



## **Temi trasversali**

### **Le dotazioni territoriali nel nuovo piano: prove tecniche di riforma del governo del territorio.**

*Rosario Manzo*

Le dotazioni territoriali, nell'ambito del governo del territorio, rappresentano una delle questioni di maggiore rilevanza e delicatezza; lo Stato, nella sua attribuzione esclusiva, dovrebbe individuare livelli minimi essenziali per garantire una omogeneità di comportamento sul territorio nazionale. Il tema è ampiamente noto e si discute ormai da qualche decennio. Nei primi anni '90, in particolare, la questione è stata posta con riferimento al superamento delle misure "quantitative" per il raggiungimento di livelli qualitativi degli standard e dell'effettività della prestazione di un servizio necessario per garantire la qualità della vita urbana. Ancora oggi, tuttavia, a livello nazionale il riferimento è il DM 1444/68, mentre sono state numerose le leggi regionali, a partire dagli anni '70, che hanno implementato i livelli quantitativi minimi. Da ultimo, alcune leggi regionali (ad esempio, Lombardia, Umbria, Emilia-Romagna) hanno proposto un sistema quali-quantitativo di individuazione degli standard, con una pianificazione dei servizi associata agli strumenti di governo del territorio e una loro programmazione in stretta connessione con gli elementi gestionali delle diverse tipologie: scuole, verde, assistenza sanitaria, ecc. Anche alla luce di recenti sentenze della Corte Costituzionale su alcune leggi regionali si impone una riflessione circa gli elementi che possono contribuire al ridisegno di un quadro organico che "aggiorni" o sostituisca integralmente le previsioni del DM 1444/68. Innanzitutto, occorre ricordare che il DM, oltre ad identificare i "rapporti massimi" tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali, produttivi e quelli pubblici e le "quantità minime" degli spazi pubblici e collettivi, per il verde e i parcheggi, individuava le ZTO, cioè "classificava" e configurava *ex ante* - in modo ricognitivo e prescrittivo - il territorio, imponendo limiti *inderogabili*, interconnessi tra loro, di densità edilizia, di altezza e di distanza dei fabbricati. Se queste indicazioni apparentemente possono sembrare norme tecniche urbanistico-edilizie superate, esse hanno rappresentato - e a tutt'oggi in taluni casi rappresentano - una espressione "numerica" che *garantisce* diritti tutelati dalla Costituzione. Ad esempio, i limiti inderogabili delle distanze dai fabbricati sono da considerare strettamente connessi alla esigenza di [...] *tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività* di cui all'art.32 della Costituzione<sup>1</sup>. Se rileggiamo i valori di densità edilizia per le diverse ZTO come la massima disponibilità di trasformazione ammissibile, ci possiamo convincere che, in qualche misura e con strumenti "semplici", alla luce delle pressioni antropiche che avevano portato a situazioni come la frana di Agrigento, il legislatore di allora tentava di introdurre un concetto - sia pure in gran parte a favore della rendita fondiaria - di "protosostenibilità" della pianificazione e delle previsioni di sviluppo edificatorio. Ciò vale ancora di più nel momento in cui gli strumenti urbanistici si sono dovuti attenere obbligatoriamente alle regole anzidette, le quali, se da una parte hanno forse compresso le potenzialità evolutive dei piani - ovvio richiamare la scarsa aderenza alla realtà di zone effettivamente "omogenee" - dall'altra hanno costituito un freno alla discrezionalità immotivata dell'Amministrazione e alla contrattazione "caso per caso" che, di regola, avveniva nella pianificazione ante '68. Quello che emerge, come prima considerazione, è che la costruzione di un nuovo sistema di regolazione degli standard urbanistici e dei limiti minimi deve essere rivolto a disegnare un quadro complesso dove trovano una organica collocazione le competenze di diverse

---

<sup>1</sup> Vedi C. Cost. n.232/2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 50, comma 8, lett. c) della legge della regione Veneto n. 11 del 2004, in quanto si prevedeva una distanza inferiore a quella fissata dal DM 1444/1968.

istituzioni (Stato, Regioni, Enti locali, altri soggetti pubblici, onlus, ecc.), i numerosi strumenti di pianificazione e di programmazione, le regole per la correlazione tra realizzazione e gestione dei servizi, ecc. Inoltre, questo “ridisegno” non può che essere coerente ad una cornice di riferimento, che individua i “principi fondamentali”, i diritti da proteggere, le funzioni di programmazione e pianificazione, i modelli di comportamento, per fare in modo che sia possibile concretamente fornire i servizi attesi dai cittadini, dalle famiglie, dal sistema sociale ed economico.

Dovendo registrare una ennesima battuta di arresto del percorso di riforma del governo del territorio, al piano riformato sono, quindi, ancora affidati compiti di grande rilevanza, in attesa che la legge statale individui i livelli minimi inderogabili per dare riscontro ad una serie di “diritti primari” di cittadinanza. All’interno di alcune proposte di legge<sup>2</sup>, presentate nella XV legislatura, sono finalmente riconosciute, a livello nazionale, le “dotazioni territoriali” che devono garantire, tramite politiche, strumenti e risorse ma anche in termini concreti e operativi, i livelli essenziali relativi ai diritti tutelati dalla prima parte della Costituzione, quali la [...] *salute, assistenza sociale e sostegno delle famiglie; l’istruzione, innovazione e ricerca; la fruizione del tempo libero, del verde pubblico, della cultura, sport e spettacolo; la mobilità e accessibilità, trasporto pubblico e collettivo; il godimento del paesaggio, del patrimonio storico-artistico e dell’ambiente; il sostegno della iniziativa economica in coerenza con l’utilità sociale e la sicurezza; l’esercizio della libertà di religione; il servizio abitativo sociale*; in sintesi, tutto quello che costituisce l’essenza della civiltà, della solidarietà sociale e dello sviluppo equilibrato del territorio.

La legge, per fornire un supporto concreto agli strumenti di pianificazione, deve anche regolare i criteri con i quali le dotazioni territoriali - costituite dall’opera e dagli elementi gestionali che ne consentono l’utilizzo - devono realmente fornire servizi ai cittadini, in modo strettamente connesso agli strumenti di pianificazione e alle loro modalità attuative, soprattutto tramite la perequazione. Il sistema normativo comporta l’identificazione, in via concorrente, oltre che della qualità dei servizi, anche della natura delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (condizione perché la città esista in termini civili), che devono essere modulate in relazione alle esigenze espresse *ex ante* dall’Amministrazione, all’interno di politiche complessive sui servizi della città e del territorio.

Queste esigenze si scontrano con una situazione legislativa difficile, complessa e per molti versi contraddittoria. Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 hanno riaperto il problema della quantificazione dell’indennità per l’acquisizione, tramite esproprio, delle aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di interesse generale, con riferimento al loro “valore venale”. Ma la soluzione proposta dalla Finanziaria 2008 non brilla per chiarezza o per la rispondenza al giudicato della Corte: a tacere della (apparente) applicabilità anche a procedimenti conclusi appare assolutamente incomprensibile - e, nei fatti, non utilizzabile, in quanto rimandata a valutazioni del soggetto espropriante - la riduzione del 25 per cento, nel caso di finalizzazione dell’esproprio per “attuare interventi di riforma economico-sociale”<sup>3</sup>. Viene, quindi, ancora più in evidenza la necessità di costruire un “sistema” di attuazione delle previsioni di pianificazione che si fondi su alcuni presupposti: l’assunzione del principio della perequazione come tecnica di realizzazione del Piano, in via generale e su tutto il territorio nazionale, lasciando una residualità all’esproprio; la qualificazione delle previsioni edificatorie, nel momento in cui sono concretizzate nel Piano operativo, in “diritti” reali con le relative conseguenze che derivano dal Codice civile; infine, ma sicuramente non meno importante, una revisione organica del ciclo fiscale della trasformazione urbanistica e immobiliare e della produzione edilizia che, allo stato attuale, si può definire quanto meno “stravagante”.

---

<sup>2</sup> AC 2319 Mariani e altri, “Principi fondamentali per il governo del territorio”. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare” presentato il 2 marzo 2007; AS 1652, Piglionica, “Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare” presentato il 19 giugno 2007.

<sup>3</sup> L’espressione rimanda ad una clausola di “stile” che si inseriva, prima della riforma del Titolo V, nelle leggi dello Stato che necessitavano di un recepimento all’interno della legislazione delle Regioni a Statuto speciale, ma che appare priva di significato, anche alla luce della ponderazione che la Corte Costituzionale chiede nel contemperare la natura dell’intervento pubblico in relazione, ad esempio, al maggiore o minore interesse e alla sua rilevanza rispetto alla esponenzialità della collettività a cui si rivolge l’opera pubblica.

Nella Finanziaria 2008 e nel relativo collegato ci sono alcune “prove tecniche” di riforma del governo del territorio che riguardano, in particolare, il tema dell’edilizia residenziale sociale<sup>4</sup> (ERS). Infatti, sono state inserite alcune norme di incentivazione del “social housing”: il “Piano Casa” di edilizia sovvenzionata per circa 550 ML€ la definizione della residenza per l’affitto quale “servizio economico di interesse generale” termine rilevante, in ambito europeo, ai fini dell’esenzione dell’edilizia residenziale assistita dalla notifica di aiuto di Stato; la possibilità<sup>5</sup>, da parte dei comuni di individuare ambiti nei quali la trasformazione è subordinata alla cessione di aree per la realizzazione di alloggi a canone sociale, nonché la cessione delle aree destinate all’ERS, in aggiunta a quelle previste dal DM 1444/68. In particolare, questa ultima norma riprende, in parte, analoghe previsioni contenute nei progetti di legge citati. Nei due PDL si definisce il servizio abitativo sociale quale “dotazione territoriale” e si prevede la possibilità di cedere edifici destinati all’edilizia residenziale sociale in ambiti di trasformazione urbanistica o di sottoscrivere convenzioni per la locazione di alloggi a canone “concordato”. Si assume, quindi, il “diritto alla casa” come fondamentale per la dignità del cittadino e, di conseguenza, si mettono in atto una serie di strumenti – tra i quali anche la cessione di aree per l’edilizia residenziale sociale – per rendere concreto l’enunciato di principio generale. Se la norma della Finanziaria 2008 non è interpretata come un “frammento” di questo ragionamento più ampio, si corre il rischio di ripercorrere errori del passato con la separazione tra la trasformazione “di mercato” e quella “sociale”, riproducendo i meccanismi di scissione tra la città “pubblica” e quella “privata”, con le note conseguenze di “marginalità” urbana dell’ERP. Al “nuovo piano”, quindi, è affidato il compito difficile di definire “progetti urbani” pubblici e privati coerenti, consequenziali, fattibili e avere un ottimo sistema gestionale per la loro attuazione; il tutto, in mancanza di un quadro organico tracciato da una legge statale sul governo del territorio e nell’assenza, ormai più che decennale, di politiche nazionali abitative e della città.

---

<sup>4</sup> E’ il caso di notare come, ad oggi, non esista una definizione esatta dell’edilizia residenziale sociale, che ricomprende, in alcune esperienze regionali, l’edilizia residenziale pubblica, ma anche una gamma di strumenti, interventi e altre misure di varia natura utilizzate per dare riscontro al cosiddetto disagio abitativo “diffuso”.

<sup>5</sup> Art. 1, commi 259 e 259, L. 24 dicembre 2007, n. 244 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, Pubblicata nella Gazz. Uff. 28 dicembre 2007, n. 300, S.O.