

## **Conformazione della proprietà, diritti edificatori e moduli di destinazione d'uso dei suoli**

di Paolo Urbani

### *1. Il principio della conformazione dei suoli da parte del potere pubblico.*

Il dibattito di questi anni, confluito in alcune scelte legislative per lo più solo regionali, ruota attorno ad un tema: quello della potestà conformativa del potere pubblico sui beni immobili<sup>1</sup> che, se riferita in particolare ai piani urbanistici, è ritenuta dotata di eccessiva discrezionalità (nel *quid* e nel *quomodo*) determinando così un sistema iniquo ed arbitrario rispetto ai proprietari incisi dai comandi pianificatori. A tale sistema sperequato – specie nel caso dell'apposizione dei vincoli urbanistici – la dottrina è alla ricerca da tempo, ma insufficientemente ci provò anche la legge 10 del 1977, di un sistema che attui il principio di indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di pianificazione così da superare l'arbitrio del tratto di penna di sandulliana memoria.

Vi è anzi chi ritiene<sup>2</sup> che essendo il regime della proprietà coperto da espressa riserva di legge, sarebbe imposto al legislatore, per il principio di legalità sostanziale, di dettare precise prescrizioni e limiti contenutistici per la definizione dei poteri amministrativi: cosa, che come sappiamo, non è mai avvenuta.

In nessun ordinamento urbanistico europeo o extra europeo l'obiettivo dell'indifferenza dei proprietari – rispetto alle scelte pianificatore – è stato pienamente raggiunto per la semplice ragione che la pianificazione, come ordinata spaziale e temporale a fini di risultato<sup>3</sup>, comporta necessariamente una scelta tra i diversi interessi presenti sul territorio e che questa scelta è per definizione se non discriminatoria “differenziata”

---

<sup>1</sup> Vedi le considerazioni di Giannini, *Introduzione alla potestà conformativa del territorio* in L.Barbera (a cura di) *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Novene Ed. Napoli 1988

<sup>2</sup> P.Stella Richter, *Il difficile rapporto tra urbanistica e diritto di proprietà*, relazione al Convegno AIDU, *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Napoli 12 maggio 2006.

<sup>3</sup> M.S.Giannini, *Pianificazione ad vocem*, Enc.Diritto.

rispetto agli obiettivi della soddisfazione degli interessi pubblici della collettività. In verità, è costante in giurisprudenza il richiamo al fatto che una certa dose di “diseguaglianza” è connaturale alla pianificazione urbanistica (ad es. CS, IV, 14.4.81, n. 367), ché altrimenti verrebbe meno la stessa possibilità di differenziare, attraverso tale tecnica, le forme di utilizzazione, di trasformazione e di tutela del territorio.

D'altronde la riprova di questa impossibilità ugualitaria la ritroviamo nella disciplina delle tutela parallele (paesaggio, difesa del suolo e delle acque, beni ambientali e naturali) ove la speciale potestà conformativa, per categorie omogenee di beni, opera per la miglior tutela di “beni pubblici” o di beni “comuni”, limitando il godimento della proprietà privata.

Vi è da dire quindi che il dibattito attuale sul tema, rispetto ad altri ordinamenti, è tutto interno al nostro sistema giuridico e – originato dalla questione irrisolta, per più di quarant'anni, dei vincoli urbanistici – sta tuttavia approdando verso mete assai discutibili che vanno ben oltre quella specifica questione.

## *2. La ricerca dell'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di pianificazione.*

Fatta questa premessa generale, possiamo riassumere quali siano i rimedi parziali e, a mio avviso, anche contraddittori che sono stati messi in campo essenzialmente dal legislatore regionale, incalzato dagli interessi degli operatori economici nonché da quelli dei proprietari, ma anche dalle esigenze finanziarie dei comuni. Si può dire anzi che, per le prime due categorie, l'invocare la giustizia redistributiva a me pare sia solo la “foglia di fico” dietro la quale si celano forti interessi economici individuali e di gruppo.

Per le amministrazioni locali invece il problema reale è quello della crisi “fiscale” dello stato che costringe i poteri pubblici ad utilizzare la risorsa territorio come merce di scambio per coprire il fabbisogno di opere di urbanizzazione e di servizi per la collettività e, quindi, largamente favorevole a disporre di strumenti che permettano di ricorrere a modalità che non comportino impegno di risorse pubbliche finanziarie, in specie per l'acquisizione delle aree a fini pubblici.

Tutti questi rimedi, tesi a ridurre la disparità di trattamento dei proprietari da parte della pianificazione urbanistica, hanno

essenzialmente al centro la concessione di diritti edificatori spendibili in altre aree del territorio comunale attraverso modalità differenti.

Rimedi, dunque, che incidono in misura più o meno consistente sul “consumo di territorio” a fini edificatori e pongono problemi rilevanti rispetto al rapporto tra interessi del singolo proprietario ed interessi della collettività locale, tra interessi particolari ed interessi generali della pianificazione dell’intero territorio comunale.

### *2.1 La compensazione in caso di vincoli urbanistici espropriativi.*

Appartengono al primo gruppo di rimedi quelli che potremmo definire “compensativi” e che mirano a ripagare il proprietario inciso dal vincolo espropriativo del “sacrificio” da sopportare e che comporta la possibilità di un “equo ristoro” in termini di quote di edificabilità o di recupero di cubature in altre aree (art.30 lu Emilia Romagna n.20/2000) oppure la possibilità di permuta con altre aree o ancora la possibilità di mantenere la proprietà dell’area e di realizzare direttamente gli interventi pubblici per servizi e di gestirli mediante convenzione (lu Lombardia n.12/2005 art 11 3 co e 12 9 co).

Si tratta qui di rimedi specifici per determinati soggetti privati alla cui proprietà sono apposti vincoli urbanistici. Precedenti legislativi sono quelli della l.47/85 art.30 riguardo i piani di recupero urbanistico. Ma la legislazione statale<sup>4</sup> non prevede l’istituto compensativo in caso di vincoli espropriativi anche se la Corte Cost. nella sent.179/99 ha riconosciuto la legittimità di istituti compensativi che non penalizzino i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati, riconoscendo la conformità all’ordinamento di moduli di compensazione anche a prescindere da specifiche previsioni normative. Ed infatti a parte l’art.30 della l.47/85 che regola comunque una fattispecie particolare, manca nella legislazione statale qualunque riferimento a tale istituto riferito alla pianificazione urbanistica: non ha nulla a che fare con tale fattispecie l’art.1 co 21/24 della l.308/2004 che regola un caso di possibile compensazione in caso di vincoli sopravvenuti, di

---

<sup>4</sup> Da ultimo il Tu in materia di espropriazioni per p.u. n. 327/2001 e succ. mod. e int.

natura non urbanistica, su aree sulle quali sia stata già rilasciata una concessione edilizia.

Come si vede, l'istituto della compensazione è diverso dall'altro rimedio più generale teso a favorire l'indifferenza dei proprietari che è quello della perequazione urbanistica, di cui diremo oltre.

Si pone tuttavia una domanda di politica del diritto: se l'orientamento è quello di eliminare la disparità di trattamento tra proprietari incisi dal vincolo espropriativo, perché non estendere questo criterio anche agli interventi di opere pubbliche sovracomunali (autostrade, tracciati ferroviari etc.) permettendo anche a questa categoria di proprietari di ottenere misure compensative? Certamente si pone un problema di rapporti tra intervento superlocale e autonomia comunale nel governo del territorio, ma il problema esiste. D'altronde, sotto altro profilo, sappiamo che nella realizzazione di opere pubbliche statali le amministrazioni locali – il cui territorio è penalizzato dagli attraversamenti – chiedono espressamente misure compensative, in termini di opere e servizi per la collettività locale, come presupposto per dare l'assenso alle localizzazioni. Peraltro in qualche piega di una non recentissima legge finanziaria questa fattispecie è disciplinata espressamente.

## *2.2 Vincoli che limitano l'attività d'impresa già in essere sul territorio da tutelare.*

Diversi dai vincoli espropriativi sono quei vincoli che incidono sulla proprietà immobiliare ma che in qualche modo limitano l'attività che viene svolta dai privati su quelle aree. Si tratta di casi come quello della legislazione forestale (d. legls. 227/2001) che prevede sia possibile compensare il sacrificio imposto a determinate attività che risultino incompatibili con la tutela attraverso indennizzi, oppure previste dalla disciplina dei parchi in caso di limitazioni di attività agro-silvo-pastorali o dalla disciplina della tutela delle acque (d. legsl.152/99) che prevede che in caso di limitazioni all'uso di acque superficiali o sotterranee possano essere previsti indennizzi per le attività esistenti incompatibili con la salvaguardia idrica.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Su questi profili più diffusamente M.Renna *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente* in [www.pausania.it](http://www.pausania.it) ora in *Diritto dell'economia* n. 4/2005, p. 715.

Norme in parte assimilabili a quella recente della lu Veneto art.36 che prevede che in caso di riqualificazione ambientale dell'area si possa prevedere un *facere* del privato per riqualificare l'area e la possibilità di rilocalizzazione delle volumetrie penalizzate in altre aree per il proseguo dell'attività imprenditoriale<sup>6</sup>. Sono fattispecie che hanno più riferimento con l'art.41 1 co. che con l'art.42 3 co ma che comunque pongono anche qui il problema dell'indennizzo – anche se di altra natura rispetto a quello espropriativo – per ristorare il sacrificio del privato. In quest'ambito vi può rientrare anche il caso ricordato della l.308/004.

### 2.3 *Gli strumenti di perequazione urbanistica: il comparto edificatorio per ambiti territoriali.*

E' ampiamente noto che quello che si è imposto in questi anni come soluzione radicale ai rimedi parziali sia l'istituto della perequazione urbanistica che avrebbe proprio l'obiettivo dichiarato di mirare all'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte urbanistiche e di attuare quella che in altri settori dell'economia e della vita sociale s'intende come giustizia redistributiva.

Se il principio è quello dell'equa distribuzione dei diritti edificatori indipendentemente dalle destinazioni d'uso, si possono qui sintetizzare i risultati che si otterrebbero attraverso l'uso dello strumento perequativo nel piano urbanistico.

In *primis* l'eliminazione in radice del vincolo espropriativo; poi la realizzazione a carico dei proprietari delle opere di urbanizzazione previste e la cessione gratuita delle aree necessarie; il superamento della rigidità funzionale delle zone in funzione di quella che gli urbanisti chiamano *mixité*.

Il modello attuativo prevede il rinvio all'autonomia dei privati che contrattualmente determinano il miglior assetto del territorio perequato, compatibile con le scelte del piano urbanistico generale, in base a quella che già Salvatore Pugliatti chiamava "urbanistica relazionale", la cui attuazione è cioè basata sulle "relazioni contrattuali" che s'instaurano tra i destinatari delle prescrizioni urbanistiche ed ove l'amministrazione comunale

---

<sup>6</sup> Sul punto P.Marzaro Gamba, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. il caso della legge veneta*, in RGU 2005 n.4 p. 645.

svolge un ruolo di regista rispetto alla realizzazione delle scelte pianificatorie da parte degli attori privati.

Sappiamo che esiste tra gli urbanisti<sup>7</sup>, cui i giuristi hanno cercato di dare sistematicità nell'ordinamento giuridico, una diversità dei metodi perequativi sulla base di due scuole di pensiero: quella della perequazione generalizzata a priori<sup>8</sup> e quella della perequazione parziale a posteriori sulla cui differenza non è qui il caso di soffermarsi: possiamo dire che la legislazione regionale sembra aver adottato, più prudentemente, il metodo della *perequazione parziale e a posteriori* che riprende in larga misura il principio del comparto urbanistico della legge urbanistica fondamentale del 1942, ovvero di un metodo applicabile a parti del territorio (ambiti) preventivamente individuati dall'amministrazione comunale in sede di conformazione dei suoli attraverso il piano urbanistico.

La scarsa applicazione in passato del comparto – pur previsto da più di 60 anni nel nostro ordinamento – potrebbe essere individuata nella politica di espansione delle aree urbane ove l'istituto della lottizzazione convenzionata si è mostrato di più duttile applicazione; nella previsione restrittiva che escludeva dall'intervento edilizio le opere di urbanizzazione; nella scarsa propensione dei proprietari di “staccarsi” dal possesso del bene in funzione della valorizzazione della proprietà, ed infine nella rigidità estrema delle destinazioni d'uso possibili.

Tutto ciò è ampiamente superato sia per opera della giurisprudenza sia per opera della legislazione regionale ma soprattutto quello che ha fatto decollare l'istituto perequativo è l'esigenza sempre più impellente della riqualificazione dell'edificato nelle aree consolidate delle città e della necessaria dotazione di opere e servizi, anche rari, di cui quelle aree sono fortemente carenti.

Va comunque qui sottolineato un punto è cioè che la perequazione per comparti – identificati preventivamente dal piano urbanistico – si giova ricorrendo a formule organizzatorie variamente configurate in dottrina e in giurisprudenza (consorzio tra privati, comunioni tra proprietari etc.) che hanno la precisa funzione di garantire la realizzazione unitaria degli interventi sul territorio del comparto previsto. Si pensi ai meccanismi di

---

<sup>7</sup> Per una disamina approfondita dei sistemi perequativi e della loro efficacia, E.Micelli, *Perequazione urbanistica*, Marsilio 2004.

<sup>8</sup> S.Pompei, *il piano regolatore perequativo*, Hoepli, 1998.

cessione volontaria delle aree, alla copertura finanziaria degli interventi di realizzazione delle opere di urbanizzazione, alla localizzazione dei diritti edificatori in alcune aree e non in altre, alla necessità che le previsioni urbanistiche del comparto si leghino armonicamente con il contesto urbano nel quale è collocato. In sostanza, gli aspetti organizzativi ed i vincoli contrattuali tra le parti private, ovvero i profili reali, sono assolutamente inscindibili tenendo anche conto che l'amministrazione si riserva sempre attraverso il rilascio delle singole concessioni edilizie il controllo della legittimità delle trasformazioni.

#### *2.4 I diritti edificatori: la loro trasferibilità e la libertà di commercio.*

Dando quindi una valutazione positiva della perequazione per comparti confermata da numerose esperienze in molti piani regolatori in diverse regioni, va affrontata per completezza quella che si può considerare una variante al modello descritto che pone molteplici problemi di coerenza con la potestà pianificatoria attribuita ai poteri pubblici locali e che solleva diverse perplessità di ordine giuridico e sistematico.

Si tratta in particolare della previsione che i diritti edificatori attribuiti ad un comparto – secondo il modello precedentemente descritto – siano “trasferibili e “liberamente commerciabili” negli e tra gli ambiti territoriali” di altri comparti.

Riprendo queste formulazioni sia dal testo di legge “Principi in materia di governo del territorio” nel testo approvato dalla sola Camera dei deputati il 26 giugno 2005 e ormai decaduto, sia dalle lu Umbria n.11/2005, dalla lu della Lombardia n.12/2005 (art.11 co 4), sia dalla lu n.11/2004 del Veneto art. 36 e 37, queste ultime prevedendo fattispecie parziali rispetto ai principi contenuti nella proposta di legge statale poiché le norme regionali si riferiscono ancora a meccanismi compensativi e non perequativi a fronte del sacrificio imposto al privato in caso di limitazione del godimento della proprietà privata per interventi pubblici di carattere espropriativo o di riqualificazione ambientale.

Se esaminiamo il caso estremo della trasferibilità e libera commerciabilità dei diritti edificatori tra ambiti territoriali ci troviamo di fronte a diritti edificatori che costituiscono autonomi

beni giuridici oggetto di contratti, attribuiti dal comune in ragione del diritto di proprietà su un bene immobile ma che in questo caso possono vivere e circolare liberamente separati dal bene in relazione al quale sono attribuiti.

E' noto che per superare l'*impasse* della impossibilità di qualificare il diritto edificatorio – sganciato dalla proprietà dell'area – come diritto reale, che costituisce secondo il codice civile un numero chiuso, alla carenza di *realità* si è ragionato in termini di bene *immateriale* e si è coniata la formula del *credito edilizio o volumetrico* ricorrendo in luogo del contratto di trasferimento di volumetria al contratto con effetti obbligatori<sup>9</sup>. In tal caso ad un creditore corrisponde necessariamente un debitore. Il primo è il privato titolare del diritto edificatorio dotato di libertà di circolazione, il secondo è l'amministrazione comunale tenuta ad adempiere l'obbligazione.

E' chiaro che fintantochè il credito edilizio così configurato rientra nell'ambito di casi singoli e particolari, diretti a sanare alcuni squilibri territoriali in termini di opere pubbliche o di riqualificazioni urbane, questo può essere ampiamente gestito dall'amministrazione comunale nell'ambito del piano urbanistico o, in extremis, ricorrendo ad una variante di piano utilizzando anche l'istituto dell'accordo di programma in via semplificativa, ma qual'è lo scenario se, al contrario, ci dovessimo trovare – come prefigura il testo di legge statale – nell'attribuzione della facoltà concessa ai privati rientranti in un comparto urbanistico di spostare le volumetrie attribuite “sorvolando” il territorio e decidendo in forma autonoma di far “atterrare” i volumi edificatori in altri comparti in tempi e modi lasciati alla piena autonomia del titolare dei diritti edificatori liberamente commerciabili?

E pur vero che – come nel caso del negozio di trasferimento di cubatura – anche nel caso del contratto ad effetti obbligatori si è in presenza di una fattispecie complessa che richiede comunque l'assenso della pubblica amministrazione in sede di rilascio della concessione edilizia relativamente all'incremento del volume edificabile richiesto e quindi il privato è portatore di un interesse legittimo, ma che succede nel caso in cui il comune non ritenga spendibile in quelle aree la volumetria aggiuntiva richiesta sia

---

<sup>9</sup> Ma si potrebbe anche ritenere che la capacità edificatoria assegnata ad un fondo costituisca un frutto dello stesso, inerente alla sua qualità di terreno edificabile. In tal modo i frutti del bene possono essere oggetto di contratti.

perché in contrasto con il piano urbanistico sia per motivi di carattere strutturale? Quali contenziosi si aprirebbero con l'amministrazione?

Sono chiare – a tacer d'altro – le numerose implicazioni di un assunto normativo di questo genere che comporta non solo un'enorme capacità di governo delle trasformazioni da parte del comune nella fase preventiva della pianificazione del proprio territorio<sup>10</sup> ma anche il rischio di minare nelle fondamenta il principio di pianificazione che attribuisce al potere pubblico il potere conformativo dei suoli e di determinazione degli interessi pubblici generali, potendosi sostanzialmente prefigurare l'ipotesi che la funzione di assetto del territorio diventi – al contrario – da condividere “necessariamente” con i privati a fronte dei numerosi “debiti” edificatori maturati.

E' appena il caso di dire poi che in questi casi, se non opportunamente disciplinati dal piano urbanistico, ci troveremmo di fronte ad un'attuazione degli ambiti territoriali di comparto che non potrebbe più giovare dell'elemento organizzativo e contrattuale – che prima abbiamo richiamato – che lega i proprietari del comparto alla realizzazione unitaria e temporale degli interventi edilizi ed urbanizzativi, causa la possibilità di spostare altrove le volumetrie concesse.

In breve, il rischio è quello di depotenziare la potestà decisionale dell'apparato pubblico, rafforzando nel contempo la posizione dei titolari della rendita.

E lo scenario potrebbe anche essere più oscuro nel caso in cui si prefigurasse l'ipotesi che alcuni soggetti possano fare incetta dei diritti edificatori, per poi concentrarli in altre aree nel momento in cui il valore di tali diritti cresca in modo esponenziale, costringendo in tal modo l'amministrazione a concordare con i privati la localizzazione dei maggiori diritti edificatori in aree che per motivi di sostenibilità ambientale, sociale od estetica non

---

<sup>10</sup> Si prenda il caso dell'art.36 della lu Veneto n.11/2004 che prevede che “*Il PI (programma degli interventi) individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, prevedendo l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1 ovvero delle compensazioni di cui all'articolo 37*”. Cosa significa? Che il comune dovrebbe prevedere in anticipo una “riserva” di aree edificabili nelle quali trasferire le volumetrie oggetto di compensazioni; ma queste aree sono pubbliche o private? E se sono private non si vincolano le proprietà alla loro trasformazione in attesa che siano spendibili gli ulteriori diritti edificatori trasferiti?

sopportano tali trasformazioni edificatorie<sup>11</sup>. Se la perequazione mira a garantire una uguaglianza di trattamento rispetto alle scelte pianificatorie mi pare che in questo caso accada l'esatto contrario contrapponendosi gli interessi generali della collettività locale agli interessi particolari dei proprietari.

### *2.5 Le riconversioni urbane mediante accordi pubblico-privato*

Sembra quindi evidente che i modelli esaminati tendono a prevedere rimedi parziali destinati a ad un numero più o meno ampio di proprietari al fine di ridurre le scelte discriminatorie dell'amministrazione rispetto alla capacità edificatorie delle aree interessate. E' evidente comunque che anche nel sistema perequativo l'indifferenza dei proprietari riguarda solo quelli rientranti nei comparti di trasformazione, essendone esclusi quelli le cui proprietà sono destinate all'agricoltura o che comunque non comportano trasformazione edilizia (lu Lombardia art.11). Cade così il mito dell'uguaglianza dei proprietari di fronte alla pianificazione urbanistica e si conferma che le scelte pianificatore possono sono ricercare il "minimo danno" per la proprietà privata come sosteneva Romagnosi.

In questa ricerca non si può non richiamare l'istituto ormai ampiamente utilizzato e disciplinato dalla quasi totalità delle leggi regionali dal Programma integrato d'intervento di cui alla legge 179/92.

Lo strumento non ha nulla a che fare con gli strumenti compensativi o perequativi prima richiamati e riguarda ristrette categorie di proprietari che in virtù di accordi con l'amministrazione contrattano il miglior uso del territorio di proprietà in cambio di opere di urbanizzazione e servizi per la collettività. Si tratta di moduli consensuali che non attuano alcuna giustizia redistributiva ma – al contrario – determinano degli evidenti privilegi per quei proprietari che trovano nell'amministrazione il necessario consenso alle trasformazioni dei suoli per lo più in forte difformità dalle prescrizioni urbanistiche vigenti. La giustificazione dell'introduzione dell'istituto in rapporto alla potestà discrezionale del potere locale nel determinare assetti edilizi completamente differenti da quelli ammessi dal piano sta proprio nel fatto che

---

<sup>11</sup> L.De Lucia *La perequazione della legge di principi in materia di governo del territorio*, in AA.VV. *La controriforma urbanistica*, Alinea, 2006 p.109.

l'amministrazione scambia diritti edificatori con la soddisfazione d'interessi pubblici generali legati al miglioramento delle dotazioni territoriali del territorio comunale a carico dei promotori della proposta di programma integrato.

E' appena il caso di rilevare che un eccessivo ricorso ai programmi in discorso – i cui contenuti non siano già in linea di massima prefigurati nello strumento urbanistico generale perimetrando preventivamente le aree di trasformazione oggetto di urbanistica consensuale – non solo riduce il piano ad una variante continua ma contraddice in radice il principio di perequazione che fosse contenuto nello stesso strumento urbanistico, ricreando una situazione di disparità di trattamento tra proprietari “perequati”, proprietari “premiati” e proprietari “sconfitti” dal piano ( quelli per intenderci delle aree agricole).

### *3. In generale il problema degli accordi pubblico-privato.*

L'esame delle modalità attraverso le quali la pubblica amministrazione è messa in grado di attuare nella scelta di conformazione dei suoli una sorta di *soft regulation* in luogo del comando pianificatorio mette in evidenza un profilo decisivo: quello cioè che in tutte le situazioni giuridiche descritte il nucleo centrale è quello dell'accordo che potremmo definire compensativo, perequativo o premiale<sup>12</sup>. Ma la questione centrale è quella della potestà discrezionale dell'amministrazione nel suo rapporto con i poteri privati. In breve l'ampio menù cui si può accedere per trovare l'accordo con il privato non è molto spesso o quasi mai sorretto da regole che predeterminino l'agire della pubblica amministrazione nella contrattazione delle trasformazioni urbane, se non quello assai vago che afferma che il potere pubblico agisce sempre e comunque per la soddisfazione dell'interesse generale. Per stare al tema: come calcolare i diritti edificatori a compensazione del vincolo espropriativo o della riqualificazione ambientale e con quale destinazione d'uso? O ancora come calcolare i diritti edificatori in cambio delle opere di urbanizzazione richieste dall'amministrazione in un programma integrato d'intervento? O ancora come quantificare le opere di urbanizzazione a standards che i proprietari dei diritti edificatori liberamente commerciabili

---

<sup>12</sup> Sul punto P.Urbani, *Dell'urbanistica consensuale*, RGU 2005 p.222.

sono tenuti a realizzare nelle aree ove ne è richiesta la nuova localizzazione?

E' evidente che alla polverizzazione delle opportunità offerte ai privati per valorizzare il godimento della proprietà privata corrisponde una polverizzazione di modalità consensuali nelle quali le regole finiscono per essere fissate caso per caso, cioè l'esatto contrario della giustizia redistributiva e dell'indifferenza dei proprietari che s'intende raggiungere con alcuni degli strumenti richiamati. Richiamo quanto afferma, in altri contesti ma il discorso vale anche per l'urbanistica, Guido Rossi<sup>13</sup> che afferma che "laddove è necessario un ordinamento a tutela dell'interesse generale, le norme non possono essere sostituite dal contratto".

Si può concludere quindi, dicendo che la debolezza e la volatilità delle regole urbanistiche che si stanno introducendo nel sistema della pianificazione urbanistica rischiano di essere l'anticamera dello schiacciamento dell'amministrazione comunale sulla "politica" comunale, ampliando così quella discrezionalità nelle scelte pianificatorie che sembrano essere proprio all'origine del dibattito di questi anni contro la discriminatorietà delle scelte della pianificazione.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> G.Rossi, *Il gioco delle regole* Adelphi 2006 p.23.

<sup>14</sup> Sia consentito rinviare sul punto a P.Urbani, *Pianificare per accordi* in RGE n.4/2005 p.177 s.