



2023 COMUNE DI CASTELVENERE (BN)

PIANO URBANISTICO COMUNALE

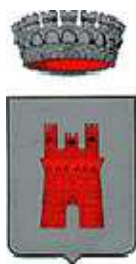
COMPONENTE PROGRAMMATICA/OPERATIVA

QUADRO DELLE AREE DI TRASFORMAZIONE

DOCUMENTO PROGRAMMATICO

ADEGUAMENTO L.R.C. N. 13/2023 E L.R.C. N.18/2022

QT 7.1/23*



COMUNE DI CASTELVENERE

Sindaco

Dott. Alessandro DI SANTO

RUP

Ing. Roberta Cotugno

Progettista

Arch. Vincenzo CARBONE

Collaborazione Urbanistica

Ing. Gaetano DE NIGRIS



Città del Vino
Associazione Nazionale

PRG CITTA' DEL VINO



RELAZIONE INTEGRATIVA – ADEGUAMENTO PUC LEGGI REGIONALI 13 E 18 DEL 2022.

In relazione all'incarico di adeguamento del PUC ai sensi delle LLRR di cui all'oggetto e alle manifestazioni d'interesse, promosse dalle amministrazioni, le questioni sono rappresentabili (nota PEC al RUP del 16-07-23) secondo le riflessioni che seguono che hanno rappresentato l'indirizzo dell'adeguamento al PUC espletato.

Le manifestazioni d'interesse pubbliche (e le conseguenti istanze dei cittadini pervenute), sono state ispirate dalle amministrazioni a comprendere dopo 10 anni di vigenza del PUC lo stato di attuazione delle previsioni al fine di avviare, in presenza di manifeste criticità le azioni amministrative necessarie per poterne determinare il miglioramento e/o l'adeguamento, nella certezza che la pianificazione è da considerare come "processo", che nel tempo ha bisogno di naturali adeguamenti.

Il naturale adeguamento è, in effetti, dovuto al concorso di diverse circostanze a cominciare dal processo demografico di spopolamento dei centri della Provincia di Benevento, ai cambiamenti non sempre positivi sociali e dell'economia.

Ma, l'adeguamento delle manovre urbanistiche, è anche ineludibile in ragione di motivazioni obiettive e dettate da nuove ispirazioni come la resilienza, la consapevolezza per l'eco sostenibilità, la tutela e valorizzazione e la rigenerazione urbana, per le azioni necessarie a contrastare il consumo del suolo e gli eventi estremi del clima.

In relazione alla salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, si rende necessario, dopo 10 anni, di affrontare la problematica della salvaguardia attiva.

Affrontando per le specifiche aree della tutela come quelle del Torrente Seneta (ad esempio) l'approccio proattivo e olistico, evitando conseguentemente discipline impositive che mal conciliano utilizzazione e fruizione delle aree naturali o seminaturali.

Per queste aree, la salvaguardia e la disciplina è stata declinata con l'uso attivo e agricolo, tenendo nel giusto rilievo l'ambito di tutela E (E1, E2, E3, E4, E5) del PUC che definisce i differenti gradi di tutela in ragione delle differenti specificità delle aree stesse che ben conciliano l'ispirazione della funzione territoriale di parco agricolo fluviale e delle aree già perimetrate dal PUC.

La convinzione è che fruizione, accessibilità e coltivazione, devono conciliarsi con la tenuta idrogeologica, la manutenzione controllata e l'attrattività crescente dei corridoi ecologici, ispirando e promuovendo progressivi interventi da parte dei privati (e/o proprietari) adeguati a favorire la fruizione pubblica, anche attraverso la realizzazione di infrastrutture tipiche della mobilità dolce e lenta e/o punti di ristoro del trismo rurale e naturalistico.

Nel corso delle riunioni presso il Municipio di Castelvenere è stata avviata una attenta disamina dello stato di attuazione del PUC e delle istanze dei cittadini presentate a seguito degli avvisi pubblici relative alle manifestazioni d'interesse:

- Protocollo 4725 del 16-06-23 elenco gennaio-giugno 2022;
- Protocollo 5208 del 30-06-23 elenco febbraio-aprile 2023 compreso quelle fuori termine dal 02-05-23 al 19-05-23;
- Protocollo 5628 del 14-07-23 elenco istanze fuori termine dal 10-07-23 al 14-07-23.

La disamina è stata finalizzata alla fattibilità di adeguare il PUC vigente:

- ✓ alle disposizioni dell'articolo 3 della LR 13 del 2022 che ha modificato la LR 16 del 2004 finalizzate a disciplinare incentivi e premialità per permettere di realizzare interventi edilizi ed urbanistici che privilegiano il benessere, attraverso la luce, il passaggio dell'aria nell'edificato e la maggiore quantità di natura.
- ✓ alla disciplina dei predetti incentivi finalizzati a rafforzare la resilienza e contrastare gli eventi estremi del cambiamento climatico e ciò migliorando il rapporto uomo e natura attraverso la qualità dello spazio (costruito e non), l'osmosi con il mondo vegetale, la riduzione delle emissioni CO₂, l'utilizzazione di energie rinnovabili e/o pannelli fotovoltaici, il recupero dell'acqua piovana e il verde organico al progetto, la riduzione dell'uso dei combustibili fossili.
- ✓ per effetto del recepimento delle istanze dei cittadini (di cui ai predetti elenchi) senza che, il predetto recepimento, determini modifiche al PUC che configurano ipotesi di varianti che necessitano di pareri degli Enti sovraordinati e alterazioni al PUC per aumento del carico urbanistico in termini d'imposizione di nuove aree del tipo A, B, C, D, F.

Pertanto, la valutazione dell'adeguamento del PUC alle disposizioni dell'articolo 3 della LR 13/2022 e quella del recepimento delle istanze pervenute e protocollate è stata effettuata nel rispetto al principio che il recepimento delle istanze dei cittadini potessero modificare e/o alterare:

- i criteri informativi ai quali il PUC vigente è stato assoggettato;
- il dimensionamento di alloggi del PUC dettato dal PTCP;
- le previsioni del PUC con riferimento al PTCP della Provincia di Benevento;

- i pareri positivi espressi sul PUC (ASL Benevento, Autorità di Bacino dell'Appennino Meridionale, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio, Genio Civile, Regione Campania per il SIC, parere motivato VAS).

3

Nel corso delle riunioni, la ricognizione ha evidenziato:

- 1- Le modifiche alle tavole della zonizzazione urbanistica possono essere apportate in conformità all'articolo 26 della LR 31/21 che classificano le predette modifiche come modifiche che non costituiscono varianti urbanistiche (comma 2, lettere a, e).

In tali modifiche ricadono per riferimento alle funzioni di rango elevato di carattere territoriale e strategico di ruolo nazionale:

- Recepimento del nuovo tracciato della linea ferroviaria dell'alta Capacità.
- Recepimento della localizzazione dell'area della Nuova Stazione Ferroviaria di Castelvenere – Solopaca.
- Recepimento del rammendo stradale per un agevole accesso dal centro abitato di Castelvenere alla localizzazione Nuova Stazione Ferroviaria.
- Recepimento della nuova fascia di rispetto della linea ferroviaria, includendo la possibilità della mobilità dolce e lenta per i tratti ferroviari dismessi o da dismettere dopo la realizzazione del nuovo tracciato.

- 2- Le modifiche alle norme di attuazione (QT.2.2) possono essere apportate in conformità alle LLRR 13/22 e 18/22 (che hanno modificato la LR 16/04) e che classificano le predette modifiche come modifiche che non costituiscono varianti urbanistiche, ma necessarie per recepire premialità e incentivi dettati dalla legge regionale 16/04 modificata dalle LLRR 13 e 18 del 2022 per perseguire i seguenti obiettivi:

- 1- MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELL'AMBIENTE URBANO E MIGLIOR EQUILIBRIO ECOLOGICO.
- 2- RAFFORZAMENTO DELL'INTEGRAZIONE ARCHITETTURA E NATURA.
- 3- RIDUZIONE DELLE ISOLE DI CALORE NELLE AREE URBANE E MITIGAZIONE EVENTI CLIMATICI ESTREMI.
- 4- RAFFORZAMENTO DELLA QUALITÀ EDILIZIA E DELL'EFFICIENZA ENERGETICA DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE E NUOVO.

- 3- Inoltre, le modifiche alle norme di attuazione (QT.2.2) dovranno essere finalizzate a migliorare il rapporto uomo e natura attraverso la qualità dello spazio (costruito e non).

- 4- Le modifiche alle tavole della zonizzazione urbanistica possono essere apportate a seguito del recepimento di istanze dei cittadini per effetto di avvisi pubblici di manifestazioni d'interesse e che risultano accoglibili solo se le predette variazioni richieste non determinano modifiche che risultano in contrasto con:
- il PTCP vigente della Provincia di Benevento;
 - i criteri informativi ai quali il PUC di Castelvenere vigente è stato assoggettato;
 - i pareri positivi espressi sul PUC vigente (ASL Benevento, Autorità di Bacino dell'Appennino Meridionale, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio, Genio Civile, Regione Campania per il SIC);
 - il dimensionamento di alloggi del PUC;
 - il parere motivato VAS del PUC redatto in sede di approvazione del predetto PUC.
- 5- Inoltre, le predette modifiche possono essere apportate se non determinano carenza di zone e/o aree elementari del tipo B, C, D, F tali da determinare:
- Necessità di successive varianti generali per l'imposizione di nuove aree a seguito di richiesta di nuovi alloggi pubblici (ERS), housing sociale o necessità, da parte del Comune e/o privati, a partecipare a bandi regionali;
 - Necessità del successivo ricorso a procedure eccezionali in materia di realizzazione di attività produttive per l'imposizione di nuove aree del tipo D;
- 6- Inoltre, le predette modifiche possono essere apportate se è garantito da parte dell'amministrazione procedente la partecipazione e la pubblicità nei processi di pianificazione attraverso il coinvolgimento dei cittadini nel perfezionamento del procedimento.
- 7- Infine, le predette modifiche possono essere apportate solo se le aree oggetto di modifiche:
- Hanno carattere di retrocessione senza determinare aumento del carico urbanistico del PUC attraverso l'imposizione di nuove zone elementari del tipo A, B, C, D, E, F.
 - Hanno carattere di retrocessione in forza dell'esistenza di infrastrutture interrato (gas, ecc) comportanti servitù (parziali o totali) tali da determinarne limitazioni alla suscettività edificatoria.
- 8- Le norme tecniche di attuazione possono essere adeguate:

- Alle disposizioni della LR 13/2022 che ha modificato la LR 16 del 2004 in materia di premialità e incentivazione finalizzati alla rigenerazione urbana all'adeguamento dei requisiti igienico sanitari degli interventi edilizi (urbanistici ed edilizi) anche per effetto del nuovo Regolamento del Ministero della Salute (emanato ai sensi dell'articolo 20, comma I-bis, del DPR 380/2001) che definisce i requisiti minimi da garantire nella progettazione, nella realizzazione e gestione degli edifici residenziali finalizzati a tutelare la sicurezza, la sicurezza, la qualità dell'aria indoor e il benessere psico-fisico degli occupanti;
- Alle seguenti nuove questioni emerse dalla ricognizione e/o da modifiche legislative intervenute e che non modificano i principi a cui sono state assoggettate:

Esplicitazione e risalto della disciplina delle aree F dell'articolo 51 delle norme del PUC vigente (anche attraverso l'articolo 15) che già prevede la possibilità dell'intervento per le predette zone F (funzioni pubbliche o di uso pubblico di rango comunale) di cui al DM 1444/68 anche da parte dei privati previa convenzione, e pertanto non soggette a decadenza e/o reiterazione.

Esplicitazione e risalto della disciplina delle zone elementari B, D, TUD, FT, F4 finalizzata a:

- semplificare la realizzazione delle previsioni attraverso il permesso di costruire convenzionato alternativo al PUA (F4, D, TUD).
- garantire maggiore mixité funzionale nelle zone B, in considerazione della vocazione vitivinicola del territorio e la contiguità dei vigneti alla perimetrazione del centro edificato.
- garantire maggiore coerenza nella ricognizione delle colture agricole in atto attraverso l'utilizzo della perizia agronomica.
- favorire la fruibilità dell'area parco agricolo-fluviale del Seneta attraverso destinazioni urbanistiche non impositive.

Con nota PEC del 07-09-23 il RUP protocollo 6959, ha dato parere positivo all'impostazione rappresentata all'Amministrazione e al RUP (PEC del 16-07-23). Pertanto, le modifiche apportate al PUC sono quelle predette, confermando l'assenza di variazione dei:

- i criteri informativi ai quali il PUC vigente è stato assoggettato;
- il dimensionamento di alloggi del PUC dettato dal PTCP;

- le previsioni del PUC con riferimento al PTCP della Provincia di Benevento;
- i pareri positivi espressi sul PUC (ASL Benevento, Autorità di Bacino dell'Appennino Meridionale, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio, Genio Civile, Regione Campania per il SIC, parere motivato VAS).

Inoltre, le modifiche alle tavole della zonizzazione urbanistica sono apportate in conformità all'articolo 26 della LR 31/21 che classificano le predette modifiche come modifiche che non costituiscono varianti urbanistiche (comma 2, lettere a, e).

In tali modifiche ricadono per riferimento alle funzioni di rango elevato di carattere territoriale e strategico di ruolo nazionale:

- Recepimento del nuovo tracciato della linea ferroviaria dell'alta Capacità.
- Recepimento della localizzazione dell'area della Nuova Stazione Ferroviaria di Castelvenere – Solopaca.
- Recepimento del rammendo stradale per un agevole accesso dal centro abitato di Castelvenere alla localizzazione Nuova Stazione Ferroviaria.
- Recepimento della nuova fascia di rispetto della linea ferroviaria, includendo la possibilità della mobilità dolce e lenta per i tratti ferroviari dismessi o da dismettere dopo la realizzazione del nuovo tracciato.
- Recepimento modifiche ripermetrazioni PAI relative al Piano Stralcio di difesa Alluvioni (PSDA) in corrispondenza dell'area della nuova Stazione Ferroviaria (area B2, classificate aree E3 del PUC) e Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA).

Le modifiche alle norme di attuazione (QT.2.2) sono state apportate in conformità alle LLRR 13/22 e 18/22 (che hanno modificato la LR 16/04) e che classificano le predette modifiche come modifiche che non costituiscono varianti urbanistiche, ma necessarie per recepire premialità e incentivi dettati dalla legge regionale 16/04 modificata dalle LLRR 13 e 18 del 2022.

Le modifiche alle tavole della zonizzazione urbanistica sono state apportate a seguito del recepimento di istanze dei cittadini per effetto di avvisi pubblici di manifestazioni d'interesse e che risultano accoglibili in quanto le predette variazioni richieste non determinano modifiche che risultano in contrasto con:

- il PTCP vigente della Provincia di Benevento;
- I criteri informativi ai quali il PUC vigente è stato assoggettato;



2023 COMUNE DI CASTELVENERE (BN)

PIANO URBANISTICO COMUNALE

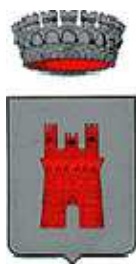
COMPONENTE PROGRAMMATICA/OPERATIVA

QUADRO DELLE AREE DI TRASFORMAZIONE

DOCUMENTO PROGRAMMATICO

ADEGUAMENTO L.R.C. N. 13/2023 E L.R.C. N.18/2022

QT 7.1/23*



COMUNE DI CASTELVENERE

Sindaco

Dott. Alessandro DI SANTO

RUP

Ing. Roberta Cotugno

Progettista

Arch. Vincenzo CARBONE

Collaborazione Urbanistica

Ing. Gaetano DE NIGRIS



Città del Vino
Associazione Nazionale

PRG CITTA' DEL VINO



- i pareri positivi espressi sul PUC vigente (ASL Benevento, Autorità di Bacino dell'Appennino Meridionale, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio, Genio Civile, Regione Campania per il SIC;
- il dimensionamento di alloggi del PUC;
- il parere motivato VAS redatto in sede di approvazione del predetto PUC.

Inoltre, le predette modifiche possono essere apportate se non determinano carenza di zone e/o aree elementari del tipo B, C, D, F tali da determinare, garantendo da parte dell'amministrazione la partecipazione e la pubblicità nei processi di pianificazione attraverso il coinvolgimento dei cittadini nel perfezionamento del procedimento.

Infine, le predette modifiche sono apportate in quanto:

- Hanno carattere di retrocessione senza determinare aumento del carico urbanistico del PUC attraverso l'imposizione di nuove zone elementari del tipo A, B, C, D, E, F.
- Hanno carattere di retrocessione in forza dell'esistenza di infrastrutture interrato (gas, ecc) comportanti servitù (parziali o totali) tali da determinarne limitazioni alla suscettività edificatoria.

Le norme tecniche di attuazione sono adeguate:

- Alle disposizioni della LR 13/2022 che ha modificato la LR 16 del 2004 in materia di premialità e incentivazione finalizzati alla rigenerazione urbana all'adeguamento dei requisiti igienico sanitari degli interventi edilizi (urbanistici ed edilizi) anche per effetto del nuovo Regolamento del Ministero della Salute (emanato ai sensi dell'articolo 20, comma I-bis, del DPR 380/2001) che definisce i requisiti minimi da garantire nella progettazione, nella realizzazione e gestione degli edifici residenziali finalizzati a tutelare la sicurezza, la qualità dell'aria indoor e il benessere psico-fisico degli occupanti;
- Alle questioni emerse dalla ricognizione e/o da modifiche legislative intervenute e che non modificano i principi a cui sono state assoggettate.

In sintesi l'adeguamento del PUC favorisce l'incentivazione urbanistica richiesta dalla LR 13/22 attraverso misure contenute nelle norme **QT. 2.2/23*** (introducendo nel testo il Capo 7bis aggiungendo gli articoli da 33.10 a 33.20) con specifico riferimento, (come richiede la LR 16/04, articolo 23 comma 9. quinquies, modificata dalla LR 13/22) alla tavola **3.1*** della componente strutturale del PUC vigente, relativamente alla individuazione le aree nelle quali non è possibile applicare gli incentivi.

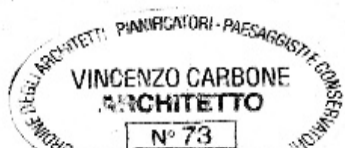
In relazione alle modifiche il nuovo elenco è il seguente:

Elaborati cartografici e di testo del PUC

1	QUADRO CONOSCITIVO		
	TAV 1.1	Stato di attuazione degli strumenti urbanistici vigenti	1:10.000
	TAV 1.2	Uso e assetto del territorio	1:10.000
	TAV 1.3	Condizioni geologiche, idrauliche, naturalistiche e ambientali	1:10.000
	TAV 1.4	Rete infrastrutturale	1:10.000
	TAV 1.5	Patrimonio dismesso, sottoutilizzato, degradato e beni pubblici	1:10.000
COMPONENTE STRUTTURALE:			
2	QUADRO DEGLI OBIETTIVI E DELLE STRATEGIE E QUADRO DELLE REGOLE		
	QT 2.1	Documento strutturale	
	QT2.2/23*	Quadro delle Regole: Norme Tecniche di attuazione. ADEGUAMENTO ALLA LEGGE 16/04 COME MODIFICATA DA LR 13/22 E 18/22	
3	QUADRO DELLE SCELTE DI PIANIFICAZIONE		
	TAV 3.1*	La Classificazione dei suoli: Ambito edificabilità propria (ASEP)	1:10.000
	TAV 3.2*	L'Ambito delle potenziali aree della Trasformazione urbana (AAT)	1:10.000
	TAV 3.3*	L'Ambito degli insediamenti edilizi diffusi (AID)	1:10.000
	TAV 3.4	Il Sistema ambientale: Ambito di tutela di 1°Grado	1:10.000
	TAV 3.5	Il Sistema ambientale: Ambito di tutela di 2°Grado	1:10.000
	TAV 3.6	Il Sistema ambientale: Ambito di tutela di 3°Grado	1:10.000
	TAV 3.7*	Il Sistema ambientale: Ambito di tutela di 4°Grado	1:10.000
	TAV 3.8*	Il Sistema ambientale: Carta unica del territorio	1:10.000
4	QUADRO DELLE DISPOSIZIONI CARTOGRAFICHE E DI TESTO PER LA TUTELA , E VALORIZZAZIONE DELLE AREE AGRICOLE PARTICOLARMENTE PRODUTTIVE COLTIVATE A VITE		
	QT 4.1	Relazione:	
		La Carta altimetrica	
		La Carta delle esposizioni	
		La Carta delle pendenze	
		La Carta dei suoli	
		La Carta delle capacità d'uso dei suoli	
		La Carta delle attitudini alla viticoltura	
		La Carta dell'indice spettrale NDVI	
		La Carta dell'indice bioclimatico di Winkler	
		La Carta della zonazione viticola	
5	QUADRO DEGLI USI DEI SUOLI NON URBANI, USI AGRICOLI, FORESTALI, PASCOLATIVI, COLTIVATI O SUSCETTIBILI DI COLTIVAZIONE O ABBANDONATI		
	QT 5.1	Relazione	
	TAV 5.2	Carta dell'uso agricolo dei suoli e delle colture in atto nelle aree non urbanizzate (LR 14/82 e LR 16/04)	1:5.000
6	QUADRO DELLE CONNESSIONI ECOLOGICHE LINEARI (TELESE – CASTELVENERE – S. SALVATORE TELESINO) NELL'AMBITO DELLA RETE ECOLOGICA LOCALE.		
	QT 6.1	Relazione	
	TAV 6.2	Ortofoto	

	TAV 6.3	Aree ecologiche lineari	
	TAV 6.4	Dettagli progettuali	
STUDIO GEOLOGICO:			
	TAV. G1*	Relazione generale	
	TAV. G2	Indagini Geognostiche	
	Tav. G2/A	Indagini disponibili	
	Tav. G2/B	Indagini eseguite	
	Tav. G2/A*	Indagini disponibili – Integrazione	
	TAV. G3*	Carta geo litologica e litotecnica	1:5.000
	TAV. G4	Sezioni geologiche	
	TAV. G4/a	Sezioni geologiche	
	TAV. G5*	Carta geomorfologica e della stabilità	1:5.000
	TAV. G5/a	Carta delle classi di pendenze	1:5.000
	TAV. G6*	Carta idrogeologica	1:5.000
	TAV. G7*	Carta micro zonazione sismica	1:5.000
COMPONENTE PROGRAMMATICA/OPERATIVA			
7	QUADRO DELLE AREE DELLA TRASFORMAZIONE		
	QT 7.1/23*	INTEGRAZIONE – ADEGUAMENTO Documento programmatico	
8	QUADRO DELLA ZONAZIONE URBANISTICA		
	TAV 8.1/23*	Zonazione urbanistica quadrante ambito urbano	1:2.000
	TAV 8.2/23	Zonazione urbanistica quadrante ambito Pugliano	1:2.000
	TAV 8.3/23	Zonazione urbanistica quadrante Strada Telesina, Telese	1:2.000
	TAV 8.4/23	Zonazione urbanistica quadrante ambito Petrarà	1:2.000
	TAV 8.5/23*	Zonazione urbanistica quadrante ambito Guardia SF	1:2.000
	TAV 8.6/23**	Zonazione urbanistica generale del territorio comunale	1:5.000
	TAV 8.7/23	Zonizzazione ambito extraurbano sistema insediativo lineare	1:2.000
9	API		
	QT9.1*	Disposizioni Generali e Disposizioni per Il 1° Triennio	

Arch. Vincenzo Carbone



A handwritten signature in black ink, appearing to be "V. Carbone", written over the professional stamp.



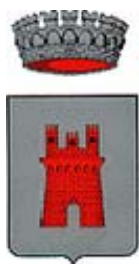
PUC CASTELVENERE:
PRIMO CLASSIFICATO AL CONCORSO NAZIONALE
"IL MIGLIOR PRG DELLE CITTA' DEL VINO 2013"
TORINO - URBAN PROMO - 06.11.2013

2013 COMUNE DI CASTELVENERE (BN)

PIANO URBANISTICO COMUNALE

COMPONENTE PROGRAMMATICA/OPERATIVA
QUADRO DELLE AREE DELLA TRASFORMAZIONE
DOCUMENTO PROGRAMMATICO

QT 7.1



COMUNE DI CASTELVENERE

Sindaco

Dott. Alessandro DI SANTO

RUP

Arch. Vincenzo Alberto PLENZICK

UFFICIO VAS

Geom. Ferdinando Moccia

Progettisti

Arch. Vincenzo CARBONE

Ing. Antonio NAPOLI

Ing. Marco DELLA PORTA

Zonazione Viticola

Dott. Agr. Antonio P. LEONE

Agronomia

Dott. Agr. Michele PACELLI

Geologia

Dott. Geol. Cinzia VERRILLO

Valutazione Ambientale Strategica

GEOSYSTEMS GROUP S.r.l.

Collaborazione Urbanistica

Ing. Gaetano DE NIGRIS

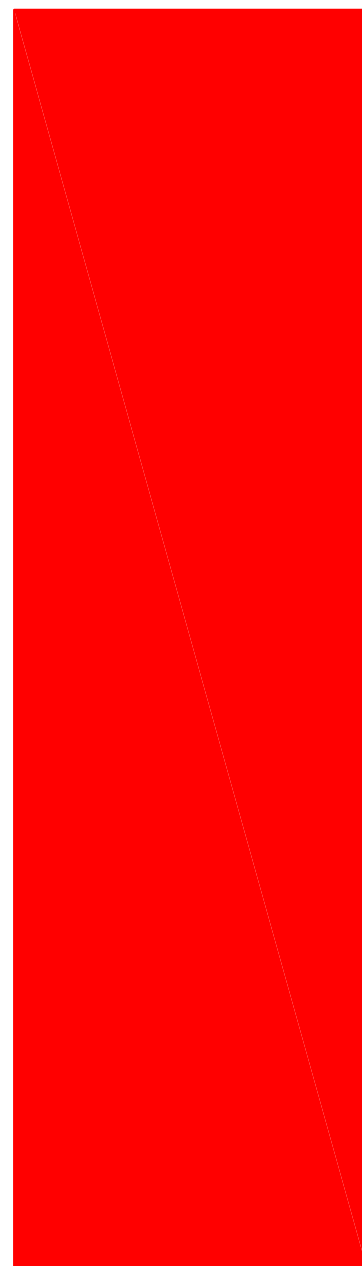
Rete Ecologica Locale

Ufficio Tecnico Comunale



Città del Vino
Associazione Nazionale

PRG CITTA' DEL VINO



*Un buon urbanista, un buon medico, un buon avvocato è chi riesce a conservare uno spirito critico e a farsi guidare da principi e valori che non sono quelli correnti.
Per gli urbanisti vale il discorso che può essere fatto, ad esempio, per i medici: il discrimine è in che modo intendono il Servizio sanitario nazionale, se lo difendono o no con la loro azione, c'è chi lavora a metà tra pubblico e privato per arrangiarsi ed è un comportamento ammissibile solo se si mantiene salvo il nucleo del pensiero critico.
L'urbanista deve spiegare al maggior numero di persone possibili le conseguenze che le scelte sul territorio provocano sugli interessi che lui difende, ossia quelli collettivi.
È questo il suo ruolo: dimostrare le conseguenze mantenendo fede a principi che non sono solo della professione ma dell'uomo, ossia l'interesse generale da anteporre a quello individuale, in base ai quali le persone dovrebbero pensare e vivere.*

Edoardo Salzano.

*Questi principi sono anche i nostri.
Siamo grati a Alessandro Di Santo del mandato professionale e della fiducia concessa.
Abbiamo definito con esiti positivi il mandato professionale ricevuto da Alessandro Di Santo che ci ha permesso di organizzare, comporre e formare il Piano facendo prevalere l'interesse generale e rimanere coerenti con i nostri principi.
Benevento 02-09-2013*

*Vincenzo Carbone
Antonio Napoli
Marco Della Porta
Gaetano De Nigris
Antonio Leone
Michele Pacelli
Cinzia Verrillo*

*La Città come bene comune è l'orizzonte culturale del Piano.
Il Piano mette al centro la città pubblica e promuove lo sviluppo sostenibile.
In modo complementare, il Piano propone di incentivare il recupero della parte antica e quella di recente formazione attraverso l'introduzione del principio dell'indifferenza funzionale.
Il Suolo rurale è considerato bene comune, destinato a riprodurre le condizioni della sopravvivenza biologica umana e animale e a garantire la sicurezza e la sovranità alimentare, idrica e energetica.
Il Piano punta a contenere il carico urbanistico e il consumo di suolo, salvaguardando le aree agricole.
Le aree viticole del Comune rappresentano, per estensione, qualità delle produzioni e rilevanza paesaggistica il fondamento del sistema agro-ambientale.*

Dott. Alessandro Di Santo

Sindaco del Comune di CASTELVENERE

DISPOSIZIONI DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO/OPERATIVO

1. SCHEDA STORICA DEI BENI CULTURALI CASTELVENERE (prof. Raffaele Simone)
2. ARTICOLAZIONE DEL PIANO
3. LE SCELTE STRATEGICHE
4. LE ZONE DI TRASFORMAZIONE
5. INU: IL DOCUMENTO PER IL XXVIII CONGRESSO DEL 24-26 OTTOBRE 2013:
LA CITTA' COME MOTORE DELLO SVILUPPO DEL PAESE
6. INU: IL RUOLO DEL PROGETTO URBANO NELLA RIQUALIFICAZIONE DELLA CITTA'
7. MODALITA' ATTUATIVE
8. GLI STANDARD
9. ARTICOLAZIONE DIMENSIONAMENTO RESIDENZIALE E DIMENSIONAMENTO ZONE D3, F4, F6.
10. LA QUESTIONE DEI DIRITTI EDIFICATORI
LA TRASCRIZIONE DEI DIRITTI EDIFICATORI E LA CIRCOLAZIONE DEGLI INTERESSI
LEGITTIMI.
G. Paolo Cirillo Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

1. SCHEDA STORICA BENI CULTURALI DI CASTELVENERE

SCHEDA STORICA BENI CULTURALI di CASTELVENERE

Venerdì 26 Aprile 2013 / Giornata di studio e comunicazione.

prof. Raffaele Simone, Direttore del Museo Civico Demoetnoantropologico

raffaelesimone@interfree.it via Foresta n°4, 82030 Castelvenero (BN)

Il PUC di Castelvenero non può prescindere dall'obiettivo di tutelare e valorizzare l'eredità millenaria dei Beni Culturali, materiali e immateriali, intorno ai quali si è formata e consolidata, nel tempo, la forma urbis della Comunità.

Tale necessità è oggi ancora più forte, nel tempo della globalizzazione e fluidificazione delle identità locali e dei vincoli di umana solidarietà.

E' doveroso trasmettere alle nuove generazioni la memoria dell'evoluzione storica, culturale, urbanistica, economica paesaggistica, testimoniata dai manufatti delle precedenti generazioni. I Beni Culturali che Castelvenero conserva rappresentano la lunga evoluzione storica. Essi contribuiscono a formare la fisionomia di tutta la Valle Telesina, nella sua articolata immagine di storia, di risorse economiche e naturali, di architettura e paesaggio.

L'attuale forma urbis, che si articola tra Borgo Medievale con le sue Cantine tufacee, insediamenti moderni e luoghi della memoria preistorici, sannitico - romani, medievali, religiosi e di forme superate di economia agricola settecentesca, è l'anima della Città del vino che coniuga passato e presente, in un orizzonte di sviluppo integrato alla rete della Valle Telesina, sia riguardo alle risorse economiche, sia a quelle culturali, naturalistiche, religiose e turistiche di qualità.

Sono proposti i luoghi dei Beni Culturali che rappresentano l'identità della Comunità.

CASTELVENERE - LUOGO DI MEMORIA MILLENARIA

La cittadina di Castelvenero ha una storia antica, che si svolge nel contesto storico-naturale della Valle Telesina, attraverso le varie fasi dei Sanniti, Romani, Longobardi, Normanni, Angioini, Aragonesi, Borboni, fino ai tempi moderni e alla formazione dello Stato Italiano Unitario.

Il suo nome ci riporta al culto della dea Venere, dea dell'amore, della fecondità e della vita, celebrata dalle comunità della Magna Grecia con il nome di Afrodite e poi dai Sanniti e dai Romani nella Città sannitico - romana di Telesia (II-I sec. a.C. l'area archeologica si trova a 2 km nel Comune di San Salvatore Telesino) di cui faceva parte il territorio di Castelvenero.

Troviamo i toponimi Casalveni e Castrum Veneris (Casale di Venere e Castello di Venere) in tracce di documenti medievali: una testimonianza preziosa che ci fa immaginare che l'attuale Borgo Medievale con le sue Torri sia sorto nel luogo dove sorgeva un Fanum (Tempio) dedicato alla dea.

L'abitato attuale presenta un impianto urbanistico articolato tra il Borgo Medievale e la cittadina moderna, che dal Borgo si estende, oltre l'antico Fossato, lungo la via Roma, la via Sannitica, la via Scavi e attorno alle piazze di San Barbato, della Libertà, dei Caduti e del nuovo Teatro Comunale.

C'è poi una Capelvenero delle Contrade (Foresta, Curtole, Petrara, San Tommaso, Pugliano, Marraioli, Tore, Federi, Olivella, Caselle) caratterizzata da insediamenti abitativi legati alla coltura storica ai vigneti e agli uliveti. Infatti, il territorio è famoso per la produzione dei suoi Vini DOC, per essere il più vitato della Regione Campania e tra i più vitati d'Italia.

Molto apprezzate sono le moderne aziende vitivinicole, con le loro cantine moderne e tecnologiche, che continuano la secolare tradizione della lavorazione delle uve nostrane nelle storiche Cantine tufacee del Borgo Medievale.

I segni evidenti della storia: dalla Palafitta Neolitica alla Villa Romana; dalle Torri Normanni - Angioine ai Casoni Settecenteschi; dalle Cantine Tufacee ai luoghi natali di San Barbato.

San Barbato è il Patrono, i culti religiosi tuttora vivi, testimoniano l'antichità della Comunità Cristiana, tra la fine di Roma e l'inizio del Medioevo.

LA PALAFITTA NEOLITICA

Nel 1898, presso l'attuale Campo Sportivo in via Scavi, fu scoperto un insediamento palafitticolo, risalente all'età neolitica (fine del II millennio a. C.). Il grande studioso delle età preistoriche Pigorini attribuì ai Terramaricoli di Villanova nella Pianura Padana.

Questa popolazione, detta Villanoviana, che abitava nelle cosiddette Terremare (palafitte costruite non più in zone lacustri) portatrice della civiltà del ferro, spinta verso il Sud da successive migrazioni continuò a costruire secondo lo stesso modello. Purtroppo gli Scavi della Palafitta furono chiusi per il ritrovamento miracoloso di un'effigie della Madonna. All'inizio del secolo scorso sul luogo degli scavi, fu eretto il tempio alla Madonna della Seggiola, all'interno del quale è tuttora visibile il pozzo che testimonia il luogo e la profondità dello scavo.

Presso il Museo del Sannio di Benevento si conserva un manufatto fittile relativo al telaio di tessitura usato dalla comunità palafitticola. Altri reperti sono andati perduti o non si sa dove si trovino.

VILLA ROMANA

In località Monte Pugliano, dove si trovano molte doline carsiche, a circa 1 km dal Centro abitato e alla stessa distanza dall'antica TELESIA, lungo la direttrice della Via Latina (che congiungeva Roma con Benevento) si trovano i resti di una grande Villa Romana (purtroppo non visitabili) con approvvigionamento idrico attraverso una diramazione di acquedotto allacciata a quello di Telesia.

BORGO MEDIEVALE

Il Borgo Medievale, non grande nella sua estensione, conserva l'impianto urbanistico del Castrum, richiamando la struttura dei decumani e cardines romano-antichi. Si è insediato su un promontorio tufaceo, formatosi nel tempo dopo le esplosioni del Roccamonfina, dei Campi Flegrei e del Somma – Vesuvio.

Si accede da Piazza Libertà, attraverso il sito del Ponte Levatoio, dopo il quale s'imbocca il Cardo, che porta all'attuale piazza Mercato su cui affacciava il Palazzo del Governo dell'Abbazia benedettina del Santo Salvatore (attualmente nel Comune di San Salvatore Telesino), poi degli Angioini, degli Aragonesi e, infine, del Regno Borbonico, con i Carafa.

Di qui, passando per Porta Palazzo si scende nel Fossato e si raggiunge la Torre Merlata. Dal Fossato si arriva al perimetro del Borgo passando per la Torre - Cantina e si raggiungono le Scalelle Medievali (nelle cui adiacenze si ergeva Torre Venere di età angioina oggi collassata) salendo le quali si ritorna a piazza Libertà.

Lungo il Fossato si aprono le famose Cantine Tufacee, vero monumento della produzione e attività vitivinicole.

Attive dal XVI secolo hanno costituito il luogo intorno a cui si è formata la Comunità cittadina, collaborando, cooperando, progredendo fino all'eccellenza dei Vini DOC di oggi, che fanno di Castelvevenera una delle Città del Vino d'Italia più conosciute.

Non tutte le Cantine sono visitabili, ma quelle visitabili, vero e proprio Museo delle attività contadine, conservano i manufatti che nell'evoluzione temporale hanno permesso ai di creare un'economia di grande rilievo per lo sviluppo del territorio e la relativa qualità della vita. All'esterno, all'inizio di Via del Mulino, si può osservare una Base quadrangolare di Torchio in Pietra risalente al XIV secolo.

All'interno delle Cantine visitabili si osserva il ciclo completo di lavorazione delle uve e di conservazione del vino, con i relativi manufatti utensili che segnano anche i passaggi d'epoca, fino ai giorni nostri.

I LUOGHI NATALI DI SAN BARBATO (a 1 km dal Centro)

Castelvenere si onora di aver dato i natali a San Barbato, un grande Santo, confessore, testimone della fede cristiana e difensore della Città di Benevento (Defensor Civitatis). Vissuto tra il 602 e il 683 fu eletto dal popolo vescovo di Benevento nel 662 durante il dominio Longobardo quando Benevento divenne capitale della Longobardia Minor.

Il vescovo Barbato riuscì a porre pace tra i Bizantini, cristiani e i Longobardi salvando la città e il popolo sannita; operò attivamente per implementare nel Cristianesimo latino i Longobardi, convincendoli ad abbandonare i loro riti silvani dell'albero e della vipera e i loro sabba idolatrici e stregoneschi.

Il Santo nacque in località Foresta, dove sorgeva il nucleo più antico di Castelvenere e dove frequentò per la sua prima formazione gli insegnamenti dei monaci seguaci di San Basilio che operavano in un Convento del territorio. In quei luoghi, oggi, rimane una Chiesetta, risalente al 1158, intitolata a Santa Maria della Foresta.

I CASONI

Fuori del Centro abitato, in località Marraioli e in località S. Tommaso, sorgono, rispettivamente il Casone Brizio e il Casone Cerza. Si tratta di edifici settecenteschi, costruiti in zone rurali, durante il Regno dei Borboni, funzionali alle attività agricole e al controllo della produzione, in loco, da parte dei feudatari, che nel periodo del raccolto si spostavano ad abitare nelle tenute rurali con i Casoni.

2. ARTICOLAZIONE DEL PIANO

La pianificazione urbanistica comunale si esplica mediante il Piano Urbanistico Comunale, (PUC) che si articola in disposizioni strutturali, contenute nella componente strutturale del Piano e in disposizioni operative, contenute nella componente programmatica del Piano.

La parte strutturale del Piano è lo strumento che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, individuando le qualità specifiche e le invarianti di natura geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storiche e urbanistiche, in conformità agli indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore e alle esigenze della comunità locale.

La fase programmatica e operativa del PUC rappresenta lo scenario nell'ambito del quale proiettare le decisioni e le regole per la realizzazione dell'idea concreta della città, costituita dall'insieme delle parti urbane e dalla città pubblica.

3. LE SCELTE STRATEGICHE

Il Comune riconosce il principio della sostenibilità come riferimento della pianificazione comunale. L'obiettivo è ricercare lo sviluppo compatibile con l'equità sociale e gli ecosistemi naturali.

Le aree particolarmente produttive del Comune coltivate a vitigno rappresentano per estensione e qualità della produzione il fondamento del sistema ambientale.

Il PUC si fonda su previsioni attendibili di bisogni d'uso del suolo (pubblici, residenziali, produttivi) e su valutazioni di qualità delle aree (posizione, uso, disponibilità).

Deriva l'intervento di progetto edilizio e/o urbanistico dallo stato fisico e giuridico del bene in funzione dell'individuazione dell'ambito strutturale di assegnazione dell'edificabilità propria dei suoli (ASAEP) assegnando alle aree, nella parte strutturale, un diritto edificatorio proprio, indipendentemente dalla destinazione urbanistica del PUC assegnata dalla parte programmatica.

Articola le parti in ambito urbano ed extraurbano, precisandone i caratteri della trasformazione fisica e funzionale sulla base dell'interesse riscontrato. Rappresenta la classificazione e il regime del suolo secondo il DM 1444/68 in ZTO avvalendosi di zone elementari. Definisce le aree della trasformazione urbanistica riconducendole alle ZTO del DM 1444/68. Esprime le densità territoriali e fondiari delle ZTO attraverso indici espressi in mq/mq.

Descrizione delle scelte strategiche.

Gli elementi costitutivi del sistema territoriale del TITERNO, da cui possono essere tratti anche gli obiettivi del Piano, s'informano a risorse distintive appartenenti all'area derivanti dall'insieme delle variabili e risorse endogene, materiali e immateriali.

Le risorse distintive sono le caratteristiche intrinseche e salienti del territorio configurabili come qualità speciali che permettono allo stesso di essere competitivo o potenzialmente

competitivo. Esse non sono facilmente imitabili perché appartengono al cuore e alla struttura del territorio.

Le risorse distintive del territorio di Castelvenero sono: il sito di antica formazione con le cantine tufacee del XVI secolo, il paesaggio e le produzioni di qualità (vino e olio). Si rileva l'opportunità di mettere in rete questo patrimonio attraverso l'Unione dei Comuni. L'obiettivo è esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni finalizzate al rafforzamento e valorizzazione delle risorse distintive del territorio di area vasta.

Per quest'obiettivo il processo di formazione degli strumenti urbanistici comunali facilita il percorso di attuazione.

Le finalità si materializzano nel creare un percorso endogeno in cui le dinamiche interattive e collaborative tra i territori comunali e gli attori sociali locali hanno un ruolo attivo nel controllo delle risorse e capacità d'innovazione. Il rafforzamento dell'armatura infrastrutturale, ad esempio, è considerabile il tema rilevante del sistema territoriale ai fini della valorizzazione.

L'istituto dell'Unione dei Comuni può considerarsi lo strumento nel quale la condivisione dell'obiettivo dello sviluppo dell'area vasta, fondato sul rafforzamento dell'armatura infrastrutturale, la tutela dei vigneti e la valorizzazione dei beni culturali, evidenzia strategie comuni di accelerazione dei processi.

Il modello di territorio lento, definito come processo di sviluppo in cui le attività agricole si mescolano con quelle produttive e con il turismo innovativo, in un'ottica plurisettoriale, rende il territorio non ancorato a un unico motore di sviluppo.

Originali processi d'integrazione tra attività industriali e agricole, valorizzazione dei prodotti tipici, del patrimonio culturale e paesaggistico, connessi con valori quali la reciprocità, la fiducia tra persone e imprese, disegnano questo modello. Un territorio, cioè, capace di attribuire importanza alle radici ma non per questo essere ancorato al passato, anzi in grado di miscelare il patrimonio, attraverso ricerca e tecnologie, con l'innovazione.

Tale modello, oltre alla presenza di un'economia caratterizzata da produzioni di qualità e di nicchia, evidenzia processi di permanenza e radicamento in cui il territorio con la sua

storia, tradizione, saperi e identità relazionale costituisce un valore aggiunto superiore rispetto a quello dei concorrenti. In conformità a tali assunti, gli obiettivi si concentrano su 4 temi:

1. integrazione orizzontale tra filiere produttive: distretto in cui si instaurano meccanismi di dialogo e collaborazione tra soggetti e filiere produttive.
2. integrazione verticale tra le singole parti territoriali: rete corta tra territori per una visione integrata tra le parti rurali, semi-urbane ed urbane.
3. integrazione extraterritoriale: rete lunga in grado di connettere il sistema con l'esterno.
4. diffusione della cultura dell'innovazione.

La strategia dell'area vasta si può concentrare su puntuali e specifici obiettivi: costruzione della città territorio, aumento della competitività, integrazione tra filiere, promozione delle risorse del territorio, sostegno al territorio rurale. Da ciò si ricavano gli obiettivi del Piano:

La Formazione della Città Territorio.

La valorizzazione del tessuto urbano consolidato e del Sito di Antica formazione con le Cantine Tufacee del XVI secolo.

La valorizzazione vigneti e dello spazio rurale aperto.

La tutela, la qualità, la mobilità dolce e lenta.

Disposizioni strutturali e programmatiche

Il PUC è suddiviso in disposizioni strutturali e programmatiche:

a) le disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, sono tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità;

b) le disposizioni programmatiche, sono tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali.

Contenuti degli API.

Gli API individuano gli interventi di tutela, valorizzazione, trasformazione e riqualificazione da realizzare nell'arco di tre anni. Gli interventi pubblici da realizzare nell'arco temporale di tre anni sono individuati dall'amministrazione comunale in funzione delle priorità insediative, delle priorità strategiche e della reperibilità delle risorse finanziarie.

L'API ha valore ed effetto del programma pluriennale di attuazione. Per le opere pubbliche (o d'interesse pubblico) la delibera di approvazione dell'API comporta la dichiarazione di pubblica utilità indifferibilità e urgenza.

Sistemi e Ambiti.

Il Piano fa riferimento alle unità di suolo dedotte dalla suddivisione dei due ambiti territoriali in cui è suddiviso: urbano AU (nelle differenziate componenti ed usi) ed extraurbano AE.

L'ambito extraurbano è costituito da suoli non urbani, usi agricoli, forestali, pascolativi, da suoli coltivati o suscettibili di coltivazione, ancorché abbandonati, da aree sottoposte a tutela. E' definito, inoltre, per esigenze urbanistiche e regime dei suoli: l'ambito strutturale di assegnazione dell'edificabilità propria ai suoli (ASAEP), l'ambito delle aree di trasformazione AT e modificazione MU (AAT) e l'ambito degli insediamenti edilizi diffusi e lineari (AID).

I Sistemi comprendono elementi esistenti e di progetto: Spazi pubblici (DM 1444/68), Mobilità (viabilità, percorsi ciclabili o pedonali, infrastrutture di trasporto pubblico), Ambientale.

4. LE ZONE DI TRASFORMAZIONE URBANISTICA

Le aree della trasformazione

La tavola della componente strutturale individua l'Ambito (ASEP) dei suoli, sulla base di criteri che tengono conto dello stato di fatto e di diritto dei suoli, prescindendo dalla disciplina d'uso del PUC.

Tuttavia, esprimono una potenzialità edificatoria propria differenziata in ragione dello stato di fatto, giuridico e della località. Questa potenzialità edificatoria propria è stabilita dalla componente strutturale attraverso le classi.

Su queste aree la componente programmatica/operativa del PUC ha previsto gli interventi di trasformazione o modificazione, standard (AS), viabilità o ad altre opere pubbliche.

Le previsioni della componente programmatica/operativa hanno determinato l'assegnazione alle aree del diritto edificatorio proprio per destinazioni urbane in funzione delle classi e delle sottoclassi della componente strutturale.

La quantità edilizia di solaio lordo attribuita ai proprietari per le trasformazioni fisiche della componente programmatica/operativa è ottenuta moltiplicando i diritti edificatori assegnati per la superficie propria.

Attuazione

La componente programmatica/operativa del Piano, ai sensi del comma 5 dell'articolo 12 del Regolamento n. 5 del 2011, rispetto alle aree della trasformazione, individua le aree da attuare con procedure perequative, mediante comparti edificatori di cui all'articolo 33 della Legge 16 del 2004, e le aree da attuare senza procedure perequative.

L'attuazione delle aree di trasformazione (sia in caso di modalità perequative e sia senza) è a cura dei privati previa redazione di PUA d'iniziativa pubblica.

Caratterizzazione

Le aree della trasformazione sono individuate nella componente strutturale del Piano. Nella tavola sono individuate:

- Le aree urbane (AU).
- Le potenziali aree di modificazione urbana (MU).
- Le potenziali aree di modificazione con caratterizzazione funzionale di tipo produttivo (MUP).
- Le potenziali aree di trasformazione urbana (TU).
- Le potenziali aree di trasformazione mista (TUM).
- Le aree di trasformazione con caratterizzazione funzionale del PRG.

In funzione dell'ambito, si ha che le aree sopra elencate potranno assumere le seguenti destinazioni urbanistiche:

- Le potenziali aree di modificazione urbana (MU) potranno assumere le destinazioni di MU, D2, F.
- Le potenziali aree di modificazione con caratterizzazione funzionale di tipo produttivo (MUP) potranno assumere le destinazioni di D2.
- Le potenziali aree di trasformazione urbana (TU) potranno assumere le destinazioni di TU MU, D2, F.
- Le potenziali aree di trasformazione mista (TUM) potranno assumere le destinazioni di D2, D3, F.
- Le aree di trasformazione con caratterizzazione funzionale del PRG potranno assumere le destinazioni di D1.

Cosicché le aree della trasformazione in funzione dello stato dell'urbanizzazione sono così suddivisibili in 2 gruppi.

Primo gruppo:

- Aree di modificazione urbana MU
- Aree di trasformazione urbana TU
- Aree di trasformazione mista D3

Secondo gruppo:

- Aree da classificare come zona elementare D2 delle ZTO D del Decreto 1444/68.
- Aree da classificare come zona elementare F delle ZTO F del Decreto 1444/68.

Le aree del **primo gruppo** sono sempre sottoposte ad intervento preventivo (PUA o MP) d'iniziativa pubblica e attuate dai privati.

Le aree del **primo gruppo** del tipo MU o TU sono sottoposte a regime perequativo, mentre le aree D3 non sono sottoposte a regime perequativo (Legge Regionale 16 del 2004 e Regolamento n.5 del 2011).

Le aree del **secondo gruppo** sono sottoposte ad intervento diretto o preventivo (PUA) d'iniziativa privata a seconda delle dimensioni del lotto e attuate dai privati.

Le aree del **secondo gruppo** non sono sottoposte a regime perequativo.

Inoltre, le aree F del secondo gruppo e le aree F individuate nel TUC (tessuto urbano consolidato) possono definire la superficie compensativa di comparti del tipo MU o TU.

La perimetrazione dei comparti edificatori del tipo C (TUC), B (MU) O F, è effettuata dall'API e può essere modificata ogni 3 anni.

Componenti parte programmatica

La componente programmatica/operativa contiene gli elementi di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 16/2004, e le delle aree del comma 3 dell'articolo 9 del Regolamento n. del 2011, nel rispetto dei carichi insediativi del PTCP.

La parte programmatica estesa a tutto il territorio comunale è così suddivisa:

1. Componente insediativa residenziale.
2. Componente insediativa relativa alla produzione.
3. Componente relativa alla qualità urbana: sistema dei servizi.
4. Componente ambito extraurbano: aree agricole e della tutela.

Componente insediativa residenziale

La componente insediativa residenziale è costituita dall'area del TUC (compreso quella del Centro Storico) e dalle aree della trasformazione.

Per l'area del Centro Storico, è individuato il sito di antica formazione (SAF) sottoposto a PUA d'iniziativa pubblica volto al recupero del patrimonio edilizio e del tessuto di valore storico testimoniale, con la ricomposizione urbanistica degli edifici e delle parti degradate.

La perimetrazione del Centro storico e delle zone di recupero fa riferimento alla parte strutturale.

Classificazione delle ZTO della componente insediativa residenziale

La classificazione fa riferimento alle ZTO del DM 1444/68 del tipo A, B, C, F e alle aree di trasformazione individuate nella parte strutturale.

Il perimetro delle aree di trasformazione è classificato del tipo B, C, F.

- **La ZTO A connota il processo formativo di nucleo insediativo partecipe dell'agglomerato urbano di interesse storico documentario ed è suddivisa in 3 sottozone elementari:**

a) zona del tipo A1, costituita da unità edilizie configuranti edifici speciali (urbani e/o rurali) d'interesse intrinseco o spazi aperti di dichiarato interesse storico - architettonico - archeologico e/o tessuto urbanistico o sito di antica formazione;

b) zona del tipo A2, costituita da unità edilizie, spazi pubblici e viabilità locale definenti il tessuto ordinario del piano integrato ad uso prevalentemente residenziale del nucleo insediativo storico stratificato dell'agglomerato urbano;

c) zona del tipo A3, costituita da unità edilizie, spazi pubblici e viabilità locale definenti il tessuto ordinario, esterno al piano integrato e interno al centro storico;

- **La ZTO B è suddivisa in due sottozone elementari:**

B1- Tessuto edilizio urbano consolidato saturo, ad impianto regolare.

B2- Tessuto insediativo di recente formazione.

- **La ZTO C è suddivisa in 2 sottozone elementari:**

C1- zone, finalizzate alla realizzazione di complessi insediativi a prevalenza residenziale ad attuazione diretta da parte dei privati.

CP- zone, finalizzate alla realizzazione di complessi insediativi per la produzione di edilizia sociale.

- Le aree della trasformazione e/ della modificazione sono suddivise in 3 categorie: TU, MUB, F.
- Le aree TU sono suddivise in aree residenziale TUC e aree produttive TUD
- Entrambe le aree TUC e TUD sono sottoposte a regime perequativo e attuate dai privati previa predisposizione di PUA d'iniziativa pubblica.

Componente insediativa di tipo produttivo

La componente insediativa di tipo produttivo è costituita da 4 zone elementari:

D1- zone destinate ad attività produttive (industriali, artigianali, ecc.)

D2- zone destinate alla distribuzione commerciale e artigianato.

D3- zone per attività di tipo misto: turismo, ricettività, servizi, commercio, ecc.

D4- zone ad usi produttivi per l'attività estrattiva.

Componente ambito extraurbano

L'Ambito extraurbano è costituito dagli ambiti della tutela, E1 e E2, E3, E4 a prevalente uso agricolo e da zone agricole E5. La parte programmatica recepisce le limitazioni all'uso del suolo della parte strutturale del piano.

La protezione dell'ambiente estesa all'intero territorio comunale si sviluppa attraverso il rispetto delle presenti norme, quelle del PTCP e del PTR. La protezione è definita dall'ambito di tutela mirata che costituito da aree di tutela:

- ✓ di 1° grado. La componente programmatica definisce tali aree del tipo E1: (boschi, prati, aree di riserva di naturalità, aree a forte rischio idraulico, ecc.);
- ✓ di 2° grado. La componente programmatica definisce tali aree del tipo E2: (aree del corridoio ecologico, ecc.);
- ✓ di 3° grado. La componente programmatica definisce tali aree del tipo E3: (immobili e aree di cui agli articoli 136 e 142 del Decreto Legislativo 42 del 2004, aree di attenzione archeologica, ecc.);
- ✓ di 4° grado. La componente programmatica definisce tali aree del tipo E4: (aree particolarmente produttive coltivate a vigneto, ecc.).

Le aree E5 sono zone agricole.

Edificazione diffusa e lineare

La parte insediativa classificata dal PRG vigente ZTO B, C, EC nell'ambito extraurbano è definita edificazione diffusa. Essa è costituita da sistemi edilizi lineari lungo le strade e da complessi rurali. Il PUC, individua questa parte insediativa come ambito specifico.

L'obiettivo del PUC è la qualificazione da raggiungersi attraverso la riorganizzazione del sistema insediativo e il Progetto Direttore dello spazio rurale aperto.

5. IL DOCUMENTO DELL'INU PER IL XXVIII CONGRESSO 24-26 OTTOBRE 2013: LA CITTA' COME MOTORE DELLO SVILUPPO DEL PAESE

Città come motore dello sviluppo del Paese

Pensare alle città come motore dello sviluppo del Paese significa pensare innanzitutto ancora in termini di sviluppo (o di crescita), seppure riferendosi a un diverso modello di sviluppo e ad una diversa crescita rispetto al passato: sono ancora troppi i bisogni non soddisfatti, di lavoro, abitazione mobilità e servizi, per pensare ad una prospettiva diversa, influenzata dalle trasformazioni dell'economia e della società che questi lunghi anni di crisi sembrano voler stabilizzare.

Significa far riemergere dalle città la capacità di produzione di ricchezza, pubblica e privata, che esse posseggono, che oggi appare sopita e che può tuttavia essere liberata da un cambiamento radicale del modo di considerare le città e dei conseguenti strumenti d'intervento, mettendo in discussione gran parte delle certezze e dei paradigmi che abbiamo costruito nel passato, anche in quello più recente, sia analitici che progettuali. Ciò significa fare della rigenerazione urbana il punto centrale intorno al quale ridefinire la nuova strumentazione di intervento sulla quale fondare, sia nel medio che nel lungo periodo, un nuovo intervento pubblico e di programmazione delle risorse.

Passare da una prospettiva di trasformazione e riqualificazione ad una di rigenerazione urbana significa, infatti, mettere in gioco da un lato molte più componenti della città e del suo territorio che non i soli circoscritti ambiti oggetto della prima, mentre, d'altro lato, significa considerare tutte le risorse che riguardano l'economia delle città, per rispondere attraverso il loro contributo alle domande di miglioramento della condizione abitativa e dei servizi relativi, di dotazione di spazio pubblico per le parti che ne sono prive e qualificazione e fruizione per quello esistente, di sviluppo dell'economia e dell'occupazione per le popolazioni urbane in crescita.

Un approccio finalizzato a liberare innanzitutto le risorse presenti nelle città, che si affida quindi alle potenzialità endogene, sostenute anche da una sostanziale revisione della

fiscalità locale, ma che non potrà prescindere da un intervento dello Stato e delle Regioni con uno specifico impegno “esogeno” nelle “politiche per le città”, finalizzato a promuovere e finanziare gli interventi che non possono essere sostenuti dalle Amministrazioni Locali, come quelli relativi alla mobilità, al trasporto pubblico e alle infrastrutture energetiche.

Un impegno del quale c'è stata un primo segnale ed una prima parziale anticipazione nel 2012 con il “Piano città”, la cui definizione programmatica è stata consolidata con la costituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) all'inizio di quest'anno; iniziative che devono essere riprese e adeguatamente sviluppate partendo da una Agenda Urbana Nazionale che permetta non solo alle amministrazioni cittadine di essere direttamente coinvolte nell'elaborazione delle strategie di sviluppo legate alla politica di coesione 2014-2020, quanto di sviluppare azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile legate alle città.

Se nei prossimi anni le strategie urbanistiche per le città dovranno mutare anche in modo sostanziale, come suggerito in queste note, non deve dunque essere attenuata la rivendicazione di una nuova politica per le città a carico del Governo del Paese; una politica che in futuro possa utilizzare tutte le risorse necessarie una volta portata a termine l'operazione di risanamento dei conti pubblici e avviata la riduzione del debito pubblico, ma che già nell'attuale situazione di ricerca di stabilità, possa garantire il necessario sostegno ad uno scenario di sviluppo al quale concorreranno in modo determinante anche le risorse proprie delle città, che comunque si dovrà configurare in termini del tutto diversi rispetto al passato.

Solo così, mettendo in campo le proprie energie, politiche e progetti e con il sostegno di una politica nazionale, le città potranno esprimere quella capacità competitiva e di coesione che alla base della loro vitalità e che dovrà essere giocata sulla valorizzazione e liberazione in primo luogo delle proprie risorse specifiche.

I grandi cambiamenti della città.

Questo primi anni del secolo si caratterizzano innanzitutto per i grandi cambiamenti che riguardano la città, il suo territorio e la società che la popola.

Circoscrivendo il campo alla città europea e a quella italiana in particolare, da almeno vent'anni registriamo un primo cambiamento, sempre più evidente, relativo ai sistemi insediativi urbani, con l'esplosione della città sul territorio e la formazione di una nuova città, metropolizzata o post-metropolitana lontanissima dal processo di espansione più o meno regolare e continuo nella sua produzione di periferie metropolitane, che ha caratterizzato la città industriale prima e quella moderna poi e che l'urbanistica ha cercato di governare attraverso modalità regolative in un'ottica generale di razionale zonizzazione.

La città contemporanea, dove anche in Italia vive la maggioranza della popolazione (circa i 2/3), è una città ormai in buona parte porosa e discontinua, costituita da sistemi costruiti, semi costruiti e aperti, con una grande offerta di aree che nel passato avremmo giudicato potenzialmente trasformabili (aree dismesse, sottoutilizzate, abbandonate, vuoti urbani di varia natura), che insieme formano un'offerta di gran lunga superiore a qualsiasi ragionevole domanda immobiliare, non solo pubblica ma soprattutto privata; un aspetto quest'ultimo che pone anche il problema dei possibili usi temporanei con funzione anche di presidio e sicurezza contro il degrado urbano.

La città contemporanea è caratterizzata da un grave stato di insostenibilità per la continua erosione di risorse ambientali richiesto dal suo metabolismo per gli effetti inquinanti e congestivi determinato da un modello di mobilità ancora troppo dipendente dalla motorizzazione privata e per l'enorme spreco energetico dovuto alle condizioni di gran parte del suo patrimonio immobiliare e alle modalità di uso del suolo indifferenti a tale problematica.

Una città che va quindi affrontata per quello che è, sapendo che non sarà possibile trasformarla come immaginato dal precedente modello insediativo, con un insieme continuo di spazi urbani costruiti e aperti, contrapposti agli spazi del territorio extraurbano, che non potrà essere oggetto d'interventi di densificazione capaci di occupare tutte le porosità e le discontinuità che la caratterizzano, che dovrà essere trattata per la situazione complessa e più molecolare che la contraddistingue, fatta di spazi urbani con diverse densità e modalità di uso del suolo, di spazi seminaturali e naturali, dove possono essere anche compresenti le principali funzioni insediative urbane con quelle rurali.

Un secondo cambiamento, più recente e reso più evidente dagli effetti della crisi ancora aperta, riguarda l'economia della città, con una caduta verticale del settore immobiliare

dovuta all'impoverimento della popolazione ed alla crisi occupazionale, al restringimento del credito, ma anche alla sovrapproduzione degli ultimi decenni, che ha determinato un patrimonio edilizio tanto consistente, quanto incapace di soddisfare una forte domanda abitativa ancora presente; mentre si è ridotta anche la capacità produttiva delle città, in parte per la generale riduzione dell'occupazione (la crisi ha fino ad ora provocato la perdita di 1,3 milioni di posti di lavoro e la diminuzione del 9% della ricchezza delle famiglie e tre di valori negativi del PIL), che essendo relativa in buona parte al settore edilizio e a quello delle infrastrutture riguarda in modo specifico quella urbana.

La più evidente mutazione nell'economia delle città riguarda però la già ricordata crescente distanza tra la grande offerta di aree potenzialmente trasformabili e la richiesta del mercato immobiliare; una distanza che anche la fine della crisi, quando ci sarà, non colmerà e che è destinata a modificare gli stessi processi di formazione e accumulazione della rendita fondiaria urbana ed anche il suo valore economico complessivo.

Più in generale, si è ristretta la capacità competitiva delle città, non solo per gli effetti della crisi, ma anche per il modello di governo e decisionale fin qui utilizzato, ormai obsoleto e non più corrispondente alle sue nuove dimensioni, che non consente di compiere scelte adeguate e tempestive, attingendo a tutte le risorse potenzialmente disponibili.

Le città inoltre, come tutte le amministrazioni locali, soffrono la radicale riduzione della spesa pubblica determinata dai tagli operati in sede centrale, non compensata da una razionale ed efficiente fiscalità locale, che ne mette pesantemente in dubbio la capacità di mantenere i servizi erogati alla popolazione e di provvedere alla manutenzione delle sue infrastrutture ed ad incrementare il "capitale fisso urbano" come sarebbe necessario.

Le stesse ipotesi, in corso di definizione, di modifica del gettito fiscale più consistente, l'IMU, rendono le prospettive delle città ancora più incerte e problematiche e dovrebbero indurre a non modificare il saldo complessivo dell'importo definito dall'ultima manovra finanziaria. Il terzo grande cambiamento che riguarda la città è quello ambientale.

Si è già fatto riferimento all'insostenibilità di una continua erosione delle risorse ambientali fondamentali, anche di quelle non riproducibili come il suolo, che l'attuale modello territoriale sollecita e come ciò debba indurre a perseguire un modello insediativo che comporti una drastica riduzione del consumo di suolo e la rinaturalizzazione delle molte

aree libere interne alla città, la cui trasformazione non appare più plausibile a fronte dei possibili trend di sviluppo attesi.

L'eccessivo consumo di suolo agricolo e naturale non riguarda solo il paesaggio, ma problematiche ecologiche profonde, legate alla progressiva impermeabilizzazione dei suoli urbani e alla riduzione della copertura vegetale e quindi della capacità di rigenerazione naturale delle risorse ambientali fondamentali aria e acqua; ma è anche causa non secondaria dei cambiamenti climatici in corso e quindi del conseguente frequente susseguirsi di eventi meteorologici estremi che espongono a rischi sempre più gravi le aree urbanizzate, rese fragili da scelte urbanistiche sbagliate, soprattutto quelle relative al sistema idrogeologico superficiale. In questa prospettiva rientra anche il tema del paesaggio e dei beni culturali, troppe volte considerati settoriali rispetto alla pianificazione ordinaria.

La rigenerazione urbana come resilienza

A fronte dei grandi cambiamenti prima sinteticamente descritti, le politiche per le città, in particolare quelle urbanistiche e ambientali, devono anch'esse cambiare radicalmente, non essendo più validi i paradigmi che avevamo guidato, o cercato di guidare, l'espansione prima e la trasformazione urbana poi.

L'approccio dovrà necessariamente partire dalle attuali condizioni insediative, economiche e ambientali della città, assumendo quindi una strategia di adattamento al contesto specifico che comporti per una dimensione complessiva di sostenibilità, cioè di una nuova condizione ecologica fondata sulla ricerca di un equilibrio duraturo tra la disponibilità delle risorse ambientali fondamentali e la domanda di utilizzazione delle stesse che una prospettiva di crescita sostenibile, pur quindi del tutto diversa dal passato, comunque comporta.

Non si tratta solo di promuovere nuovi interventi di riqualificazione urbana allargandone il più possibile la diffusione, ma di mettere in discussione ogni parte di città il cui funzionamento comporti un deficit tra risorse disponibili e quelle necessarie per una crescita sostenibile, considerando tra le risorse, oltre a quelle ambientali fondamentali, anche quelle energetiche.

Una strategia quindi che, per tali ragioni, possiamo definire di rigenerazione urbana come resilienza. Dal punto di vista urbanistico questo approccio riguarda:

- l'esclusione o il deciso contenimento di ogni nuovo consumo di suolo che possa svolgere una funzione rilevante di rigenerazione ambientale; non solo quindi suoli periurbani o agricoli, ma anche suoli inedificati interni alla città (le porosità e le discontinuità a cui si è fatto riferimento in precedenza);
- la rinaturalizzazione dei tracciati idrografici superficiali, incanalati artificialmente nel corso durante tutto il Novecento (pratica tuttora in corso) e l'aumento della copertura vegetale sugli spazi aperti permeabili, pubblici e privati, urbani e seminaturali presenti all'interno dei tessuti urbani; misure e entrambe necessarie per contribuire alla sicurezza e alla stabilità del territorio;
- la selezione prioritaria delle nuove trasformazioni nelle aree già costruite (aree da trasformare, tessuti da ricostruire), con modalità (indici, parametri) che consentano l'innalzamento del potenziale di rigenerazione ambientale delle stesse aree;
- la rigenerazione delle rilevanti quote di patrimonio edilizio esistente non più in grado di fornire prestazioni ambientali ed energetiche positive (oltre che di garantire condizioni decenti di abitabilità alle popolazioni insediate) mediante interventi di sostituzione e/o di radicale ristrutturazione edilizia;
- la rigenerazione attraverso azioni di integrazione funzionale e di densificazione delle grandi attrezzature specializzate a scala sovralocale, oggetto di scelte di decentramento correttamente immaginate, ma non commisurate alle reali possibilità di sostegno garantire da un lato dal mercato e, dall'altro lato, alle risorse pubbliche effettivamente disponibili;
- la manutenzione, il potenziamento e l'innovazione della dotazione infrastrutturale, a partire da quella già esistente della città, in parte trascurata nel passato per puntare su grandi opere per le quali si sono però resi disponibili solo finanziamenti parziali e comunque non adeguati per garantirne la completa realizzazione; non ci si riferisce solo alle infrastrutture della mobilità, ma in generale a tutte le reti tecnologiche urbane, alcune delle quali possono svolgere un ruolo fondamentale verso la sostenibilità urbana, come la rete fognaria in rapporto al sistema delle acque superficiali e di falda o quella di

approvvigionamento idrico in rapporti ai diversi usi non idropotabili dell'acqua senza dimenticare le reti energetiche e la loro integrazione con le nuove produzioni di energie rinnovabili e le reti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione.

Il processo di profondo cambiamento che coinvolge la città e il suo territorio, al contrario di quanto potrebbe apparire con un'interpretazione superficiale legata ai parametri dei trend di sviluppo, assegnano all'urbanistica e al suo strumento fondamentale d'intervento, il piano, un ruolo maggiore e più importante che nelle passate fasi di espansione e trasformazione urbana, perché richiedono una maggiore capacità sia d'interpretazione dei fenomeni in corso, sapendo "anticipare il futuro", sia di ricerca delle soluzioni più adeguate per governare una situazione così difficile, caratterizzata da una generalizzata scarsità di risorse.

L'INU si è più volte espressa nel recente passato sulla necessità di una semplificazione ed innovazione del nostro sistema di pianificazione ed è una richiesta che continuerà a fare al legislatore nazionale e regionale, insieme con le altre Associazioni che l'hanno condivisa, anche se si tratta, senza dubbio, di un passaggio necessario ma non sufficiente della riforma.

Semplificare una materia di per sé complessa non è facile e non può essere ridotto ad uno slogan. Quelle che potrebbero essere semplificate sono le procedure di formazione e approvazione dei piani, che rappresentano, peraltro, gran parte dei contenuti delle più recenti riforme regionali.

La semplificazione più rilevante ed efficace che modificherebbe sostanzialmente il nostro sistema di pianificazione è la copianificazione, cioè il coinvolgimento preventivo ed in progress di tutti gli enti e le agenzie che hanno una responsabilità e competenze nel governo del territorio, evitando quindi la sequenza di pareri prevalentemente successivi alla formazione dei piani e poi nella fase attuativa, che complicano e rallentano l'intero processo.

Si tratta di una rivendicazione ormai storica dell'INU che ha trovato un certo spazio nelle riforme regionali, soprattutto con l'introduzione delle conferenze di pianificazione, che se

da un lato hanno in parte superato le tradizionali procedure gerarchiche con percorsi più cooperativi e processuali, dall'altro non hanno tuttavia mai svolto un'effettiva attività di copianificazione perché non hanno coinvolto, se non a livello volontario, tutti gli enti statali interessati (Sovrintendenze, Autorità di Bacino, ecc.) il cui funzionamento risponde a specifiche leggi istitutive.

Più in generale, l'INU deve riconsiderare con maggiore spirito critico l'intera esperienza delle leggi regionali riformiste approvate dopo il 1995 e poi dopo il 2001 (post modifica del Titolo V della Costituzione), che siamo abituati a considerare come la "riforma urbanistica".

Una riforma incompiuta perché non tutte le Regioni hanno sviluppato adeguatamente il "modello INU", basato essenzialmente su il nuovo piano strutturale programmatico, non conformativo e portatore di una visione strategica, il piano operativo prescrittivo e conformativo, ma di durata limitata, con decadenza dopo cinque anni dei diritti edificatori non utilizzati e, infine il Regolamento Urbanistico, cioè la componente regolativa relativa agli insediamenti esistenti.

Alcune Regioni, infatti, hanno utilizzato le nuove denominazioni senza cambiare la sostanza giuridica dei piani, altre hanno confermato la vecchia forma regolativa del PRG, completamente inefficace di fronte alle attuali trasformazioni territoriali. In molti casi si registra un ritorno al passato, con la conferma della vecchia forma regolativa, a volte sotto le mentite spoglie del piano strutturale.

Significativo è in questo senso il recente caso della Regione Piemonte, con l'ultima versione della gloriosa "legge Astengo" oggetto di numerose e non sostanziali modifiche ma rinunciataria nel percorrere innovazione e riforma, mentre sono minoritarie le proposte più innovative, come quelle avanzate, ma non ancora approvate, in Friuli Venezia Giulia e nelle Marche.

Anche il nuovo modello attuativo proposto dall'INU, perequazione, compensazione, nuova disciplina dei diritti edificatori, adottato quasi dovunque, non ha però trovato sviluppi pienamente soddisfacenti, per l'assenza di una normativa nazionale in una materia che riguarda competenze esclusive dello Stato, trattate impropriamente dalle leggi regionali per le e anche che alcune esperienze hanno evidenziato, in ordine all'eccessivo consumo

di suolo delle pratiche perequative – compensative basate su superfici ed edificabilità e non sui valori delle trasformazioni ipotizzate; una soluzione quest'ultima che sembra più adeguata alla situazione attuale.

Emerge quindi un quadro di una riforma incompiuta e di un “federalismo urbanistico” alquanto improbabile (forse ridicolo), con tante denominazioni diverse per la stessa cosa e molte contraddizioni giuridiche che hanno spesso indebolito le leggi regionali di fronte alla giurisprudenza amministrativa.

Le Sezioni regionali e l'INU nel suo complesso dovrebbero, quindi, giudicare questa “riforma incompiuta” per quello che è, con un'attenzione disciplinare adeguata, ma anche con il necessario rigore scientifico, senza benevolenze per l'ispirazione in qualche misura riconducibile alla proposta del 1995.

Su tutto spicca l'assenza dello Stato con la legge sui principi fondamentali del governo del territorio, una legge indispensabile per correggere le soluzioni impazzite del mosaico regionale, che l'INU deve continuare a rivendicare, anche se non può essere l'argomento principale della sua iniziativa.

Peraltro, su questo tema si può oggi nutrire qualche speranza in più: recentemente è stata depositata alla Camera la proposta di legge Norme per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana una proposta per molti aspetti positiva, che, fra l'altro, risolverebbe molti aspetti della citata legge di principi, tranne quelli fondamentali di una vera copianificazione e della nuova forma del piano; stante che tale strumento, il piano, profondamente innovato come dall'INU più volte indicato, appare insostituibile per governare i cambiamenti in atto della città contemporanea e del suo territorio.

Sul tema del contenimento del consumo di suolo la proposta di legge ricordata non è peraltro l'unica: ad essa si aggiungono quella del Governo presentata nell'ambito del “Decreto del fare” e quelle presentate da altri gruppi parlamentari: tutte testimoniano della maturazione di questo tema anche per quanto riguarda l'opinione pubblica e fanno ben sperare in una rapida ed adeguata soluzione legislativa.

Quanto alla forma ed efficacia giuridica del piano, un tema fondamentale che non può essere trattato in modo contrastante nelle diverse Regioni, va abbandonata

definitivamente e con grande nettezza la forma regolativa e tutta conformativa della proprietà, per sviluppare quella strutturale con maggior coerenza di quanto non si sia fatto fino ad ora, introducendo un'innovazione che qui si propone, che cambierebbe sostanzialmente la nostra maniera di fare i piani: la rinuncia a qualsiasi "rappresentazione sinottica di un presunto stato finale" per puntare a documenti programmatici che non contengano tutte le trasformazioni possibili, come invece avviene oggi, anche quando non si tratta di situazioni oggettive e di indiscutibile utilità pubblica.

Operando, cioè. una selezione preventiva delle tante aree di possibile trasformazione, anche sulla base delle condizioni ricordate nel punto precedente a proposito del rapporto da instaurare tra offerta e domanda effettiva disponibile; rendendo quindi operative solo le trasformazioni mature e condivise dalla società locale.

Costruire un Piano Strutturale significa ridurre all'essenziale le sue previsioni articolate nei tre sistemi fondamentali infrastrutturale, ambientale e insediativo; si tratta di previsioni programmatiche, data la natura giuridica non conformativa della proprietà dello strumento, salvo quelle derivanti da "vincoli ricognitivi" derivanti da normative statali e regionali e da progetti, anche locali, definiti in ogni loro parte, che nelle migliori esperienze regionali, sono state definite come "invarianti", dato il loro carattere più duraturo e stabile nel tempo e riguardanti intere categorie di beni o territorio.

Alla definizione delle "invarianti" contribuisce il sapere tecnico dell'urbanista e degli specialisti che contribuiscono alla formazione dei vari aspetti del piano; un sapere importante, costruito nel tempo, ma troppo spesso vilipeso dalla politica, anche per qualche responsabilità degli stessi urbanisti. "Invarianti" che vanno rivendicate come non negoziabili, dato lo spessore tecnico alla base della loro definizione e la conseguente piena responsabilità nelle scelte di merito che va attribuita agli urbanisti e ai loro consulenti.

Alla forma strutturale dovrà associarsi anche una nuova scala della pianificazione che tenga conto del diffondersi del processo di metropolizzazione, mentre la scala municipale potrà essere praticata solo nei casi particolari, oggi minoritari, dove non si registra la nuova dimensione post – metropolitana della città.

Non va anche dimenticato che dal 2014 saranno istituite ed opereranno le dieci Città metropolitane previste dalla legge 135 del 2012 (coincidenti con le attuali Province), mentre proseguirà il percorso di abolizione delle stesse Province. Per le Città metropolitane non sarà evidentemente possibile adottare altra forma di piano che non sia quella strutturale e così dovrà essere anche per tutte le altre coalescenze territoriali prodotte dalla metropolizzazione, riportando la pianificazione strategica e strutturale a livello sovracomunale.

La nuova strategia generale di rigenerazione urbana che si è prima proposta per affrontare le problematiche della città contemporanea comporta anche una revisione non secondaria delle tecniche di pianificazione operativa rispetto a quelle utilizzate in passato. Si tratta di un campo nel quale l'INU, per la sua storia, la sua composizione sociale, il suo imprinting culturale e disciplinare può meglio di chiunque altro rappresentare un punto di riferimento, anche a livello di formazione.

Di seguito si citano alcuni dei più rilevanti aspetti della rigenerazione urbana che comportano un'evoluzione delle tecniche della pianificazione operativa:

- la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente sia in un approccio di conservazione, sia di sostituzione; nel primo caso l'ipotesi è quella di migliorare le prestazioni di abitabilità ed energetiche del patrimonio edilizio, mantenendo la popolazione insediata ma, al contempo, adeguando la dimensione degli alloggi alle caratteristiche della stessa;
- la rigenerazione dei brownfields urbani (aree dismesse, abbandonate e interstiziali), un aspetto già praticato ma con interventi prevalentemente e pesantemente condizionati dalla rendita fondiaria e da aspettative molto alte di rendimento immobiliare, con densità e funzioni che non hanno, proprio per questo, determinato effetti positivi anche per i tessuti urbani nei quali sono inseriti; al contrario vanno ricercate quelle soluzioni che oltre ad essere portatrici di effetti di rigenerazione ambientale naturale, garantiscono anche dotazioni e spazio pubblico per la città circostante;
- la rigenerazione dello spazio pubblico, con l'inserimento di funzioni compatibili (commerciali, direzionali, servizi, a parchi e verde ecologico); questo aspetto, già largamente sperimentato, comporta la ricerca dell'equilibrio economico che consente la fattibilità degli interventi;

- l'uso del suolo per il contenimento dello spreco energetico, con soluzioni urbanistiche che rispondono a precise tecniche progettuali (densità, altezze, tipologie insediative, caratteristiche ecologiche, ecc.) determina comportamenti energetici positivi degli stessi insediamenti, riducendo i fabbisogni:

- la riconsiderazione degli standard urbanistici rappresenta una necessità sia per quando riguarda una mobilità urbana sostenibile non dipendente dall'auto, sia per lo sviluppo di adeguate reti ecologiche urbane, collegate a quelle territoriali; nel primo caso si tratta di ridurre le quote obbligatorie di parcheggi in presenza di sistemi di trasporto alternativi all'auto o in aree sottoposte a limitazione del traffico automobilistico; nel secondo caso nell'aggiungere al tradizionale "verde pubblico" tutti quegli spazi aperti, pubblici e privati, che garantiscono continuità alla rete ecologica, considerandoli ad ogni effetto come standard urbanistici; in ogni caso l'aggiornamento del Decreto del 1968, elaborato in un'epoca caratterizzata da condizioni urbanistiche e ambientali e soprattutto socio-economiche, del tutto diverse da quelle odierne, rappresenta una necessità oggettiva. Il nuovo modo di fare urbanistica, infine, deve instaurare fin da subito un percorso di progetto e di conoscenza della città divenendo non solo il luogo in cui attribuire diritti e delineare trasformazioni, ma anche dove far uscire le idee che possono fin da subito guidare le scelte della politica. Vanno insomma riscoperte e reinterpretate le politiche urbane integrate trovando risposte in tempi brevi, del tutto diverse da quelle tradizionali, soprattutto perché attinenti alla nuova condizione urbana che si sta delineando per gli effetti non riassorbibili della crisi.

Le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano.

Questo tema è stato al centro del dibattito del precedente XXVII Congresso dell'INU di Livorno: tuttavia, nonostante si trattasse di temi e argomenti di notevole interesse, ad oggi non si sono registrati progressi né teorici nella nostra elaborazione o in quella di altri, né nelle pratiche di pianificazione, peraltro sempre più ridotte e condizionate dalla crisi, che si sono sviluppate da allora.

Ciò è stato anche condizionato, a livello di Governo e legislazione del Paese, da una azione tutta mirata al prelievo di risorse ed ad una contemporanea sottrazione lineare di esse dalle città, viste come oggetti di facile spending review invece che come potenziali laboratori della crescita.

Comunque, anche a causa dello scenario che la crisi ha determinato in questi ultimi anni con una ulteriore riduzione delle risorse necessarie, appare sempre più chiaro come in futuro ogni piano dovrà misurarsi con la presenza o meno di risorse disponibili e attivabili, evitando (o rinviando) ogni previsione la cui attuazione non sia garantita da un quadro certo delle risorse reali.

E questo dovrà essere anche lo “stile” delle future azioni urbanistiche, all’insegna della sobrietà e, se si vuole, di una nuova austerità, che garantisca concretezza e condivisione alle scelte dei piani. Tra le risorse economiche possibili sulle quali puntare va sempre considerata la rendita fondiaria, una “ricchezza” prodotta dalla città e dal territorio fino ad oggi quasi esclusivamente privatizzata.

Sull’ipotesi, avanzata nel XXVII Congresso INU ma non approfondita successivamente, di una redistribuzione sociale della rendita concordano ormai varie forze, dagli imprenditori ai Sindacati, dall’Ance, agli Ordini professionali interessati.

Colpire la rendita in quanto fattore non produttivo, d’altronde, è sempre stato un principio dell’economia liberale, anche se in Italia lo stesso è stato pesantemente disatteso dalla proposta di “riforma urbanistica Sullo” in poi e solo parzialmente ripreso nel 1977 dalla “legge Bucalossi”, attraverso l’onerosità della concessione edilizia.

Così non avviene, invece, in altri Paesi europei che si rifanno esplicitamente all’economia liberale, come, per esempio, nel caso della Confederazione Elvetica che ha recentemente approvato (e confermato con un referendum popolare) una legge federale che consente ad ogni Cantone di tassare con un’imposta dal 30 al 50%, il plusvalore immobiliare causato da una formale sanzione di edificabilità (una decisione di piano) che “aumenta notevolmente senza che il proprietario abbia fatto alcuno sforzo alcuno” (così recita la relazione della legge).

I proventi di tale tassazione sono destinati ad un fondo comunale, per essere utilizzati per compensare i proprietari di aree per le quali una nuova scelta di piano cancella un’edificabilità assegnata in precedenza (“dezonazione”), ovvero per realizzare spazi pubblici come piazze parchi.

Si tratta di una scelta sostenuta da una logica stringente e chiara, che l'INU valuta come un esempio da approfondire, pur considerando le differenze nelle legislazioni fondiarie e di pianificazione in atto nei due Paesi, oltre che il diverso peso della rendita (il "plusvalore immobiliare") negli stessi (per questo, la legge svizzera nella sua versione definitiva è pubblicata sul sito web dell'INU).

Se una legge di questo tipo andrebbe, infatti, proposta anche in Italia per recuperare la principale risorsa potenziale per finanziare la "città pubblica" (lo spazio pubblico, le opere pubbliche locali e l'edilizia sociale) non possono essere sottovalutate le differenze di accumulazione della rendita nelle nostre città e i conseguenti diversi margini economici consentiti dall'ipotizzata redistribuzione. Inoltre, la crisi, insieme all'enorme dimensione del patrimonio edilizio e la diffusione della proprietà della casa, hanno profondamente modificato il mercato immobiliare italiano, al punto che molti esperti ritengono sia impossibile ritornare, anche in un tempo lungo, ai valori immobiliari precedenti e, comunque, ad un mercato ricco e dinamico come quello che si è sviluppato per dieci anni fino all'inizio della crisi stessa.

Un mercato che ha consentito la sperimentazione di parziali forme di redistribuzione sociale della rendita, attraverso la realizzazione di opere pubbliche ("standard qualitativi") o l'imposizione di "contributi straordinari".

Comunque, per consentire di reperire nuove risorse per la "città pubblica" sembra necessario proseguire in questa direzione, evidenziando in modo sempre più chiaro la fattibilità di una soluzione di redistribuzione della rendita urbana attraverso una nuova fiscalità. Come dovrà essere sanzionata per legge la possibilità di recuperare quote di rendita significativa, anche attraverso la realizzazione di opere pubbliche, fino ad oggi sperimentata da qualche piano urbanistico e avallata da alcune leggi regionali. Una misura che comunque dovrebbe essere applicata nelle situazioni di maggiore forza e ricchezza del mercato immobiliare, senza contraddire la più generale imposizione fiscale sulla rendita. Si è già sottolineato il contributo positivo che nuove forme di fiscalità possono garantire per affrontare politiche impegnative che la pianificazione da sola non può risolvere, come il contenimento del consumo di suolo o la rigenerazione urbana, una strategia che richiede risorse aggiuntive rispetto alle normali pratiche d'intervento. In generale il tema della fiscalità e in particolare di quella locale deve entrare con maggiore organicità nell'attuazione urbanistica e nel reperimento delle necessarie risorse per la "città pubblica", mentre non tutte le necessità del governo del territorio e quindi non tutte

le previsioni di piano possono rientrare in tale dimensione. Il finanziamento delle grandi infrastrutture, della sicurezza idrogeologica del territorio e di quella sismica, tutti temi che hanno una parte fondamentale nella pianificazione strutturale non possono, infatti essere caricati sulla fiscalità locale, ma appartengono agli impegni generali dello Stato e devono essere finanziati direttamente dal suo bilancio.

Peraltro, una oculata utilizzazione delle risorse pubbliche consiglierebbe di muoversi in questa direzione (come anche suggerito da alcune norme impostate nel 2012 dal precedente "Governo tecnico"), dato l'alto costo annualmente pagato per riparazioni non risolutive al nostro territorio e al nostro patrimonio edilizio. Un discorso a parte merita quello dell'Edilizia Residenziale Sociale, che l'INU ha considerato negli ultimi anni come "città pubblica" mentre nel passato è stato l'oggetto di finanziamenti assai consistenti dello Stato, in quanto relativo al soddisfacimento di un diritto fondamentale al pari della scuola o della giustizia.

Da oltre quindici anni è cessato il finanziamento pubblico di quella che abbiamo sempre chiamato Edilizia sovvenzionata (e fortemente ridotto quello dell'edilizia agevolata), cioè edilizia pubblica in affitto a canone e sociale, sia per quanto riguarda la costruzione di nuovi alloggi, sia per quanto riguarda la manutenzione di quelli esistenti (il che ha comportato la colpevole alienazione di una parte di tale patrimonio), mentre non si è affatto esaurito il fabbisogno di tale edilizia (oggi calcolato in circa 500.000 alloggi).

Di fronte a tale situazione, che colpisce soprattutto tre categorie sociali, i giovani con un lavoro precario, gli anziani soli e gli immigrati, in Italia si è fatta di necessità virtù, sperimentando nuove forme di Social Housing, importate dall'esperienza di altri Paesi.

Si tratta, com'è noto e in via molto generale, di politiche di negoziazione pubblico – privato (Inclosiunary Housing) per sviluppare un'edilizia a prezzi controllati, sia per l'affitto che per la vendita; un'edilizia diretta quindi a soggetti solvibili (Affordable Housing, in Italia Edilizia convenzionata e agevolata), in grado di produrre, in una quota più ridotta, anche edilizia pubblica in affitto a canone sociale cioè Social Housing, che in inglese significa "pubblica", mentre in Italia comprende tutte le varie tipologie, compresa la prima raccolta alla fascia solvibile.

Se questa nuova forma di Social Housing si è sviluppata nel nostro Paese con un segno positivo attraverso alcune esperienze concrete, le condizioni strutturali del nostro Paese non consentono però di immaginare la soluzione definitiva del problema della casa attraverso questi strumenti.

L'altissima percentuale di abitazioni in proprietà (il doppio che negli Stati Uniti o in Gran Bretagna) e le dimensioni della fascia sociale non solvibile, unitamente alle semiparalisi del mercato immobiliare e alla pesante restrizione del credito nel dopo crisi, rendono infatti poco praticabile questa ipotesi e impongono di ricercare altre strade.

Una di queste può essere quella suggerita da Campos Venuti nel breve saggio pubblicato, fra l'altro, sul sito web dell'INU (Patrimonio edilizio: Rigenerazione vs Espansione), nel quale si propone di intervenire sulla rilevante quota (oltre il 30%) del patrimonio edilizio nazionale che presenta alloggi che oltre ad essere poco efficienti ed energivori, hanno dimensioni non più compatibili (e quindi insostenibili per la gestione) con la dimensione attuale delle famiglie; un intervento di rigenerazione che renderebbe disponibile per l'affitto una quantità di alloggi ben superiore al fabbisogno attuale senza aumentare le dimensioni del patrimonio in termini di stanze, ma solo nel numero degli alloggi, garantendo ai proprietari attuali il recupero di un valore oggi inutilizzato e il sollievo da costi di gestione oggi non più sostenibili.

Una politica generale, che lo Stato potrebbe gestire senza le consuete difficoltà legate alla carenza di risorse, garantendo i risvolti sociali dell'intera operazione, anche se, una volta rimessi realmente a posto i conti pubblici, lo Stato dovrà necessariamente reinvestire direttamente anche nella casa sociale, come per il soddisfacimento di tutti gli altri diritti fondamentali dei cittadini.

Approvato nel Consiglio Direttivo Nazionale

Roma 28/29 giugno 2013

6. INU: IL RUOLO DEL PROGETTO URBANO NELLA RIQUALIFICAZIONE DELLA CITTA'

Federico Bonicelli, Ingegnere.
Dottorando di Ricerca presso Dipartimento di architettura e pianificazione territoriale, Facoltà di Ingegneria,
Università di Bologna.
Viale Risorgimento, 2 - cap 40132 - Bologna.
Tel: 051.6446490
posta el: federico.bonicelli@mail.ing.unibo.it

Un metodo innovativo e un campo di applicazione della relazione tra Urbanistica e Architettura.

Con il presente contributo si intende delineare le potenzialità introdotte dai nuovi strumenti in possesso alle amministrazioni pubbliche, per rendere più efficace l'applicazione delle strategie di riqualificazione del territorio.

Il progetto di una architettura, intesa come espressione di una analisi ed una soluzione che ottimizzi ed esalti le qualità specifiche di un sito, pur volendo manifestare caratteristiche di originalità deve essere allineato alle scelte strategiche adottate dall'Amministrazione pubblica: ad esso appartiene il compito di pronunciare gli indirizzi di un quadro programmatico di scala più ampia.

La realizzabilità di questo quadro programmatico complessivo è il presupposto fondamentale per ottenere il perseguimento di un filo conduttore che guidi l'iter progettuale urbano.

Ad oggi lo sforzo compiuto dalle Amministrazioni sotteso alla realizzazione del nuovo strumento urbanistico comunale, il piano strutturale, racchiude implicitamente anche questa intenzione, e cioè favorire la pianificazione del territorio in maniera scollegata dalla geometria definita dalla proprietà privata, a favore di un disegno unitario e più sensibile.

Ci si è resi conto che una pianificazione organizzata secondo una distinzione fra aree individuate sulla carta, concetto noto col termine di “zoning” urbanistico, ha provocato l'effetto del doppio regime dei suoli: uno pubblico per i suoli da espropriare e da mettere a disposizione della collettività, che penalizza i proprietari di quelle aree, ed uno privato per le parti del piano destinate a nuovi insediamenti, lasciati nelle mani dei proprietari e praticamente recapitati alla speculazione edilizia.

La volontà, attualmente espressa dalle Amministrazioni, raccoglie la domanda dei privati di superare tale disomogeneità e iniquità di trattamento, attuabile con l'introduzione di una maggiore libertà di definizione delle aree e dei comparti.

Il passo più importante che si sta compiendo, consiste in una trasformazione del rapporto tra progettista e staff tecnico degli enti pubblici: sedersi attorno ad un tavolo e discutere delle possibili alternative progettuali, in maniera scollegata dai perimetri delle proprietà e con l'interesse a definire un'idea qualificante per il territorio, è il salto qualitativo necessario per rendere efficiente una gestione pubblica.

Questa è la direzione verso la quale si sta procedendo, grazie all'introduzione degli strumenti di gestione attuali. Il progetto di architettura singolo si inserisce in una griglia di base costituita dallo spazio pubblico, che svolge la funzione di contesto e di collante per gli episodi privati; emerge perciò il tema costituito dall'esigenza di strutturare e configurare tale spazio in modo che possieda la capacità di assolvere al compito di contesto: il problema consiste nel coinvolgere l'attenzione di progettisti e architetti, per fare in modo che le loro idee contribuiscano al raggiungimento di un alto livello funzionale.

Forte è la richiesta, da parte dei progettisti, di una diffusione dello strumento più idoneo al fine di sensibilizzare e ottimizzare le soluzioni progettuali: i concorsi di idee. L'avvio di una stagione dei concorsi, che devono però poi essere necessariamente concretizzati e attuati, è la prerogativa indispensabile al proliferare di idee e allo sviluppo della collaborazione tra progettisti e amministrazione, nell'obiettivo comune di perseguire la qualità del progetto.

Obiettivo principale dei concorsi di architettura e urbanistica è l'incentivo alla partecipazione della comunità dei progettisti al fine di decidere le sorti dello sviluppo riguardo la morfologia urbana e ricercare la soddisfazione degli abitanti della “cosa

pubblica". Il termine qualità dello spazio, sia pubblico che privato, è inteso come un valore aggiunto per la collettività.

L'Italia è drasticamente "attrice" di secondo piano in questa forma espressiva: la tendenza alla conservazione, spesso inattiva e stanziale, generalmente non organizzata e priva di programmazione, ci ha fatto perdere occasioni di crescita rispetto alle capitali europee più attive.

L'indebolimento della trama urbana non controllata da un'adeguata manutenzione e sostituzione, sta provocando l'abbassamento del livello di funzionalità degli edifici e delle infrastrutture i quali, nei paesi più efficienti, vengono potenziati o sostituiti contribuendo all'innalzamento del livello qualitativo della città stessa; diversamente in Italia tale orientamento sembrerebbe essere totalmente ignorato.

Il limite più gravoso consiste non tanto nella mancanza di occasioni di espressione della volontà pubblica o delle idee progettuali, ma nella successiva fase esecutiva: i concorsi si fanno, ma spesso restano sulla carta.

Questo epilogo è in parte manifestazione della sopra citata cultura conservatrice, in parte è sintomatico di una difficoltà a regolarizzare la procedura di gestione e pianificazione del territorio.

Coerentemente all'art.9 comma 2 della Proposta di legge 153 Bossi - Lupi, Governo del territorio, testo unificato (23/06/2005) e con l'obiettivo di rinnovare le modalità del rapporto tra pubblico e privato nel processo di attuazione delle trasformazioni territoriali e di marginalizzare il ricorso all'esproprio, viene introdotto lo strumento della perequazione urbanistica, sia a livello comunale che intercomunale.

L'introduzione esplicita della perequazione urbanistica rappresenta una indubbia novità rispetto al tradizionale sistema del doppio regime dei suoli, e nelle intenzioni del legislatore regionale c'è la volontà di consentire alle amministrazioni l'attuazione di trasformazioni territoriali che abbassino l'attuale livello di conflittualità e la creazione di presupposti certi ed equi per tutti gli operatori coinvolti.

Tale strumento, efficace a condizione di coinvolgere una superficie territoriale molto più estesa rispetto a quella realmente progettata, detiene anche l'utilità di svincolare l'interesse della proprietà privata dall'area di realizzazione dell'intervento grazie alla possibilità di trasferire la potenzialità edificatoria in qualunque posizione del comparto individuato, assecondando lo scopo di favorire la proposizione di differenti possibilità progettuali.

Il trasferimento dei diritti edificatori in aree svincolate dalle proprietà individuali, consentirebbe una completa e disinteressata libertà progettuale, offrendo all'Amministrazione pubblica sia la possibilità di valutare le soluzioni di espansione nel territorio, che l'occasione di incrementare l'efficienza e la qualità della città. Tale procedimento consente infine di raggiungere lo scopo, di pubblica utilità, di trasferire la proprietà di una quota delle aree sottoposte al criterio perequativo, al Comune come cessione da utilizzare per la realizzazione di servizi per la collettività.

Nel processo in atto di ridefinizione degli strumenti che governano l'uso del territorio di Bologna e della Provincia, tale procedimento è già un elemento di centrale importanza: il forum cittadino organizzato dal Comune di Bologna, ad esempio, ha come scopo fondante, e purtroppo più che altro nominale, di aumentare la partecipazione della cittadinanza alla definizione dei parametri e degli schemi decisionali.

Tale procedura si è rivelata di difficile attuazione, mettendo in evidenza limiti considerevoli: fra tutti la mancanza di concertazione nella definizione degli indirizzi d'uso del suolo (di fatto è stato presentato un piano già confezionato), e la mancanza di pieno sfruttamento del potenziale di alcuni strumenti come quello perequativo.

Il ruolo dell'amministrazione pubblica quindi è centrale per la buona riuscita della riqualificazione urbana, occorre pertanto da parte delle figure competenti, tra i quali anche i professionisti, stimolare la comprensione e l'assimilazione di questi concetti.

7. MODALITA' DI ATTUAZIONE DEL PIANO

Attuazione del PUC.

Il PUC si attua attraverso: interventi edilizi ad attuazione diretta e interventi edilizi ad attuazione indiretta.

Per interventi diretti si intendono quelli realizzabili direttamente.

L'intervento diretto costituisce la modalità attuativa ordinaria, nell'ambito urbano consolidato (aree del tipo A e B), nell'ambito extraurbano, nel sistema dei servizi, infrastrutture e impianti.

Per interventi indiretti si intendono quelli subordinati dal PUC all'approvazione di PUA o MP, Progetto Urbano.

La disciplina delle singole zone elementari del “*quadro delle regole*” della componente programmatica operativa” definisce le modalità, i parametri edilizi e urbanistici e la quantità degli standard dei rispettivi interventi edilizi o urbanistici conformanti trasformazione fisica e/o funzionale.

8. GLI STANDARDS RESIDENZIALI, URBANISTICI E AMBIENTALI

IL SISTEMA DELLE AREE PER SPAZI PUBBLICI

Gli spazi pubblici esistenti e di progetto (tipo F, Decreto 1444/68) sono volti al miglioramento della qualità del territorio.

Il sistema è articolato in:

- *aree confermative di spazi pubblici esistenti;*
- *aree monofunzionali di progetto da acquisire attraverso l'esproprio o modalità compensative come definito dall'ambito strutturale di edificabilità dei suoli);*
- *spazi pubblici dedotte dai comparti edificatori e/o da interventi indiretti.*

Il sistema dei servizi

Il sistema dei servizi (zone F del tipo ZTO F) è suddiviso in aree per spazi pubblici di ruolo locale e di ruolo generale:

Di ruolo locale connessi all'insediamento residenziale (art. 3, DM 1444/68):

F1z spazi pubblici (istruzione e attrezzature collettive) di ruolo locale integranti gli insediamenti residenziali esistenti o di nuova costituzione. Nelle zone F1z sono comprese, ai sensi dell'articolo 1 della LR 9/90, le aree per attrezzature religiose.

F2z spazi destinati al verde pubblico di ruolo locale.

F3z spazi destinati al parcheggio pubblico.

Di ruolo generale (art. 4, c. 5, DM 1444/68):

F1t attrezzature di interesse generale, ospedaliere, istruzione superiore;

F2t spazi destinati ai parchi pubblici urbani;

Gli spazi F1 configurano attrezzature pubbliche, F2 configurano il verde urbano.

Di ruolo generale non disciplinate dal DM 1444/68, servizi di uso collettivo:

F4 attrezzature direzionali e sociali di interesse collettivo.

F5 attrezzature per servizi speciali (attrezzature militari, cimiteriali, ecc.).

F6 spazi privati destinati a impianti sportivi, ecc.

9. ARTICOLAZIONE DIMENSIONAMENTO DELLA QUOTA RESIDENZIALE DELLA COMPONENTE STRUTTURALE E DIMENSIONAMENTO DELLE ZONE D3, F4, F6.

Dimensionamento quota residenziale e quota si servizi.

L'articolazione del dimensionamento è esposto nella tabella allegata al presente documento.

Da tale articolazione si evince che la manovra permette di individuare e localizzare aree per servizi pari a circa **37 mq/ab** di cui 13 esistenti e 24 mq/ab di progetto.

Dei 24 mq/ab. circa 12 mq/ab attraverso aree per servizi pubblici di progetto monofunzionali e 12 mq/ab dedotte da procedimenti perequativi.

Anche le aree per servizi pubblici di progetto monofunzionali e la viabilità di progetto interna sono incluse nel procedimento di assegnazione del diritto di edificabilità in funzione dell'estensione e della localizzazione e pertanto sottoposte a procedure di perequazione compensativa.

In questo contesto, la manovra permette di acquisire aree per spazi pubblici di progetto per circa **66.500 mq** attraverso il procedimento di cessione gratuita.

Tali aree saranno incluse nelle perimetrazione dei PUA d'iniziativa pubblica e/o nei comparti edificatori in modo da allestire un progetto urbano volto alla riqualificazione, al miglioramento e alla costruzione della città pubblica.

Dall'articolazione si evince altresì che nel dimensionamento circa **300 vani** sono relativi a diritti edificatori pubblici.

Tale quota risulta indispensabile per calibrare la manovra urbanistica corrispondente all'aspetto, non irrilevante, di acquisizione gratuita delle aree per spazi pubblici e viabilità di progetto interna.

Al netto di tale quota il dimensionamento reale di QST che viene immessa sul mercato corrisponde a meno di **1000 vani**.

Il dimensionamento reale risulta adeguato alla dimensione della struttura insediativa e all'ipotesi di sviluppo connesso alla manovra urbanistica.

I calcoli esposti nella tabella allegata sono indicativi per le aree delle zone B2 e C1, mentre sono prescrittivi per le aree corrispondenti alle zone TUC e MUB.

Il PUA d'iniziativa pubblica delle aree di trasformazione che include anche aree per la viabilità di progetto e zone monofunzionali del tipo FZ su cui sono computati i diritti edificatori può contemplare un incentivo dei vani che il perimetro contempla del 15% a fronte di un assestamento delle destinazioni incluse e della eventuale necessità di contemperare ulteriori aree per servizi che il progetto generale del piano non può contemplare.

Anche dal punto di vista del consumo del suolo l'incremento della superficie della struttura insediativa esistente risulta abbastanza contenuta in quanto non supera l'impegno di 6 ettari compreso le aree per le zone CP e quelle per la realizzazione del nuovo polo sportivo.

Nell'ottica del piano di privilegiare la visione unitaria, è auspicabile la redazione del PUA d'iniziativa pubblica comprendente tutte le aree citate.

Dimensionamento zone D.

Le zone D sono suddivise in D1, D2, D3.

L'area D1 conferma quelle esistenti.

Le aree D2, di tipo commerciale e artigianale, volte alla realizzazione e allestimento da parte dei privati di strutture direzionali senza carico urbanistico di tipo residenziale (ad eccezione di quello pertinente dell'investimento produttivo) sono localizzate lungo le direttrici per Cerreto Sannita e Guardia SF in considerazione dell'attrazione di tipo territoriale della predetta direttrice. La loro estensione è adeguata all'importanza delle predette direttrici su cui, peraltro, esistono da tempo diffusamente manufatti produttivi.

L'area D3, di tipo turistico e misto, volte alla realizzazione e allestimento da parte dei privati di strutture per lo sviluppo senza carico urbanistico di tipo residenziale (ad eccezione di quello pertinente dell'investimento produttivo) è localizzata nei pressi dello svincolo autostradale esistente (Telese – Cerreto – Castelvenero – Guardia) e del complesso termale esistente con annesso albergo. L'imposizione di tale destinazione rappresenta l'adeguato completamento di investimenti esistenti nell'ambito del PIT

rappresentando la porta territoriale d'ingresso verso il vasto comparto territoriale vitivinicolo con i centri minori connessi. L'estensione è adeguata all'importanza del predetto comparto territoriale.

Dimensionamento zone F4, F5, F6.

Le zone F4 e F6 sono standard non partecipi dei limiti previsti dal Decreto 1444 del 1968 e dalla LR 14 del 1982.

Le aree F4 sono volte alla realizzazione e allestimento da parte dei privati di strutture direzionali senza carico urbanistico di tipo residenziale. Sono state localizzate nei vuoti urbani esistenti in corrispondenza della direttrice esistente per Guardia SF in considerazione dell'attrazione di tipo territoriale della predetta direttrice. La loro estensione è minima e non raggiunge l'ettaro.

L'area F5 è volta alla realizzazione e allestimento da parte dei privati di strutture complesso ma anche edifici speciali come il Cimitero, il Depuratore e annesse fasce di rispetto.

Le aree F6 sono volte alla realizzazione e allestimento da parte dei privati di strutture sportive e ricreative senza carico urbanistico di tipo residenziale. Sono state localizzate principalmente nei vuoti urbani esistenti in corrispondenza della direttrice esistente per Guardia SF in considerazione dell'attrazione di tipo territoriale della predetta direttrice. La loro estensione è minima e non raggiunge l'ettaro.

Classi della potenzialità edificatorie delle aree libere del TUC e AEU.

La potenzialità edificatoria è considerata per le aree libere o prevalentemente dall'edificazione e non utilizzate dal punto di vista della suscettività edificatoria.

Il valore medio di edificabilità propria è così stabilito:

- Il valore medio delle aree libere appartenenti al TUC, cui è imposta dalla componente programmatica la destinazione FZ, è 0,30 - 0,5 mq/mq (funzione dell'estensione e della classe AUS) comprensivo della maggiorazione fino al 30% secondo il comma 33.9 delle norme.
- Il valore medio delle aree libere appartenenti all'AEU cui è imposta dalla componente programmatica la destinazione FZ, è 0,04 - 0,25 mq/mq

comprensivo della maggiorazione fino al 30% secondo il comma 33.9 delle norme.

Nel calcolo della tabella allegata i valori sono così fissati:

		mq/mq
7F1Z	4500	0,5
8F1Z	800	0,3
9F1Z	1000	0,3
10F3Z	2000	0,15
11F3Z	3500	0,15
12F2Z	20000	0,15
13F2Z	1500	0,15
VIABILITA'	10000	0,25

Per effetto della tabella sono fissati, entro i limiti precedentemente stabiliti, i valori definitivi tenendo conto dell'estensione e della località:

aree FZ	interne	0,5 mq/mq.
aree FZ	interne e marginali	0,3 mq/mq.
aree FZ	esterne	0,15 mq/mq.
Viabilità interna o esterna		0,25 mq/mq.

La superficie della viabilità interna e locale è stata stimata in mq. 10.000. Questa stima non tiene conto delle superfici interne ai comparti compresi nella superficie compensativa.

Alcune aree FZ come si rileva dalle cartografie sono considerate aree compensative aggiuntive di comparti.

10. LA QUESTIONE DEI DIRITTI EDIFICATORI.

LA TRASCRIZIONE DEI DIRITTI EDIFICATORI E LA CIRCOLAZIONE DEGLI INTERESSI LEGITTIMI. G. Paolo Cirillo Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

1. LA NORMA SULLA TRASCRIVIBILITA' DEI CONTRATTI RELATIVI AI DIRITTI EDIFICATORI.

Premesse di metodo. L'ambito della ricerca. L'articolo 5, n. 3 del decreto legge 13 maggio 2011 n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011 n. 106, ha stabilito che "Per garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori, all'articolo 2643 del codice civile, dopo il numero 2, è inserito il seguente: 2 bis) i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale".

Una norma apparentemente innocua, nei limiti in cui può esserlo una norma che incida nel codice civile, pone all'interprete delle questioni di grande rilievo.

La prima, di carattere preliminare e metodologico, consiste nell'individuazione dell'ambito in cui essa va a collocarsi, ossia stabilire se di essa se ne debbano occupare solamente i civilisti, in particolare i notai, oppure riguardi anche gli studiosi del diritto amministrativo.

Sinora è accaduto che i primi si sono concentrati sulle tecniche utilizzabili per rendere effettivo il commercio della volumetria, la cui natura giuridica era quanto mai incerta e quindi anche gli strumenti che ne riguardavano la vicenda mutavano di conseguenza; mentre i secondi si concentravano sui profili più squisitamente legati agli effetti della pianificazione edilizia e in particolare di quella convenzionata.

La netta separazione degli approcci al tema ha portato a soluzioni frammentate e non appaganti. L'incomunicabilità degli studiosi e degli operatori pratici, persino nel caso dell'istituto, in esame, che presupponeva la capacità di padroneggiare i due sistemi, ha però avuto il merito di riproporre il tema legato alla necessità di finalmente superare la dicotomia diritto civile - diritto pubblico, soprattutto quando lo richieda la dimensione di un istituto che ha indubbe ricadute sulle nozioni fondanti delle due grandi discipline, quale appunto quello noto come la cessione di volumetria.

Tornando all'istituto specifico, le questioni che la norma, ricordata ad apertura della presente ricerca, pone sono costituite dall'individuazione:

- a) dei tipi e della natura giuridica dei c.d. diritti edificatori;
- b) del tipo di contratto che li costituisce e li trasferisce;
- c) dell'oggetto della trascrizione e degli strumenti legati a quest'ultima, utilizzabili per condizionare la discrezionalità dell'amministrazione cui è stata attribuita la potestà edilizia (i comuni).

2. RASSEGNA DEI DIRITTI EDIFICATORI: IL TRASFERIMENTO DI CUBATURA E DI VOLUMETRIA. GLI ALTRI DIRITTI EDIFICATORI: LA PEREQUAZIONE EDILIZIA; LA COMPENSAZIONE EDILIZIA; LE PREMIALITÀ EDILIZIE.

I diritti edificatori' costituiscono un'evoluzione dei negozi di trasferimento di cubatura e di volumetria.

Questi hanno, come minimo comune denominatore, la possibilità che la cubatura potenzialmente spettante ad una certa area edificabile possa essere utilizzata su un altro suolo, anch'esso edificabile, con il consenso del Comune e dei proprietari delle due aree, anche a prescindere da una espressa previsione della norma di attuazione del piano o del regolamento edilizio.

Tuttavia, nella cessione di volumetria è accentuato il carattere della realtà, in quanto il "decollo" e "l'atterraggio" - per usare immagini che derivano dagli urbanisti - del diritto riguardano aree ben identificate, anche se non necessariamente confinanti, ma comunque contigue o radicate nella stessa zona.

Invece, nel trasferimento di cubatura il medesimo carattere è attenuato, in quanto - soprattutto per effetto della disciplina normativa regionale - è possibile la negoziazione dei diritti edificatori persino a prescindere dalla presenza di un'area cedente e di un'aria cessionaria.

Sicché, sempre per usare il linguaggio metaforico degli urbanisti, il trasferimento di volumetria si può fare quando il diritto è "in volo", a prescindere dal "decollo e dall'atterraggio".

Da qui l'espressione, largamente usata, di "crediti edilizi".

Non a caso in qualche regione sono state previste forme di mercato borsistico; mentre in alcune altre è stata prevista l'attribuzione diretta di diritti edificatori da parte del Comune ad operatori che, pur non essendo proprietari, volessero impegnarsi nel recupero dei centri storici, con la possibilità di trasferimento a terzi.

Verificata così la continuità storica con la cessione di cubatura, che può essere considerata come la capostipite delle figure in esame, i diritti edificatori che emergono dalla legislazione nazionale e regionale sono stati variamente classificati.

Tuttavia essi possono essere ricondotti a tre figure fondamentali.

La prima figura che viene in rilievo è la cosiddetta “perequazione edilizia”.

Essa “consiste nell'attribuire anche ad aree qualificate dal piano non edificabili una cubatura potenziale da realizzare altrove, cioè su aree qualificate come edificabili”, realizzando così la separazione tra la conformazione della proprietà e la distribuzione della edificabilità.

Un'altra figura che viene in rilievo è la cosiddetta “compensazione urbanistica”, che, nell'attuazione del piano, si pone come alternativa all'espropriazione.

In presenza di un vincolo preordinato all'esproprio, il proprietario dell'area vincolata cede la medesima al Comune in cambio della disponibilità di una cubatura su di un'altra area.

Infine, vi sono le cosiddette “premialità edilizie”, che consistono nell'attribuzione di un diritto edificatorio aggiuntivo in caso di raggiungimento di determinati obiettivi pubblici, in particolare di interventi di riqualificazione urbanistica ed ambientale.

3. L'ORIGINE DEI CONTRATTI DI VOLUMETRIA.

Le ipotesi indicate, essendo catalogazioni della dottrina, subiscono il limite proprio di ogni processo di generalizzazione, per mitigare il quale forse è il caso di dare qualche riferimento normativo.

È utile premettere che l'origine dei contratti di trasferimento di volumetria va ricercata nella legge n. 765 del 1967 (c.d. legge Ponte), laddove ha introdotto l'articolo 41 quinquies nella legge urbanistica del 1942, contenente la previsione degli standard urbanistici edilizi, volti a determinare i cosiddetti indici di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati, nonché i rapporti massimi fra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, verde pubblico e parcheggi.

Va anche ricordato che gli “standard urbanistici” indicano il rapporto fra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi; mentre gli “standard edilizi” indicano la densità edilizia, l'altezza massima e la distanza fra i fabbricati.

Inoltre lo “standard di tipo planovolumetrico”, che è quello che ha dato origine alla prassi dei trasferimenti di volumetria, indica la densità edilizia ovvero il rapporto tra i volumi edificabili e la superficie disponibile. Infatti, la funzione di questo standard è quella di consentire uno sviluppo edilizio controllato, ma non implica una distribuzione delle potenzialità edificatorie tra i proprietari bensì la distribuzione del carico edilizio sul territorio, indipendentemente dal modo con cui esso è frazionato tra privati.

Proprio tale circostanza, si ripete, ha fatto emergere la prassi dei trasferimenti di volumetria .

4. RASSEGNA DELLA FRAMMENTARIA LEGISLAZIONE STATALE E REGIONALE.

La materia dei diritti edificatori, e in particolare il fenomeno della cosiddetta perequazione estesa (ossia quella consistente nella dematerializzazione della dotazione volumetrica dal fondo da cui sorge nella forma di diritto edificatorio, cedibile a titolo oneroso anche a terzi), difetta di una regolamentazione organica da parte della legge nazionale.

Sicché, è possibile rinvenire una qualche disciplina solamente nella legislazione regionale e negli strumenti di programmazione urbanistica.

La necessità di una organica disciplina nazionale è data dal fatto che, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, i rapporti civilistici dei soggetti interessati sono riservati esclusivamente alla competenza normativa statale; mentre invece è devoluta alla legislazione concorrente la regolamentazione del governo del territorio, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione medesima.

4.1. Tuttavia, anche in assenza di una legge-quadro nazionale, e fino a poco tempo fa anche in assenza di una legge statale relativa ai “rapporti civili”, le regioni hanno regolamentato le fattispecie in modo diverso tra di loro, utilizzando anche una terminologia non univoca.

Vengono fatti numerosi esempi, quali il Veneto, dove si parla di crediti edilizi; la Lombardia, dove si parla di meccanismi di incentivazione; in Umbria, dove si parla di incrementi preliminari.

L'obiettivo delle norme regionali è quello di riempire un vuoto e al tempo stesso garantire la certezza di negozi giuridici perequativi in presenza di un sistema pubblicitario nazionale informatizzato presso l'agenzia del territorio, particolarmente rigido.

Il dato unificante delle diverse discipline diffuse sul territorio è dato dall'istituto premiale, giustificato proprio dall'esecuzione di interventi di riqualificazione urbanistica e ambientale, cui vengono aggiunti obiettivi diversi, quali la realizzazione di interventi di edilizia

residenziale pubblica (Lombardia, Provincia di Trento, Puglia); la tutela e la valorizzazione dei beni storico-artistici in generale (Lombardia e Veneto); la valorizzazione dei centri storici (Umbria); il risparmio energetico (Lombardia) e infine la prevenzione sismica (Umbria).

4.2. Vanno registrati anche alcuni sporadici interventi del legislatore nazionale.

In primo luogo la legge 15 dicembre 2004 n. 308, che, all'articolo 1, comma 21, dispone che "qualora per effetto di vincoli sopravvenuti diversi da quelli di natura urbanistica non sia più esercitabile il diritto di edificare che sia già stato assentito a norma delle vigenti disposizioni è in facoltà del titolare del diritto di chiedere di esercitare lo stesso su un'altra area del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori".

Al comma 22 della medesima disposizione si aggiunge che "in caso di accoglimento dell'istanza presentata ai sensi del comma 21, la traslazione del diritto di edificare su area diversa comporta la contestuale cessione al comune, a titolo gratuito, dell'area interessata dal vincolo sopravvenuto".

In secondo luogo, va segnalato l'articolo 1, commi 258 e 259 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, laddove dispone che, all'interno dei meccanismi perequativi delle previsioni degli strumenti urbanistici, in aggiunta delle aree necessarie per garantire gli standards, siano definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità ed al valore della trasformazione, prevedendo la possibilità che, in tali ambiti e in occasione della localizzazione di edilizia residenziale sociale ed altro, sia riconosciuta una premialità di cubatura che deve restare nei limiti di incremento massimo della capacità edificatoria prevista per gli ambiti medesimi, come definiti dalla stessa legge.

Va infine ricordato l'articolo 11 della legge 6 agosto 2008 n. 133, che, sotto la rubrica "piano casa", contiene le linee guida per l'emanazione di un decreto legislativo che garantisca su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo ed il pieno sviluppo della persona umana.

La disposizione contiene, al comma 5, precise indicazioni normative che, secondo qualche commentatore, per la prima volta sembrano attribuire alla cubatura in sé vera e propria dignità di bene, inteso in senso tecnico giuridico, ai sensi dell'articolo 810 codice civile.

In altri termini, sembra che la volumetria cessi di essere un mero rapporto matematico per assurgere essa stessa ad oggetto del diritto.

In particolare, gli interventi del “piano casa” potranno essere realizzati anche:

-mediante il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;

-mediante incrementi preliminari di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive a verde pubblico a parcheggi di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444;

- e ancora mediante la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate.

Dalle norme indicate risulta evidente come il legislatore nazionale mostri un rinnovato interesse per l'urbanistica perequativa (compensativa e premiale), sia in riferimento ai modi di formazione sia ai modi di circolazione dei diritti edificatori.

L'interesse del legislatore nazionale è poi culminato con l'emanazione dell'articolo 5 del d. l. n. 70 del 2011, che ha dato origine al presente studio e su cui si deve ora tornare.

5. RASSEGNA CRITICA DELLE PRINCIPALI TEORIE SULLA NATURA GIURIDICA DELLA CESSIONE DI VOLUMETRIA.

Si è voluto riportare il quadro normativo, sia pure nei suoi termini essenziali, per due ragioni: la prima, per ricordare che la ricerca della natura giuridica degli istituti va fatta sulle norme e non in astratto; la seconda, per mostrare come nella fattispecie vi è la costante presenza della mano pubblica, che amministra utilizzando le moderne tecniche consensualistiche (di cui le micropianificazioni urbanistiche sono l'esempio applicativo più vistoso), pur esercitando la potestà urbanistico - edilizia.

Questo non può non avere, come vedremo, un'importanza decisiva nella ricerca della natura giuridica dei “diritti edificatori”.

Finora, tranne qualche lodevole eccezione, la ricerca della natura giuridica del diritto edificatorio e del contratto che lo costituisce (lo modifica o lo trasferisce), è stata fatta quasi esclusivamente dai civilisti, in particolare dal mondo notarile, in cui peraltro la prassi della cessione di volumetria è nata.

Naturalmente questo ha comportato che gli specialisti della materia hanno usato gli strumenti loro abituali, pur essendo tutti consapevoli della immanente presenza dell'autorità pubblica e dell'importanza che essa comportava nella ricostruzione dell'istituto.

5.1. Già prima dell'emanazione della norma sulla trascrizione dei trasferimenti dei diritti edificatori si era formata una vasta letteratura sulla natura della cessione di cubatura.

Forse è il caso di passare rapidamente in rassegna le principali teorie formatesi su quell'istituto, anche perché alcune di esse vengono riproposte anche a seguito della nuova ipotesi di cui all'articolo 2643 del codice civile .

L'interrogativo che ci si è posto sin dall'inizio è stato quello di verificare se con la cessione di cubatura si sia creato un nuovo diritto reale di godimento.

La risposta positiva comportava dover ammettere che il principio del “numero chiuso” sarebbe stato superato.

Pertanto occorreva, invece, inquadrare l'istituto in uno dei diritti reali di godimento già previsti e conosciuti. In questo caso, però, si ponevano altri interrogativi, ossia se potesse esistere un diritto reale su un bene che non abbia i caratteri della realtà e se la volumetria possa essere di per sé oggetto di un diritto, dato che si distacca completamente dal terreno a cui si riferisce. Un caso analogo esiste ed è l'istituto della vendita di un bene da costruire, introdotto in una legge finanziaria.

Esso, tuttavia, si distingue dalla volumetria perché è in gioco un bene materiale, anche se futuro perché non ancora realizzato.

Nella cessione di cubatura, invece, non si acquista un bene materiale ma la cubatura. La res, ossia il terreno, è solo il punto di riferimento per quantificarla.

5.2. Ciò premesso, sulla natura giuridica, come si ricordava, si sono formate varie teorie.

La prima è quella che inquadra l'istituto nell'ambito delle servitù prediali. Con la cessione di cubatura si creerebbe un rapporto tra fondi, uno dei quali è asservito all'altro. Si tratterebbe di una servitù negativa simile alla servitus altius non tollendi.

Originariamente si riteneva che i fondi dovessero essere contigui, ossia che tra di essi dovesse esistere un rapporto di vicinitas.

Lentamente si è affermata, ed è prevalsa l'idea, che il rapporto potesse essere anche solo funzionale. Se fosse prevalsa questa tesi, essendo la servitù un diritto reale, il contratto di cessione di cubatura sarebbe trascrivibile ai sensi dell'art. 2643 c.c.

La seconda teoria considerava la cessione di cubatura un contratto ad effetti obbligatori. Per comprendere meglio questa impostazione veniva utile operare un collegamento con la c.d. "colonna d'aria" cioè il diritto del proprietario del lastrico solare di sovrelevare.

La "colonna d'aria" sembrerebbe l'espressione di un rapporto obbligatorio perché il diritto di sovrelevazione non sarebbe, come sembra, una sorta di diritto di superficie attribuito al proprietario del lastrico solare da tutti gli altri proprietari dell'edificio.

Dalla cessione della colonna d'aria deriverebbe, invece, per i condomini un'obbligazione negativa, giustificata da ragioni di civile convivenza.

Non sarebbe, infatti, possibile la cessione ad altri soggetti senza compromettere l'esercizio del diritto di proprietà del condomino dell'ultimo piano.

Anche la Corte di Cassazione ha seguito questa teoria e ha costruito il rapporto di cessione della cubatura come un rapporto obbligatorio, escludendone la natura reale.

Va da sé che se si segue lo schema del rapporto obbligatorio la tutela è di tipo personale, ossia responsabilità da obbligazione o da inadempimento e, pertanto, le azioni reali a difesa della proprietà non sono utilizzabili e il negozio di trasferimento non è trascrivibile.

Per rendere più chiaro il concetto bastava considerare il caso di inadempimento del cedente, il quale, pur avendo venduto la propria volumetria, chiede ugualmente all'amministrazione comunale il permesso di costruire.

Se l'autorità amministrativa non aveva dato assenso alla cessione di cubatura e rilasciava il permesso, il cedente, nonostante la precedente cessione, costruiva legittimamente.

A questo punto se la cessione era da qualificarsi come servitù negativa, il soggetto che aveva acquistato la cubatura poteva chiedere il risarcimento in forma specifica ed ottenere l'ordine di abbattimento della costruzione; se, invece, si riteneva che dalla cessione derivasse un rapporto obbligatorio, il cessionario poteva chiedere solo il risarcimento del danno per equivalente.

La tutela, quindi, era di tipo personale. In effetti, poiché il contenuto dell'obbligazione può essere anche l'obbligo di "non fare" è molto difficile stabilire se nella cessione di cubatura si configuri un'obbligazione negativa o una servitù negativa perché in entrambi i casi non c'è visibilità o apparenza.

Un'altra teoria propendeva per la natura di diritto di superficie atipico.

L'atipicità consisterebbe nella cessione del diritto di edificare su un bene di proprietà altrui, mentre nel diritto di superficie tipico si cede il diritto di edificare sul proprio bene. Esistono anche delle teorie minoritarie, come ad esempio quella della rinuncia, che vede nella cessione di cubatura una rinuncia del soggetto alla sua facoltà di edificare.

Si tratterebbe in questo caso di una rinuncia traslativa. Altra teoria minoritaria considera la cessione di cubatura un onere reale negativo.

Non sono mancati autori che hanno ritenuto di ricondurre la fattispecie agli accordi procedurali, sui quali torneremo.

6. I PRIMI ORIENTAMENTI DOPO L'EMANAZIONE DELLA NORMA SULLA TRASCRIVIBILITÀ DEI DIRITTI EDIFICATORI.

Con l'introduzione nel nostro ordinamento della nuova ipotesi di cui all'articolo 2643, 2 bis del codice civile, i primi commentatori, andando alla ricerca della natura giuridica dei diritti edificatori, si sono sostanzialmente divisi in tre filoni fondamentali.

6.1. Il primo filone ha affermato la natura di bene immateriale.

Questa tesi ha sviluppato i contributi offerti dalla dottrina e dalla giurisprudenza anteriore alla riforma del 2011, appositamente passate in rassegna nel paragrafo precedente.

Secondo questa impostazione la prospettiva storica, irrinunciabile in una materia così complicata, non può che condurre alla qualificazione della volumetria quale bene. Infatti, la trascrizione è funzionale ad un meccanismo di circolazione che assicuri la certezza non solo alle operazioni di micropianificazione urbanistica ma anche ad ipotesi quali i meccanismi perequativi (compensativi ed incentivanti), oltre che al caso classico della cessione di cubatura.

Per questa dottrina la capacità edificatoria di un lotto, espressa in termini di volumetria, viene avvertita sempre di più nella comunità come un valore economico, che costituisce esso stesso oggetto di attività negoziale tra privati.

Anche se non si nasconde la difficoltà legata all'impossibilità di immaginare che lo spazio aereo connesso alla proprietà del suolo possa essere oggetto di diritti, separatamente dalla proprietà del suolo.

Tuttavia, la lettura, largamente accettata, dell'articolo 810 del codice civile -per il quale il concetto di bene è più ampio del concetto di cosa, nella quale possono essere incluse

entità immateriali o ideali, che, in quanto idonee a soddisfare gli interessi tutelati dal nostro ordinamento giuridico, divengono bene nel momento in cui adempiano una funzione economica -consente di includervi agevolmente i diritti edificatori.

Per confortare maggiormente la tesi vengono richiamati gli studi fatti a proposito delle quote-latte e del diritto al rimpianto del vitigno.

Per questa dottrina la cubatura reificata consiste in una “chance”, ossia una potenzialità di trasformazione in termini volumetrici del territorio e dei beni in sé distinto dal bene finale, ossia la costruzione, la cui prerogativa è la concreta possibilità di impiego della volumetria corrispondente, proprio in considerazione dell'elevato grado di rigore che anima la disciplina urbanistica ed edilizia.

Pertanto un contratto può ben avere ad oggetto le possibilità edificatorie di un bene, a prescindere dalla preventiva individuazione del lotto su cui avverrà, se avverrà, la costruzione.

In proposito si può subito osservare che sarebbe più in linea con la nuova ipotesi di trascrizione la configurazione del diritto edificatorio come diritto reale immobiliare, così come fatto notare anche dalla giurisprudenza e dalla dottrina meno recenti, in quanto il cedente, con la cessione, distaccherebbe in tutto o in parte la facoltà insita nel suo diritto dominicale di costruire nei limiti della cubatura concessagli dal piano regolatore e, una volta formato un diritto a se stante, lo trasferisce all'acquirente a beneficio di un suo fondo confinante o contiguo.

6.2. Il secondo indirizzo ha affermato la natura reale del diritto.

Secondo questa impostazione il nuovo dato positivo sconfigge il pericolo della violazione del principio del *numerus clausus* dei diritti reali, in quanto il nuovo articolo 2643 n. 2 bis, va letto in consecuzione con il numero 3 della medesima disposizione, laddove fa riferimento alla trascrizione dei contratti che trasferiscono la proprietà e gli altri diritti reali. Il riferimento letterale è sufficiente a qualificare i diritti edificatori quali diritti reali.

Più esattamente diventa un diritto reale e tipico, sia perché se la volumetria fosse realmente un bene non sarebbe stata affatto necessaria la previsione di una autonoma ipotesi, trattandosi semplicemente di un diritto di proprietà, e sia perché è stato previsto anche il contratto costitutivo del diritto edificatorio, che è un fenomeno tipico dei diritti reali di godimento.

Inoltre la “realtà” è stata fatta derivare dalla necessità della sussistenza di un fondo sul quale consolidare il diritto eventualmente acquisito in capo al titolare di un diritto di edificare (premiale, compensativo perequativo che sia), avulso da qualsiasi riferimento ad

un suolo ormai, come nel caso di procedimento ablativo conclusosi con un accordo compensativo, di proprietà di terzi, estraneo al rapporto fra cedente e il cessionario.

6.3. Queste due principali letture dell'istituto del diritto edificatorio, susseguenti all'importante norma sulla trascrizione, sono state, pur nel rispetto della loro assoluta dignità scientifica, sottoposte a critica da parte di un civilista assai autorevole, che invece ha ritenuto di seguire l'intuizione di taluni amministratori, che, onde evitare inutili duplicazioni, avevano ipotizzato che nel caso di specie ricorresse la presenza di un interesse legittimo di tipo pretensivo.

Per le critiche, ineccepibili, sia alla teoria del diritto reale di godimento sia a quella della edificabilità quale bene giuridico in sé, di natura immateriale, si rinvia allo scritto dell'autorevole studioso, in quanto qui si intende approfondire proprio l'ipotesi che si tratti di un interesse legittimo pretensivo, che invece in quello scritto si ha l'impressione (forse sbagliata) sia stata accolta più per l'inadeguatezza delle teorie strettamente civilistiche, inesorabilmente sottoposte a critica, che per l'intrinseca consistenza giuridica di quella costruzione.

7. CRITICA DELLA LETTURA ATOMISTICA DELLA VICENDA COSTITUTIVO - TRASLATIVA DEI DIRITTI EDIFICATORI.

È stato già messo in evidenza come i diritti edificatori siano stati oggetto di contratti tra privati, rispetto ai quali il ceto dei notai ha cercato di tutelare al massimo grado le operazioni negoziali, adottando lo schema di costituire in capo al fondo da cui la volumetria prende il "volo" una vera e propria servitù negativa e al tempo stesso imponendo al titolare del fondo cedente una procura irrevocabile in rem propriam a favore del beneficiario da far valere nei confronti dell'autorità amministrativa, affinché il successivo permesso edilizio fosse rilasciato nei confronti di quest'ultimo. Nella pratica questo sistema ha funzionato abbastanza bene.

Tuttavia, risulta evidente che il limite della prassi indicata è dato dalla frammentazione dell'operazione negoziale, e comunque dall'impossibilità di coinvolgere in maniera più stringente la volontà dell'amministrazione.

Così come è innegabile che la tesi, secondo cui la cubatura si atteggierebbe quale bene che può formare oggetto di diritti nei rapporti tra privati e al tempo stesso interesse legittimo nei confronti della pubblica amministrazione, rispetto al quale si esercita la potestà di pianificazione propria di quest'ultima, costituisce una inutile superfetazione, che sarebbe giustificabile solo se non vi fosse un istituto capace di "sintetizzare" la vicenda.

Ma per fortuna esso c'è. In ogni caso, ora si impone una ricostruzione della vicenda in termini unitari, sia perché il contratto è stato in un certo qual modo tipizzato e sia perché

nella vicenda vanno ricompresi fattispecie, tutte trascrivibili, diverse dalla cessione di volumetria, quali appunto le premialità edilizie, che normalmente vedono protagonisti due soli soggetti, ossia il privato e l'amministrazione, facendo così scomparire il segmento "civilistico" della vicenda.

7.1. Si diceva all'inizio di come il tema implichi un ritorno ai principi fondanti delle due discipline che trovano proprio in questo istituto un punto di contatto vistoso.

Vengono, quindi, in rilievo la "valenza sostanzialistica" dell'interesse legittimo, che nasce (si trasforma e circola) al di là della sua dimensione processuale (ed ora anche procedimentale), al pari di tutte le altre situazioni giuridiche soggettive; il momento costitutivo di detta situazione giuridica soggettiva e il suo rapporto con il procedimento amministrativo in cui normalmente si esercita; il "valore patrimonialistico" di detta situazione soggettiva, che determina l'effetto reale del negozio o dell'atto che la costituisce o la trasferisce; la possibilità di ricondurre l'intera vicenda agli accordi di cui all'articolo 11 della legge n. 241 del 1990; il rapporto con la tradizionale trascrizione delle convenzioni urbanistiche quale antecedente in cui si inserisce la trascrivibilità della nuova ipotesi di cui all'art. 2643 del codice civile.

8. LA VICENDA DELLO IUS AEDIFICANDI E LA PROPRIETÀ CONFORMATA.

Cominciando dal tema, oramai quasi stucchevole, se lo ius aedificandi sia qualificabile come diritto soggettivo o interesse legittimo, non è più oramai seriamente dubitabile che esso configuri quest'ultima situazione giuridica soggettiva e che il provvedimento che la costituisce, ossia il permesso di costruire, sia un'autorizzazione costitutiva.

8.1. È noto come il tema si inserisca nell'ambito delle teorie sviluppatesi a proposito dell'istituto della proprietà (o meglio delle proprietà).

Infatti, va solo ricordato che il sistema non si basa su un unico tipo di proprietà. Il codice tratta della proprietà edilizia, di quella rurale, della proprietà collettiva, della comunione, ed oggi la legge disciplina anche quella turnaria.

Inoltre, va ricordato che esistevano una teoria tradizionale, di derivazione francese, della proprietà come diritto assoluto, ed una teoria, più moderna, della proprietà conformata. Quest'ultima sarebbe espressione diretta del principio, sancito dalla nostra Costituzione, della funzione sociale della proprietà, secondo cui il diritto di proprietà ha un contenuto essenziale minimo.

Lo sviluppo della disciplina urbanistica deriva dall'idea di un potere pubblico che ha, tra i suoi doveri, quello specifico di regolamentare l'assetto del territorio.

La concezione moderna della proprietà conformata nasce proprio da qui.

Come già ricordato, ma forse non è mai abbastanza, l'emanazione della legge generale urbanistica, con la quale nel 1942 sono stati introdotti i piani regolatori generali, non è stato un evento casuale.

Al contrario il legislatore ha voluto modificare il modo di concepire la proprietà, ponendo a carico del Comune l'obbligo di utilizzare gli strumenti urbanistici quali il piano regolatore, il programma di fabbricazione, il regolamento edilizio e le convenzioni urbanistiche.

Esso ha voluto non solo che fosse disciplinato l'assetto del territorio, ma ha voluto soprattutto incidere su una delle facoltà essenziali del diritto di proprietà, ossia il diritto di costruire sul proprio terreno. Fino a quel momento, nessuno aveva dubitato che la parte più importante del contenuto del diritto di proprietà fosse la facoltà di edificare.

Dopo la fondamentale legge urbanistica n. 1150/1942 viene emanata la legge n. 187/1968, c.d. legge Ponte, che prevede gli standard edilizi come già riferito. Il legislatore ha, quindi, creato un sistema basato sulla zonizzazione, ossia sull'individuazione delle zone e della loro vocazione urbanistica, sul rapporto tra territorio e volumetria realizzabile nell'ambito di un'intera zona a vocazione edilizia, infine sulla densità fondiaria, ossia sul rapporto tra le singole aree dell'intera zona e la prestabilita volumetria ivi realizzabile, come già ricordato.

La legge Ponte (L.187/1968) ha previsto anche, per la prima volta, il rilascio da parte del Comune, dietro il pagamento di contributi, della licenza edilizia.

Tale atto sembrava avere carattere commutativo.

Successivamente è stata emanata la c.d. legge Bucalossi n. 10/1977 che alla parola "licenza" ha sostituito la parola "concessione".

Da ciò è sorta la tesi secondo cui il Comune è titolare del diritto di costruire su un fondo e lo può concedere al proprietario del fondo stesso dietro corrispettivo.

All'epoca, quindi, la disciplina normativa è stata considerata quasi una prova che lo ius aedificandi non facesse parte del contenuto del diritto di proprietà.

Tale impostazione ha richiesto l'intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 5/1980) che, invece, si è espressa nel senso dell'esistenza di un "contenuto essenziale minimo" del diritto di proprietà e dello stretto legame tra la proprietà e diritto di costruire..

8.2. Paradossalmente, da quel momento si è nettamente affermata la concezione della proprietà conformata secondo la quale il tipo di utilità che si può trarre dal bene, almeno per la proprietà edilizia, deriva dalla sua vocazione urbanistica.

Sicché, il bene nasce già con quelle caratteristiche.

Se, infatti, si è proprietari di un terreno a vocazione edilizia su di esso sicuramente si può esercitare lo ius aedificandi, anche se devono essere rispettati i canoni dettati dall'autorità pubblica.

Se, invece, il terreno di cui si è proprietari ha un'altra destinazione, per esempio agricola, lo ius aedificandi viene meno, né il Comune lo potrebbe attribuire perché non rispetterebbe la regolamentazione del territorio che esso stesso si è data.

Per queste ragioni si può affermare che la proprietà è originariamente conformata non solo per il proprietario, ma anche per l'autorità pubblica, tanto è vero che se vuole attribuire lo ius aedificandi ad un terreno che non ha vocazione edilizia deve apportare delle varianti al piano regolatore generale e modificarlo.

9. LA VALENZA SOSTANZIALE E PATRIMONIALE DELL'INTERESSE LEGITTIMO PRETENSIVO.

Premesse di carattere generale. Si sono volute richiamare queste nozioni, note, solamente per arrivare al punto decisivo, ossia che la ricaduta sulla fattispecie in esame della concezione "conformata" della proprietà edilizia è costituita dal fatto che la situazione di base del soggetto è già di interesse legittimo pretensivo; e il diritto di proprietà del fondo non è l'oggetto dell'esercizio della potestà pubblica, che invece si indirizza direttamente verso l'interesse legittimo proteso all'ottenimento del provvedimento favorevole, costituito dal permesso di costruire.

La proprietà del fondo, essendo stata già direttamente conformata dalle norme urbanistiche, diventa insensibile al potere edilizio, che, rispetto al potere urbanistico, ha quasi un carattere esecutivo.

L'interesse legittimo pretensivo è l'unico oggetto del procedimento teso ad ottenere il permesso edilizio. Esso è anche la situazione base, che, come quasi tutti gli interessi pretensivi, non è costituita da un diritto soggettivo o da altra situazione giuridica soggettiva, ma solo da se stessa. Quindi, occorre stabilire cosa significhi in concreto concepire l'interesse legittimo quale situazione giuridica "sostanziale" a valenza "patrimonialistica".

9.2. Forse giova alla comprensione dell'istituto predisporre il quadro del sistema generale in cui esso si iscrive.

Per comprendere a fondo la natura del “contatto” che si instaura tra la potestà della P.A. e la situazione giuridica soggettiva del privato bisogna prendere atto che, prima che si apra il procedimento amministrativo che determina la nascita in capo al privato medesimo dell'interesse legittimo, il soggetto è normalmente già legato al bene della vita da un'altra situazione giuridica soggettiva, sulla quale va poi ad incidere l'azione amministrativa.

Sicché, è semplicistico ridurre il “contatto” tra privato e P.A. al semplice rapporto potestà-soggezione, in quanto tale soggezione si connota nei modi più vari, a seconda del tipo di rapporto giuridico in cui il soggetto si trova rispetto al bene della vita coinvolto nel procedimento amministrativo. Così come è riduttivo pensare che l'unico modo di esercitare la situazione sostanziale sia quello di aprire il procedimento amministrativo.

L'interesse legittimo pretensivo, proprio in virtù della sua valenza sostanziale, può benissimo essere negoziato con altri soggetti privati, pur rimanendo fermo che il suo effetto fondamentale, dato dall'ottenimento del provvedimento favorevole, si potrà realizzare solamente aprendo il procedimento amministrativo.

Da qui la difficoltà di trovare il nucleo essenziale della nozione di interesse legittimo e ciò che lo differenzia dal diritto soggettivo e dalle altre situazioni giuridiche soggettive.

Studi autorevoli avvertono che il diritto soggettivo è una categoria storica e che il rapporto giuridico non è solo quello che si svolge tra soggetti che si trovano in una situazione di parità. Inoltre altri autorevoli studi hanno dimostrato che l'interesse legittimo è una situazione soggettiva non esclusiva del diritto amministrativo, potendosi rinvenire anche nei rapporti privatisti.

Anzi essa si riproduce in maniera identica di fronte all'esercizio dei cosiddetti poteri privati (impresa, associazione, uffici di diritto privato, possesso).

Se si fa riferimento all'interesse materiale che lega il soggetto al bene della vita e che, attraverso i collaudati schemi del diritto civile, intende conservare o conseguire, ci si accorge che la struttura di fondo del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo è identica; e che questi istituti sono semplicemente degli strumenti, storicamente definiti, per “delaicizzare” l'interesse materiale al bene, per dargli dignità giuridica e, quindi, proteggerlo secondo le trame del diritto. In fondo, anche secondo le leggi economiche, il soggetto vuole conservare o conseguire un bene; e in questi due moduli sembrano esaurirsi gli atteggiamenti pregiudiziali della persona.

Non a caso i civilisti distinguono tra diritti assoluti e diritti relativi e, sia pure con le perplessità di taluno, anche i diritti di credito vengono ricondotti alla storica categoria dei diritti soggettivi. Invece gli amministratori distinguono, a seconda che si voglia conservare o conseguire il bene della vita, tra interessi oppositivi e interessi pretensivi.

9.3. Il richiamo di queste nozioni basilari consente di ritenere che, se si guarda la sostanza delle cose, per il soggetto privato, l'unica cosa che rileva veramente quando si pone in rapporto di tensione rispetto ad un bene della vita, è il tipo di soggetto dell'attività giuridica con cui viene in contatto. Se si tratta di soggetto privato il rapporto si snoda normalmente secondo le trame proprie del diritto civile. Qualora si tratti invece, di un soggetto pubblico, che, agendo in veste di autorità, voglia conseguire il bene oppure abbia la disponibilità del bene che il privato intende conseguire, si ha la particolarità che il soggetto pubblico può, nel primo caso, ottenere il bene della vita senza la negoziazione con il privato e nel secondo caso, il privato non solo non ha un analogo potere, ma non può ottenere il medesimo bene neppure passando attraverso l'intermediazione del giudice. Sarà sempre solo l'amministrazione che farà conseguire il bene della vita a chi ne ha diritto. Sicché, si può concludere che ciò che caratterizza e distingue l'interesse legittimo dal diritto soggettivo è solamente la misura o il modo con cui l'interesse sostanziale ottiene protezione.

9.4. Il procedimento amministrativo, oltre ad essere la forma dell'esercizio della funzione amministrativa, è anche lo strumento di composizione degli interessi, pubblici e privati, analogamente a quanto accade per il contratto nei rapporti privati. Esso costituisce il luogo dove confluisce sia la potestà pubblica in concreto esercitata e sia quella situazione che nasce accanto alla situazione base (diritto, possesso, mero potere e così via), vuoi dall'esercizio della potestà, vuoi dall'esercizio della stessa situazione base di cui è titolare il privato, e che quando viene esercitata nei confronti di un soggetto dotato di potestà, viene appunto denominata interesse legittimo.

Le situazioni si muovono su piani diversi e, pur confluendo nel procedimento, non possono mai fondersi come invece avviene nel contratto di diritto privato. Tale fusione, secondo alcuni è da escludersi anche nell'ipotesi in cui si pervenga ad un accordo procedimentale, atteso che esso non è niente altro che un particolare modulo di formazione della volontà dell'amministrazione.

9.5. Per meglio comprendere quanto si dirà a proposito dei "crediti edilizi" è utile fare un'altra premessa di teoria generale. Il diritto di credito e l'interesse pretensivo, da un lato, e il diritto assoluto e l'interesse oppositivo, dall'altro, sono situazioni giuridiche soggettive profondamente diverse. Tuttavia vi sono dei tratti comuni.

Ai nostri fini il diritto di credito e l'interesse legittimo pretensivo sono caratterizzati dall'essere situazioni strumentali, nel senso che, per essere soddisfatto l'interesse al bene

della vita cui sono proposte, hanno bisogno dell'intermediazione dell'opera di un altro soggetto, rispettivamente il creditore e il soggetto titolare di potestà. Il diritto assoluto l'interesse legittimo oppositivo sono delle situazioni finali, in cui il soggetto ha già una relazione diretta con il bene della vita minacciato, che si sostanzia nella facoltà di godere del bene e di disporre della propria situazione soggettiva. Sicché dall'altro lato non solo non vi è alcun obbligo di collaborazione, ma v'è piuttosto un obbligo di astenersi da ogni ingerenza nella relazione del soggetto con il bene.

Appare evidente che, mentre la seconda coppia di situazioni risulta essere monolitica, in quanto il suo nucleo essenziale è costituito semplicemente dal libero godimento del bene e dall'obbligo di estensione da parte di chiunque, anche della p.a., la prima coppia è molto più variegata. Infatti, il soggetto può essere titolare di un mero potere che chiede di essere esercitato; di un diritto che intende espandersi in una direzione dove è necessaria l'autorizzazione o la concessione dell'amministrazione; di un vero e proprio diritto di credito o di debito nei confronti dell'amministrazione e così via.

Nel caso dell'azione amministrativa, che, in quanto procedimentalizzata, stabilisce il contatto giuridico con il privato a seguito dell'inizio del procedimento, si determina il legittimo affidamento. Esso consiste nel fatto che la p.a. -più che rispetto ad altri soggetti, i quali non si muovono all'insegna dell'imparzialità -si comporterà correttamente e quindi soddisferà la pretesa dell'atto favorevole, a meno che vi osti il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa nel caso concreto, laddove porti a far prevalere un altro interesse.

Tale situazione soggettiva ha una dimensione patrimonialistica, nel senso che l'illegittimo sacrificio dell'affidamento giustamente riposto nell'esito favorevole del procedimento iniziato, può provocare una perdita di carattere economico, che, in quanto lesione di una situazione protetta in sé, va risarcita.

Delineare la dimensione patrimonialistica della situazione soggettiva di chi, attraverso l'atto amministrativo favorevole, intende conseguire il vantaggio derivante dagli effetti dell'atto, significa valutare l'attuale possibilità di conseguire quel risultato, da accertarsi secondo un criterio di verosimiglianza, alla stregua del *id quod plerumque accidit*.

Tale situazione soggettiva si radica, di norma, nel patrimonio dell'istante con l'apertura del procedimento amministrativo e non è costituita dal diritto alla pretesa, bensì dalla possibilità di ottenere il risultato favorevole a seguito del regolare corretto svolgimento del procedimento, dove si governano le regole della discrezionalità. Così congegnata la situazione protetta, ovverosia costituita non dal diritto al risultato, ma dalla possibilità di conseguirlo, si ha che essa è già concreta ed attuale a seguito dell'apertura del procedimento. Quel che varia è solamente la consistenza di tale possibilità, che si differenzia a seconda del normale esito del procedimento azionato. In questo quadro la

consistenza della possibilità di conseguire il risultato sperato è maggiore, anzi si tramuta in certezza, nei procedimenti vincolati, dove l'atto è praticamente dovuto; mentre invece è minima nei procedimenti altamente discrezionali.

10. IL VALORE PATRIMONIALE DELLA PRETESA ALL'OTTENIMENTO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE.

Se le nozioni indicate vengono applicate ai diritti edificatori risulta agevole concludere che la cosiddetta possibilità edificatoria è un vero e proprio interesse legittimo pretensivo, non solo patrimonialmente valutabile, ma già presente nel patrimonio del titolare del fondo, non in base al diritto di proprietà bensì in base alla norma urbanistica che ha conferito a quest'ultimo la vocazione edilizia. Il "valore patrimoniale" di detta situazione giuridica soggettiva è dato dalla legittima aspettativa a conseguire il provvedimento favorevole in base a un criterio di normalità.

Nel caso di specie la possibilità di conseguimento è particolarmente alta, in quanto l'amministrazione non potrà non emettere il permesso edilizio, nella consistenza volumetrica richiesta, se il fondo, in virtù della norma di piano, è ubicato in zona a vocazione edilizia.

La valenza patrimonialistica della situazione soggettiva si ricava "a contrario" sol che si pensi alle conseguenze derivanti dall'annullamento del permesso di costruire a causa della non esatta individuazione del soggetto legittimato ad ottenerlo o a causa del mancato o ritardato rilascio del permesso "maggiorato", laddove il ricorrente vittorioso chieda al giudice amministrativo il risarcimento per la lesione costituita dalla mancata possibilità edificatoria nel termine.

Non vi è spazio qui per ricordare le tecniche di quantificazione della c.d. perdita di "chance" e del danno da ritardo nel nuovo processo amministrativo.

Sempre in base all'applicazione delle nozioni svolte, la patrimonialità della possibilità edificatoria consente di ricondurre la vicenda negoziale che la costituisce (la modifica o la trasferisce) nell'ambito dei contratti ad effetti reali, essendo questi caratterizzati proprio dalla capacità di modificare, attraverso la c.d. attribuzione patrimoniale, la sfera giuridica dei contraenti per effetto del semplice consenso legittimamente manifestato. Inoltre, è nozione di teoria generale che la circolazione giuridica non ha ad oggetto beni ma situazioni giuridiche soggettive riguardanti beni.

Pertanto anche l'interesse pretensivo, al pari di un diritto di credito semplicemente sperato (come nel caso di contributi promessi dal Comune a un'associazione sportiva) o di un'aspettativa di diritto, non solo può essere oggetto di negoziazione, ma può liberamente circolare, come una situazione giuridica compiuta in sé.

Come è stato autorevolmente osservato, l'articolo 1376 del codice civile, laddove include anche "ogni altro diritto", vuole includervi tutte le situazioni giuridiche soggettive e non solamente i diritti personali di godimento.

Inoltre, si può aggiungere, su questa norma si innesta anche quella di cui alla novella in esame, in quanto, laddove parla di diritti comunque denominati, non vuole riferirsi soltanto alle varie categorie dei diritti edificatori individuati, ma anche a tutte quelle situazioni giuridiche soggettive aventi una qualche connessione con le possibilità edificatorie dei fondi urbani.

11. LA VICENDA COSTITUTIVO - CIRCOLATORIA DELL'INTERESSE PRETENSIVO.

Il c.d. "credito edilizio" e lo strumento dell'accordo procedimentale.

Occorre ora indugiare sulla struttura procedimentale e negoziale in cui il diritto edificatorio si forma, si modifica o si trasferisce.

Se si guarda alla sostanza della vicenda, l'accordo tra i proprietari sulla cessione di cubatura, per essere efficace, deve avere l'assenso del Comune. Sembrerebbe, pertanto, un atto trilaterale o complesso. Bisogna però chiedersi se sia più corretto classificarlo come accordo procedimentale.

Per risolvere la questione occorre analizzare in concreto la vicenda giuridica: un soggetto intende costruire su un proprio terreno ma la volumetria che intende realizzare è maggiore rispetto a quella che gli standard gli consentono; nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire produce anche l'accordo con il quale un altro proprietario di un terreno edificabile gli ha ceduto la volumetria che potrebbe realizzare; l'amministrazione comunale ha, così, acquisito tutti gli elementi per l'istruttoria del procedimento e, qualora l'edificio che s'intende costruire risulti conforme agli strumenti urbanistici, deve provvedere al rilascio del relativo permesso.

Da questa fattispecie emerge che colui che acquista la cubatura realizzabile da un altro proprietario, acquisisce un diritto di costruire "maggiorato" perché utilizza la vocazione edilizia del suo terreno oltre a quella di un altro terreno. A questo punto occorre chiedersi se possa acquisire la "maggiorazione" da un'area che non ha vocazione edilizia.

La risposta è negativa.

L'assenso del Comune, infatti, si chiede proprio per verificare la conformità dell'operazione allo strumento urbanistico. Sicché, se il Comune acconsente alla cessione di cubatura relativa ad un'area priva di vocazione edilizia, l'assenso è illegittimo ed è soggetto all'impugnativa vittoriosa del terzo o di qualunque altro interessato.

Tutto ciò dimostra che la parte pubblica è necessaria, immanentemente presente nella vicenda e assoggettata come tutti al principio di legalità.

Naturalmente questo non esclude che vi possa essere una negoziazione tra privati da far valere nei confronti dell'amministrazione.

Tuttavia, essa va spiegata nel senso che il titolare dell'interesse pretensivo, situazione giuridica sostanziale e compiuta in sé, può esercitarla non solamente nei confronti dell'amministrazione aprendo il procedimento amministrativo, così come normalmente avviene, ma anche nella direzione di soggetti privati, che nel caso di specie utilizza appunto il negozio di cessione per trasferire la situazione soggettiva di cui è titolare.

A seguito dell'acquisto, quella situazione sostanziale può essere ancora esercitata nei confronti di altri soggetti privati, dando luogo al fenomeno conosciuto come "credito edilizio", oppure nei confronti dell'amministrazione aprendo il procedimento per il rilascio del permesso di costruire.

Il "credito edilizio", al di là di quanto detto sulla differenza tra diritto di credito e interesse pretensivo, è un'espressione a tecnica.

Infatti, il privato, a seguito dell'accordo con il soggetto che gli ha ceduto la propria capacità edificatoria, non vanta nei confronti della pubblica amministrazione nessun "diritto" ad edificare, bensì solo la legittimazione ad aprire il procedimento per ottenere il permesso di costruire.

Né tanto meno il soggetto che gli ha ceduto il suo "credito edilizio" poteva garantirgli tale risultato. Il "credito di volumetria" significa semplicemente che, pur prendendo origine da un dato terreno di proprietà, è in grado di circolare più o meno liberamente, anche più volte nel tempo, fino a che non vi sarà un soggetto che, aprendo il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, ottenga l'assenso dal Comune e realizzi la cubatura, sulla base delle norme urbanistiche.

Il punto più delicato riguarda la possibilità che il "credito" non si generi da un fondo, ma direttamente dallo strumento urbanistico comunale, laddove l'ente crei (e ceda) diritti edificatori per "autopoiesi".

Parimenti delicato è il possibile commercio tra privati dei crediti edilizi, ma anche tra privati e l'amministrazione comunale, laddove questa abbia interesse a creare una riserva per poi cederli al migliore offerente.

Va da sé che il trasferimento di diritti edificatori "smaterializzati", al pari della cessione dei crediti, non solo è tecnicamente possibile, ma, con la formula onnicomprensiva adoperata

dall'articolo 2643, n. 2 bis del codice civile, è anche possibile la trascrizione, dato che essa è organizzata su base personale, con il vantaggio pratico che gli atti relativi saranno opponibili e quindi prevalenti rispetto ad altri eventuali aventi causa.

Peraltro, la situazione soggettiva può circolare anche a procedimento già chiuso, ossia dopo il rilascio del permesso di costruire (vendita del fondo con il progetto approvato), in quanto essa si estingue solo a seguito della concreta realizzazione della volumetria. L'affermazione secondo cui il soggetto pubblico è immanentemente presente nella vicenda si spiega in base alla considerazione che è proprio la "natura" della situazione giuridica sostanziale, ossia l'interesse pretensivo, che ne postula l'esistenza anche nella contrattazione privata, in quanto essa non può che esistere in presenza di un potere pubblico (o anche privato); e comunque essa non può che assumere "quella natura" a fronte di un soggetto dotato di potestà, unilateralmente esercitabile. Inoltre essa è sempre uguale a sé stessa, nel senso che non muta natura a seconda che venga esercitata verso l'amministrazione o verso soggetti privati.

Proprio in questo risiede la necessità di inquadrare la fattispecie della figura dell'accordo procedimentale, in quanto -a parte i diritti edificatori di nuova generazione (perequativi, premiali, compensativi), dove la vicenda, svolgendosi direttamente con il Comune, porta quasi naturalmente verso detto inquadramento, così come ritiene la dottrina dominante e la giurisprudenza -l'effetto fondamentale del negozio che ha ad oggetto l'interesse pretensivo non consiste solamente nel far acquistare al ceduto una nuova situazione giuridica soggettiva, ma quella "specificata" situazione soggettiva, caratterizzata dalla legittimazione ad ottenere il provvedimento amministrativo favorevole.

Come vedremo, la sicurezza della negoziazione che il notaio stipulante deve garantire è proprio quella di assicurare all'avente causa la legittimazione al provvedimento amministrativo. Peraltro, quanto alla natura dell'accordo procedimentale, in cui rientra la fattispecie in esame, già altrove si è tentato di dimostrare quanto semplicistica sia l'idea che l'accordo procedimentale sarebbe un contratto a tutti gli effetti oppure un atto amministrativo il cui contenuto sia stato negoziato, con la conseguenza che il regime applicabile sarà o quello proprio del primo o quello proprio del secondo.

Infatti, l'accordo procedimentale c.d. sostitutivo finisce con il coincidere con il c.d. contratto ad oggetto pubblico, anche se nella maggior parte dei casi genera obblighi e non obbligazioni.

Tuttavia quando esso contempla profili strettamente patrimoniali può generare obbligazioni in senso tecnico e in questo caso diventa "nelle cose" contratto in senso proprio; e non sono le parti a stabilire se l'attività giuridica compiuta sia da qualificarsi come contratto e se questo sia di diritto privato o di diritto pubblico, ma è l'ordinamento che ricollega determinati effetti a una determinata attività.

Il legislatore, nel dettare l'articolo 11 della legge n. 241 del 1990, ha individuato nell'accordo la categoria giuridica più ampia ed innocua possibile ed esso può vivere nell'ordinamento isolatamente oppure accompagnato ad un provvedimento amministrativo.

È utile aggiungere che, come già accennato, il legislatore alla fin fine, per l'espressione generica usata, lascia intendere che non aveva necessità di tipizzare il contratto di cessione dei diritti edificatori. Infatti, la norma usa la parola "contratti", al plurale, essendo evidentemente ben consapevole sia che è la natura giuridica del diritto edificatorio a determinare il tipo di contratto, sia che vi sono vari modi di costituire modificare e trasferire il diritto medesimo, sia infine che anche le parti sono di qualità e numero variabile. Tanto più che la norma si inserisce in un contesto dove le microconvenzioni urbanistiche venivano stipulate con atto pubblico trascritto. Il ragionamento svolto dimostra che una corretta ricostruzione non deve basarsi sull'accordo trilaterale o sull'atto complesso, ma sull'istituto dell'accordo procedimentale previsto dall'art. 11 della L. 241/90. Il permesso di costruire, infatti, non è altro che un atto amministrativo, se pure vincolato, il cui contenuto, nell'ipotesi particolare di cessione di cubatura, viene definito con la collaborazione dei privati.

12. LA TRASCRIZIONE DEL CONTRATTO AVENTE AD OGGETTO L'INTERESSE PRETENSIVO.

Venendo alla trascrizione, bisogna premettere che, prima dell'introduzione della nuova ipotesi di cui all'art. 2643 del codice civile, e al di là dell'artificio ricordato della costituzione di servitù negativa collegata con un mandato in rem propriam, gli orientamenti erano nel senso di ritenere possibile la trascrizione, laddove si ritenesse la realtà della volumetria; mentre invece questa non era possibile, laddove, ritenendosi che non si potesse prescindere dal provvedimento amministrativo del Comune, l'accordo non poteva che avere un carattere obbligatorio.

Questo ovviamente, come già ricordato, comportava diverse forme e gradi di tutela in caso di inadempimento, potendosi nel secondo caso solamente ammettersi il risarcimento del danno, in conseguenza del fatto che il cedente non aveva posto in essere i presupposti necessari al cessionario per ottenere il permesso edificatorio con cubatura maggiorata.

Il fatto che il legislatore abbia scelto di introdurre la trascrivibilità nel commercio dei diritti edificatori, a meno di non sconvolgere il sistema delineato dall'articolo 1376 del Codice Civile, impone, come già si diceva, di considerare il contratto di cessione tra quelli ad effetti reali e non più obbligatori.

La seconda conseguenza della prevista trascrivibilità è quella di risolvere i conflitti tra più aventi causa, secondo la nota regola della prevalenza di chi per primo trascrive, senza che questo nulla tolga o aggiunga al procedimento amministrativo teso ad ottenere il permesso di costruzione, che rimane fuori dal meccanismo protettivo della trascrizione. In altri termini, il cessionario, pur protetto dal meccanismo di cui all'articolo 2644 del codice civile, non potrebbe andare oltre il risarcimento del danno qualora il cedente non presenti l'atto di asservimento nei confronti del comune, che rimane comunque estraneo al rapporto.

Tuttavia, sarebbe davvero minimo il risultato ottenuto dal legislatore, se non si potesse ritenere che a seguito della trascrizione il cessionario non possa procedere autonomamente nei confronti del Comune, atteso egli è divenuto l'unico legittimato a chiedere il provvedimento; e al tempo stesso se il Comune non potesse esser vincolato da quanto risulta dal registro della conservatoria immobiliare. In altri termini, l'amministrazione non ha più la necessità di ottenere un ulteriore consenso da parte del cedente una volta che è stato trascritto il contratto di cessione.

La norma intende mettere in condizione l'amministrazione di poter procedere al rilascio del permesso di costruire sulla base della semplice visura catastale, in quanto il contratto trascritto equivale all'atto di asservimento, che prima della riforma costituiva il necessario presupposto per rilascio della concessione a favore di un soggetto diverso dal proprietario del fondo.

Fissare in capo al Comune l'onere delle visure catastali, significa, non solo verificare che colui il quale chiede il rilascio del permesso di costruire per una cubatura maggiore sia legittimato sulla base di un regolare contratto di trasferimento, ma che questi abbia anche osservato la continuità delle trascrizioni, ivi compresa la verifica che non siano stati trascritti a carico del cedente pregressi pignoramenti o iscrizioni di ipoteche sul terreno edilizio da cui ha preso il 'volo' la cubatura ceduta.

Questo naturalmente comporta, per il notaio, il compito di far risultare l'estinzione dell'interesse legittimo in capo al cedente e l'acquisizione del medesimo in capo al cessionario, non esclusa la necessità della indicazione della consistenza della volumetria trasferita, della descrizione del bene da cui prende il "volo" il diritto edificatorio e quella del bene su cui si può realizzare l'eventuale "atterraggio".

Sicché diventa importante verificare se la normativa codicistica in materia consenta la completa gestione della complessa vicenda traslativa.

L'utilizzazione degli artt. 2645 e 2655 del codice civile diventa inevitabile, al pari del famoso riquadro N del modello di trascrizione, significativamente definito *refugium peccatorum dei notai*.

L'utilizzazione del riquadro è tanto più necessaria quanto più si consideri che l'oggetto della trascrizione non è l'atto bensì l'effetto dell'atto, quindi bisogna che questo venga compiutamente descritto.

Non a caso si è suggerito di utilizzare proprio il quadro D della nota di trascrizione per ospitare tutti gli elementi che contribuiscono a determinare ed a rendere perfettamente individuabili i contenuti del diritto oggetto di pubblicità immobiliare, al pari di quanto normalmente avviene quando viene costituita una servitù. In buona sostanza, i notai debbono avere consapevolezza, essendo l'oggetto del trasferimento l'interesse legittimo pretensivo, che l'effetto giuridico fondamentale della vicenda negoziale non è dato dalla realizzazione della volumetria ma dall'esito positivo del procedimento di rilascio del permesso di costruire. In altri termini, devono porre in essere tutti gli accorgimenti idonei a far conseguire al cessionario il risultato finale dell'operazione, dato dal rilascio a questi e non ad altri del permesso di costruire.

13. CENNI SULLA GIURISDIZIONE.

Il cambio di prospettiva che l'importante riforma impone agli operatori pratici si estende anche alla giurisdizione. Infatti, essa si radica in capo al giudice amministrativo, che, dovendo conoscere della legittimità del rilascio del permesso di costruire, deve valutare la sussistenza dei presupposti dell'atto e dei riflessi invalidanti che su di esso ha avuto la trascrizione del negozio di trasferimento, ivi compresa la distribuzione della responsabilità risarcitoria, che si estende anche al notaio che non abbia adeguatamente rappresentato all'amministrazione la giusta legittimazione all'apertura del procedimento amministrativo o quella -a compensazione- del soggetto che ha imprudentemente ommesso di trascrivere; e ciò sia in caso di controversia susseguente all'annullamento dell'atto sia di controversia risarcitoria autonoma (art. 30 Cpa).

Ciò è tanto vero quanto più si consideri che la materia degli accordi procedurali al pari di quella dell'urbanistica e dell'edilizia rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (artt. 7 e 133 Cod. Proc. Amm.).

G. Paolo Cirillo Presidente di sezione del Consiglio di Stato

ZONE/el.	SUP/zona		IT=MQ/MQ	QST=SUL	VANI/ed.l.	SUP/F	ST/F	SUP/COMP	DOTAZ/ab
1B2	36000	8200	0,4	3280	89				0,0
4B2	11400	2900	0,4	1160	32				0,0
10B2	13500	4800	0,4	1920	52	0			0,0
11B2	10000	2900	0,4	1160	32	0			0,0
12B2	5000	1500	0,4	600	16	0			0,0
13B2	5500	1800	0,4	720	20	0			0,0
14B2	26000	7000	0,4	2800	76	0			0,0
19B*	7955					0			0,0
37B2	1800	1822	0,4	728,8	20	0			0,0
40B2	28000	9900	0,4	3960	108	0			0,0
2MUB	7800	7800		2860	78	0	780		0,3
1C1	15000	15000	0,1	1500	41	0			0,0
1CP1	3950			0	0	0			0,0
1CP	10000		0,1	1000	27	0			0,0
1TUC	45000		0,25	11250	307		3068	18000	7,7
1MUB	9684			3550,8	97		968		0,4
TUD2	37247							11174	4,1
1F1Ze	5000			0	0	5000			1,8
2F1Ze	5500			0	0	5500			2,0
3F1Ze	2000			0	0	2000			0,7
4F1Ze	1000			0	0	1000			0,4
5F1Ze	6500			0	0	6500			2,4
6F1Ze	14000			0	0	14000			5,1
14F1Ze	700			0	0	700			0,3
7F1Z	4500		0,5	2250	61	4500			1,7
8F1Z	800		0,3	240	7	800			0,3
9F1Z	1000		0,3	300	8	1000			0,4
10F3Z	2000		0,15	300	8	2000			0,7
11F3Z	3500		0,15	525	14	3500			1,3
12F2Z	20000		0,15	3000	82	20000			7,3
13F2Z	1500		3.36	225	6	1500			0,6
VIABILITA'	10000		0,25	2500	68				0,0
					1250	68000	6630	29174	37

RTIZIONE VANI

RIPARTIZIONE VANI E DIRITTI PUBBLICI ESPRESSI IN VANI

B2	523	0,42		B2	523	0,42	0	0
C	68	0,05		C	68	0,05	0	0
TUC	307	0,25		TUC	307	0,25	20	61
MU	97	0,08		MU	97	0,08	0	0
F	187	0,15		F	187	0,15	100	187
VIABILITA'	68	0,05		VIABILITA'	68	0,05	100	68

1250

1250

316

934

RIPARTIZIONE AREE F

Aree FZ esistenti	34700	0,3	13
Aree FZ di progetto	33300	0,3	12
Aree FZ di progetto da TU	33211	0,3	12
	101211		37