

Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella legislazione regionale

(Testo provvisorio con parziali richiami in nota)

Patrizia Marzaro

1. Premessa metodologica.

Un'indagine sulla garanzia del contenuto minimo della proprietà nella legislazione regionale pone la necessità di alcune precisazioni preliminari di natura metodologica.

I risultati che verranno esposti non si fondano su di una ricerca a campione sulle normative regionali, data l'assenza di istituti riconducibili in modo indiscusso a tale garanzia. Se, infatti, nel complesso della legislazione statale si possono rinvenire solo tracce, implicite, del riconoscimento di un contenuto economico del diritto di proprietà, inteso come garanzia dello sfruttamento economico del bene (URBANI), ovvero come facoltà del proprietario di essere parte del sistema economico attraverso l'utilità fornitagli dal bene, che postula al divieto di limitazioni alle facoltà di godimento del diritto tali da provocarne l'estromissione dal mercato (MARZARO) – riconoscimento che in realtà trova la propria fonte direttamente nell'art. 42, secondo comma Cost. – la stessa ricerca doveva giocoforza essere compiuta sul complesso della legislazione regionale. Si sono così prese in esame tanto le regioni a statuto ordinario, quanto quelle a statuto speciale, proprio in considerazione del riconoscimento costituzionale di un contenuto minimo della proprietà, e la ricerca ha avuto ad oggetto le leggi regionali in materia di urbanistica, governo del territorio, edilizia e anche edilizia residenziale pubblica, sul presupposto della loro vigenza e a prescindere dal momento in cui sono entrate in vigore – Costituzione e legge

urbanistica fondamentale erano comunque vigenti nel momento in cui si è data attuazione all'ordinamento regionale -.

Inoltre, dato il carattere in qualche modo 'sperimentale' che questa ricerca ha assunto a mano a mano che si constatava la stessa scarsità di tracce evidenziata nella legislazione statale, è parso opportuno prendere in considerazione anche alcuni recenti progetti di legge regionale in materia, soprattutto allo scopo di verificare se i mutamenti nel modo di concepire il rapporto tra potere di pianificazione urbanistica e proprietà privata che si sono venuti affermando nell'esperienza amministrativa negli ultimi anni – naturalmente il riferimento è all'uso delle tecniche perequative e compensative – non avesse in qualche modo indotto il legislatore regionale ad un qualche tentativo di sistematizzazione della materia, nella quale la proprietà immobiliare – intesa qui in senso ampio tanto come proprietà di fondi inedificati quanto degli edifici esistenti – emergesse come uno degli interlocutori necessari dell'Amministrazione in sede di governo del territorio.

Naturalmente dal complesso dell'indagine sono state escluse quelle che potremmo definire 'submaterie differenziate', anche se solo a livello locale – disciplina di aree a rilevanza paesistico-ambientale, di insediamenti aventi valore storico architettonico, disciplina delle aree agricole o rurali o di immobili aventi destinazione turistico-ricettiva in regioni a forte impatto turistico – submaterie nelle quali la funzione sociale della proprietà, che si esprime attraverso i limiti posti a tutela di questi valori, è così differenziata da giustificare una disciplina speciale dei modi di godimento della proprietà (disciplina che peraltro richiederebbe un'adeguata motivazione in sede applicativa, attraverso lo strumento di pianificazione, proprio per la sua specialità rispetto all'interesse all'uso ottimale del territorio sotteso alla disciplina urbanistica, che la porta ad incidere in modo differenziato sul contenuto della proprietà). In alcuni casi, peraltro, si è ritenuto comunque opportuno annotare alcune particolarità in tema di interventi sull'esistente, proprio in ragione del fatto che essi sono ritenuti il caso meno discusso di garanzia del contenuto economico della proprietà. Per le stesse ragioni di differenziazione, inoltre, non si sono prese in

considerazione la disciplina incentivante all'acquisto della (prima) casa di abitazione, proprietà favorita dall'art. 47 Cost. e quella ormai molto diffusa volta al recupero dei sottotetti ad uso abitativo.

Sempre dal punto di vista del metodo – ricollegandomi anche alla relazione di base del prof. Stella Richter – ho ritenuto opportuno cercare tracce di tale garanzia anche negli stessi 'principi', ovvero 'finalità' od 'obiettivi' che spesso aprono la legislazione regionale di nuova generazione, posteriore al nuovo Titolo V Cost., in materia di governo del territorio.

In fondo, ciò pare coerente con il carattere anticipatore che la legge regionale ha spesso assunto rispetto a quella statale in questa materia, e non osterebbe certo con i poteri del legislatore regionale come, appunto, sono stati appena definiti e distinti dal prof. Stella Richter.

2. Principi e singoli istituti di garanzia del contenuto minimo della proprietà

E' stata quindi effettuata un'analisi trasversale della legislazione regionale allo scopo di individuare eventuali principi che potessero considerarsi in qualche modo espressione di una garanzia del contenuto economico del diritto di proprietà e, a seguire, le discipline 'di dettaglio' sempre riconducibili a tale garanzia. In questo secondo caso, in particolare, si è cercato di dare un inquadramento sistematico alla materia, raccogliendo le disposizioni attorno ad alcuni temi di fondo: gli interventi in assenza di pianificazione, tanto sugli edifici esistenti ma anche, più in generale su aree inedificate; il trattamento dei proprietari in caso di vincoli preordinati all'espropriazione o strumentali all'approvazione di un piano attuativo e anche le ipotesi in cui si nega l'esistenza di tali vincoli a favore della configurazione di vincoli conformativi, c.d. misti, ad iniziativa promiscua; le misure di compensazione per i sacrifici imposti al proprietario; il ricorso alle tecniche di perequazione; il ruolo dei proprietari in sede di pianificazione attuativa; oltre che, infine, alcune particolarità dal punto di vista più strettamente formale procedurale, con riguardo alla partecipazione

dei proprietari al procedimenti di pianificazione. Non sempre, peraltro, questo inquadramento sistematico è parso in grado di assorbire, distinguendole in fattispecie separate, tutte le problematiche attinenti al trattamento del diritto di proprietà in sede di pianificazione urbanistica, data la specificità delle varie realtà territoriali e il modo in cui le varie discipline si sono venute formando, con una sorta di passaggio per ‘osmosi’ più o meno consapevole da una normativa regionale ad un’altra, che provoca molte sovrapposizioni ma anche confusioni tra i vari istituti. Per questo motivo, ad esempio, dei vincoli di sostanziale inedificabilità si è preferito trattare in sede di esame delle misure di compensazione, mentre i vincoli conformativi ‘misti’ sono stati ricondotti nell’alveo più ampio dell’ attuazione del piano a iniziativa pubblico-privata.

3. Funzione sociale della proprietà, limiti ai modi di godimento; principio di perequazione

Ora, per quanto riguarda il primo passaggio, la ricerca di ‘principi regionali’ di garanzia della proprietà, in realtà ciò che è emerso, *a contrario*, è soprattutto la concorrente istituzionale – ma verrebbe più istintivo definirla controparte - del diritto di proprietà in sede di pianificazione urbanistico-territoriale, ovvero la sua funzione sociale. E’ interessante infatti notare come in modo molto più chiaro rispetto al passato – quando trovava espressione in previsioni secondo cui la Regione esercita le proprie funzioni in materia di pianificazione del territorio, perseguendo “... *il conseguimento dell’interesse pubblico generale, con la subordinazione ad esso di ogni interesse particolare e settoriale*”¹, oggi essa trovi espressione soprattutto in quelle disposizioni generali sulla tutela delle c.d. invarianti strutturali – non sempre riconducibili alle tutele differenziate – che ormai costituiscono uno dei primi contenuti necessari della pianificazione.

¹ Piemonte, l. n. 55 del 1977, art. 1

Se, infatti, le invarianti sono costituite da beni o parti di territorio – anche molto ampie e genericamente definite - che non si possono modificare, esse comportano una limitazione alle facoltà di godimento del bene da parte del privato, giustificata dalla funzione sociale della proprietà. Da questo punto di vista, quindi operano come limiti al contenuto della proprietà, la quale non può oltrepassarli proprio in ragione della funzione sociale a cui adempie. In questo senso sono degne di nota alcune previsioni regionali di ultima generazione che espressamente collegano al diritto di proprietà le invarianti, ovvero le parti strutturali o le risorse essenziali, riconoscendo che le relative disposizioni di piano hanno “*valore prescrittivo nei confronti della proprietà e degli altri diritti reali*”² o addirittura che “*l’individuazione nell’ambito dello statuto (del territorio) delle invarianti strutturali, costituisce accertamento delle caratteristiche intrinseche e connaturali dei beni immobili in esse ricomprese. Le conseguenti limitazioni alle facoltà di godimento dei beni immobili...non danno luogo ad alcun indennizzo*”³.

L’altro principio che compare come tale nella legislazione regionale e che, al contrario è riconducibile in positivo, anche se per implicito, al contenuto minimo della proprietà è certamente quello perequativo⁴; esso, come vedremo, è accompagnato da definizioni più o meno ampie e soddisfacenti e talora ricondotto anche al principio ancora più vasto di equità⁵, in cui la tutela della proprietà ex art. 42 Cost. si lega al principio di eguaglianza ex art. 3 Cost⁶

² Umbra, l. 11/2005, art. 3, c. 4

³ Toscana, l. 1/2005, art. 6

⁴ Cfr. Puglia, l. 20/2001, art.2; Trento, l. 1/2008

⁵ Cfr. Basilicata, l. 23/1999, art. 1 che parla di principi di equità nella redistribuzione dei vantaggi.

⁶ Per converso, eccessivamente ampia e dunque poco pertinente appare alla fin fine una disposizione di principio come quella della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che compare in termini simili anche in altre normative regionali, secondo cui: “*il governo del territorio si caratterizza per la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati*”; al contrario, essa potrebbe essere vista anche come la perdita della funzione sociale della proprietà...

4. *Gli interventi sull'esistente; ampiezza della nozione*

Passando, invece alla normativa 'di dettaglio' che possa in qualche modo considerarsi espressione del contenuto minimo della proprietà, certamente il filone meno problematico riguarda gli interventi sugli edifici esistenti in assenza di pianificazione (generale o attuativa).

Ove mantenuti nei limiti delle caratteristiche essenziali dell'edificio e dunque privi della capacità di trasformare il bene, incidendo sul territorio, essi vanno ricondotti al diritto del proprietario di utilizzare al meglio il bene al fine di trarne la migliore utilità economica, diritto in quanto tale sottratto al potere di pianificazione, a pena di estromissione del privato dal sistema economico⁷. Di norma, sul punto la legislazione regionale recepisce gli standards generali oggi codificati dall'art. 9 del t.u. dell'edilizia, ma è da sottolineare anche l'applicazione frequente che si fa della clausola di salvezza di limiti più restrittivi da parte della legislazione regionale⁸, clausola ribadita anche dall'art. 9 appena citato e che appare invece in violazione della garanzia costituzionale del contenuto minimo della proprietà ex art. 42 Cost.

In questo caso, infatti, una restrizione alle facoltà di intervenire sull'edificio ai fini di manutenzione, restauro o risanamento conservativo (oltre che della ristrutturazione nei limiti sopra visti e nel significato messo in luce da Paolo Urbani) e alla possibilità di mantenere volumetrie e destinazioni d'uso anche in contrasto con le prescrizioni di piano, parrebbe legittimata solo da un interesse pubblico specifico e differenziato rispetto a quello, urbanistico, all'uso ottimale del territorio; limitazioni giustificate, quindi, possono riguardare edifici siti in zona agricola, in aree soggette a tutela storico ambientale, ovvero destinati ad usi particolari. Frequenti infatti sono le previsioni regionali che disciplinano interventi sull'esistente e mutamenti di destinazione d'uso in zona agricola o di tutela ambientale⁹. Da ricordare la legge della

⁷ Esempio sotto questo profilo Liguria, l. 36/1997, art. 37, sugli interventi sugli edifici che si trovano nei territori "non insediabili".

⁸ Cfr. tra le altre Emilia Romagna, l. 31/2002, art. 5

⁹ Cfr. Sicilia, l. 71/1978, art. 22; Toscana, l. 1/2005, artt. 43-45; Piemonte, l. 56/1977, art. 25; Valle d'Aosta, l. 11/1998, art. 33, singolare nell'ammettere il ripristino degli edifici diroccati nelle aree boscate, purchè accertati o la cui esistenza sia provata da documentazione fotografica o scritta; e così anche Veneto, l. 18/2006, art. 5.

prov. Bolzano n. 13 /1997 (artt. 28 e 29) che detta limitazioni molto incisive sia in sede di salvaguardia del patrimonio abitativo, che, soprattutto, di salvaguardia della ricettività turistica, mentre, per altro verso, la legge prov. Trento n. 1/2008, all'art. 120, introduce addirittura un obbligo generale di manutenzione degli immobili e il divieto di adibirli ad usi contrastanti con la tutela della sicurezza pubblica, del decoro urbanistico e del paesaggio.

Merita di essere menzionata separatamente, peraltro, la disciplina sempre più frequente e dettagliata che le regioni riservano al mutamento di destinazione d'uso funzionale, che ha spesso portato alla definizione di un sistema di destinazioni urbanisticamente rilevanti all'interno delle quali il mutamento viene collegato ad un diverso carico urbanistico, e dunque assoggettato a controllo, riconoscendo, implicitamente o esplicitamente, libertà di modifica negli altri casi¹⁰.

Assimilabili alla garanzia dell'esistente, ove riferita agli interventi espressione della facoltà di utilizzare al meglio il bene senza trasformarlo, sono anche alcune diverse e specifiche previsioni, che meritano di essere ricordate soprattutto come indice di un tentativo più ampio del legislatore di interrogarsi sulla consistenza giuridica della posizione del proprietario al quale, per le cause più diverse, non sia stata riconosciuta la facoltà di trasformare il bene.

In disparte gli istituti di compensazione in senso stretto, il riferimento è anzitutto alle c.d. opere temporanee o precarie *“facilmente rimovibili e destinate a soddisfare esigenze improrogabili e temporanee...soggette a preventiva comunicazione al comune”*, il quale *“può subordinare la loro realizzazione alla presentazione di idonee garanzie, anche di carattere finanziario, ai fini del rispetto dei termini e delle modalità di rimessa in pristino dei luoghi”*¹¹; è significativo a questo proposito che *“se nelle aree soggette a vincolo i piani regolatori generali*

¹⁰ Cfr. Valle d'Aosta, l. 11/1998, artt. 73, 74; Lombardia, l. 12/2005, artt. 51, 52; Piemonte, l. 19/1999, art. 8; Toscana, l. 1/2005, artt. 58, 59; Calabria, l. 19/2002, art. 57; Campania, l. 19/2001, art. 2; Emilia Romagna, l. 31/2002, art. 26; Liguria, l. 36/1997, art. 30; Basilicata, l. 23/1999, art. 3).

¹¹ Prov. Trento, l. 1/2008, art. 97; ma cfr. anche Friuli Venezia Giulia, l. 5/2007, art. 49, sulle strutture temporanee soggette a permesso di costruire benché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici approvati o adottati; Piemonte, l. 56/1977, art. 26; Sicilia, l. 4/2003, art. 20.

ammettono, in attesa dell'espropriazione delle aree o dell'approvazione dei piani attuativi d'iniziativa pubblica"¹² la realizzazione di tali strutture precarie, ciò sia considerato causa di esclusione dell'indennizzo in caso di reiterazione del vincolo, in quanto evidentemente indice di una facoltà proprietaria di sfruttamento economico del bene.

Accanto a tale istituto può inoltre essere ricordata la codificazione di quella prassi amministrativa, avallata anche dalla giurisprudenza, che riconosce la possibilità di computare le aree situate in fascia di rispetto, ai fini dell'edificabilità nelle aree limitrofe¹³; nel momento in cui sia garantito il soddisfacimento dell'interesse pubblico a presidio del quale è prevista la fascia di rispetto non c'è ragione per comprimere ulteriormente la possibilità di trarre la migliore utilità dalla proprietà dell'area.

5. *Le misure di compensazione*

Passando ora all'attribuzione di crediti edificatori in compensazione, si tratta di regola ormai nota al legislatore regionale per il caso di vincoli preordinati all'espropriazione, a fronte della cessione dell'area da parte del proprietario¹⁴; altrettanto frequenti sono però divenute anche le previsioni regionali che ricorrono alle misure di compensazione in una serie molto più ampia di ipotesi, riconducibili tanto a specifici sacrifici imposti al proprietario - si veda, ad esempio, una recente previsione avente carattere generale della legge Umbria n. 11 del 2005, art. 3, comma 4, secondo cui *“per la previsione di nuove infrastrutture stradali e ferroviarie...il PRG, parte strutturale, definisce ambiti di salvaguardia proporzionati all'interesse dell'infrastruttura...I diritti edificatori all'interno degli ambiti di cui sopra sono fatti salvi e possono essere esercitati su altra area del territorio comunale*

¹² Cfr. sempre Prov. Trento, l. 1/2008, art. 97

¹³ Cfr. Piemonte, l. 56/1977, art. 27; Valle d'Aosta, l. 11/1998, art. 39

¹⁴ Cfr. tra le altre Veneto, l. 11/2004, art. 37; Trento, l. 1/2008, artt. 52, 53; Umbria l. 27/2000, art. 30; Abruzzo, l. 18/1983, art. 26; Emilia Romagna, l. 20/2000, art. 30, secondo cui *“al fine di favorire l'attuazione degli interventi di trasformazione, il POC può assegnare quote di edificabilità quale equo ristoro del sacrificio imposto ai proprietari con l'apposizione del vincolo di destinazione per le dotazioni territoriali o per le infrastrutture per la mobilità. Per il medesimo scopo lo strumento urbanistico può prevedere, anche attraverso la stipula di accordi..., il recupero delle cubature afferenti alle aree da destinare a servizi, su diverse aree del territorio urbano”*

...”¹⁵ - quanto a prestazioni di *facere* che questi assuma su di sé, soprattutto ai fini di riqualificazione del territorio. In questa seconda ipotesi, peraltro, accanto al profilo compensativo per la perdita dell'utilità economica fornita dal bene, emerge in tutta la propria evidenza, e delicatezza, il diverso profilo, premiale e incentivante¹⁶, che può prevalere, fino ad assorbire il primo, spostando il baricentro dell'istituto dalla garanzia del contenuto minimo della proprietà all'assunzione, o meno, del rischio d'impresa, secondo una prospettiva che del resto costituisce il problema di fondo del governo del territorio quando si ammetta, senza regolamentarlo adeguatamente, il concorso, non tanto della proprietà quanto dell'imprenditoria finanziaria privata nelle scelte di trasformazione del territorio.

6. *Statuto proprietario e perequazione*

Per quanto riguarda il trattamento del diritto di proprietà in sede di perequazione urbanistica, qui è sufficiente ricordare come nell'ormai vasto panorama delle disposizioni regionali in materia non si riserva sempre adeguata attenzione allo statuto proprietario e all'utilità economica fornita dal bene toccato dalle tecniche perequative. Infatti non è particolarmente frequente nella normativa regionale il richiamo allo “*stato di fatto e di diritto in cui i suoli si trovano al momento della formazione del piano*”¹⁷, richiamo cui ricondurre l'esistenza di una pluralità di statuti proprietari, e dunque di contenuti minimi, in ragione delle caratteristiche omogenee dei beni oggetto del diritto.

¹⁵ Cfr. inoltre Friuli Venezia Giulia, l. 5/2007; artt. 2 e 32; Liguria, l. 36/1997, art. 32 sul riconoscimento di una potenzialità edificatoria su altre aree di proprietà in caso di cessione di immobili da demolire;

¹⁶ Per una distinzione tra compensazione e incentivazione cfr. Lombardia, l. 12/2005, art. 11; cfr. inoltre Piemonte, l. 56/2007, artt. 27 e 53, che prevedono una convenzione quadro regionale per il caso di ristrutturazione o rilocalizzazione di impianti produttivi e insediamenti commerciali, convenzione nella quale individuare le modalità per la definizione del valore delle singole proprietà interessate “...al fine di garantire condizioni di globale equilibrio economico delle operazioni”; Sardegna, l. 23/1985, art. 39; Veneto, l. 11/2004, art. 36.

¹⁷ Cfr. Basilicata, l. 23/1999, art. 33; così anche Calabria, l. 19/2002, art. 54, secondo cui il piano strutturale comunale riconosce “la medesima capacità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee, in modo che ad eguale stato di fatto e di diritto corrisponda una eguale misura del diritto edificatorio; Campania, l. 16/2004, art. 32; Emilia Romagna, l. 20/2000, art. 7; Piemonte, l. 56/2007, art. 46, che con una disposizione ‘anticipatrice’ definisce i comparti, oggi certamente ambito tipico di applicazione delle tecniche perequative, “*unità di intervento di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, comprendenti immobili da trasformare ed eventuali aree libere da utilizzare secondo le prestazioni dei piani vigenti e del programma di attuazione, anche al fine di un equo riparto di oneri e benefici tra i proprietari interessati*”

7. L'utilità del proprietario in sede di pianificazione attuativa; frammentarietà e limitatezza della garanzia

Più varia - e certamente ancor meno riconducibile a sistema, a causa della complessità delle figure create dai singoli legislatori regionali, di una approssimativa tecnica di redazione dei testi normativi che contraddistingue spesso le leggi di ultima generazione, oltre che dell'assenza di riferimenti normativi adeguati nella legislazione statale – l'attenzione riservata al diritto del proprietario di trarre un'utilità economica dal bene in sede di pianificazione urbanistica attuativa.

In questo caso la distinzione è naturalmente tra piani di iniziativa pubblica e piani di iniziativa privata o mista, poiché la ricerca di una differenziazione dello statuto proprietario, rispetto al soggetto pubblico da una parte, e ai 'privati' in senso ampio dall'altra, si pone in modo diverso nelle due ipotesi.

Nella prima – in cui vengono in rilievo soprattutto i piani per gli insediamenti produttivi e quelli per l'edilizia residenziale pubblica – ci si trova dinanzi ad un bene giuridicamente passibile di sfruttamento edificatorio, subordinato però dall'ordinamento alla preventiva espropriazione dell'immobile, strumento che - secondo la Corte costituzionale - “non sembra mostrare una palese irragionevolezza nella scelta del mezzo rispetto al fine”¹⁸; nella seconda, invece, ci troviamo di fronte ad un concorso privato all'attuazione del piano – ovvero anche di quelle particolari previsioni di piano che si sostanziano nei vincoli conformativi c.d. misti – istituzionalizzato in varie forme dall'ordinamento, concorso all'interno del quale dobbiamo cercare un'eventuale differenziazione dello statuto proprietario alla quale attribuire significato di riconoscimento di un contenuto minimo garantito della proprietà. E' chiaro che in questo caso si tocca il problema estremamente delicato, messo già in luce da Paolo Urbani della sostanziale coazione che può derivare al privato certamente dall'imposizione di vincoli ad iniziativa promiscua, di fatto operata al fine di sottrarre la p.a. all'obbligo di corrispondere l'indennizzo e che in

¹⁸ Corte cost. n. 135 del 1998

quanto tale non garantisce certo una concreta *utilitas* al privato proprietario, *utilitas* che peraltro non gli è garantita spesso neanche nelle frequenti e varie ipotesi di piani finalizzati alla riqualificazione, recupero, riconversione urbana. D'altra parte proprio questi ampi spazi grigi paiono rendere opportuna una ricognizione delle scelte regionali, che comunque non paiono soddisfacenti sul punto, muovendosi in ordine sparso, in modo spesso confuso e lacunoso senza il sostegno di una adeguata consapevolezza degli effetti che il ricorso ai vari strumenti di attuazione dei piani produce nei confronti dei privati

Ora, per quanto riguarda i piani di iniziativa pubblica, a fronte dell'utilizzo necessario dello strumento espropriativo - ritenuto ragionevole dalla Consulta, ma non definito principio in quanto tale - possono essere considerate come indici del ruolo che si va riconoscendo alla proprietà, la legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, art. 42, in materia di piano degli insediamenti produttivi - in questo caso degna di nota anche sotto il profilo cronologico - secondo cui il comune, qualora non intenda ricorrere al comparto, prima di procedere all'espropriazione può invitare i proprietari degli immobili a realizzare direttamente le opere previste dal piano; la legge prov. Bolzano, 13 del 1997, art. 46, che conferma la regola dell'esproprio per gli immobili compresi in zona destinata ad insediamenti produttivi ma introduce delle deroghe per i proprietari, mentre la legge prov. Trento, n. 1 del 2008, all'art. 42 definisce direttamente questi piani, come ad iniziativa privata. Non pare dirimente peraltro in questa sede il fatto che siano soprattutto le regioni a statuto speciale ad avere aperto al concorso della proprietà¹⁹, dal momento che anche nella sentenza n. 135 del 1998 sopra ricordata non si definiva come principio il ricorso allo strumento espropriativo di cui peraltro si lamentava l'illegittimità costituzionale nella parte in cui veniva ad escludere accordi con i soggetti aventi la disponibilità delle aree, e non per la violazione di una garanzia proprietaria ex art. 42 Cost. una volta che fosse garantito il soddisfacimento dell'interesse pubblico attraverso la destinazione di zona ad

¹⁹ Ma cfr. anche Liguria, l. 36/1977, art. 54, che sembra avere introdotto una fungibilità tra iniziativa pubblica e iniziativa privata per quanto riguarda il progetto urbanistico operativo che sostituisce gli strumenti attuativi nel territorio regionale.

insediamenti produttivi (si ammetteva quindi una scelta diversa da parte del legislatore e comunque non veniva in considerazione il disposto dell'art. 42 Cost.).

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica il quadro è ancora più ibrido e frammentato e conferma la presenza di quelle ampie zone grigie nei rapporti tra pianificatore e proprietà di cui si è detto. Si va da una legge molto recente, della regione Puglia, n. 12/2008, art. 1 – che si fonda anche sulle previsioni di cui alla legge n. 244 del 2007, art. 1, commi 258, 259, la quale però non contempla un intervento diretto della proprietà nell'attuazione dei programmi pubblici - secondo cui *“i comuni, per promuovere la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale, quale concorso per i medesimi interventi possono assegnare le aree ai proprietari e agli operatori pubblici e privati secondo criteri di concorrenzialità e trasparenza. I proprietari... ai quali sia affidata la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale devono, sulla base di apposita convenzione, impegnarsi a: a) cedere gratuitamente al comune una quota minima del 10 per cento degli alloggi realizzati grazie al surplus di capacità edificatoria...; b) garantire preferibilmente l'affitto o l'affitto con patto di futura vendita dei restanti alloggi di edilizia residenziale sociale a soggetti in possesso di requisiti...”*; alla legge reg. Umbria, 11/2005, art. 4, comma 5, secondo cui *“il PRG, parte operativa, può stabilire nelle aree da assoggettare a piano attuativo...l'obbligo della cessione al comune di superfici fondiarie e relativi diritti edificatori...il Comune utilizza le aree ed i diritti suddetti per il soddisfacimento di esigenze di pubblica utilità ivi compresa la realizzazione di edilizia residenziale pubblica, la realizzazione di edilizia pubblica per finalità sociali, le operazioni di compensazione...In alternativa all'obbligo di cessione delle superfici fondiarie e delle volumetrie, il comune può autorizzare, previa convenzione per la determinazione dei prezzi di vendita e dei canoni di locazione, i proprietari delle aree stesse, in possesso di idonei requisiti, alla realizzazione di alloggi con le caratteristiche dell'edilizia residenziale pubblica, entro i limiti volumetrici stabiliti”*²⁰. Sul punto interessante può essere anche riportare

l'art. 7 bis del Progetto di legge reg. Emilia Romagna del 23 luglio 2007 di modifica della legge 20 del 2000, per il principio di fondo che sembra introdurre, per cui, *“in attuazione dei principi di solidarietà e coesione economico sociale stabiliti dall'art. 42, comma 2 cost. e di perequazione urbanistica...i proprietari degli immobili interessati da nuovi insediamenti e da interventi di riqualificazione concorrono alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale nelle forme stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica...”* (in questi ultimi due casi ci troviamo di fronte a disposizioni che in parte anticipano la predetta legge statale n. 244 del 2007, lasciando anche molti spazi aperti...).

Per ciò che riguarda i piani ad iniziativa mista, alla quale possono essere assimilati i vincoli conformativi ad iniziativa promiscua di cui si è occupato già Urbani, egualmente l'esame della legislazione regionale può fornire solo alcuni spunti di riflessione, ed è del tutto privo di elementi di sistematicità.

Il punto centrale può essere individuato nell'art. 3 della legge Emilia Romagna n. 19 del 1998, in materia di riqualificazione urbana, secondo la quale *“ nel caso in cui negli ambiti da assoggettare a riqualificazione...siano presenti immobili di proprietà privata...in luogo del concorso pubblico il comune attiva con gli interessati, fissando un termine per la loro conclusione, procedure negoziali volte a definire le forme della loro partecipazione al programma. Qualora alla conclusione delle procedure negoziali...non si pervenga ad un'intesa con i soggetti interessati, l'amministrazione comunale attua le procedure relative al concorso pubblico...invitando formalmente i proprietari degli immobili a partecipare allo stesso. Nell'atto deve essere precisato che, qualora il proprietario non partecipi all'intervento di riqualificazione, l'immobile potrà essere assoggettato alle procedure espropriative...”*. A questa previsione si possono affiancare ancora una volta quelle delle province di Trento e Bolzano; si veda in proposito l'art. 55 bis della legge prov. Bolzano n. 13 del 1997, e l'art. 51 della legge prov. Trento n. 1 del 2008. Allo stesso modo, per ciò che infine concerne destinazioni più volte ricondotte dalla giurisprudenza amministrativa ai c.d. vincoli conformativi misti, si può ricordare

l'art. 16 della legge prov. Bolzano, n. 13 del 1997, sulla realizzazione e gestione dell'impianto da parte del proprietario, in caso di aree per opere e impianti di interesse collettivo e sociale²¹.

Ma, per chiudere, al di là di queste tracce, forse vale la pena di ripetere ancora una volta un percorso noto al legislatore statale, che – come si diceva – si è spesso ispirato alle esperienze regionali che l'hanno preceduto e così facendo l'aspetto più interessante potrebbe forse essere costituito da una vera norma di principio, contenuta nella proposta di legge di principio 'Mariani e altri' ripresentata in Parlamento il 29 aprile 2008, la quale, all'art. 20, (*Concorrenzialità*), stabilisce che “*nell'ambito della titolarità pubblica della pianificazione del territorio, anche per l'innalzamento della qualità degli interventi e al fine di dare certezza alla loro fattibilità, gli strumenti di pianificazione operativa..., possono prevedere forme di confronto concorrenziale atte a promuovere e a selezionare capacità e risorse imprenditoriali e progettuali private e pubbliche, garantendo la pubblicità e la trasparenza del processo e un equo trattamento della proprietà*”.

8. Conclusioni

Volendo trarre delle brevissime conclusioni, a sintesi di questa analisi trasversale, si può certamente ritenere che nella legge regionale vi stata una certa emersione della tematica relativa all'esistenza di un contenuto minimo della proprietà

Il più delle volte, però, non si tratta di un'emersione consapevole.

Neanche per gli interventi sull'esistente si può affermare che vi sia la cognizione che essi vadano ricondotti direttamente alla garanzia delle facoltà di godimento del bene da parte del proprietario; più semplicemente l'approfondirsi e il distinguersi dei vari istituti si accompagnano ad un mutamento della situazione di fatto in cui privati e amministrazione si sono trovati ad operare: necessità di evitare

²¹ Al quale può affiancarsi l'art. 47 del P. di L. Sicilia, 26 luglio 2005, secondo cui “la realizzazione delle previsioni urbanistiche riguardanti le dotazioni territoriali può avvenire, oltre che attraverso l'espropriazione per pubblica utilità, anche per cessione volontaria delle aree da parte del proprietario nell'ambito di procedimenti concertati con l'amministrazione, ovvero per intervento diretto da parte del proprietario del terreno mediante stipula di convenzione con il comune per la gestione del servizio”.

nuovo consumo di territorio con l'esistenza del punto fermo delle invarianti (che peraltro sono tali solo di nome potendo variare pericolosamente quanto ad ampiezza), necessità di regolamentare e 'rincorrere' attraverso le destinazioni funzionali le esigenze di vita di chi opera e risiede sul territorio, necessità di ovviare alla scarsità delle risorse pubbliche rivolgendosi ai privati.

Questo non significa peraltro che manchi qualsiasi consapevolezza dell'esistenza di un contenuto minimo della proprietà da garantire; certamente il cuneo attraverso il quale essa è penetrata nel sistema della pianificazione è l'uso delle tecniche di perequazione e compensazione che ha quantomeno richiamato l'attenzione in modo chiaro sull'esistenza di una proprietà da trattare in modo (tendenzialmente) equo, anche se, per forza di cose, ciò finisce per avvenire nei limiti del raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito in sede di pianificazione.

Come si diceva, però, rimane un'ampia zona grigia, delimitata, da una parte, da questa 'variabile' ampiezza delle invarianti e dal rapporto temporale sostanzialmente indeterminato tra pianificazione strutturale e pianificazione operativa, che può lasciare il proprietario in attesa a tempo indeterminato della definizione delle scelte fondamentali di trasformazione del territorio effettuate a livello strutturale, ma soprattutto, dall'altra, dal concorso pubblico-privato nella trasformazione del territorio, all'interno del quale la posizione del proprietario in quanto tale può finire per essere compressa sia dalle scelte pubbliche di imporre vincoli conformativi misti – in ordine alle quali è molto incerta l'effettiva utilità che può derivarne al privato -, sia dalla necessità pubblica di reperire risorse da destinare alla trasformazione - necessità a cui, oltretutto, oggi sembra si provveda sempre di più ricorrendo all'attribuzione di crediti edificatori – e che evidentemente finisce per rendere l'impresa e non la proprietà il reale interlocutore dell'amministrazione.

Leggi regionali esaminate

ABRUZZO

- L. r. 12 aprile 1983, n. 18 - *Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo.*
- L. r. 17 marzo 2004, n. 13 - *Provvidenze per il recupero e la valorizzazione dei centri storici.*

BASILICATA

- L. r. 11 agosto 1999, n. 23 - *Tutela, governo ed uso del territorio.*

CALABRIA

- L. r. 16 aprile 2002, n. 19 - *Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria.*

CAMPANIA

- L. r. 22 dicembre 2004, n. 16 - *Norme sul governo del territorio.*

EMILIA-ROMAGNA

- L. r. 24 marzo 2000, n. 20 - *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio.*
- L. r. 25 novembre 2002, n. 31 - *Disciplina generale dell'edilizia.*
- P. d. L. 23 luglio 2007 – *Governo e riqualificazione solidale del territorio*

FRIULI-VENEZIA GIULIA

- L. r. 23 febbraio 2007, n. 5 - *Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio.*

LAZIO

- L. r. 22 dicembre 1999, n. 38 - *Norme sul governo del territorio.*

LIGURIA

- L. r. 4 settembre 1997, n. 36 - *Legge urbanistica regionale.*

LOMBARDIA

- L. r. 11 marzo 2005, n. 12 - *Legge per il governo del territorio.*

MARCHE

- L. r. 5 agosto 1992, n. 34 - *Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio.*

MOLISE

- L. r. 14 maggio 1985, n. 17 - *Disposizioni regionali di attuazione della legge n. 47 del 28 febbraio 1985, recante norme in materia di controllo sull'attività urbanistica - edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive.*
- L. r. 7 luglio 2006, n. 17 - *Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica.*

PIEMONTE

- L. r. 5 dicembre 1977, n. 56 - *Tutela ed uso del suolo.*
- L. r. 8 luglio 1999, n. 19 - *Norme in materia di edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 «Tutela ed uso del suolo».*

PUGLIA

- L. r. 27 luglio 2001, n. 20 - *Norme generali di governo e uso del territorio.*

SARDEGNA

- L. r. 11 ottobre 1985, n. 23 - *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative.*
- L. r. 13 ottobre 1998, n. 29 - *Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna.*
- L. r. 17 novembre 2000, n. 23 - *Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 ottobre 1998, n. 29 (Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna), norme sulla*

pianificazione territoriale e istituzione della Direzione generale della pianificazione territoriale e della vigilanza edilizia.

SICILIA

- L. r. 27 dicembre 1978, n. 71 - *Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica.*
- P. d. L. 26 luglio 2005, *Norme per il governo del territorio*

TOSCANA

- L. r. 3 gennaio 2005, n. 1 - *Norme per il governo del territorio.*

TRENTINO-ALTO ADIGE

Prov. di Bolzano

- L. p. 11 agosto 1997, n. 13 - *Legge urbanistica provinciale.*

Prov. di Trento

- L. p. 4 marzo 2008, n. 1 - *Pianificazione urbanistica e governo del territorio.*

UMBRIA

- L. r. 18 febbraio 2004, n. 1 - *Norme per l'attività edilizia.*
- L. r. 22 febbraio 2005, n. 11 - *Norme in materia di governo del territorio - pianificazione urbanistica comunale.*

VALLE D'AOSTA

- L. r. 6 aprile 1998, n. 11 - *Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta.*
- L. r. 5 febbraio 2004, n. 1 - *Disposizioni in materia di riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica e di definizione degli illeciti edilizi nel territorio della Valle d'Aosta.*

VENETO

- L. r. 23 aprile 2004, n. 11 - *Norme per il governo del territorio.*