

**L'URBANISTICA ITALIANA TRA RIFORMA E
CONTRORIFORMA
EL URBANISMO ITALIANO ENTRE REFORMA Y
CONTRA-REFORMA
ITALIAN URBANISM BETWEEN REFORM AND
COUNTER-REFORM**

Federico OLIVA*

RIASSUNTO

In Italia la riforma urbanistica è attesa dal 1963, quando fu presentata una legge di riforma della legge urbanistica del 1942 che avrebbe cambiato la qualità delle successive trasformazioni territoriali, ma che il Parlamento non approvò perché riduceva radicalmente il peso della rendita fondiaria nell'economia. Da allora sono stati approvati vari provvedimenti, anche positivi, ma non una nuova legge organica, anche per la contrapposizione che si è creata nel mondo dell'urbanistica tra riformisti, sostenitori di un nuovo modello di piano strutturale-strategico, capace di adattarsi alle nuove realtà territoriali in divenire e conservatori, contrari a superare il modello regolativo della legge del 1942. Mentre dal 2003 è cambiato completamente il quadro istituzionale, con il passaggio alle Regioni delle competenze legislative in materia urbanistica e la formazione di una sorta di "federalismo urbanistico", con molti elementi di confusione. Oggi è in discussione una nuova legge nazionale nell'ambito della revisione costituzionale delle competenze Stato-Regioni, che riprende alcuni dei principi fondamentali della riforma urbanistica e molte soluzioni già sperimentate dalle leggi delle varie Regioni. Essendo d'iniziativa governativa questa legge ha qualche probabilità di essere approvata, concludendo così il lungo percorso della riforma urbanistica italiana.

Parole chiave: rendita, riforma urbanistica, nuova forma del piano.

RESUMEN

La reforma urbanística se lleva esperando en Italia desde 1963, cuando se presentó una ley de reforma de la ley urbanística de 1942 que habría cambiado la calidad de las transformaciones territoriales sucesivas, pero que el Parlamento no aprobó porque reducía de forma radical la importancia de la renta inmobiliaria en la economía. Hasta ahora se han aprobado varias medidas, incluso positivas, pero no una ley orgánica nueva; ni siquiera para la contraposición que se ha creado en el mundo del urbanismo entre los reformistas, que abogan por un nuevo modelo de plan estructural-estratégico, capaz de adaptarse a las realidades territoriales nuevas en desarrollo y conservadores, que se oponen a superar el modelo

* Federico Oliva (federico.oliva@polimi.it) es arquitecto y Professore Ordinario di Urbanistica, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Facoltà di Architettura, Politecnico di Milano, Milán, Italia.

regulador de la ley de 1942. En cambio, desde 2003 el marco institucional ha cambiado por completo con el traslado de las competencias legislativas en el campo del urbanismo a las regiones y la formación de una especie de “federalismo urbanístico”, con muchos elementos que inducen a confusión. Hoy en día se encuentra en discusión una nueva ley nacional en el ámbito de la revisión constitucional de las competencias del Estado-Regiones, que recupera algunos de los principios fundamentales de la reforma urbanística y muchas soluciones ya probadas en las leyes de varias regiones. Siendo iniciativa del Gobierno, estas leyes tienen una alta probabilidad de ser aprobadas, concluyendo así el largo recorrido de la reforma urbanística italiana.

Palabras clave: renta, reforma urbana, nueva forma de planificación.

ABSTRACT

Urban reform is expected in Italy since 1963, when a law for the reform of the urban regulation of 1942, which could have modified the quality of the following territorial transformations, was presented. Nevertheless, the Parliament didn't pass it because it would reduce radically the relevance of estate rent for the economy. Until now several measures have been approved, some of them positives, but not a new law; even for the confrontation between reformists, who stand for a new model of structural-strategic plan able of adapting to the new territorial realities in develop, and conservatives, who are against the improvement of the model established in the law of 1942. Opposite, the institutional frame has completely changed since the year 2003. Since then, the law competencies on urbanism have been transferred to regional governments and a kind of “urban federalism”, provided of elements that lead to confusion, has been created. Nowadays a new national law for the constitutional review of the competencies of Estate-Regions is under discussion. This one returns to some of the main principles of urbanism, and also to a lot of solutions that have already been proved by several regional regulations. As these rules have been promoted by the Government, they will probably be approved, ending the long-term Italian urban reform.

Keywords: rent, urban reform, new model of urban planning.

1. La Legge Urbanistica alla prova dell'espansione urbana

Parlare di controriforma urbanistica in Italia è alquanto improprio perché, in realtà, la riforma urbanistica non c'è mai stata. Negli ultimi cinquant'anni, che hanno visto la grande crescita urbana e il succedersi di varie fasi di sviluppo territoriale, ci sono stati diversi tentativi di riforma, accompagnati da altrettanti momenti di conservazione e di riflusso. Per capire ciò che è successo e per interpretare al meglio le alterne vicende dell'urbanistica italiana, è necessario ripercorrere l'intera vicenda, evidenziandone i passaggi cruciali e, in particolare, le molte sconfitte e le poche vittorie del riformismo urbanistico, vale a dire dell'insieme delle forze culturali disciplinari e politiche che si sono battute con più o meno continuità e coerenza per la riforma. Ma è anche necessario capire di quale riforma parliamo, di quali contenuti, strumenti e strategie, perché su questo il mondo dell'urbanistica italiana è diviso e ciò che a qualcuno appare come "riforma" ad altri appare come "controriforma" e viceversa.

I primi anni della Repubblica italiana, nata nel 1946 dopo la caduta del fascismo e la seconda guerra mondiale, sono caratterizzati dalla "ricostruzione" delle distruzioni causate dai bombardamenti anglo-americani del 1943-1944 alle città, al sistema produttivo e alle infrastrutture. La "ricostruzione" (Campos Venuti, 1994) è stata una fase importante della vita del Paese, che si è protratta ben oltre i primi anni del dopoguerra, fino ai primi anni cinquanta del novecento ed è stata gestita senza il contributo dell'urbanistica. Questa, infatti, era considerata un approccio troppo complesso da parte dei Governi dell'epoca, a differenza di quanto avveniva in altri Stati europei come Inghilterra, Olanda, Germania e Polonia le cui città erano state altrettanto gravemente, in qualche caso anche di più, danneggiate dai bombardamenti. Per questo motivo fu sospesa l'applicazione della Legge Urbanistica approvata solo pochi anni prima nel 1942 e non ancora entrata in vigore per la situazione bellica.

La Legge Urbanistica, la n. 1150 del 1942 era una buona legge, se si pensa al periodo nel quale era stata predisposta e approvata, cioè alla fine del fascismo e con la seconda guerra mondiale in corso. La sua impostazione era dichiaratamente di tipo pubblicistico, cioè affidava, come le altre leggi dell'Europa nord-occidentale alle quali si ispirava, la pianificazione territoriale allo Stato centrale e alla sua organizzazione amministrativa locale, considerando quindi la stessa pianificazione come una funzione e una responsabilità pubblica. Concretamente, introduceva l'obbligo, prima per i Comuni compresi in uno specifico elenco e poi per tutti gli altri, di approvare un Piano Regolatore Generale (PRG). Questo è stato lo strumento urbanistico più utilizzato in Italia, data l'importanza che hanno i Comuni nella società e nell'amministrazione pubblica italiana; un'importanza che viene dalla storia del Paese e affonda le sue radici nelle autonomie comunali medioevali. Inoltre, al PRG era affidata la responsabilità della scelta urbanistica allora (ma anche ora) considerata più importante dalla politica e dall'opinione pubblica: dove e come costruire i nuovi insediamenti, i nuovi servizi e le nuove infrastrutture e chi doveva farlo. Uno strumento quindi operativo, che sarà molto più utilizzato dell'altro strumento introdotto dalla nuova legge, Il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC), destinato alla pianificazione territoriale di scala superiore a quella comunale. Una scala solo genericamente indicata dalla legge e che per molti

anni, fino all'inizio degli anni novanta, vedrà lo sviluppo di ben poche esperienze. La riforma urbanistica si è quindi sempre sostanzialmente incentrata sul PRG e solo negli anni più recenti si è posta la necessità di riferirsi a strumenti di scala superiore a quella comunale, a causa dei grandi cambiamenti nel frattempo intervenuti nella struttura territoriale del Paese (la "metropolizzazione") e della crescita di molte città ben oltre i confini amministrativi comunali (Dematteis, 2012).

L'approvazione dei primi PRG italiani avviene negli anni cinquanta (il primo PRG di una grande città è stato quello di Milano del 1953), quando la legge urbanistica viene attivata dopo la sospensione del periodo della ricostruzione. Il suo compito principale era quello di garantire un'espansione ordinata della città, trasformando i suoli agricoli in trono alle città in nuovi suoli urbani. In quegli anni, infatti, iniziava una seconda fase dello sviluppo territoriale italiano dopo quella della ricostruzione, quella dell'"espansione urbana", una fase lunghissima, continuata con grande intensità per oltre trent'anni, fino a tutti gli anni settanta. Una fase che si è protratta seppure con *trend* minori fino ai primi anni di questo secolo, quando è intervenuta la crisi economica e finanziaria globale e la conseguente pesantissima crisi edilizia. Questa ha fermato i programmi residui di nuovi consistenti insediamenti periurbani, che un po' perché già programmati e un po' per inerzia continuavano ad essere costruiti.

Il PRG è uno strumento esteso a tutto il territorio comunale e non solo agli ambiti urbani, ha caratteristiche prescrittive e vincolanti e conformative dei diritti edificatori, cioè, di fatto, assegna o nega edificabilità ai suoli. Per quanto riguarda l'assegnazione di edificabilità nella legge era implicito il concetto che questa non fosse direttamente conformativa di un diritto, ma che questo dovesse essere sancito dalla pianificazione attuativa di dettaglio (la legge indicava nel Piano Particolareggiato lo strumento attuativo principale del PRG) o da successivi atti amministrativi come la più semplice "Licenza edilizia". La giurisprudenza amministrativa ha modificato nel tempo questa impostazione trasformando di fatto quelle che dovevano essere considerate semplici "previsioni edificatorie" in reali "diritti edificatori". Questa scelta peserà moltissimo sul futuro della città e del territorio italiani perché le previsioni inattuato, assai consistenti a causa del sovradimensionamento dei piani imposto dalla rendita, diventeranno impegni da rispettare, vanificando molte scelte di pianificazione del futuro. Molto più chiara era la componente vincolistica del PRG: i vincoli per le destinazioni pubbliche (verde urbano, attrezzature pubbliche, viabilità, parcheggi, ecc.) erano finalizzati all'esproprio da parte del Comune, anche se la legge non stabiliva un termine per esercitarlo. Si trattava quindi di vincoli a tempo indeterminato, senza scadenza, e con il pagamento delle indennità quando gli stessi avessero avuto luogo. Inoltre, il PRG istituiva un altro tipo di vincoli non finalizzati all'esproprio, destinati alla tutela del suolo e del paesaggio, non indennizzabili e senza scadenza temporale.

Vi era poi un'altra disposizione della legge, molto importante che la accumulava alle leggi urbanistiche dell'Europa centro-settentrionale alle quali la stessa si ispirava: le aree di espansione potevano infatti essere espropriate dal Comune e dallo stesso urbanizzate e successivamente riassegnate ai costruttori e ai promotori immobiliari a valori che tenevano conto dei costi dell'esproprio e di quelli delle opere di urbanizzazione (mentre i proprietari espropriati mantenevano un

diritto di prelazione alle stesse condizioni). Una possibilità (non un obbligo) molto importante perché, seppure non esplicitamente, riequilibrava la distribuzione della rendita fondiaria urbana, vale a dire il plusvalore rispetto al valore di produzione agricola dei suoli generato dal regime di proprietà privata e dalle previsioni degli stessi PRG. Una condizione molto importante per l'Italia, che ha influenzato in modo determinante la crescita e la trasformazione delle città (Campos Venuti, 1967). L'esproprio, infatti, allora era disciplinato da una legge del 1885, che per le aree non edificate (quelle destinate all'espansione nei PRG), comportava indennità espropriative pari a circa il 50% del valore di mercato. Insomma, su queste aree, la rendita sarebbe stata dimezzata. Questa norma però fu quasi subito abrogata e la stessa non incise quindi minimamente sulla qualità dell'espansione in corso sotto la spinta dei proprietari, dei promotori immobiliari e dei costruttori (quelli che una volta venivano chiamati "speculatori edilizi"), politicamente sostenuti oltre che dal partito di maggioranza, la Democrazia Cristiana (DC), da un'opinione pubblica che soprattutto al centro-nord era ancora molto legata alla proprietà della terra.

Emerge quindi subito, sin dai primi anni della sua entrata in vigore, la necessità di una riforma della legge urbanistica, per tre motivi fondamentali: in primo luogo perché la legge non conteneva norme di carattere fondiario relative al regime giuridico dei suoli e applicava le nuove disposizioni sul vecchio regime privatistico; in secondo luogo perché il motore fondamentale della legge, l'esproprio per pubblica utilità, era gestito da una vecchia legge, appartenente a un'epoca storica del tutto diversa, ma anche relativa a problematiche urbanistiche completamente diverse; infine perché la legge conteneva già in modo evidente le contraddizioni che l'avrebbero portata negli anni successivi a subire sanzioni decisive da parte della Corte Costituzionale, relative alla mancanza di "equità di trattamento" tra proprietari nelle stesse condizioni, un requisito costituzionale assoluto. Il PRG, infatti, favoriva, evidentemente i proprietari alle cui aree erano state conferite destinazioni urbanistiche convenienti per insediamenti residenziali, produttivi o terziari, mentre quelli che subivano destinazioni pubbliche, o venivano espropriati a metà del valore di mercato, o, peggio, non potevano usufruire della propria proprietà per un tempo indeterminato. A tutto ciò si aggiunga che nella legge non era contenuto nessun contributo della finanza pubblica statale e comunale per l'attuazione dei PRG per finanziare gli espropri necessari, lasciando quindi il principale "motore" dell'attuazione senza benzina e sgomberando così di fatto il campo all'intervento determinante dei privati, soprattutto dei costruttori.

La fase dell'"espansione urbana" avviene quindi per tutti gli anni cinquanta e per i primi anni sessanta con un'intensità fino ad allora sconosciuta alle città italiane, senza un contributo sostanziale della pianificazione, nonostante tra i primi PRG non mancassero quelli culturalmente e tecnicamente assai attrezzati. Essa, per i motivi prima descritti, era completamente in mano al regime immobiliare privatistico¹ ed erano i privati a decidere dove, quanto e cosa costruire, proprio grazie ai nuovi PRG quasi sempre sopradimensionati rispetto alle effettive esigenze, quando non direttamente condizionati dagli stessi proprietari. Il motore del regime immobiliare era la rendita fondiaria che ha sempre avuto un ruolo determinante e un peso specifico rilevante nella società italiana. Nonostante la stessa rendita

¹ "Regime immobiliare" è ancora una definizione di Campos Venuti, vedi op. cit. 1967.

fosse considerata negativamente dai principi dell'economia liberale in quanto fattore non produttivo oltre che speculativo e, di fatto, monopolistico e l'Italia fosse allora governata da governi di centro-destra, in teoria affini all'economia liberale di mercato. Per tutto il periodo più intenso della fase, quando l'accumulazione e la privatizzazione della rendita raggiunsero le dell' "espansione urbana" dimensioni maggiori, non fu presa nessuna misura per il suo contenimento e neppure per una sua redistribuzione sociale. Furono così sottratte ingentissime risorse all'economia produttiva italiana a scapito del settore manifatturiero e della ricerca ma anche delle entrate fiscali, data l'estrema opacità da questo punto di vista del comparto immobiliare, ma il prezzo più pesante è stato quello pagato dalle città, cresciute in grande fretta senza infrastrutture e servizi adeguati, con una qualità della "città pubblica" e delle periferie davvero insufficiente, anche se la proprietà individuale della casa subiva un'accelerazione straordinaria, ponendo le premesse del primato che oggi l'Italia detiene in Europa per questo aspetto (Oliva, 1997).

2. La prima proposta di riforma

Quelli appena descritti sono i motivi che hanno portato il Governo italiano a proporre al Parlamento nel 1962 una riforma radicale della legge urbanistica. Va sottolineato come proprio in quegli anni fosse cambiata in modo sostanziale la politica italiana, con il divorzio da parte della DC dai partiti di centro e di destra che fino a quel momento aveva utilizzato per governare il Paese e l'ingresso nel Governo del Partito Socialista Italiano (PSI) (Sullo, 1964). La formazione di una nuova maggioranza parlamentare di centro-sinistra era anche finalizzata a ridurre il consenso al Partito Comunista Italiano (PCI) allora in grande crescita. Ma sulla riforma urbanistica queste tre grandi forze politiche italiane che in Parlamento erano divise, due al Governo e una all'opposizione, si trovarono invece unite e il Ministro competente Fiorentino Sullo, un DC di sinistra, non esitò a proporre nella Commissione che doveva scrivere il testo della legge alcuni tra gli urbanisti italiani più prestigiosi², tutti dirigenti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU)³. Ne uscì una proposta di legge davvero rivoluzionaria per la situazione italiana. Si confermavano la funzione pubblica della pianificazione e il più importante strumento previsto dalla legge urbanistica, cioè l'esproprio generalizzato preventivo con indennità al valore del suolo agricolo da parte del Comune delle aree destinate dai PRG all'espansione urbana. Tali aree dovevano essere assegnate, una volta urbanizzate dallo stesso Comune, ai promotori immobiliari mediante asta pubblica. Veniva così tagliata radicalmente alla radice la rendita fondiaria: da un lato la riforma determinava un cambiamento strutturale nell'economia del Paese e, dall'altro lato, la pianificazione urbanistica era liberata dal condizionamento dei proprietari dei suoli, garantendo così la migliore qualità delle scelte da adottare.

La reazione del regime immobiliare e dei suoi rappresentanti politici (i partiti di destra ma anche gran parte dei parlamentari della DC) fu violentissima, tesa a

² Nella Commissione ministeriale che predispose il disegno di legge i rappresentanti dell'INU erano Giuseppe Samonà, Luigi Piccinato e Giovanni Astengo, indubbiamente i tre più noti e autorevoli urbanisti di quel tempo.

³ L'INU è un "ente di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto", fondato nel 1930; dal 1949 è patrocinato dalla Presidenza della Repubblica.

delegittimare il Ministro e a convincere gli italiani (che si fecero convincere) che “esproprio generalizzato” voleva dire espropriare anche le loro case e abolire la proprietà privata della casa. “Non tutti proletari ma tutti proprietari” era lo slogan con cui la DC nel 1963 condusse la battaglia contro la riforma urbanistica ormai ad un passo dall’approvazione parlamentare, inducendo il PSI a cambiare posizione per il timore di una crisi di Governo e, addirittura, di un possibile colpo di Stato e il Governo a ritirare la proposta di legge che così non fu mai approvata. Campos Venuti sostiene (2010) che alla base di questa decisione clamorosa, a parte le convenienze politiche dei partiti di Governo, vi era una posizione inutilmente massimalista (Campos Venuti, 2010) presente nella legge e cioè che la cessione ai promotori immobiliari delle aree espropriate e urbanizzate da parte del Comune fosse prevista non in “proprietà” ma in “diritto di superficie” (per 99 anni), riprendendo le modalità fondiaria utilizzate nel XIX secolo in Inghilterra per affrontare l’espansione urbana, ma in condizioni evidentemente completamente diverse. Tale soluzione era stata introdotta nella riforma Sullo per il timore, puramente teorico, che i grandi promotori immobiliari, una volta acquisiti a valore agricolo i terreni e costruito edifici in affitto, avessero la possibilità dopo venti o trent’anni di demolire e ricostruire quegli edifici e rivendere i terreni a prezzi speculativi, facendo riemergere la rendita fondiaria urbana su una grande quantità di suoli. Fu quindi un grave errore non aver capito che il diritto di superficie, che separava il diritto di proprietà dell’area dal diritto di edificarla, era una soluzione assai sgradita ai proprietari esistenti e ai molti potenziali (in un Paese nel quale tutti ambivano alla proprietà della casa), ma anche al sistema bancario abituato a considerare indissolubili casa e terreno ai fini delle garanzie necessarie per concedere un prestito.

3. Ancora un tentativo di riforma

La mancata approvazione della riforma Sullo fu una grave sconfitta per l’urbanistica italiana e per l’INU in particolare che per la stessa si era impegnato con tutte le sue forze. Per tutti gli anni sessanta si continuò a gestire l’espansione urbana con le carenze e le contraddizioni dovute alla legge urbanistica del 1942, pur modificata nel 1967 in modo positivo anche se non determinante dalla “legge ponte”, così chiamata perché doveva rappresentare un ponte verso la riforma. Nel 1962, senza che fosse considerata troppo importante, era stata invece approvata la legge n. 167 Disposizioni per favorire l’acquisizione di aree fabbricabili per l’edilizia economica e popolare. Questa legge, nata in origine più come misura in favore dell’occupazione che per affrontare il problema della casa, prevedeva un nuovo strumento particolareggiato, il Piano per l’Edilizia Economica e Popolare (PEEP), finalizzato all’esproprio di aree per edilizia sociale. Le indennità di esproprio previste, dapprima commisurate al valore medio tra il valore agricolo originario e quello di mercato e poi unificate con quelle normalmente in uso per gli espropri di pubblica utilità, garantivano comunque un vantaggio per tali interventi. I Comuni utilizzarono quindi sempre di più il PEEP nel corso dei decenni successivi (fino a che le indennità di esproprio sono state convenienti), in modo anche più ampio di quanto non prevedessero le intenzioni originarie del legislatore. Infatti, la legge prevedeva che le aree urbanizzate a spese dei Comuni, fossero cedute dagli stessi in parte in proprietà e in parte (maggioritaria) in diritto di superficie, soddisfacendo

così un'ampia gamma della domanda di edilizia residenziale sociale, da quella pubblica a carico dello Stato e poi delle Regioni (edilizia "sovvenzionata"), a quella cooperativa (edilizia "agevolata") e infine a quella privata in affitto o in vendita a valori concordati tra Comune e costruttori (edilizia "convenzionata"). Insomma, questa legge, per quasi tre decenni, alleviò l'impatto negativo determinato dalla mancata approvazione della riforma e avviò lo sviluppo di quell'approccio dell'urbanistica italiana definito "urbanistica riformista" (Campos Venuti, 1991), che pur in assenza di un'organica riforma ha cercato di governare le distorsioni del regime immobiliare italiano. In particolare, la massimizzazione delle previsioni PEEP in attuazione dei PRG (in origine la legge 167 del 1962 prevedeva che le aree PEEP anche non fossero necessariamente comprese nelle previsioni dei PRG) è stata finalizzata alla riduzione del peso della rendita nell'espansione urbana.

Alle modifiche positive introdotte dalla "legge ponte" quali l'obbligo dei privati di partecipare ai costi di urbanizzazione ("oneri di urbanizzazione"), un nuovo strumento attuativo d'iniziativa privata "convenzionato" con il Comune, l'introduzione di limiti di densità edilizia e di altezza degli edifici da non superare nei PRG e, soprattutto, l'obbligo di rispettare nei PRG gli "standard" urbanistici, cioè quantità minime di aree ad uso pubblico, fanno seguito negli anni settanta altre leggi relative a temi specifici che migliorano le possibilità d'intervento dei PRG, tanto da far parlare i più ottimisti di "riforma urbanistica graduale". Per citare le leggi più significative di questa riforma graduale, si ricordano la legge 865 del 1971 che amplia fino a raggiungere il 70% del fabbisogno edilizio il dimensionamento dei PEEP e, al contempo ridefinisce le indennità di esproprio per pubblica commisurandole ai valori agricoli pur con vari correttivi a seconda della localizzazione nell'ambito urbano e la legge 457 del 1978 relativa al recupero del patrimonio edilizio esistente e di quello storico in particolare, che istituisce un altro strumento attuativo di iniziativa pubblica e privata. Ma soprattutto va ricordata la legge n. 10 del 1977 Norme per la edificabilità dei suoli, approvata con l'obiettivo di affrontare l'irrisolto problema fondiario e quindi la questione della rendita.

La soluzione prevista dalla legge è completamente diversa da quella proposta ma non approvata del 1963. La vecchia "Licenza edilizia", cioè il provvedimento amministrativo con il quale il Comune autorizzava un proprietario o un promotore immobiliare a costruire, è trasformata in "concessione edilizia", un termine che evidenzia la titolarità pubblica del diritto di costruire (lo "jus aedificandi") che è trasferito (concesso) a chi costruisce, dietro pagamento di un onere corrispondente al valore della costruzione, oltre che dei già previsti oneri di urbanizzazione. La concessione edilizia è quindi "onerosa" e dietro tale soluzione giuridica vi è la titolarità pubblica del diritto di costruire e la sua separazione dal diritto di proprietà (fino ad allora considerati due diritti strettamente legati), ma anche il recupero per la collettività di una parte della rendita accumulata nell'operazione immobiliare, attraverso l'obbligatorio "onere di concessione". Non più quindi un radicale taglio della rendita fondiaria con l'esproprio generalizzato a valore agricolo, ma una forma di redistribuzione sociale della rendita, un approccio quindi completamente nuovo, che prende atto del ruolo della rendita nell'economia del Paese.

La reazione del mondo dell'urbanistica italiana (nel quale l'INU manteneva un peso determinante) a questo nuovo approccio del regime giuridico dei suoli fu,

in generale, positiva. Il combinato disposto delle “leggi di riforma graduale” con la legge 10 del 1977 sembrava avere cambiato davvero il vecchio ordinamento della legge del 1942 e aperto la strada ad una nuova fase dell'urbanistica italiana. Anche perché l'operatività del piano era garantita dalle nuove norme sull'esproprio a valore agricolo nel 1971, leggermente riviste al rialzo dalla stessa legge, ma sempre convenienti per il Comune e quindi per l'attuazione della parte pubblica del PRG.

Purtroppo non fu così, per due motivi che mettevano in discussione l'intero impianto riformato. Il primo riguardava l'“onere di concessione”, ovviamente contrastato dai promotori immobiliari, ma in realtà determinato dalla legge con valori assai inferiori a quelli che la raccolta della rendita garantiva negli interventi. Anzi, la crescita economica di quegli anni e del settore immobiliare in particolare, rendevano quella forma di redistribuzione sociale della rendita quasi ininfluente nel bilancio economico di un'operazione immobiliare. Un'impostazione giusta, quindi, ma senza apprezzabili effetti pratici e con conseguenze giuridiche assai negative. Il secondo motivo, direttamente legato al primo, riguardava le indennità di esproprio che la Corte Costituzionale, la massima corte di giustizia italiana, sentenziando sui ricorsi dei proprietari espropriati, giudicò troppo basse rispetto al vantaggio economico (la rendita) garantito agli altri proprietari che potevano usufruire di destinazioni urbanistiche remunerative. Insomma, la Corte Costituzionale, rilevando un'evidente disparità di trattamento, giunge nel 1980 a dichiarare incostituzionali le indennità espropriative definite dalla legge 10 del 1977 che riprendevano quelle ancora più vicine ai valori agricoli della legge 865 del 1971 (Campos Venuti, 1980). Nei vent'anni successivi la stessa Corte, con una serie di sentenze a indirizzo costante, stabilì in modo definitivo l'obbligo di equiparare le indennità espropriative agli stessi valori di mercato dei quali potevano usufruire i proprietari non interessati da previsioni pubbliche dei PRG, determinando così una vera e propria crisi dell'esproprio per pubblica utilità. Da allora, infatti, l'esproprio non fu più utilizzabile dalle Amministrazioni Pubbliche per l'attuazione urbanistica, a causa degli alti valori delle indennità. Una soluzione letale per l'impostazione pubblicistica originaria del sistema di pianificazione italiano, ma evidentemente inevitabile per l'evidente ingiustizia del suo regime semipubblico (o semiprivato) assunto nel tempo e per l'incapacità di riformare le condizioni di base sulle quali quel sistema era stato costruito.

La crisi dell'esproprio sancisce dunque la crisi del PRG e con essa l'illusione coltivata per tutti gli anni settanta di poter riformare il sistema di pianificazione con misure parziali, cioè con quelle che erano state chiamate le “riforme graduali”. Ma cade anche l'illusione che il nuovo regime dei suoli definito dalla legge 10 del 1977 rappresentasse un'efficace riforma fondiaria e consentisse, finalmente, di controllare la rendita, garantendone una parziale redistribuzione sociale. All'inizio degli anni ottanta appare quindi chiaro che, dopo la sconfitta del 1963 sulla riforma, l'urbanistica italiana non è ancora riuscita a dotarsi degli strumenti necessari per affrontare in modo davvero efficace le problematiche emergenti della città e del territorio e può solo affidarsi a sperimentazioni che sfruttino tutte le potenzialità positive presenti nell'ordinamento. Queste dovranno, tuttavia, anche essere espressione delle più alte professionalità e delle migliori capacità amministrative, per sopperire con la gestione alle carenze del quadro normativo. Tutto sommato, si

tratta di una minoranza di casi, rispetto alle migliaia di piani prodotti dalla pratica corrente.

4. Riforma, controriforma e conservazione

Il cambiamento dello scenario dovuto soprattutto alle ricadute sul territorio e sulla città delle trasformazioni dell'economia avvenute nell'ultima parte del XX secolo accentua ulteriormente la crisi del PRG. Dalla fase dell' "espansione urbana" si passa alla nuova fase della "trasformazione urbana" e l'inefficacia del PRG, nato per trasformare le aree agricole periurbane in aree urbane appare sempre più inefficace. Esso, infatti, appare inadatto ad affrontare le nuove situazioni che si manifestava con la crescente offerta di aree industriali dismesse da riutilizzare o con le opportunità di riconversione delle vecchie aree ferroviarie, dei sistemi portuali storici, dei grandi servizi pubblici, ormai centralissimi nel contesto urbano, ma obsoleti. A questi limiti del PRG se ne aggiungono almeno altri due rendono questo strumento sempre meno efficiente. Il primo riguarda l'estremo dettaglio delle sue previsioni, modificabile solo con varianti che richiedono lo stesso "iter" di formazione e approvazione del piano generale e quindi una estrema rigidità di questo strumento a fronte dei cambiamenti della città assai più rapidi. Il secondo limite riguarda la decadenza dei vincoli urbanistici destinati all'esproprio, limitati fin dal 1968 a una validità di cinque anni, eventualmente rinnovabili. Tale rinnovo sarà successivamente soggetto ad un indennizzo obbligatorio con valori molto vicini a quelli dell'esproprio, fino alla sua definitiva esclusione.

La riforma urbanistica non dovrà riguardare, quindi, solo il regime giuridico dei suoli e il conseguente controllo della rendita, ma la stessa forma del piano. Di fronte ai cambiamenti in atto, l'organizzazione strumentale rigidamente prescrittiva e vincolistica del PRG e la semplificazione funzionale dello *zoning* da esso normalmente utilizzato non appaiono, infatti, assolutamente adatte ad affrontare la complessità e la novità delle situazioni determinate dalla trasformazione urbana. La reazione dell'urbanistica italiana a questa situazione di crisi percorre due strade diametralmente opposte. Da un lato, identificando il piano in generale con lo strumento specifico PRG ed escludendo la possibilità di una sua riforma, si negano la necessità e l'utilità del piano per affrontare le trasformazioni della città, contrapponendo ad esso il "progetto di architettura", come se l'urbanistica e l'architettura fossero discipline antitetiche. Dall'altro lato, invece, ci si batte per una riforma organica del piano, della sua forma e delle sue modalità attuative, sperimentando nella pratica concreta della pianificazione le innovazioni che dovranno sostanziare la stessa riforma. Il primo approccio è quello della *deregulation* urbanistica, una e vera e propria negazione dell'urbanistica, una "controriforma" di stampo neoliberista, basata sulla trasformazione caso per caso, senza regole generali comuni e su procedure negoziali (quando non contrattate in modo poco trasparente). Procedure che in alcuni casi, come quello di Milano e della Lombardia, hanno trovato anche il sostegno di una nuova legislazione regionale (Oliva, 2012). Un approccio che in un periodo favorevole per il mercato immobiliare come quello dell'ultimo decennio del secolo scorso (continuato anche per una parte del successivo) ha facilitato molti interventi di trasformazione urbana, gli effetti negativi dei quali si sono puntualmente avverati, come la ricorrente mancanza del necessario rapporto tra trasformazioni e

mobilità, o l'acuirsi delle disuguaglianze sociali nella città, o anche la stessa qualità delle trasformazioni, spesso impattante con il contesto. Il secondo approccio è quello dell' "urbanistica riformista", cioè della sperimentazione di un piano rinnovato a "legislazione invariata", in un difficile equilibrio tra vecchio ordinamento e nuovi strumenti (come quello della "perequazione urbanistica", sostitutivo dell'ormai impossibile esproprio). Un approccio che "riconosce il mercato e le sue esigenze, ma ad esso impone però regole di comportamento che, senza soffocare anzi stimolando l'iniziativa imprenditoriale, sono necessarie a difendere e garantire gli interessi della comunità urbana e nazionale" (Oliva, 2002). Questa contrapposizione assurda e anacronistica si risolverà in un tempo relativamente breve, anche se le ricorrenti difficoltà del piano non riformato indeboliranno l'efficacia della stessa disciplina urbanistica agli occhi dell'opinione pubblica delusa da troppi insuccessi, mentre l'architettura godrà di una sempre maggiore considerazione, grazie anche al sostegno dei *media*. L'urbanistica italiana, tuttavia, accentuerà la sua crisi, perché attraversata da ulteriori divisioni. All'urbanistica riformista si contrapporrà, infatti, una componente conservatrice, anche se schierata politicamente all'estrema sinistra, fortemente legata all'impostazione pubblicistica della legge del 1942 e ostinatamente impegnata in un suo rilancio, quasi che tutte le difficoltà giuridiche, anche di natura costituzionale, della stessa legge e del PRG non fossero esistite. Questa contrapposizione porterà nei primi anni novanta anche ad una profonda crisi dell'INU, con l'uscita di una parte non irrilevante del gruppo dirigente, e sarà la causa principale delle successive difficoltà che l'urbanistica italiana incontrerà ancora sul tema della riforma.

5. Una nuova proposta di riforma: il modello INU

La maggior parte degli urbanisti italiani condivide tuttavia le istanze e le proposte di rinnovamento portate avanti dall'esperienza riformista. L'INU, riorganizzatosi e con un gruppo dirigente rinnovato, lancia al suo XXI Congresso svoltosi a Bologna nel 1995 una nuova proposta di riforma urbanistica, compiutamente articolata nel documento «La riforma urbanistica. I principi e le regole» (Mantini & Oliva, 1996). Il piano, considerato strumento irrinunciabile per ogni progetto sulla città, è articolato in due componenti che successivamente diventeranno tre. La prima è la "componente strutturale", che definisce l'assetto futuro della città e del suo territorio, con un orizzonte temporale medio-lungo. Essa ha carattere solo programmatico, non prescrittivo e vincolistico e, soprattutto, non conformativo dei diritti edificatori, cioè non assegna edificabilità, né appone vincoli espropriativi. La seconda è la "componente operativa", relativa alle principali trasformazioni urbane; ha carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo e una validità limitata nel tempo, cinque anni, corrispondente alla validità dei vincoli espropriativi; decaduti questi, decadono anche i diritti edificatori assegnati. La terza è la "componente regolativa", relativa alla gestione della città esistente e quindi a tutti gli interventi di recupero e di ampliamento degli edifici esistenti, ma anche alla nuova costruzione in aree già urbanizzate. Anch'essa ha carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo e una validità illimitata e riprende così il modello già utilizzato con successo dalla più recente generazione dei PRG, attenta al recupero e, più in generale, alle problematiche morfologiche dei tessuti storici. La proposta

di riforma INU non si limita però alla riforma del piano, ma introduce anche altri strumenti decisivi per la pianificazione, come la “perequazione urbanistica” come modalità attuativa ordinaria del piano, la “compensazione” per l’acquisizione delle aree necessarie alla collettività in cambio di diritti edificatori, la possibilità di trasferire i “diritti edificatori” e anche di commercialarli liberamente (Pompei, 1998; Stanghellini, 2013). Inoltre è confermata la dimensione provinciale per la “pianificazione d’area vasta”, come già in uso in base ad una norma del 1990, anche in questo caso prevedendo per il PTC provinciale la forma strutturale.

Si tratta di una risposta puntuale a tutti gli aspetti prima evidenziati della crisi del PRG. La componente “strutturale” risponde all’eccessiva rigidità previsionale del PRG, inadatta ad affrontare la trasformazione urbana e alla prassi adottata da ogni Comune della “variante continua”, adattando di volta in volta il piano alle esigenze che si prospettano. Quella “operativa” garantisce invece, con la sua durata quinquennale, l’eliminazione delle “previsioni residue” e un valorizzazione del progetto di architettura integrato all’urbanistica per gestire le trasformazioni urbane, superando l’assurda contrapposizione “progetto vs. piano” del decennio precedente. La perequazione urbanistica supera la disparità di trattamento più volte censurata dalla Corte Costituzionale, mentre la compensazione risolve la crisi dell’esproprio e la nuova normativa sui diritti consente azioni più incisive di riqualificazione urbana ed ambientale.

Il modello INU è convincente e alcune Regioni cominciano ad applicarlo sin dalla fine degli anni novanta, rinnovando le proprie leggi regionali senza più fare riferimento al vecchio modello della legge del 1942, un fondamentale cambiamento reso possibile da una sentenza della Corte Costituzionale che riconosce l’autonomia regionale nel campo della pianificazione, autonomia poi pienamente sancita dalla riforma del Titolo V della costituzione approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 relativa alla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. La pianificazione territoriale (parte della materia più generale “governo del territorio”) è una materia a “responsabilità concorrente” tra Stato e Regioni. Allo Stato compete l’approvazione di una “legge quadro” relativa ai principi fondamentali del governo del territorio, mentre alle Regioni spetta la responsabilità legislativa di merito, anche in considerazione delle specificità locali.

Il risultato di questa scelta costituzionale è stato il rinnovo della maggioranza delle leggi delle 19 Regioni e delle 2 Province autonome italiane, ma la mai avvenuta approvazione della “legge quadro” dello Stato ha provocato una sorta di “federalismo urbanistico impazzito” senza alcuna reale motivazione, se non la volontà di distinguersi da una Regione all’altra (Oliva, 2012).

Il nuovo Piano Strutturale, più o meno ispirato al modello INU, che sostituisce il PRG è adottato in tredici Regioni ma con sette definizioni diverse anche quando si tratta dello stesso strumento, mentre nelle altre nove Regioni e Province è stato invece confermato il PRG. Il Piano Operativo, è invece poco utilizzato dalle leggi regionali riformiste ed è anch’esso definito nei modi più disparati, ma, soprattutto, non corrisponde quasi mai alle finalità per cui l’INU l’aveva proposto. Più diffusa e con denominazione costante (Regolamento Urbanistico Edilizio) è la terza componente regolativa, anche per la vicinanza alla disciplina del vecchio PRG. Stessa sorte spetta agli strumenti attuativi che solo in pochi casi sono unificati in un

unico strumento d'iniziativa pubblica o privata, mentre in tutti gli altri casi dietro alle più disparate nuove sigle ci sono i tradizionali strumenti attuativi. Maggiore stabilità per forma e contenuti e maggiore uniformità di denominazione è invece riservata al piano d'area vasta, quasi sempre di scala provinciale.

Più che ridefinire nuovi e più efficienti strumenti urbanistici e riorganizzare l'intero sistema di pianificazione, le leggi regionali riformiste si sono spesso esercitate sugli aspetti formali e procedurali, al punto che si può affermare che solo alcune Regioni (l'Emilia Romagna, la Toscana, Il Veneto) hanno colto le potenzialità positive presenti nella proposta INU. La responsabilità maggiore, tuttavia, è del Parlamento nazionale che non ha mai approvato la "legge quadro", consentendo alle Regioni l'approvazione di testi ridondanti e farraginosi, con soluzioni molto più complicate di quanto la pianificazione abbia bisogno, per essere compresa, condivisa e quindi applicata. La riforma urbanistica affidata alle Regioni deve quindi essere considerata incompleta, sia perché non tutte le Regioni hanno riformato le proprie leggi urbanistiche, perché l'assenza della "legge quadro" ha reso meno efficaci e solide giuridicamente quelle approvate e perché gli strumenti più utili per affrontare le problematiche della trasformazione, la perequazione, la compensazione, la normativa dei diritti edificatori, riguardano competenze esclusive dello Stato (i diritti proprietari, la fiscalità, l'esproprio) e possono essere quindi compiutamente definiti solo da una legge nazionale.

Dal 2001 ad oggi (marzo 2015) è mancato quindi il passaggio fondamentale per completare la riforma urbanistica. Nel corso di questo lungo periodo, caratterizzato dall'alternanza di governi di centro-destra e di centro-sinistra, qualche tentativo di approvare la legge sui "principi fondamentali" è stato fatto, sempre senza successo, mentre sono state molte le proposte di legge depositate presso le Commissioni parlamentari in attesa di essere esaminate. Il motivo di questa "impasse" è sicuramente individuabile nella scarsa considerazione dell'urbanistica da parte della politica, ma anche e soprattutto nella divisione tra "riformisti e conservatori" presente nella cultura urbanistica italiana sin dai primi anni novanta. Una vera e propria contrapposizione che da un lato ha affievolito l'efficacia delle riforme regionali con la non piena applicazione del nuovo modello strutturale di piano e la persistenza di quello regolativo, sostenuto soprattutto dai tecnici della pubblica amministrazione in generi legati alla cultura del PRG. Mentre, dall'altro lato, ha offerto alla politica l'alibi per non decidere, lasciando comunque ampio spazio, come sempre, alle rivendicazioni del regime immobiliare.

La proposta di "legge quadro" più vicina a essere approvata è stata quella presentata dalla maggioranza di centro-destra e approvata dalla Camera dei Deputati nel 2005 (Mantini & Lupi, 2005). Il primo firmatario della legge era un deputato di Milano e che nel suo ruolo precedente di Assessore all'Urbanistica aveva istituzionalizzato la *deregulation* urbanistica trasformandola in pratica comune e portando Milano, più di ogni altra città, ad affrontare la trasformazione urbana con programmi negoziati pubblico-privato e conseguenti varianti puntuali al PRG ancora in vigore. Ciò grazie non solo alle scelte politiche dell'Amministrazione di centro-destra ma anche alla disponibilità di una parte della cultura urbanistica ⁴.

⁴ «Ricostruire la grande Milano - Documento di inquadramento per le politiche urbanistiche» (Comune di Milano, 2000). Si tratta del documento programmatico che istituzionalizza la *deregulation*

Nella proposta di legge è ripresa la sostanza del modello milanese e, in particolare, la sostituzione degli “atti autoritativi” con gli “atti negoziali”, negando così la funzione pubblica della pianificazione, vale a dire il principio fondamentale su cui si basa la stessa pianificazione. Non più “regole pubbliche e attuazione (anche) privata” come proponeva l’urbanistica riformista, ma “regole negoziate tra pubblico e privato (cioè nessuna regola generale) e attuazione privata”. La legge passa con l’astensione di una parte del centro-sinistra, che aveva tentato fino alla fine di modificarne le parti più inaccettabili, come peraltro l’INU, che ritenendo vitale per il completamento della riforma l’approvazione della “legge quadro”, aveva assunto nel corso del dibattito una posizione non di chiusura e solo di fronte alla mancanza di modifiche significative aveva espresso un parere contrario, chiedendo al Senato della Repubblica, al quale spetta la seconda lettura, di migliorarla. La scadenza elettorale del 2006 impedisce però l’approvazione da parte del Senato e nei due anni successivi governati dal centro-sinistra non è stato possibile riprendere l’iter della legge.

La possibilità di approvare la “legge quadro” si riapre nell’estate del 2014, quando viene presentata una nuova proposta da parte del Ministro competente, lo stesso uomo politico che come Assessore aveva garantito la *deregulation* milanese e come Deputato aveva presentato la legge del 2005. Quello in carica è però un Governo assai impegnato sul tema delle riforme la cui maggioranza è garantita dal Partito Democratico, cioè il maggior partito del centro-sinistra, e da un nuovo partito formatosi grazie ad una scissione del maggior partito di centro-destra. La prospettiva di un’approvazione di quest’ultima proposta di legge, la prima d’iniziativa governativa dopo quella del 1963, non sembra quindi così lontana. Con una battuta si potrebbe affermare che il difetto maggiore della legge è il suo referente politico (il Ministro) e, in effetti, una circostanza che non aiuta certo a superare le divisioni tra gli urbanisti prima ricordate e a valutare serenamente i contenuti della stessa, anche se le dimissioni del Ministro dal Governo nel marzo 2015 lasciano aperta ogni prospettiva. In effetti, se nella proposta di legge sono presenti passaggi inaccettabili, vi sono anche diversi aspetti positivi: la sua approvazione completerebbe l’“iter” della riforma ormai sospeso da troppo tempo e coglierebbe un’occasione che sembra vicina. Certo, dovrebbero essere corretti i passaggi più critici, come il riconoscimento, la garanzia e il godimento della proprietà privata senza affermarne anche la funzione sociale (un evidente residuo della impostazione neoliberista del Ministro) e la troppo superficiale trattazione della pianificazione di scala superiore a quella comunale. Così come devono essere sostenute in modo più incisivo le due strategie fondamentali della nuova pianificazione, il controllo del “consumo di suolo” e la “rigenerazione urbana”, oltre a migliorare la disciplina dei diritti edificatori, distinguendo chiaramente tra “diritti” e “previsioni” sempre modificabili dai piani. Dall’altro lato, la proposta riprende positivamente l’impostazione suggerita dall’INU per la forma del piano, rinnova la disciplina degli “standard” urbanistici e tratta in modo esauriente il tema dell’ “edilizia sociale”, ancora non risolto in Italia.

Se i difetti saranno corretti e le carenze colmate, il testo presentato costituirà un passaggio fondamentale verso la riforma urbanistica attesa da più di cinquant’anni,

milanese, predisposto con la consulenza di Luigi Mazza, uno degli urbanisti più noti della scuola milanese.

anche se l'effettivo completamento di questa comporta, oltre che la revisione della maggioranza delle leggi regionali, l'approvazione di altri due provvedimenti. Il primo relativo alle risorse necessarie per attuare le previsioni pubbliche dei piani, che non potranno più essere garantite dal mercato immobiliare che la situazione pre crisi aveva illuso essere possibile e che potranno essere recuperate solo da una fiscalizzazione generalizzata della rendita fondiaria. Il secondo relativo al controllo e alla radicale riduzione del "consumo di suolo", oggi valutato, nonostante la crisi, in ben 70 ettari al giorno, (Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, 2014) che incide in modo negativamente irreversibile sull'equilibrio ecologico e produce con la "metropolizzazione" (la fase attuale delle trasformazioni territoriali) un modello di città dispersa insostenibile dal punto di vista ambientale.

Il percorso dell'urbanistica italiana sulla via della riforma sembra quindi ancora lungo e difficile.

6. Riferimenti bibliografici

- CAMPOS VENUTI G.; MARTUSCELLI M. y RODOTÀ, S. (1980): *Urbanistica incostituzionale 2*. Edizioni delle Autonomie, Roma.
- CAMPOS VENUTI, G. (1967): "La rendita fondiaria urbana", en *Amministrare l'urbanistica*. Einaudi, Torino.
- CAMPOS VENUTI, G. (1993): *La terza generazione dell'urbanistica*. Franco Angeli, Milano. (1ª ed. 1987).
- CAMPOS VENUTI, G. (1994): "Cinquenta años: tres generaciones urbanísticas", en CAMPOS VENUTI, G. y OLIVA, F. –coords. – *Medio siglo de urbanística en Italia 1942-1992*. Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- CAMPOS VENUTI, G. (2010): "In principio era la rendita urbana", en *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*. Editori Laterza, Roma/Bari. (Ed., F. OLIVA).
- CAMPOS VENUTI, G. (1991): *L'urbanistica riformista*. Etas-Libri, Milano. (Ed., F. OLIVA).
- CENTRO DI RICERCA SUL CONSUMO DI SUOLO (2014): *Rapporto 2014. Politiche, strumenti e proposte legislative per il contenimento del consumo di suolo in Italia*. INU Edizioni, Roma.
- COMUNE DI MILANO (2000): *Ricostruire la grande Milano - Documento di inquadramento per le politiche urbanistiche*.
- DEMATTEIS G. –ed.– (2012): *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*. Marsilio, Padova.
- MANTINI P. y LUPI, M. –eds.– (2005): *I principi del governo del territorio, la riforma urbanistica in Parlamento*. Il Sole 24 Ore, Milano.
- MANTINI, P. y OLIVA, F. –eds.– (1996): *La riforma urbanistica in Italia*. Pirola, Milano.

- OLIVA, F. (2002): “Il difficile cammino dell’urbanistica riformista” en *Urbanistica*, núm. 123.
- OLIVA, F. (2012): “Milano senza piano”, en *L’urbanistica di Milano*. Hoepli, Milano.
- OLIVA, F. (2012): “Semplificare il piano, cambiare la pianificazione” en *Urbanistica*, núm. 142.
- OLIVA, F. (1997): “L’uso del suolo: scarsità indotta e rendita”, in BERCA, F. –ed.– *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*. Donzelli Editore, Roma.
- POMPEI, S. (1998): *Il piano regolatore perequativo*. Hoepli, Milano.
- STANGHELLINI, S. (2013): *Perequazione, compensazione, fattibilità*. INU Edizioni, Roma.
- SULLO, F. (1964): *Lo scandalo urbanistico*. Vallecchi Editore, Firenze.