

LA PEREQUAZIONE URBANISTICA NELLA PROSPETTIVA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE¹

GIOVANNA MASTRODONATO, Ricercatore confermato di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Bari Aldo Moro

La perequazione urbanistica costituisce una particolare tecnica di pianificazione diretta ad affrontare – e a tentare di risolvere – la questione dell'intrinseca e connaturale discriminatorietà della pianificazione.

In questa stessa prospettiva, volta a garantire il perseguimento dell'equità, assume rilievo, altresì, il principio dello sviluppo sostenibile, che consente eguali possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni, riferimento ormai obbligatorio, in virtù del quale tutti i piani, progetti e programmi non possono sottrarsi al confronto con gli aspetti ambientali dei luoghi sui quali vanno ad insistere, come prescritto nella Carta di Aalborg. D'altronde, anche le legislazioni regionali sul governo del territorio di ultima generazione hanno inteso accogliere un'accezione forte del principio di sviluppo sostenibile, che assume un ruolo assolutamente prioritario tra gli obiettivi da conseguire per la costruzione di una città che risulti ecologicamente sostenibile.

Il nuovo *trend* normativo, infine, si rispecchia fedelmente nelle pronunce della giurisprudenza amministrativa, che man mano si fanno largo nei tradizionali percorsi dell'urbanistica, portando all'affermazione graduale di quelle tendenze che mirano a privilegiare le esigenze poste dalle istanze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, piuttosto che l'idea di incrementare il benessere dei cittadini in virtù di un maggiore consumo di suolo.

1. Premessa. La base etico/redistributiva sottesa all'istituto della perequazione

Henry Jacquot osserva che l'urbanistica «ha come oggetto principale quello di attribuire delle destinazioni alle aree; e poiché queste destinazioni non possono essere ovunque le stesse, riveste necessariamente un carattere discriminatorio. Queste destinazioni, quando hanno per effetto di vietare o di limitare l'esercizio del diritto di costruire, possono esercitare una profonda influenza sul valore dei suoli e generano grandi diseguaglianze tra i proprietari fondiari²». La perequazione urbanistica pertanto costituisce una particolare tecnica di pianificazione diretta ad affrontare, e a tentare

¹ Il presente scritto è una versione ampliata ed aggiornata della relazione presentata al Convegno *«La perequazione delle diseguaglianze: tra paesaggi e centri storici»*, promosso dall'Associazione italiana di diritto urbanistico (AIDU) e svoltosi presso il Castello di Udine il 29-30 settembre 2017.

² Come riporta STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, 169.

di risolvere, la questione dell'intrinseca e connaturale discriminatorietà della pianificazione³ e, del resto, «l'urbanistica negherebbe sé stessa se consentisse un medesimo sfruttamento di tutte le aree⁴».

Lo strumento della perequazione urbanistica sembra trovare la sua origine «in una duplice istanza, una di natura etico/redistributiva, l'altra di carattere pragmatico⁵». Del resto, la stessa etimologia del termine deriva dal latino «*peraequatio*» ed evoca chiaramente una sua base di natura etica, posto che esso indica l'azione di «rendere uguale una cosa tra più persone», o meglio, la distribuzione o attribuzione di «qualcosa» a soggetti diversi in base a criteri di equità.

Prima di essere un istituto giuridico, la perequazione è un principio, volto all'espressione della teoria della giustizia distributiva. Già Aristotele, nell'*Etica Nicomachea* aveva configurato due accezioni di giustizia, commutativa, volta cioè a regolare gli scambi secondo eguaglianza, e che riguarda un rapporto tra due individui e distributiva, che si basa sulla proporzione e disciplina i rapporti tra individui e istituzioni⁶.

Va peraltro rimarcato come, all'inizio del nuovo millennio, anche il clima culturale che aveva pervaso e sotteso la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione era chiaramente volto ad affermare una nozione di urbanistica aperta, tesa a perseguire scopi etico-politici di elevata tensione ideale: la cosiddetta «città giusta⁷».

2. La graduale affermazione del principio dello sviluppo sostenibile nel diritto interno e l'applicabilità alla disciplina urbanistica

Proprio nelle città si avverte, più che in altri luoghi, l'eterna lotta tra uomo e ambiente, e il principio dello sviluppo sostenibile, che si afferma con la Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992, sembra dover divenire pertanto riferimento ormai obbligatorio, in virtù del quale tutti i piani, progetti e programmi non possono sottrarsi al confronto con gli aspetti ambientali dei luoghi sui quali vanno ad insistere, come prescritto anche nella Carta di Aalborg⁸, ove si afferma che l'equilibrio tra ambiente urbano e ambiente naturale è il principio costitutivo su cui fondare il modello di sviluppo sostenibile della città futura.

Il principio in parola, che, se inteso in un'accezione *debole* prevede sia sempre fatto un bilanciamento tra sviluppo ed ambiente⁹, mentre in un'accezione *forte*

³ STELLA RICHTER, *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 1968, 123.

⁴ STELLA RICHTER, *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, cit.

⁵ GIANNELLI, *Perequazione urbanistica: un istituto dalle molteplici applicazioni*, in *Urb. app.*, 2010, 356.

⁶ VASTA, *Perequazione urbanistica e giustizia distributiva*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 356.

⁷ ISCHIA, *La città giusta: idee di piano e atteggiamenti etici*, Roma, 2012. L'a. affronta per la prima volta nel 1996 la riflessione sull'individuazione di uno spazio dell'etica da inserire tra le scelte urbanistiche e quelle politiche, affidando al piano la responsabilità della realizzazione del «giusto».

⁸ Il ruolo fondamentale delle città europee nel processo di cambiamento a favore di uno sviluppo sostenibile viene riconosciuto definitivamente dalla Carta di Aalborg, approvata dai partecipanti alla I Conferenza europea sulle città sostenibili (Aalborg, Danimarca, maggio 1994).

⁹ Sul diritto ambientale la letteratura è amplissima, si vedano – senza alcuna pretesa di esaustività – almeno i seguenti contributi: GIANNINI, «Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15; ANGIOLI, *La tutela dell'ambiente tra Stato, Regioni ed associazioni naturalistiche. Profili processuali*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 55 e Id., *Premesse per uno studio sui «grandi spazi funzionali». Il regime giuridico del parco*, in *Dir. econ.*, 1997, 63; CAPUTI JAMBRENGHI, *Valutazione d'impatto ambientale e garanzie giuridiche*, in *Sanità pubbl.*, 1989, 301; Id., *Tutela dell'ambiente e beni pubblici. Provocazioni per uno studio sul dominio ambientale eminente*, in *Scritti Predieri*, I, 1996, 311; SCOCA, *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Dir. soc.*, 1993, 399; MORBIDELLI, *Il regime amministrativo*

comporta che la protezione dell'ambiente sia prioritaria¹⁰, sembra fondarsi su tre elementi parimenti importanti: equità, ambiente ed economia. È pertanto assai evidente che vi siano similitudini e una matrice comune – l'equità innanzitutto – tra l'istituto della perequazione e il principio dello sviluppo sostenibile.

Si nota, peraltro, proprio in alcune legislazioni regionali sul governo del territorio¹¹, che le leggi emanate negli anni successivi al 2005 hanno inteso accogliere un'accezione forte del principio di sviluppo sostenibile, che assume un ruolo assolutamente prioritario tra gli obiettivi da conseguire mediante l'attuazione delle leggi in materia urbanistica. La legge della regione Lombardia sul governo del territorio n. 12 del 2005, ad esempio, dopo aver esordito includendo la sostenibilità tra i principi ispiratori sottesi alla legge, precisa (*ex art. 2, comma 3*) il concetto di sviluppo sostenibile che si intende accogliere, ossia «la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni». Similmente, nelle disposizioni di cui all'art. 11, che riguardano specificatamente la perequazione, l'accento sembra posto sul concetto di equità, sull'*equa* distribuzione dei diritti edificatori, mediante l'attribuzione di «un identico indice di edificabilità territoriale».

La legislazione regionale, tuttavia, si rispecchia anche nelle pronunce della giurisprudenza amministrativa che man mano si fanno largo nei tradizionali percorsi dell'urbanistica, portando all'affermazione graduale di quelle tendenze che mirano a privilegiare le «nuove» esigenze poste dalle istanze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, piuttosto che l'idea di incrementare il benessere dei cittadini in virtù di un maggiore consumo di suolo¹².

Uno dei grandi temi da affrontare in relazione allo sviluppo e al cambiamento che riguarda la città è quello ambientale. Ormai accertata l'insostenibilità di una continua erosione delle risorse ambientali fondamentali, anche di quelle non riproducibili come il suolo, che l'attuale modello territoriale sollecita, si è da ultimo scelto di

speciale dell'ambiente, in *Scritti Predieri*, II, Milano, 1996, 1121; CAIA, *I compiti di tutela ambientale nello Stato delle autonomie (tra intervento comunitario e modelli differenziati dell'organizzazione amministrativa)*, in *Scritti Guarino*, I, Padova 1998, 375; FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002; PERFETTI, *Il governo dell'ambiente in Italia tra centro e periferia*, in ROZO ACUNA (a cura di), *Profili di diritto dell'ambiente da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino, 2004, 345; ID., *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 1; CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; DE CAROLIS, FERRARI, POLICE, *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006; CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2007; MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubb. comunitario*, 2009, 1571; DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2016; ROSSI, a cura di, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017. In particolare, sul diritto ambientale comunitario cfr.: ROMI, *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Nantes, 1993; CASSESE (sotto la direzione di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995; KISS e SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1997; JANS, *European Environmental Law*, 2000; KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002; ID., *EC Treaty and Environmental Law*, 2003, London; DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; COCCO, MARZANATI, PUPILELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in CHITI e GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, parte speciale, tomo I, 157; GRASSO, MARZANATI, RUSSO, *Ambiente. Articolazioni di settore e normativa di riferimento*, in CHITI e GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., 273; CORDINI, FOIS, MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, II ed., Torino, 2008; RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubb. comunitario*, 2009, 649; JANS e VEDDER, *European Environmental Law. After Lisbon*, 4Th Edition, Groningen, 2012; ROSSI, a cura di, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017.

¹⁰ FRACCHIA, *Environmental Law, Principles, Definitions and Protection Models*, Napoli, 2015, 94.

¹¹ La legge toscana n. 1 del 2005 definisce il governo del territorio «l'insieme delle attività relative all'uso del territorio, con riferimento sia agli aspetti conoscitivi che a quelli normativi e gestionali, riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali e ambientali». Cfr., per un commento alla legge toscana, PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2015.

¹² Tar Lombardia, Milano, II, 23 settembre 2016, n. 1696; 19 giugno, 2015, n. 1432, 10 settembre 2014, n. 2343.

perseguire un modello insediativo che comporti una drastica riduzione del consumo di suolo e la rinaturalizzazione delle molte aree libere interne alla città¹³. Si deve per tal via registrare un nuovo fenomeno riguardante la competitività e l'attrattività dei territori, che paiono non dipendere solo dalle loro infrastrutture materiali, ma anche, e sempre di più, dalla disponibilità e dalla qualità delle infrastrutture dedicate alla comunicazione, comprese le infrastrutture verdi di relazione ecologica ed ambientale; questi fattori rappresentano un vero e proprio valore aggiunto quando coinvolgono l'insieme organico delle funzioni di un territorio¹⁴.

Quanto al controverso rapporto tra urbanistica ed ambiente, si deve infatti registrare negli ultimi lustri «un fenomeno che si potrebbe definire dicotomico e che ha coinvolto in termini inversi le esigenze da soddisfare con la disciplina urbanistica in senso stretto e quelle legate alla tutela ambientale: alla 'forte' domanda sociale nei confronti della seconda ha fatto riscontro un crescente disincanto nei confronti della prima¹⁵». Sembra che questa consapevolezza abbia impresso una nuova spinta verso un tipo di urbanistica solidale, impostata su nuovi parametri, dettati dagli stessi fenomeni socio-economici, ove è sempre più pressante la richiesta di soluzioni «innovative rispetto al tradizionale rapporto piano/conformazione della proprietà¹⁶».

Il principio di integrazione – che altro non è che un corollario dello sviluppo sostenibile¹⁷ – si è affermato da tempo nella legislazione regionale sull'urbanistica, ove sembra ormai consolidata l'idea di una funzione di pianificazione unitaria del territorio, nella quale le finalità di tutela e di conservazione rappresentano l'imprescindibile *fil rouge*. Infatti, nella legislazione regionale «di nuova generazione» si parla di tutela e uso del territorio (Regione Emilia Romagna), di tutela, valorizzazione

¹³ L'eccessivo consumo di suolo agricolo e naturale non riguarda solo il paesaggio, ma problematiche ecologiche profonde, legate alla progressiva impermeabilizzazione dei suoli urbani e alla riduzione della copertura vegetale e quindi della capacità di rigenerazione naturale delle risorse ambientali fondamentali aria e acqua; ma è anche causa non secondaria dei cambiamenti climatici in corso e quindi del conseguente frequente susseguirsi di eventi meteorologici estremi che espongono a rischi sempre più gravi le aree urbanizzate, rese fragili da scelte urbanistiche sbagliate, soprattutto quelle relative al sistema idrogeologico superficiale.

¹⁴ Sicché, anche la sfida che la globalizzazione e la crisi economica pongono si potranno meglio affrontare nella prospettiva dello sviluppo sostenibile con un'attenzione particolare alla coesione sociale, alla diffusione e disponibilità della conoscenza, alla creatività, alla libertà e mobilità effettivamente fruibile, alla qualità dell'ambiente naturale e culturale.

¹⁵ Così IACOVONE, *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, 189, ed inoltre l'a. aggiunge che «Il dilagare dell'abusivismo, certamente non arginato dalla rigidità dei piani e dal rigore delle sanzioni, nonché la caduta generale di qualità e di funzionalità delle strutture urbane, vanamente fronteggiata dalla introduzione degli standards obbligatori, hanno determinato un graduale declino della iniziale esaltazione della pianificazione territoriale, alla quale era stato in un primo tempo attribuito il ruolo fondamentale di strumento per un democratico e razionale governo della città e del territorio. È stato così intrapreso un percorso esclusivo che ha avuto quale punto di partenza la constatazione del mancato assolvimento, da parte della pianificazione urbanistica, alla funzione di regolazione degli usi dei suoli e della mancanza di risposte soddisfacenti alla crescente domanda di tutela ambientale».

¹⁶ URBANI, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. edilizia*, 2013, 121. Per una chiara demarcazione tra gli istituti di perequazione e compensazione cfr. 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.fondazione-notariato.it*. Infatti, «Volendo distinguere tra perequazione e compensazione, può dirsi che: la cessione perequativa è alternativa all'espropriazione perché non prevede l'apposizione di un vincolo pre-espropriativo sulle aree destinate ai servizi pubblici ma prevede che tutti i proprietari, sia quelli che possono edificare sulle loro aree sia quelli i cui immobili dovranno realizzare la città pubblica, partecipino alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso l'equa e uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti del comune; la cessione compensativa invece si caratterizza per l'individuazione da parte del pianificatore di aree destinate alla costruzione della città pubblica rispetto alle quali l'amministrazione non può rinunciare a priori al vincolo ed alla facoltà imperativa e unilaterale dell'acquisizione coattiva delle aree. In queste aree il comune appone il vincolo espropriativo ed entro il termine di 5 anni deve far ricorso all'espropriazione con la possibilità di restituire il proprietario mediante l'attribuzione di crediti compensativi od aree in permuta in luogo dell'indennizzo pecuniario».

¹⁷ La dottrina ha affermato che in realtà si tratterebbe di un caso in cui due principi «in concreto finiscono per fondersi in un unico principio», così RENNA, *I principi in materia di tutela ambientale*, in *RQDA*, 2012, 62.

e trasformazione delle risorse territoriali e ambientali (Regione Toscana e Regione Umbria) e di pianificazione territoriale e urbanistica (Regione Veneto e Regione Campania), «come momenti distinti di un unico processo di governo del territorio¹⁸». Inoltre, di recente, la funzione di governo del territorio si è arricchita di un nuovo obiettivo, che affianca quelli tradizionali di pianificazione e controllo delle trasformazioni del suolo, atteso che essa deve sempre assicurare anche la tutela degli interessi ambientali, paesaggistici e culturali, nella prospettiva del conseguimento dello sviluppo sostenibile.

3. Il *quid consistam* dello sviluppo sostenibile in relazione alla perequazione urbanistica

Lo strumento urbanistico della perequazione può essere determinante per la costruzione di città sostenibili dal punto di vista ambientale.

Anzi, il rilievo della valorizzazione dello sviluppo sostenibile nella perequazione può forse essere inteso in una duplice accezione: come divieto di ledere il paesaggio e dunque, assicurando, ad esempio, la prevalenza dell'interesse paesaggistico sugli accordi di compensazione sia in un'accezione positiva, come opportunità per lo sviluppo in senso sostenibile delle città.

Quanto all'accezione di divieto, va ricordato che il paesaggio – così come l'ambiente – si conferma bene tutelato in via prioritaria dalla Corte costituzionale che, in relazione al tema della pianificazione, ha ribadito con sentenza 180 del 2008, la prevalenza delle disposizioni di tutela del paesaggio¹⁹ sulle disposizioni degli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalla normativa di settore. Così, nello

¹⁸ Cfr. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015 e VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'ambiente come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 393.

¹⁹ Cfr. la nota la teoria di PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, XXXI, 503 ss., secondo la quale «paesaggio, dunque, non significa solamente le «bellezze naturali» o anche quelle che ad opera dell'uomo sono inserite nel territorio, né la sola natura, ma la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo. Paesaggio, in un ambiente naturale modificato dall'uomo, è l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma soprattutto di forze dell'uomo». Sicché, in questa prospettiva, la presenza umana è imprescindibile, è un dato di fatto col quale misurarsi, posto anche che in Italia, tranne pochissime aree, non si può pensare ad un paesaggio che non sia antropizzato. Sul particolare legame che si instaura tra l'uomo e il paesaggio cfr. CAPUTI JAMBRENGHI, *Introduzione. La codificazione delle belle arti e del paesaggio*, in ANGIULI e CAPUTI JAMBRENGHI, a cura di, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 7 ss. Ed infatti «un paesaggio, che si tutela come un bene culturale, cioè senza compromessi e con un'intensità di protezione crescente a misura del valore che esso esprime, come testimonianza irripetibile e veicolo di cultura, rappresenta in realtà per ciascuna persona un legame. Si tratta dell'incontro più naturale dell'uomo (...) con l'intima consapevolezza (...) della sua civiltà, un evento del suo giorno, trascorso nella bellezza della natura che si rinnova nei suoi cicli, che lo circonda oggi ed oggi gli solleva la vita». Sul concetto di paesaggio cfr. almeno IMMORDINO e CAVALLARO, *Art. 131*, in SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, II ed., 2012, 984 ss.; MERUSI, *Articolo 9*, in BRANCA, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975, 442; SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967; SEVERINI, *I principi dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di dir. amm.*, 2004. Sulla estensione graduale della tutela del paesaggio cfr. ANGIULI, *Commento all'art. 146*, in ANGIULI e CAPUTI JAMBRENGHI, a cura di, *Commentario*, cit., spec. 387. La protezione del paesaggio ha registrato una evidente estensione dell'oggetto di tutela: «agli immobili ed aree qualificabili di rilevanza paesaggistica secondo le procedure di legge, a quelli oggetto di proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico da parte delle commissioni provinciali, ai beni vincolati *ex lege*, ai sensi dell'art. 142, si aggiungono, infatti, per la prima volta i beni sottoposti a tutela attraverso il piano paesaggistico». Sui profili evolutivi dell'estensione della tutela del paesaggio nell'ordinamento interno e sul rapporto con lo Stato nell'autonomia concettuale della nozione e sul diverso livello di protezione, cfr. ANGIULI, *Diritto e processo nella tutela del paesaggio. Percorsi di una integrazione tra ordinamenti*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 1009.

stesso senso vanno lette le sentenze del tar Lazio del 2010²⁰, che hanno ritenuto legittimo il maxivincolo paesaggistico sull'Agro romano, che è stato il primo vincolo di fonte ministeriale emanato successivamente all'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 42/2004.

La Soprintendenza ha agito – imponendo il vincolo – con il fine di assicurare la conservazione dei valori identitari di una vasta area di agro romano, altrimenti soggetta, con effetto immediato, a causa del metodo seguito per localizzare vasti interventi edificatori, ad una trasformazione urbanistico edilizia snaturante²¹.

Ciò che rileva e sembra degno di essere sottolineato – in relazione al rapporto tra tutela del paesaggio e nuova disciplina urbanistica – sono le motivazioni in ordine alle censure avverso l'irrilevanza, quando vi siano da tutelare i valori connessi al paesaggio e alla difesa dell'ambiente, degli accordi di compensazione urbanistica recepiti nel p.r.g., in forza dei quali sono stati previsti consistenti insediamenti residenziali, a risarcimento di rinunce dei diritti di trasformazione in altri quadranti territoriali e/o della cessione, a titolo gratuito, al Comune di vasti compendi di aree²².

Nello stesso senso, ossia quello di assicurare la prevalenza degli interessi ambientali e di un modello di sviluppo sostenibile del territorio, si può far cenno alla pronuncia del Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, relativa al p.r.g. di Cortina d'Ampezzo, dove si afferma che «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio. Che tenga conto, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione del futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima, con le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, con la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio».

In altre parole il Comune ha utilizzato lo strumento urbanistico, ignorando la vocazione edificatoria, al fine di definire il modello di sviluppo – in questo caso sostenibile – del proprio territorio, negandone un'ulteriore terziarizzazione o utilizzazione per seconde case, nella prospettiva ecologicamente orientata di frenare il consumo di suolo e mantenere un equilibrio tra vuoti e pieni, tra aree

²⁰ Cfr. l'interessante commento di AMOROSINO, *Il Tar Lazio legittima il maxivincolo paesaggistico sull'agro romano (nota alle sentenze n. 33362, 33363, 33364 e 33365/2010)*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 187. L'Agro romano è la parte esterna del territorio del Comune di Roma, non ancora aggredita dalla trasformazione urbana, con una fortissima valenza culturale, per la peculiarità del contesto storico e del paesaggio, teatro di molti eventi storici, sin dall'epoca preromana, e inoltre recante interesse archeologico, architettonico ed artistico. Il p.r.g. aveva previsto, infatti, in molti quadranti territoriali, numerosi insediamenti residenziali, in attuazione di accordi di perequazione, scelta che contrastava con le prescrizioni dei vecchi piani territoriali paesaggistici. Si era dunque creata una «interazione perversa» tra il nuovo p.r.g. di Roma e la pianificazione territoriale paesaggistica della regione Lazio: a quel punto la Soprintendenza aveva avviato autonomamente il procedimento per l'assoggettamento a vincolo di una vasta area dell'Agro romano.

²¹ Sentenza Tar Lazio, n. 33364/2010.

²² AMOROSINO, *Il Tar Lazio legittima il maxivincolo paesaggistico sull'agro romano*, cit.

urbanisticamente consolidate ed aree verdi, al fine ultimo di ristabilire un equilibrio ambientale di un comune che resta montano. Sicché, «la gestione in chiave urbanistica del territorio, proprio perché comprende tra i suoi fini anche la protezione dell'ambiente (...) può legittimamente indirizzarsi verso valutazioni discrezionali che privilegino la qualità della vita²³», poiché lo strumento urbanistico concorre alla realizzazione dei valori costituzionali, quali quelli espressi dagli artt. 9, comma 2, 32, 42, 44 e 47 della Costituzione.

Infatti, proprio nella prospettiva di considerare l'ambiente come opportunità, si deve accogliere la nuova concezione di ambiente che «perde i suoi vetusti caratteri antagonisti rispetto alle logiche dello sviluppo, per divenire, piuttosto, il volano con cui garantire i diritti delle generazioni future²⁴».

Si tratta di uno strumento che, se inteso nella sua accezione più moderna – il riferimento è al modello di perequazione urbanistica, attualmente oggetto di studio²⁵, denominato perequazione (anche se sembra una definizione audace) «ecologica»²⁶ – produrrà un sistema di premialità edilizia²⁷, strutturato sui principi dell'edilizia ecosostenibile definiti dagli standard di certificazione Leed²⁸ (*Leadership in Energy*

²³ Tar Lazio, sez. I, n. 937/1993 e Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734.

²⁴ Così RENNA, *I principi in materia di tutela ambientale*, cit.

²⁵ Si ravvisa infatti la necessità di sfruttare il territorio nel modo più sostenibile economicamente e ambientalmente, evitando soluzioni di sviluppo territoriale che, non considerando le reali esigenze dell'ecosistema, alla lunga finiscano per isolare le aree verdi, frammentandole al punto da comprometterne le funzioni. È il caso del comune di Padova, dove la difficoltà di reperire le aree necessarie a soddisfare il bisogno di servizi al cittadino in termini di aree pubbliche da destinare a verde, edilizia residenziale pubblica, o altri servizi come scuole, impianti sportivi, palestre, ecc., dovuta anche alla crescita del loro valore e quindi difficoltà di esproprio, ha portato il Comune a ricercare nuove modalità di acquisizione attraverso un contemperamento dell'interesse pubblico e dell'interesse del privato, riconoscendo a quest'ultimo una compensazione in termini di potenzialità edificatoria dei suoi terreni, a fronte della cessione di buona parte di essi per la formazione di aree a servizi ed edilizia residenziale pubblica.

²⁶ Quanto al concreto funzionamento della perequazione ecologica, in uno studio condotto presso l'Università di Padova, su www.unipd.it, si è fatto il caso di un proprietario che possiede due lotti, uno edificato di circa 800 mq e uno non edificato di circa 8600 mq, entrambi i lotti sono compresi nell'ambito di perequazione ecologica, quindi per poter sviluppare la cubatura che gli è riconosciuta da PRG, il proprietario dovrà accettare di partecipare alla perequazione e quindi cedere al pubblico parte dei suoi terreni, il proprietario sta valutando la ristrutturazione del proprio edificio sito sulla particella edificata di circa 800 mq, decide quindi di cedere al pubblico la particella non edificata di 8600 mq, quest'ultima sviluppa con l'indice di 0,15 indicato da PRG una cubatura di 1290 mc. Quest'ultima, essendo in ambito di perequazione ecologica, dovrà essere sviluppata con certificazione LEED BASE, il proprietario inoltre potrà avvalersi di una cubatura maggiore se certificherà il proprio intervento ristrutturativo sull'edificio in questione con uno *standard LEED* superiore (gli indici premiali da sommare all'indice 0,15 sono: base, argento, oro, platino, corrispondenti rispettivamente a 0,01; 0,02; 0,03; 0,04). Per l'Ambito Territoriale Ambientale, viene definito un ulteriore *standard* di certificazione che è stato chiamato G.E.O. (*Ground of Ecological Order*) (Terreno ad Ordine Ecologico).

²⁷ STELLA RICHTER, *Relazione generale al convegno Aidu 2010*, in *Riv. giur. edilizia*, 2012, 11. Cfr., inoltre sul tema, URBANI, *La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali*, in *Ed. e terr., Commenti e norme*, 2008, 30; Id., voce *Urbanistica*, in *Enc. giur.*, Agg., XVII, 2009; Id., *Concertazione e perequazione urbanistica*, in *Atti del Convegno di Lisbona sulla perequazione urbanistica 15-18 giugno 2008*, in www.pausania.it; Id., *Ancora sui principi perequativi e sulle modalità di attuazione dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 509 ss.; Id., *I problemi giuridici della perequazione urbanistica*, ivi, 2002, 587 ss.; Id., *Sistemi di pianificazione urbanistica perequativa e principio di legalità dell'azione amministrativa dopo le decisioni del Consiglio di Stato sul Prg di Roma*, in www.giustamm.it, 2 agosto 2010.

²⁸ Il *Leed* è un programma di certificazione che può essere applicato a qualsiasi tipo di edificio (sia commerciale che residenziale) e concerne tutto il ciclo di vita dell'edificio stesso, dalla progettazione alla costruzione. Questa certificazione promuove un approccio orientato alla sostenibilità, riconoscendo le prestazioni degli edifici in settori chiave, quali il risparmio energetico ed idrico, la riduzione delle emissioni di CO₂, il miglioramento della qualità ecologica degli interni, i materiali e le risorse impiegati, il progetto e la scelta del sito. Sviluppato dalla U.S. *Green Building Council*, il sistema si basa sull'attribuzione di crediti per ciascun requisito, la somma dei crediti costituisce il livello di certificazione. La certificazione costituisce una verifica di parte terza, indipendente, delle performance di un intero edificio (o parte di esso) e/o di aree urbane. La certificazione *Leed*, riconosciuta a livello internazionale, afferma che un edificio è rispettoso dell'ambiente e che costituisce un luogo salubre in cui vivere e lavorare. Il sistema di valutazione è organizzato in cinque categorie ambientali: sostenibilità del sito, gestione delle acque, energia e atmosfera, materiali e risorse, qualità ambientale interna, innovazione nella progettazione. Cfr. per comprendere il rilievo della certificazione *leed* va assumendo, Cons. Stato, sez. III, 2 aprile 2015, n. 1741: la «lettura sostanzialistica» può giustificare per alcune voci l'attribuzione di un punteggio inferiore, ma non la esclusione della aggiudicataria che «viene prevista dalla legge di gara solo in casi specifici

and Environmental Design). È chiaro che per conseguire una certificazione Leed bisogna partire dal progetto che deve prevedere tutta una serie di requisiti, di materiali e tecniche volte a ottenere questo riconoscimento che porta a un iniziale aumento dei costi per trovare professionisti idonei e materiali disponibili sul mercato, oltre a far fronte ai costi burocratici della certificazione.

La più significativa e recente applicazione del principio dello sviluppo sostenibile alla pianificazione urbanistica e alla perequazione riguarda ad esempio l'attuazione della legge Emilia Romagna n. 20 del 2000 e, in particolare, la nuova strumentazione urbanistica del Comune di Bologna. In essa i temi ambientali entrano in modo consistente e strutturante nel processo di pianificazione, come scelte ed indirizzi che il Piano Strutturale Comunale (Psc) individua e fa propri al pari dei contenuti tradizionali; sono tradotti in requisiti e prestazioni che il Regolamento urbanistico ed edilizio (Rue) definisce e assegna a ciascuno dei «materiali» che costituiscono l'ambiente costruito e determinano il livello di qualità urbana della Città. Il Psc di Bologna rappresenta quindi un momento importante di passaggio, dalla logica prefigurata e quantitativa della progettazione urbana tradizionale ad una dinamica fondata sul bilancio (ambientale, sociale, economico) dell'insediamento, attraverso la procedura di ValSAT. Si deve precisare che i nuovi strumenti urbanistici concepiti dalla Legge Regionale, il processo valutativo – attuato mediante la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale, ValSAT, ossia la V.a.s. definita dalle normative nazionali e comunitarie – è interno alla definizione del piano e non uno strumento esterno.

Tale bilancio continua a includere gli *standard* quantitativi, ma contiene soprattutto lo stato e le tendenze evolutive dei sistemi, le misure atte a mitigare, ridurre o compensare gli impatti ambientali generati dalle scelte operate dal Piano, le modalità di attuazione delle trasformazioni previste.

Per facilitare l'inserimento degli elementi necessari a garantire la sostenibilità ambientale nell'attuazione del piano, il Psc applica a tutti gli ambiti di trasformazione urbana la procedura perequativa nell'attribuzione dei diritti di trasformazione fondiaria (edificabilità), garantendo un equo trattamento dei proprietari delle aree interessate dal piano. Inoltre, grazie all'attribuzione di quote di edificabilità premiale legate alla realizzazione di edilizia residenziale sociale (Ers) e di interventi di elevata qualità ambientale ed energetica, edilizia e architettonica, regola lo sfruttamento della rendita fondiaria e orienta gli interventi alla realizzazione della cosiddetta «Città Pubblica» e ad un maggiore equilibrio ecologico nella scelta localizzativa di tutte le componenti che il Rue definisce materiali urbani ed edilizi della città.

Ciò sembra del tutto in linea con la legislazione europea più recente in materia di ambiente e paesaggio, dove si evince che il miglior utilizzo del territorio dipende dalla capacità degli operatori pubblici e privati di permettere la continua trasformazione delle aree urbane, garantendo la sostenibilità dei processi in evoluzione. La garanzia che la perequazione, sia estesa, sia settoriale, risulti essere ecologicamente sostenibile, viene offerta dallo strumento giuridico della V.a.s., previsto nel codice dell'ambiente. La V.a.s., che si basa sul principio dello sviluppo sostenibile e della prevenzione, ha per oggetto atti di pianificazione e offre un quadro di informazioni o supporto delle

(per mancanza relazione *Leed* e della *checklist Leed*) o per mancanza di elaborati obbligatori ai sensi dell'allegato C al regolamento provinciale.

strategie dell'atto pianificatorio. Nella V.a.s. viene valutata la volumetria complessiva insediabile nel territorio comunale di riferimento e, a differenza della valutazione di impatto ambientale, non si riferisce ai progetti delle singole opere, bensì agli strumenti di programmazione e di pianificazione nel loro complesso²⁹.

4. Lo sviluppo sostenibile delle città nel panorama del diritto internazionale

«*Our common future*», rapporto della Commissione *Brundtland* su ambiente e sviluppo, pubblicato nel 1987, prende le mosse dalla constatazione per la quale il pianeta deve affrontare una «sfida globale» a cui può rispondere solo mediante l'assunzione di un nuovo modello di sviluppo definito «sostenibile».

Sicché, per sviluppo sostenibile si intende quel modello di sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Più realisticamente, a mio sommo avviso, l'obiettivo cui si tende, in particolare, con l'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di «perfetto» equilibrio tra risorse naturali ed economia, è piuttosto quello di innescare un processo di cambiamento – o meglio un circolo virtuoso – tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali³⁰. Il concetto di sviluppo sostenibile, spesso erroneamente assimilato e ridotto a quello di tutela e salvaguardia ambientale, racchiude invece in sé tre dimensioni fondamentali intrinsecamente collegate: non solo l'evidente componente ambientale, ma anche una dimensione economica e una sociale. Proprio questa natura «tridimensionale» permette alla sostenibilità di risolvere le contrapposizioni tra fautori della salvaguardia ambientale e difensori dello sviluppo economico inteso come mera «crescita quantitativa». La sostenibilità rappresenta «un progetto politico economico-culturale di vasta portata in grado di portare a coerenza le esigenze ambientali con le esigenze dello sviluppo economico, in un'ottica di lungo periodo».

Lo sviluppo sostenibile rappresenta un tipico caso di «*soft law*», ovvero di un principio giuridico che nasce in dichiarazioni internazionali non produttive di precisi obblighi e diritti, tendendo, tuttavia, ad occupare spazi in precedenza lasciati alla discrezionalità degli Stati, per poi penetrare nelle recenti Carte costituzionali e nelle varie legislazioni nazionali³¹.

La Corte Costituzionale, con le sentenze n. 259 e n. 419 del 1996 ha fatto riferimento per la prima volta alla salvaguardia del diritto delle generazioni future

²⁹ Per una definizione di V.a.s. e di perequazione urbanistica cfr. Tar Toscana, sez. I, 28 dicembre 2016, n. 1873.

³⁰ Assicurare i bisogni essenziali significa realizzare una crescita economica per i Paesi più poveri, secondo modalità che rispettino l'ambiente, ma anche, per quanto riguarda i Paesi più ricchi, adottare stili di vita compatibili con le risorse energetiche del pianeta. Dopo la Conferenza di Stoccolma (1972) e la Conferenza di Rio de Janeiro (1992), i principi base della gestione ambientale sono stati gradualmente inseriti nelle Costituzioni nazionali non solo dei Paesi occidentali ma anche dei Paesi in via di sviluppo.

³¹ Cfr. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 209. Sullo sviluppo sostenibile v. almeno GARAGUSO e MARCHISIO (a cura di), *Rio 1992: vertice per la terra*, Milano, 1993, 65; MAROTTA, *Aspetti e tendenze dell'azione internazionale per la protezione dell'ambiente. Influenza sull'evoluzione del diritto ambientale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1992, 19; KISS, *Dix années après Stoccolm, une décennie de droit international de l'environnement*, in *Annuaire français de droit international*, 1982, 783; SALVA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 234; FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella «società del rischio»*, in *Dir. e soc.*, 2006, 525.

all'integrità del patrimonio ambientale – in relazione all'uso razionale delle risorse, introdotto dalla legge cd. Galli n. 36 del 1994, da parte delle attuali generazioni³² – anche se ben prima aveva riconosciuto il diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo.

Proprio le disuguaglianze relative alla distribuzione delle ricchezze nel mondo sono i fattori che contribuiscono al mancato raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità³³.

Il principio dello sviluppo sostenibile è stato – come è noto – recepito nel nostro ordinamento ad opera del d.lgs. 152/2006 e s.m.i., nelle norme di cui all'art. 3 *quater*, che sostanzialmente attuano gli approdi del diritto internazionale e della giurisprudenza in materia. Quanto alla applicabilità del principio dello sviluppo sostenibile alla materia urbanistica, sembra sia agevole poter individuare una risposta positiva, posto che «ogni attività umana giuridicamente rilevante» – ai sensi però del codice dell'ambiente e, come ha sottolineato la dottrina, i richiami alla disciplina urbanistica sono presenti sia in maniera diretta che indiretta³⁴ – deve conformarsi al principio in parola, «al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

In realtà, a questo proposito va almeno menzionata la dottrina che ha rimarcato la circostanza per cui la distinzione tra il termine bisogno (riferito alle generazioni presenti) e possibilità (riferito alle generazioni future) potrebbe indicare una maggior concretezza per i bisogni dell'*bic et nunc*, e una sorta di astrattezza per quelli delle prossime generazioni³⁵. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, si tratta solo di una traduzione infelice, mentre sarebbe più opportuno riferirsi alla fonte internazionale dove è il concetto di *needs* quello cui si fa riferimento in entrambi i casi (v. Rapporto *Brundtland*).

Quel che emerge, in particolare nel comma 3, e che ben può applicarsi al settore dell'urbanistica, è una nuova accezione del principio dello sviluppo sostenibile come valido strumento per individuare, di volta in volta, un rapporto equilibrato tra risorse da risparmiare e risorse da trasmettere, richiamando chiaramente il principio di solidarietà, di cui all'art. 2 della Costituzione. Il collegamento con il dovere di solidarietà implica una nuova concezione di ambiente, come dovere delle generazioni presenti, che «hanno maturato un certo senso di responsabilità verso le cose e le persone diverse da sé stessi perché ne hanno riscoperto i valori³⁶». L'art. 3 *quater* del codice individua quindi l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di osservare «prioritariamente gli interessi ambientali, a prescindere da puntuali previsioni legislative in tal senso³⁷». Il peso specifico degli interessi ambientali deve dunque

³² L'art. 1, comma 1, l. 36/1994, non si porrebbe in contrasto con la Costituzione (artt. 2, 3, 32), a detta della Suprema Corte, in quanto il regime di pubblicità delle acque sia superficiale che sotterranee sarebbe giustificato dalla limitatezza del bene in oggetto e dalla necessità, quindi, di un maggiore intervento pubblico a tutela di questo bene primario.

³³ LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 1997.

³⁴ FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in RENNA e SAITTA, a cura di, *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433.

³⁵ LUGARESI, *Commento all'art. 3 quater*, in LUGARESI e BERTAZZO, *Nuovo codice dell'ambiente con commento e giurisprudenza*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2009, 76.

³⁶ Cfr. per questa impostazione FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in DELL'ANNO e PICOZZA, diretto da, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, 559; RENNA, *I principi in materia di tutela ambientale*, in RQDA, 2012, 62.

³⁷ RENNA, *I principi in materia di tutela ambientale*, cit., spec. 74.

essere sempre maggiore rispetto agli altri interessi in comparazione, anche se non per questo essi debbano necessariamente prevalere³⁸.

Inoltre, per restare nel solco tracciato dal Rapporto *Brundtland*, tra le sfide collettive da affrontare con maggiore urgenza si annoveravano per l'appunto: popolazione e risorse umane, sicurezza alimentare, specie ed ecosistemi, energia, industria e *last but not least*, il problema urbano.

A séguito della Conferenza mondiale su Ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, prendevano avvio nel 1994 i processi relativi all'attuazione dello sviluppo sostenibile in ambito urbano, contenuti nel programma di Agenda XXI locale, e, in occasione della Conferenza Europea sulle Città sostenibili, i rappresentanti di 400 amministrazioni locali sottoscrivevano la «Carta di Aalborg» e aderivano alla Campagna Europea delle Città sostenibili. Tra le principali proposte formulate ad Aalborg per le città sostenibili: l'investimento per una maggiore dotazione di spazi verdi, per attività ricreative all'interno delle città, il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e/o delle modalità di trasporto urbano³⁹.

I 10 *Aalborg Commitments*, gli indicatori di sostenibilità che l'Europa ha adottato e codificato con azioni di livello locale per obiettivi concreti, rappresentano un compendio delle istanze provenienti dagli operatori sul campo ed una selezione delle priorità di intervento ma anche un vero spartiacque tra la fase programmatica e quella pragmatica e strategica. Se infatti il tema «urbano» si è imposto come prioritario nell'agenda delle politiche europee e nazionali, il modello urbano della futura città sostenibile risiede nel «ricostruito equilibrio con l'ambiente naturale e nel perseguimento di equità sociale ed economia solidale», ormai consapevoli che i cittadini sono parte attiva nei processi di gestione e tutela del proprio ambiente di vita⁴⁰.

In definitiva, lo sviluppo sostenibile con gli impegni di Aalborg sembra calarsi nella realtà e assumere la veste di un impegno concreto e, in questa prospettiva, la perequazione, proprio per essere un mezzo volto a garantire l'equità e per il coinvolgimento dei cittadini nelle politiche urbane sembra istituto del tutto funzionale al raggiungimento degli obiettivi di Aalborg.

³⁸ RENNA, *I principi in materia di tutela ambientale*, cit.

³⁹ Il riferimento più significativo va alla IV Conferenza europea delle città sostenibili che, nel 2004 ad Aalborg con i suoi «*Aalborg+10 Inspiring futures*», aprì ad una nuova visione di futuro che molte Città europee appartenenti a 46 Paesi diversi, in quell'occasione e anche successivamente condivisero, sottoscrivendo i 10 Impegni comuni per un futuro urbano sostenibile. Dopo di allora Sevilla 2007 fornì la necessaria accelerazione e nel maggio 2010 a Dunkerque, la VI Conferenza europea delle città sostenibili ha proseguito nel progetto di radicare il principio di sostenibilità nelle città, rafforzando i legami con i principi sottoscritti ad Aalborg.

⁴⁰ Si auspica pertanto un cambiamento capace di generare finalmente «città ospitali, prospere, creative e sostenibili, in grado di offrire una buona qualità della vita ai cittadini, consentendo loro di partecipare a tutti gli aspetti della vita urbana, che comporta il recupero della città luogo di incontri, modellata da chi ci vive, che consuma meno ma parla e cammina di più, come «utopia concreta» per invertire la tendenza al degrado sociale e ambientale. L'equilibrio tra ambiente urbano e ambiente naturale come principio costitutivo su cui fondare il modello di sviluppo sostenibile della città futura – come auspicato nella Carta di Megaride nel 1994 – diventa l'obiettivo di ogni programma di intervento, nel perseguimento di equità sociale ed economia solidale. Nella considerazione che «una procedura di gestione che si fondi sulla sostenibilità consente di prendere decisioni non solo sulla base degli interessi degli attuali fruitori, ma anche delle generazioni future» (Carta di Aalborg) secondo scenari di sviluppo realizzabili nel lungo periodo. In definitiva, come affermato nella Carta di Aalborg (punto I.3 Strategie locali per un modello urbano sostenibile): «Le città sono convinte di rappresentare la più ampia unità in grado di affrontare inizialmente i molti squilibri urbani, da quelli architettonici a quelli sociali, economici, politici, ambientali e delle risorse naturali che oggi affliggono il mondo e, al tempo stesso, la scala più piccola alla quale i problemi possono essere risolti positivamente in maniera integrata, olistica e sostenibile. Ogni città ha la sua specificità e pertanto occorre che ciascuna trovi la propria via alla sostenibilità. Il loro compito è quello di integrare i principi della sostenibilità nelle rispettive politiche e partire dalle risorse delle diverse città per costruire appropriate strategie locali».

5. Le leggi regionali sulla perequazione e l'introduzione del criterio della sostenibilità ambientale

Le regioni negli ultimi anni hanno introdotto, nelle loro leggi di riforma del governo del territorio, tutte – tranne qualche eccezione – sostanzialmente emanate nel nuovo millennio, nuovi istituti di gestione del piano urbanistico quali perequazione, compensazione e premialità. Tali istituti perseguono l'indifferenza delle situazioni proprietarie di fronte alle scelte urbanistiche attraverso la perequazione in termini di diritti e obblighi; rappresentano un'alternativa alla corresponsione dell'indennità di esproprio mediante il riconoscimento di misure compensative quali attribuzione di previsioni edificatorie o aree pubbliche in permuta; introducono forme di premialità per agevolare in particolare la riqualificazione urbana.

Un fattore comune, posto dunque alla base delle leggi regionali di ultima generazione, sembra essere l'attuazione delle norme disciplinanti il territorio alla luce del principio dello sviluppo sostenibile, che assume la veste al contempo di guida preziosa e *ratio* giustificatrice e legittimante degli interventi sul territorio, come dei divieti e limitazioni in virtù dell'attenzione verso le generazioni future. Quanto alla perequazione, in assenza di una legge statale, le leggi regionali sembrano aver fatto una fuga in avanti e aver disciplinato – in modo assai vario – l'istituto in parola⁴¹.

Sono state dunque emanate le leggi regionali del Lazio (l. 38/1999), della Puglia (l. 20/2001) e della Calabria (l. 19/2002), che si limitano a prevedere solamente una perequazione di comparto, seppur variamente esteso. Maggiori ambizioni si manifestano nella l.r. della Basilicata 23/1999⁴², che però non affronta alcun vero problema, che però si limita ad affermazioni generiche.

Quanto alle leggi urbanistiche regionali e alle disposizioni concernenti la tutela dell'ambiente, in generale, ma più in particolare alla perequazione come funzionale ad una maggiore sostenibilità urbana, si può citare, ad esempio, la legge urbanistica della Regione Veneto n. 11/2004, che propone la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole inteso come utilizzo di nuove risorse territoriali e riqualificazione del tessuto insediativo esistente al fine di migliorare la qualità della vita per le generazioni future. Ai sensi dell'art. 35 della legge regionale si afferma che «la perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali». I contenuti e le finalità⁴³ stabiliscono criteri, indirizzi, metodi riguardo la tutela delle

⁴¹ Pur ravvisandosi l'utilità di una legge statale volta ad armonizzare le differenti leggi regionali in materia di perequazione, da ultimo cfr. Corte cost. 17 luglio 2017, n. 209, dove si afferma che la copertura legislativa delle prescrizioni urbanistiche deve essere rinvenuta non tanto in particolari disposizioni di legge, ma nei principi radicati nel nostro ordinamento in relazione al potere pianificatorio e di governo del territorio.

⁴² Ove si prevede che «la perequazione urbanistica persegue l'equità distributiva dei valori immobiliari prodotti dalle pianificazioni e la ripartizione equa tra proprietà private dei gravami derivanti dalla realizzazione della parte pubblica della città» ovvero quale «la pratica della perequazione urbanistica si basa su un accordo di tipo convenzionale che prevede la compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti e ceduti» o infine quale «l'accordo fra e con i privati può essere determinato come esito di asta pubblica fra operatori, basata su condizioni di sostanziale equilibrio fra la domanda e l'offerta di suolo oggetto di trasferimento di diritti edificatori».

⁴³ Queste finalità si perseguono mediante la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con garanzia di trasparenza e partecipazione dei cittadini, attraverso la ripartizione in piano strutturale (Piano di Assetto del Territorio) e piano operativo (Piano degli Interventi), definendo le regole per l'uso del suolo secondo criteri di tipo ambientale di prevenzione e riduzione od eliminazione dei rischi, così come di riqualificazione ambientale, nella logica di riutilizzo e risanamento delle aree già compromesse, piuttosto che concentrare l'attenzione unicamente sulle nuove aree da edificare.

identità storico culturali e della qualità degli insediamenti, la tutela del paesaggio, la messa in sicurezza degli abitati e del territorio, il coordinamento delle dinamiche del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico in accordo con le politiche di sviluppo proposte dalle Direttive europee.

La legge veneta mantiene la perequazione nel limitato ambito tradizionale degli «interventi di trasformazione da realizzare unitariamente», ma introduce anche la categoria dei «crediti edilizi⁴⁴», dei quali è prevista l'annotazione in un apposito registro. Tale novità è finalizzata per un verso a premiare coloro che attuino «la demolizione di opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale» e per altro verso a consentire «compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria⁴⁵».

La l.r. 14/2017 ha successivamente modificato la l.r. del 2004, prevedendo Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della l.r. 11/2004 «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio».

La legge della Regione Lombardia, n. 12/2005, si ispira al principio dello sviluppo sostenibile e dispone, all'art. 2, comma 3, che i piani si uniformano al criterio della sostenibilità, intesa come «la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni». La norma sembra dunque voler arginare l'incremento di uso di nuovo suolo e lo sfruttamento edilizio del territorio, anzi, «essa dice proprio l'opposto, e cioè che occorre evitare nuovo sfruttamento qualora questo sia pregiudizievole per i diritti delle future generazioni⁴⁶». Successivamente la l. 12/2005 è stata parzialmente modificata dalla legge della Regione Lombardia 31/2014, recante «Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato» che – stabilendo norme di dettaglio in materia di governo del territorio – ha contribuito a rafforzare ulteriormente le disposizioni più marcatamente ambientaliste. Essa, ai sensi dell'art. 1, comma 1, detta

Il PAT, redatto sulla base di previsioni decennali, individua al proprio interno gli Ambiti Territoriali Omogenei (ATO), per caratteristiche geomorfologiche, ambientali, paesaggistiche, storico-culturali o insediative. Definisce inoltre ambiti di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in funzione del livello di integrità e rilevanza dei valori paesistici, al fine di permettere una lettura integrata delle componenti strutturali del territorio e dei valori del paesaggio.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 25 l.r. 14/2017 il comma 4 dell'art. 36, l.r. 11/2004, è sostituito dal seguente: «4. Per credito edilizio si intende una capacità edificatoria riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di cui al comma 3 ovvero a seguito delle compensazioni di cui all'articolo 37. I crediti edilizi sono annotati nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECREDD) di cui all'art. 17, comma 5, lett. e), e sono liberamente commerciabili. Il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, mediante l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati, ovvero di previsioni edificatorie localizzate, in funzione degli obiettivi di cui al comma 1, ovvero delle compensazioni di cui all'art. 37, nel rispetto dei parametri e dei limiti di cui all'art. 13, comma 1, lett. k)».

⁴⁵ Va comunque precisato che la dottrina (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*, cit.) si è pronunciata sulla distinzione tra perequazione rispetto alle misure cd. incentivanti, ossia dalla premialità edilizia. Secondo l'a., «La premialità edilizia consiste nell'attribuzione da parte dell'Amministrazione comunale di diritti edificatori in aggiunta a quelli riconosciuti in via ordinaria dal Piano a favore di taluni soggetti ritenuti meritevoli in quanto hanno posto in essere condotte che hanno favorito il raggiungimento di interessi pubblici. Gli interventi di riqualificazione urbana diretti a realizzare attrezzature e servizi in aggiunta a quanto necessario per soddisfare gli *standard* o migliorare la qualità ambientale determinano quindi un premio riconosciuto dalla pubblica amministrazione e consistente nell'attribuzione di un bonus di diritti edificatori in aggiunta a quelli già spettanti all'area». Cfr., inoltre, la sentenza n. 4545/2010 del Consiglio di Stato, Sez. IV, ha rinvenuto la copertura normativa della perequazione e della compensazione nel combinato disposto degli artt.1, comma 1 *bis*, e 11, l. 241/1990 sul procedimento amministrativo. Volendo ulteriormente differenziare, può dirsi che diverse sono le ragioni che sottendono le distinte misure urbanistiche in esame: redistributive nella perequazione, indennitarie nella compensazione, incentivanti nella premialità.

⁴⁶ Tar Milano, II, 23 settembre 2016, n. 1696.

infatti «disposizioni affinché gli strumenti di governo del territorio, nel rispetto dei criteri di sostenibilità e di minimizzazione del consumo di suolo, orientino gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse ai sensi dell'art. 1, l. 11/2005 (Legge per il governo del territorio), sottoutilizzate da riqualificare o rigenerare, anche al fine di promuovere e non compromettere l'ambiente, il paesaggio, nonché l'attività agricola».

Dunque sviluppo sostenibile non viene inteso in un'accezione positiva che esorti alla realizzazione di opere, al contrario, esso va inteso talvolta in senso negativo, come divieto per un ulteriore sfruttamento edilizio, volto alla preservazione di ambiente e paesaggio.

La legge della Regione Lazio, n. 38/1999, recante «Norme sul governo del territorio», all'art. 2, tra le finalità delle attività di governo del territorio prevede la «realizzazione della tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio stesso, nonché al miglioramento qualitativo del sistema insediativo ed all'eliminazione di squilibri sociali, territoriali e di settore, in modo da garantire uno sviluppo sostenibile della Regione».

La legge del Friuli Venezia Giulia, n. 22 del 2009 prevede un piano di governo del territorio, che attua la riforma della pianificazione territoriale ed inoltre presenta una novità relativa ad una carta dei valori, documento che contiene i valori fondamentali ed identitari della regione da tutelare e sviluppare.

La recente legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 recante «Norme per il governo del territorio» approvata dal Consiglio regionale dopo nove anni dall'entrata in vigore della l.r. 1/2005, si pone come obiettivi prioritari la valorizzazione del patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastando il consumo di suolo e promuovendo il ruolo multifunzionale del territorio rurale⁴⁷, e mirando infine allo sviluppo e alla partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani⁴⁸.

Il nuovo progetto di legge della Regione Emilia Romagna, invece, si propone l'ambizioso traguardo di fermare l'espansione delle città in nome della rigenerazione urbana e della riqualificazione degli edifici, associato all'adeguamento sismico degli immobili, al sostegno alle imprese – anche attraverso la semplificazione delle procedure, in caso di investimenti tesi alla crescita e allo sviluppo – e alla tutela del territorio agricolo.

L'intento è anticipare l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero fissato per il 2050 dal settimo Programma di azione ambientale dell'Unione europea. Si prevede che il nuovo consumo di suolo dovrà essere contenuto entro il 3% del territorio urbanizzato (e non più pari all'11%, come previsto dagli attuali strumenti urbanistici)

⁴⁷ La legge riconosce l'attività agricola come attività economico-produttiva, nel rispetto della valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio cui la stessa attività agricola può contribuire attraverso il suo ruolo multifunzionale, segnando con ciò una importante svolta culturale. Tale riconoscimento porta a individuare innanzitutto il principio di limitare il più possibile la frammentazione del territorio agricolo a opera di interventi non agricoli.

⁴⁸ Le norme di cui all'art. 100 trattano nello specifico l'istituto della perequazione urbanistica: «1. La perequazione urbanistica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi di interesse generale definiti dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica mediante l'equa distribuzione delle facoltà edificatorie e degli oneri tra le diverse proprietà immobiliari ricomprese in ambiti, anche discontinui purché all'interno della stessa UTOE, oggetto di trasformazione degli assetti insediativi ed infrastrutturali del territorio, diretta al superamento della diversità di condizione giuridico-economica che si determina tra le proprietà immobiliari per effetto delle previsioni della pianificazione urbanistica. Gli ambiti interessati dalla perequazione urbanistica possono essere anche relativi ad UTOE diverse, a condizione che le previsioni oggetto di perequazione siano contestuali e risultino reciprocamente vincolate».

e sarà consentito solo per i progetti capaci di sostenere lo sviluppo e l'attrattività del territorio.

La Regione Umbria⁴⁹, invece, sembra tra le poche ad aver espressamente dedicato attenzione agli istituti «nuovi» della perequazione, premialità e compensazione – inserendoli nel titolo della l. 12/2013, al fine offrire uno strumento ulteriore, che non sostituisce le modalità tradizionali di attuazione dei piani urbanistici, a disposizione dei Comuni, per attuare un'urbanistica che non può più identificarsi *tout court* con quella dell'espansione, ma della trasformazione del territorio esistente. La legge è poi stata inglobata nella l. 1/2015 sul governo del territorio.

La legge Regione Piemonte n. 3/2013 riconosce alla perequazione urbanistica il perseguimento delle seguenti finalità: a) evitare le disparità di trattamento tra proprietà immobiliari; b) ricercare l'indifferenza della proprietà nei confronti delle scelte del piano; c) perseguire la certezza nella realizzazione delle urbanizzazioni, dei servizi pubblici e sociali, della viabilità, del verde e dell'edilizia sociale, economica e popolare; d) promuovere il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica, anche attraverso forme di compensazione.

La legge regione Puglia n. 20/2001, recante «Norme generali di governo e uso del territorio», riporta la perequazione tra i principi cui si ispira e all'art. 14 dispone che «Al fine di distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il PUG può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un PUE».

La legge regionale delle Marche n. 22/2011⁵⁰ stabilisce, *ex artt.* 6 e 7, che – al fine di conseguire l'equo trattamento dei proprietari dei suoli interessati dalle trasformazioni urbanistiche ed edilizie e la complessiva riqualificazione urbana del territorio comunale – le previsioni della pianificazione sono attuate applicando criteri di perequazione e compensazione. Inoltre, la perequazione urbanistica persegue anche l'obiettivo di garantire una disponibilità di suoli per i Comuni, da destinare a verde, attrezzature pubbliche o altre funzioni di pubblica utilità.

6. Rilievi conclusivi

L'istituto della perequazione sembra palesarsi come un principio dal contenuto etico, un'aspirazione all'equità tra cittadini – prettamente infragenerazionale – cui tende la nuova concezione di urbanistica, piuttosto che come un istituto giuridico tradizionalmente inteso.

Parimenti il principio dello sviluppo sostenibile, lungi dal prevedere un equilibrio perfetto tra ambiente e sviluppo, sembra fondamentale per assicurare alle future generazioni il godimento delle risorse naturali del pianeta, in una prospettiva di equità intergenerazionale - che però non trascura i bisogni delle generazioni presenti, ma pone loro un limite allo sfruttamento delle risorse naturali - e può rivelarsi

⁴⁹ Norme su perequazione, premialità e compensazione in materia di governo del territorio e modificazioni di leggi regionali.

⁵⁰ L.r. 22/2011, Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico e modifiche alle Leggi regionali 5 agosto 1992, n. 34 «Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio» e 8 ottobre 2009, n. 22 «Interventi della regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile».

determinante per innescare il cambiamento, la trasformazione di politiche rivelatisi sinora fallimentari per le nostre città.

Può dirsi senz'altro positivo aver introdotto un istituto/principio volto ad azzerare il possibile disequilibrio di potere tra soggetto pubblico e soggetto privato, tramite l'equa ripartizione di uguali vantaggi per tutti, a prescindere dalla forza economica del singolo soggetto. Tuttavia, perché si consegua realmente e pienamente l'equità, infragenerazionale e intergenerazionale, occorre prevedere come obiettivo prioritario delle tecniche perequative lo sviluppo sostenibile del territorio.

Invece, nonostante il consenso generalmente constatabile per gli istituti e principi ambientali del diritto europeo, sono riscontrabili tuttora nella materia urbanistica in realtà alcuni interventi normativi organizzati secondo prospettive dialetticamente opposte poiché mirano, da un lato – come nel caso della l. 10/2013, «Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani» – a marcarne la rilevanza ai fini della qualità di vita urbana e, dall'altro – come con l'introduzione dell'art. 2 *bis* «Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati» nel d.P.R. 380/2001 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» – a renderne al contrario più flessibile e meno stringente il contenuto.

Il concetto di sviluppo sostenibile, spesso erroneamente assimilato e ridotto a quello di tutela e salvaguardia ambientale, racchiude invece in sé tre dimensioni fondamentali intrinsecamente collegate: non solo l'evidente componente ambientale, ma anche una dimensione economica e una sociale. Proprio questa natura tridimensionale permette alla sostenibilità di risolvere le contrapposizioni tra fautori della salvaguardia ambientale e difensori dello sviluppo economico inteso come mera crescita quantitativa.

La sostenibilità rappresenta un progetto politico economico-culturale di vasta portata in grado di portare a coerenza le esigenze ambientali con le esigenze dello sviluppo economico, in un'ottica di lungo periodo.

Sicché l'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile nell'ambito delle politiche urbanistiche – e nella fattispecie nella perequazione – può rivelarsi determinante per innescare finalmente il rinnovamento delle politiche urbanistiche tradizionali. In altre parole, se la perequazione non tiene cioè in debito conto ciò che può essere l'effetto delle politiche urbanistiche sulle future generazioni non potrà mai parlarsi di sviluppo sostenibile del territorio.