

PREFAZIONE ALLA NONA EDIZIONE

Scrivere un manuale di diritto urbanistico non è un'impresa facile: destinatari di esso, e quindi in concreto suoi principali utenti, sono categorie di persone spesso non vicine al mondo giuridico: architetti, ingegneri, amministratori pubblici e privati, funzionari amministrativi. Gli autori hanno pensato di affrontare questa difficoltà premettendo, alle trattazioni giuridiche, delle parti didascaliche; in esse si trovano ampie notizie storiche e brevissime trattazioni di nozioni giuridiche di base. Avendo consigliato la lettura dell'opera, appunto, a persone appartenenti alle sopradette categorie, ho potuto constatare che tutti avevano ben capito; per cui si può dire che il risultato del criterio applicato è ottimo, e di ciò va dato atto agli autori.

Peraltro è subito da aggiungere che anche per il profilo più propriamente giuridico l'opera è eccellente. Vi è una prima sezione, in cui si espongono i principi e si tratta dei soggetti, degli oggetti (p.es. la proprietà), e delle funzioni in generale. Una seconda sezione dedicata all'amministrare per accordi. La seconda parte è quella in cui vengono affrontate le problematiche più impegnate della materia, suddivisa per "funzioni" (salvaguardia, disciplina sostanziale – quindi tutte le possibili pianificazioni –, di controllo, sanzionatoria); la terza tratta specificamente delle convenzioni urbanistiche. Quindi si ha una solida e ben delineata impostazione generale, teoricamente pregevole.

A parte la bontà dell'architettura generale dell'impostazione, le trattazioni delle diverse partizioni sono di assai buona confezione, per gli aspetti attinenti al discorso più propriamente giuridico. Molto chiaro, e sempre pieno di osservazioni interessanti e nuove. Accanto ai contenuti attinenti alla materia tradizionalmente urbanistica, vengono trattati argomenti come le zone sismiche, il paesaggio, la protezione naturalistica e forestale, l'ambiente. Si ha così una completezza di raccordi, che è nuova.

Sono da rilevare talune concezioni nuove, di grande interesse: citiamo, tra le tante, la non gerarchia tra piani, la disamina delle potestà conformativa,

la “corporativizzazione” degli interessi urbanistici e territoriali, le invarianti urbanistiche, e tante altre.

Un’opera, quindi, degna di rispetto e di lode sotto ogni profilo.

MASSIMO SEVERO GIANNINI *

Da queste benevole considerazioni, di un grande maestro del diritto amministrativo, è partita l’esperienza di scrivere un Manuale del diritto urbanistico – giunto alla nona edizione – non solo pensato per i corsi universitari ma anche valido supporto per le professioni giuridiche e tecniche che si misurano da tempo con il tema del *governo del territorio*. Un’opera che ormai da oltre trent’anni tenta di guidare i suoi lettori in un settore vitale per la società e l’economia, in cui un insieme di norme e pratiche – che dai principi costituzionali giungono a minuziose regole tecniche elaborate dagli uffici di un grande comune metropolitano o di un minuscolo comune montano – formano un “sistema” in continuo movimento.

Diverse sono le ragioni che ci indussero ad affiancare a tanti autorevoli manuali questo Diritto urbanistico.

La prima riguarda l’insegnamento della materia, previsto sia nei corsi giuridici e politico-economici sia in quelli a carattere tecnico (Architettura, Ingegneria).

Anche se gli obiettivi di formazione culturale dei corsi di laurea sono diversi, il metodo d’insegnamento del diritto urbanistico non può essere differenziato in rapporto agli utenti, poiché il contenuto è lo stesso. I presupposti giuridici dell’agire della pubblica amministrazione e dei diritti o dei limiti che incontra la proprietà privata nel libero gioco della contrapposizione degli interessi, presenti in ogni atto di pianificazione del territorio, informano le *regole del diritto urbanistico*. La conoscenza di tali presupposti è essenziale che ci si ponga dal punto di vista sia dell’urbanista sia del giurista.

Questa constatazione motiva la scelta di mettere in condizione anche gli studenti che studiano materie tecnico-scientifiche di impadronirsi delle regole giuridiche che sovrintendono alla materia. Questa attiene alla disciplina dell’assetto dei suoli, non solo sotto il profilo della loro trasformabilità, ma anche riguardo alla tutela di beni immobili attenenti al paesaggio, al

* Recensione a Paolo Urbani, Stefano Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 1994 (pp. XVIII, 274) in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*.

patrimonio storico artistico, all'ambiente naturale e alla tutela delle acque. La regolazione degli usi di questi beni comporta la presenza di numerosi attori pubblici – autorità paesaggistiche, autorità di bacino, autorità dei parchi, Regioni – oltre al comune, cui compete in primo luogo la disciplina dell'assetto dei suoli. La funzione prioritaria dei primi è, invece, quella di salvaguardia di tali beni da trasformazioni incompatibili con la tutela.

Cosicché mentre lo studente di diritto, nel cimentarsi nello studio del diritto urbanistico, non ha difficoltà nel muoversi tra le regole giuridiche del diritto civile e amministrativo, emerge sempre più nelle facoltà tecniche l'esigenza di fornire ai futuri architetti e urbanisti un manuale d'uso dell'azione amministrativa che permetta loro di transitare consapevolmente dal “progetto” al “provvedimento”. Ecco perché si è ritenuto necessario prevedere nel testo una parte generale sui principi del diritto amministrativo, di cui il diritto urbanistico costituisce un diritto speciale.

Venendo ai contenuti, rispetto agli altri manuali, vi sono tre sostanziali differenze.

La prima è che, come notava Giannini, la materia è presentata per funzioni, che si ordinano attorno alla funzione principale, quella precettiva, e non secondo una pedissequa descrizione dei vari istituti come previsti nella legislazione.

La seconda concerne la scelta di considerare il diritto urbanistico come connotato da un insieme di strumenti di regolazione e controllo non limitati allo sviluppo e incremento delle città, ma comprendenti una pluralità di interessi pubblici a dimensione territoriale, con la conseguenza di una continua interazione tra poteri pubblici operanti in una dimensione multilivello.

Un terzo elemento è l'attenzione, sin dalla prima edizione, dedicata all'*amministrare per accordi* come modalità distinta dall'*amministrare per provvedimenti*. Nel diritto urbanistico all'agire autoritativo della pubblica amministrazione per provvedimenti (il piano, il permesso di costruire, le sanzioni amministrative) da molto tempo – ancor prima della “codificazione” degli accordi a oggetto pubblico a opera della L. 241/1990 – si è affiancato un agire per accordi. Oggi, la legislazione e la prassi utilizzano diffusamente sia strumenti di collaborazione tra le amministrazioni, spesso in funzione di semplificazione (accordi di programma, conferenze dei servizi), sia accordi tra pubblica amministrazione e privati ai fini della negoziazione delle scelte concrete di pianificazione del territorio.

Più in generale – non solo attraverso la tendenza verso la negoziazione sull'uso dei suoli – negli anni la materia del governo del territorio – secondo la formula introdotta dalla L. Cost. 3/2001 nell'art. 117 Cost. – è stata interessata da una progressiva trasformazione dei suoi principi e regole,

rispondente all'intento di rendere più flessibile il potere di conformazione del territorio.

Non è agevole misurare, trovandosi nel mezzo di questi eventi, la distanza tra le previsioni di legge, i contenuti dei provvedimenti a livello locale, i principi elaborati dalla giurisprudenza e l'effettiva realizzazione degli obiettivi che si vorrebbero perseguire, siano questi una migliore organizzazione dello spazio di vita delle persone o lo sviluppo economico.

Possiamo, però, provare a elencare i principali temi in cui si manifesta questa dinamica, secondo pulsioni e direzioni di marcia spesso in conflitto:

a) La profonda modifica delle tecniche di conformazione della proprietà, con l'erompere della perequazione urbanistica, cui sono dedicate diverse pagine di questo manuale, con l'obiettivo di "sterilizzare" la rendita di posizione a favore di una maggiore giustizia redistributiva delle capacità edificatorie dei suoli strettamente legata alla dotazione effettiva degli standards urbanistici e dei relativi servizi: di qui il graduale superamento della tecnica dello *zoning*, non più in grado di governare il dinamismo sociale ed economico.

b) Collegata a questo, l'emergere della questione della circolazione dei cosiddetti diritti edificatori, funzionale all'acquisizione di aree e volumetrie pubbliche, da un lato, e alla garanzia della proprietà fondiaria, dall'altro.

c) Il consolidamento della scissione del PRG in una parte *strutturale* e una *operativa*, realizzata in molti comuni in base alle disposizioni della prevalente legislazione regionale (Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Puglia, Sicilia, etc.), che ha favorito la trasformazione del piano regolatore generale in uno strumento più adatto ad accogliere modi negoziati di attuazione delle previsioni urbanistiche, onde meglio rispondere alle esigenze del mercato.

d) Collegato a questo, il già menzionato diffondersi degli strumenti privatistici e consensuali, in virtù del combinato disposto degli artt. 1, comma 1-*bis* e 11 della L. 241/1990.

e) Il riemergere, al tempo stesso, della "funzione sociale" della proprietà, grazie ad alcune pronunce del giudice amministrativo, che attribuiscono alla potestà di pianificazione urbanistica non più il solo fine dell'ordinato assetto del territorio in senso edilizio, ma il più ampio obiettivo di incidere sul complessivo assetto socioeconomico delle collettività che sul territorio vivono e lavorano.

f) L'affermazione della riduzione del consumo di suolo come nuovo meta-obiettivo del governo del territorio, pur in assenza di una cornice legislativa nazionale.

g) Collegata a questo, la conquistata centralità della rigenerazione urbana, attraverso la demolizione/ricostruzione di intere porzioni della città costruita. Se, da una parte, rigenerare il tessuto urbano è il modo migliore per conciliare le esigenze del mercato edilizio e quelle della tutela del territorio (già sin troppo “consumato”), da un’altra parte, la spinta alla rigenerazione sta assumendo dimensioni e modalità allarmanti per gli effetti che comporta sulla vivibilità delle città. L’idea che “rigenerazione” significhi poter demolire più o meno tutto ciò che formalmente non abbia caratteri di bene storico-culturale per costruire al suo posto edifici due, tre, quattro, etc. volte più grandi in assenza di atti di pianificazione rischia di trasformare le città in luoghi impersonali e privi di verde e servizi. Questo, proprio mentre anche le città vengono concepite, in sede di legislazione europea, come “ecosistemi urbani” da ripristinare (art. 8 del Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura).

Come è normale che sia, e come è sempre stato, l’urbanistica e la sua disciplina giuridica subiscono una pressione continua da parte dell’economia e della società, che ne determina una sorta di effervescenza permanente. A questa contribuiscono la legislazione regionale, le prassi innovative delle amministrazioni locali, la “creatività” delle imprese e dei loro uffici legali, e il reagire di tutto ciò con l’opera spesso creativa della giurisprudenza. A questo riguardo, l’assenza di una legge nazionale sui principi fondamentali, dinanzi alla ormai conclamata obsolescenza della L. 1150/1942, costituisce una delle cause efficienti del continuo sommovimento del sistema.

Eppure, proprio ancora da quella legge prerепubblicana, come modificata nel corso degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, e “ricostruita” da una alluviale giurisprudenza costituzionale e amministrativa, continuiamo a ricavare i principi primi della materia, che limitano i legislatori regionali, attorno ai quali è organizzata l’esposizione della materia nel libro: il piano, la disciplina sostanziale del potere di pianificazione (i livelli essenziali relativi allo spazio pubblico: standard), le misure di salvaguardia, il controllo dell’attività edilizia e le sanzioni.

GLI AUTORI

Roma giugno 2025