

Università Roma Tre

CdLM Architettura - Progettazione urbana

Laboratorio di Urbanistica 1

Docente: Simone Ombuen

Anno accademico 2013- 2014 – secondo semestre

Modulo **Diritto** (4 cfu)

Docente: Roberto Gallia

Laboratorio di Urbanistica 1

Modulo Diritto

**Di cosa si parla:
standard urbanistici,
vincoli preordinati all'esproprio,
vincoli conformativi,
perequazione e compensazione,
programmi complessi**

Standard urbanistici

Standard generali

preordinati alla salvaguardia del territorio non pianificato
tramite limitazioni all'edificabilità in assenza di piano
(art.17 legge ponte = art. 41-quinquies LU – art.9 TUE)

Standard speciali

«In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi»

(comma 8 art.17 legge ponte = art. 41-quinquies LU)

Standard urbanistici (segue)

Dotazione minima, inderogabile, di spazi pubblici

(art.3 DM 1444/1968 – articolazione: artt. 4/6)

- 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 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. 41-sexies LU)

Standard urbanistici (segue)

Dotazione residenziale per abitante

(art.3 DM 1444/1968)

Residenziale: 25mq lordi / 80 mc vpp

Non residenziale: 5 mq lordi / 20 mc vpp

Misto: 30 mq lordi / 100 mc vpp

Standard urbanistici (segue)

Limiti di densità edilizia

(art.7 DM 1444/1968)

Limiti specifici per le zone A, B ed E
da coordinare con le prescrizioni delle leggi
regionali di incentivazione dell'attività edilizia,
assunte nell'ambito del cd Piano Casa

Standard urbanistici (segue)

Limiti di altezza degli edifici e di distacco tra fabbricati

(artt.8/9 DM 1444/1968)

Limiti specifici da coordinare con le prescrizioni del Codice civile, le norme di prevenzione sismica e antincendio, non derogabili dagli strumenti urbanistici

Standard urbanistici (segue)

Deroga al DM 1444/1968

(articolo 2-bis Dpr 380/2001 TU edilizia)

Ferma restando la **competenza statale in materia di ordinamento civile** con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile ... **disposizioni derogatorie** ... e possono dettare **disposizioni sugli spazi da destinare** agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque **funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.**

Amministrare l'urbanistica

- **Corte Costituzionale, sentenza n.22/1965:**
dichiara illegittimo il meccanismo di acquisizione delle aree previsto dalla legge 167/1962 perché l'indennità di esproprio deve costituire un serio ristoro del danno patrimoniale dell'espropriato, anche se è legittimo decurtare il valore venale
- **Corte Costituzionale, sentenza n. 55/1968:**
i vincoli urbanistici (artt. 7 e 40 della L.U.) per destinazioni pubbliche e di uso pubblico sono "espropriativi" e quindi illegittimi se non indennizzati
- **Corte Costituzionale, sentenza n. 56/1968:**
i vincoli di inedificabilità (di intere categorie di beni) per la tutela del paesaggio sono legittimi

Vincoli urbanistici

- **Vincolo di inedificabilità**
- **Vincolo preordinato all'esproprio**
- **Vincolo conformativo**

Vincoli di inedificabilità

- fasce di rispetto con funzioni di salvaguardia
- vincoli imposti per legge indipendentemente dai piani urbanistici non soggetti a decadenza
- vincoli conformativi che riguardano categorie di beni indipendentemente dalla proprietà
- Vincoli conformativi non preordinati all'esproprio

Vincoli di inedificabilità (segue)

Il **vincolo di rinvio**, riferibile alla edificabilità prevista dal piano generale ma soggetta alla definizione di un piano attuativo, da adottare ma mai adottato, equivale di fatto ad un **vincolo di inedificabilità**

Vincoli preordinati all'esproprio

Corte Costituzionale

sentenza n.55 del 29 maggio 1968

I vincoli a destinazione di uso pubblico, preordinati all'esproprio, sono illegittimi qualora imposti a tempo indeterminato senza indennizzo, in quanto discriminanti dei diritti di proprietà

Legge 19 novembre 1968 n. 1187

validità quinquennale e non oltre la validità del piano attuativo

Vincoli preordinati all'esproprio (segue)

Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001 n. 327

Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità

Art. 9. Vincoli derivanti da piani urbanistici (L)

1. Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.
2. Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine, può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.
3. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.
4. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1, e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard.

Vincoli conformativi

Corte Costituzionale sentenza n.179 del 20 maggio 1999

Restano al di fuori dell'*ambito della indennizzabilità*:

- i vincoli *incidenti con carattere di generalità* e in modo obiettivo su intere categorie di beni (ivi compresi i vincoli ambientali-paesistici),
- i vincoli derivanti da *limiti non ablatori* posti normalmente nella pianificazione urbanistica,
- i vincoli comunque estesi derivanti da *destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato*,
- i vincoli non eccedenti la *durata ritenuta ragionevolmente sopportabile* (periodo di franchigia da indennizzo)

Vincoli conformativi (segue)

Decisione 2012/21/UE

Servizi di interesse economico generale

«la prestazione di servizi di interesse economico generale rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili».

PEREQUAZIONE URBANISTICA

Non è un istituto giuridico previsto da una norma nazionale

Introdotta in alcune legislazioni regionali, al fine di perequare i diritti e compensare gli oneri

PEREQUAZIONE URBANISTICA (segue)

Definizioni regionali di perequazione urbanistica

*«La perequazione urbanistica persegue l'**equa distribuzione**, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei **diritti edificatori** riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali»* (Emilia Romagna, lur 20/2000)

*«nel piano delle regole i comuni, a fini di **perequazione urbanistica**, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un **identico indice di edificabilità territoriale**, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale»* (Lombardia, lur 12/2005)

PEREQUAZIONE URBANISTICA (segue)

Definizioni regionali di compensazione

*«Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono **ripartire tra tutti i proprietari** degli immobili interessati dagli interventi i **diritti edificatori** e gli **oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione** mediante l'attribuzione di un **identico indice di edificabilità territoriale**» (Lombardia, lur 12/2005)*

*«Gli strumenti urbanistici comunali possono prevedere l'**utilizzo dei diritti edificatori e delle aree acquisite dal comune** ...per compensazioni di oneri imposti ai proprietari in materia di acquisizione pubblica degli immobili, di demolizioni senza ricostruzioni in loco per finalità urbanistiche, di ripristino e di riqualificazione di spazi, di eliminazione di detrattori ambientali» (Umbria, lur 11/2005)*

PEREQUAZIONE URBANISTICA (segue)

Giurisprudenza amministrativa

Nel caso del piano comunale di Bassano del Grappa, la previsione perequativa è ritenuta illegittima in quanto «*non è dato rinvenire alcuna disciplina, di fonte legislativa, che autorizzi una riserva di proprietà fondiaria alla mano pubblica ... [la quale risulta] configurare una **forma di espropriazione del tutto atipica**, non ricondotta e non correttamente riconducibile ad alcuna specifica norma delle leggi vigenti in materia*» (CdS 4833/2006)

Nel caso del NPRG del comune di Roma le formule di perequazione e compensazione sono ritenute legittime in quanto «*la previsione della cessione al Comune di una quota di edificabilità viene introdotta de futuro, in stretta correlazione con la previsione di una **quota di edificabilità aggiuntiva** di cui il proprietario potrà fruire consentendo alla cessione di parte di essa [ovvero] corrispondendo un contributo straordinario*» (CdS 4545/2010)

PEREQUAZIONE URBANISTICA (segue)

Regione Lazio – LUR 38/1999

Art. 30 (Contenuti del PUCG - Disposizioni programmatiche)

1. Le **disposizioni programmatiche** del PUCG specificano le **disposizioni strutturali** del PUCG, precisandone i tempi di attuazione ed in particolare:

...

h) quali trasformazioni debbono attuarsi **previa acquisizione pubblica di immobili** esattamente individuati o mediante le **forme di perequazione** previste nei PUOC;

PEREQUAZIONE URBANISTICA (segue)

Comune di Roma - NPRG

Art. 17 (Criteri di perequazione)

1. Il PRG introduce, quale **disciplina di principio**, la necessità di **ripartire le previsioni edificatorie**, tra aree e tra soggetti, secondo principi di equità e di uniformità, tenendo conto:

- della disciplina urbanistica pre-vigente;
- dell'edificazione esistente legittima;
- del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico o generale.

Programmi complessi

Procedimento amministrativo

Programmazione negoziata

Moduli convenzionali

Urbanistica contrattata

Procedimento amministrativo

Superare il **procedimento amministrativo** basato sull'**autorizzazione** quale atto unilaterale della P.A., per pervenire alla cd **amministrazione per accordi** basata su atti negoziali tesi a comporre gli interessi pubblici e privati nella realizzazione di programmi, eterogenei nei fini e nei mezzi

Programmazione negoziata

(legge 662/1996)

«regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza»

Moduli convenzionali

Convenzione urbanistica

(obbligatorietà e contenuti definiti per legge)

Accordo di programma

(semplificazione procedimentale alla quale i privati possono partecipare limitatamente all'attuazione)

Urbanistica negoziata

**Compensazione degli effetti delle
trasformazioni urbanistiche**

Cattura dei plusvalori fondiari

Programmi integrati

Delibera CIPE 27/10/1988

I **programmi integrati** riguardano l'**attuazione** di piani di recupero, di piani particolareggiati o altri strumenti ad essi equiparabili, ai sensi di leggi anche regionali.

L'**integrazione** dei programmi è rappresentata dalla **compresenza alternativa od integrata**:

- di modalità diverse di intervento: recupero, nuove costruzioni, acquisto di patrimonio esistente;
- di operatori diversi, pubblici e privati;
- di forme di finanziamento diverse, pubbliche e private.

Programma integrato di intervento

Legge 179/1992 – Articolo 16

«programma caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati»

Programma di recupero urbano

Legge 493/1993 – Articolo 11

*«insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle **urbanizzazioni primarie**, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle **urbanizzazioni secondarie**, alla **edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti**, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo ed alla ristrutturazione edilizia degli edifici»*

Programmi di riqualificazione urbana

D.M. 21 dicembre 1994

- Obbligo *«da parte di proprietari di immobili, o loro mandatari, oggetto di proposte che richiedono una **variante allo strumento urbanistico**, a realizzare con proprie risorse una quota di interventi pubblici unitamente a quelli privati attuabili a seguito dell'eventuale approvazione della variante stessa»*
- Obbligo per i comuni di provvedere alla **misurazione** ed al **raffronto degli utili** che ciascun soggetto, pubblico e privato, avrebbe conseguito con la realizzazione dell'intervento, sulla base delle **reciproche convenienze**

Aree di degrado urbano

Legge 266/1997 – Articolo 14

D.M. 225/1998 – D.M. 297/2004

*«le aree di degrado urbano e sociale devono essere **geograficamente identificabili ed omogenee** e presentare **indici socio-economici inferiori ai valori medi dell'intero territorio comunale, ovvero essere caratterizzate da crisi socio-ambientale**»*

Contratti di quartiere

D.M. 22 ottobre 1997

Programmi localizzati «*in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo*»

PRUSST

Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio

D.M. 8 ottobre 1998

Programmi con *«l'obiettivo di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per **attivare i finanziamenti** per gli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno»*

Programma innovativo in ambito urbano

Legge 21/2001 – Articolo 4

D.M. 27 dicembre 2001 – D.M. 30 dicembre 2002

Finalizzato «*ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la **dotazione infrastrutturale** dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale*»

Contratti di quartiere II

Programma operativo porti e ferrovie

Programma di riabilitazione urbana

Legge 166/2002 – Articolo 27

*«programmi volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana ... **promossi dagli enti locali**, di intesa con gli enti e le amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio ... finalizzati alla **riqualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale**»*

Zone Franche Urbane

Legge 296/2006 (art. 1 c. 340-343)

Legge 244/2007 (art. 2 c. 561-563)

*«contrastare i fenomeni di **esclusione sociale** negli spazi urbani e favorire l'integrazione sociale e culturale delle popolazioni abitanti in circoscrizioni o quartieri delle città caratterizzati da **degrado urbano e sociale**»*

Piano nazionale per le città

Legge 134/2012 – Articoli 12-13

Contratto di valorizzazione urbana

*«regolamenta gli impegni dei vari
soggetti pubblici e privati»*

ROMA - NPRG

Programma integrato

Articolo 14 NTA

*Il Programma integrato ha la finalità di **sollecitare, coordinare e integrare** soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti.*

*Il Programma integrato prevede, di norma, **incentivi** di tipo **urbanistico, finanziario e fiscale**, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche.*