudenza hanno favorito gli interventi edilizi diretti, rimettendo la realizzazione delle opere di urbanizzazione al Comune, sulla base di previsioni di vincoli ablatori su aree anche molto distanti da quelle edificabili. Né la situazione è stata migliorata dall’introduzione della regola dell’onerosità del titolo edilizio, per opera della legge 28 gennaio 1977, n. 10, essendo dato di comune esperienza che le risorse acquisite dai Comuni per tale via sono state poi destinate, anche grazie alla legislazione successiva, ad altri scopi²⁶.

L’insorgere di esigenze sempre più immediate e pressanti di finanza pubblica, suscettibili di indurre Governo e Parlamento ad assecondare gli interessi della piccola e grande proprietà immobiliare, ha fatto il resto, attraverso i tre condoni edilizi del 1985, del 1994 e del 2003 e, più di recente, la nota legislazione regionale in materia di c.d. “Piano-casa”²⁷.

In un tale panorama, va dato atto della lungimiranza della posizione assunta dall’Adunanza generale del Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto, poi confluito nel Testo Unico degli espropri, laddove, cogliendo esattamente le criticità del sistema e prefigurandone una possibile soluzione, si affermava: “...*Per depurare dalla singola proprietà fondiaria il plusvalore derivante dalla previsione urbanistica che consente l’edificazione (e cioè, in altri termini, per rendere indifferenti i proprietari alle scelte di utilizzazione di una certa parte del territorio), si potrebbe prevedere che, all’interno di un più o meno ampio comparto destinato all’edificazione, tutti i proprietari siano tendenzialmente trattati allo stesso modo. La parità di trattamento andrebbe conseguita con meccanismi compensativi tali da evitare che:*

- *alcuni costruiscano sulle aree rese edificabili dall’Autorità urbanistica;*
- *altri subiscano irrazionali discriminazioni, non solo perché dopo aver subito il vincolo preordinato all’esproprio siano poi espropriati, ma anche perché l’indennità è corrisposta in misura inferiore al valore venale”²⁸.*

In questo modo, il Supremo Consesso altro non faceva che prospettare – rimanendo purtroppo inascoltato dal legislatore del Testo Unico²⁹ – quelli che, nei due decenni successivi, sono stati i principali strumenti alternativi all’esproprio per garantire lo sviluppo di quelli che gli urbanisti definiscono la “città pubblica”: la compensazione e la perequazione.

Il tema s’inscrive nel più generale dibattito, tuttora in corso fra giuristi e altri esperti del settore, circa le profonde trasformazioni che il diritto urbanistico ha conosciuto negli ultimi decenni e l’ormai ineludibile necessità di dotare il nostro ordinamento di una nuova normativa moderna e avanzata che, sostituendosi a quella ancora oggi basata sul “ceppo” originario della legge n. 1150/1942, per un verso elimini le incertezze e oscurità che connotano il riparto di competenze *in subiecta materia* tra Stato, Regioni ed enti locali (fonte inesauribile di contenziosi dinanzi al giudice amministrativo e costituzionale), e d’altro canto sappia recepire le nuove e variegate sensibilità di cui si è detto al principio di questo contributo. In particolare, è stata evidenziata la necessità di superare il tradizionale principio della gerarchia dei piani sostituendolo con quello della gerarchia degli interessi, in modo da rendere più semplice la ricerca delle soluzioni più idonee per conciliare le diverse prescrizioni esistenti sul territorio e risolverne le possibili antinomie; inoltre, si auspica una applicazione generalizzata dei principi di sussidiarietà e concorsualità nell’attuazione delle previsioni urbanistiche, attraverso una diversa articolazione delle previsioni dello strumento generale (distinzione tra “piano-direttore”, contenente le linee di indirizzo generali del governo del territorio, e “piano-progetto”,

²⁶ Cfr. P. URBANI, *op. ult. cit.*, pp. 304-305.

²⁷ Cfr. S. SANTORO, *Perequazione urbanistica, compensazione e altri strumenti premiali in funzione di rigenerazione urbana, tra urbanistica e pianificazione territoriale*, in *Foro amm.*, 2020, 11, p. 2228. Sulle contraddizioni del “Piano-casa” e su come questo abbia contribuito alla sostanziale “depianificazione” del territorio nazionale, cfr. P. URBANI, *Ripensare la città o la città contemporanea? Note a margine*, in www.pausania.it, 2020, pp. 23 ss.

²⁸ Cons. Stato, Ad. gen., parere 29 marzo 2001, n. 4.

²⁹ Va peraltro soggiunto che ben difficilmente nuovi istituti, per di più dalla portata così dirompente, avrebbero potuto essere introdotti con il d.P.r. n. 327/2001, trattandosi di un Testo Unico volto, giusta la previsione dell’articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, ad assicurare essenzialmente il “riordino” delle norme legislative e regolamentari vigenti in materia.

recante la definizione delle modalità concrete di trasformazione dei suoli, con attribuzione solo al secondo di tali livelli degli effetti conformativi della proprietà)³⁰.

In alcune delle più avanzate esperienze regionali, queste proposte sono state tradotte anche sul piano legislativo³¹. Tuttavia, il quadro normativo è a tutt'oggi reso estremamente frammentato e confuso dalla perdurante assenza (malgrado numerose proposte avanzate nel corso delle ultime legislature, tutte rimaste senza esito) di una organica legge-quadro statale, indispensabile non solo – come si è già detto – per l'individuazione dei principi fondamentali della materia “*governo del territorio*” ex articolo 117, comma terzo, della Costituzione, ma anche per la definizione del necessario punto di equilibrio rispetto a taluni aspetti (quali il procedimento di formazione, le modalità di partecipazione degli interessati etc.) che la stessa dottrina reputa indispensabile siano definiti compiutamente dalla legislazione statale, in quanto corrispondenti a livelli essenziali delle prestazioni che, giusta la lettera *m*) del secondo comma del medesimo articolo 117, appartengono alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e devono essere fissati in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale.

4. Le prospettive future: *project financing*, perequazione, compensazione, rigenerazione urbana.

Tornando a concentrare l'attenzione sulla materia delle espropriazioni, le considerazioni fin qui svolte sono sufficienti a dar conto delle ragioni per cui oggi si registra – salvo eccezioni – un sostanziale abbandono dello strumento ablatorio quale modalità per l'acquisizione da parte dei Comuni delle aree necessarie per realizzare opere pubbliche e di urbanizzazione. Quali gli strumenti alternativi che si sono affermati nella pratica, e a volte hanno conosciuto elaborazioni nella legislazione regionale?

Una prima modalità, sperimentata per le opere suscettibili di un'utilizzazione idonea a garantire un ritorno economico (p.es. mercati di quartiere, parcheggi pubblici etc.), è quella del *project financing*, notoriamente disciplinato dalla legislazione in materia di concessioni pubbliche di lavori e servizi quale strumento – in teoria – in grado di “attrarre” risorse di investitori privati i quali, attraverso la successiva gestione dell'opera o del servizio, si assicurino non solo la copertura degli investimenti fatti ma anche un adeguato margine di utile³². Si tratta però di una modalità che, benché sperimentata con successo in alcune esperienze locali, pone problemi estremamente complessi (comportando l'indizione di una procedura di evidenza pubblica, il controllo dell'equilibrio economico-finanziario della proposta privata etc.) che solo le amministrazioni comunali di maggiori dimensioni sono in grado di affrontare³³.

Non è qui il caso di esaminare analiticamente gli strumenti alternativi all'esproprio oggi più diffusi al livello della legislazione regionale e della pianificazione comunale, ossia la perequazione urbanistica, la compensazione e la previsione di contributi supplementari o straordinari, con tutte le problematiche che hanno suscitato in dottrina e giurisprudenza³⁴. In questa sede, è sufficiente ribadire

³⁰ Cfr. P. MANTINI, *op. cit.*, p. 144 e p. 148.

³¹ Per alcune indicazioni specifiche, cfr. S. SANTORO, *op. cit.*, p. 2239.

³² Per una trattazione generale sul *project financing* nella più recente disciplina, cfr. B. RAGANELLI, *La finanza di progetto*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 1321 ss.

³³ Cfr. P. URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica*, cit., p. 306.

³⁴ Su questi temi, cfr. S. SANTORO, *Perequazione urbanistica, compensazione e altri strumenti premiali in funzione di rigenerazione urbana, tra urbanistica e pianificazione territoriale*, in *Foro amm.*, 2020, 11, pp. 2227 ss.; P. MANTINI, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, 6, pp. 375 ss.; R. GAROFOLI, *La perequazione urbanistica: nozione e compatibilità con il principio di legalità, l'art. 42 cost., i criteri di riparto tra Stato e regioni della potestà legislativa*, in www.elibrary.fondazione-notariato.it, 2012; E. BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, pp. 155 ss.; P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, 2, pp. 169 ss.; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, Giuffrè, 2005.

come la nascita e lo sviluppo di questi istituti, al confine tra la materia civilistica della circolazione dei diritti edificatori e quella pubblicistica della conformazione dei suoli, rappresentino, al tempo stesso, un segnale della necessità di trovare forme più eque e moderne di ripartizione degli oneri e dei vantaggi derivanti dalle scelte di pianificazione ed un'ulteriore conferma dell'urgente necessità di un intervento chiarificatore del legislatore statale in questo settore (al di là delle disposizioni più o meno estemporanee introdotte negli ultimi anni)³⁵.

Occorre però spendere ancora qualche parola su un'altra modalità, sempre più diffusa nella odierna legislazione regionale e nazionale, per l'attuazione delle politiche di infrastrutturazione e urbanizzazione del territorio: la "*rigenerazione urbana*". Con questa formula – coniata e molto utilizzata dalle scienze urbanistiche, ambientali, agrarie e della tutela dei beni culturali – si definisce la scelta di fondo di privilegiare il recupero e il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente, in un'ottica di contenimento del consumo di suolo secondo le prescrizioni rivenienti dalla più recente legislazione comunitaria³⁶. Si tratta di un tema strettamente connesso anche alle tematiche della *green economy* e dello sviluppo sostenibile, come testimoniato anche dalla sempre maggiore attenzione della legislazione in materia di appalti pubblici alle tematiche del ciclo di vita e della compatibilità con la tutela dell'ambiente³⁷.

Anche in questo caso, il problema principale è costituito dall'assenza di una definizione normativa di "*rigenerazione urbana*" dettata a livello nazionale³⁸, ciò che autorizza la legislazione regionale a far rientrare in tale categoria una variegata tipologia di interventi, da quelli d'impostazione più propriamente urbanistica, quali il recupero di aree industriali dismesse o la riqualificazione di complessi immobiliari degradati o abbandonati, ad altri di matrice più strettamente edilizia in quanto incidenti anche solo su un singolo edificio già esistente. Ma è evidente che in questo modo il rischio, da un lato, è quello di svuotare di contenuto la nozione di "*ristrutturazione edilizia*" di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), del T.U. edilizia, cui nel corso del tempo si è ritenuto di far assumere i caratteri di macro-categoria cui sarebbero riconducibili tutte le tipologie di interventi edilizi su immobili già esistenti³⁹, e per altro verso quello – al limite – di giungere a smarrire lo stesso confine tra l'approccio urbanistico (in cui alla realizzazione di opere si accompagna una considerazione complessiva del contesto territoriale in cui le stesse s'inscrivono) e il mero intervento edilizio (che si esaurisce nella costruzione, o ri-costruzione, di uno o più edifici).

Per quanto concerne le modalità di attuazione degli interventi di rigenerazione urbana, resta ferma – come è ovvio – la possibilità di procedere mediante provvedimenti ablatori, di espropriazione degli immobili di privati che si dimostrino non collaborativi o scarsamente sensibili alle esigenze di risanamento. Ma, a parte le già note difficoltà economiche che tale *modus procedendi* comporta, vi è

³⁵ In particolare, sul contributo straordinario "perequativo" introdotto dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, cfr. P. MANTINI, *op. ult. cit.*, pp. 392 ss.

³⁶ Cfr. S. SANTORO, *op. cit.*, pp. 2232-2233, che richiama anche la nozione di "*suolo*" di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *v-quater*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, introdotta dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46.

³⁷ Come è noto, l'articolo 34 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), come modificato dal correttivo di cui al d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, ha generalizzato l'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di concludere contratti "verdi", ossia ambientalmente sostenibili: sul punto, cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in *Trattato sui contratti pubblici*, a cura di M.A. Sandulli e R. de Nictolis, Milano, Giuffrè, 2019, II, pp. 167 ss.

³⁸ Nella relazione di accompagnamento al più recente disegno di legge tendente a introdurre una disciplina-quadro in materia di pianificazione e governo del territorio (atto Camera n. 283, presentato il 13 ottobre 2022), si legge che la rigenerazione urbana "*attiene alla ripianificazione di aree urbanizzate le cui destinazioni d'uso sono ormai incompatibili con le esigenze della collettività insediata (edifici industriali dismessi, beni pubblici abbandonati, aree degradate), ma per le quali si richiedono anche una riqualificazione energetica e una migliore garanzia nei riguardi della cosiddetta «città pubblica», ovvero sia del miglioramento dei servizi reali e personali carenti*".

³⁹ Come è noto, la possibilità di individuare un'autonoma categoria di "*sostituzione edilizia*", che indetificherebbe tutti gli interventi di ricostruzione totale o parziale di edifici preesistenti, dopo essersi affacciata in alcune leggi regionali, è stata presa in considerazione in recenti proposte di riforma della legislazione in materia edilizia: si veda, ad esempio, l'articolato normativo denominato "*Disciplina delle costruzioni*" elaborato nel 2021 dal tavolo istituito dal Ministero delle infrastrutture presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici (in www.ingenio-web.it/articoli/nuovo-testo-unico-delle-costruzioni-ecco-la-bozza-per-la-discussione-al-consiglio-superiore-lavori-pubblici/).

che per funzionare adeguatamente questi interventi dovrebbero essere assistiti da una pianificazione a monte, probabilmente di livello anche sovracomunale, che assicuri la previa e completa ricognizione delle condizioni delle aree interessate e delle loro esigenze di urbanizzazione; alla carenza di un tale approccio può solo in parte sopperirsi mediante il ricorso a forme di urbanistica negoziata (perequazione, compensazione, incentivi fiscali e/o volumetrici) le quali, se ancora una volta si dimostrano le più idonee a garantire il raggiungimento di effettivi e funzionali risultati di coordinamento tra soggetto pubblico e privati⁴⁰, scontano il limite intrinseco di incidere su porzioni limitate di territorio e quindi di non prestarsi alle necessità di riqualificazione e risanamento di grandi aree urbane (p.es. nelle periferie delle maggiori città)⁴¹.

Anche su questo terreno, dunque, deve prendersi atto di una perdurante inadeguatezza della normativa statale, la quale finisce per essere di ostacolo a una piena realizzazione delle nuove esigenze sociali ed economiche che l'esperienza di oggi pone in primo piano, quando poi – come in alcuni casi di recenti interventi legislativi “estemporanei”⁴² – non si ponga addirittura in contrasto con le finalità generali che una moderna pianificazione urbanistica dovrebbe perseguire.

⁴⁰ Sul punto, si rinvia ancora una volta a P. MANTINI, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, cit.

⁴¹ Cfr. S. SANTORO, *op. cit.*, pp. 2233 ss.

⁴² Cfr. S. SANTORO, *op. cit.*, pp. 2230 ss. (a proposito della recente modifica del comma 1-bis dell'articolo 2-bis del Testo Unico dell'edilizia operata con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che avrebbe reso di fatto impossibili gli interventi di rigenerazione urbana nei centri storici).