

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Gruppo di lavoro per l'aggiornamento del DM 1444/1968

Audizione Ance
“DM 1444/1968: criticità, prospettive di riforma e proposte”

Roma, 19 marzo 2019

Premessa

Nel 2018 sono decorsi cinquant'anni dall'emanazione del Decreto del Ministro dei Lavori pubblici 1444/1968 sui cd. "standard urbanistici ed edilizi". L'Ance ha colto questa occasione importante per:

- tornare a riflettere su un provvedimento che ha avuto un ruolo fondamentale nella costruzione delle città e dei territori italiani;
- avviare un ripensamento della tematica alla luce del mutato contesto sociale, economico e urbanistico.

Il Decreto – previsto dall'art. 17 della Legge 765/1967 cd. "Legge Ponte"– rispondeva all'esigenza, a fronte del contestuale obbligo per i comuni di dotarsi di un piano regolatore generale, di gestire la crescita delle città garantendo un equilibrato rapporto fra insediamenti privati e pubblici.

Zonizzazione del territorio comunale, riserva di spazi per attrezzature collettive o pubbliche per ciascun abitante da insediare e limiti alla densità edilizia, all'altezza e alla distanza degli edifici sono quindi gli strumenti attraverso cui il legislatore ha cercato di governare lo sviluppo urbano che dal dopoguerra in poi ha supportato la crescita economica del Paese.

Il passaggio della competenza legislativa in materia urbanistica alle Regioni a partire dal 1971 ha sostanzialmente determinato la conferma del DM 1444/1968 e della sua impostazione "quantitativa" e "limitativa" nelle varie leggi regionali via via approvate.

Ora che il **modello economico è profondamente e irreversibilmente cambiato** e risponde a **criteri di circolarità delle risorse e condivisione, anche lo sviluppo territoriale si sta orientando dall'espansione verso nuovi paradigmi incentrati su logiche di contenimento dell'uso di nuovo suolo e di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.**

Il carattere limitato e non rinnovabile delle risorse naturali e del suolo in particolare, ha dato avvio ad un **percorso di revisione degli strumenti, dei processi e delle azioni su cui si basa l'urbanistica**; a livello regionale sono numerose oramai le leggi che impongono agli enti locali di dare priorità alla trasformazione e al riuso della città costruita, consentendo l'utilizzo di nuove risorse territoriali solo nei casi in cui non esistano alternative alla riorganizzazione del tessuto insediativo esistente.

L'impostazione "quantitativa" e "limitativa" su cui si basa il DM 1444/1968 è evidentemente inadeguata rispetto alle esigenze di regolazione dello sviluppo urbano moderno, tanto che il rispetto di questa normativa rappresenta uno dei principali problemi che si frappongono ad una realizzazione diffusa ed agevole degli interventi di riqualificazione del

patrimonio edilizio esistente e in particolare di quelli di demolizione e ricostruzione.

Negli ultimi tempi si sta assistendo ad una presa di coscienza della problematica ed a **prime indicazioni normative finalizzate ad una gestione rinnovata della parte pubblica delle città**, incentrata prevalentemente su profili di qualità, prestazione e gestione dei servizi nonché su modifiche/deroghe agli standard edilizi.

Le criticità

Numerose sono le criticità emerse dall'applicazione del DM 1444/1968 e cioè:

- ✓ **la rigidità della zonizzazione dei piani urbanistici generali, ossia alla suddivisione del territorio comunale in zone omogenee a cui viene attribuita una funzione specifica.**

La fluidità che caratterizza le relazioni sociali e conseguentemente quelle territoriali ha evidenziato fin da subito i limiti di questo sistema che contrasta con l'esigenza di una pianificazione urbanistica sempre più caratterizzata dalla coesistenza nella stessa zona di più destinazioni funzionali.

- ✓ **la difficoltà del reperimento delle aree a standard in ambiti urbani;**

Con l'affermarsi del nuovo modello di sviluppo territoriale incentrato sul contenimento del consumo di suolo e sulla rigenerazione urbana sono emerse ulteriori criticità fra cui la difficoltà/impossibilità di reperire in tutto o in parte le aree necessarie per le attività collettive connesse agli interventi sull'esistente. Questo ha portato alla diffusione a livello regionale e locale dell'istituto della **monetizzazione** ossia la possibilità per il privato di corrispondere al comune una somma di denaro in luogo della cessione gratuita delle aree a standard che è **tuttora fondamentale per consentire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.**

- ✓ **il netto contrasto del criterio quantitativo (metri quadri/abitante) degli standard urbanistici con il principio della riduzione del consumo del suolo;**

Non solo le nuove edificazioni sparse e poco densificate, ma anche le urbanizzazioni e, ancorché non siano qualificabili come standard, le infrastrutture di tipo lineare (strade, autostrade, ecc.) sono riconosciute come una delle cause del consumo di suolo.

- ✓ **la difficoltà del rispetto dei limiti di densità edilizia, altezza e soprattutto di distanza fra edifici negli interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e in particolare in quelli di demolizione e ricostruzione;**

Tali interventi si inseriscono generalmente in un **contesto urbano consolidato che rende difficile il rispetto di questi limiti soprattutto in presenza di aumenti di volumetria, magari autorizzati da specifiche leggi regionali.**

Con particolare riferimento alle **distanze**, si evidenzia che in presenza di interventi con aumenti di volumetria risulta **non solo difficile rispettare la distanza minima di 10 metri fra edifici antistanti, ma addirittura impossibile** – come vorrebbe la giurisprudenza civile – **l'applicazione dei limiti indicati dall'art. 9 del DM per gli edifici fra i quali intercorrono strade carrabili** (ben maggiori di 10 metri e comunque rapportate in ultimo all'altezza degli edifici).

L'applicazione dei limiti di distanza relativi agli edifici prospicienti le strade carrabili - frequentissime negli ambiti urbani anche consolidati - potrebbe **impedire del tutto l'attivazione di interventi di sostituzione del patrimonio esistente inevitabilmente indirizzati, in un'ottica di riduzione del consumo di suolo, verso la densificazione/ sopraelevazione della città costruita.**

L'art. 2-bis del Dpr 380/2001: le deroghe al DM 1444/1968

In questo scenario si colloca l'articolo 2-bis del Dpr 380/2001 (TU edilizia), inserito dalla Legge 98/2013 di conversione del DL 69/2013, che attribuisce alle Regioni il potere di introdurre deroghe agli standard del DM 1444/1968.

Si tratta di una norma che presenta rilevanti problematiche interpretative perché:

- mentre la "rubrica" parla di deroghe in materia di distanza tra fabbricati, il testo fa riferimento a "disposizioni derogatorie al DM 1444/68", sembrando indicare la possibilità di introdurre deroghe a tutti gli standard sia urbanistici che edilizi;
- lega le deroghe alla "definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario" senza un riferimento espresso alle fattispecie, potenzialmente relevantissime, di intervento in diretta esecuzione dello strumento urbanistico generale.

Sono diverse le Regioni che hanno emanato norme in attuazione dell'art. 2-bis, alcune anche piuttosto ampie, che consentono sia la deroga alle distanze, sia agli altri standard edilizi, nell'ambito di interventi ricompresi in piani attuativi, ovvero puntuali e cioè in diretta attuazione del piano urbanistico generale.

Molte disposizioni regionali (Marche, Veneto, Liguria) sono state, però, censurate dalla Corte Costituzionale che ha interpretato l'art. 2-bis in modo restrittivo, ritenendo le deroghe applicabili solo se giustificate dall'esigenza di soddisfare interessi urbanistici che si concretizzino in "strumenti funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio".

Di recente, peraltro, sono state **messe in discussione anche le norme dei Piani casa regionali** che, sempre in attuazione dell'art. 2-bis del Dpr 380/2001,

prevedono deroghe a distanze, altezze e densità edilizie per consentire gli interventi di ampliamento e demolizione e ricostruzione ivi previsti (ad es. le norme del Piano casa del Veneto sulla deroga alle altezze e alle distanze, nonché quella del Lazio sulla deroga alle densità edilizie).

Da tutto ciò emergono i **limiti dell'art. 2-bis** e la **necessità e l'urgenza di andare oltre l'intervento derogatorio, con l'attivazione di un percorso di riforma del DM 1444/1968** che, in assenza della riforma urbanistica statale, potrebbe ancora essere impostato in attuazione dell'art. 17 della Legge 765/1967.

Le prospettive di riforma: verso un criterio qualitativo/prestazionale?

Le disposizioni del DM 1444/1968 non sono oggi in grado di governare lo sviluppo delle città, né tantomeno di assicurare quella qualità urbana che deriva in gran parte dalla qualità e dalla gamma dei servizi offerti e che determina il grado di vivibilità dei luoghi rendendoli competitivi.

In quest'ottica la gestione della città pubblica è diventata una questione cruciale non più solo sotto il profilo urbanistico, ma anche economico e sociale.

Il nuovo sistema attraverso cui "affrontare" la rigenerazione potrà essere basato solo sul reperimento degli spazi e sulla realizzazione delle dotazioni, o dovrà fare i conti con l'esistenza di una serie di bisogni/diritti della cittadinanza?

Saranno sufficienti **solo spazi/immobili** oppure sarà utile ipotizzare, se necessario, **anche la gestione effettiva del servizio?**

Passare dallo "standard" al "welfare" comporta, tra l'altro, la necessità di:

- individuare i bisogni/diritti della collettività locale;
- individuare il patrimonio pubblico disponibile sia in termini di aree, che di immobili;
- favorire e rendere concreta la prospettiva della trasformazione di questo patrimonio pubblico sia in termini di riqualificazione e ammodernamento, sia in termini di densificazione laddove gli standard esistenti fossero giudicati inadeguati;
- garantire i collegamenti e la mobilità con gli ambiti urbani più prossimi nei quali sono localizzati gli standard assenti nella zona di riferimento;
- prevedere come residuale la necessità del reperimento di nuovi standard urbanistici nei casi in cui la densificazione superi un determinato limite massimo.

Tra l'altro, il nuovo sistema dovrà anche risolvere **il nodo dell'edilizia residenziale sociale che dal 2008 è annoverata fra gli standard urbanistici in aggiunta alle aree per attività collettive previste dal DM 1444/1968** (art. 1,

comma 258 Legge 244/2007), **ma che genera essa stessa la necessità di standard urbanistici.**

Le prime indicazioni normative

Questo percorso di cambiamento può trovare delle **prime indicazioni** nel **piano comunale dei servizi della Lombardia** che *“per soddisfare le esigenze espresse dall’utenza, valuta prioritariamente l’insieme delle attrezzature al servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale, anche con riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità e, in caso di accertata insufficienza o inadeguatezza delle attrezzature stesse, quantifica i costi per il loro adeguamento e individua le modalità di intervento”*. *“Analogamente il Piano indica le necessità di sviluppo e integrazione dei servizi esistenti, ne quantifica i costi e ne prefigura le modalità di attuazione”* (LR 12/2005).

Particolare interesse riveste la più recente **Legge sul governo del territorio regionale 24/2017 dell’Emilia Romagna, che all’art. 9 parla di “Standard urbanistici differenziati”**.

Tale articolo prevede l’adozione di un atto di coordinamento tecnico da parte della Regione, nel quale sono stabilite *“disposizioni in merito al sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale da assicurare su tutto il territorio regionale”*.

L’atto di coordinamento tecnico ***differenzia le prestazioni da realizzare nel territorio urbanizzato rispetto a quanto richiesto per i nuovi insediamenti***, allo scopo di promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana, nel rispetto di alcuni principi, fra i quali si evidenziano i seguenti:

- **il PUG**, nel definire la strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, **conferma l’attuale quota complessiva di aree pubbliche destinate a servizi esistente nel territorio urbanizzato, destinando tali aree prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali ovvero all’ammodernamento e qualificazione delle opere e infrastrutture pubbliche esistenti;**
- **i permessi di costruire** relativi agli interventi di ristrutturazione urbanistica, gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica che regolano interventi di addensamento o sostituzione urbana **non sono tenuti all’osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezze degli edifici di cui agli articoli 7 e 8 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;**
- la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale può individuare gli ambiti del territorio urbanizzato nei quali **gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana possono comportare la cessione al Comune di aree per**

dotazioni territoriali anche al di sotto della quantità minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968; In tali ipotesi gli interventi di trasformazione concorrono alla realizzazione e al mantenimento delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici secondo quanto previsto dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, ivi compresa la monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di aree per dotazioni territoriali stabilita dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

Da ultimo, **la LR Piemonte 16/2018 in tema di “Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana”**, all'art. 10 ha espressamente previsto che:

- per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (ristrutturazione edilizia con incremento volumetrico, sostituzione edilizia con incremento volumetrico, ecc.) che comportino ampliamenti, mutamenti di destinazioni d'uso o comunque aumento delle quantità di standard stabilite dal PRG, **le superfici eventualmente da reperire devono essere calcolate nella misura differenziale determinata dall'ampliamento, mutamento o aumento sopra indicati;**
- **gli standard individuati, se non reperibili, devono essere monetizzati;**
- le somme derivanti dalla monetizzazione – così come gli oneri di urbanizzazione non scomputati - sono **vincolate a specifico centro di costo per l'eventuale acquisizione di nuove aree a standard per il soddisfacimento del fabbisogno o per la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche e servizi prioritariamente connessi all'intervento** o per opere pubbliche e servizi da realizzare e mantenere.

Sul piano statale, è utile ricordare il **disegno di legge C/3408 “Disposizioni concernenti il governo del territorio, l'uso razionale del suolo, la rigenerazione urbana”**, che riprende il testo elaborato e presentato dal Ministero delle Infrastrutture (2013-2015).

All'art. 6 del ddl in tema di *“Dotazioni territoriali e livelli essenziali delle prestazioni”* vi è un elenco di diritti di cittadinanza come salute, istruzione, sport, mobilità ecc., per garantire i quali è previsto un decreto delegato del Governo che deve definire livelli quantitativi e qualitativi minimi inderogabili di dotazioni territoriali essenziali per l'intero territorio nazionale.

A riprova che il tema degli standard urbanistici è tornato sotto la lente di ingrandimento delle istituzioni, il **D.lgs. 9/2018 ha attribuito alle Province autonome di Trento e Bolzano competenza legislativa esclusiva “in materia di definizione degli standard urbanistici per i rispettivi territori”**.

Le linee portanti della nuova normativa

In attesa di una riforma organica del governo del territorio, **la revisione della normativa sugli standard urbanistici ed edilizi è una priorità soprattutto in ragione dei mutati indirizzi nelle trasformazioni urbanistiche** che dovrebbero rivolgersi non solo a parole, ma nei fatti, verso il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana.

Per questo **la nuova normativa** non potrà più essere improntata ad una logica derogatoria e limitativa, come quella utilizzata per governare l'espansione delle città, ma **dovrà esprimere potenzialità e opportunità per favorire la riqualificazione dei fabbricati esistenti**, che, anche se attuata da soggetti privati, **ha finalità di tipo generale** (riduzione del rischio sismico, strutturale, efficientamento energetico, sostenibilità ambientale, ecc.) e **deve essere riconosciuta e dichiarata attività di pubblico interesse**.

Nonostante la revisione potrebbe avvenire, come già evidenziato sopra, attraverso un decreto del Ministero delle infrastrutture emanato sempre in base all'art. 41-quinquies della Legge 1150/1942, **appare fondamentale procedere con un provvedimento di rango legislativo**. Quest'ultimo avrebbe il vantaggio di modificare, integrare, o anche abrogare disposizioni vigenti, in un'ottica di raccordo/adequamento, e quindi **più forza nel determinare un cambiamento all'altezza dei tempi**. Si tratterà di un atto contenente i principi fondamentali della materia, nel rispetto del riparto della competenza legislativa prevista dalla Costituzione nel governo del territorio (art. 117, comma 3).

Si formulano di seguito le proposte Ance per un'ipotesi di articolato normativo.

❖ La zonizzazione comunale

In via preliminare occorre **abbandonare la classificazione del territorio comunale in macro-aree funzionalmente specializzate** (art. 2 del DM 1444/1968), che risponde a logiche obsolete e non più funzionali alla costruzione della città moderna: **la zonizzazione rappresenta oramai un disvalore in luoghi dove i dati viaggiano veloci e le distanze sono totalmente azzerate**.

L'evoluzione generale dei processi di trasformazione sempre più caratterizzati dalla presenza di una pluralità di destinazioni d'uso all'interno di uno stesso contesto urbano, la disomogeneità delle destinazioni d'uso presenti nei territori urbanizzati, il superamento degli ambiti destinati principalmente alla produzione, fanno propendere per una **configurazione del territorio comunale più semplice e naturale differenziata fra zone edificate** (e cioè il "territorio urbanizzato" cui rinviano molte recenti leggi regionali sul governo del territorio per attuare l'obiettivo del risparmio del consumo di suolo e che potrebbe coincidere con la definizione di centro abitato fornita dal Codice della strada), **zone di (eventuale) espansione e zone agricole/naturali**.

All'interno del territorio urbanizzato dovrà poi essere garantita l'indifferenza funzionale, cosicché le destinazioni d'uso saranno attribuite esclusivamente agli edifici o a complessi immobiliari, **fatta salva la possibilità per l'amministrazione comunale di indicare per taluni ambiti territoriali eventuali destinazioni incompatibili.**

❖ **Individuazione dell'elenco di bisogni/diritti della cittadinanza e delle relative dotazioni territoriali**

La nuova normativa dovrà **elencare le necessità della collettività che costituiscono i diritti sociali e civili** ed i livelli essenziali delle relative prestazioni su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione. I bisogni/diritti collettivi saranno i seguenti:

- salute, assistenza sociale/familiare;
- istruzione di ogni livello e grado, ricerca;
- fruizione del tempo libero: verde pubblico, sport, cultura, spettacolo;
- mobilità e accessibilità delle persone e delle merci;
- approvvigionamento idrico ed energetico;
- esercizio del culto religioso;
- servizio abitativo ed edilizia residenziale sociale .

Successivamente, per l'individuazione delle tipologie di dotazioni territoriali essenziali in termini sia di attrezzature/infrastrutture che di spazi, la nuova normativa dovrà **operare un rinvio all'elenco delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria** contenuto nei commi 7, 7-bis e 8 dell'art. 16 del Dpr 380/2001, nonché a quelle comunque individuate come tali da leggi specifiche di settore (vedi, ad esempio, l'art. 17-sexies del Decreto legge 83/2012 in base al quale costituiscono opere di urbanizzazione primaria anche le infrastrutture, pubbliche o private, destinate alla ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica). In questo modo, tra l'altro, viene effettuato un **fondamentale collegamento tra gli standard urbanistici e il principale sistema di finanziamento della parte pubblica della città, ossia gli oneri di urbanizzazione.**

In analogia con l'art. 9, comma 10 della LR Lombardia 12/2005, che fornisce una **definizione di "servizi pubblici e di interesse pubblico o generale" molto ampia**, la normativa statale dovrà **chiarire che**, sia nell'ambito del processi di espansione che di quelli di rigenerazione, **i servizi di interesse pubblico o generale possono essere resi anche da soggetti privati, previo convenzionamento o accreditamento con l'ente locale, anche nell'ambito di**

attrezzature e spazi privati di uso pubblico o interesse generale (ad esempio, messa a disposizione di superfici all'interno di edifici privati).

Nella premessa che non si dovrà più parlare di standard e limiti, **la nuova normativa sarà composta da due parti: la prima** relativa a **dotazioni territoriali e criteri per l'edificazione nell'espansione** e **la seconda** avente ad oggetto le **regole per la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente**.

❖ L'espansione

Le dotazioni territoriali stabilite dal DM 1444/1968 (18 mq/abitante, ecc.) saranno riproposte, con la precisazione che:

- **rappresentano la misura massima che potrà essere richiesta, anche in una logica di contenimento dell'uso del suolo;**
- **si è in presenza di una dotazione complessiva di aree da cedere la cui ripartizione è rimessa alla scelta deliberata della singola amministrazione** in funzione del soddisfacimento delle proprie esigenze;
- una volta effettuata tale ripartizione, **questa potrà essere modificata dalla stessa amministrazione in funzione delle mutate esigenze da soddisfare.**

Ugualmente verranno riproposte le disposizioni sulla densità edilizia, altezza e distanza fra fabbricati di cui agli articoli 7, 8 e 9 del DM 1444/1968 che comunque per le zone di espansione rimettono le decisioni all'autonomia locale.

❖ La rigenerazione

- ❖ *Definizione dei requisiti minimi di qualità e sicurezza urbana per il territorio nazionale*

Gli interventi sul costruito, di rilevanza sia urbanistica che edilizia, **necessitano di un approccio completamente diverso rispetto alla regolamentazione dei processi di trasformazione espansivi**. Infatti, all'interno della città costruita è molto difficile, se non impossibile, poter soddisfare il principio cardine del DM 1444/1968 della cessione delle aree dove poi verranno realizzate le attrezzature territoriali. La questione deve essere trattata da una prospettiva completamente diversa che **non si baserà più solo sull'acquisizione di aree al patrimonio pubblico ma tenderà al soddisfacimento delle esigenze collettive con nuove e molteplici modalità**. Trattandosi di interventi nella città costruita, si dovrà necessariamente tenere conto del fatto che **molte esigenze in termini di servizi sono state già soddisfatte, mentre altre non lo sono ancora o non sono più attuali**.

Sulla base di queste premesse e tenuto conto dell'elenco dei bisogni e delle relative attrezzature evidenziato sopra, **il primo passaggio** potrà essere rappresentato dalla **adozione a livello locale di un atto che sarà alla base dello strumento urbanistico generale e che rappresenterà la costruzione della parte pubblica della città**. L'idea di fondo è quella del "Piano dei servizi" del PGT lombardo o della "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale" prevista nell'ambito del PUG dell'Emilia Romagna.

In vista di tale atto ovvero anche a prescindere dalla sua adozione considerata la complessità che può comportare la formazione di un piano della città pubblica, soprattutto in alcune aree urbane, i comuni dovranno svolgere le seguenti attività:

- ✓ **inquadramento del territorio comunale nel contesto di riferimento della pianificazione sovracomunale**, con specifico riferimento ai servizi ed eventuale individuazione del Comune come "polo attrattore" di utenti (lavoratori/ turisti/ studenti);
- ✓ **ricognizione del patrimonio pubblico di aree e attrezzature/infrastrutture** (opere di urbanizzazione) presenti sul territorio comunale;
- ✓ **verifica ed eventuale conferma, in sede di pianificazione, delle aree pubbliche destinate a servizi**, finalizzate prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali;
- ✓ **ricognizione, sia globale che per ambito, dei servizi presenti sul territorio (offerta) e di quelli richiesti (domanda)**, sulla base dell'analisi aggiornata dei relativi fabbisogni;
- ✓ **individuazione dei servizi assenti/carenti e determinazione delle priorità di azione**.

La nuova normativa dovrà inoltre:

- **consentire sulle aree libere destinate a servizi**, oltre alla realizzazione di nuove attrezzature, **anche la trasformazione di quelle esistenti** in termini sia di **delocalizzazione**, sia, laddove possibile, di **ampliamento**;
- qualora siano necessarie nuove attrezzature ma non vi sia la possibilità di realizzarle per l'assenza di aree disponibili, **garantire i collegamenti e la mobilità con gli ambiti urbani più prossimi a quelli in cui sono localizzati gli standard assenti nelle zone di riferimento**.

La predisposizione del piano per la città pubblica ovvero lo svolgimento delle diverse attività individuate sopra non dovrà comunque essere di ostacolo alla realizzazione degli interventi di rigenerazione, soprattutto con riferimento a quelli in modalità diretta.

Fondamentale in questo contesto, a garanzia della posizione dei soggetti privati nei confronti dell'amministrazione locale, è **la definizione di un parametro di riferimento massimo a cui rapportare gli obblighi derivanti dall'intervento di trasformazione** che si ritiene possa comunque continuare a coincidere con

quello che regola l'espansione e cioè 18 mq/abitante, per il residenziale, 80 mq ogni 100 mq di superficie lorda per il commerciale e il direzionale e 10% della superficie destinata ad insediamenti industriale o assimilabili. Anche in questo caso il parametro individuato a livello statale:

- **rappresenta la misura massima che potrà essere richiesta, anche in una logica di contenimento dell'uso del suolo;**

- **costituisce comunque un *plafond* complessivo di aree da cedere la cui ripartizione è rimessa alla scelta deliberata della singola amministrazione** in funzione del soddisfacimento delle effettive esigenze presenti;

- **potrà essere modificato dalla stessa amministrazione in funzione delle mutate esigenze da soddisfare.**

❖ *Nuove modalità di adempimento delle dotazioni territoriali*

La nuova normativa dovrà chiarire prima di tutto che **gli interventi di rigenerazione, sia in diretta che in indiretta attuazione del Piano urbanistico generale, assicurano il soddisfacimento degli standard solo nel caso in cui generino un maggiore fabbisogno di dotazioni territoriali** rispetto alla situazione antecedente e cioè in presenza di un aumento del carico urbanistico.

In particolare, le dotazioni territoriali da soddisfare in relazione ad interventi sul patrimonio edilizio esistente dovranno essere commisurate all'entità della maggiore volumetria o superficie realizzata rispetto a quella preesistente.

Ciò premesso, le modalità di soddisfacimento delle dotazioni territoriali saranno:

- ✓ **cessione delle aree** secondo il parametro individuato a monte;
 - ✓ **monetizzazione**, ossia corresponsione del valore di mercato di aree aventi le medesime caratteristiche, nei casi di assenza di aree o di cessione inopportuna per localizzazione, estensione, conformazione delle stesse, ovvero nel caso di estensione inferiore ad una determinata quantità minima che le rende non utili a svolgere alcuna funzione. La monetizzazione va comunque favorita in una logica di risparmio del suolo;
 - ✓ **possibilità**, in linea con l'obiettivo di risparmiare suolo, **di assicurare i servizi richiesti dall'ente locale anche all'interno degli edifici realizzati o recuperati**, sia mettendo a disposizione del comune talune superfici, sia gestendo direttamente il servizio per un determinato periodo. In quest'ultimo caso i costi per la realizzazione/recupero degli edifici andranno scomputati in quota parte dagli oneri di urbanizzazione;
 - ✓ **possibilità** per il comune **di destinare ed utilizzare a standard le aree acquisite al patrimonio comunale a seguito del trasferimento della volumetria preesistente in altra area** (già prevista dal PGT di Milano).
- ❖ *Vincolo di destinazione prioritaria per gli oneri di urbanizzazione e le somme corrisposte a titolo di monetizzazione*

La nuova normativa dovrà spingersi oltre gli attuali indirizzi legislativi e giurisprudenziali, prevedendo che **gli oneri di urbanizzazione corrisposti in sede di rilascio dei titoli abilitativi edilizi siano vincolati prioritariamente alla realizzazione delle opere individuate come necessarie all'urbanizzazione del comparto** nel quale è prevista la trasformazione territoriale (ovvero a migliorarla).

Attualmente la giurisprudenza è concorde nel ritenere che il pagamento degli oneri di urbanizzazione si risolve in un contributo per la realizzazione delle opere stesse, senza che insorga un vincolo di scopo in relazione alla zona in cui è inserita l'area interessata all'imminente trasformazione edilizia (Consiglio di Stato, sez. V, 24/10/2016, n. 4417; T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 15/07/2014, n. 346; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 29/11/2013, n. 1034; Consiglio di Stato, sez. IV, 08/01/2013, n. 32; Consiglio di Stato, sez. IV, 28/12/2012, n. 6706; Consiglio di Stato, sez. IV, 16/02/2011, n. 1013).

Peraltro la disciplina della destinazione degli oneri di urbanizzazione è cambiata: dal 1 gennaio 2018 - data di entrata in vigore della dell'art. 1, comma 460, Legge 232/2016 - i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal Dpr 380/2001 "Testo Unico Edilizia" sono destinati in via esclusiva all'urbanizzazione e alla manutenzione del territorio, escludendo così la possibilità, come avvenuto in passato, di utilizzarne una parte (fino al 50%) per spese correnti degli enti locali (stipendi dipendenti, sanità, ecc.).

La nuova normativa dovrà introdurre un vincolo di destinazione anche con riferimento alle somme corrisposte a titolo di monetizzazione che saranno così **utilizzate prioritariamente per garantire i servizi nel medesimo ambito territoriale** in cui verrà realizzato l'intervento di rigenerazione.

❖ Densità, altezza e distanza tra costruzioni

Il superamento della disciplina dei limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra edifici rappresenta una **priorità** per la nuova normativa, considerato che le attuali previsioni sono quasi sempre incompatibili con le peculiarità degli interventi sul patrimonio edilizio esistente.

Porre limiti di densità per gli interventi diretti quando le stesse disposizioni nazionali, poi riprese da molte regioni, incentivano con premi volumetrici l'adeguamento sismico, strutturale, energetico ed ambientale degli edifici attraverso la demolizione e ricostruzione, appare oramai del tutto anacronistico. Pertanto, si propone:

➤ **Densità e altezza**

La nuova normativa dovrà rimettere ai singoli comuni la previsione delle densità edilizie (sia territoriali, che fondiari) e delle altezze, in funzione delle proprie scelte urbanistiche che devono poggiare su criteri di qualità urbanistica, architettonica e morfologica del contesto in cui ricade

l'intervento, anche sulla base di indirizzi forniti dalla legislazione regionale. Questo approccio risulta necessario non solo per allocare le premialità eventualmente previste, ma anche per assecondare i processi di razionalizzazione del consumo di suolo inevitabilmente indirizzati verso la modifica/densificazione della città costruita.

È necessario dunque andare oltre la deroga espressa ai limiti di densità edilizia ed altezza, prevista dalle ultime leggi regionali in tema di rigenerazione urbana (vedi LR Lazio 7/2017, LR Emilia Romagna 24/2017 e LR Piemonte 16/2018), che è comunque positiva e necessaria nell'ambito del quadro normativo vigente.

➤ **Distanza tra le costruzioni**

Il tema delle distanze tra le costruzioni è forse quello più delicato da affrontare e più difficile da rivedere soprattutto a causa delle implicazioni civilistiche.

Aderendo alle indicazioni già fornite da alcune Regioni e non contestate dallo Stato davanti alla Corte Costituzionale (es. Lazio o Emilia Romagna), **la nuova normativa dovrà prevedere sempre la distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate di edifici, consentendo però alcuni "margini di manovra" essendosi in presenza di interventi che in considerazione delle finalità (riduzione del rischio sismico, strutturale, efficientamento energetico, sostenibilità ambientale, ecc.) devono essere qualificati di interesse pubblico dalla disciplina statale.** In particolare, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela dei beni culturali, per gli interventi:

- di demolizione e ricostruzione con medesimo volume: deve essere **garantito in via espressa il rispetto delle distanze preesistenti ove minori di 10 metri**, così come previsto dalla più recente giurisprudenza amministrativa (vedi la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, 14 settembre 2017, n. 4337 in base alla quale l'applicazione del limite di 10 metri dell'art. 9, comma 2 del DM 1444/1968 non riguarda gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, poiché, in caso contrario, si verificherebbe un arretramento dell'edificio rispetto all'allineamento degli altri fabbricati preesistenti con conseguente creazione di intercapedini, rientranze nocive);
- sul patrimonio edilizio esistente con incentivi volumetrici: **è consentito il mantenimento della distanza preesistente anche se inferiore a 10 metri e l'eventuale modifica della stessa purché in misura non inferiore a quella preesistente.** Ciò significa che il nuovo edificio potrà mantenere la distanza preesistente inferiore a 10 metri (ad esempio pari a 7 metri) ovvero essere collocato ad una distanza diversa (ad esempio pari a 8 o 9 metri) ma comunque non inferiore a 7 metri.

Una norma di questo tenore è contenuta da ultimo nella LR Piemonte 16/2018 sulla rigenerazione urbana ed è finalizzata ad agevolare gli interventi sia di ristrutturazione edilizia con ampliamento, che di demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico.

Più in particolare, se gli incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento saranno realizzati con la **soprelevazione dell'edificio originario, potrà essere rispettato l'allineamento di quest'ultimo anche se inferiore a 10 metri**. Gli interventi realizzati con **ampliamento fuori area di sedime dell'edificio originario, dovranno invece rispettare la distanza minima di 10 metri ovvero quella dagli edifici antistanti/circostanti preesistente, anche se inferiore;**

- di nuova costruzione in ambito consolidato: dovrà essere rispettato il limite di 10 metri tra edifici con la possibilità di assumere una distanza inferiore per rispettare l'allineamento con i fabbricati preesistenti.

La nuova normativa dovrà infine richiamare in via espressa **la disposizione (art. 14, comma 7 del D.lgs. 102/2014) che, nel caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti che comportino maggiori spessori delle murature esterne o degli elementi di chiusura superiori o inferiori, consente di derogare alle norme statali, regionali o regolamentari sulle distanze minime tra edifici ovvero dai confini di proprietà o dal nastro stradale**, fatte salve le disposizioni del codice civile.

Si ricorda che la **deroga** è subordinata al raggiungimento di una riduzione di almeno il 10% dei limiti di trasmittanza previsti dal D.lgs. 192/2005 ed è accordata, in relazione alle distanze tra edifici, nella **misura massima di 25 cm per il maggiore spessore delle pareti verticali esterne**, nonché con riferimento ai limiti di altezza, nella **misura massima di 30 cm per il maggior spessore degli elementi di copertura**.

La formulazione dell'art. 14, comma 7 D.lgs. 102/2014, non facendo espresso riferimento al DM 1444/1968, costituisce di fatto un deterrente all'utilizzo delle premialità in essa previste e in ultimo all'utilizzo dei bonus fiscali (ecobonus, ecc.) per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici.

❖ **Il nodo dell'edilizia residenziale sociale come dotazione territoriale**

La nuova normativa dovrà regolare in modo più puntuale anche il tema dell'edilizia residenziale sociale (vedi la definizione fornita dal DM 22 aprile 2008) che l'art. 1, comma 258 della Legge 244/2007 qualifica come dotazione territoriale. In particolare, fermo restando che l'edilizia residenziale sociale non deve comunque generare altre dotazioni, occorre prevedere che **la cessione di aree/immobili**:

- **è obbligatoria solo nei comuni indicati dalla Regione** sulla base dei fabbisogni rilevati e delle effettive esigenze espresse dagli enti locali;
- **è obbligatoria solo in relazione a processi di trasformazione indiretti**, ossia attuati mediante strumenti urbanistici attuativi;
- **è obbligatoria solo al di sopra di una soglia dimensionale dell'intervento**, individuata a livello regionale;

- **è rapportata alle dimensioni dell'intervento**, sulla base di un criterio quantitativo individuato a livello regionale;
- **può essere oggetto di monetizzazione**;
- **può riguardare anche aree ubicate in ambiti territoriali diversi da quello dell'intervento**.

Inoltre, il comune, allo scopo di promuovere l'edilizia residenziale sociale, può **conferire ai privati in diritto di superficie le aree pubbliche destinate a servizi individuate a seguito della ricognizione del patrimonio pubblico di aree e attrezzature/infrastrutture** presenti sul proprio territorio, qualora sia verificato che gli standard, sia pregressi sia generati dagli interventi, siano pienamente soddisfatti nei medesimi ambiti o in aree contermini ovvero in aree agevolmente accessibili (vedi art. 9 della LR Emilia Romagna 24/2017).

❖ Adeguamento delle normative regionali

Le Regioni adeguano la propria normativa sul governo del territorio ai nuovi principi in tema di dotazioni territoriali e di criteri per l'edificazione, entro un certo termine dall'entrata in vigore del provvedimento di riforma (es. 180 giorni).

Poiché è presumibile che il termine non verrà rispettato dalle Regioni, è **necessario prevedere una forma di automatismo nell'applicazione della nuova normativa, soprattutto nella parte relativa a densità, altezze e distanze fra edifici** (es. obbligo per i comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici alle nuove norme e immediata applicazione dei criteri per l'edificazione nell'ambito degli interventi di rigenerazione urbana).

Sono fatti salvi gli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati che, in applicazione di normative regionali, già prevedono una disciplina degli standard improntata a criteri di tipo qualitativo/prestazionale ovvero comunque differenziata per gli interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente (es. Lombardia, Emilia Romagna). Questi comuni dovranno adeguarsi alla nuova normativa nazionale nell'ambito del primo adeguamento (nuovo piano o variante generale) della pianificazione urbanistica previsto.

❖ Abrogazione del DM 1444/1968 e dell'art. 41-quinquies della Legge 1150/1942

Conseguenza della nuova disciplina sarà **l'abrogazione del DM 1444/1968 e alle disposizioni della Legge 1150/1942 che contrastano con tali principi** tra cui, prima di tutto, **l'art. 41-quinquies** che, tra l'altro, impone ai comuni il divieto di realizzare edifici con volumi superiori a 3 mc/mq o altezza superiore a 25 metri (comma 6).