

di
ROBERTO GALLIA,
 Architetto, Professore a contratto di "Regolamentazione edilizia e urbanistica" presso il Dipartimento dell'Università "Roma Tre", per oltre 30 anni funzionario della P.A. nel campo delle politiche per lo sviluppo e della programmazione economica e territoriale.

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
 FAST FIND AR1214

ARTICOLI COLLEGATI

- *Modelli unici e modifiche ai procedimenti in edilizia: è vera semplificazione?* (FAST FIND AR1121)
- *Il futuro delle città: politiche urbane in ordine sparso* (FAST FIND AR1162)
- *Verso una riforma costituzionale del governo del territorio?* (FAST FIND AR903)



STANDARD URBANISTICI, DOTAZIONI TERRITORIALI, REGOLAMENTO EDILIZIO UNICO NAZIONALE

Non è stato ancora prodotto il regolamento edilizio unico nazionale, annunciato entro novembre 2015, ma nelle more sono state diffuse 42 definizioni tecniche, che comprendono anche le "dotazioni territoriali" che sembra debbano sostituire gli "standard urbanistici". L'argomento meriterebbe una attenzione maggiore di una estemporanea innovazione, poiché riguarda il governo delle città nel rilevante aspetto della dotazione di servizi, finalizzati all'innalzamento della qualità della vita dei residenti e alla creazione di un contesto favorevole all'insediamento ed allo sviluppo di impresa.

In attesa della promulgazione del regolamento edilizio unico nazionale, che secondo l'Agenda Digitale proposta dal Governo avrebbe dovuto essere approvato entro novembre 2015, sono state diffuse le (42) definizioni standardizzate, che ne dovrebbero costituire l'ossatura portante, fra le quali compaiono anche le definizioni *carico urbanistico e dotazioni territoriali* (Tabella 1); interpretabili (in assenza di un'esplicita indicazione) con riferimento agli standard urbanistici, introdotti nella legge urbanistica nazionale (L. 1150/1942) dalla legge *ponte* (L. 765/1967) e non abrogati.

Appare opportuno ricordare che nel nostro ordinamento coesistono entrambi i termini, con riferimento a finalità simili ma distinte, diversamente normati (gli standard urbanistici dall'articolo 41-quinques della legge 1150/1942 e le dotazioni territoriali dall'articolo 22 della legge 42/2009), con riferimento ad infrastrutture diversamente individuate (urbanizzazione primaria e secondaria per gli standard urbanistici, interventi infrastrutturali per le dotazioni territoriali) *Tabella 2, 3 e 4.*

La condivisibile esigenza di superare la definizione degli standard urbanistici, nati per garantire il diritto dei cittadini a ottenere un livello socialmente adeguato di spazi e impianti per la vita collettiva, che si concretizzano nella disponibilità (a volte rivelatasi meramente teorica) di aree

destinate alla realizzazione di servizi collettivi, per evolversi verso livelli di servizio effettivamente disponibili e fruibili (stalli per parcheggio, posti in asilo nido, ecc.), non può essere perseguita con procedimenti illegittimi (un regolamento non può modificare una legge) e soprattutto in assenza di una chiara individuazione degli obiettivi, diversamente interpretabili ed interpretati.

GLI STANDARD URBANISTICI

Il D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, che ha definito i *rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*, sulla base della costante giurisprudenza (da ultimo Corte di Cassazione, sezione II civile, sentenza 24013/2014) ha efficacia di legge dello Stato, in quanto risulta emanato su delega dell'articolo 41-quinques della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), aggiunto dall'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (legge *ponte*)⁽¹⁾.

Pertanto le quantità minime prescritte dal D.M. 1144/1968 sono inderogabili, e le Regioni, nelle proprie legislazioni, con riferimento a particolari situazioni territoriali, possono prevedere un adeguamento in aumento ma non in riduzione.

VOCE	ACRONIMO	DEFINIZIONE
5-Carico Urbanistico	CU	Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso. Costituiscono variazione del carico urbanistico l'aumento o la riduzione di tali fabbisogni conseguenti all'attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d'uso.
6-Dotazioni Territoriali	DT	Infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dal piano.

Tabella 1.

⁽¹⁾ Legge 17 agosto 1942 n. 1150.

Articolo 41-quinques (art. 17 legge 6 agosto 1967, n. 765).

8. In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.
9. I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministero per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima.

URBANIZZAZIONI PRIMARIE	
Infrastruttura	Fonte giuridica
Strade residenziali	D.P.R. 380/2001, articolo 16, comma 7
Spazi di sosta o di parcheggio	
Fognatura	
Rete idrica	
Rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas	
Pubblica illuminazione	
Spazi di verde attrezzato	
Cavedi multiservizi	D.P.R. 380/2001, articolo 16, comma 7-bis
Cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazione	D.Leg.vo 259/2003, articolo 86, comma 3
Infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione	
Opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultralarga, effettuate anche all'interno degli edifici	Legge 244/2007, articolo 1, comma 258
Aree o immobili da destinare ad edilizia residenziale sociale	
Infrastrutture destinate all'installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica	D.L. 112/2008 (conv. L. 133/2008), articolo 2, comma 5
Infrastrutture, anche private, destinate alla ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica	D.L. 83/2012 (conv. L. 134/2012), articolo 17-sexies

Tabella 2. Standard urbanistici - Urbanizzazioni primarie.

URBANIZZAZIONI SECONDARIE	
Infrastruttura	Fonte giuridica
Asili nido e scuole materne	D.P.R. 380/2001, articolo 16, comma 8
Scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo	
Mercati di quartiere	
Delegazioni comunali	
Chiese e altri edifici religiosi	
Impianti sportivi di quartiere	
Aree verdi di quartiere	
Centri sociali	
Attrezzature culturali	
Attrezzature sanitarie (comprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, e alla bonifica di aree inquinate)	

Tabella 3. Standard urbanistici - Urbanizzazioni secondarie.

INTERVENTI INFRASTRUTTURALI	
Infrastruttura	Fonte giuridica
Strutture sanitarie	D.M. 26 novembre 2010, articolo 1
Strutture assistenziali	
Strutture scolastiche	
Rete stradale, autostradale e ferroviaria	
Rete fognaria	
Rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas	
Strutture portuali ed aeroportuali	
Servizi afferenti al trasporto pubblico locale	
Servizi afferenti al collegamento con le isole	

Tabella 4. Dotazioni territoriali - Interventi infrastrutturali.

Da rilevare come il D.M. 1444/1968, nell'introdurre la dotazione minima di standard urbanistici, non ponga obblighi sulla dotazione di opere di urbanizzazione primaria (già definite normativamente, dalla legge 847/1964) e di opere di urbanizzazione secondaria (definite successivamente dalla legge 865/1971).

Normalmente la destinazione di un'area a standard urbanistico costituisce **vincolo preordinato all'esproprio**, con un limite quinquennale alla sua validità, reiterabile per ulteriori cinque anni con la corresponsione di un indennizzo. Tuttavia non tutte le destinazioni di pubblico interesse definite dalla pianificazione urbanistica costituiscono vincolo preordinato all'esproprio. La Corte Costituzionale, nel dichiarare illegittima la reiterazione del vincolo in assenza di un indennizzo, con la sentenza 179/1999 ha dichiarato che la destinazione di un'area a *costruzioni pubbliche d'importanza locale* non costituisce un **vincolo di natura espropriativa** (della proprietà privata) bensì un **vincolo di natura conformativa** (della proprietà privata) alle previsioni di piano nel perseguire interessi pubblici, stabilendo che non sono annoverabili tra i vincoli a contenuto *sostanzialmente espropriativo* le destinazioni urbanistiche realizzabili attraverso l'iniziativa privata in un contesto di libero mercato. In attuazione dei principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, il Consiglio di Stato ha dichiarato di natura conformativa e, quindi, con validità a tempo indeterminato, le previsioni di piano che destinano aree a *parcheggi* (Sezione IV, sentenza 4951/2011), a *attrezzature ricreative, sportive, e a verde pubblico* (Sezione IV, sentenza 244/2012), a *verde pubblico-verde urbano* (Sezione V, sentenza 2116/2012), a *verde privato* (Sezione IV, sentenza 2919/2012).

Nelle legislazioni regionali è riscontrabile il tentativo (in merito al quale non è possibile dilungarsi nello spazio di un articolo) di superare il concetto *quantitativo* degli standard urbanistici, per pervenire ad una definizione della *qualità* urbana ed ambientale del territorio.

Nella legislazione nazionale la nozione di *standard qualitativo* viene introdotta quando, nell'ambito dei provvedimenti per l'attuazione del c.d. Piano Casa, la legge finanziaria per l'anno 2008 (legge 244/2007, articolo 1, commi 258 e 259) attribuisce, di fatto, all'edilizia residenziale sociale la qualità di standard urbanistico, in aggiunta alla superfici minime disposte dal D.M. 1444/1968, con l'obiettivo di agevolare la destinazione residenziale delle aree rese disponibili da una rivisitazione degli standard sovradimensionati, ovvero dalla presenza di un esubero di aree a standard (già acquisite e non utilizzate a tal fine, ancora nel possesso dei Comuni sia perché i proprietari espropriati non ne hanno chiesto la retrocessione sia perché derivanti da cessioni e/o permuta). La Corte Costituzionale chiamata a esprimersi in merito alla legittimità costituzionale della

NELLE LEGISLAZIONI REGIONALI È RISCOINTRABILE IL TENTATIVO DI SUPERARE IL CONCETTO QUANTITATIVO DEGLI STANDARD URBANISTICI, PER PERVENIRE AD UNA DEFINIZIONE DELLA QUALITÀ URBANA ED AMBIENTALE DEL TERRITORIO.

norma che attribuisce al Ministro delle infrastrutture il compito di definire le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali (articolo 5, Legge 9/2007 in materia di riduzione del disagio abitativo), ha dichiarato che *Lo Stato, nel determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali, in sostanza determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione. Tale determinazione ovviamente non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi* (sentenza 166/2008). Viene quindi riconosciuta e confermata la natura di *standard qualitativo* ai requisiti prestazionali definiti da specifiche norme.

In materia di standard urbanistici si può quindi concludere che ci troviamo in presenza di una evoluzione dinamica.

LE DOTAZIONI TERRITORIALI

La globalizzazione dei processi produttivi ha generato anche nuove forme di competitività dei territori, nei quali è determinante la dotazione di infrastrutture (intese nell'inscindibile connubio fra opera fisica e servizio prodotto), misurabili nella disponibilità sia qualitativa sia quantitativa, necessarie a garantire la qualità della vita degli individui e delle famiglie ed a sostenere le condizioni per l'insediamento e lo sviluppo dell'impresa.

La nozione di **dotazione territoriale** ha preso corpo al di fuori dei provvedimenti in materia urbanistica, con l'approvazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (delibera CIPE 82/2007) che, con l'intenzione di attribuire *un ruolo centrale alla produzione ed alla promozione di servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire*, ha individuato gli *obiettivi di servizio*, definendo i *target* da conseguire in quattro settori predeterminati (per un approfondimento si rimanda al sito dell'Agenzia per la coesione territoriale; link http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_atti

vita/Obiettivi_di_Servizio/). La nozione viene rafforzata dal processo di *perequazione infrastrutturale*, previsto dall'articolo 22 della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, che avrebbe dovuto avviare la ricognizione di tutte le infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico (indipendentemente dalla loro natura proprietaria, pubblica o privata) al fine di determinare il fabbisogno infrastrutturale necessario per consentire che tutte le aree del Paese presentino le stesse condizioni di offerta di servizi per le famiglie e per le imprese (per un approfondimento si rimanda a quanto già illustrato nella serie di articoli in materia di spesa pubblica e governo della città e del territorio, pubblicati su questi Quaderni negli anni 2012-2013). Appare opportuno ricordare, ancora una volta, che l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (D. Leg.vo 12 aprile 2006, n. 163) ha fatto perdere i propri distinti confini sia alla nozione di opera pubblica sia alla nozione di servizio pubblico, non procedendo tuttavia alla loro rifusione ed unificazione nella nozione di **infrastruttura pubblica**; nozione definita successivamente con precisione dal D.M. 26 novembre 2010 (**Fast Find: NN10582**) che, nel dettare disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale, dichiara che *per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ..., indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni*; confermando che l'interesse pubblico non si riferisce alla proprietà pubblica dell'infrastruttura, bensì alla capacità di perseguire l'obiettivo di fornire servizi alle famiglie e alle imprese. Argomento sul quale sarà necessario ritornare in occasione della prossima promulgazione del nuovo codice degli appalti e delle concessioni.

A questo nuovo scenario dovrebbe essere adeguata la prassi di una pianificazione urbanistica orientata alla riqualificazione dell'esistente, in particolare per quanto riguarda le politiche urbane; per le quali (rimandando a quanto più ampiamente illustrato nell'articolo pubblicato sul n. 4/2015 di questi Quaderni) l'acquisizione e la disponibilità pubblica di aree da destinare a standard urbanistici, argomento di riferimento delle politiche urbane fondate su ipotesi di perequazione urbanistica e di accordi pubblico-privati basati sul riconoscimento di incrementi volumetrici (resi inattuali dalla saturazione quantitativa del mercato immobiliare e dal venir meno del ruolo degli immobili quali beni rifugio), può lasciare il campo a un governo della città fondato sulla ricerca di una **qualità urbana**, orientata alla riqualificazione del costruito (funzionale, estetica, ambientale, energetica, ecc.) ed al conseguimento di uno standard più elevato (sia quantitativamente che qualitativamente) nella dotazione infrastrutturale che determina la qualità della vita dei residenti e l'appetibilità del territorio per lo sviluppo di impresa.

ALCUNE CONSIDERAZIONI

A questo punto è necessario richiamare anche il provvedimento di modifica della Costituzione, approvato in via preliminare.

Il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, nell'eliminare la potestà legislativa concorrente, attribuisce allo Stato le *disposizioni generali e comuni sul governo del territorio* e alle Regioni la potestà legislativa in materia di *pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno* e di *dotazione infrastrutturale*. Nel merito le schede di lettura del provvedimento si limitano a spiegare che la dizione *disposizioni generali e comuni* debba essere interpretata nel senso che l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati quali le *disposizioni di principio*. Poiché il medesimo articolo reintroduce il *principio di parallelismo* tra competenze legislative e competenze regolamentari, ne discende che, anche se le dotazioni infrastrutturali (di competenza esclusiva regionale) non sostituiranno del tutto gli standard urbanistici, comunque il livello delle prestazioni di servizio sarà, di fatto, differenziato a livello regionale, contraddicendo la disposizione costituzionale in materia di *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, la cui determinazione è contestualmente attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

Al riguardo è opportuno ricordare come la modifica al T.U. edilizia, apportata dalla legge 98/2013 (di conversione del D.L. 69/2013, c.d. *decreto del fare*) che ha introdotto l'articolo 2-bis, già consente alle Regioni e alle Province autonome di dettare, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie a quanto stabilito dal D.M. 1444/1968. Inoltre la regione Umbria, con riferimento a tale innovazione, nella legge regionale sul governo del territorio 1/2015 (**Fast Find: NR32578**) definisce *dotazioni territoriali* gli standard urbanistici già definiti dal D.M. 1444/1968, modificando la denominazione e rinviando le altre specificazioni a norme di natura regolamentare.

La babele dei linguaggi appena descritta, compresa la modifica costituzionale, porrà un ostacolo insormontabile non solo alla determinazione univoca sull'intero territorio nazionale di livelli adeguati di spazi e impianti, ovvero di servizi, per la vita collettiva, ma, soprattutto, renderà non praticabile l'avvio di qualsivoglia programma di perequazione infrastrutturale dei divari territoriali. È quindi il caso di ricordare che la riforma costituzionale, per la quale verremo chiamati a votare in un referendum confermativo in quanto non è stata approvata dalla maggioranza qualificata del Parlamento, avrà effetti che riguarderanno noi, i nostri figli e i nostri nipoti, e non certo la mera sopravvivenza del governo che l'ha varata. **I**