

CONSULTA LA SCHEDA DEL LIBRO

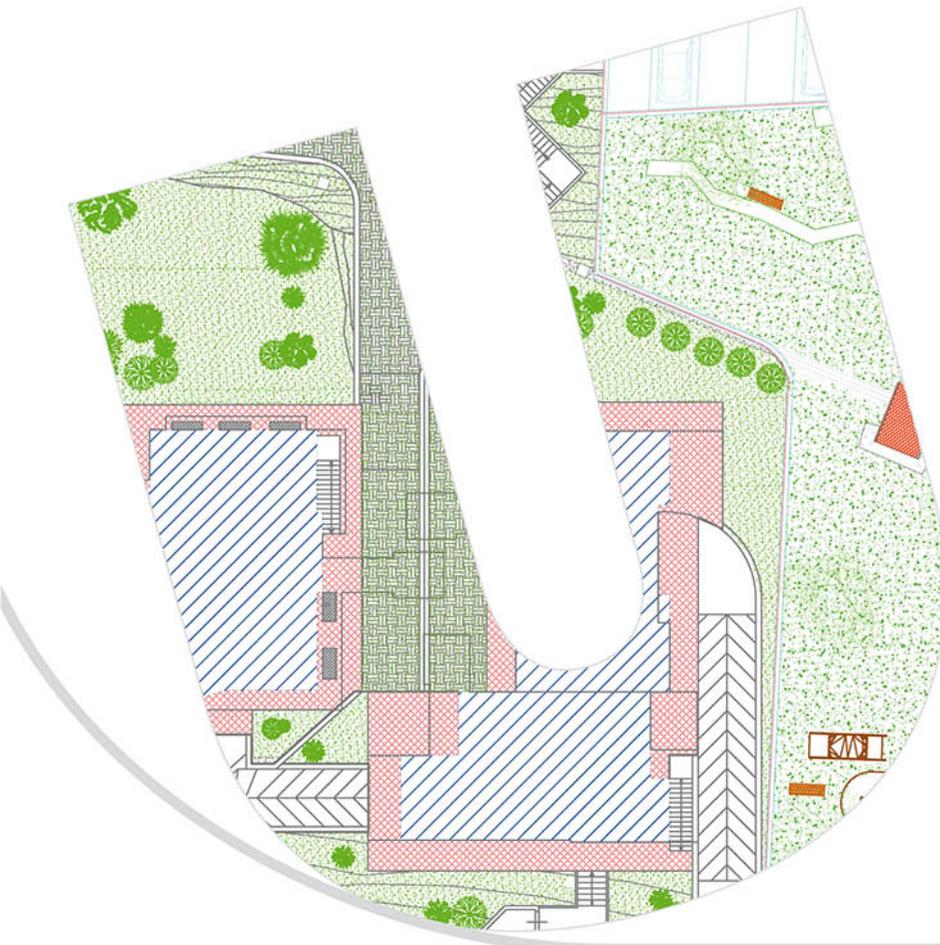
Giampietro Lucadei

Piani di lottizzazione

Manuale pratico



Dario Flaccovio Editore



- Introduzione storico-giuridica ed evoluzione della legge italiana ✓
- Disamina della normativa vigente e analisi della pratica amministrativa ✓
- Aspetti tecnici, documentazione, piano volumetrico, approvazione ✓
- P.L.U., monetizzazione, scomputo degli oneri, appalto, collaudo, lottizzazione convenzionata ✓

Giampietro Lucadei

PIANI DI LOTTIZZAZIONE

MANUALE PRATICO



Dario Flaccovio Editore

*Alla mia deliziosa Mamma Concetta
“piccola ... eppur grandissima”*

Giampietro Lucadei
PANI DI LOTTIZZAZIONE

ISBN 978-88-579-0099-5

© 2011 by Dario Flaccovio Editore s.r.l. - tel. 0916700686
www.darioflaccovio.it info@darioflaccovio.it

Prima edizione: settembre 2011

Lucadei, Giampietro <1956>

Piani di lottizzazione : manuale pratico / Giampietro Lucadei. - Palermo : D. Flaccovio, 2011.

ISBN 978-88-579-0099-5

1. Aree fabbricabili - Lottizzazione.

711.4 CDD-22

SBN Pal0235580

CIP - Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

Stampa: Tipografia Priulla, Palermo, settembre 2011

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento va all'architetto Claudia Capriotti, brava e diligente collaboratrice, che si è occupata della parte grafica e tecnica.

Un grazie anche all'amico professor Franco Damiani, il quale ha avuto la pazienza di correggere la sintassi e verificare la fruibilità del testo.

Un delicato pensiero anche a due persone che non ci sono più, i professori Guido Colombo e Raffaele Gigante, due autorevoli autori di testi tecnici che mi hanno onorato della loro amicizia e confidenza e che tanto mi hanno insegnato.

Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

L'editore dichiara la propria disponibilità ad adempiere agli obblighi di legge nei confronti degli aventi diritto sulle opere riprodotte.

La fotocopiatura dei libri è un reato.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dagli aventi diritto/dall'editore.

INDICE

Premessa	pag.	7
1. Cenni storici		
1.1. Introduzione al piano di lottizzazione.....	»	9
1.2. Origine del piano di lottizzazione convenzionata	»	10
1.3. La frana di Agrigento	»	11
1.4. La legge n. 765 del 6 agosto 1967	»	16
1.5. Il D.I. n. 1444 del 2 aprile 1968	»	19
1.5.1. I contenuti del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444.....	»	19
1.5.2. Le fonti del decreto.....	»	24
1.5.3. Le innovazioni del decreto	»	25
2. Aspetti giuridici e amministrativi		
2.1. La convenzione	»	31
2.2. Natura giuridica della convenzione	»	32
2.3. Inadempimento del lottizzante alla convenzione	»	35
2.4. Lottizzazioni scadute	»	39
2.4.1. La giurisprudenza	»	39
2.4.2. Esempi di risoluzione pratica	»	42
3. Aspetti progettuali		
3.1. Premessa al progetto	»	51
3.2. Il progetto.....	»	53
3.2.1. Approccio didattico al progetto	»	55
3.3. Gli aspetti tecnici e le opere di urbanizzazione primaria	»	61
3.3.1. Dettagli delle opere	»	61
3.3.2. Strade residenziali	»	61
3.3.3. Spazi di sosta e/o parcheggi	»	67
3.3.4. Fognature: acque bianche e acque nere	»	69
3.3.5. Rete idrica.....	»	83
3.3.6. Rete elettrica e del gas	»	85
3.3.6.1. Rete elettrica	»	85
3.3.6.2. Rete del gas	»	85
3.3.7. Pubblica illuminazione	»	86
3.3.8. Spazi di verde attrezzato.....	»	91
3.3.8.1. Aree verdi di quartiere	»	91

3.4. Documentazione	»	91
3.4.1. Documentazione di supporto	»	92
3.4.2. Documentazione di progetto	»	92
3.5. Il planovolumetrico	»	95
3.6. Procedura di approvazione del piano di lottizzazione privata	»	98
3.7. Il piano di lottizzazione d'ufficio (PLU)	»	100
3.8. La monetizzazione delle opere di urbanizzazione	»	101
3.8.1. Calcolo e determinazione del costo della monetizzazione	»	103
3.9. Le opere di urbanizzazione a scapito degli oneri	»	105
3.10. Procedure di appalto delle opere	»	108
3.11. Il collaudo delle opere di urbanizzazione	»	110
3.12. Il contenuto del collaudo	»	111
3.13. Progetti lottizzazione convenzionata	»	114
3.13.1. Premessa	»	114
 Appendici		
A. Appendice legislativa	»	170
B. Tabelle	»	237
 BIBLIOGRAFIA		
	»	251

Premessa

Diverse sono le pubblicazioni che affrontano l'argomento dei piani di lottizzazione, strumento urbanistico attuativo d'iniziativa privata previsto dalla normativa vigente, ma poche trattano, oltre all'aspetto storico-normativo o giurisprudenziale, anche il piano pratico dell'approccio tecnico e progettuale.

Il tentativo è quello di dare indicazioni utili, legislative, procedurali e pratiche, affinché vengano eseguiti piani di lottizzazione in cui tutte le figure che intervengono nella trasformazione urbanistica sappiano avere un ruolo attivo e proficuo nell'utilizzare tale strumento urbanistico.

La trattazione è stata sviluppata in cinque capitoli così strutturati:

- il capitolo 1 si occupa della parte storica;
- il capitolo 2 tratta in modo puntuale la parte giuridico-amministrativa;
- il capitolo 3 contiene i dettagli per quanto riguarda gli aspetti tecnici e progettuali;
- il capitolo 4 contiene un'appendice legislativa;
- il capitolo 5 è un'utile raccolta di tabelle.

Il presente testo è di carattere divulgativo ed è indirizzato a pubbliche amministrazioni, enti pubblici, progettisti, direttore dei lavori, studenti universitari e, non ultimo, a tutti i lottizzanti e rispettivi rappresentanti che si trovano a chiedere una trasformazione urbanistica attraverso lo strumento esecutivo del piano di lottizzazione. La necessità di trattare in maniera approfondita certi argomenti trova conferma nell'attuale mancata risoluzione in Italia delle lottizzazioni scadute e mai completate entro i termini stabiliti dalla legge e dalle convenzioni (10 anni).

Spero di essere riuscito nell'impresa, sapendo che tutto si può migliorare.

San Benedetto del Tronto 2011

L'autore

1. CENNI STORICI

1.1. Introduzione al piano di lottizzazione

Il piano regolatore generale comunale (PRGC) si attua attraverso due modi:

- per via diretta, attraverso il permesso di costruire e DIAE;
- per via indiretta, attraverso i piani esecutivi, che sono di due tipi:
 - il piano particolareggiato (PP) di iniziativa pubblica;
 - il piano di lottizzazione (PL) di iniziativa privata.

Oggetto della presente trattazione è il PL, uno strumento urbanistico esecutivo del PRG con cui si concretizzano le previsioni generali del PRG. Con esso è resa possibile una trasformazione urbanistica delle zone del territorio comunale destinate dal PRG a insediamenti residenziali o produttivi (zone territoriali omogenee C e D) identificate dall'articolo 2 del D.I. del 2 aprile 1968 n. 1444.

Per capire appieno che cosa è il piano di lottizzazione convenzionata (sempre accompagnato da una convenzione), occorre capire come nasce. Diversamente, non si comprenderebbero nemmeno i suoi contenuti e le sue implicazioni tecniche e giuridiche.

Il concetto di lottizzazione delle aree è usato per la prima volta nella legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942, in piena seconda guerra mondiale. L'articolo 28 della legge 1150/42 introduceva, nel suo testo storico, la lottizzazione delle aree, che tuttavia era un sottoinsieme del piano particolareggiato di cui all'articolo 13 della stessa legge. Infatti, l'articolo cita: "Fino a quando non sia approvato il piano regolatore particolareggiato è vietato di procedere a lottizzazione dei terreni a scopo edilizio senza la preventiva autorizzazione del comune. Approvato il piano particolareggiato il Podestà ha facoltà di invitare i proprietari di aree fabbricabili esistenti nei singoli isolati [...] a presentare, entro un congruo termine, un progetto di lottizzazione tra loro concordato, che assicuri la razionale utilizzazione delle aree stesse. Se essi non aderiscano, provvede alla compilazione di uf-

ficio. Il progetto di lottizzazione approvato con le modifiche che l'autorità comunale abbia ritenuto di apportare è notificato [...] ai proprietari delle aree fabbricabili con l'invito a dichiarare, entro 30 giorni dalla notifica se l'accettino. Ove manchi tale accettazione, il Podestà ha facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di procedere all'espropriazione delle aree.”

Da come era stata impostata, la lottizzazione delle aree si agganciava a quanto già previsto nell'articolo 16 della legge del 25 giugno 1865 n. 2359 sulla disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità, nel quale si introduceva il piano di esecuzione particolareggiato, di iniziativa pubblica, atto a espropriare le aree privati per fini pubblici. Nello stesso tempo, il già citato articolo 28 poneva direttamente il privato di fronte a una proposta di lottizzazione: in ogni caso essa è sempre funzionale al reperimento di aree da dichiarare di pubblica utilità e soggette sempre a esproprio. Quindi la lottizzazione delle aree consisteva nella suddivisione degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata dal piano contestuale o successiva alla elaborazione del PPE (piano particolareggiato esecutivo); la sua configurazione era una semplice suddivisione in lotti catastali.

Dopo l'approvazione della cosiddetta *legge ponte* del 6 agosto 1967 n. 765, a modifica della legge fondamentale urbanistica 1150/42, la lottizzazione delle aree diventa il piano di lottizzazione convenzionata, trasformandosi sempre più in uno strumento urbanistico attuativo del piano regolatore generale, di iniziativa privata (art. 8), affiancato al piano particolareggiato di esecuzione (art. 13, L. 1150/42), di iniziativa pubblica.

1.2. Origine del piano di lottizzazione convenzionata

I fattori che nel 1967 spingono il legislatore a mettere mano a modifiche e integrazioni della legge fondamentale n. 1150/42 sono molteplici:

- la legge fondamentale urbanistica, espressa in tempo di guerra, non era stata ancora applicata, essendo l'Italia impegnata nella ricostruzione (attraverso appunto i piani di ricostruzione) delle proprie città distrutte dalla guerra e dai bombardamenti;
- alla fine della guerra si erano create molte situazioni di abusi edilizi, erano sorti interi quartieri abusivi, di cui i comuni avevano perso il controllo, e certe parti delle città si erano irresponsabilmente estese;
- infine, a seguito della frana di una parte della città di Agrigento, cau-

sata dall'abusivismo e dalle costruzioni sovradimensionate rispetto alla morfologia e alla geologia del territorio, ci si rende conto che occorre intervenire per una nuova politica del territorio ai fini di una sapienza insediativa non più procrastinabile.

Dalla fine della guerra in poi, tutte le grandi e piccole città furono intente alla loro ricostruzione, ma vi furono anche fenomeni di abusivismo speculativo formidabili sin dai primi anni '50. Città come Milano, Roma, Napoli, Catania, ma anche medie e piccole città, furono letteralmente saccheggiate nel loro territorio senza che nessuno dicesse nulla, fatta eccezione per pochi pionieri.

Nel 1960 all'VIII congresso dell'INU si apre un dibattito su una riforma urbanistica, denominata *Codice dell'urbanistica*, riguardante sia l'integrazione della pianificazione urbanistica con la programmazione economica sia l'eventuale obbligo, da parte dei proprietari delle aree di espansione, a sostenere le spese di urbanizzazione primaria e a cedere gratuitamente al comune una quota parte delle proprietà da destinare ad attrezzature pubbliche. Il governo in carica sembra voler recepire tali istanze, ma tutto si ferma a livello di commissione parlamentare per la riforma urbanistica. Nel 1962 ci riprova il nuovo ministro dei Lavori pubblici Fiorentino Sullo, che nel mese di giugno ha pronto un disegno di legge molto innovativo, ma anche questo tentativo fallisce. Il ministro Sullo fa appena in tempo a far approvare la legge n. 167 del 1962 per l'acquisizione delle aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare che introduce il P.E.E.P., piano esecutivo di iniziativa pubblica con un regime dei suoli innovativo e valido ancora oggi. Per il resto tutto si ferma, anche la carriera politica del ministro Sullo, personaggio troppo innovativo e scomodo a quei tempi.

In Italia, quando si verificano eventi di entità eccezionale o calamità naturali, si interviene attraverso leggi straordinarie. La frana di Agrigento (19 luglio 1966) provocò, infatti, la promulgazione di una particolare legge urbanistica.

1.3. La frana di Agrigento

Il 19 luglio 1966 alle 7:00 circa avvenne un movimento franoso nel centro urbano di Agrigento, che interessò l'estremità occidentale della zona provocando dissesti e crolli delle costruzioni, mentre nelle zone vicine vi furono lesioni meno gravi sugli edifici e fenditure sulle strade. Immediatamente il governo, attraverso il Ministro dei lavori pubblici, con D.M. n.

12144 del 23 luglio 1966, istituì per studiare il fenomeno una commissione tecnica di esperti con a capo l'ingegnere Giorgio Grappelli, provveditore alle OO.PP. della Sicilia. La commissione, denominata *commissione Grappelli*, fu allargata poi a ulteriori esperti in idraulica, geologia, ambiti giuridico-amministrativi, tecnica delle costruzioni, acquedotti e fognature, topografia e costruzioni stradali (D.M. n. 12762 del 4 agosto 1966, D.M. n. 20881 dell'11 gennaio 1967 e D.M. n. 10494 del 28 luglio 1967). Nella sua relazione tecnica finale del 9 gennaio 1968, la commissione Grappelli, dopo aver esaminato, studiato e analizzato il territorio di Agrigento e dopo aver dato il via a numerosi interventi urgenti di ricostruzione e consolidamento del versante franato e degli edifici crollati e semidistrutti, arriva ad affermare che “nel manifestarsi dell'evento calamitoso del 19



Figura 1.1

Frana della città di Agrigento (fonte: *Città Spazio*, anno I, n. 1/2 aprile 1968)

luglio 1966 debbono aver agito in concomitanza due fattori: uno, naturale ed assai complesso ed un altro, derivante dall'incuria, nonché dall'azione dell'uomo indiscriminata ed irrazionale.”

Senza voler entrare nel dettaglio della relazione stessa, in pratica i fattori naturali geologici, geotecnici e idraulici, complessi di per sé da analizzare, hanno reso il territorio della parte franata particolarmente debole, ma è stato a causa dell'intervento spregiudicato e irrazionale degli interventi edilizi eseguiti nel territorio che la frana si è verificata.

Mentre la commissione Grappelli era impegnata nelle sue sedute, iniziate il 29 luglio 1966 e finite con la stesura finale della relazione il 9 gennaio 1968, il Ministro dei lavori pubblici, il socialista Giacomo Mancini, nominò con D.M. 3 agosto 1966 Michele Martuscelli direttore generale della sezione urbanistica del ministero, a capo di una commissione d'inchiesta urbanistico-edilizia sulle cause della frana, il cui compito era di appurare la situazione urbanistica ed edilizia della intera città di Agrigento. Nella prima riunione del 22 agosto essa stabilì il programma operativo che riguardava la genesi di tutte le realizzazioni recenti delle licenze edilizie e in particolar modo:

- domanda di autorizzazione del genio civile, domanda di licenza edilizia comunale, pareri tecnici, denuncia alla prefettura per l'ispezione sui cementi armati, eventuali domande di nulla osta alla soprintendenza, provvedimenti autorizzativi, dati sull'ultimazione dei lavori, nominativi del costruttore, progettista, direttore dei lavori, ispettore cementi armati, collaudatore, licenza d'uso del progetto, licenza di abitabilità;
- data di acquisto dell'area, esame dei caratteri dell'edificio con riguardo alla disciplina urbanistico-edilizia a esso applicabile e rilevamento delle singole infrazioni;
- predisposizione ed esecuzione dei rilievi planimetrici e altimetrici di edifici di particolare interesse, approfondimento della normativa vigente in edilizia con precisazione delle competenze amministrative di diversi livelli, ricostruzione delle vicende urbanistiche e edilizie della città.

La relazione finale, denominata *relazione Martuscelli*, fu consegnata l'8 ottobre 1966, ad appena 2 mesi dalla formazione della commissione. La relazione fu molto dura nelle sue conclusioni: “Gli uomini, in Agrigento, hanno errato, fortemente e pervicacemente, sotto il profilo della condotta amministrativa e delle prestazioni tecniche, nella veste di responsabili della cosa pubblica e come privati operatori. Il danno di questa condotta, intessuta di colpe coscientemente volute, di atti di prevaricazione compiuti e subiti, di arrogante esercizio del potere discrezionale, di spregio della



Figura 1.2

Frana di Agrigento, dettaglio della strada (fonte: *Città Spazio*, anno I, n. 1/2 aprile 1968)

condotta democratica, è incalcolabile per la città di Agrigento. Enorme nella sua stessa consistenza fisica e ben difficilmente valutabile in termini economici, diventa incommensurabile sotto l'aspetto sociale, civile ed umano”.

La commissione aveva verificato che nella città vi era:

- un enorme sovraccarico edilizio, con 8500 vani (pari a circa 2000 abitazioni abusive e autorizzate) costruiti in contrasto con tutte le norme vigenti. Inoltre, il programma di fabbricazione, adottato appena 10 giorni prima dal consiglio comunale a fronte di circa 40.000 abitanti, prevedeva un incremento volumetrico per 160.000 ulteriori abitanti;
- la grave e irreparabile compromissione dei valori archeologici e paesistici;

- la mancanza di studi geologici;
- una previsione di sviluppo non supportata da una capacità economica;
- l'estrema insufficienza delle aree per i servizi pubblici.

La relazione nella sua parte finale non condannava solo la città, ma l'intera nazione, poiché Agrigento era solo un esempio degli scempi urbanistici, autorizzati e non, perpetrati a danno del territorio italiano. Lo stesso ingegnere Martuscelli chiese che gli amministratori e i costruttori di Agrigento fossero messi sotto accusa e rendessero conto del loro scellerato comportamento e sollecitò il governo a presentare una nuova legge urbanistica ormai non più prorogabile. La cronaca racconta che furono inquisite 27 persone tra sindaci, amministratori, funzionari comunali e funzionari del



Figura 1.3

Frana di Agrigento (fonte: *Città Spazio*, anno I, n. 1/2 aprile 1968)

genio civile per frana colposa, ma racconta anche che nel 1974 essi furono tutti assolti per non aver commesso il fatto.

La nuova legge urbanistica (n. 765 del 6 agosto 1967) invocata da Martuscelli fu comunque accolta dal ministro Mancini, il quale la fece approvare dal parlamento a modifica e integrazione della legge n. 1150 del 17 agosto 1942, legge urbanistica vigente all'epoca, ma mai funzionante. L'approvazione fu accelerata anche a causa di diversi disastri verificatisi nel novembre del 1966, come le alluvioni di Venezia e Firenze e le frane e le alluvioni nel Veneto.

La spinta a una legge che regolarizzasse l'edificazione fu data anche dal congresso dell'INU nel novembre del 1966, che auspicò una legge che moderasse in maniera determinante la pianificazione territoriale e urbana.

Intervenire in maniera forte sulla legislazione urbanistica vigente non era tuttavia semplice e si decise di fare alcune modifiche e integrazioni al testo urbanistico vigente in attesa di una nuova legge urbanistica in linea con i tempi, cosa che a tutt'oggi non è ancora avvenuta.

La legge di modifica e integrazione della legge fondamentale del 1942 si connotò attraverso i contenuti della legge 765/67, che prevedeva, tra l'altro, all'art. 17, la futura limitazione della politica costruttiva, introducendo dei parametri minimi inderogabili, entro un anno dall'approvazione di essa, attraverso l'obbligo di prevedere nella formazione o nella revisione degli strumenti urbanistici aree adibite a incidere sulla qualità della vita comunale. In questo senso, con il D.I. n. 1444 del 2 aprile 1968, furono introdotti gli standard urbanistici determinanti alla regolamentazione dell'uso del territorio, la maggiore innovazione portata dalla legge 765/1967, tutt'ora vigente.

1.4. La legge n. 765 del 6 agosto 1967

Con la legge 6 agosto 1967 n. 765, a modifica e integrazione della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150, si afferma la lottizzazione come strumento di disciplina urbanistica che codifica il concetto della funzione della convenzione dal punto di vista formale e contenutistico.

In quest'ottica, la convenzione di lottizzazione diviene strumento urbanistico bilaterale tra pubblico e privato.

Infatti, l'art. 8 della legge 765/1967, modificando l'art. 28 della legge urbanistica del 1942, dà la possibilità ai comuni, dotati di PRG o di P.D.F.

(Programma di fabbricazione), di autorizzare la lottizzazione dei terreni a scopo edilizio, subordinandola alla stipula di una convenzione, mediante la quale il soggetto privato assume nei confronti della P.A. una serie di obblighi imprescindibili.

In tal modo, da semplice ripartizione in lotti di aree edificabili, secondo quanto previsto dalla legge 1150/1942, la lottizzazione è diventata a tutti gli effetti un piano esecutivo della pianificazione urbana generale.

La trasformazione del territorio, in questo modo, si svolge con il concorso di due volontà, quella pubblica e quella privata: il comune autorizza ciò che il privato propone. Ne consegue che l'iniziativa all'edificazione comporta, di norma, una serie di obbligazioni solo per la parte proponente, non già per la P.A. che autorizza la proposta di trasformazione urbanistica e deve soltanto rilasciare la concessione edilizia.

La facoltà del comune di imporre al privato gli oneri di urbanizzazione non si profila come potere a sé stante, ma concerne il potere autorizzativo attribuito alla P.A. in materia edilizia e concernente, come è stato già detto, il rilascio della concessione edilizia.

La proposta privata deve superare due passaggi obbligatori: le prescrizioni del PRG, cui il piano di lottizzazione deve attenersi, e la volontà del comune, che nell'ambito delle proprie funzioni compie le scelte discrezionali ritenute maggiormente utili all'interesse pubblico.

In tale situazione assume una grande importanza la convenzione, il cui scopo principale, come previsto all'art. 8 della legge 765/1967, è quello di garantire che l'area lottizzata sia dotata di tutti i servizi necessari alla vita di quartiere. A tal fine la norma citata dispone che la convenzione, da trasciversi a cura del proprietario, preveda la cessione gratuita, entro termini prestabiliti, delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, l'assunzione a carico del proprietario degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria, attinenti alla lottizzazione, o di quelle opere necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi. La norma prevede inoltre termini non superiori ai dieci anni per ultimare l'esecuzione delle opere e le congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione.

L'assunzione a carico del proprietario degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione costituisce, secondo il comma 7 dell'art. 8 della legge 765/1967, un'obbligazione *propter rem*, cioè sulle opere che nella convenzione i lottizzanti si sono impegnati o obbligati a eseguire. Esse devo-

no quindi essere eseguite da coloro che sono proprietari al momento del rilascio della concessione edilizia e che possono essere persone diverse da quelle che hanno stipulato la convenzione, per avere da queste ultime acquistato una parte del suolo su cui far sorgere singoli o gruppi di lotti (Cass. civ., sez. I, 20 dicembre 1994, n. 10947).

L'adempimento dell'obbligazione di realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, assunta dal privato lottizzatore con la convenzione di lottizzazione, può essere preteso in via giurisdizionale o coattiva dal comune, ma non dagli aventi causa dal lottizzatore (in quanto acquirenti di singoli lotti di terreno edificati estranei alla convenzione), a meno che non sia stata attribuita loro vincolatività generale con l'inserimento in rapporto di contenuto reale e assoluto, per mezzo degli strumenti del contratto, anche a favore di terzo, o della trascrizione (Cass. Civ., sez. II, 11 febbraio 1994, n. 1384).

Da ciò deriva che, nell'ipotesi di vendita di un immobile facente parte di una lottizzazione e laddove il venditore-lottizzatore non abbia realizzato, in tutto o in parte, le opere di urbanizzazione, impedendo così il rilascio da parte del comune del certificato di abitabilità, deve ravvisarsi un inadempimento del venditore sotto un duplice profilo, in quanto l'immobile compravenduto:

- risulta carente delle caratteristiche urbanistico-ambientali promesse;
- è privo del requisito dell'abitabilità o usabilità sotto il profilo giuridico.

L'art. 28 della legge 17 agosto 1150/1942, come modificato dalla legge ponte, prevede anche la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione, norma questa che deve essere prescritta nell'ambito della convenzione lottizzatoria. Si parla di cessione gratuita e non di donazione, perché mancano i requisiti della liberalità (azione con cui si dona liberamente un'area senza vincoli di sorta) e, soprattutto, perché l'obbligo assunto dal privato va valutato nel quadro degli impegni complessivi delle parti determinati dalla convenzione (Cass. Civ., sez. I, 14 luglio 1989, n. 3322.)

In dottrina si esprimono, però, delle perplessità in merito alla discussa ipotesi di commutare la cessione delle aree destinate alle urbanizzazioni con il pagamento di importi monetari equivalenti o con la cessione di parti di edifici, poiché tali soluzioni non risultano congrue rispetto all'impostazione offerta dall'art. 28 della L.U., mentre può ritenersi ammissibile la cessione di aree localizzate anche all'esterno della lottizzazione.

1.5. Il D.I. n. 1444 del 2 aprile 1968

Come è stato già osservato, i minimi inderogabili previsti entro un anno dalla legge 765/67 trovano la loro esplicitazione in un decreto interministeriale a firma del Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'interno, cioè il D.I. n. 1444 del 2 aprile 1968, il cui titolo è *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765*. Come si nota, il lungo titolo è descrittivo dei contenuti del decreto e ne evidenzia la portata e l'importanza in quanto innovazione determinante ai fini della pianificazione urbanistica ed edilizia per una nuova qualità della vita. Ovviamente, nell'anno di moratoria concessa tra la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge 675/67 e l'entrata in vigore del decreto interministeriale, in tutti i comuni italiani si sono avuti abusi edilizi mai registrati prima e comportamenti delle pubbliche amministrazioni che con molta spregiudicatezza hanno rilasciato licenze edilizie con volumetrie e altezze abnormi. Fino a tutto il 1968 pochi furono i comuni che si dotarono di PRG e dei conseguenti piani esecutivi. Pertanto, l'istituto della lottizzazione convenzionata, introdotto dalla legge 675/67, si venne configurando come il normale mezzo per realizzare un intervento di trasformazione edilizia consentito dalla P.A. come una sorta di compromesso con il privato. Questo avveniva attraverso una serie di atti regolamentari (prescrizioni nei provvedimenti con cui le lottizzazioni erano autorizzate, atto di impegno della parte privata, stipula di una convenzione tra il privato e l'amministrazione), finalizzati a frenare la rapida espansione urbanistica creatasi in assenza di strumenti di pianificazione.

1.5.1. I contenuti del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444

Il testo del decreto 1444/68 è talmente agevole nella sua esposizione, che si ritiene necessario riportarne alcuni articoli per intero.

Il decreto interministeriale introduce una serie di innovazioni determinanti per la pianificazione urbanistica ed edilizia.

I parametri previsti vengono utilizzati per la formazione dei nuovi strumenti urbanistici o per la revisione di quelli esistenti, in particolare, quindi, piani regolatori generali e piani esecutivi. Le innovazioni sono le seguenti.

Art. 2. Zone territoriali omogenee

Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765:

- A. le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;
- 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 ad 1,5 mc/mq;
- C. le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B;
- D. le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;
- E. le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui – fermo restando il carattere agricolo delle stesse – il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C;
- F. le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Art. 3. Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi

Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui all'art. 17, penultimo comma, della legge n. 765, sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante – insediato o da insediare – la dotazione minima, inderogabile, di mq 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie.

Tale quantità complessiva va ripartita, di norma, nel modo appresso indicato:

- a. mq 4,50 di aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo;
- b. mq 2,00 di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile ecc.) ed altre;
- c. mq 9,00 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade;
- d. mq 2,50 di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art. 18 della legge n. 765): tali aree – in casi speciali – potranno essere distribuite su diversi livelli.

Ai fini dell'osservanza dei rapporti suindicati nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante

insediato o da insediare corrispondano 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 (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali ecc.).

Art. 4. Quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee

La quantità minima di spazi – definita al precedente articolo in via generale – è soggetta, per le diverse zone territoriali omogenee, alle articolazioni e variazioni come appresso stabilite in rapporto alla diversità di situazioni obiettive:

1. zone A: l'amministrazione comunale, qualora dimostri l'impossibilità – per mancata disponibilità di aree idonee, ovvero per ragioni di rispetto ambientale e di salvaguardia delle caratteristiche, della conformazione e delle funzioni della zona stessa – di raggiungere le quantità minime di cui al precedente articolo 3, deve precisare come siano altrimenti soddisfatti i fabbisogni dei relativi servizi ed attrezzature;
2. zone B: quando sia dimostrata l'impossibilità – detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti – di raggiungere la predetta quantità di spazi su aree idonee, gli spazi stessi vanno reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

Le aree che vanno destinate agli spazi di cui al precedente art. 3 nell'ambito delle zone A e B saranno computate, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso articolo, in misura doppia di quella effettiva;

3. zone C: deve essere assicurata integralmente la quantità minima di spazi di cui all'art. 3. Nei comuni per i quali la popolazione prevista dagli strumenti urbanistici non superi i 10 mila abitanti, la predetta quantità minima di spazio è fissata in mq 12 dei quali mq 4 riservati alle attrezzature scolastiche di cui alla lettera a dell'art. 3. La stessa disposizione si applica agli insediamenti residenziali in comuni con popolazione prevista superiore a 10 mila abitanti, quando trattasi di nuovi complessi insediativi per i quali la densità fondiaria non superi 1 mc/mq.

Quando le zone C siano contigue o in diretto rapporto visuale con particolari connotati naturali del territorio (quali coste marine, laghi, lagune, corsi d'acqua importanti, nonché singolarità orografiche di rilievo) ovvero con preesistenze storico-artistiche ed archeologiche, la quantità minima di spazio di cui al punto c del precedente art. 3 resta fissata in mq 15: tale disposizione non si applica quando le zone siano contigue ad attrezzature portuali di interesse nazionale;

4. zone E: la quantità minima è stabilita in mq 6, da riservare complessiva-

mente per le attrezzature ed i servizi di cui alle lettere a e b del precedente art. 3;

5. zone F: gli spazi per le attrezzature pubbliche di interesse generale – quando risulti l'esigenza di prevedere le attrezzature stesse – debbono essere previsti in misura non inferiore a quella appresso indicata in rapporto alla popolazione del territorio servito:
 - 1,5 mq/abitante per le attrezzature per l'istruzione superiore all'obbligo (istituti universitari esclusi);
 - 1 mq/abitante per le attrezzature sanitarie ed ospedaliere;
 - 15 mq/abitante per i parchi pubblici urbani e territoriali.

Art. 5. Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi

I rapporti massimi di cui all'art. 17 della legge n. 765, per gli insediamenti produttivi, sono definiti come appresso:

- nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti;
- nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 18 della legge n. 765); tale quantità, per le zone A e B è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative.

Art. 7. Limiti di densità edilizia

I limiti inderogabili di densità edilizia per le diverse zone territoriali omogenee sono stabiliti come segue:

- zone A: per le operazioni di risanamento conservativo e altre trasformazioni conservative, le densità edilizie di zone e fondiariae non debbono superare quelle preesistenti, computate senza tener conto delle soprastrutture di epoca recente prive di valore storico-artistico; per le eventuali nuove costruzioni ammesse, la densità fondiaria non deve superare il 50% della densità fondiaria media della zona e, in nessun caso, 5 mc/mq;
- zone B: le densità territoriali e fondiariae sono stabilite in sede di formazione degli strumenti urbanistici tenendo conto delle esigenze igieniche, di decongestionamento urbano e delle quantità minime di spazi previste dagli artt. 3, 4 e 5.

Qualora le previsioni di piano consentano trasformazioni per singoli edifici mediante demolizione e ricostruzione, non sono ammesse densità fondiariae superiori ai seguenti limiti:

- 7 mc/mq per comuni superiori ai 200 mila abitanti;

- 6 mc/mq per comuni tra 200 mila e 50 mila abitanti;
- 5 mc/mq per comuni al di sotto dei 50 mila abitanti.

Gli abitanti sono riferiti alla situazione del comune alla data di adozione del piano.

Sono ammesse densità superiori ai predetti limiti quando esse non eccedano il 70% delle densità preesistenti;

- zone C: i limiti di densità edilizia di zona risulteranno determinati dalla combinata applicazione delle norme di cui agli artt. 3, 4 e 5 e di quelle di cui agli artt. 8 e 9, nonché dagli indici di densità fondiaria che dovranno essere stabiliti in sede di formazione degli strumenti urbanistici, e per i quali non sono posti specifici limiti;
- zone E: è prescritta per le abitazioni la massima densità fondiaria di mc 0,03 per mq.

Art. 8. Limiti di altezza degli edifici

Le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

- zone A: per le operazioni di risanamento conservativo non è consentito superare le altezze degli edifici preesistenti, computate senza tener conto di soprastrutture o di sopraelevazioni aggiunte alle antiche strutture; per le eventuali trasformazioni o nuove costruzioni che risultino ammissibili, l'altezza massima di ogni edificio non può superare l'altezza degli edifici circostanti di carattere storico-artistico;
- zone B: l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7;
- zone C: contigue o in diretto rapporto visuale con zone del tipo A: le altezze massime dei nuovi edifici non possono superare altezze compatibili con quelle degli edifici delle zone A predette;
- edifici ricadenti in altre zone: le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici in relazione alle norme sulle distanze tra i fabbricati di cui al successivo art. 9.

Art. 9. Limiti di distanza tra i fabbricati

Le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

- zone A: per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale;
- nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti;

- zone C: è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto, la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml 12.

Le distanze minime tra fabbricati – tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) – debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:

- ml 5,00 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml 7;
- ml 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml 7 e ml 15;
- ml 10,00 per lato, per strade di larghezza superiore a ml 15.

Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa. Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.

1.5.2. Le fonti del decreto

Il lungo dibattito urbanistico e politico, svoltosi subito dopo l'ultima guerra, portò parte del parlamento ad approvare la legge n. 167 del 18 aprile 1962, relativa alle disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare, in cui, per la prima volta, si statuisce per legge la dotazione di aree e servizi essenziali per le zone destinate a chi non poteva costruirsi una casa. All'art. 4 della legge, si impone la previsione, nei piani P.E.E.P. (piani di edilizia economica e popolare), della "rete stradale e la delimitazione degli spazi riservati a opere e impianti d'interesse pubblico, nonché a edifici pubblici o di culto."

Si deve arrivare alla legge ponte del 1967 e al successivo D.I. 1444/68 per vedere introdotto il concetto di *standard* e le aree e zone destinate alla vita collettiva, come le scuole, il verde, i parcheggi e le attrezzature pubbliche, e altri parametri edilizi a servizio della città.

Gli standard sono divisi in *standard urbanistici* e *standard edilizi*.

Gli standard urbanistici sono quelli che si riferiscono alle quantità e alle modalità dell'edificazione (rapporti massimi tra spazi edificabili e quelli destinati al verde pubblico e parcheggi, ad attività collettive ecc.).

Gli standard edilizi sono quelli relativi alla densità edificatoria, all'altezza degli edifici e alla distanza tra i fabbricati, residenziali e produttivi, a seconda delle diverse zone territoriali omogenee (zone A – centro storico; zona B – di completamento ecc.) previste dallo strumento urbanistico generale.