

LE DOTAZIONI (1): LE ORIGINI NEGLI ANNI 60 (DEL 900). UN FERRO VECCHIO?

La legge ponte del 1967, il dm del 1968 e la legge 10/1977 sono ancora i capisaldi nella individuazione e cessione gratuita delle aree per le urbanizzazioni.

Davvero dobbiamo ancora spiegare l'indefettibilità delle dotazioni, non dico alle persone che si occupano d'altro, che giustamente hanno necessità di capire, ma è incomprensibile si debba argomentare tale necessità agli operatori pubblici e privati del settore, nonché ai tanti amministratori e politici ai diversi livelli.

Vero è che i temi dell'urbanistica hanno via via interessato un numero di persone sempre più ristretto; altrettanto vero che a non poche persone la pianificazione urbanistica è invisa: impone lacci e laccioli. Si è consumata in questi ultimi 20 anni, nel silenzio assordante, una guerra tra modelli economici da trasfondere nella pianificazione: uno scontro rimasto fuori dai radar della politica, dei quotidiani e anche dei giornalisti d'inchiesta. Si è risvegliato con il contrasto al DI Salva Milano, col rischio che lo scontro sia politico (p piccina) e non disciplinare (come il tema meriterebbe).

Le dotazioni. Le disposizioni principali sono: la legge ponte 765/1967, il dm 1444/68, dopo il boom edilizio e avendo preso atto che, non ovunque, ma in tante città, interi quartieri erano nati senza ... tutto: dalle fognature, al verde, alle scuole. Il quadro si completa con L 10/77. In sintesi la normativa ad oggi vigente prevede la cessione obbligatoria e gratuita di dotazioni.

L'obbligo di reperire le dotazioni assicura al Comune l'acquisizione al patrimonio pubblico (demanio o indisponibile) nelle quali anche nel tempo, in ogni tempo realizzare servizi e infrastrutture.

Le dotazioni del DM del 1968 sono le stesse da quasi 60 anni.

La normativa regionale (le regioni prendono vita a partire dal 1975) ha via via incrementato quantitativamente le dotazioni: recentemente ha implementato le componenti ambientali, con caratteristiche articolate, ad esempio con la prevedendo la multifunzionalità (rinvio). Con la LR 6/2009 la Regione Emilia Romagna ha introdotto tra le dotazione l'ERS (edilizia residenziale sociale) con una quota non inferiore al 20% del costruito.

Oggi queste dotazioni assumono carattere strategico in relazione alle emergenze sociali ed ecologico ambientale.

L'obbligo della cessione delle dotazioni è alla base dell'ordinato sviluppo del territorio; è la prima e fondamentale forma di redistribuzione degli oneri tra gli operatori, in base alla funzione (destinazione urbanistica) e alla capacità edificatoria realizzata. Un redistribuzione con finalità anche di riequilibrio sociale.

Le norme urbanistiche si formano nei decenni dell'espansione e di disattenzione verso la città esistente, demandando alla disciplina dei vincoli puntali (oggi d. lgs 42/2004) o vincoli comunali la conservazione del patrimonio edilizio di pregio (rinvio).

Un'espansione ordinata: la LU del 1942 prevedeva già i piani particolareggiati (e di lottizzazione; rinvio). E' appunto nella predisposizione di questi Piani, sulla base della negoziazione e delle previsioni del DM del 1968, che iniziano le cessioni delle aree di U1 e U2 da cedere gratuitamente al Comune.

Ciò spiega perché, nel rilascio dei singoli titoli edilizi per l'attuazione dell'edificabilità, non riscontriamo norme relative alle cessioni; in sede di rilascio del titolo edilizio le norme prevedono il privato deve corrispondere il contributo di costruzione, ossia (una quota del) costo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione (u1 e U2).

Anche gli oneri hanno una matrice "equitativa" al pari della quantificazione delle aree di cessione, ossia sono parametricate alle funzioni e alle quantità edificatorie realizzate.

Quindi, per funzioni residenziali, commerciali e direzionali (diverso per il produttivo che

- Cessione aree di U1 e U2 destinata alla realizzazione di opere pubbliche.
- Contributo di costruzione: costo costruzione, oneri di U1 e U2.

Esonero per le costruzioni realizzate per l'attività agricola, compresi gli alloggi per l'imprenditore agricolo.

Poiché le opere pubbliche le deve realizzare il Comune, stante i tempi non sempre allineati all'aspettative dei privati titolari di un diritto ad edificare, si è previsto che il privato possa eseguire direttamente le opere di U1 a scomputo degli oneri.

Da evento straordinario, la realizzazione da parte dei privati è divenuta fatto ordinario e pertanto unitamente all'approvazione Piano Particolareggiato, attraverso la Convenzione urbanistica, le parti definiscono sia le cessioni, ma anche i tempi, le modalità di attuazione e le garanzie per la realizzazione delle opere pubbliche.

Comuni più virtuosi hanno assunto la disciplina del dm del 1968 all'indomani della sua approvazione; quelli più proattivi avevano iniziato ancor prima, con una visione della città dei servizi e mostrando capacità di governo del territorio.

Sono ben riconoscibili i quartieri realizzati in conformità o in assenza delle dotazioni del 1968.

La (buona) pianificazione espansiva dei decenni successivi ha mitigato queste carenze: i piani particolareggiati limitrofi a dette zone hanno mitigato la carenza creando servizi condivisi con gli insediamenti pregressi.

Oggi le città sono da ripensare: le abbiamo costruite con pianificazioni legate alla crescita economica e sociale, una mobilità imperniata sull'uso dell'auto; l'emergenza ambientale e quella sociale sono i temi principali che devono ordinare la formazione dei nuovi Piani.

Sono tutti temi che devono portare a ripensare le città, a rimodulare e innovare gli spazi pubblici esistenti. Occorre anche realizzare nuovi servizi e infrastrutture e quindi servono aree pubbliche.

Per tutte queste ragioni, ritengo che il tema delle cessioni gratuite delle dotazioni non possa essere archiviato come elemento da ascrivere all'archeologia urbanistica, tanto meno essere oggetto di norme "imposte" da Roma.

Giugno 2025