

Parte I

Gli aspetti di legittimità riguardo alla questione dei servizi

1. La questione dei servizi pubblici: i riferimenti legislativi antecedenti all'art. 7 della Lr. 1/2001¹

1.1. Inquadramento sul concetto di “standard urbanistico”

Il concetto di “standard urbanistico” s'è evoluto nel tempo, transitando dalla dimensione esclusivamente quantitativa (che ha segnato tanta storia urbanistica nella seconda metà del ventesimo secolo) a fisionomie più qualitative, che tendono a estendere la nozione all'incontro tra una differente domanda sociale e più articolate offerte pubbliche e private.

In materia urbanistica, “standard” è l'espressione usata come riferimento normativo unificato per la misurazione, più frequentemente quantitativa, delle attrezzature – in atto o prevedibili – finalizzate a garantire condizioni qualitative minime agli assetti insediativi; gli standard urbanistici costituiscono dunque parametri di relazione tra una condizione da perseguire e il modo per perseguirla avvalendosi di spazi da dedicare – in superficie espressa in m²/abitante – alle attrezzature necessarie alla vita associata.

In senso più generale, come “standard urbanistico” s'intende l'insieme delle grandezze fisiche e dei fattori qualitativi che caratterizzano un insediamento (anche se il giudizio di qualità dev'essere formulato con particolare cautela, in quanto la presenza degli standard è condizione necessaria ma non sufficiente per il raggiungimento della qualità urbana, dipendente da molteplici variabili tra cui – non ultima – la forma) e che generano la fornitura dei servizi alle persone, determinando – tra l'altro – il tipico effetto della redistribuzione di risorse pubbliche.

1.2. Il problema della quantità: la dimensione nazionale

La nozione di standard urbanistico trova avvio con la legge 6 agosto 1967, n. 765, che introduce valori massimi di densità e altezze insediative con standard a efficacia immediata² e differita, questi ultimi definiti poi dal Dim. 1444/1968 ai sensi e per gli effetti – appunto – dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765; il decreto, oltre a introdurre il concetto di zona omogenea³, definisce i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici e collettivi in misura tale da assicurare a ogni abitante, insediato o da insediare, la dotazione minima inderogabile di mq 18 – esclusi gli spazi destinati alla viabilità – ripartita

¹ La Lr. 15 gennaio 2001, n. 1 è stata abrogata dall'art. 104, lett. dd) della Lr. 11 marzo 2005, n. 12.

² In questo caso la legge 765/1967 si rivolgeva a quei comuni non dotati di piano regolatore generale, ai quali era vietata ogni forma di nuova edificazione nei centri abitati mentre all'esterno era ammessa una ridottissima possibilità edificatoria di 0,03 mc/mq per costruzioni residenziali e di 1/10 per costruzioni industriali. Gli standard a efficacia immediata oggi sono utilizzati in misura più limitata che in passato, giacché buona parte dei comuni s'è dotata dello strumento urbanistico generale, e tuttavia l'utilizzo degli standard a efficacia immediata subentra quando un vincolo di inedificabilità decade e lascia l'area priva di pianificazione. Questa procedura, molto più frequente di quanto si pensi, è determinata da una serie di motivazioni legislative ed economiche che danno origine a una zona di fatto senza destinazioni d'uso; al proposito una sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 9 ottobre 1997, n. 1117, recita: “La decadenza del vincolo imposto dal Prg per decorso del termine di cinque anni comporta una serie di conseguenze determinando: a) l'esecuzione della riviviscenza della situazione anteriore all'impostazione del vincolo e, conseguentemente, dell'applicazione dei limiti di volume e di altezza previsti dall'art. 17 della legge n. 765 del 1967; b) l'impossibilità di colmare i vuoti lasciati dalla disciplina urbanistica con l'espansione delle destinazioni proprie delle aree limitrofe; c) l'impossibilità di equiparare le aree già colpite dal vincolo decaduto alle cosiddette aree a titolare destinazione e nelle quali è ammessa l'edificazione entro i limiti previsti dal codice civile e dal regolamento edilizio comunale”.

³ In specifico: zona A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da loro porzioni, comprese le aree circostanti, considerabili parte integrante; zona B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A); si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore a 1,5 mc/mq; zona C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lett. B); zona D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o assimilati; zona E) le parti del territorio destinate a usi agricoli, escluse quelle in cui – fermo restando il loro carattere agricolo – il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C); zona F) le parti del territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale.

di norma come segue: **(i)** 4,50 mq/ab. di aree per l'istruzione (asili nido, scuole materne e dell'obbligo); **(ii)** 2 mq/ab. di aree per attrezzature d'interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi come uffici postali, di protezione civile, ecc.); **(iii)** 9 mq/ab. di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili escluse le fasce verdi lungo le strade; **(iv)** 2,50 mq/ab. di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art. 18 della legge n. 765, e in casi speciali distribuite su più livelli).

Molta letteratura urbanistica ha sottolineato i problemi che tale legislazione ha generato: forme-piano fortemente meccanicistiche e impostate con biasimevole determinismo, un'attenzione incentrata solo sugli aspetti quantitativi dei servizi piuttosto che (anche) su quelli qualitativi, il privilegio per le categorie sancite dalla legge escludendone altre forse più rilevanti, l'obliterazione delle peculiarità che caratterizzano il Paese e che avrebbero richiesto una flessibilità ben superiore alle timide differenze tipologiche che il Dim. 1444/1968 introduceva.

Dunque, un'impostazione normativa che – pur generando da un lato un miglioramento delle condizioni di vita urbana – ha tuttavia imbalsamato la sperimentazione sui servizi negli ultimi trent'anni, nonostante si debba riconoscere che il Dm 1444/1968, intervenuto in una situazione di grave emergenza urbanistica – che richiedeva un intervento urgente e forte – ha comunque introdotto un'idea importante e irrinunciabile, ossia che ciascun cittadino ha diritto di disporre di un'equa quota di servizi pubblici urbani.

1.2.1 *La capacità insediativa di piano nella legislazione nazionale*

La legislazione urbanistica nazionale fornisce scarsi indirizzi sul dimensionamento degli strumenti urbanistici (da cui avrebbe dovuto dipendere il corrispondente dimensionamento degli standard); in particolare, la legge 7 agosto 1942, n. 1150 non s'esprimeva nel merito, lasciando dunque libero e irrisolto il problema del dimensionamento residenziale di un piano che, generalmente, ha trovato risoluzione nel tempo attraverso le analisi del $Fabb_{t2}$ inteso come fabbisogno di progetto; il corrispondente computo, pur presentando varianti molteplici, è stato per lo più ricondotto all'espressione:

$$Fabb_{t2} = f(S_{t1}, V_{t2}, P_{t2}), \text{ dove:}$$

S_{t1} = rappresenta un'analisi dello stato di fatto al tempo t_1 ;

V_{t2} = concerne un'assunzione di valore relativa allo standard abitativo che si vuole conseguire al tempo t_2 ;

P_{t2} = riguarda la previsione da raggiungersi in tutto l'arco temporale della vigenza del piano, fino alla sua ennesima revisione.

Una volta identificata la domanda abitativa, ha quindi luogo la predisposizione dell'offerta di spazi per le nuove funzioni urbane ma – quasi sempre – a causa dell'indeterminatezza legislativa si è assistito al sovra-dimensionamento dei piani e ai noti guasti urbani e territoriali, processo che nel corso della storia urbanistica contemporanea si è notevolmente amplificato (per molteplici e oltremodo noti motivi) e che ha generato una concezione espansionistica dell'uso del suolo oggi non più accettabile; occorre dunque mirare al riuso urbano e alla qualificazione, avvalendosi di servizi che non corrispondano solo a standard e vincoli meccanici e che facciano sempre maggior ricorso alla sussidiarietà dell'intervento privato.

1.2.2 *Il dimensionamento delle aree a standard nella legislazione nazionale*

Anche in questo caso, molti sono stati i contributi in letteratura urbanistica, al punto che ormai si concorda nel ritenere che il dimensionamento di piano sia rappresentato dalla definizione della capacità teorica insediativa congruente rispetto ai fabbisogni.

Peraltro, il dimensionamento delle aree a standard è stato formalizzato dall'art. 3 del Dim. 2 giugno 1968, n. 1444 (*"Nella formazione degli strumenti urbanistici si assume che, salvo diversa dimostrazione, a ogni abitante insediato o da insediare corrispondono mediamente 25 mq di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc vuoto per pieno) eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze"*).

La letteratura urbanistica concorda sul fatto che il calcolo del dimensionamento delle aree a standard debba basarsi su tre momenti analitici sostanziali:

- a) la *stima della domanda insorgente*, che ha luogo calcolando la Pop_{teor} (popolazione teorica) corrispondente a:

$$Pop_{teor} = (sup_{ed} * If) / 100 \text{ mc/ab.}, \text{ dove:}$$

sup_{ed} = superficie libera da destinare a trasformazione;

If = indice di edificabilità fondiaria delle aree destinate alla trasformazione;

successivamente al calcolo della popolazione teorica sulla base degli If, il calcolo del fabbisogno insorgente di standard avrà allora luogo mediante:

$$\text{dimensionamento} = Pop_{teor} * 18 \text{ mq/ab.}$$

ma, naturalmente, sarà ottenibile un maggior grado di dettaglio correlando la popolazione teorica a ogni singola tipologia di servizio⁴ e identificando in tal modo il dimensionamento per ogni tipo di standard; occorrerà poi aggiungere – a quella della domanda insorgente – la *stima della domanda arretrata* (o *insoddisfatta*), derivante dal fabbisogno generato da precedenti interventi edilizi espansivi i cui standard non sono stati ceduti preferendosi la monetizzazione, o dalle necessità del patrimonio edilizio esistente, o da omissioni negli strumenti urbanistici previgenti;

- b) la *stima dell'offerta*, che permette all'amministrazione comunale di considerare le attrezzature disponibili non solo per le strutture identificate dal Dim 1444/1968, ampliato nella sostanza dalle leggi regionali, ma anche per tutte quelle funzioni private generate dal soddisfacimento di un fabbisogno comune sempre più diversificato, e sovente distante dalle sole categorie prefigurate nel Decreto⁵; oltretutto, la conoscenza critica della situazione esistente permette di spostare il tiro dall'individuazione meccanica di nuovi vincoli alla riorganizzazione delle dotazioni esistenti, mirando a soddisfare il fabbisogno mediante innovative procedure di gestione piuttosto che mediante l'attivazione di nuovi impianti;
- c) la *valutazione dello stato d'attuazione*, che offre modo di verificare la capacità di carico delle singole infrastrutture, verificare se esistano ancora margini di miglioramento qualitativo e/o quantitativo e considerare se l'offerta erogata soddisfa la domanda, indirizzando il programma delle opere pubbliche in relazione con elementi di tipo finanziario ed economico.

1.3. Il problema dei tempi di vincolo e dell'equo ristoro: la dimensione nazionale

Aspetto assai importante da considerare è quello dei vincoli imposti dal piano per la realizzazione della città pubblica, oltre alla loro durata e alla possibilità di reiterarli in caso di decadenza: il problema si lega intensamente alle questioni del regime dei suoli, del rapporto tra esproprio e proprietà privata e dell'indennizzo da corrispondere in caso di esproprio.

1.3.1. Danni e vantaggi ai cittadini con l'apposizione di vincoli urbanistici per servizi pubblici

E' noto come la redazione degli strumenti di pianificazione comunale implichi l'individuazione delle aree da destinare a opere d'urbanizzazione primaria o secondaria, nella misura imposta dalla legislazione vigente.

I suoli coinvolti dal vincolo preordinato all'espropriazione divengono così difficilmente commerciabili e, in ogni modo, assumono un limitato valore (commisurato all'aspettativa connessa all'ammontare dell'indennità

⁴ (i) 4,50 mq/ab. di aree per l'istruzione; (ii) 2 mq/ab. di aree per attrezzature d'interesse comune; (iii) 9 mq/ab. di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport; (iv) 2,50 mq/ab. di aree per parcheggi.

⁵ Una sentenza del Consiglio di Stato, relativa a un caso lombardo, considera la possibilità di aumentare le quantità di legge: in Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 1988, n. 99, "la dotazione di standard stabilita dall'art. 22 L.R. Lombardia n. 51 del 1975, costituisce una dotazione minima al pari di quella generale prevista dall'art. 3 D.M. n. 1444 del 1968, che non preclude all'amministrazione di elevarla discrezionalmente e, qualora la maggiorazione di tale limite minimo sia di modesta entità, non necessita di una motivazione specifica e puntuale. La variazione dello strumento urbanistico generale al fine di adeguamento degli standard non impedisce che l'Amministrazione comunale in sede di adozione di un nuovo strumento provveda a reindividuare gli standard urbanistici in misura diversa rispetto a quella precedentemente fissata, laddove la nuova determinazione risulti giustificata e immune da manifesti errori o vizi logici".

corrispondibile per l'ablazione della risorsa, scontata per il numero di anni d'attesa occorrenti alla sua completa liquidazione).

Per lo stesso meccanismo indennitario imposto dalla normativa sulle espropriazioni, tale importo è più o meno pari al 30% del pregresso valore di mercato che la risorsa avrebbe assunto – ove si fosse trattato di area edificabile – se considerata libera da vincoli preordinati dall'esproprio.

Si viene così a concretare la cosiddetta “espropriazione di valore” consistente in quel fenomeno di mercato – conseguente all'imposizione dei vincoli espropriativi – per cui il cespite colpito rimane pur sempre di proprietà privata (in quanto l'espropriazione in sé e per sé non viene posta in essere) ma il relativo valore commerciale subisce una notevolissima riduzione: i) sia perché, dal lato della domanda, nessun operatore è disposto a investire capitale in un bene che dovrà essere espropriato, con tutta l'incertezza connessa alla procedura; ii) sia perché è indeterminata l'epoca in cui verrà attuata la concreta espropriazione; iii) sia per le incertezze connesse all'ammontare dell'indennità, demandata a procedure lunghe, defatiganti, ponderose e – purtroppo – talvolta discrezionali.

Dunque, anche se l'espropriazione non ha luogo, si concreta invece appieno il danno alla proprietà poiché il mercato, sensibile alla situazione giuridica dei terreni, deprezza immediatamente il bene appena il vincolo preordinato all'espropriazione viene apposto; nell'ambito del piano urbanistico, quindi, alcuni proprietari vedono i loro beni sviliti dal vincolo che li ha colpiti, e di contro altri indirettamente beneficiano della circostanza che gli standard urbanistici sono stati reperiti altrove, lasciando intatta la loro proprietà; in altri termini i suoli di taluni, destinati all'edificazione, vengono a fruire – nell'ambito spaziale considerato – della presenza delle aree destinate alle urbanizzazioni primarie e secondarie reperite a carico di altri.

Anche solo alla prima impressione, ciò comporta una sostanziale ingiustizia perché qualche proprietario si ritrova a dover contribuire in misura maggiore d'altri al benessere generale connesso alla necessità di realizzare le opere di urbanizzazione: mediante i piani esecutivi l'urbanistica ha potuto ovviare all'inconveniente attribuendo a tutte le aree comprese nel perimetro coinvolto egual indice di edificabilità territoriale, non rilevando in tale ottica se un suolo sia destinato a standard o a sedime costruibile, ma nell'ambito del piano generale alcuni concetti – pur di qualche interesse, come quello della perequazione – non hanno ancora trovato ricezione in legge generale e, dunque, continua a non potersi offrire risposta compiuta a quelle (numerosi) situazioni in cui l'edificabilità offre vantaggi ad alcuni proprietari e lesioni ad altri, che devono fornire ai primi le aree a standard per le urbanizzazioni; logica risposta si reperirebbe nel cosiddetto “equo ristoro”, ossia remunerando l'espropriazione a pezzi di mercato, ma ciò contrasta con l'attuale stretta finanziaria della mano pubblica e, dunque, l'unica ricetta lenitiva sembra insistere **(a)** nella “parsimonia del vincolo espropriativo” – nel senso di vincolare soltanto là dove è effettivamente necessario e dove insiste la sicurezza di una rapida acquisizione remunerata – oltre che **(b)** nella “concertazione dei congiunti interessi”: quello privato a intervenire cedendo quote maggiorative di servizi, quello pubblico ad accettare l'intervento vincolato alla maggior cessione.

1.3.2. *L'a-temporalità del vincolo per servizi pubblici e le varie sentenze della Consulta*

La procedura vincolistica, di fatto, svuota il privato del diritto di edificare⁶, pur obbligando l'amministrazione al pagamento di indennizzi; a tal proposito, configurandosi il piano regolatore generale come strumento senza limiti temporali, si è paventata per lungo tempo una durevolezza del vincolo anch'essa illimitata e, oltretutto, senza pagamento del corrispondente indennizzo.

Il timore è rimasto fino alla notissima sentenza n. 55 del 1968 della Corte Costituzionale, che giustamente censurò i vincoli d'inedificabilità assoluta, apposti a tempo indeterminato pur senza conferimento di indennizzo alcuno: la Corte dichiarava, con tale sentenza, l'illegittimità⁷ degli artt. 7 e 40 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, per la parte in cui il disposto non prevedeva un indennizzo a favore dei detentori di un

⁶ La facoltà di edificare è – in buona sostanza – ancora intimamente connessa al diritto proprietario: quindi, una procedura vincolistica menoma fortemente la possibilità di godere della proprietà.

⁷ Basata sul contrasto con l'art. 42 Cost. che recita “*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi prevenuti dalla legge, e salvo indennizzi, espropriata per motivi di interesse generale*”.

diritto reale sui beni vincolati, e contestualmente ribadiva che – per tutte le altre limitazioni introdotte dal piano – non va corrisposto indennizzo di sorta; poi, con la successiva sentenza 56/1968, la Consulta affermava non doversi considerare indennizzabili i vincoli d'inedificabilità di natura paesaggistica.

E' noto il fatto che la sentenza della Corte 55/1968 avesse imposto scelte immediate di riforma urbanistica al Parlamento, materializzate nella legge 1187/1968 (altrimenti denominata "legge tappo" agli effetti della sentenza) per la cui efficacia i vincoli ablativi e d'inedificabilità, imposti dal piano regolatore, venivano limitati al quinquennio (a meno che non fossero stati approvati piani particolareggiati ovvero autorizzati piani di lottizzazione)⁸; tuttavia, allo scadere della vigenza quinquennale della 1187/1968 la riforma generale non aveva avuto luogo, per cui veniva introdotta una prima proroga biennale (con legge 30 novembre 1973, n. 759) e altre due proroghe (leggi 22 dicembre 1975, n. 696, e 24 gennaio 1977, n. 6); vedeva così la luce un'incerta disciplina per cui – mentre le previsioni insediative valgono a tempo indeterminato – i vincoli ablativi e di inedificabilità imposti dai piani generali valgono solo cinque anni; ma occorre un decennio affinché si potesse nutrire l'illusione del superamento del problema, in forza dell'approvazione della cd. legge Bucalossi n. 10/1977: ma la Corte Costituzionale, e non solo, denunciava comunque – dopo pochi anni – i limiti della normativa intervenuta. Negli anni Ottanta, mediante alcune sentenze prevalentemente riguardanti l'indennità d'esproprio, la Corte Costituzionale aveva pesantemente evidenziato i limiti della "mezza riforma" con cui non era stato certo perseguito l'obiettivo dell'indifferenza tra individui, nella sostanza fissato al legislatore dalla Corte stessa con la sentenza 55/1968. Poi (30 gennaio 1980, n. 5), la Consulta riaffermava che il diritto di edificabilità riguarda intrinsecamente il diritto di proprietà e, dunque, non appare possibile alcuno scorporo e trattamento separato dei due diritti; inoltre (n. 92/1982) la Consulta affermava la perdurante vigenza dalla L. 1187/1968, escludendo espressamente che la legge 10/1977 (Bucalossi) avesse regolato la materia dei vincoli urbanistici⁹. A tali conclusioni giunse anche la Corte di Cassazione, a sezioni unite, con sent. 10 giugno 1983, n. 3987 ribadendo che il Prg può certo imporre vincoli espropriativi, ma essi hanno efficacia limitata a cinque anni e, di conseguenza, i proprietari dei suoli vincolati non hanno diritto a indennizzo di sorta per i cinque anni di vigenza del vincolo (e non possono avviare nessun'azione risarcitoria) ma, se entro il quinquennio previsto, non trova approvazione nessuno strumento attuativo il vincolo è da considerarsi decaduto poiché, se permanesse, diverrebbe lesivo dei diritti proprietari¹⁰.

Anche il Consiglio di Stato in adunanza plenaria, con decisione del 2 aprile 1984, n. 7 confermava – concordando con la Corte – il precetto della legge 19 novembre 1968, n. 1187 e, conseguentemente, la permanenza del valore solo quinquennale dei vincoli di piano; nella medesima decisione il Consiglio di Stato ribadiva che, dopo la scadenza quinquennale dei vincoli urbanistici d'inedificabilità preordinati all'esproprio, nei suoli non più assoggettati al vincolo avrebbe potuto ammettersi l'edificabilità (anche se solo entro i limiti per i comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali, ossia nei termini *ex lege* 10/1977, art. 4).

Sorgevano quindi sostanziali interrogativi circa l'ammissibilità della reiterazione dei vincoli divenuti inefficaci per decorso quinquennale, e della questione veniva investita la stessa Corte Costituzionale¹¹ che – nel

⁸ In particolare l'art. 2 della legge prescriveva che "le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro 5 anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati o autorizzati i relativi piani di lottizzazione convenzionata. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione".

⁹ "A dimostrazione di ciò si rileva che nessuna forma fa riferimento esplicito o implicito a detta materia (...) la nuova legge, non disciplinando l'istituto, ha lasciato inalterata, sotto il profilo che qui interessa, la situazione preesistente (...) occorre pertanto far riferimento alla normativa vigente prima dell'entrata in vigore di detta legge, nell'ambito della quale normativa sembra alla Corte, pur con le innegabili difficoltà ermeneutiche create da una legislazione disorganica e farragिनosa, che vada riconosciuto carattere permanente alla (...) legge 1187 del 1968".

¹⁰ Tali conclusioni sono state più volte ribadite dalle sezioni unite della Cassazione; si vedano per tutti i pronunciamenti del 15 ottobre 1992, n. 11257 e del 20 novembre 1992, n. 12390.

¹¹ Anche il Consiglio di Stato provvedeva a esprimersi e, con decisione 30 aprile 1984, n. 10 ammetteva che "la Pubblica Amministrazione potesse riproporre un vincolo decaduto dopo i 5 anni, anche nell'ambito della procedura di variante al piano regolatore, purché però la reimposizione del vincolo risultasse sottoposta a due condizioni fondamentali e ineludibili: i) la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di fornire un'ampia, adeguata e circostanziata motivazione che mostri la sussistenza di una chiara necessità, in ordine al pubblico interesse, di reiterare il vincolo per ulteriori cinque anni; ii) contestualmente, la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di valutare attentamente, in maniera esaustiva e approfondita, l'esistenza di possibilità alternative; in altri termini, deve

1989 – affermava la possibilità di rinnovare, nuovamente e motivatamente, i vincoli; tuttavia, il giudice amministrativo ha sovente assunto posizioni rigorose in sede di verifica d'adeguatezza della motivazione, procedendo ad annullare il vincolo in caso di difetto, e nel tempo sono insorti nuovi dubbi, in particolare a causa di reiterazioni multiple (tali da far prefigurare situazioni incompatibili con le garanzie costituzionali della proprietà); d'altra parte è risultata sempre più evidente l'impossibilità di esercitare con efficacia la pianificazione in un quadro contraddistinto dalla già evidente singolarità costituita dalla previsione di un'efficacia solo quinquennale dei vincoli, alla quale assurdamente corrisponde un'efficacia a tempo indeterminato delle previsioni insediative. L'omissione legislativa lamentata da decenni costringe ad affermare che hanno ragione tutti, sia chi lamenta che – a causa di diverse reiterazioni – si vengono a generare situazioni incostituzionali, sia chi denuncia più che giustamente i condizionamenti per la pianificazione; non sorprende infatti che la Giustizia amministrativa si sia posta l'esigenza di sottoporre nuovamente alla Consulta la questione della reiterazione dei vincoli e il profilo di legittimità costituzionale della durata quinquennale del vincolo, così com'è avvenuto mediante ordinanza 20/1996 da parte dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, dimostrando attenzione alle ragioni della pianificazione e alle conseguenze fortemente negative della limitazione temporale.

La Consulta infine, con sentenza n. 179/1999, ribadiva l'obbligo d'indennizzare i vincoli urbanistici ablativi e d'inedificabilità oggetto di reiterazione, in un certo qual modo sostituendosi al legislatore nella prefigurazione dei principi e delle regole dell'indennizzabilità dei beni vincolati in via reiterata e stabilendo che – oltre i cinque anni corrispondenti al limite temporale ex art. 2, L. 1187/1968 – i vincoli urbanistici comportano in ogni modo il pagamento d'indennizzo, anche in termini retroattivi (e quindi valendo anche per quei vincoli già assoggettati a reiterazione), a meno che il diritto all'indennizzo non risulti già prescritto.

Questa sentenza può determinare pericolosi risvolti alla gestione urbanistica, soprattutto per il pagamento dei vincoli reiterati: molti comuni, che già non riescono a soddisfare i fabbisogni finanziari dei servizi esistenti, non potrebbero reggere il peso di nuovi oneri e la prospettiva, eccezion fatta per quei pochi comuni che hanno fatto ricorso a sistemi perequativi, non pare esaltante (tra i possibili comportamenti, la rinuncia a rivedere i piani per evitare problemi di reiterazione, o il ravvisamento dell'opportunità di reiterare, di volta in volta, i vincoli strettamente necessari all'approvazione dei progetti di opere pubbliche o ancora, alla lombarda, la redazione del Piano dei servizi con il conseguente ricalcolo degli standard in quota diminuita e l'apposizione dei vincoli solo laddove effettivamente necessari o, più in generale, la valorizzazione di quella parte della sentenza n. 179/1999 che esclude l'indennizzabilità dei vincoli nei casi di destinazione promiscua ovvero di vincoli per attrezzature pubbliche con possibilità per i privati di realizzare, previa stipula di convenzioni atte a garantirne la fruizione da parte della collettività, attrezzature private d'interesse pubblico).

1.3.3. *La remunerazione dei suoli, la questione dell'esproprio e il relativo testo unico*

L'esproprio¹² è un istituto giuridico di diritto pubblico che si concreta nell'emanazione, da parte di una autorità amministrativa, di un provvedimento con cui uno o più soggetti vengono privati coattivamente del diritto di proprietà, o di altro diritto reale, per soddisfare un pubblico interesse (salvo indennizzo, e in casi espressa-

emergere in maniera indiscutibile che non esistono nel territorio comunale aree alternative che presentino le stesse caratteristiche e peculiarità di quella per cui si ritiene di dover reiterare il vincolo". Il punto è stato spesso ribadito in giurisprudenza, sostenendosi cioè che la Pubblica Amministrazione può reiterare il vincolo: i) "a condizione che la (...) riproposizione sia preceduta da adeguata motivazione riguardante non solo le ragioni di interesse pubblico prevalente e immediato che hanno giustificato la conferma del vincolo, quanto anche l'insussistenza di ipotesi alternative di localizzazione dello stesso" (Tar Lombardia, sez. II, 3 maggio 1988, n. 154); ii) "purché (la decisione) sia sorretta da motivate valutazioni di ordine urbanistico in merito alla perdurante attualità della previsione, comparata con gli interessi dei privati, e all'inesistenza di valide alternative" (Tar Valle D'Aosta, 28 settembre 1992, n. 105); iii) "(purché tale decisione si ponga) come strettamente necessaria al raggiungimento di specifiche e comprovate esigenze pubbliche" (Tar Sicilia, sez. I, 27 gennaio 1989, n. 123). Inoltre è opportuno porre in luce che il Tar Lombardia, nella sentenza del 12 maggio 1995, n. 696 ha stabilito che l'eventuale provvedimento reiterativo di un vincolo dev'essere fondato sulla dimostrazione "della concreta capacità operativa e finanziaria" dell'Ente locale di poter portare a compimento l'intervento per il quale ritiene di dover necessariamente riproporre il vincolo per una determinata proprietà privata.

¹² In base all'art. 834 C.C., l'espropriazione si può definire come quell'istituto di diritto pubblico in base a cui un soggetto, previa corresponsione di una giusta indennità (il cosiddetto "equo ristoro"), può essere privato in tutto o in parte di uno o più beni immobili di sua proprietà per una causa di pubblico interesse legalmente dichiarata.

mente stabiliti dalla legge). Può essere oggetto d'esproprio qualunque bene immobile o mobile, materiale e immateriale, necessario al soddisfacimento di un interesse pubblico; il panorama legislativo in materia d'esproprio spazia dalla legge fondamentale (25 giugno 1865, n. 2359) alla legge di Napoli (15 gennaio 1885, n. 2892), sulla casa (22 ottobre 1971, n. 865), per l'edificabilità dei suoli (28 gennaio 1977, n. 10), "tampone" (29 luglio 1980, n. 385), fino al testo unico in materia d'espropri (Dpr. 8 giugno 2001, n. 327); il processo legislativo si è più volte intrecciato con le sentenze emesse dalla Cassazione, Consiglio di Stato e Tar che – conclusivamente con la sentenza della Corte Costituzionale 179/1999 – hanno di fatto reso obbligatori i risarcimenti di quei vincoli ablativi preordinati all'esproprio e oggetto di reiterazione, esclusi i vincoli promiscui.

In data 8 giugno 2001, con l'emanazione del Dpr. n. 327 (*"Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità"*), è stata segnata una svolta riorganizzando integralmente la materia sotto il profilo legislativo e regolamentare: il T.U., infatti, non solo tende a riordinare una materia che, da oltre un secolo, poggiava su una base giuridica piuttosto instabile e troppo differenziata, ma costituisce anche l'unico corpus di riferimento in materia di espropriazione per pubblica utilità dal momento che, con la sua promulgazione, sono state abrogate ben 140 leggi (o articoli di leggi specifiche) a partire dalla legge fondamentale del 25 giugno 1865, n. 2359¹³.

Il T.U. n. 327 del 8 giugno 2001, ispirandosi ai principi di economicità, efficacia, efficienza, pubblicità e semplificazione dell'azione amministrativa, trae origine dalla duplice necessità di snellire i procedimenti amministrativi e di far fronte al caos normativo che ha caratterizzato la materia espropriativa, ed è stato redatto tenendo ben presente la distinzione tra norme procedurali e disposizioni sostanziali in quanto, mentre per le prime il T.U. risulta essere totalmente innovativo, per le seconde assume un carattere prettamente compilativo giacché – per sua stessa natura – altro non può fare che operare la selezione e riorganizzazione del quadro normativo in atto (parere del Consiglio di Stato, adunanza generale del 29 marzo 2001)¹⁴.

Una novità sostanziale introdotta all'art. 3 del T.U. riguarda un glossario relativo ai soggetti che entrano nel procedimento espropriativo, oltre alle seguenti fasi del procedimento espropriativo: 1) previsione dell'opera nello strumento urbanistico o atto equivalente; 2) apposizione del vincolo preordinato all'esproprio; 3) ope-

¹³ Si tratta di un provvedimento atteso fin dalla cd. legge Bucalossi n. 10/1977 e dalle successive sentenze di incostituzionalità degli anni Ottanta, periodo in cui il Parlamento cominciò, con alterne vicende, a considerare la materia espropriativa dopo le numerose pronunce della Corte Costituzionale per cui l'indennizzo non avrebbe potuto essere inteso come integrale riconoscimento del valore (quindi, corrispondente al valore di mercato del bene), ma soltanto come la massima riparazione che, nell'ambito dei suoi fini generali, la Pubblica Amministrazione avrebbe potuto garantire all'interesse privato: è proprio da tali sentenze che il Parlamento ha proceduto per dar vita ai nuovi criteri di determinazione dell'indennità di esproprio, in base ai quali essa non coprirà più il valore venale degli immobili espropriati.

¹⁴ Occorre evidenziare che il T.U. disciplina soltanto l'espropriazione di beni immobili e di diritti reali, ma non anche di beni mobili; tra quelli immobili, inoltre, il Dpr. chiarisce che non sono assoggettabili all'esproprio soltanto suoli destinati a irreversibili trasformazioni, ma anche quei beni di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione come, per esempio, l'espropriazione di beni di rilievo culturale o di aree da destinare a verde pubblico, oppure beni con una riconosciuta rilevanza ambientale (aree protette, Sic, Zps, ecc.).

La prima ed importante novità introdotta dal T.U. riguarda il tema dell'ambito applicativo del medesimo nei confronti delle regioni, a statuto ordinario e speciale, e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il legislatore, infatti, ha tenuto conto dell'art. 20, comma 2 della L. 59/1997, modificato dalla Legge n. 340 del 2000 e per il quale, *"nelle materie di cui all'articolo 117, primo comma della Costituzione, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la regione non provveda a disciplinare autonomamente la medesima materia"*, e dell'art. 7, comma 7, della L. 50/1999 per il quale *"le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dai commi da 1 a 6 delle leggi annuali di semplificazione nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in esse contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia. Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto ordinario e le provincie autonome di Trento e Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenuti nella legge medesima"*. In particolare, l'art. 5, c. 1 del T.U. stabilisce che le regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente nel rispetto sia dei principi generali dell'ordinamento giuridico, sia dei principi fondamentali della legislazione statale nei vari settori di propria competenza: nella materia espropriativa, quindi, le regioni a statuto ordinario possono legiferare nel rispetto di tali principi desumibili dalle norme del T.U.; il c. 4 dello stesso articolo, infatti, stabilisce che le disposizioni del T.U. operano direttamente nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario e speciale fino a quando esse non si adeguano ai principi e alle norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui al T.U.

razioni planimetriche e preparatorie; 4) dichiarazione di pubblica utilità; 5) cessione volontaria¹⁵; 6) determinazione dell'indennità; 7) emanazione del decreto d'esproprio.

Rispetto al vecchio regime, il procedimento espropriativo risulta sostanzialmente più snello e sicuramente più trasparente, poiché viene abolita la forma generica di pubblicità con pubblicazione sul Bur., Fal., ecc. in quanto i diretti interessati, risultanti dai registri catastali, vengono direttamente avvisati sin dall'avvio del procedimento.

Il T.U. conferma l'art. 2 della L. 1187/1968, mantenendo la durata quinquennale al vincolo espropriativo e sottolineando inoltre che, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato (art. 9.4) salva la previsione di (non meglio precisato) indennizzo a favore del proprietario (art. 39.1), con conseguenze pratiche piuttosto discutibili: tanto per cominciare, una non trascurabile quota di opere pubbliche ancora da realizzare è disegnata nei piani italiani da più di cinque anni e, quindi, per garantire nel tempo la loro realizzabilità occorre riapporre sistematicamente il vincolo con apposita variante ex c. 5, art. 1 della legge 1/1978.

La reiterazione del vincolo prevede – abbiamo visto – un obbligo d'indennizzo (ancorché non precisato), ma una domanda sorge legittima: in che momento si reitera il vincolo? nella più parte dei casi in sede di approvazione del progetto preliminare di un'opera pubblica (il che significa, per lo più, vicino all'elaborazione del progetto definitivo la cui approvazione comporterà la dichiarazione di pubblica utilità, e cioè, in buona sostanza, in prossimità dell'esproprio); quindi il proprietario, a vincolo vigente o scaduto, si ritroverà anche per decenni con l'area sostanzialmente inedificabile (a parte la modestissima volumetria consentita dopo la decadenza del vincolo ex art. 9 del T.U. Edilizia, corrispondente all'articolo 4 della legge 10/1977), in attesa della riapposizione del vincolo, salvo ottenere – quando la P. A. si disporrà ad approvare l'opera pubblica – in rapida successione sia l'indennizzo per la reiterazione sia, subito dopo, l'indennità di esproprio.

Ebbene, ci chiediamo se non sia preferibile – piuttosto – prevedere l'obbligo d'indennizzo all'atto della decadenza, anziché della riapposizione del vincolo, e addirittura riapponendolo previa un nuovo indennizzo: in tal modo s'ingenererebbe una particolare oculatezza del pianificatore nell'apposizione dei vincoli, stante il notevole esborso finanziario in caso di “vincoli di carta”, stante lo spinoso problema della *quantificazione del danno* da riapposizione del vincolo espropriativo.

Prima di riapporlo l'area è di fatto depianificata, priva di qualsivoglia qualificazione urbanistica, ed è soggetta alle disposizioni di salvaguardia che, in pratica, la rendono inedificabile; escluso (forse) che possa prendersi in considerazione la destinazione dell'area antecedente al vincolo poi decaduto (sentenza Consiglio di Stato 456/2002), qual'è – in realtà – il danno che s'arreca nel riapporre un vincolo espropriativo a un'area divenuta inedificabile? In tale situazione il danno dev'essere ragionevolmente calcolato considerando la *vocazione* (o potenzialità) *edificatoria* di fatto: si deve cioè stabilire sul piano probabilistico in che misura l'area sarebbe potuta diventare edificabile, e in quanto tempo, e attribuire al danno – con le opportune tecniche di stima – il valore differenziale tra il valore dell'area così considerata e il valore della stessa apprezzata come inedificabile. Questa interpretazione è peraltro perfettamente coerente con una robusta giurisprudenza di Cassazione, in base alla quale – in caso di determinazione dell'indennità d'esproprio per aree a cui sia applicabile l'ultimo comma dell'articolo 4 della legge Bucalossi – occorre avere riguardo alle “*possibilità effettive di edificazione*”, ossia alla vocazione edificatoria (a esempio cfr. Cass. I, sent. 22 febbraio 2002, n. 2563).

Il Dpr 327/2001 e s.m.i. – oltre a riordinare una materia da sempre regolata da un miscuglio non sempre coordinato di norme settoriali – contiene anche alcune novità riguardanti sia i procedimento ablatori sia alcune “figure” elaborate dalla giurisprudenza e mai direttamente riconosciute dalla legislazione.

Alla luce di tali modifiche risulta utile sottolineare le innovazioni poste a un'amministrazione comunale dopo l'entrata in vigore del Testo unico sugli espropri.

Sintetizzando il Testo unico introduce a livello comunale una serie di novità di rilevante portata; nell'economia di questo testo si vogliono qui richiamare brevemente solo alcune di tali innovazioni e in particolare:

- i) l'abolizione (parziale)¹⁶ della discussa figura dell'occupazione d'urgenza per garantire la disponibilità delle aree: tale procedura aveva fatto riscontrare in passato molteplici eccessi, tramite occupazioni di suoli senza la conseguente realizzazione dell'opera, e quest'ottica è stata radicalmente modificata dall'art. 6

¹⁵ Fin da quando è dichiarata la pubblica utilità è possibile ricorrere alla cessione volontaria.

¹⁶ A seguito del D.Lgs 302/2002 è stata parzialmente reintrodotta l'occupazione di urgenza preordinata all'occupazione.

del T.U che demanda l'emanazione degli atti relativi alla medesima autorità cui compete la realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità; viene quindi a generarsi nei confronti dell'autorità espropriante un legame biunivoco tra il processo di espropriazione e la realizzazione del bene, elemento non trascurabile per fornire certezza alla programmazione dei servizi enfatizzando ulteriormente il legame tra gli strumenti di governo del territorio e le conseguenti coperture finanziarie;

- ii) la divisione in tre fasi del processo di esproprio: a) quella della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio; b) quella della dichiarazione di pubblica utilità; c) quella dell'emanazione ed esecuzione del decreto di esproprio; solo dopo l'emanazione di quest'ultimo si manifesta il cosiddetto "*cambio di proprietà*" col quale è possibile realizzare i servizi progettati; utile qui ricordare che l'efficacia del vincolo è quinquennale, e decorre dall'approvazione dello strumento urbanistico o dall'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio derivante da atti diversi dai piani urbanistici generali (ad esempio in fase di approvazione di un progetto mediante conferenza di servizi, convocabile anche a richiesta del privato);
- iii) l'individuazione del responsabile del procedimento espropriativo, onde generare una correlazione diretta responsabilizzante tra l'ente espropriante e l'espropriato;
- iv) la disposizione per cui tutti gli atti della procedura espropriativa debbano disporsi nei confronti del soggetto risultante proprietario secondo i registri catastali (salvo diversa e tempestiva notizia¹⁷); in tale ottica risulta assai importante completare il processo di decentramento catastale, avviato ormai da qualche anno, in modo tale che ogni amministrazione gestisca autonomamente o collettivamente i dati catastali di proprio interesse; giova qui ricordare che Giussano ha attivato ormai da qualche anno il cosiddetto "*polo catastale*" il quale, oltre a offrire un utile servizio decentrato ai cittadini, funge da importantissimo sostegno alle amministrazioni comunali sia per la realizzazione di strumenti di governo del territorio informatizzati, sia per conoscere in tempo reale le proprietà da contattare in caso di necessità;
- v) l'impossibilità di espropriare i beni appartenenti al demanio pubblico, così come quelli appartenenti alla Santa Sede e ai culti acattolici firmatari d'intese con lo Stato, a meno di accordi con i rappresentanti della autorità religiose.

Di particolare rilievo risulta il capo VI del T.U. ex Dpr 327/2001 e s.m.i. (al quale si rimanda per gli opportuni approfondimenti) contiene le regole di determinazione dell'indennità d'esproprio; ci si limita qui a evidenziare che la stima dell'equo ristoro risulta assai differente a seconda della tipologia di beni da espropriare, vale a dire: **i)** per *un'area edificabile*, l'indennità sarà pari all'importo pari a $\{[(\text{valore venale del bene} + \text{reddito dominicale}) / 2] - 40\%\}$, procedura evitabile mediante cessione volontaria del bene; **ii)** per *un'area oggetto di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio*, la misura dell'indennità sarà pari al danno effettivamente prodotto dal vincolo, da dimostrarsi dal proprietario (che nel frattempo potrebbe aver continuato a godere del bene); **iii)** per *un'area non edificabile*, l'equo ristoro sarà pari al valore agricolo; **iv)** per *un'area agricola*, spetterà un'indennità aggiuntiva all'affittuario che, per gli effetti della procedura espropriativa o della cessione volontaria dell'area, sia costretto ad abbandonare l'appezzamento coltivato da almeno un anno; **v)** per finire, in caso di espropriazione finalizzata alla realizzazione di *opere private di pubblica utilità*, l'indennità d'esproprio sarà pari al valore venale del bene.

1.3.4 *Il problema dei tempi di vincolo e dell'equo ristoro: i risvolti dei nuovi processi di pianificazione tramite la tecnica perequativa*

Come abbiamo visto, l'osservanza di standard minimi nei piani urbanistici genera palesi difficoltà per la più parte dei comuni nell'acquisizione delle aree, difficoltà d'ordine non soltanto finanziario ma anche procedurale: si tratta di aree scelte di solito tra i lotti ineditati interclusi o marginali, anche se va tenuto presente che molte tipologie di standard urbanistici riguardano attrezzature di tipo diffuso i cui raggi d'influenza debbono essere necessariamente limitati, e tale esigenza localizzativa non si può disattendere a pena della sottoutilizzazione dell'attrezzatura; si tratta quindi di funzioni a localizzazione vincolata che, in presenza di difficoltà nell'acquisizione dei terreni corrispondenti, necessitano di soluzioni alternative.

¹⁷ Il proprietario catastale, a seguito della ricezione degli atti del procedimento, è tenuto a comunicare entro 30 giorni, ove ne sia a conoscenza, il nuovo proprietario.

Un'ipotesi, già praticata in alcune regioni italiane, è rappresentata dalle tecniche perequative: la perequazione, adottata in numerosi piani ancorché non contemplata nella legislazione italiana¹⁸ per l'assenza di una compiuta riforma nazionale, vuole risolvere l'infausto problema del doppio regime in favore dei proprietari danneggiati dalle scelte sperequate (e sovente arbitrarie) della pubblica amministrazione; anche la Corte nella nota sentenza 179/99 sottolinea la necessità – per realizzare i servizi pubblici – di trovare tecniche alternative all'esproprio con l'utilizzo della tecnica perequativa e tramite la realizzazione di servizi promiscui.

1.4. Il problema delle quantità e della realizzazione dei servizi: la dimensione lombarda

La Regione Lombardia ha prodotto nel 1975 la sua prima legge urbanistica fondamentale n. 51¹⁹ che, al livello della pianificazione comunale, disciplinava espressamente il rapporto tra servizi pubblici, capacità insediativa residenziale teorica (c. 3, art. 22) e superficie standard per abitante; in merito a quest'ultimo punto, il legislatore regionale innalzò i limiti di legge imposti dal D.M. 1444/1968 elevando da 18 a 26,5 mq/ab.²⁰ la dotazione minima, mentre le attrezzature per insediamenti produttivi (parcheggi, verde e attrezzature sportive, centri e servizi sociali, mense e attrezzature varie) coinvolgevano il 20% della St (c. 6, art. 22) e quelle per gli insediamenti commerciali e direzionali (parcheggi, verde, centri e servizi sociali, attrezzature varie) interessavano il 100% della SIp, di cui almeno 1/2 a parcheggio (c. 7, art. 22).

In tale panorama apparentemente irrigidito, la Regione Lombardia è riuscita ad avviare negli ultimi anni intensi ripensamenti per sostituire – agli ormai decrepiti standard quantitativi del decreto ministeriale – più flessibili ed efficienti standard qualitativi²¹, riuscendo infine a promulgare la Lr. 15 gennaio 2001, n. 1 riguardante – tra l'altro – il riassetto disciplinare dei servizi pubblici e collettivi e il nuovo strumento obbligatorio da accompagnare al piano regolatore, rappresentato dal piano dei servizi.

1.4.1. La capacità insediativa di piano nella legislazione lombarda

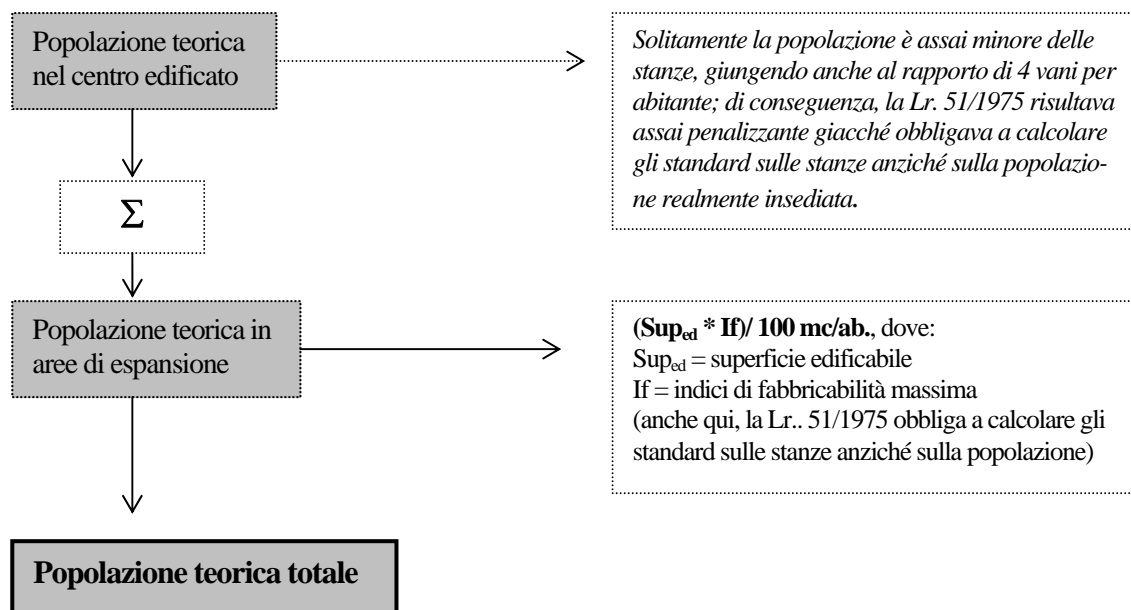
Il principale riferimento lombardo per calcolare la capacità insediativa di piano (o popolazione teorica) – rispetto a cui verificare la dotazione minima di servizi – era contenuto nell'art. 19 dell'ormai abrogata Lr. 51/1975: **(i)** la “capacità residenziale teorica” totale derivava dalla somma di quella del centro edificato con quella delle altre aree residenziali; **(ii)** per quanto riguarda il centro edificato, al netto dei lotti ancora ineditificati, occorreva assumere “come capacità teorica il valore maggiore tra il numero di residenti insediati, al momento dell'adozione del piano, e il numero di vani abitabili esistenti”; **(iii)** per le aree restanti (ossia: “i lotti liberi all'interno dei perimetri dei centri edificati, i comparti già edificati nei quali sia previsto o ammesso un incremento delle volumetrie esistenti, le zone di espansione residenziale”), la capacità teorica era rappresentata dal “valore ottenuto moltiplicando le relative superfici per i rispettivi indici di fabbricabilità massima consentita, e attribuendo mediamente 100 mc di volume residenziale per ogni abitante”; **(iv)** di conseguenza avremo:

¹⁸ Un tentativo d'inquadrare lo strumento perequativo nella legislazione italiana avvenne nel 1990 col disegno di legge – approvato dalla Camera ma non dal Senato – recante “Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità”, meglio nota come “legge Cutrera”; inoltre, occorre sottolineare la parziale riforma sulla perequazione contenuta nella finanziaria del 2001, ma con esiti piuttosto deludenti: la norma stabilisce che “i trasferimenti di beni immobili in aree a piani urbanistici particolareggiati, comunque denominati, regolarmente approvati ai sensi della norma statale o regionale, sono soggetti all'imposta di registro dell'1% e alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenga entro 5 anni dal trasferimento”; la norma vorrebbe rendere funzionali i sistemi perequativi ma non coglie la portata dello strumento applicabile (piano particolareggiato e non anche tutti i piani e programmi urbanistici attuativi), e riduttiva appare la visione di una perequazione limitata ai soli beni immobili all'interno di comparti di pianificazione, omettendo di considerare che al loro interno possono avere luogo anche i semplici trasferimenti di diritti volumetrici.

¹⁹ Si ricorda che la Lr. 15 aprile 1975, n. 51 è stata abrogata dall'art. 104 lett. a della Lr. 11 marzo 2005, n. 12

²⁰ Tale dotazione minima complessiva è da intendersi in linea di massima così ripartita: a) 4,5 mq/ab di aree per l'istruzione inferiore, scuole materne, elementari, medie dell'obbligo; b) 4 mq/ab di aree per attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, ferroviario e cimiteriale); c) 15 mq/ab di aree per gli spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport, escluse le fasce di rispetto stradale, ferroviario e cimiteriale; d) 3 mq/ab di aree per parcheggi di uso pubblico.

²¹ Al proposito, ci si riferisce alla deliberazione n° VII/ 7586, 21 dicembre 2001, recante “Criteri orientativi per la redazione del Piano dei Servizi ex art. 7, c. 3 della legge regionale 15 gennaio 2001, n. 1”.



La Lr. 51/1975 escludeva inoltre esplicitamente l'applicazione del n. 2, art. 4, Dm 2 aprile 1968, n. 1444: per quanto riguarda le zone A e B, in caso d'impossibilità nel reperimento della quota prescritta non era possibile computare come doppie le aree a servizi e/o reperirle in zone adiacenti e, dunque, la quota di 26,5 mq/ab. doveva essere reperita per ogni vano abitabile – esistente e di progetto – al di là della sua localizzazione nelle specifiche zone omogenee.

1.4.2. *Il dimensionamento delle aree a standard nella legislazione lombarda: un aumento solo quantitativo dei parametri posti dal Dm 1444/1968*

Tutte le Regioni italiane hanno ormai varato, pur con tempi e modalità differenti, una propria legge urbanistica, e quasi tutte le esperienze regionali si sono indirizzate al mero innalzamento dei parametri quantitativi definiti dal Dm. 1444/1968, senza quindi riuscire a scalfire la sua struttura complessiva: già lo standard nazionale si configurava rozzamente, e tale è rimasto anche nelle leggi regionali (che, purtroppo, non hanno mai giustificato la maggior quota di aree a standard avvalendosi di analisi locali, relative alla domanda di servizi e ai bisogni reali della popolazione tranne che nel Friuli Venezia Giulia, tuttavia regione autonoma e già nel 1968 dotata di propria legge urbanistica).

Vediamo nel dettaglio l'ex legge regionale lombarda 15 aprile 1975, n. 51, che disciplinò la materia mediante l'art. 22 stabilendo che negli strumenti urbanistici comunali “*deve essere assicurata una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico, commisurata all'entità degli insediamenti residenziali, produttivi, direzionali e commerciali*”, elevando da 18 a 26,5 mq/ab. la dotazione minima di standards e così ripartendola: **(i)** 4,5 mq/ab. di aree da riservare all'istruzione inferiore (scuole elementari, materne, medie); **(ii)** 4 mq/ab. di aree da riservare ad attrezzature d'interesse comune (attrezzature sociali, assistenziali, religiose, culturali, sanitarie, amministrative); **(iii)** 15 mq/ab. di aree da riservare a spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport (escluse le fasce di rispetto stradale, ferroviario e cimiteriale); **(iv)** 3 mq/ab. di aree da riservare a parcheggi a uso pubblico; **(v)** nei comuni con capacità insediativa teorica superiore a 20.000 abitanti, aree per attrezzature pubbliche di interesse generale per una quota minima complessiva pari a 17,5 mq/ab. (zone F) da destinarsi a istruzione superiore, attrezzature sanitarie e ospedaliere d'interesse generale, parchi pubblici urbani e territoriali, nonché a impianti pubblici e di uso pubblico per lo sport, mercati generali pubblici e relativi depositi, protezione civile.

In caso di difficoltà a reperire aree per parchi pubblici nel territorio comunale, potevano individuarsi aree esterne ai confini amministrativi purché: i) comprese nel perimetro dei parchi naturali ex Lr. 86/1983 (disciplina parzialmente modificata dall'art. 104, lett. j) Lr. 11 marzo 2005, n. 12) e previste come zone a parco at-

trezzato dai relativi piani territoriali vigenti; ii) con l'assenso dell'ente gestore e delle amministrazioni comunali nel cui territorio sono ubicate le aree; iii) dotate di adeguate infrastrutture di trasporto pubblico, per l'accesso da parte della popolazione residente.

La Lr. 51/1975 elevava la dotazione minima, prevista dal Dm 1444/1968: **(i)** per i servizi da destinare agli insediamenti produttivi, dal 10% al 20% della St; **(ii)** per gli insediamenti direzionali e commerciali, dall'80% al 100% della SIp (di tali aree, almeno la metà dev'essere destinata a parcheggi di uso pubblico)²².

1.4.3. *La questione della monetizzazione: la necessità di programmare, per evitare un utilizzo spregiudicato della procedura di monetizzazione dei servizi*

Sembra ora opportuno considerare quell'aspetto concernente la possibilità dei privati di "monetizzare" gli standard, ossia di erogare all'amministrazione locale il valore corrispettivo delle aree, anziché cederle materialmente.

La disciplina statale sui servizi pubblici peraltro non contempla ipotesi alcuna di monetizzazione, promossa tuttavia da tempo nella prassi; sovente, infatti, l'inopportunità dell'acquisizione pubblica – a seguito di ridotte trasformazioni – di aree a standard di minute dimensioni ha portato al sempre maggiore privilegio della corresponsione del valore corrispondente, procedura che sovente ha generato notevoli difficoltà alla creazione di una riserva di aree pubbliche giacché la loro monetizzazione non veniva subordinata all'acquisizione di altre aree ma piuttosto alla copertura di deficit in altri capitoli di bilancio.

In effetti, alcune regioni hanno avvertito l'esigenza di disciplinare la monetizzazione, al principale fine di limitarne l'applicazione; la disciplina lombarda la permette, ma solo in quelle aree in cui l'amministrazione locale non ritenga opportuno realizzare un servizio, sia per le ridotte dimensioni sia per la conformazione e localizzazione del suolo.

Resta sempre ferma la possibilità che la P.A. chieda al privato la cessione di aree alternative; in tal modo, utilizzando la programmazione triennale delle opere pubbliche, è possibile perseguire un'adeguata politica dei servizi: infatti, con l'art. 20 della legge 30 aprile 1999, n. 136 le regioni devono distinguere l'ordinaria gestione dalla programmazione, e ricorrere a quest'ultima per coordinare la realizzazione di nuovi insediamenti nelle zone d'espansione e ristrutturazione urbanistica con la politica dei servizi; tale norma rilancia in modo inequivocabile la programmazione e, con ciò, il recupero di più ampie possibilità di subordinare la monetizzazione al concreto reperimento delle aree occorrenti per realizzare attrezzature e impianti pubblici.

2. **La questione dei servizi pubblici: i riferimenti legislativi successivi all'art. 7 della Lr. 15 gennaio 2001, n. 1**²³

La legislazione precedentemente richiamata e le sentenze che, a vario titolo, hanno ridiscusso la reiterazione dei vincoli espropriativi sono per lo più riuscite a generare dei vincoli solamente cartacei, a cui raramente ha fatto seguito un'effettiva trasformazione delle aree a fini pubblici, e ciò soprattutto per la limitatezza o assenza dei fondi per l'equo ristoro della proprietà.

A fronte di tali problemi operativi e di un radicale processo di trasformazione sociale ed economica, che si è avviato negli ultimi anni e che ha reso gli strumenti urbanistici tradizionali obsoleti e ingessanti nei confronti dello sviluppo locale, si è reso indispensabile un forte cambiamento di direzione e la Lombardia, con la legge regionale 1/2001 e con i criteri orientativi per redigere il Piano dei servizi ex Dgr. 7/7586 del 21 dicembre 2001, si mosse proprio in tal senso, passando dal tradizionale modello di standard urbanistico – incernierato sugli aspetti quantitativi, incapace di rispondere alle reali esigenze della popolazione, predeterminato e senza riferimenti col contesto locale – alla nozione di standard qualitativo, capace di cogliere gli elementi e opportunità che ogni territorio presenta, basato non più solo su numeri, da rispettare a ogni costo, ma su prestazioni

²² Ai fini del computo dello standard per parcheggi, la legge prevede la possibilità di considerare la sommatoria delle SIp realizzate con tipologia multipiano, sia fuori terra che in sottosuolo, e offre anche la possibilità di computare a standard i parcheggi, realizzati su aree pubbliche, costruiti in diritto di superficie a favore di terzi, previa stipula di apposita convenzione.

²³ La Lr. 15 gennaio 2001, n. 1 è stata abrogata dall'art. 104, lett. dd) della Lr. 11 marzo 2005, n. 12.

qualitative definite, appoggiandosi di conseguenza sui principi di “*amministrare per risultati e pianificare per obiettivi*”.

- 2.1. L’articolato dell’ex Lr. 15 gennaio 2001, n. 1: l’espressa istituzione del Piano dei servizi ex art. 7, uno strumento in precedenza aleatorio

La legge regionale 1 del 15 gennaio 2001 stabiliva principi costitutivi di rilevante innovatività, e in particolare: **(i)** assumeva metodi di valutazione ispirati a principi di libertà nella gestione del territorio, sintetizzabili nella nozione per cui “*ciò che non è espressamente vietato, è consentito*”; **(ii)** ampliava il concetto dell’interesse meritevole di tutela urbanistica dal solo interesse pubblico a quello generale; **(iii)** traslava il cardine delle valutazioni urbanistiche dalle nozioni giuridico-formali alla definizione di politiche urbane integrate di welfare; **(iv)** affermava il principio della programmazione come base irrinunciabile del piano; **(v)** valorizzava l’autonomia comunale, quale esplicazione verticale del principio di sussidiarietà; **(vi)** riconosceva e attuava nei fatti il principio di sussidiarietà, anche nella sua valenza orizzontale, nei rapporti pubblico privati aprendo nuovi spazi alla iniziativa privata.

Vediamo ora di delineare sommariamente gli elementi innovativi della legge:

- a) all’**art. 1** il provvedimento interveniva sui “*mutamenti di destinazione d’uso e strumentazione urbanistica*” (c. 1) disponendo che il “*Comune indichi attraverso lo strumento urbanistico generale le destinazioni d’uso non ammissibili rispetto a quelle iniziali delle singole zone omogenee o di immobili*” (c. 2), evidenziando se tale mutamento “*comporti un aumento ovvero una variazione del fabbisogno di standard urbanistici*” (c. 3); in tal modo si ribaltava completamente la concezione, risalente alla Lr. 19/1992 (a sua volta abrogata dall’art. 104, lett. s) della Lr. 12/2005), per cui veniva prescritto d’esplicitare zona per zona le destinazioni d’uso ammissibili, e la conseguenza si materializzò nella semplificazione di quegli elenchi²⁴ che caratterizzavano le funzioni operabili in una determinata zona urbanistica; inoltre, se la trasformazione aveva luogo tramite nuove opere edilizie e si concretizzava la necessità di reperire ulteriori spazi a standard ma l’assetto morfologico non lo consentiva, in quel caso veniva ammessa o la cessione di altre aree idonee in territorio comunale, o la corresponsione del valore economico dell’area da acquisire (c. 5), con ciò – purtroppo – sancendo l’ammissibilità della monetizzazione; in caso di cambiamenti di destinazione d’uso senza opere edilizie, la legge identificava come unico caso di incidenza sul calcolo degli standard le trasformazioni a funzione commerciale; infine (c. 6), i mutamenti di destinazione d’uso degli immobili e il corrispondente reperimento di nuove aree a standard dovevano essere identificati dal piano, che poteva essere regolato dalle procedure accelerate previste dalla Lr. 23 giugno 1997, n. 23 (ora parzialmente abrogata dall’art. 104, lett. w) della Lr. 12/2005);
- b) all’**art. 2** della legge si considerava un elemento assai importante, ossia che “*i mutamenti di destinazione d’uso*²⁵ *connessi alla realizzazione di opere edilizie o ad autorizzazione edilizia o a denuncia di inizio attività, sono soggetti alla medesima concessione o autorizzazione o denuncia di inizio attività*” (c. 1), il che valeva anche per la nuova destinazione d’uso, impedendo di conseguenza la divisione dei provvedimenti abilitativi per le opere da quelli per la modifica delle destinazioni d’uso; oltretutto, poteva essere omessa la comunicazione al comune per il cambio di destinazione d’uso senza opere edilizie e con Slp inferiore a 150 mq (c. 2);
- c) l’**art. 3** disciplinava le sanzioni amministrative, mentre l’**art. 4** regolava la ristrutturazione edilizia degli edifici esistenti in zona agricola;
- d) l’**art. 5** avviava il Titolo II della legge, identificando le “*norme per l’intervento nei centri storici*” e, in particolare, eliminava l’obbligo – identificato dall’ex Lr. 15 aprile 1975, n. 51 – di subordinare a pianificazione attuativa gli interventi di ristrutturazione edilizia, mantenendo l’obbligo di piano attuativo (o di concessione convenzionata²⁶) solo per la ristrutturazione urbanistica e la nuova edificazione (c. 3), e cer-

²⁴ Che naturalmente potevano essere assai dettagliati, e non per questo esaurienti riguardo alla vastissima gamma di destinazioni plausibili.

²⁵ Per i mutamenti di destinazione d’uso si considera ora l’art. 52 e seguenti della Lr. 11 marzo 2005, n. 12

²⁶ Strumento intermedio tra concessione e atti di pianificazione attuativa.

cando di semplificare le possibilità operative del recupero nei centri storici mediante lo snellimento delle procedure amministrative;

- e) con l'**art 7** si sostituiva l'ormai obsoleto art 22 dell'ex Lr. 51/1975 (in cui s'identificavano le superfici da destinare a standard in rapporto alla popolazione teorica); la nuova norma intendeva ridare certezza agli standard in termini non solo quali/quantitativi, ma anche di realizzabilità e gestione, e con questo articolo entrò nel palcoscenico legislativo lombardo il *Piano dei servizi*, obbligatorio quale allegato alla relazione dello strumento urbanistico generale, con carattere esclusivamente programmatico e tale, a partire dalla ricognizione dei servizi presenti e della loro funzionalità, da orientare le scelte di pianificazione: il "*Piano dei servizi, che documenta lo stato dei servizi pubblici e d'interesse pubblico o generale esistenti in base al grado di fruibilità e di accessibilità che viene assicurata ai cittadini per garantire l'utilizzo di tali servizi*" (art. 7, c. 2), permetteva la transizione dello standard quantitativo a quello prestazionale e si poneva come elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, nei loro riflessi urbanistici, e le problematiche più generali di regolazione degli usi della città, permettendo inoltre alle amministrazioni comunali di operare sul dimensionamento in modo mirato e circoscritto, in relazione a particolari situazioni insediative, agevolando l'aumento o la diminuzione della dotazione di standard;
- f) la particolare innovazione proposta – che ha oltretutto determinato il conflitto Stato/Regione e addirittura il rinvio governativo della legge – era rappresentata dalla possibilità delle attrezzature private di partecipare al computo degli standard minimi, tuttavia previa apposita convenzione: infatti, l'art. 7, c. 7, lett. b) ammetteva che "*ai fini dell'adempimento delle dotazioni minime, possono essere conteggiati: i) i servizi e le attrezzature pubbliche, realizzati tramite iniziativa pubblica diretta o ceduti all'amministrazione in ambito di piani attuativi; ii) i servizi e le attrezzature, anche privati, di uso pubblico o di interesse generale, regolati da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel Piano comunale dei servizi*"; inoltre, erano computabili a standard anche le superfici lorde di pavimento delle singole attrezzature, come ammetteva l'art 7, c. 7, lett. c): "*i servizi e le attrezzature concorrono al soddisfacimento delle dotazioni minime stabilite ai commi 5 e 6 in misura corrispondente alla effettiva consistenza delle rispettive superfici lorde, realizzate anche in sottosuolo o con tipologia pluripiano, e relative aree pertinenziali*".

2.2. Il problema delle quantità: l'art. 6 dell'ex Lr. 1/2001 e le nuove modalità di calcolo della capacità insediativa

Il Titolo III dell'ex Lr. 1/2001 trattava delle "*norme per la determinazione della capacità insediativa e per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico*", e il computo della capacità insediativa aveva luogo ripartendo lo spazio comunale nei due ambiti:

- a) delle aree edificate: "*per le aree edificate, si assume come capacità insediativa il numero degli abitanti residenti, quali rilevati dal comune al 31 dicembre dell'anno antecedente l'adozione del piano o sua variante*" ex art. 6, c. 1, lett. a);
- b) delle aree d'espansione e libere: "*per le aree d'espansione e per i lotti liberi, si assume come capacità insediativa il valore ottenuto moltiplicando le relative superfici per i rispettivi indici di fabbricabilità massima consentita, dividendo tale prodotto per il valore medio di 150 mc/ab.*" ex art. 6, c. 1, lett. b), oltre agli abitanti insediabili in base ad ampliamenti di superficie e volumetrici consentiti²⁷.

Attraverso l'assunzione di una differente entità – da 100 a 150 mc – del volume da attribuire a ogni abitante virtuale si modificavano anche le quantità di standard unitari, che venivano diminuiti di un terzo per effetto di questo nuovo calcolo, nel senso di:

$$\text{Pop}_{\text{teor}} = (\text{sup}_{\text{ed}} * \text{If}) / 150 \text{ mc/ab.}, \text{dove:}$$

sup_{ed} = superficie libera da destinare a trasformazione;

If = indice di edificabilità fondiaria delle aree destinate alla trasformazione.

²⁷ Nel caso di interventi di ristrutturazione edilizia ed urbanistica che interessavano aree già residenziali, la volumetria esistente non veniva computata, mentre venivano valutati eventuali aumenti volumetrici. Inoltre nel caso di interventi di recupero urbanistico comportanti interventi di destinazione d'uso rispetto ad una precedente destinazione non residenziale, veniva calcolata solo la volumetria oggetto di cambio d'uso in senso residenziale, oltre all'eventuale volumetria aggiuntiva.

Tale variazione determinava materialmente una diminuzione delle aree vincolate a standard e, quindi, la possibilità di attribuire – ad aree in precedenza destinate a servizi pubblici – una diversa destinazione urbanistica; è evidente che la scelta delle aree da confermare nel vincolo e di quelle da riclassificare presupponeva una valutazione complessiva in ordine allo stato dei servizi esistenti, alla loro distribuzione sul territorio e, soprattutto, all’effettiva necessità dei vincoli da confermare e/o da apporre ex novo.

Poi, successivamente al calcolo della popolazione teorica sulla base degli If di tutte le aree di espansione (zone C) e dei lotti liberi nelle aree di completamento (zone B), il calcolo del fabbisogno insorgente di standard risultava da calcolarsi come segue:

$$\text{dimensionamento comunale} = \text{Pop}_{\text{teor}} * 26,5 \text{ mq/ab.},$$

non essendo stata variata dall’ex Lr. 1/2001 l’entità degli standard comunali ex Lr. 51/1975; inoltre nel caso di Giussano, comune la cui popolazione risulta superiore alle 20.000 unità, occorre prevedere gli standard per attrezzature di interesse sovracomunale nel seguente modo:

$$\text{dimensionamento sovracomunale} = \text{Pop}_{\text{teor}} * 17,5 \text{ mq/ab.}$$

3. La questione dei servizi pubblici: i riferimenti legislativi dettati dalla nuova legge sul governo del territorio in Lombardia (11 marzo 2005, n. 12)

La Lr. 12/2005 è intervenuta su una legislazione assai datata (basti considerare che, a mente dell’art. 104 di questa nuova legge, viene abrogato un ventennio di legislazione urbanistica regionale, in numero di 36 tra intere leggi regionali o loro parti fin dalla Lr. 15 aprile 1975, n. 51); e non si tratta solo di ammodernamento epidermico ma proprio di un provvedimento sostanziale, ricettivo di trasformazioni epocali che hanno contraddistinto la riforma degli ordinamenti costituzionali e la stessa amministrazione del governo urbano e territoriale nell’ultimo scorcio di secolo.

3.1. Il Piano dei servizi secondo l’art. 9 della Lr. 11 marzo 2005, n. 12

Come abbiamo visto prima, già l’art. 7 della Lr. 1/2001 (ancor prima dell’art. 9 della Lr. 12/2005) introduceva nel palcoscenico legislativo lombardo un nuovo strumento di governo del territorio, il “*Piano dei servizi*”, trasformando in modo radicale il tradizionale modello di standard urbanistico esclusivamente quantitativo in direzione dei servizi di stampo qualitativo/prestazionale, in aderenza al principio di “*amministrare per risultati e pianificare per obiettivi*”; verso tale direzione è andata dirigendosi la Lr. 11 marzo 2005, n. 12 (“*Legge per il governo del territorio*”), assumendo che rappresenti servizio tutto ciò che i cittadini intendono come tale, avviando in tal modo ampie aperture all’operatività del volontariato e del terzo settore (“*i servizi e le attrezzature, anche privati, di uso pubblico o di interesse generale*”), garantendo pertanto ai soggetti privati “*la realizzazione diretta [omissis] di attrezzature e servizi per la cui attuazione è preordinato il vincolo espropriativo*” e facendo ritenere servizi “*le aree per l’edilizia residenziale pubblica, le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato*”, oltre all’integrazione “*con le disposizioni del piano urbano generale dei servizi nel sottosuolo*”. Tale nuova concezione dei servizi consente finalmente di raggiungere livelli di efficienza effettiva delle attrezzature anziché meri “vincoli di carta”, oltretutto ammettendo la maggiorazione qualitativa nel computo delle aree occorrenti (anche se – nel nostro caso – ciò non ha trovato né troverà applicazione giacché il rispetto dell’ex Lr. 51/1975 ha condotto a superare di molto il 26,5 mq/ab.).

Il Piano dei servizi rappresenta il secondo atto contemplato in seno al Piano di governo del territorio, e a tale strumento – originato già dalla Lr. 15 gennaio 2001, n. 1 – il Testo unico ex Lr. 12/2005 apporta solo limitate modifiche: in particolare recepisce i “*Criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi*” ex Dgr. VII/7586 del 21 dicembre 2001, e dunque i comuni (in forma singola o associata²⁸) dovranno redigerlo e approvarlo per “*assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale*” (in tal senso traslando il fulcro dell’erogazione dalla sola sfera pubblica a quella pubblico/privata)

²⁸ Per i comuni con meno di 20.000 abitanti.

3.2. Il problema delle quantità: il dimensionamento della capacità teorica secondo la nuova normativa

Il computo dei servizi occorrenti deve riferirsi alla popolazione sia esistente, sia futura, sia “*gravitante nel territorio*” (c. 2, art. 9), e deve necessariamente considerare elementi di qualità, fruibilità e accessibilità (c. 3, art. 9); qualora la dotazione di servizi in atto non basti a garantire le quantità minime di legge – ma non è questo il caso di Giussano – il Piano dei servizi dovrà stimare i più opportuni interventi di rafforzamento valutandone i costi e le modalità attuative in maniera che – dedicando le necessarie risorse finanziarie nel Programma triennale delle opere pubbliche – sia possibile avviarli nei tempi stabiliti senza gravare la proprietà fondiaria di esasperanti vincoli ultraquinquennali.

A partire dall'entrata in vigore della Lr. 11 marzo 2005, n. 12 vengono ridimensionate le quantità minime di aree occorrenti (e, anche in questo caso, ciò non avrà comunque luogo a Giussano): dai 26,5 mq/ab. della abrogata Lr. 15 aprile 1975, n. 51 ai previgenti 18 mq/ab. del Dim. 1444/1968, con una diminuzione di 8,5 mq/ab. corrispondente all'oggettiva situazione regionale giacché – nella realtà lombarda – non molti risultano i comuni a poter vantare una mole di standard esistenti pari (o addirittura superiori) ai 26,5 mq/ab., mentre un'entità di aree corrispondente alla disciplina nazionale sembra risultare più confacente all'assetto lombardo; in altri termini, è indubbiamente preferibile disporre di 18 mq/ab. di servizi effettivamente esistenti piuttosto che di 26,5 fittizi (o, meglio, meramente localizzati sulla carta tanto per soddisfare l'istruttoria regionale, e per lo più decaduti per vigenza ultraquinquennale).

Conseguentemente, la stima della popolazione teorica (Pop_{teor}) riguardo alla quale stimare il dimensionamento dei servizi corrispondenti potrà risultare come:

$Pop_{teor} = [(sup_{trasf.} \times If) / (mc/ab. = \text{volume per abitante identificato discrezionalmente})]$, dove:

$sup_{trasf.}$ = superficie inedita da destinare all'insediabilità;

If = indice di edificabilità fondiaria delle aree destinate all'insediabilità,

procedendo poi al dimensionamento comunale delle aree occorrenti, che equivarrà a ($Pop_{teor} \times 18,0 \text{ mq/ab.}$).

Per i servizi sovracomunali, infine, la nuova disciplina ex art. 9 Lr. 12/2005 richiama la previa individuazione – nel Piano territoriale di coordinamento provinciale – dei comuni rappresentativi di “*polo attrattore*” di flussi per lavoro, studio, fruizione di servizi, rilevanti presenze turistiche; in tali casi (e Giussano rientra appieno nella casistica, tranne il fattore del turismo), occorrerà sia stimare “*i fabbisogni espressi dalla popolazione fluttuante*” e contemplare “*la previsione di servizi pubblici aggiuntivi*”, sia prevedere “*i servizi di interesse sovracomunale necessari al soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione*”: il che necessita di particolari approfondimenti, che esulano dagli obiettivi di questo Piano dei servizi (il quale, non lo si dimentichi, viene approvato “*in attuazione del piano regolatore generale vigente nel comune*” e non come atto nell'ambito del Piano di governo del territorio, siccome ammette il c. 1, art. 25 della Lr 12/2005)²⁹.

3.3. La certezza dei servizi

La Lr. 12/2005 evidenzia come l'attivazione dei servizi debba (giustamente) venire assecondata dalla “*sostenibilità dei costi anche in rapporto al programma triennale delle opere pubbliche, nell'ambito delle risorse comunali e di quelle provenienti dalla realizzazione diretta degli interventi*” (c. 4, art. 9): l'apposizione di un vincolo a servizi dev'essere quindi subordinata, in prima battuta, alla disponibilità economica e finanziaria di ogni Amministrazione locale e, in secondo luogo, al suo inserimento nel Programma triennale delle opere pubbliche; in tal maniera non si correranno i rischi derivati dalla decadenza quinquennale dei vincoli, che diverranno effettivi prolegomeni alla successiva acquisizione delle aree.

Il Piano dei servizi non è più quindi – con la Lr. 12/2005 – un semplice allegato alla relazione del Piano regolatore generale (come si configurava nella Lr. 1/2001) ma diviene a tutti gli effetti uno strumento (atempora-

²⁹ Recante “*Norma transitoria*”; nello specifico, siccome “*gli strumenti urbanistici comunali vigenti conservano efficacia fino all'approvazione del PGT e comunque non oltre quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge*”, è ammesso che “*Fino all'adeguamento, il piano dei servizi di cui all'articolo 9 può essere approvato, nel rispetto dei contenuti e delle procedure di cui alla presente legge, in attuazione del piano regolatore generale vigente nel comune*”.

le) ineludibile nel governo del territorio, e può essere assoggettato a variante ogni qualvolta le condizioni e i bisogni sociali e ambientali lo rendano necessario.

Parte II

La dimensione dell'ascolto e il nuovo ruolo dei soggetti privati

1. I desideri degli attori e le opportunità della mano pubblica

Se un amministratore locale vuol conoscere ciò che la comunità amministrata percepisce riguardo al piano dei servizi, può venirne a capo solo se utilizza gli strumenti conoscitivi che la comunità possiede, senza dare per scontato che la comunità sappia effettivamente cosa sia un piano dei servizi, e senza dare per scontato che egli stesso sappia ciò che la comunità pensa del Piano dei servizi: si tratta dunque di una “*patologia epistemologica*”³⁰ senz'altro da evitare per non commettere errori di valutazione della realtà, con conseguenze che – se non verranno immediatamente evidenziate – sconteranno però effetti a medio e lungo termine.

E' consigliabile dunque tentare di correlarsi alla comunità tramite una dimensione dell'ascolto avviata con una vera e propria “*esplorazione sociale*” per: (i) scoprire la conoscenza che la comunità possiede riguardo al nuovo strumento urbanistico; (ii) informarla sulle corrispondenti attività intraprese dall'amministrazione e coinvolgerla, in maniera che simili decisioni reperiscano il consenso; (iii) scegliere, al riguardo, una modalità plausibile per raccogliere e fornire informazioni sul Piano dei servizi, tramite un lavoro di rete in cui siano coinvolte non solo esigue rappresentanze ma piuttosto gli stessi nodi che – nella comunità locale – rappresentano dei veri e propri “*testimoni privilegiati*”.

Dopo la decadenza dei metodi omnicomprensivi della pianificazione, ascoltare, dialogare, partecipare, consultare rappresentano termini entrati prepotentemente nelle procedure urbanistiche, con finalità molteplici tra cui: (i) evitare che il piano sia vanificato dal continuo rinvio a piani attuativi dopo la sua approvazione; (ii) anticipare la discussione sui reali interessi in gioco, per evitare che emergano in termini imprevisi nelle fasi conclusive del piano; (iii) compiere in termini aperti e trasparenti tutto il percorso della concertazione collettiva nell'esame di proposte e progetti, per verificare il loro grado di condivisibilità tecnico-politica alla luce degli interessi sociali contrapposti; (iv) favorire, attraverso la discussione delle proposte e dei progetti, non solo una generica partecipazione ma anche la nascita di una consapevolezza tecnica dei soggetti e attori coinvolti; (v) ottenere una sostanziale riduzione dei tempi per il raggiungimento del fine prefissato.

Oltretutto, oggi le decisioni riguardanti l'assetto del territorio non vengono più identificate solo dalla mano pubblica, ma da un'interazione continua con un sistema molto più ampio di soggetti e attori, tant'è vero che non sussiste più una netta distinzione tra sfera pubblica e privata ma, piuttosto, ogni soggetto/attore è portatore sia di interessi differenti, sia anche di logiche strategiche differenti; dunque, l'ascolto dei vari contributi, la loro discussione, le prese di posizione degli attori rientrano in un modello incrementale in cui l'informazione è limitata e trattata con cura, per modificare anche “in corso d'opera” le proprie posizioni.

Tuttavia, nonostante gli aspetti positivi che la tecnica partecipativa comporta, è innegabile la sussistenza di elementi negativi tra cui: (i) la concertazione rischia di dar peso solamente alle parti sociali più forti e/o più organizzate; (ii) la parte pubblica rischia di perdere, nell'impegnarsi in pratiche di concertazione collettiva, il suo ruolo di garante dell'interesse generale riducendosi spesso a mera mediatrice di interessi privati; (iii) se la concertazione collettiva diventa una pratica indiscriminata, sono soprattutto i suoi limiti a venire accentuati piuttosto che i suoi eventuali pregi.

Per eliminare tali rischi è il caso di seguire una serie di accortezze: (i) delimitare con chiarezza l'ambito di applicazione; (ii) strutturare adeguatamente la concertazione, per indirizzarla verso obiettivi espliciti; (iii) individuare modalità trasparenti e ripercorribili tramite procedure esplicitate dall'inizio; (iv) offrire la maggior pubblicità alle iniziative, affinché siano note a tutti i portatori d'interesse; (v) mantenere il ruolo di animatore all'amministrazione comunale; (vi) esplicitare – espressamente e preventivamente – le regole, i pesi, i limiti

³⁰ Per non incorrere nella “*patologia epistemologica*” che individua Gregory Bateson in *Mente e natura*, Adelphi, 2000, rappresentandola nella “*incapacità da parte di un sistema nel riconoscere la diversità di un altro sistema, utilizzando dei criteri di conoscenza ed esplorazione per cui il sistema conosciuto è conosciuto con degli strumenti conoscitivi che gli sono estranei, per cui alla fine il sistema non è conosciuto*”.

della valutazione delle proposte; **(vii)** garantire equità d'ascolto e uniformità valutativa a tutte le proposte, purché risultino adeguatamente motivate.

2. L'attuazione dei processi di concertazione collettiva, per l'emersione della domanda latente in materia di servizi pubblici

Consideriamo adesso uno scenario a cinque sfondi: **(i)** per un lato un'endemica penuria economica della finanza locale, a cui servirebbero maggiori quote di risorse per l'acquisizione di aree per servizi; **(ii)** per l'altro lato i proprietari dei suoli assoggettati al vincolo a servizi, numerosi, insoddisfatti e bisognosi di quell'equo ristoro che la finanza locale non è in grado di erogare; **(iii)** per il terzo lato il piano, costellato di aree vincolate (molte delle quali apposte più per soddisfare l'istruttore regionale dei piani, in ossequio a una norma astratta, che non piuttosto per effettiva necessità sociale, soprattutto nella situazione di Giussano in buona sostanza per lo più sovrastandard); **(iv)** il quarto lato è la caducazione del vincolo alla scadenza quinquennale, ove non abbia avuto luogo l'efficacia della pianificazione esecutiva (ma chi si mette, oggi, a spalmare sull'intero spazio comunale una miriade di piani esecutivi?); **(v)** l'ultimo lato è quello della domanda di servizi pubblici e collettivi, che il pianificatore crede di conoscere ma che – in realtà – assume oggi vesti assai diverse (in buona quota “*latenti*” e non corrispondenti ai servizi classicamente intesi ed erogati dal *Welfare*); **(vi)** lo scenario, infine, è quello che il Piano dei servizi comunali deve costruire interagendo coi cinque sfondi complessi che abbiamo tratteggiato.

Indubbiamente regna, sul tutto, l'esigenza di temperare i distinti interessi pubblico/privati attraverso oculate procedure di concertazione collettiva, affinché: **(i)** la mano immobiliare privata *chieda e offra*, **(ii)** la mano comunale *valuti* l'entità delle richieste private e le corrispondenti offerte, *decida* sul proprio grado di adesione alle richieste private in rapporto all'interesse pubblico delle offerte, *determini* di conseguenza le variazioni allo strumento urbanistico recependo i termini della concertazione effettuata, **(iii)** il Piano dei servizi comunali *sancisca* infine, da buon notaio dei processi concertativi, le aree cedibili all'ampliamento del demanio comunale a fronte di quelle ammesse alla trasformazione insediativa.

3. La gestione dei servizi: ancora tutta pubblica, o un nuovo ruolo dei privati?

Anche se, storicamente, l'allestimento e la gestione dei servizi di pubblica utilità ha riguardato quasi in forma esclusiva le competenze della pubblica amministrazione, oggi – in termini crescenti – anche il terzo settore (non profit, onlus, privati) si cimenta nell'erogazione di servizi d'uso generale, fenomeno questo recepito sia nella Lr. 11 marzo 2005, n. 12 (immobili privati soggetti ad apposita convenzione per l'erogazione di funzioni pubbliche) sia nella nota sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999 che – introducendo in ordinamento l'obbligo d'indennizzare i vincoli ablativi reiterati, lo ha peraltro escluso sia nelle ipotesi di applicazione dei sistemi compensativi o perequativi, sia nei casi di vincoli promiscui (in quanto non necessariamente preordinati all'esproprio), ossia quelle aree ove può aver luogo la realizzazione di attrezzature private di interesse pubblico.

L'erogazione dei servizi può quindi avere caratteri diversi: **(i)** di proprietà pubblica e gestita dalla mano pubblica (in cui ritroviamo i tradizionali servizi, che per antonomasia debbono assecondare le necessità collettive erogando funzioni anche in deficit finanziario); **(ii)** di proprietà pubblica e gestito da un ente privato o non-profit (il caso dei servizi in concessione ai privati con regole determinate³¹, p. es. i parcheggi pluripiano con-

³¹ Il ricorso sempre più diffuso allo strumento della concessione, da parte delle amministrazioni, per realizzare e finanziare grandi lavori infrastrutturali e per offrire servizi rende necessario il rispetto della legislazione comunitaria, per evitare procedure di infrazione: il trattato Ue non definisce la concessione, e l'unica definizione rinvenibile in diritto comunitario è quella contenuta nella direttiva 93/37/Cee, che la definisce un “*contratto che presenta le stesse caratteristiche degli appalti pubblici di lavori, a eccezione del fatto che la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo*” (art. 1 lett. D); una definizione analoga è contenuta nella legislazione nazionale (art. 19, c. 2, legge 11 febbraio 1994, n. 109 come sostituito dall'art. 3, c. 6, della legge 18 novembre 1998, n. 415); tuttavia, occorre operare un doveroso distinguo tra concessione di lavori rispetto ad appalto di lavori e, di conseguenza, anche tra concessioni di servizi e appalti di servizi: il tratto distintivo delle concessioni rispetto agli appalti di lavori consiste nel conferimento di un diritto di gestione dell'opera, che permette al concessionario di percepire proventi dagli utenti a titolo di controprestazione della costruzione dell'opera per un determinato periodo di tempo; il diritto di

cessi per 99 anni); **(iii)** di proprietà privata e gestita dai privati in regime convenzionale con la mano pubblica (tutti quei servizi di fatto erogati da privati, p. es. parchi in ville, che tuttavia devono essere assoggettati ad apposita convenzione per computarli negli standard urbanistici).

Nell'ambito di tale gamma di prestazioni possibili, spetta tuttavia alla mano pubblica creare le condizioni minime di efficienza ed efficacia, definire i parametri minimi di qualità relativi all'erogazione dei servizi, identificare le migliori risposte alla domanda di servizi: in mancanza di queste indicazioni, risulta di difficile attuazione il principio della sussidiarietà orizzontale.

gestione implica anche il trasferimento della responsabilità gestionale che investe gli aspetti tecnici e finanziari, e il concessionario si assume quindi il rischio economico, nel senso che la sua remunerazione dipende strettamente dai proventi che può trarre dalla fruizione dell'opera. Al contrario, si è in presenza di un appalto pubblico quando il costo dell'opera grava sostanzialmente sull'autorità aggiudicatrice e quando il contraente non si remunera attraverso i proventi riscossi dagli utenti. Anche le concessioni di servizi sono escluse dalla sfera di applicazione della direttiva in materia di appalti n. 93/38/Cee (Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, punto n. 58): l'interpretazione ha chiarito che si ha concessione di servizi quando l'operatore s'assume i rischi di gestione del servizio rifacendosi sull'utente soprattutto per mezzo della riscossione di qualsiasi canone. Concludendo, mentre negli appalti pubblici di servizi l'appaltatore rende il servizio in favore della P.A., che utilizza tale prestazione per l'erogazione del servizio pubblico a vantaggio della collettività, nella concessione di pubblico servizio il concessionario sostituisce la P.A. nello svolgimento della attività diretta al soddisfacimento dell'interesse collettivo. Va inoltre ricordata, in tema d'affidamento a società miste della gestione di servizi pubblici locali, la circolare n. 12727 (G.U. n. 264, 13 novembre 2001) che, riferendosi al regime di gestione dei servizi pubblici locali anteriore alle modifiche apportate all'art. 113 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 dall'art. 35 della finanziaria 2002 (legge 448/2001), ha precisato la normativa applicabile in tema d'affidamento della gestione di servizi pubblici locali e società miste chiarendo che la normativa europea sugli appalti pubblici, in particolare di servizi, non trova applicazione solo quando manchi un vero e proprio rapporto giuridico tra l'ente pubblico e il soggetto gestore. L'art. 35 della citata finanziaria 2002 ha ridisegnato in profondità il sistema dell'affidamento dei servizi pubblici locali rinnovando il quadro normativo in cui per un verso si stabilisce il principio della separazione tra proprietà delle reti e infrastrutture rispetto al compito di gestione del servizio, e dall'altro si subordina l'affidamento della gestione del servizio pubblico all'espletamento di procedure selettive ispirate ai principi comunitari. Il ricorso all'istituto della concessione da parte degli stati membri non incontra limiti puntuali ma non rende libera la scelta del soggetto a cui affidare la concessione, giacché tutte le concessioni ricadono nel campo applicativo degli artt. da 28 a 30 (ex artt. da 30 a 36) e da 43 a 55 (ex artt. da 52 a 66) del trattato o dei principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia: in particolare, quelli di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza, di mutuo riconoscimento e proporzionalità. Il principio di parità di trattamento implica che le amministrazioni concedenti – pur essendo libere di scegliere la procedura di aggiudicazione più appropriata alle caratteristiche del settore interessato e di stabilire i requisiti che i candidati devono soddisfare durante le varie fasi della procedura – debbano poi garantire che la scelta avvenga in base a criteri obiettivi e che la procedura si svolga rispettando le regole e i requisiti inizialmente stabiliti (cfr. Corte di giustizia, sentenza 25 aprile 1996, causa C-87/94 *Bus Wallons*, punto 54). La sottoposizione della concessione di servizi al principio di non discriminazione, in particolare in base alla nazionalità, è stato recentemente confermato dalla giurisprudenza comunitaria, che ha precisato come l'obbligo di trasparenza a cui sono tenute le amministrazioni consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità. Il principio di trasparenza è strettamente connesso a quello di non discriminazione poiché garantisce condizioni di concorrenza non falsificate ed esige che le amministrazioni concedenti rendano nota, con appropriati mezzi di pubblicità, la loro intenzione di ricorrere a una concessione. Dev'essere applicato nella disciplina della concessione anche il principio di proporzionalità: ciò significa che le amministrazioni concedenti devono adottare provvedimenti necessari e adeguati in relazione all'obiettivo evitando di fissare requisiti professionali o finanziari sproporzionati rispetto all'oggetto della concessione. Il principio del mutuo riconoscimento implica, per le concessioni, che lo Stato nel cui territorio la prestazione è fornita deve accettare le specifiche tecniche, i controlli, i titoli e i certificati prescritti in un altro Stato nella misura in cui questi siano riconosciuti equivalenti a quelli richiesti dallo Stato membro destinatario della prestazione. Il principio della tutela dei diritti fondamentali, rientrando nelle tradizioni comuni agli Stati membri, esige infine che eventuali provvedimenti di diniego delle amministrazioni in sede di rilascio delle concessioni o di gestione debbano essere motivate e siano oggetto di ricorsi giurisdizionali da parte dei loro destinatari.

Parte III

Le incombenze operative per la realizzazione del Pano dei servizi

1. Il fabbisogno di servizi comunali a Giussano

1.1. Il fabbisogno teorico derivante dalla popolazione e dalle stanze computato dal Prg previgente

Il Piano regolatore originario del Comune di Giussano va fatto risalire al 1984³², ed è stato successivamente modificato con due Varianti generali, nel 1986 e nel 1988, per giungere all'approvazione regionale con delibera di G.R. 4/45965 dell'1 agosto 1989.

Già in premessa alla relazione del Prg s'evidenziano alcuni suoi tratti caratteristici e, in particolare, la tendenza a trasformare lo strumento in un processo aperto e continuo con *attenzione particolare alle mutevoli iniziative private e pubbliche*; inoltre vi si sostiene la necessità, conformemente alle prescrizioni della Lr. 93/1980, a limitare le espansioni residenziali prevedendole solo se motivate da esigenze reali: un piano, quindi, che sembra cogliere le problematiche odierne del contenimento dello spreco di suolo e della concertazione pubblico/privata. La relazione di piano si divide in tre volumi: i) parte storica; ii) censimento urbanistico; iii) popolazione e abitazioni, e il tema dei servizi è trattato nel III volume, distinguendo le opere di urbanizzazione primaria e secondaria: mentre per le prime (reti stradale, fognaria, acqua potabile, illuminazione pubblica, gas metano) la descrizione è sommaria con valutazioni di massima, le seconde (standard urbanistici ex Dm. 1444/1968) sono descritte in termini piuttosto approfonditi basandosi sulla quantificazione areale dei servizi (per quanto riguarda l'istruzione, pubblici e privati) e sulla verifica di soddisfacimento delle dotazioni minime di legge³³.

	Standard esistenti		Standard minimi ex lege in rapporto alla popolazione esistente		Saldo
	Mq	Mq/ab.	Mq/ab.	Mq	Mq
Istruzione	109.252	5,41	4,50	90.805	+ 18.447
Verde pubblico	199.672	9,90	15,00	302.685	– 103.013
Interesse comune	175.662	8,71	4,00	80.716	+ 94.946
Parcheggi	50.035	2,48	3,00	60.537	– 10.502
Totale comunale	534.621	26,50	26,50	534.743	– 122
Attrezzature sanitarie	46.150	2,29			
Istruzione superiore	–	–			
Parchi	–	–			
Totale intercomunale	46.150	2,29			
Totale generale	580.771	28,79			

Urbanizzazione secondaria – Standard residenziali: situazione al 31 marzo 1983

In questa tabella – tratta dalla relazione di accompagnamento al Prg del 1984 – viene evidenziata la quantificazione delle aree a servizi esistenti nel territorio comunale, raffrontata alle dotazioni minime di legge: vi si può constatare che il comune di Giussano presenta una dotazione eccedentaria per taluni servizi (istruzione, interesse comunale) mentre per altri manca la dotazione minima (verde pubblico, parcheggi); peraltro, già nel 1984 la quantità totale di standard risulta pari a 26, 5 mq/ab., in conformità alle prescrizioni di legge.

E' noto come, per calcolare il fabbisogno teorico di standard al tempo del Prg di Giussano (1984), fosse innanzitutto necessario quantificare la popolazione teorica presente, aumentata di quella derivante dagli interventi d'espansione e di completamento, identificando poi il fabbisogno di aree a standard per un tempo definito.

³² Adozione con delibera consiliare n. 133 del 23 luglio 1984.

³³ In particolare per le infrastrutture scolastiche, vengono poi identificati i posti disponibili, il numero di aule, gli iscritti, e vengono operate alcune considerazioni previsive di utilizzo scolastico.

Per la determinazione degli abitanti teorici, era pertanto necessario riferirsi al Dim. 1444/1968 il quale, all'art 3, richiedeva di assumere che *“salvo diversa dimostrazione, a ogni abitante insediato o da insediare corrispondono mediamente 25 mq di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc vuoto per pieno) eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze”*; poi, la prassi urbanistica ha consolidato due diversi atteggiamenti di computo: (i) il primo, improntato a un sostanziale meccanicismo, “congelava” per il tempo successivo i valori dei parametri indagati all'atto dell'analisi, assumendoli perciò come costanti; (ii) il secondo, più corretto, prevedeva – e prevede – l'analisi temporale dei dati e per conseguenza, in funzione del loro mutare, la proiezione del valore al decennio.

Nel caso del Prg in esame è stato assunto il primo modo, dimensionando le stanze rispetto al fabbisogno per coabitazione, sovraffollamento, eliminazione delle abitazioni improprie e inadeguatezza igienica al dicembre 1981³⁴ e, assunto l'obiettivo di una stanza/abitante, si è sostenuto che la popolazione di Giussano variasse per il decennio successivo di 4.939 unità (appunto quelle derivate dal computo del fabbisogno pregresso), a cui dover garantire gli standard minimi di legge (26,5 mq/ab.).

1.2. Il fabbisogno teorico derivante dalla popolazione e dalle stanze computato dalla vigente Variante generale al Prg

La Variante generale del Prg di Giussano si è avviata nel marzo del 1999 e la sua adozione è stata preceduta, come sottolinea la relazione illustrativa, *“dallo studio del territorio, delle attività economiche, della dinamica della popolazione, delle strutture e servizi di interesse collettivo, del patrimonio edilizio esistente, dei valori ambientali”*.

Interessa qui considerare i modi con cui la variante ha trattato il tema dei servizi pubblici e collettivi, cimentandosi nell'inventario delle strutture presenti sul territorio e sul loro grado di utilizzo; in particolare:

- nel settore dell'istruzione è stata evidenziata la tipologia dell'istituto, l'ubicazione, il numero di aule e alunni frequentanti, le attrezzature sportive a disposizione della scuola, la presenza di refettori, spazi gioco, refettori, catalogazione eseguita per gli asili nido, scuole elementari, medie e superiori;
- le attrezzature sportive sono state catalogate per strutture presenti negli oratori (evidenziando l'esistenza di campi di pallavolo, pallacanestro, calcio e ulteriori attrezzature), negli istituti scolastici e nelle infrastrutture private; inoltre, per i due centri sportivi maggiori (*“centro sportivo comunale caduti di Superga”* e *“centro sportivo comunale Paina”*) è stata anche censita la presenza di strutture accessorie come spogliatoi, locali deposito attrezzi, ecc.;
- le attrezzature d'interesse generale hanno coinvolto il censimento di strutture quali biblioteca, ufficio postale, area mercato, casa di riposo, sede municipale, stazione carabinieri, ospedale, sedi di associazioni; in particolare queste ultime, che in forza dell'ex Lr. 1/2001 (e della Dgr. 21 dicembre 2001 riguardante i criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi) potevano rientrare nel computo degli standard, sono state inventariate in una guida in cui s'individuano la storia di ogni ente o associazione, il fine statutario e i responsabili del servizio;
- gli spazi verdi sembrano omogeneamente diffusi sul territorio comunale, con la presenza di una grande area d'interesse sovracomunale nell'ambito interno al perimetro del parco della Valle del Lambro;
- la stessa omogeneità dotazionale è rinvenibile anche per i parcheggi pubblici, per cui tuttavia si constata un maggiore grado di dettaglio analitico nel Piano urbano del traffico adottato nell'aprile del 1997.

Tale ricognizione quantitativa degli standard ha permesso di constatare che:

³⁴

Per eliminazione della coabitazione	Stanze 434
Per eliminazione del sovraffollamento	Stanze 3.546
Per eliminazione delle abitazioni improprie	Stanze 65
Per eliminazione dell'inadeguatezza igienica	Stanze 894
Totale fabbisogno pregresso	Stanze 4.939

1. il territorio di Giussano presentava (alla data di approvazione della Variante generale al Prg) una dotazione di servizi piuttosto elevata, pari a **27,59 mq/ab.**;
2. tuttavia, la Variante generale al Prg ha introdotto nuovi vincoli a standard, ritenuti necessari per soddisfare sia il fabbisogno arretrato, sia quello insorgente per i fabbisogni dei nuovi insediamenti;
3. la dotazione conclusiva che la variante si prefiggeva di raggiungere arriva addirittura a **32, 62 mq/ab.** (considerando il rapporto di 100 mc/ab.)³⁵;
4. nel caso in cui, invece, si consideri il rapporto di 150 mc/ab. (come ammetteva la Lr. 1/2001), la dotazione si innalzava ulteriormente a **34,71 mq/ab.**³⁶;
5. anche per le aree d'interesse generale, da dimensionarsi sul valore minimo di 17,5 mq/ab., Giussano presentava una dotazione assai superiore ai limiti di legge grazie alla presenza dell'ospedale (e di un'area predisposta al suo futuro ampliamento), dell'istituto statale d'arte, di un'area per l'istruzione superiore e di una grande area verde presso il laghetto di Giussano; la sommatoria di tali spazi rendeva la dotazione di standard sovracomunali pari a **20, 7 mq/ab.** (col valore di 100 mc/ab.) e a **22 mq/ab.** (col valore di 150 mc/ab.).³⁷

Nella vigente Variante generale al Prg di Giussano sono state debitamente effettuate tutte le analisi preliminari dell'aggregato urbano, e (per certi versi, anticipando le prescrizioni della Lr. 1/2001) il dimensionamento della popolazione comunale ha avuto luogo utilizzando due parametri differenti: **(i)** il primo secondo l'ex Lr. 51/1975 (al tempo dell'adozione, non ancora modificata dalla Lr. 1/2001) e conforme al Dim. 2 giugno 1968, n. 1444³⁸; **(ii)** il secondo corrispondente all'ex Lr. 1/2001 (al tempo della redazione della Variante generale al Prg, ancora allo stato di progetto di legge) che, rappresentando con maggior grado di approssimazione la realtà territoriale lombarda contemporanea, eleva da 100 a 150 mc il volume medio pro capite utilizzabile per il calcolo della popolazione teorica.

Com'è noto, la cosiddetta '*popolazione teorica*' (sulla cui base verranno poi dimensionati gli standard urbanistici) viene computata in ragione **(i)** sia della popolazione residente nelle aree consolidate, **(ii)** sia degli interventi di recupero e/o mutamento di destinazione, **(iii)** sia dei lotti liberi d'espansione (in cui varrà il calcolo della superficie corrispondente per l'indice fondiario massimo).

Consideriamo allora i termini del dimensionamento della popolazione teorica, pubblicati nella relazione della Variante generale del Prg di Giussano:

Abitanti residenti al 31 dicembre 1998 =	ab. 21.019
Volumi aggiuntivi:	
<i>per interventi di recupero e mutamenti di destinazione:</i>	
in zona A e B1 =	mc 25.000
in zona B3 di riconversione (mq 30.275 x 2,0 mc/mq) =	mc 60.550
totale dei volumi aggiuntivi nelle zone A, B1, B3 =	mc 85.550
<i>per interventi in lotti liberi:</i>	
in zona B1 residenziale intensiva (mq 2.350 x 2,5 mc/mq) =	mc 5.875
in zona B2 prevalentemente residenziale (mq 10.500 x 2,0 mc/mq) =	mc 21.000
in zona C1 residenziale di completamento (mq 51.200 x 1,5 mc/mq) =	mc 76.800
in zona C2 residenziale di completamento (mq 61.500 x 1,0 mc/mq) =	mc 61.500
in zona C3 residenziale di completamento (piano attuativo approvato) =	mc 37.264
in zona C4 residenziale a verde privato (mq 16.450 x 0,5 mc/mq) =	mc 8.225
totale dei volumi aggiuntivi nei lotti liberi delle zone B1, B2, C1, C2, C3, C4 =	mc 210.664

³⁵ Assai interessante – nell'ottica della programmazione – risulta il catalogo delle aree su cui insiste la necessità di ulteriori dotazioni. La popolazione di riferimento è quella residente alla data di realizzazione della variante generale

³⁶ La popolazione di riferimento è quella residente alla data di realizzazione della variante generale

³⁷ La popolazione di riferimento è quella residente alla data di realizzazione della variante generale

³⁸ Il quale, ricordiamolo, recita all'art. 3 che "*nella formazione degli strumenti urbanistici si assume che, salvo diversa dimostrazione, a ogni abitante insediato o da insediare corrispondono mediamente 25 mq di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc vuoto per pieno) eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non specificatamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze*".

per interventi nella zona d'espansione:

in zona C5 residenziale di espansione (piano attuativo, mq 165.580 x 1,0 mc/mq) = mc 165.580

Totale complessivo dei volumi aggiuntivi mc 461.794

Quindi, è stata calcolata la popolazione teorica, come segue:

Ipotesi ex Lr. 51/1975 (100 mc/ab.)

Popolazione teorica aggiuntiva	$\frac{461.794 \text{ mc}}{100 \text{ mc/ab.}}$	4.618 abitanti teorici
--------------------------------	---	------------------------

Ipotesi ex Lr. 1/2001 (150 mc/ab.)

Popolazione teorica aggiuntiva	$\frac{461.794 \text{ mc}}{150 \text{ mc/ab.}}$	3.078 abitanti teorici
--------------------------------	---	------------------------

Infine, è stata calcolata la capacità insediativa di piano nei termini seguenti:

Lr. 51/1975 (100 mc/ab.)

popolazione totale = (popolazione residente + abitanti aggiuntivi) = 21.019 + 4.618 = **25.636**

Lr. 1/2001 (150 mc/ab.)

popolazione totale = (popolazione residente + abitanti aggiuntivi) = 21.019 + 3.078 = **24.097**

a cui sono stati applicati i parametri ex lege individuando la seguente dotazione minima:

Lr. 51/1975 (100 mc/ab.)

standard comunali = (abitanti 25.636 x 26,5 mq) = **679.354 mq**

standard sovracomunali = (abitanti 25.636 x 17,5 mq) = **448.630 mq**

Lr. 1/2001 (150 mc/ab.)

standard comunali = (abitanti 24.097 x 26,5 mq) = **638.570 mq**

standard sovracomunali = (abitanti 24.097 x 17,5 mq) = **421.697 mq**

2. I modi di localizzazione delle aree vincolate a servizi nel Prg previgente

2.1. Le aree a standard residenziali

a) istruzione

La relazione del Prg 1984 predispone un apposito capitolo sugli standard ex Dm. 1444/1968 tra i quali i servizi riferiti all'istruzione; vengono classificate le strutture pubbliche con ubicazione, superficie fondiaria, numero di aule e totale degli iscritti; come sostiene la stessa relazione, a quel tempo non sussistevano fabbisogni pregressi in quanto "ciascuna delle frazioni è servita dalle scuole materne, dalle elementari e dalle medie", come segue:

Giussano	Asilo nido	Via Milano	mq 4.140		21 iscritti
	Scuola materna	Via d'Azeglio	mq 9.000	6 aule	105 iscritti
	Scuola materna (privata)	Via Stelvio	mq 3.360	4 aule	73 iscritti
	Scuola materna (privata)	Via Aliprandi	mq 6.060	6 aule	130 iscritti
	Scuola elementare	Via Caimi	mq 13.470	27 aule	475 iscritti
	Scuola elementare	Via Legnano	mq 16.620	14 aule	170 iscritti
	Scuola media	Via Milano	mq 10.000	34 aule	550 iscritti
Robbiano	Scuola materna (privata)	Via Madonnina	mq 5.652	3 aule	80 iscritti
	Scuola elementare	Via Battisti	mq 4.600	18 aule	233 iscritti
	Scuola media	Via Dante		6 aule	132 iscritti
Birone	Scuola materna (privata)	Via S. F. Neri	mq 3.600	6 aule	90 iscritti
	Scuola elementare	Via S. F. Neri	mq 4.410	17 aule	263 iscritti
Paina	Scuola materna (privata)	Via Manzoni	mq 2.940	6 aule	128 iscritti
	Scuola elementare	Via Zara	mq 7.560	22 aule	337 iscritti

Scuola media	Via M. Grappa	mq 17.840	24 aule
Strutture pubbliche per servizi all'istruzione		mq 87.640	
Strutture private per servizi all'istruzione		mq 21.612	
Totale servizi all'istruzione		mq 109.252	

b) interesse comune

Anche le strutture di interesse comune sono state catalogate nella relazione illustrativa del Prg distinguendole in pubbliche e private, suddivise per centro e frazioni:

Giussano	Ampliamento pozzo acqua potabile	mq 1.605
	Caserma Carabinieri, via Silvio Pellico	mq 900
	Sede vigili urbani e S.I.P.	mq 2.240
	Municipio	mq 5.600
	Nuova Caserma dei Carabinieri, Via Prealpi	mq 6.546
	Casa di riposo anziani	mq 28.670
	Pozzo acquedotto sud cascina Brenna (privato)	mq 900
	Area pozzi est Via G. Cantore (privato)	mq 4.200
	Area chiesa via Stelvio (privato)	mq 680
	Chiesa capoluogo (privato)	mq 9.700
	Oratorio capoluogo Via S. D. Savio (privato)	mq 15.200
	Chiesa Via Addolorata (privato)	mq 340
Totale Giussano		mq 76.581
Robbiano	Area Enel Via Lazzaretto (privato)	mq 8.120
	Chiesa P.za Cadorna (privato)	mq 750
	Oratorio Via Dante (privato)	mq 12.470
	Oratorio Via M. Santo (privato)	mq 4.200
	Chiesa Via Donizetti (privato)	mq 160
Totale Robbiano		mq 25.700
Birone	Chiesa Via Leoncavallo (privato)	mq 3.520
	Oratorio Via S. F. Neri (privato)	mq 11.500
Totale Birone		mq 15.020
	Pozzo acqua	mq 400
	Pozzo acqua	mq 180
	Pozzo acqua	mq 150
	Chiesa via IV Novembre (privata)	mq 4.600
	Chiesa Via Corridoni (privata)	mq 120
	Oratorio Via IV Novembre (privato)	mq 6.680
	Chiesa Via IV Novembre (privata)	mq 252
Totale Paina		mq 12.382
Totale comunale		mq 129.686

c) parcheggi

Anche per quanto concerne i parcheggi la relazione del Prg 1984 ha messo in evidenza la tipologia (pubblici o d'uso pubblico) e la localizzazione, come segue:

Giussano	Centro civico – Via Milano	mq 7.500	
	Ospedale Borella	mq 5.000	
	Cimitero capoluogo – Birone	mq 4.200	
	Laghetto comunale Via Vigano	mq 1.530	
	Campo sportivo	mq 3.000	
	Chiesa via A. da Giussano	mq 1.500	
	Chiesa via Stelvio	mq 1.000	
	Piazza Roma	mq 1.000	
	Piazza S. Giacomo	mq 0.600	
	Piazza repubblica	mq 1.000	
	Piazza S. Carlo	mq 0.200	
	Viale Rimembranze	mq 1.300	
	Via Caimi	mq 2.000	
	Via d’Azeglio	mq 0.370	
	Via Pastore	mq 0.700	
	Via Umberto I°	mq 0.500	
	Via Piola	mq 1.000	
	Via Carroccio	mq 0.464	
	Via Addolorata	mq 0.100	
	Via Dante	mq 0.200	
	Via Pellico	mq 0.300	
	P.E.E.P. Parco Regalia	mq 0.400	
	Via d’Azeglio	mq 0.130	A uso pubblico
	Via Elli	mq 1.300	A uso pubblico
	Via de Gasperi	mq 0.300	A uso pubblico
	Via Piave	mq 0.200	A uso pubblico
	Via Rossini	mq 0.350	A uso pubblico
	Via Diaz	mq 0.300	A uso pubblico
	Via Diaz	mq 0.100	A uso pubblico
Robbiano	Cimitero	mq 1.530	
	Chiesa P.za Cadorna	mq 0.200	
	Piazza Cadorna	mq 0.200	
	Via Furlanelli	mq 0.600	A uso pubblico
Birone	Chiesa Via Leopardi	mq 0.200	
	Piazza Carducci	mq 0.200	
	Via Leopardi	mq 0.150	
	P.E.E.P. Gibi	mq 0.661	
	Via Donizetti	mq 0.100	A uso pubblico
	Via Catalani	mq 0.100	A uso pubblico
Paina	Cimitero	mq 1.500	
	Chiesa Via 4 Novembre	mq 1.000	
	Piazza Sauro	mq 0.200	
	Via Corridoni	mq 0.200	
	P.E.E.P. Gipa Via Manzoni	mq 2.760	
	Scuole elementari Via Zara	mq 0.240	
	Via IV Novembre	mq 0.820	
Totale parcheggi pubblici		mq 42.905	
Totale parcheggi a uso pubblico		mq 4.300	
Totale generale parcheggi esistenti		mq 47.205	

d) parco, gioco, sport

Infine, anche le aree a parco, gioco, sport sono state catalogate nella relazione di Prg e quantificate per localizzazione nel centro e nelle frazioni:

Giussano	Lago di Giussano	mq 14.524
	Giardino Via Piola	mq 4.943
	Area via d'Azeglio (Peep)	mq 7.660
	Area via d'Azeglio (Peep)	mq 820
	Giardini via Pastore	mq 4.150
	Campo sportivo	mq 28.940
	Ampliam. est campo sportivo	mq 45.720
	Giardini di Piazza Libertà	mq 3.000
	Verde centro civico	mq 17.790
	Verde ovest via d'Azeglio	mq 12.800
	Parco Regalia	mq 17.685
	Via Prealpi (ang. via Milano)	mq 15.474
	Via Mascagni sud (Peep)	mq 2.970
Birone	Area Peep Birone	mq 340
	Giardini Via Leopardi	mq 2.516
Paina	Giardini via S. Margherita	mq 5.032
	Giardini viale Como	mq 830
	Campo sport. via Tagliamento	mq 16.000
	Area via Rosselli	mq 1.480
Totale verde pubblico comunale		mq 202.674

2.2. Le aree a standard per attività produttive e per le attrezzature di interesse sovracomunale

Nessun riferimento viene fatto per quanto riguarda le aree a standard per attività produttive

3. I modi di localizzazione delle aree vincolate a servizi nella Variante generale

3.1. Le aree a standard residenziali:

a) istruzione

Per quanto riguarda le superfici da destinare a servizi per istruzione, nella variante in itinere è stata moltiplicata la popolazione teorica – calcolata nei due modi (100 mc/ab. e 150 mc/ab.) – per la quantità minima definita dall'ex Lr. 51/1975, come segue:

$$25.636 \text{ ab.} \times 4,5 \text{ mq/ab.} = 115.362 \text{ mq} \quad | \quad 24.097 \text{ ab.} \times 4,5 \text{ mq/ab.} = 108.437 \text{ mq}$$

Come nel caso del Prg 1984, anche in questa vigente Variante generale al Prg sono state considerate solo le strutture pubbliche e non anche quelle private che svolgono un servizio collettivo; inoltre, sono state classificate in relazione alla loro localizzazione, al numero di iscritti e al raggio d'influenza:

- 1) **Asilo Nido** "L'albero grande", via Milano – Giussano, raggio d'influenza: 250 metri
- 2) **Scuola Materna** S.M. Bambina (privata), via Madonnina – Robbiano, raggio d'influenza: 300 metri, alunni: 64
- 3) **Scuola materna** "G. Aliprandi", via Aliprandi – Giussano, raggio d'influenza: 300 metri, alunni: 156
- 4) **Scuola materna** M. Immacolata, via S.G. Bosco – Birone, raggio d'influenza: 300 metri, alunni: 68
- 5) **Scuola materna** "L. Proserpio", via Stelvio – Giussano, raggio d'influenza: 300 metri, alunni: 74
- 6) **Scuola materna** "Divina Provvidenza", via XXIV Maggio – Paina, raggio d'influenza: 300 metri, alunni: 93

- 7) **Scuola materna** (statale), via M. D'Azeglio – Giussano, raggio d'influenza: 300 metri, alunni: 142
 8) **Scuola elementare** via Alessandria – Giussano, raggio d'influenza: 800 metri, alunni: 174
 9) **Scuola elementare** via M. D'Azeglio – Giussano, raggio d'influenza: 800 metri, alunni: 283
 10) **Scuola elementare** via S. Filippo Neri – Birone, raggio d'influenza 800 metri, alunni: 131
 11) **Scuola elementare** via Longoni – Robbiano, raggio d'influenza: 800 metri, alunni: 156
 12) **Scuola media** via A. da Giussano – Giussano, raggio d'influenza: 1000 metri, alunni: 320
 13) **Scuola elementare** via Zara – Paina, raggio d'influenza: 800 metri, alunni: 188
 14) **Scuola superiore** Istituto d'arte via Caimi via Rimembranze, raggio d'influenza: intercomunale, alunni: 671
 15) **Scuola media** via Manzoni – Paina, raggio d'influenza: 1000 metri, alunni: 668

Totale allievi materna:	597	Anno scolastico 1998/1999
Totale allievi elementare:	932	Anno scolastico 1998/1999
Totale allievi medie:	988	Anno scolastico 1998/1999
Totale allievi superiori:	671	Anno scolastico 1998/1999

Tuttavia, mancano i dati relativi alla quantificazione areale delle singole strutture, anche se è possibile stabilire in via approssimata le superfici scolastiche in relazione al numero di iscritti.

b) interesse comune

Per quanto riguarda le attrezzature di interesse comune, la legge regionale lombarda individua in 4 mq/ab. il limite minimo; di conseguenza, il calcolo ha condotto a:

$$100 \text{ mc/ab.} = 25.636 \text{ ab.} \times 4,0 \text{ mq/ab.} = 102.544 \text{ mq}$$

$$150 \text{ mc/ab.} = 24.097 \text{ ab.} \times 4,0 \text{ mq/ab.} = 96.388 \text{ mq}$$

La relazione della Variante generale 1999 identifica le seguenti attrezzature: biblioteca comunale in Giussano, uffici postali in Giussano, Paina, Birone, area del mercato a Giussano, casa di riposo in Giussano, sede municipale in Giussano, stazione Carabinieri, ospedale Carlo Borella (che dovrebbe più opportunamente rientrare nei servizi di interesse sovracomunale), sedi di associazioni; queste ultime sono state catalogate in una "*mappa delle risorse*" che evidenzia le 99 associazioni presenti nel campo della cultura, sport e volontariato ponendo in evidenza le finalità, l'attività e i destinatari.

Per quanto riguarda le strutture per il culto, sono state censite: parrocchia S. Margherita a Paina, parrocchia S. Stefano a Birone, chiesa S. Francesco a Giussano, parrocchia SS. Filippo e Giacomo a Giussano, chiesetta S. Giovanni Baraggia, chiesetta dell'Addolorata a Giussano.

c) parcheggi

Secondo le indicazioni ricavate dalla relazione della variante in itinere, i parcheggi sono ben distribuiti sul territorio comunale e rispondono alle esigenze di sosta per la residenza, per il commercio e per le attrezzature collettive; recenti parcheggi sono stati realizzati a ridosso del vecchio nucleo di Giussano, lungo la via Martiri della Libertà; a livello programmatico sono state individuate alcune aree in cui le dotazioni di parcheggi e verde sono carenti (in particolare, sei a Giussano e una rispettivamente a Robbiano, Birone, Paina):

- i) tra le vie Morbegno e Alpini;
- ii) lungo la via General Cantore;
- iii) tra le vie Lega Lombarda e Marco Polo;
- iv) tra vicolo S. Luigi e via Carroccio;
- v) lungo via Rossigni;
- vi) tra le vie Milano ed Enrico Fermi;
- vii) a nord di via Don Gnocchi;
- viii) a nord di via Matella;
- ix) a sud di via Manzoni.

Dati e informazioni dettagliate in materia di parcheggi sono reperibili nel Piano urbano del traffico.

d) verde, gioco e sport

A Giussano le aree verdi sono distribuite in modo abbastanza omogeneo; in centro ritroviamo giardini pubblici nelle vie Cavour, Umberto I, Alcide de Gaspari e Milano; a Robbiano li troviamo in via Monte S. Michele, a Birone in via Leopardi, a Paina nelle vie IV Novembre, S. Margherita, Fiume e Ticino; parte del territorio comunale ricade nel Parco della Valle del Lambro, il cui Ptc è stato adottato con delibera consortile n. 3 del 15 gennaio 1997; in quest'area ricade il laghetto di Giussano.

La variante ha previsto inoltre un nuovo parco urbano a Birone, tra le vie Tecnica e Giordano Bruno, e nuove aree a verde attrezzato di quartiere; per di più nel Piano di lottizzazione 14 – tra via Monte S. Michele e via Redipuglia – è previsto un nuovo parco urbano.

3.2. Le aree a standard per attività produttive

Per i servizi da destinare agli insediamenti produttivi la legge urbanistica lombarda eleva dal 10 al 20% la dotazione minima di standard, previsti dal Dm 1444/1968, e nel caso di Giussano il piano in itinere considera due tipi di zone: la D1 comprende tutte quelle aree produttive esistenti e confermate, mentre la D2 è costituita dalle aree destinate al trasferimento di attività esistenti nel tessuto urbano in condizioni inadeguate o incompatibili; la superficie insediata e insediabile è di circa 1.070.000 mq, con un indice pari a 1,0 mq/mq, rapporto di copertura 50% e aree a standard di 116.000 mq, per un complesso di 1.186.000 mq.

3.3. Gli standard per le attività commerciali

Per quanto riguarda gli insediamenti direzionali e commerciali la superficie a standard passa dall'80% della Slp del Dim. 1444/1968 al 100% dell'ex Lr. 51/1975, di cui almeno la metà da destinare a parcheggi di uso pubblico (potendo comunque considerare la sommatoria delle superfici lorde di pavimento realizzate con tipologia multipiano, fuori terra e in sottosuolo).

Le attività commerciali, direzionali e ricettive sono state classificate dalla Variante generale nelle zone D3, tra cui le aree lungo viale Como, il centro commerciale lungo la Vecchia Valassina e tutte quelle aree, presenti nell'aggregato urbano, con prevalente funzione commerciale³⁹.

3.4. Le aree a standard per le attrezzature d'interesse sovracomunale

Il Dm 1444/1968 identifica la categoria di quei comuni, che per le loro dimensioni (demografiche) debbono identificare una quota aggiuntiva di superficie da destinare a standard d'interesse sovracomunale; anche l'ex Lr. 51/1975 lo conferma, nell'entità di 17,5 mq/ab. da destinarsi a istruzione superiore, attrezzature sanitarie e ospedaliere d'interesse generale, parchi pubblici urbani e territoriali (nonché a impianti pubblici e d'uso pubblico per lo sport, mercati generali e relativi depositi, protezione civile).

Le strutture di interesse sovracomunale presenti a Giussano concernono:

- a. l'ospedale, per cui si prevedono futuri ampliamenti;
- b. l'Istituto d'arte di via Caimi, a cui s'aggiunge un ulteriore spazio per nuove strutture scolastiche superiore in via Nino Bixio;
- c. le aree per il verde, gioco, sport garantite dal comparto del laghetto di Giussano e dalla circostante area inserita nell'ambito del Parco della Valle del Lambro.

³⁹ La superficie delle aree a standard per questo tipo di attività non è stata calcolata direttamente, ma è possibile ricavarla sottraendo dalla St commerciale comprensiva di standard, la Sf delle singole costruzioni commerciali.