

## Parte I – L'evoluzione normativa negli strumenti urbanistici di Como

(a cura di Luca Baccaro)

### 1. Dall'urbanistica al governo del territorio

Per affrontare i nodi urbanistici, intervenuti nell'evoluzione insediativa della città di Como, è il caso di richiamare quella definizione di Danger (1933)<sup>1</sup> per cui *“l'urbanistica è la scienza che si preoccupa della sistemazione e dello svolgimento delle città nell'intento di assicurare, col sussidio di tutte le risorse tecniche, la miglior posizione delle vie, degli edifici e degli impianti pubblici nonché delle abitazioni private, in modo che la popolazione vi possa avere dimora sana, comoda e gradevole”*, dovendo tuttavia riconoscere che tale impostazione disciplinare non è sempre stata al centro della redazione dei vari strumenti susseguitisi in Italia<sup>2</sup>.

Difatti, se è ben vero che la legge 1150/1942 ha rappresentato l'innescò della ripresa edilizia postbellica grazie all'introduzione del nuovo istituto del piano regolatore<sup>3</sup>, i cui tratti caratterizzanti consistevano appunto nel considerare la disciplina urbanistica come fondamento di una sana convivenza sociale, nella consapevole distribuzione delle forze produttive e dei nuclei demografici sul territorio comunale, è altrettanto vero che tale legge andava rivelandosi ben presto insufficiente al punto da mostrare una profonda necessità di *“riforma urbanistica”*; è in tale clima che, dopo lo sfortunato tentativo riformista del ministro Sullo<sup>4</sup>, la legge 765/1967 (cosiddetta *“ponte”* tra l'abrogata e la nuova disciplina) tenta d'introdurre alcune significative novità quali, tra l'altro, gli standards urbanistici e le rigide disposizioni dettate in chiave d'interpretazione autentica sulle lottizzazioni convenzionate, sull'obbligo delle misure di salvaguardia e sull'indispensabilità della presenza delle opere di urbanizzazione primaria nel rilascio delle c.d. licenze edilizie.

Poi la legge 6 agosto 1967, n. 765, nell'intento di accelerare i tempi di formazione dei piani e di limitare le attività costruttiva in assenza degli strumenti urbanistici fondamentali, pur in presenza del precetto ex art. 42 Cost. (*“la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge allo scopo di assicurare la funzione sociale”*) ne ingenerava una sostanziale limitazione conformativa da parte della pubblica amministrazione attraverso i poteri del piano: così s'orientava l'art. 17 che, contenendo il diritto di costruire attraverso limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra fabbricati nonché introducendo rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o parcheggi, introduceva una concreta regolazione del diritto di proprietà nell'ipotesi del suo sfruttamento edificatorio, privandolo in tal modo dei risvolti di padronanza assoluta propri delle concezioni romanistiche; anche se invece, nel 1968, la Corte<sup>5</sup> dichiarava l'illegittimità di alcuni disposti della legge del 1942 che consentivano l'imposizione sulla proprietà privata di vincoli d'inedificabilità assoluta a tempo indeterminato e senza alcun indennizzo per aree che venivano destinate a verde, a impianti pubblici etc.

<sup>1</sup> Danger R., 1933, *Cours d'urbanisme*, Eyrolles, Paris.

<sup>2</sup> Stella Richter, in *Profili funzionali dell'urbanistica* (1984, Giuffrè, Milano), sosteneva che *“spesso un'attività presenta un momento di interferenza con il territorio e quindi un profilo urbanistico, ma ciò non è per sempre sufficiente”*; ecco dunque che il problema iniziava ad essere quello d'individuare una linea che rigettasse la nozione di urbanistica come materia relativa alla semplice razionalizzazione dell'uso dell'aggregato urbano, così da respingere l'idea della disciplina limitata al solo territorio urbanizzato, soprattutto perché ciò non solo risultava contrario al dettato dell'art. 7, c. 1 della legge 1150/1942 (*“Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale”*) ma anche perché tale linea si sarebbe posta in assoluto contrasto con lo sviluppo che la disciplina legislativa ha avuto dal 1942 a oggi.

<sup>3</sup> O, almeno, in parte: perché non vanno dimenticati i piani di ricostruzione con cui, in termini troppo spesso sbrigativi e quasi sempre assai laschi, ebbe luogo il processo di sostituzione dei vuoti nei centri storici distrutti dalla guerra con un'edilizia a dir poco sommaria; e, in ogni modo, non risultando obbligatorio per tutti i comuni il più rigoroso strumento del piano regolatore generale, negli anni della ricostruzione e fino all'istituzione delle Regioni imperversò il nefasto regolamento edilizio con programma di fabbricazione, i cui guasti sono ancora sotto i nostri occhi.

<sup>4</sup> Alla cui approvazione non si giungerà mai, a causa di evidenti contrasti nello stesso partito maggioritario a cui apparteneva il ministro dei Lavori pubblici Sullo che, difatti, fu costretto a dimettersi (nonostante la sua statura politica fosse riuscita nel 1962 a far approvare la Legge 167 sull'edilizia economico/popolare: ma in quest'occasione lo fermò una nota della Segreteria politica del suo partito, pubblicata su *Il Popolo*, che si dissociava dal progetto di riforma e, contro Fiorentino Sullo, si riversò altresì un'eccezionale campagna diffamatoria alimentata dalla grande proprietà immobiliare, che lo isolò completamente).

<sup>5</sup> Sentenza 9 maggio, n. 55.

Fu la sensazione dell'urgenza generata da tale sentenza a convincere il legislatore all'introduzione di un limite temporale alla durata dei vincoli, assegnando alla c.d. "legge Bucalossi"<sup>6</sup> la trasformazione della "licenza" in "concessione" edilizia e mostrando di fatto l'intento di operare una nuova conformazione della proprietà nel senso della c.d. avocazione dello *ius aedificandi* alla mano pubblica<sup>7</sup>; ma occorre sottolineare che la Corte, con copiosa giurisprudenza degli anni Ottanta<sup>8</sup>, ebbe a negare espressamente che la legge 10 avesse privato il proprietario dello *ius aedificandi* ripristinando i vincoli d'inedificabilità a tempo indeterminato.

In ogni modo, al tempo odierno l'urbanistica non è più (né può più essere) la materia concernente "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati", derivante dall'originario disposto dell'art. 117 Cost.: anzi, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha modificato il titolo V non contiene neanche più quel termine, annoverandone la disciplina tra quelle di competenza statale concorrente nella più estensiva veste del "governo del territorio", locuzione tendente a sottolineare come le future leggi statali in materia non dovranno contemplare tutti gli aspetti del poliedro urbano e territoriale, bensì la sola "c.d. macro-pianificazione o le c.d. linee dell'assetto territoriale"<sup>9</sup>.

## 2. L'evoluzione dell'urbanistica: verso il governo degli assetti complessi

La genesi della pianificazione contemporanea è generalmente riconducibile all'originaria legge urbanistica 1150/1942 che tuttavia, fino agli anni Sessanta circa, non riuscì a riscontrare molti esiti tranne limitate applicazioni nei Programmi di fabbricazione e Regolamenti edilizi, nei (pochi) Piani particolareggiati e nei (molti) Piani di ricostruzione, o negli innumerevoli Piani di lottizzazione; e non si può certo affermare che ciò prelude a una buona, generalizzata, stimolante urbanistica "dell'interesse territoriale" giacché vennero solitamente privilegiati non tanto gli strumenti di governo generale ma piuttosto l'insediabilità per parti separate, per insediamenti diffusivi, per interventi non comunicanti, generando così il nefasto modello della "città dispersa"; di conseguenza oggi, e ben lo evidenzia Gianni Verga<sup>10</sup>, "la città non si pone più alla campagna; ciascuna casa, dovunque si trovi, anche sulla collina, è già città. E non tanto perché la comunicazione preceda la città, ma è proprio la città a precedere la comunicazione".

Questa è, in buona sostanza, la consapevolezza che avrebbe dovuto sovrintendere al processo di piano e che tuttavia, sovente, nella realtà comasca è stata disattesa, nel senso che la pianificazione attuata non ha quasi mai considerato che la città non è solo fatta di centro storico ma anche della sua "interessezza", per cui dunque tutto il territorio comunale (periferie comprese) sarebbe stato da considerarsi come il luogo dell'incontro, del dialogo, della condivisione, della crescita reciproca, in una parola, della comunità urbana e non della segregazione periferica.

Dunque, nel corso dell'evoluzione dei piani comaschi non è dato apprezzare l'esistenza di una pianificazione "generale" accurata, come invece ha avuto luogo attraverso la salvaguarda del c.d. centro storico; e, nella sostanza, si può ben dire come – nel corso dei decenni – a Como sia sempre stato affrontato il tema della pianificazione del patrimonio storico esistente ma assai poco quello della cura dell'intera città; certo, tale asserzione potrebbe venire ritenuta alquanto provocatoria ma, prima di passare alla vera disamina dei "peccati originali" dei vari strumenti successivamente intercorsi a Como, si vorrebbe chiarire il motivo per cui la "cura della città" sia da ritenersi importante.

Innanzitutto, come sottolinea Gianni Verga, è bene muovere dal presupposto dell'amare la città sentendosi effettivamente una sua parte, nella condivisione di ciò che il piano offre: è ben noto che gli effetti urbanistici si vedono in ritardo, giacché occorre tempo per progettare, realizzare, usare le trasformazioni ammesse dal piano, e per capirne poi gli esiti nella qualità della propria vita.

<sup>6</sup> La legge 28 gennaio 1977, n. 10.

<sup>7</sup> Alla stregua di un'altra legge fondamentale come la 18 aprile 1962, n. 167 che, nell'introdurre i piani di zona, prevedeva "un uso anche sconosciuto dell'espropriazione da eseguirsi a tappeto" (Salvia F. e Teresi F., 2002, *Diritto urbanistico*, Cedam, Padova), così come la legge 22 ottobre 1971, n. 865 che contemplava anch'essa accentuate espropriazioni per gli "edifici produttivi", non contemplati come casistica nella previgente legge 167/1962.

<sup>8</sup> Sentenze nn. 5/1980 e 92/1982.

<sup>9</sup> Cfr. Salvia e Teresi, cit.

<sup>10</sup> Cfr. Verga G. (attuale assessore alla Casa del Comune di Milano), 2002, *Come avere cura della città*, Spirali, Milano.

In tal senso, alla ricerca della coerenza tra la pianificazione generale e quella attuativa, occorre analizzare gli esiti dell'efficienza ed efficacia dei piani ammettendo cosa sia stato, nel corso degli anni, carente, disatteso o ininfluenza e, di conseguenza, provvedendo proprio in nome di quell'amore per la città che significa prendersi cura di una creatura alla quale si vuole bene: ma, per poterlo fare, occorre evidentemente criticare anche i piani che hanno trasformato malamente il resto della città di Como pur osannandone la parte storica e, vivendola sentendosene parte, è il caso d'impegnarsi a farla rivivere migliorandola.

Ciò vuol dire anche rimediare ai mali correggendo le condizioni negative, generatesi nel corso degli anni, proprio a partire dalla loro conoscenza: in passato, con tutta evidenza, nella dimensione comasca è andata sviluppandosi una concezione profondamente ideologica della separatezza tra gli spazi della residenza, della produzione e del terziario, quasi indifferente agli eventi sociali e comportamentali che hanno portato e tuttora portano processi di grande rimescolamento insediativo e, perciò, l'accortezza nella conservazione della parte storica di Como non ha trovato pari puntualità per le espansioni così che le periferie, che avrebbero dovuto essere intese in prosecuzione della qualità del centro, sono andate invece configurandosi come spazi con poca vita, con ridotte funzioni di carattere collettivo, più arretrate dello stesso piano del 1937 che, intervenendo “*sul problema della zonizzazione*”, la intendeva innovativamente nell'ottica della “*riqualificazione delle varie zone in relazione alla loro funzionalità singola*” ma, non solo, anche “*rispetto al complesso comunale*”<sup>11</sup>.

Poi, negli anni Settanta, anche per quanto riguarda la città di Como non furono pochi a sostenere che occorresse privilegiare le espansioni produttive, in chiave operistica del tutto ideologica anche perché, già allora, appariva evidente come le attività industriali tradizionali si trovassero in un momento di totale trasformazione, nel senso che la fabbrica classica non avrebbe avuto più futuro nelle prospettive di terziarizzazione e automazione che l'evoluzione tecnologica pretendeva; così, in tutti i successivi provvedimenti di piano continuava ritualmente a confermarsi l'antistorico concetto della “*espansione delle zone industriali*”, senza alcuna correlazione con l'effettiva evoluzione in corso dei modi di vivere e delle stesse modalità produttive, al pari della meccanicistica disciplina, tanto rigorosa quanto astrattamente aritmetica, dei cosiddetti standard urbanistici per la cui efficacia a ogni soggetto avrebbe dovuto corrispondere, sul territorio, una quantità di spazio fisico in cui alloggiare e una quantità di spazio fisico su cui soddisfare le occorrenze collettive: un'impostazione di una rigidità esasperata, oltre tutto contraddittoria con l'evoluzione che nel frattempo avrebbe investito l'intero Paese (e non solo le grandi città) e introdotta in termini così rigidamente ideologici, come se dovessero rappresentare l'orizzonte entro cui circoscrivere il complesso valoriale dell'intera società.

Oggi, a più di quarant'anni dall'introduzione del Dim. 1444/1968, si comincia ad assumere coscienza delle ricadute negative di quelle scelte riversatesi nella generalizzata periferizzazione del territorio e nella preponderante incidenza delle scelte pubbliche sulla proprietà privata dei suoli: il problema riguarda oggi quella condizione di esproprio generalizzato senza equo ristoro che è andata, nella sostanza, radicandosi nella certezza che si sarebbe potuto governare correttamente il territorio solo attraverso la perequazione pubblica dei suoli e non anche (e forse meglio) attraverso la sussidiarietà dell'intervento privato nell'erogazione di servizi (come appropriatamente ribadisce la legge lombarda 12/2005 e, ancor prima, la 1/2001 per il tramite dell'originale istituto del piano dei servizi): sembra proprio la sussidiarietà lo strumento che – nella consapevolezza del riverberamento di qualunque scelta urbanistica sull'assetto proprietario e, proprio per questo, della necessità di colmare le disparità di trattamento tra soggetti beneficiari e danneggiati – fa ricorso alla consapevole iniziativa individuale in luogo dell'usuale, pervicace e onnivora invadenza collettiva che ha contraddistinto tanta urbanistica passata.

Se, anche a Como, ciò abbia avuto luogo è questione ancora da esplorare:

- i) intanto, ha luogo nel corso della prima guerra mondiale e immediatamente dopo la sua fine (tra il 1916 e il 1919) la costruzione dello strumento fondante della città moderna, dopo che già dal 1913 era scaduta la vigenza del piano regolatore del 1888 la cui proroga decennale era stata rigettata da parte del Ministero; così, gli ingegneri Catelli e Giussani si trovarono per la prima volta a considerare la Città murata e i suoi borghi esterni, contemplando altresì la razionalizzazione del sistema viario e alcune prime ipotesi di assetto del quartiere Cortesella;

<sup>11</sup> Si veda in Rostagno C., 2003, *Como. Piani 1888 - 1967*, Clup, Milano.

- ii) è poi del 1934 il concorso per la redazione dello strumento che vede vincitore il gruppo C.M.8<sup>12</sup> e che, tra l'altro, studia accuratamente i collegamenti tra le zone industriali, i quartieri popolari e le stazioni ferroviarie, affronta anche il problema della nuova localizzazione degli uffici pubblici e delle carceri<sup>13</sup> e risolve altresì il problema della crescita urbana con l'individuazione di addizioni tutte dotate delle attrezzature sociali indispensabili e del tutto lontane dall'attuale disgregata accezione di "periferia", tanto autonome apparivano per dotazioni sociali;
- iii) quindi, negli anni cinquanta vengono adeguati alla legge urbanistica del 1942 i criteri fondanti della pianificazione d'anteguerra ma la vera grande trasformazione comasca ha luogo soprattutto in applicazione della legge 167<sup>14</sup>, a partire dal 1963, col piano per le aree di edilizia economico-popolare, e con la serie di piani particolareggiati di Rebbio, Lazzago, Muggiò e Sagnino nel 1972 (che interessano una superficie di ben "un milione e 241 mila metri quadrati"<sup>15</sup>); è questo il periodo in cui hanno origine i nuovi quartieri popolari esterni alla città consolidata, con morfologie di carattere dispersivo in luogo di un'addizione organica all'armatura preesistente, e senza che venissero previsti i servizi indispensabili ai grandi agglomerati umani per non dipendere sempre dal centro urbano per le necessità sociali, commerciali, educative e così via; è ancora in questo periodo che, dallo strumento urbanistico generale, vengono stralciate le previsioni per il centro storico costringendo così operatori e proprietari ad assumere la sola previsione dettata dai piani particolareggiati<sup>16</sup>; infine, per adeguare gli interventi alle necessità e alle leggi viene approvata nel 1969 una variante di piano, così da recepirvi poi i quartieri di edilizia economico-popolare avviati nel 1967.

Appare adesso di qualche utilità esaminare – ancorché sommariamente – alcuni strumenti ulteriori, così da evidenziarne i caratteri ancor oggi confermabili e quelli che invece sarebbe preferibile abbandonare, in maniera da non generare le medesime originarie situazioni di disagio e da muovere invece verso le nuove prospettive della sussidiarietà<sup>17</sup>, in quella sua particolare accezione secondo cui l'amministrazione locale dev'essere ca-

<sup>12</sup> Bottoni, Cattaneo, Dodi, Giussani; Lingeri, Pucci, Terragni, Uslenghi; la formulazione di tale strumento vede il gruppo dei progettisti comaschi e milanesi porsi in termini del tutto originali nei confronti dell'assetto urbano, muovendo dall'analisi dell'evoluzione storica fino agli studi della viabilità così da razionalizzare la configurazione della città.

<sup>13</sup> Che sarebbero dovute risultare esterne alla città, in un primo momento ad Albate.

<sup>14</sup> 18 aprile 1962, n. 167, recante "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree (...) per l'edilizia economica e popolare", che obbligava i comuni sopra i 50 mila abitanti a formulare un piano di reperimento di aree fabbricabili da ottenersi mediante esproprio, già previsto dalla legge 1150/42.

<sup>15</sup> Angri, Cani, Ionizza, 1981, *Guida alla storia di Como*, Edizioni Mario Botta, Como; siamo, nel 1972, all'epoca della Giunta guidata dall'allora Sindaco Antonio Spallino.

<sup>16</sup> Lo studio circa la formazione dei piani particolareggiati viene data ad un gruppo di esperti capeggiati dall'ing. Luigi Dodi, con anche uno studio preliminare sulla Città Storica Murata articolato in una serie di indagini conoscitive. Altro aspetto curato è quello di una indagine di carattere storico-tipologica curato da Gianfranco Caniggia. Lo studio ha constatato che l'82,2% delle costruzioni era anteriore al 1860 all'interno della città storica.

<sup>17</sup> La nozione etica (poi divenuta anche amministrativa) di "Sussidiarietà" è stata introdotta nel nuovo art. 118 della Costituzione dalla riforma costituzionale del 2001, e deriva dal termine latino "*subsidiium*" (mutuo aiuto); l'accezione a noi più vicina di sussidiarietà (o, meglio, il principio di sussidiarietà) contempla il fatto che compiti, funzioni e decisioni debbano venire attribuite al livello più prossimo ai cittadini e alle loro comunità sociali; si delineano tuttavia due tipi di sussidiarietà, verticale e orizzontale, il primo dei quali prevede che lo Stato trasferisca la maggior quota di poteri alle istituzioni locali di modo che possano esprimere la massima vicinanza ai bisogni dei cittadini, mentre la sussidiarietà orizzontale è rappresentata da quelle situazioni dove gli stessi cittadini, organizzati o non in formazioni sociali, promuovono azioni concrete per risolvere problemi d'interesse generale in collaborazione con le amministrazioni locali; sempre a proposito di sussidiarietà, è bene sottolineare che essa *non* è solo una modalità formale di gestione del potere amministrativo, da regolamentarsi al meglio, ché anzi in tale prospettiva può diventare strumento di moltiplicazione dei centri di potere rendendo la gestione pubblica ancor più asfissiante della sua fisionomia centralizzata, ma *non* è nemmeno solo un modello politico da introdursi nella Costituzione o negli Statuti per riavvicinare la vita delle istituzioni alla vita dei cittadini, il paese delle istituzioni al paese delle persone: fin dall'origine della sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa (a partire dall'Enciclica *Rerum novarum*, due secoli or sono, fino alla *Quadragesimo anno* e alla *Centesimus annus*), radicando la nozione giuridica nell'originaria autonomia dell'uomo e nella sua natura sociale, con la sussidiarietà torna prepotentemente in gioco il problema radicale dello statuto personale umano, caratterizzato dalla sua attitudine distintiva ad essere "padrone di sé", mettendo la parte migliore della sua anima sopra la peggiore (come è stato declinato nel medesimo senso da Platone, Aristotele, Cicerone, Sant'Agostino, San Tommaso, Dante), e occorre ammettere che la sussidiarietà rappresenta un'alternativa radicale rispetto al modo corrente d'intendere tanto l'individuale/personale quanto il collettivo/comune, assecondando il monito contenuto nella *Gaudium et spes* del Vaticano II: "Si guardino i governanti dall'ostacolare i gruppi familiari, sociali o culturali, i corpi o istituti intermedi, né li privino della loro legittima ed efficace azione. Si guardino i cittadini dall'attribuire troppo potere all'autorità pubblica, né chiedano inopportuno ad essa eccessivo vantaggio, col risultato di diminuire così la responsabilità delle persone, delle famiglie, dei gruppi sociali".

pace di assecondare le propensioni di maturazione individuale e di voglia d'impegnarsi che la società reale va manifestando nel corso della sua trasformazione, garantendone l'espressione e anzi aiutandole a crescere<sup>18</sup>.

### 3. L'evoluzione della disciplina della conservazione e tutela: il contesto della città storica

Varie sono state le posizioni del dibattito sul concetto di "conservazione del centro storico" e una tra le voci più autorevoli – quella di Pier Luigi Cervellati<sup>19</sup>, nel corso di una sua conferenza presso la facoltà di architettura di Sassari – ha esordito affermando come "*l'intervento dell'architettura moderna «dentro» un centro storico sia da ritenersi operazione non positiva*": si tratta certo di un'affermazione dirimpante che tuttavia, in buona sostanza, rivela come i c.d. "centri storici" delle città al pari, evidentemente, di quello della città di Como si siano conservati quasi indipendentemente dalla decisione pubblica ma piuttosto grazie alla conformazione pressoché imposta dall'assetto plano/altimetrico del primigenio impianto urbano<sup>20</sup>.

Tuttavia la conservazione dei centri storici non è stata così pacificamente e coralmemente accettata, né si può omettere il ricordo – nell'ambito dell'urbanistica postbellica italiana – di quell'epiteto dispregiativamente assegnato all'architettura "*del passato*" (quella espressa, per capirci, da organismi storici non ancora così frequentemente tutelati), all'insegna di aspri attriti tra professionisti e Sovrintendenti giacché – mentre il fine della professione corrente tendeva per lo più all'abbattimento e alla ricostruzione con linguaggio "moderno" – per contro le Soprintendenze (e anche, per la verità, alcune limitate voci del dibattito: Caniggia, Coppa, Gabrielli, Indovina, Macchi Cassia, l'Ancea, il gruppo milanese che aveva avviato la tematica del riuso<sup>21</sup>, ma non tante di più) privilegiavano il mantenimento dell'armatura storica e della città consolidata.

Si è posta, tra le due voci estreme – i conservatori e i trasformatori – la terza voce degli epigoni dell'architetto francese Viollet Le Duc<sup>22</sup> che, nell'Ottocento, sosteneva che il restauro potesse e dovesse configurarsi non solo nel semplice ripristino del manufatto residuo ma anche nell'«aggiunta di ciò che prima non c'era» (in buona sostanza, una manomissione della purezza linguistica all'insegna della stratificazione della storia); una quarta voce dissonante è quella dell'inglese John Raskin<sup>23</sup>, noto sostenitore del «meglio un rudere che il falso storico», come se gli immobili e i monumenti fossero organismi umani con un inizio e una fine più o meno naturali (al proposito, sul "restauro" sosteneva come fosse necessario per un verso contemplare, per esempio, il mantenimento della pavimentazione, dei vetri soffiati e di quant'altro componesse l'involucro da mantene-

<sup>18</sup> Cfr. Verga G., 2002, *Come avere cura della città*, Spirali, Milano.

<sup>19</sup> Il prof. Cervellati – oltre a essere stato assessore al centro storico di Bologna, e ad averlo salvaguardato redigendone il piano particoloreggiato – ha insegnato *Recupero e riqualificazione urbana e territoriale* nella facoltà di architettura dell'Iuav di Venezia; tra le sue pubblicazioni *La città post-industriale* (1984) e *La città bella* (1991), ma il suo nome è particolarmente noto per le dure polemiche sostenute negli ultimi decenni contro la vulgata (e la pratica) dominante nell'urbanistica e nell'architettura contemporanee, protese in quella razionalizzazione ed efficienza modernizzante che metaforicamente Jünger ben definisce come "imbiancamento".

<sup>20</sup> Le mura romane di Como vengono abbattute dai milanesi alla fine della Guerra decennale (1118-1127) ma nel 1154, con la prima discesa di Federico Barbarossa in Italia, che combatte contro Milano e i comaschi sono suoi alleati, le mura vengono ricostruite col suo beneplacito e, più tardi, vengono anche rinforzate con le tre grandi torri Porta Nuova a ovest, di San Vitale a est e di Porta Torre in centro; nel XIV secolo la grande torre viene affiancata da altre due pentagonali, molto più piccole, che ripetono il motivo degli archi aperti verso l'interno; nel Cinquecento viene ulteriormente rinforzata con un baluardo semicircolare (se ne vedono i resti nel vicino sottopassaggio pedonale), ma tali costruzioni non sono giunte ai nostri tempi; anche altre realtà come Lucca, Rimini etc. godono delle medesima caratteristiche di Como.

<sup>21</sup> Celada G., Colombo F., Di Battista V. e Paolillo P.L., eds., 1980, *Architettura di riuso in città italiane*, Peg, Milano; Fontana C. e Paolillo P.L., eds., 1980, *Il riuso edilizio nella pratica degli enti locali. Orientamenti generali e documenti operativi*, Clup; Belgiojoso L.B., Dezzi Badeschi M., Di Battista V., Gabrielli B., Padovani L. e Secchi B. (Di Biase C., Donati L., Fontana C., Paolillo P.L., eds.), 1982, *Riuso e riqualificazione edilizia negli anni '80*, Angeli, Milano; Celada G., Colombo F., Di Battista V., Fontana C. e Paolillo P.L., eds., 1982, *Riuso urbano? Programmi progetti interventi pubblici*, Peg, Milano; Conti G., Paolillo P.L. e Vianello D., eds., 1983, *Riuso: dai piani alle realizzazioni. Tecniche strumenti esperienze prospettive*, Peg, Milano; Paolillo P.L., 1988, "Dallo spreco edilizio allo spreco di suolo: i nuovi dintorni del riuso", in Baroni M.C. e Gavasso C., eds., *Domanda abitativa e recupero della città esistente: verso il nuovo piano casa*, Angeli, Milano.

<sup>22</sup> Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc è noto soprattutto per i suoi restauri degli edifici medioevali, generati dal fatto che all'inizio del 1830 sorse in Francia un movimento per il restauro del consistente patrimonio medioevale: Prosper Mérimée incaricò Viollet-le-Duc, di ritorno da un viaggio di studi in Italia, di restaurare l'abbazia di Vézelay, e tale lavoro segnò l'inizio di una lunga serie di restauri.

<sup>23</sup> Raskin scrisse nel 1875 *Mattinate fiorentine* descrivendo un visitatore di Firenze accompagnato passo, passo, pietra per pietra, alla conoscenza della città, della sua arte e della sua storia.

re ma, per altro verso, rendere l'involucro igienicamente più consono all'abitare e, dunque, introducendovi le modernizzazioni necessarie alla contemporaneità).

In ogni modo, la voce prevalente del dopoguerra urbanistico italiano tendeva a considerare negativamente la ricostituzione del tessuto storico (avvalendosi soprattutto del deleterio strumento dei piani di ricostruzione postbellica, privilegiati in luogo del piano regolatore generale introdotto dall'allora recente L. 1150/1942, col pretesto dell'ormai scarsa riconoscibilità della trama urbana originaria per causa delle pesanti distruzioni della seconda guerra mondiale) anche se tuttavia, per altro aspetto (e non certo d'origine culturale, nel clima convulso di quegli anni di rinascita e, al contempo, di miseria), non si poteva non ammettere che il mantenimento degli impianti storici – ancorché introducendovi quote consistenti di trasformazione – in ogni modo sarebbe stato assai meno dispendioso rispetto al “nuovo costruire” che, come la stessa legge pretendeva, avrebbe richiesto più consistenti spese di urbanizzazione; ecco allora che, in buona sostanza, anche nel contesto comasco iniziò a radicarsi la convinzione che la città fosse tutta concentrata quasi esclusivamente tra le mura romaniche, escludendo di fatto tutto ciò che la periferia pretendeva nel suo crescere smisurato mentre invece – senza il privilegio (per non pochi aspetti strumentale, come s'è visto sopra nel caso del risparmio delle urbanizzazioni) della sacralità storicistica – la corretta considerazione delle periferie avrebbe dovuto risultare immediata al pari del rispetto dei (pur estesi) valori della città consolidata.

Dunque, in particolare nella dimensione comasca è andata perdendosi la consapevolezza della città globale, facendo propendere la bilancia dei valori verso la mera dimensione storica anziché rispetto a una progettualità che facesse ritenere l'ingrandimento urbano come naturale prosecuzione della parte consolidata, e privilegiando così del tutto un'idea pianificatoria di natura centripeta e autoreferenziale della storia.

Ecco dunque che, in tempi più recenti, è maturata una tutt'affatto differente consapevolezza, tesa a evidenziare il ruolo strategico dell'insediamento di rilevanti funzioni di carattere collettivo nelle periferie soprattutto nell'eccezionale e irripetibile momento della riconversione delle aree dismesse; ciò sta avvenendo, ora, nel caso comasco, in occasione del Piano integrato d'intervento per l'area ex Ticosa, impostato nel rispetto della trama delle preesistenze storiche ancorché all'insegna dei necessari caratteri contemporanei, ma non si può negare che tale interesse per l'intero contesto urbano non è certo di lungo tempo:

- i) ancora nel piano del 1956 venivano contemplati i soli vincoli degli allineamenti stradali e, all'epoca, l'unica norma ritenuta quasi di rilevanza fondamentale era rappresentata dai limiti delle altezze da non superare<sup>24</sup>, senza alcun interesse reale alla costruzione organica della città nuova talché, proprio nel 1956, viene introdotta una sconosciuta (e indifferenziata) capacità insediativa teorica che rendeva in sostanza possibile l'espansione urbana fino a raggiungere un milione di abitanti;
- ii) è questo il momento dal quale le Amministrazioni successive iniziano i tentativi di ridimensionamento delle abnormi previsioni del vecchio piano<sup>25</sup> e, al proposito, occorre evidenziare come proprio nel 1961 il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici<sup>26</sup> esprimesse un giudizio contrario alle nuove costruzioni in centro storico se non subordinando qualsiasi intervento alla formazione dei piani particolareggiati, da redigersi di concerto con la competente Soprintendenza;
- iii) qualche anno dopo, nel 1967, occorre le strategie urbanistiche debbono confrontarsi con gli orientamenti dettati dalla legge n. 167 sulla acquisizione delle aree per l'edilizia economica, incombenza obbligatoria per tutti i Comuni superiori ai 50 mila abitanti e, di conseguenza, anche la città di Como è costretta formulare un piano per il reperimento delle aree fabbricabili da ottenersi mediante esproprio: è proprio questo, quindi, il periodo in cui viene cercata una risposta al crescente fabbisogno di alloggi derivante dalle migrazioni dal mezzogiorno<sup>27</sup>;

<sup>24</sup> Tranne, ancora una volta, i vincoli per la Città Murata che confermano alcune indicazioni dei precedenti piani; nel resto della realtà comasca, col piano del 1956 – oltre al miglioramento della struttura viabilistica – viene concessa la possibilità di realizzare costruzioni fino a sei piani fuori terra, opportunità spesso sfruttata nel tempo per avviare vere e proprie sostituzioni di più punti della Città Murata, del vecchio tessuto edilizio con nuovi condomini palazzi per uffici senza però sempre valutare i corretti impatti sul territorio.

<sup>25</sup> A Como è questo il frangente temporale da cui s'evince come la pianificazione fosse decisa dalle imprese private più che dalla mano pubblica.

<sup>26</sup> Cfr. Cani F. e Monizza G., 1999, *Como, guida alla storia, all'arte, all'attualità*, New Press.

<sup>27</sup> Un cospicuo piano per l'edilizia economico – popolare viene varato a Como nel 1963 per i bacini di Rebbio, Prestino, Luzzago, Muggiò e Sagnino: si tratta del periodo, come è già stato anticipato nel paragrafo precedente, della maggiore espansione volumetrica che si sia mai sviluppata in Como, per ben un milione e 241 mila mq di superficie interessata.

iv) dunque, per quanto attentamente si guardi non è dato ravvisare nella situazione urbanistica comasca uno strumento che abbia efficacemente affrontato in termini complessivi il nodo della ricongiunzione tra città storica qualificata ed espansione periferizzativa postbellica e, al contrario, le occasioni di piano nel tempo susseguitesesi ne hanno rafforzato la separatezza non riuscendo mai a connettere in una strategia unitaria gli strumenti settoriali avviati, dalla pianificazione del centro storico ai piani di edilizia popolare.

È dunque soltanto con l'avvio della programmazione integrata d'intervento, disciplinata dalla L. 179/1992 ma già di molto anticipata nella legge lombarda 4 luglio 1986, n. 22<sup>28</sup> che si genera una fondamentale occasione per offrire nuovo slancio a una filiera produttiva, quella delle costruzioni, entrata negli ultimi anni in una fase d'incertezza e per avviare quel processo di rivitalizzazione e qualificazione funzionale dei tessuti insediativi postbellici, attraverso il quale passa il rilancio della competitività della realtà urbana comasca.

Difatti, anche il vigente Documento d'inquadramento si propone come obiettivo di "ricostruire" Como non solo e non tanto come una maggiore regione urbana, ma come una società meglio organizzata nel suo territorio, più produttiva e competitiva, capace di generare attrattività e, soprattutto, più solidale e attenta nei confronti delle sue componenti più deboli, convinta che il capitale umano sia la risorsa maggiore per il futuro della città e che, quindi, vada difeso e valorizzato anche nelle sue componenti più fragili: che sono appunto quelle che non di rado risiedono in situazioni periferiche.

Ecco dunque evidenziata quella particolare e degradante situazione per cui, quasi sempre, i centri storici delle città italiane (Como senz'altro non esclusa) nella realtà si sono spopolati degli originari residenti trasformandosi in contenitori di uffici e negozi di giorno, e in "divertimentifici" di notte<sup>29</sup>, generati dagli elevati livelli di rendita fondiaria che hanno spinto sempre più gli originari residenti negli spazi periferici dove, di conseguenza, sono sorti quartieri (molti) e servizi (pochi), consumando rapidamente aree verdi e splendidi paesaggi come del resto ha avuto luogo nella realtà comasca fin dagli anni passati<sup>30</sup>: e, di fatto, s'è così verificato che la popolazione comasca non solo è fortemente diminuita nel cuore antico della città murata (tanto in numero assoluto di residenti come in derivazione originaria da famiglie locali), ma ha anche svuotato i quartieri storici limitrofi alla città murata e quelli di formazione postbellica: in altri termini, si potrebbe quasi dedurre che quella – che fino a pochi anni or sono rappresentava la periferia "speculativa" di Como – comincia a diventare essa stessa proibitiva per i comaschi, al punto che diversi soggetti che lavorano in centro prendono casa nei comuni di corona dell'aggregato comunale di Como<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> La c.d. "legge Verga" recante norme per la promozione dei programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente, con la quale si è inteso promuovere i "programmi integrati di edilizia residenziale" (sovvenzionata, agevolata e convenzionata), "di recupero del patrimonio edilizio esistente pubblico e privato" e di "ristrutturazione urbanistica, finalizzati a perseguire la più corretta riqualificazione dei tessuti urbani" nonché ad assicurare il "coordinamento e la razionale utilizzazione dei finanziamenti pubblici e privati"; già nel 1986 veniva inoltre stabilito, all'art. 3, che "l'approvazione regionale dei programmi, qualora gli interventi programmati non risultino conformi alle previsioni urbanistico-edilizie ad essi applicabili, costituisce approvazione di specifica variante dei regolamenti edilizi, dei regolamenti di igiene e degli strumenti urbanistici generali ed attuativi, vigenti ed adottati, e ad essa non si applicano le limitazioni di cui agli artt. 14 e 22 della legge reg. 15 aprile 1975 n. 51 e successive integrazioni e modificazioni" (riguardante gli standard); la seconda Lr. lombarda anticipatoria dei PII è stata quella del 2 aprile 1990, n. 23 (recante norme per l'attuazione dei programmi di recupero edilizio ed urbanistico) c.d. "legge Adamoli" che, all'art. 1, "promuove programmi integrati di recupero edilizio ed urbanistico del patrimonio esistente, pubblico e privato, nonché di ristrutturazione edilizia ed urbanistica" per cui tali programmi (equiparati a ogni effetto ai piani di recupero del patrimonio edilizio ex L. 5 agosto 1978, n. 457) sono finalizzati a: (1) perseguire la più razionale utilizzazione del territorio regionale e la migliore utilizzazione delle infrastrutture esistenti; (2) riqualificare il tessuto urbanistico ed edilizio; (3) assicurare il coordinamento delle risorse finanziarie pubbliche e private; onde evidenziare la funzionalizzazione dei suddetti PREU al recupero urbano l'art. 1 precisava puntualmente che i programmi integrati di recupero, in ogni caso, non avrebbero potuto riguardare le aree di espansione (definite come zona territoriale omogenea dall'art. 2, lett. c del Dim. 2 aprile 1968, n. 1444), libere da edificazioni, nonché aree agricole prive di edificazioni o aree a colture agricole specializzate; in definitiva si conviene senz'altro nel ritenere che il programma integrato di intervento, nella prima prassi applicativa, è venuto a rappresentare il principale terreno di coltura per la piena affermazione dell'urbanistica consensuale.

<sup>29</sup> A giudicare dalle norme, sembrerebbe non trattarsi di "attività nocive" anche se i dubbi restano, soprattutto quando s'assiste passivamente (o quasi) alla nascita nel cuore antico della città di esercizi Mc Donald's.

<sup>30</sup> Il variegato tessuto connettivo della convivenza sociale, che ha formato i borghi e la città stessa, si è così sfaldato cedendo il posto a un'anomima edilizia inframmezzata da strade a intensa percorrenza e centri commerciali.

<sup>31</sup> Con la conseguenza più evidente dello spaventoso consumo di suolo e di spazio verde: lo splendido paesaggio comasco, decantato da tanti letterati, artisti e poeti nei secoli sconta aspetti di forte degrado, come il resto del Paese: secondo il WWF, ogni anno dai 50.000 ai 100.000 ettari vengono sottratti al patrimonio agricolo e boschivo per essere ricoperti di cemento e, se tale ritmo continuasse, nell'arco di un ventennio (nella migliore delle ipotesi) ci ritroveremmo a perdere così tanta terra agricola e forestale, da raggiungere una superficie pari a quella della Puglia; inoltre, sempre secondo dati WWF, un'altra conseguenza – seppure in apparenza meno

Quindi, così stanti le cose, governare il territorio si configura sempre più – oggi come non mai – come una questione di scelte coraggiose, lungimiranti e/o etiche che evitino lo spopolamento di parti di città e interrompano l'urbanizzazione di ulteriori parti sempre più esterne alla città esistente: la soluzione potrebbe insistere, nella realtà comasca, nell'«ampliamento» delle maglie delle qualifiche degli interventi edilizi, avvalendosi delle modalità ammesse nella disciplina vigente (non da ultima la Lr. 12/2005), per alleviare la troppo inutilmente ferrea prescrizione per cui, a Como, “nella zona A1 potranno essere consentiti esclusivamente gli interventi di cui alle lett. a) – b) – c), art. 31 della L. 457/1978, nonché ristrutturazione edilizia con solo parziali trasformazioni che garantiscano il mantenimento e il recupero degli elementi puntualmente indicati al punto 5.1 dell'art. 22 delle n.t.a.” (e ciò addirittura senza che venga ammesso alcun richiamo alla qualifica della ristrutturazione di cui alla lett. d) dell'art. 31), pur dovendosi peraltro garantire primaria e rilevante attenzione all'ottenimento di interventi equilibrati<sup>32</sup>.

La diversa situazione che occorre suscitare nelle zone A, attraverso una loro differente disciplina urbanistica, è dettata dall'opportunità – proprio per evitare lo spopolamento ulteriore del centro urbano e degli spazi prossimi alle sponde lacuali – di concedere l'adozione (ancorché da controllare con le debite verifiche sul posto) di una particolare forma mista di manutenzione straordinaria con controllate possibilità di ristrutturazione il che, verosimilmente, genererebbe maggiori introiti nelle casse comunali (per oneri di urbanizzazione) ed eviterebbe un lento ma costante degrado di non pochi edifici, che oggi non vengono conservati in maniera adeguata proprio per l'eccessiva restrittività delle norme che, sovente, ammettono limitatissimi interventi di risanamento conservativo senza (il più delle volte) permettere l'effettivo miglioramento delle condizioni abitative non risultando magari neanche possibile la realizzazione di posteggi<sup>33</sup>.

A tale proposito s'evidenzia come, nella realtà comasca, occorrerebbe conseguire l'obiettivo di pedonalizzare il centro storico (come lo è stato in passato) dando però ampio margine di operatività alla creazione di nuovi posteggi (pubblici e privati) nella cintura urbana immediatamente limitrofa al centro storico.

#### 4. L'eredità normativa comasca e la disciplina del regime dei suoli ex Lr. 12/2005

Già da alcuni anni s'è avvertita l'esigenza di una nuova legge quadro per il regime dei suoli e per il governo del territorio<sup>34</sup> ma, in assenza di un'effettiva riforma nazionale, molte regioni hanno già avviato sperimentazioni rilevanti<sup>35</sup> anche in materia di perequazione e/o compensazione<sup>36</sup>, onde non generare disparità di trattamento tra privati da parte della pianificazione, tentando di costruire una sorta d'«indifferenza» della proprietà nei confronti dei contenuti delle scelte del Piano per ottenere un equilibrio tra la “città pubblica” (dei servizi, delle urbanizzazioni, del verde, della viabilità, dell'edilizia residenziale sociale) e la “città privata” (delle abitazioni, delle attività produttive e terziarie, delle proprietà fondiarie).

Fondamento della perequazione è che non si possano realizzare trasformazioni urbanistiche senza un adeguato beneficio per la collettività, facendo altresì in modo che tale beneficio non debba gravare solo su alcuni soggetti mentre altri, in analoga condizione, possano trarre (direttamente e/o indirettamente) consistenti benefici dalle trasformazioni: la perequazione urbanistica potrebbe così in qualche modo risolvere anche il nodo della decadenza quinquennale dei vincoli preordinati all'esproprio, permettendo un impiego delle (sempre

---

diretta ma altrettanto allarmante sullo svuotamento dei centri storici – è rappresentata dall'aumento dell'inquinamento causato dal fatto che sempre più persone sono costrette, nel quotidiano, a spostarsi in automobile per raggiungere il posto di lavoro, fare la spesa, andare al cinema con conseguente aumento di sostanze nocive in atmosfera, specialmente nella convalle.

<sup>32</sup> La tutela dei centri storici, in quanto beni culturali, trova fondamento nell'art. 9, c. 2 della Costituzione, il quale sancisce che “la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”.

<sup>33</sup> Con norme troppo rigide quasi sempre s'ottiene l'esatto opposto del risultato atteso il che, per esempio, potrebbe non portare alla desiderata eliminazione delle automobili dagli spazi pedonali e, al contempo, determinerebbe anche la beffa del mancato introito degli oneri di urbanizzazione.

<sup>34</sup> Il *governo del territorio* è un concetto che non può essere ricondotto ad una “materia” in senso tradizionale ed essere limitato alla disciplina e regolazione degli usi del suolo: non si tratta infatti di un “ruolo funzionale” di per sé, ma di una dimensione di carattere orizzontale e transcalare, che amplia e supera la precedente frammentazione e settorialità di materie e competenze: il governo del territorio, oltre all'urbanistica e alla pianificazione, non può non estendersi al paesaggio, alla difesa del suolo, allo sviluppo locale, alla mobilità e ai trasporti, all'infrastrutturazione del territorio, alla protezione degli ecosistemi, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

<sup>35</sup> Cfr. Colombo G., Pagano F., Rossetti M., 2008 (XIV ed.), *Manuale di urbanistica*, Il Sole24Ore, Milano.

<sup>36</sup> Cfr. l'art. 11 della Lr. lombarda per il governo del territorio n. 12/2005.

più scarse) risorse pubbliche a favore dei soli interventi più strategici senza distoglierne alcuna (salvo eccezioni dovute a necessità di espropri puntuali).

È oltremodo noto come i cosiddetti *standard urbanistici*, forse la più importante “conquista” dell’urbanistica riformista, sono statuiti “per legge” dal 1968 (ex Dim 1444) garantendo così quantitativamente gli spazi per la localizzazione dei servizi, del verde e dei parcheggi pubblici (di fatto, un’assai cospicua quota della “città pubblica”); poi, le leggi regionali di prima generazione (quelle di cui si sono dotate le Regioni a partire dal 1975 e nel successivo ventennio) hanno quasi tutte operato per un potenziamento (meramente quantitativo) e un aggiornamento degli standard (tipi di servizio, servizi d’uso pubblico computabili come standard, sostegno della polifunzionalità dei servizi, etc.) e, nel quadro attuale (basato sul governo del territorio dal riformato Titolo V della Costituzione, nella prospettiva della legge nazionale di principi per il governo del territorio), la materia dei servizi deve ancora trovare disciplina come principio fondamentale mentre, invece, ha già trovato innovative applicazioni di merito (per dirne una, nella nuova legge per il governo del territorio lombardo n. 12/2005 che, oltre ai criteri dimensionali – minimi e certi – nei confronti dell’attività di pianificazione locale, fornisce anche innovativi riferimenti sugli aspetti prestazionali, qualitativi, ecologico-ambientali e sulle condizioni per un efficace partenariato pubblico-privato<sup>37</sup>).

Da anni il tema della perequazione (il tentativo di trattare equamente e con qualche dose di omogeneità aree edificabili e aree vincolate a servizi e verde) è presente sul territorio nazionale, giacché diverse regioni avevano introdotto da anni tale possibilità e in alcuni piani, pur nei limiti della legislazione nazionale vigente, il concetto era stato applicato; in buona sostanza, laddove un’area fosse stata resa edificabile e un’altra invece destinata a giardino pubblico, sulla prima ovviamente s’ingenerava un valore economico determinato dalla possibilità di edificazione mentre l’altra, invece, avrebbe potuto essere solo acquisita bonariamente o per esproprio dal Comune per realizzare un servizio: appare evidente (laddove il valore d’esproprio della seconda area fosse stato di molto inferiore a quello della prima) la sperequazione tra i due valori, pure entrambi determinati dall’atto pubblico della destinazione di piano; inoltre, in molti casi avveniva che – nel tempo – il soggetto edificante non realizzasse i servizi pubblici così che, di conseguenza, la prima area veniva saturata e l’area per servizi, magari di fronte o di fianco, rimaneva vincolata sulla carta in attesa di risorse pubbliche per l’attuazione.

Si pone altresì il problema di non relegare la perequazione alle sole funzioni residenziali (come sovente, e impropriamente, ha avuto luogo), dato che i servizi da recuperare interessano destinazioni tanto residenziali come industriali o terziarie e, pertanto, l’area di perequazione genera una potenzialità volumetrica virtuale distinta secondo la valutazione e o peso generale delle destinazioni nel Piano<sup>38</sup>.

Alla base dell’istituto, dunque, non sta solo l’esigenza di una c.d. pianificazione “mite”, vale a dire di una *soft regulation* degli usi del territorio oppure, sostanzialmente, di un bilanciamento degli interessi che risulti rispettoso dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, oltre che di economicità ed efficacia dell’azione amministrativa, ma sta anche l’esigenza del rispetto della garanzia – riconosciuta dall’ordinamento costituzionale – nei confronti degli interessi della proprietà: visto in tale prospettiva, quindi, il credito edilizio in compensazione, poi variamente definito nella prassi, potrebbe astrattamente assumere carattere generale e costituire oggetto di pattuizione tra privato e amministrazione anche a prescindere da un’espressa previsione normativa (come in fondo avveniva già, anche se non frequentemente, nell’esperienza amministrativa).

Naturalmente la presenza di un’astratta giustificazione teorica non esclude che l’attribuzione di diritti edificatori, nata come strumento per riequilibrare le contrapposte posizioni di privati e amministrazione garantendo

<sup>37</sup> Cfr. in proposito Cons. Stato, IV, 1 luglio 1992, n. 654, in *Riv. giur. ed.*, 1992, 1134): nell’introdurre nell’ordinamento in via additiva il principio dell’indennizzo delle espropriazioni di valore conseguenti alla reiterazione di vincoli per attrezzature pubbliche o di vincoli di inedificabilità (vincoli urbanistici non ricognitivi), la notissima sentenza della Corte Costituzionale evidenziava espressamente come l’esigenza dell’indennizzo stesso non si ponga nell’ipotesi della previsione dell’applicazione dei c.d. sistemi compensativi (meglio nel richiamato *Manuale di urbanistica*, 2008).

<sup>38</sup> Già la Corte Cost., nella sentenza n. 179/1999, aveva nitidamente riconosciuto la legittimità di “*sistemi compensativi che non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati*”, riferendosi a titolo esemplificativo proprio all’art. 30 della legge sul condono edilizio ma riconoscendo in modo più ampio la conformità all’ordinamento del ricorso a moduli di compensazione da parte delle Amministrazioni in sede di pianificazione del territorio, anche a prescindere da specifiche previsioni normative; analogamente aveva ritenuto in precedenza anche il giudice amministrativo, nei rari casi in cui l’utilizzo di questi moduli era giunto al suo esame.

i rispettivi interessi, possa divenire invece nella pratica anche uno strumento di “sbilanciamento” degli interessi a favore dei primi e a danno della collettività mentre, per contro, nell’apposizione del vincolo preordinato all’espropriazione il credito edilizio è in ogni modo contemplato a titolo di compensazione per la cessione dell’area al comune, pattuita in sede di accordo di programma o di piano urbanistico attuativo ovvero in sede di formazione del comparto urbanistico<sup>39</sup>.

Un primo elemento caratterizzante dell’istituto della compensazione è dunque, sempre e comunque, la sua base consensuale: l’acquisto del credito edilizio da parte del privato si fonda in ogni caso su un accordo con l’ente pubblico, che glielo conferisce in ragione di un determinato impegno ovvero di un determinato sacrificio a vantaggio della collettività; in sede consensuale Comune e privato potranno però pattuire anche un diverso corrispettivo, ovvero una prestazione di *facere* del privato che non tocchi la titolarità del bene, qualora questi si assuma direttamente l’obbligo di intervenire al fine della riqualificazione, conservando la proprietà dell’area “riqualificata”, e acquisisca quindi il credito come corrispettivo per la propria prestazione, da spendere nella stessa sede o altrove.

Ciò è a dire che le obbligazioni che le parti assumono reciprocamente devono essere determinate o comunque determinabili e che, dunque, il credito edilizio dev’essere esigibile (se così non fosse, d’altra parte, verrebbe meno anche qualsiasi interesse al suo acquisto da parte di terzi): tale necessità apre naturalmente la porta al problema del reperimento da parte del Comune delle aree idonee a ricevere il credito edilizio, dovendosi individuare nell’ambito del medesimo piano aree di trasformazione (tanto di completamento e di espansione residenziale, così come destinate a usi diversi ) sulle quali esercitare lo *ius aedificandi*<sup>40</sup>.

In particolare le aree “riceventi” di futura trasformazione potranno essere reperite tra quelle cedute dai privati al comune attraverso lo strumento perequativo, e uno dei cui scopi tipici dovrebbe proprio stare nella creazione di una quantità di aree, che taluni indirizzi suggeriscono di sovradimensionare rispetto alla mera entità dei servizi pubblici richiesti, e non direttamente connesse alle trasformazioni in corso d’attuazione ma destinate al soddisfacimento di interessi pubblici più ampi, sia pregressi sia futuri: da questo punto di vista, quindi, il comune potrebbe attribuire una sorta di capacità edificatoria aggiuntiva al comparto, nella quale assorbire i crediti edilizi, e tali aree potrebbero essere acquisite dal Comune oppure potrebbero rimanere in proprietà dei privati che hanno aderito allo strumento perequativo (il primo caso è sicuramente di più facile applicazione). Il credito edilizio è legato a un’area ricevente che l’ente pubblico potrà trasferire in proprietà al privato, tendenzialmente a titolo gratuito potendosi ‘scontare’ in qualche modo la cessione dell’area già in sede di quantificazione del diritto edificatorio; ma si potrebbe pensare anche alla concessione del diritto di superficie per determinate ragioni.

Ma ciò non trova ancora ricetto in nessuna legge quadro nazionale: ci si attenderebbe in essa l’affermazione del principio della prerogativa e responsabilità pubblica della pianificazione e, tuttavia, in termini non solo essenziali, privi di orpelli descrittivi e regolativi, ma anche efficaci, in grado cioè di sostituire integralmente l’attuale ordinamento per le contraddizioni fin qui scontate, intanto affermando in primo luogo il principio della copianificazione necessaria per superare le tante “pianificazioni separate” che hanno finora impedito un efficace governo integrato del territorio, e poi sottolineando l’unitarietà del soggetto decisore nella integrazione e coordinamento di piani e programmi settoriali e specialistici, alle varie scale e ai vari livelli istituzionali: non si tratta qui di un semplice coordinamento delle competenze ma della partecipazione organica e obbligatoria al processo di formazione del piano di tutti i soggetti che oggi “si riservano” di esprimere il proprio parere sulle scelte di pianificazione in sedi separate e che devono invece valutare, una volta per tutte, la compatibilità delle proposte di pianificazione sulla base di quadri conoscitivi condivisi.

Si pone poi il problema della fiscalità locale, che svolge un ruolo sempre più determinante nel governo del territorio: occorrerà innanzitutto caratterizzare l’approccio fiscale in termini di scopo applicando l’Ici solo sulle previsioni conformative e non su quelle programmatiche che non possono, in alcun modo, generare diritti; sarà poi il caso di reintrodurre la non passibilità dei trasferimenti volumetrici all’interno degli ambiti perequativi e da un ambito all’altro, definendo incentivi e disincentivi per sostenere interventi di riqualificazione o di trasformazione di particolare interesse pubblico; ma si tratta anche di ribadire il corretto utilizzo degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione, da aggiornare sempre nei valori e da utilizzare per

<sup>39</sup> Cfr. Lr. 4 marzo 2009, n. 3 in materia di espropriazione per pubblica utilità.

<sup>40</sup> Su tale scenario si veda tra gli altri Urbani P., 2002, “I problemi giuridici della perequazione urbanistica”, in *Riv. giur. urb.*, 587 ss.

realizzare le opere necessarie alla riqualificazione urbana e territoriale, liberando così i Comuni dall'attuale conflitto di interessi che oggi li costringe a finanziare con "moneta urbanistica" le necessità di bilancio<sup>41</sup>.

In tale direzione dovrebbe essere spinta la nuova disciplina dei suoli nel Comune di Como, così da creare occasioni di nuovo slancio per una filiera produttiva, quella delle costruzioni, entrata negli ultimi anni in una fase di particolare incertezza, avviando quel processo di rivitalizzazione e qualificazione funzionale dei tessuti insediativi attraverso il quale passa il rilancio della competitività della realtà urbana.

Negli ultimi decenni la crescente flessibilità funzionale ha posto in maggiore evidenza la rigidità e le lentezze dell'urbanistica, con la divaricazione che s'è venuta determinando tra i caratteri e le esigenze dei nuovi processi di produzione urbana e le farraginose tradizioni procedurali dell'urbanistica: è tale progressiva divaricazione che suggerisce di riconsiderare le relazioni conflittuali tra piano e progetto e tra piano locale e piano generale, per vedere se non sia possibile trasformarle in modo da rendere il percorso della pianificazione più efficiente nella composizione tra gli interessi generale e particolare introducendo – rispetto alle previgenti norme d'attuazione del piano – un'impostazione meno astrattamente vincolistica e il principio della sussidiarietà<sup>42</sup>, secondo cui l'Amministrazione deve intervenire – soprattutto in materia di servizi pubblici, ma non solo – solo dove e quando la famiglia e il mercato non riescano assolutamente a provvedere.

##### 5. L'adeguamento alle necessità contemporanee: i fattori rilevanti nelle nuove disposizioni di piano

È già stato considerato prima come si sia di molto trasformata negli anni la maniera di "pianificare", transitando dal controllo capillare del processo insediativo a strumenti flessibili e dinamici, come peraltro chiede la novella legislativa della Lr. 12/2005; difatti, il percorso verso un'auspicabile «urbanistica futura» passa attraverso tre fondamentali fattori di consapevolezza sull'«urbanistica passata»:

- a) la sostanziale impostazione igienico-sanitaria<sup>43</sup> dei primi provvedimenti conformativi;
- b) la successiva introduzione di regole edilizie per disciplinare altezze e distanze tra le costruzioni, distacchi, allineamenti, standards igienico-ambientali<sup>44</sup>;
- c) l'affermazione – che permane tutt'ora – di un'urbanistica basata principalmente sulla disaggregazione funzionale del territorio urbano (il cd. «zoning»<sup>45</sup>) e sulla predeterminazione di indici plano-volumetrici, determinati da rapporti tra volume realizzabile e superficie dello spazio d'intervento.

<sup>41</sup> Come ritiene Federico Oliva, il presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

<sup>42</sup> Il principio di **sussidiarietà** richiamato all'art. 1 comma 3 del disegno di legge regionale, così come definito a livello comunitario ed ormai introdotto nell'ordinamento costituzionale italiano, è volto a garantire che le decisioni prese siano quanto più possibile vicine al cittadino, verificando costantemente che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente legato al principio di **proporzionalità**, secondo cui l'azione dell'organo pubblico sovraordinato non può andare al di là di quanto è necessario per sopperire alle esigenze di coordinamento e di indirizzo necessarie per il conseguimento degli obiettivi assegnati al soggetto locale. Ormai destra e "sinistra" del regime neofascista convergono su questo principio e fanno a gara per attribuirsi il merito di averla adottata e introdotta nella politica costituzionale, istituzionale e sociale. Ma a ben ragione la Chiesa cattolica rivendica la primogenitura della sussidiarietà come proprio insegnamento in campo sociale. A offrire sistemazione scientifica al principio è stato infatti Pietro Pavan, professore all'Università lateranense, premiato da papa Wojtyla col titolo di cardinale ormai in tarda età. Pavan ha contribuito ad almeno tre encicliche: *Pacem in terris*, *Mater et magistra*, *Popularum progressio*, e tra i testi principali di Pavan c'è quello scritto nel 1950, "Il principio di sussidiarietà. Elemento caratterizzante la visione cristiana dei rapporti sociali", dove si sostiene che "le società devono consentire ai singoli di muoversi liberamente per il conseguimento dei fini che sono in grado di raggiungere con le loro proprie forze, mentre le società a più ampio raggio non devono intralciare le società inferiori nel proseguimento dei fini propri: occorre invece che siano loro di aiuto". Nella sua "Lettera alle famiglie", che Wojtyla scrisse nel 1994 in occasione dell'Anno della famiglia, si legge che la famiglia è "legata allo Stato in forza del principio di sussidiarietà. La famiglia, infatti, è realtà sociale che non dispone di ogni mezzo necessario per realizzare i propri fini, anche nel campo dell'istruzione e dell'educazione. Lo Stato è chiamato allora ad intervenire secondo il menzionato principio: là dove è autosufficiente, la famiglia va lasciata operare autonomamente; una eccessiva invadenza dello Stato risulterebbe dannosa, oltre che irrispettosa, costituendo una palese violazione dei diritti della famiglia; soltanto là dove essa non basta realmente a se stessa, lo Stato ha facoltà e dovere di intervenire". In questa concezione anche l'assistenza sociale torna a essere concepita in senso privato e caritatevole: i servizi sociali vengono surrogati dalla famiglia e dal mercato, mentre lo Stato interviene a mo' di beneficenza solo nei casi estremi, occasionalmente e in via temporanea e per una fascia assai ristretta di poveri, subordinando comunque il tutto alle "compatibilità" di bilancio e finanziarie.

<sup>43</sup> Cfr. l'evoluzione intervenuta a partire dalla legge Melun 1850, in Francia, fino al Public Health del 1948, nel Regno Unito.

<sup>44</sup> Si veda Assini N. e Mantini P.L., 2007, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.

<sup>45</sup> Così lo definisce la *Riv. giur. Edilizia*, 2005, 6, 245: "Lo zoning come tecnica di pianificazione territoriale. Le prescrizioni di zona sono specificamente quelle disposizioni che consentono al pianificatore di suddividere il territorio comunale in zone in base alla ca-

La possibilità di avviare una disciplina urbanistica più moderna e consona alle mutate esigenze della città e del territorio contemporanei ha avuto luogo con l'introduzione della legge costituzionale 3/2001 e, in Lombardia, attraverso il dettato della Lr. 12/2005 introducendo legittimità a una conformazione flessibile del piano, in alcuni casi da esplicitare a priori e in altri da rinviarsi alla fase attuativa: così, infatti, nelle nuove norme del Piano di governo del territorio «alla lombarda» più che la dimensione planivolumetrica dovrà venire conformata soprattutto la gestione del Documento di piano attraverso forme di compensazione e perequazione urbanistica, disciplinando soprattutto i legami biunivoci:  $x$ ) tra gli ambiti di trasformazione (da assoggettare agli strumenti attuativi o ai permessi di costruire convenzionati, e i cui indici/base potranno essere accresciuti acquisendo diritti volumetrici cedibili),  $y$ ) e i suoli che tali diritti potranno cedere (in realtà, più erogando servizi collettivi di sussidiarietà che non tanto venendo assoggettati a vincoli che quasi mai addiveranno in tempi ragionevoli all'esproprio), stabilendo in tali suoli l'entità dei cosiddetti indici di compensazione urbanistica e i coefficienti della loro riduzione, oltre ai modi e forme della conseguente intervenibilità (compresa la tenuta del registro delle cessioni dei diritti edificatori, configurato in un Sistema informativo urbanistico tale per cui sia possibile monitorare lo sfruttamento dei diritti).

Di conseguenza, le disposizioni del piano di governo del territorio contemplan anche la disciplina dei modi da introdursi, in sede attuativa del Documento di piano e dei Piani delle regole e dei servizi, per offrire proiezione operativa alle scelte perequative e compensative che li contraddistinguono (considerando altresì che le disposizioni dei Piani delle regole e dei servizi manterranno validità a prescindere dall'efficacia del Documento di piano, e anche dopo la scadenza del termine quinquennale della sua validità); sembra così delinear-si, nel Pgt di Como (Documento di piano, art 8, c. 2, lett. e) della Lr. 12/2005), una prevalenza di "ambiti di trasformazione" caratterizzati non tanto dal preordinamento all'espansione su suolo agricolo ma, piuttosto, dalla ristrutturazione urbanistica di parti dell'armatura urbana dequalificata, da conformarsi mediante piani o programmi attuativi o, talvolta e più semplicemente, da permessi di costruire convenzionati che – oltre alla dimostrazione delle più opportune "ragioni architettoniche e paesaggistiche", attestino l'avvenuto reperimento di suoli per compensazioni urbanistiche, da cedere poi gratuitamente al Comune e, in subordine, il trasfe-

---

pacità delle diverse aree di ospitare i diversi usi. Richiamando la definizione fornita dalla Carta di Atene del 1933 si può affermare che «la zonizzazione è quella operazione fatta sulla pianta di una città, al fine di assegnare a ogni funzione, a ogni individuo il suo giusto posto. Essa si basa sulla necessaria discriminazione tra le diverse attività umane che richiedono ognuna il proprio spazio particolare: locali per l'abitazione, centri industriali o commerciali, sale o spazi aperti destinati allo svago». La finalità principale della zonizzazione è dunque quella di regolare l'organizzazione strutturale e organizzazione funzionale del territorio. La l. urb. del 1942, infatti, dopo aver affermato che il piano regolatore deve avere ad oggetto la totalità del territorio comunale dispone espressamente che il piano deve indicare «la divisione in zone del territorio con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano, e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona». I motivi che hanno indotto il legislatore italiano ad adottare tale tecnica di pianificazione sono comuni agli altri Paesi europei: trovare una soluzione adeguata al degrado urbanistico e istituire una forma di controllo sull'espansione edilizia. La zonizzazione risulta inoltre funzionale a definire le dotazioni e le necessità di *standard* pubblici. Più in particolare, sono la necessità di realizzare servizi adeguati ai bisogni della città e l'esigenza di regolamentare gli usi del territorio in modo funzionale e finalizzato al raggiungimento di un disegno armonico a costituire le ragioni dell'adozione della tecnica della zonizzazione territoriale: nelle «funzioni» attribuite alle aree e agli edifici si esprime il ruolo di regolamentazione dell'Amministrazione che riconoscendo a determinate porzioni di territorio una funzione specifica le sottrae alla disponibilità del privato. Lo strumento della zonizzazione si impone infatti per la sua efficienza e razionalità nei casi in cui si vogliono ottenere effetti di condizionamento sui comportamenti delle forze sociali ed economiche: le norme tecniche di attuazione dei piani regolatori comunali spesso contengono infatti prescrizioni, definite anche «norme di condotta», che direttamente influiscono sul comportamento dei cittadini. La tecnica dello *zoning* è utilizzata dunque per soddisfare problematiche relative alle modalità di distribuzione sul territorio comunale di attività, persone e funzioni. La sua diffusione in molte città europee e americane, secondo uno studio di Mancuso degli anni Settanta, si deve in primo luogo alla schematicità con cui si suddivide la città in pochi elementi facilmente relazionabili tra loro e in secondo luogo all'idea che la zonizzazione soddisfi il modello «naturale» di sviluppo della città: la città cioè tenderebbe spontaneamente ad assumere un andamento di densità decrescenti dal centro alla periferia e le attività tendono spontaneamente a raggrupparsi secondo criteri di omogeneità. Volgendo lo sguardo alla città italiana di oggi, definita ormai da molti «città policentrica» la seconda osservazione appare tuttavia in parte superata, tanto che se la legge urbanistica del 1942 combinandosi col d. min. del 1968 ha imposto un modello rigido di zonizzazione territoriale non sono poi mancati interventi del legislatore, a livello statale e a livello regionale, e del pianificatore, a livello comunale, che sulla base delle nuove esigenze della città e dei bisogni dell'uomo che la abita, hanno introdotto la possibilità di una integrazione tra le varie zone che si traduce conseguentemente in integrazione tra le differenti funzioni. Va rilevato inoltre che gli effetti negativi della zonizzazione, che, come vedremo, vengono individuati e analizzati per giustificare le nuove tendenze in materia di pianificazione, sono considerati non conseguenze meramente accidentali derivanti dall'utilizzo della tecnica di progettazione, ma veri e propri obiettivi che sono stati ritenuti fondamentali all'origine della scelta di provvedere alla zonizzazione territoriale stessa».

rimento di superfici lorde di pavimento delle aree eventualmente vincolate per servizi pubblici fuori dagli ambiti di trasformazione coinvolti.

Devono poi considerarsi le aree ricadenti nel tessuto insediato (più o meno consolidato) per le quali, in relazione all'intensità del grado di trasformazione ammesso, il Piano delle regole prescrive il mantenimento o la riqualificazione con piani o programmi attuativi o permessi di costruire convenzionati, giusto il disposto dell'art. 10 della Lr.12/2005.

Rispetto agli ambiti, che il Documento di piano o il Piano delle regole assoggettano a pianificazione attuativa, ex art 11, c. 1 della Lr. 12/2005, occorrerà individuare le aree a servizi, preferibilmente di sussidiarietà, dotate di diritti volumetrici utilizzabili per le compensazioni urbanistiche; tali aree dovranno venire cedute per servizi al Comune, in seno alle convenzioni attuative accrescendo, in tal modo, l'indice/base assegnato agli ambiti nel Pgt, e potranno risultarvi localizzate internamente o in altri spazi disciplinati dal Piano dei servizi: e così, avendo acquisito da altri proprietari i diritti edificatori di pertinenza di aree destinate a servizi collettivi, gli operatori provvederanno a cedere tali aree all'Amministrazione, non escluso il fatto che essi stessi possano provvedere a gestire la corrispondente erogazione di servizi in regime sussidiario.

È bene poi affrontare nelle norme di piano anche i cd. "coefficienti di riduzione degli indici di compensazione urbanistica", che possono variare in forza del trascorrere del tempo, riducendo gradualmente l'entità dei diritti edificatori e di compensazione che verrebbero riconosciuti alle aree destinate a servizi pubblici: in buona sostanza, la riduzione andrebbe a determinarsi proporzionalmente all'avanzare del quinquennio di validità del Piano dei servizi, per il fatto che l'Amministrazione potrebbe anche privilegiare altre esigenze pubbliche rispetto a quelle preventivate, a seconda del tempo e delle mutate esigenze della collettività.

Sussiste, com'è ovvio, la necessità di attribuire indici di edificabilità di pertinenza diretta (che prima abbiamo identificato come "indici/base"), da destinare agli ambiti di trasformazione assoggettate a pianificazione attuativa o al rilascio di permessi di costruire convenzionati; è poi da considerare l'imposizione di un limite di massima concentrazione, così da evitare aggravii volumetrici e/o concentrazioni di servizi e, a tal fine, in applicazione del disposto dell'art 11, c. 4 della Lr. 12/2005, si propone l'istituzione (nel Sistema informativo territoriale della Direzione Territorio e ambiente) del "*registro delle cessioni dei diritti edificatori*" in cui i proprietari di aree destinate a servizi collettivi – che s'avvalgano della facoltà data dall'attribuzione di diritti edificatori e/o di cessioni di aree al Comune in cambio dell'attribuzione dei corrispondenti diritti edificatori – depositano tutti gli atti riguardanti le cessioni dei diritti edificatori con l'indicazione della loro natura, della data in cui sono avvenuti i trasferimenti, dell'entità della superficie lorda trasferita, recependo il numero di raccolta attribuito a seguito dell'iscrizione nel registro, in cui debbono inoltre essere annotate anche tutte le cessioni gratuite al Comune intervenute in occasione del trasferimento dei diritti volumetrici; a seguito di ciò, sarà poi necessario che la Direzione Territorio e ambiente provveda a rilasciare, a tutti i richiedenti interessati, le attestazioni relative alle annotazioni poste nel registro delle cessioni dei diritti edificatori.