URBANISTICA

Chi, cosa, come.

LE CITTÀ CAMBIANO OGNI GIORNO: BISOGNA PIANIFICARE

PIANIFICARE: CHI, COME, QUANDO?





COSA FA L'URBANISTICA?

L'urbanistica è la disciplina che ***studia, progetta e pianifica l'uso del territorio, delle città e degli spazi aperti***. Ha lo scopo di garantire uno sviluppo ordinato, sostenibile e razionale dell'habitat umano, mediando tra interesse pubblico e diritti dei privati.

Aree principali e strumenti

Pianificazione territoriale: Organizza lo spazio a più livelli gerarchici (regionale, provinciale e comunale) attraverso piani regolatori e strumenti di governo del territorio.

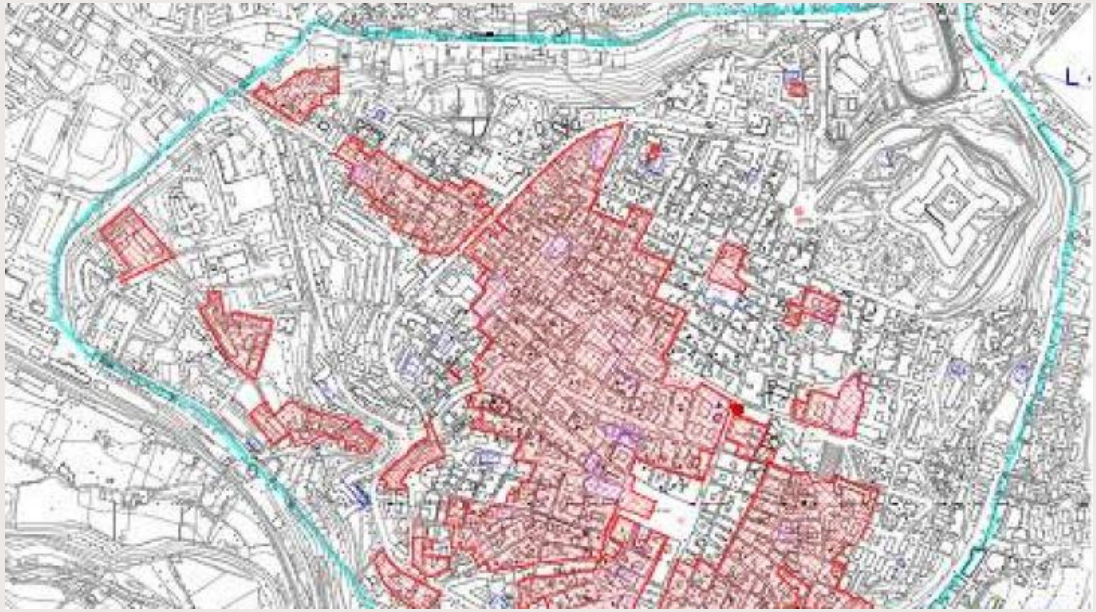
Zonizzazione (*zoning*): Suddivide il territorio comunale in zone omogenee (residenziali, industriali, agricole, commerciali) stabilendo indici e limiti edificatori.

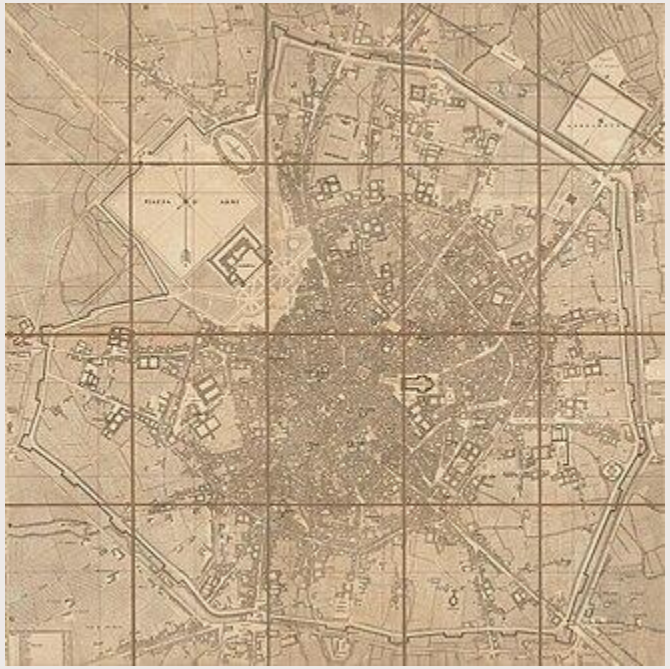
Convenzioni urbanistiche: Accordi tra enti pubblici e soggetti privati per la cessione di aree o la realizzazione di opere di urbanizzazione a supporto di nuovi interventi.

Differenza con l'edilizia: L'urbanistica regola la pianificazione generale e l'uso collettivo del territorio, mentre l'edilizia riguarda la realizzazione e la modifica specifica dei singoli fabbricati.



PIANI REGOLATORI





COME?

Strumenti di Pianificazione (Il Comune): Il funzionamento del **P.R.G.** (Piano Regolatore Generale) o del **P.G.T.** (Piano di Governo del Territorio), la zonizzazione, gli indici di edificabilità e i vincoli ambientali o storici.

Titoli Abilitativi (I Permessi): Come funzionano i principali titoli per fare i lavori, tra cui il **Permesso di Costruire** (**PdC**), la **SCIA** (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) o la **CILA** (Comunicazione Inizio Lavori Asseverata).

Sanatorie e Regolarizzazioni: Come gestire le **difformità urbanistiche**, la doppia conformità, la sanatoria edilizia o le novità normative per la regolarizzazione degli immobili.

Normativa Regionale: Le leggi specifiche della tua regione, dato che l'urbanistica è una materia a legislazione concorrente e ogni territorio ha le sue regole.

DIRITTO AD EDIFICARE?



COME, CHI, PERCHÈ?



Strumenti di Pianificazione: Chi progetta? Secondo quali criteri? Esattamente cosa si progetta?



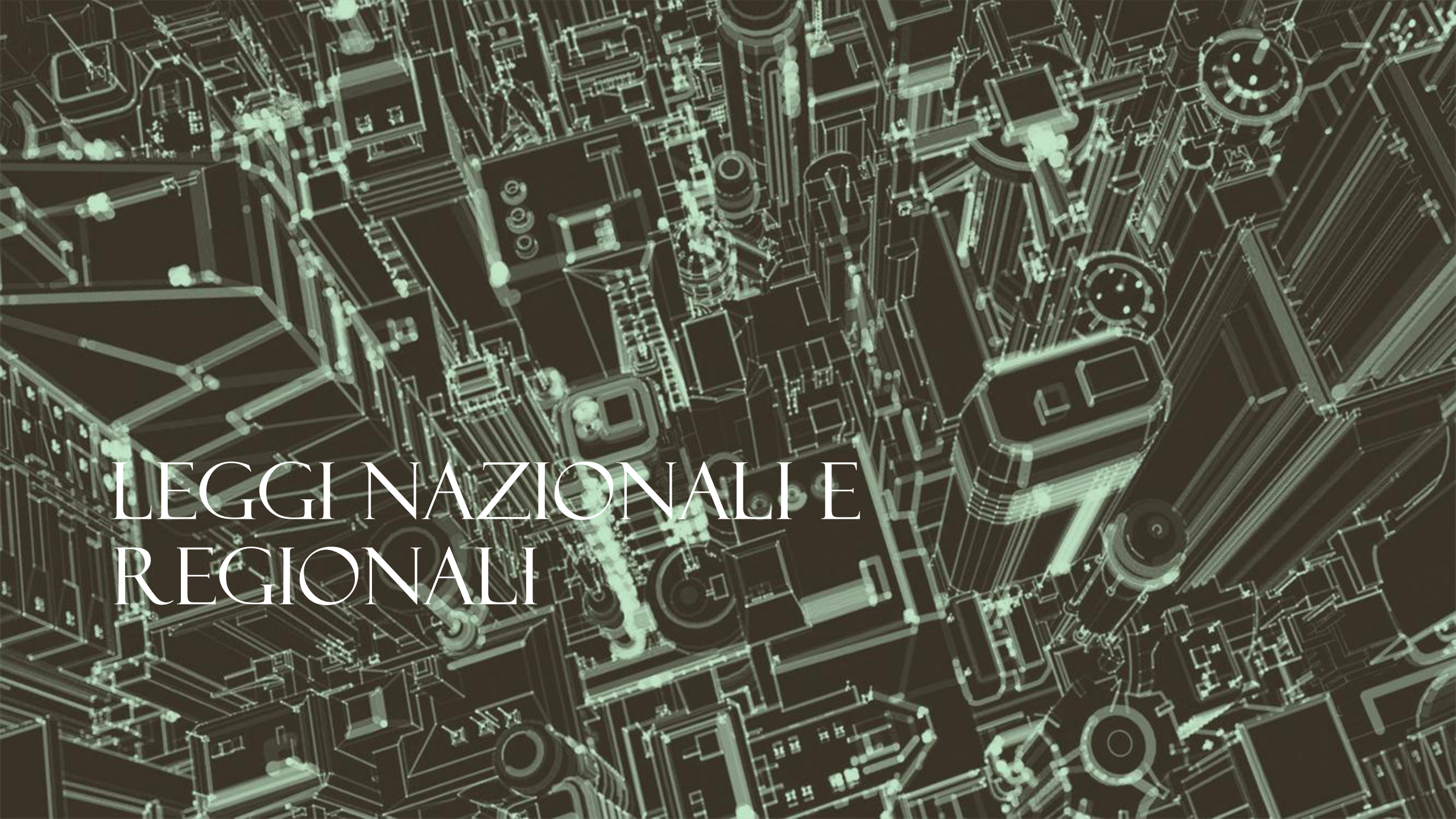
Titoli Abilitativi: Di chi è la proprietà di un terreno o di una costruzione? Come e quando si può costruire? Lo stato o il Comune può espropriare?



Sanatorie e Regolarizzazioni: come gestire le difformità?



Normativa Regionale: Ogni regione ha le sue regole



LEGGI NAZIONALI E REGIONALI

LEGGI PRINCIPALI ITALIANE

Data	Caratteristiche
L. 25 Luglio 1865 n. 2359	Espropriazione per Pubb. Utilità - Piani regolatori
L. 17 Agosto 1942 n.1150	Legge fondamentale
D.M. 2 Aprile 1968 n.1444	Standard Urbanistici
D.P.R. 6 Giugno 2001 n.380	Testo Unico dell'Edilizia
D. Leg. 81/2008	Testo Unico sulla Sicurezza
D.Leg. 92/2005	Prestazione energetica in edilizia
D. Leg. 36/2023	Nuovo Codice degli Appalti

PUBBLICO O PRIVATO?





PROPRIETÀ DEL SUOLO: ESEMPIO A BOLOGNA

PROPRIETA' COMUNALI A BOLOGNA (TERRENI ED EDIFICI)

	mq	ha	%	fabbricati
BORGO-RENO	3.633.850,00	**363,39**	***17,73***	285
NAVILE	4.925.261,00	**492,53**	***24,03***	341
PORTO-SARAGOZZA	1.518.921,00	**151,89**	***7,41***	268
SAVENA	2.809.481,00	**280,95**	***13,71***	212
SAN VITALE	5.702.852,00	**570,29**	***27,82***	451
SANTO STEFANO	1.907.514,00	**190,75**	***9,31***	187
	20.497.879,00	**2.049,8**		**1.744**

IL **12,7**% DEL TERRITORIO COMUNALE (IN NAVILE ARRIVA AL **19**%)

SCUOLE? PARCHI?





DIRITTO DI SUPERFICIE



Il diritto di superficie (cioè la separazione tra la proprietà del suolo e la proprietà di ciò che vi è costruito sopra o sotto) e il diritto di proprietà piena variano in modo significativo a seconda dei sistemi giuridici nel mondo.

1. Paesi di *Civil Law* (Tradizione Romano-Germanica)

Nei paesi a base codicistica (come Italia, Francia, Germania, Spagna, Giappone), vige di norma il principio storico dell'accessione (*superficies solo cedit*), secondo cui tutto ciò che si trova sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario del terreno. Il diritto di superficie rappresenta un'eccezione regolata per legge: [1, 2]

- Italia: Il diritto di superficie (art. 952 c.c.) è un diritto reale minore di godimento. Permette di edificare o mantenere una costruzione su suolo altrui, oppure di alienare una costruzione separatamente dal terreno. Può essere a tempo determinato (alla scadenza la proprietà passa al proprietario del suolo) o perpetuo. Rispetto alla piena proprietà (art. 832 c.c.), che è illimitata e assoluta, il superficiario possiede solo la proprietà superficiaria dell'edificio. [1, 2, 3]

2. Ordinamenti di Common Law (Regno Unito, Stati Uniti, Commonwealth)

La tradizione di common law non conosce la categoria romanistica del "diritto di superficie" inteso come diritto reale minore identico a quello europeo, ma adotta un sistema basato sugli **estates** (titoli di godimento e possesso graduati nel tempo): [1]

Freehold: Corrisponde alla **piena proprietà** (controllo quasi assoluto e perpetuo del terreno e di tutto ciò che vi è sopra).

Leasehold: Funziona in modo simile a una lunga locazione o a un diritto di superficie temporaneo. Chi acquista in *leasehold* possiede l'edificio o il diritto di abitarvi per un numero di anni determinato (es. 99, 125 o 999 anni) pagando un canone (*ground rent*)

DIRITTO DI SUPERFICIE

Durata

Se non diversamente specificato dal contratto, il diritto si intende costituito a tempo indeterminato. In caso di costituzione a tempo determinato, allo scadere del termine il diritto di superficie si estingue e, in virtù del principio di accessione, il proprietario del suolo acquista la proprietà della costruzione (c.d. *elasticità del dominio*: art. 953 c.c.).

- Diversamente, il diritto di superficie su suolo pubblico segue il criterio che, se l'immobile **non** ha caratteristiche utili per bene comune, lo stesso andrebbe dismesso e posto tra gli immobili disponibili della Pubblica Amministrazione, in base alle norme in materia, per essere venduto o trasferito.

- In caso contrario, la Pubblica Amministrazione competente potrebbe temporaneamente (di anno in anno o per alcuni anni) concedere l'uso del bene pubblico a terzi



LEGGI PRINCIPALI REGIONE LOMBARDIA

Data	Caratteristiche
L. R. Lomb. 11 marzo 2025 n.12	PGT - Piano di Governo del Territorio
L. R. Lomb. 31/2014	Consumo di suolo
L.R.Lomb. 18/2019	Rigenerazione urbana



STANDARD URBANISTICI



Il **Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444** è il provvedimento normativo italiano che stabilisce i limiti inderogabili per la densità edilizia, le altezza degli edifici, le distanze tra i fabbricati e le dotazioni minime di spazi pubblici e di interesse collettivo : i cosiddetti **standard urbanistici**

1. Le Zone Territoriali Omogenee (ZTO - Art. 2)

Il territorio comunale è suddiviso in sei categorie principali:

- **Zona A**: parti del territorio interessate da agglomerati urbani storici, artistici o di particolare pregio ambientale.
- **Zona B**: parti del territorio totalmente o parzialmente edificate (diverse dalle zone A).
- **Zona C**: parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi (ancora inedificate o scarsamente edificate).
- **Zona D**: parti del territorio destinate a insediamenti industriali o ad essi assimilati.
- **Zona E**: parti del territorio agricole.
- **Zona F** parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale (parchi, sport, servizi sanitari, istruzione). [1, 2, 3

STANDARD URBANISTICI: CIOÈ I SERVIZI



2. Dotazioni di Spazi Pubblici (Art. 3): mq per abitante

Per i nuovi insediamenti residenziali, la legge impone una dotazione minima di **18 mq/ab** **di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi** per ogni abitante insediato. Questa quota è così ripartita:

- **9,00 mq**: per spazi destinati ai parchi e allo sport.
- **4,50 mq**: per l'istruzione (asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo).
- **2,50 mq**: per parcheggi pubblici.
- **2,00 mq**: per attrezzature di interesse comune (servizi religiosi, culturali, sanitari, sociali).

IL DIBATTITO SUGLI STANDARD IN LOMBARDIA



Questa foto di Autore sconosciuto è concesso in licenza da CC BY-NC-ND

Il dibattito sugli **standard urbanistici in Italia** ruota principalmente attorno all'attualità e all'efficacia del **D.M. 1444/1968**, la norma nazionale che da decenni fissa le quantità minime di spazi pubblici, verde, parcheggi e servizi per abitante, contrapposta all'esigenza di una riforma moderna del governo del territorio. [1, 2]

I nodi centrali del dibattito

- ***Quantità vs. Qualità***: Il modello del 1968 è criticato perché basato su una logica quantitativa rigida (es. i **18** mq minimi per abitante) che spesso non risponde alle reali esigenze sociali, ambientali o demografiche delle città contemporanee. [1]
- **Superamento e *ruolo delle Regioni***: Molte Regioni hanno legiferato in autonomia, introducendo flessibilità, perequazione urbanistica e forme di monetizzazione o compensazione degli standard, creando disomogeneità territoriali. [1, 2]
- ***Rigenerazione urbana e consumo di suolo***: Il dibattito attuale sposta l'attenzione dalla semplice espansione edilizia (zone C del D.M. 1444/68) al recupero del patrimonio esistente, dove applicare gli standard tradizionali risulta spesso fisicamente o economicamente impossibile. [1]
- ***Integrazione casa-città***: Si discute su come garantire che ogni nuovo alloggio sia inserito in una rete accessibile di servizi, mobilità sostenibile e spazi collettivi, superando la concezione dello standard come semplice "standard edilizio" o quota numerica da rispettare formalmente. [1, 2]

IL DIBATTITO SUGLI STANDARD IN LOMBARDIA - II



In **Regione Lombardia**, il rapporto con il **D.M. 1444/1968** rappresenta uno dei casi più emblematici e discussi di autonomia legislativa in materia di governo del territorio. La Lombardia ha progressivamente ridisegnato il concetto di "standard urbanistico", distaccandosi dalla rigidità numerica statale per favorire criteri flessibili legati alla rigenerazione e ai servizi reali. [1, 2, 3]



Il quadro della normativa lombarda rispetto al decreto ministeriale nazionale si articola su 2 aspetti cardine:

1. La "Disapplicazione" del D.M. 1444/1968 per i PGT

Il pilastro della normativa regionale è la **Legge Regionale n. 12/2005** (Legge per il governo del territorio). Con l'introduzione dell'articolo 103, comma 1-bis, la Lombardia ha stabilito che, ai fini della redazione dei Piani di Governo del Territorio (PGT), **non si applicano le disposizioni del D.M. 1444/1968**. [1, 2]

- **Cosa cambia:** I Comuni lombardi non sono rigidamente vincolati alle quantificazioni volumetriche o alle ripartizioni fisse per abitante del decreto del '68 (i classici 18 mq/abitante ripartiti tassativamente tra verde, parcheggi, istruzione e servizi). [1]
- **La filosofia lombarda:** Lo standard cessa di essere una quota geometrica fissa da cedere all'espansione e diventa una dotazione di servizi flessibile, definita dal *Piano dei Servizi* del PGT in base al reale fabbisogno della popolazione residente e gravitante.

2. Il limite insuperabile delle distanze tra edifici (Articolo 9)

La libertà di deroga concessa dalle leggi regionali incontra un limite invalicabile nella **distanza minima di 10 metri tra pareti finestrate** fissata dall'articolo 9 del D.M. 1444/1968. [1, 2]

- La Corte Costituzionale e la giurisprudenza amministrativa hanno chiarito che le Regioni possono legiferare autonomamente sugli standard di dotazione (verde, parcheggi), ma **non possono azzerare o derogare liberamente le distanze minime** al di fuori di specifici piani attuativi o accordi unitari. [1, 2]
- La disciplina delle distanze tocca l'ordinamento civile (rapporti di vicinato) ed è di **competenza esclusiva dello Stato**. Pertanto, la L.R. 12/2005 fa espressamente salvo il rispetto del limite statale dei 10 metri per le nuove costruzioni isolate.
- [1, 2, 3]



MONETIZZAZIONE

- **Monetizzazione degli standard e Rigenerazione Urbana**

Mentre il D.M. 1444/68 nasceva per governare l'espansione della città su aree libere (ZTO C), le leggi lombarde si concentrano sul **Tessuto Urbano Consolidato (TUC)** e sul recupero dell'esistente. [1]

- **Monetizzazione diffusa:** Qualora negli interventi di ristrutturazione o cambio d'uso non sia fisicamente possibile cedere le aree a standard all'interno del lotto, la Lombardia spinge sulla monetizzazione. Il privato paga una somma al Comune, il quale la vincola alla realizzazione di opere pubbliche o servizi nel quartiere.

- **Incentivi volumetrici:** Con le leggi sulla rigenerazione urbana (come la *L.R. 18/2019*), la Regione prevede bonus volumetrici e deroghe per il recupero di edifici abbandonati o per il patrimonio edilizio dismesso, semplificando ulteriormente l'applicazione dei vincoli tradizionali. [1, 2]

SUPERFICIE DI MILANO

Milano occupa un'area di **181,67** km^2

Al 31 dicembre 2025, il Comune di Milano conta **1.399.079** residenti

181670000/1399079 = **129,8** mq/ab

DIRITTO ALLA CASA?

Definizione

Il diritto all'abitazione (conosciuto anche come "diritto alla casa" oppure "diritto all'alloggio") è il **diritto economico, sociale e culturale ad un adeguato alloggio e riparo.** È presente in molte costituzioni nazionali, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nella Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali art. 31, uno dei primi documenti a farne menzione esplicita, nel Trattato di Lisbona art. 34.3.

Dichiarazione diritti dell'uomo

Il diritto all'abitazione viene riconosciuto in una serie di trattati internazionali sui diritti umani: l'articolo 25 della **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** e l'articolo 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) riconoscono il diritto alla casa come parte del diritto ad un adeguato standard di vita

DIRITTO ALLA CASA?

«Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo (...) all'abitazione.»

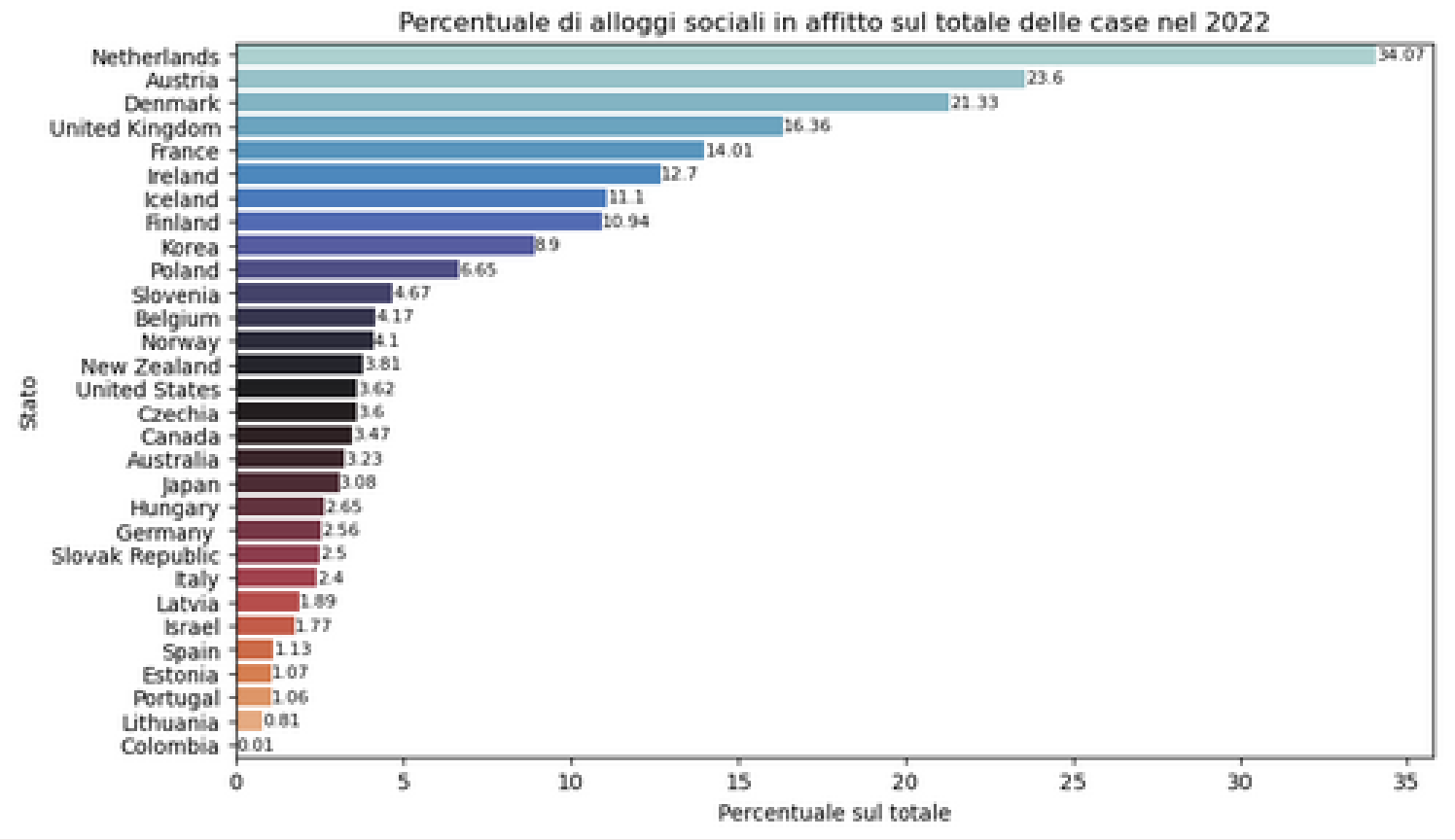
(Articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani)

Nella **Costituzione italiana** il diritto all'abitazione è richiamato all'art. 47 e in ripetute sentenze della Consulta:

- "*è doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione*" (n. 49/1987);
- "*Il diritto all'abitazione rientra infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*" (Corte cost., sent. n. 217 del 1988);
- "*il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona*" (Corte cost. sent. n. 119 del 24 marzo 1999);
- "*Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso*" (Corte cost. sent. n. 217 del 25 febbraio 1988);
- "*indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge*" (sentenza n. 252 del 1983)



EDILIZIA PUBBLICA



EDILIZIA POPOLARE IN ITALIA-1

In Italia venne fondato su proposta di Luigi Luzzatti, **l'Istituto Case Popolari** in seguito all'entrata in vigore della legge **31 maggio 1903, n. 254**, che regolamentò, per la prima volta, la concessione di case popolari. La legge si basa sull'esperienza mutuata l'anno prima a Trieste, ove si era sperimentata la formula dell'Istituto Comunale per gli Alloggi Minimi.

L'istituto non aveva un unico ordinamento nazionale, ma si articolava di fatto in più compagini che si formavano localmente a livello comunale o provinciale; la norma, infatti, prevedeva la possibilità di costituire enti di pari caratteristiche, in rango di ente economico. I primi enti iniziarono ad operare sull'area urbana di Roma.

Già nel 1906 l'ICP aveva completato le sue prime realizzazioni, fra le quali quelle al quartiere Flaminio, nel 1907 iniziarono quelle del rione San Saba[82].



EDILIZIA POPOLARE IN ITALIA - 2

Negli anni '50 fu realizzato il **Piano Fanfani (o INA-Casa)**, che portò alla creazione di oltre 2 milioni di unità immobiliari.

Il piano INA-Casa fu operativo fino al 1963, fino alla liquidazione ed alla costituzione del fondo Gescal (acronimo di Gestione case per i lavoratori), destinato alla costruzione e all'assegnazione di case ai lavoratori. Era disciplinato dalla legge **14 febbraio 1963, n. 60** e nel 1973 venne soppresso.

Nel 1962, con la legge **18 aprile 1962, n. 167**, venne introdotto il "piano edilizia economica popolare" o P.E.E.P., un piano attuativo inserito all'interno del piano regolatore generale comunale (ove previsto) inteso a programmare, gestire e pianificare tutti gli interventi riguardanti l'edilizia residenziale popolare a livello comunale.

Con l'evoluzione del decentramento amministrativo in Italia il successivo D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 -emanato in attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382 - e la successiva 8 giugno 1990, n. 142 **si trasferì alle regioni italiane la competenza sull'organizzazione degli istituti.**

EDILIZIA POPOLARE IN ITALIA - 3

Le Regioni hanno costituito Enti a cui affidare la realizzazione e la gestione del patrimonio immobiliare residenziale popolare.

- Lazio: ATER (legge regionale n. 30 del 2002)
- **Lombardia: ALER (legge regionale n. 13 dei 1996)**

Anni 2000

Nel 2024 in Italia risultavano meno di 875mila alloggi di proprietà pubblica, generalmente offerti a canoni ridotti, pari al **20-25%** dell'offerta totale del mercato degli alloggi in **affitto**

PIANO FANFANI – INA CASA

- **Origine:** Istituito con la **Legge n. 43 del 28 febbraio 1949**, proposta dal Ministro del Lavoro **Amintore Fanfani**.
- **Obiettivi:** Ridurre l'elevata disoccupazione del dopoguerra attraverso i cantieri edili e fornire case popolari ai lavoratori.
- **Finanziamento:** Sistema misto con contributi dello Stato, dei datori di lavoro e dei lavoratori (tramite una trattenuta sullo stipendio), oltre all'uso dei fondi del Piano Marshall.
- **Durata e numeri:** Nato come piano settennale e poi prorogato per altri sette anni (fino al 1963), ha portato alla costruzione di circa **350.000 alloggi** (oltre 2 milioni di vani) in tutta Italia, dando lavoro a centinaia di migliaia di persone.
- **Evoluzione urbana:** Ha ridisegnato le periferie delle città italiane, coinvolgendo importanti architetti e urbanisti dell'epoca per creare quartieri dotati di servizi e spazi verdi.
- **Fine del piano:** Nel 1963 il piano si è concluso e il patrimonio edilizio è passato alla **GESCAL** (Gestione per le case dei lavoratori).



GESCAL -

La **Gescal** (*Gestione Case per i Lavoratori*) è stato un fondo pubblico italiano istituito nel 1963 dalla **Legge 60/1963** per sostituire il vecchio piano INA-Casa e finanziare la costruzione di case popolari.

Come funzionava

- **Finanziamento:** Era alimentato da una trattenuta dello 0,35% sulle buste paga dei lavoratori dipendenti e da un contributo del 0,70% a carico dei datori di lavoro, oltre a fondi statali.
- **Scopo:** Programmare e costruire alloggi economici e popolari da assegnare ai lavoratori dipendenti (e in seguito anche ad altre categorie).
- **Soppressione:** Il fondo è stato soppresso nel 1973 dalla Legge 9/1974, ma le trattenute sui salari e i contributi aziendali sono proseguiti fino agli anni '90 (con i contributi dei lavoratori terminati all'inizio del 1996 e quelli delle aziende alla fine del 1998).
- **Gestione degli immobili:** Gli alloggi realizzati con i fondi Gescal sono stati trasferiti nel tempo agli enti locali e agli **IACP** (Istituti Autonomi Case Popolari), oggi trasformati in **ALER** (in Lombardia) o **ATER** in altre regioni.

Ti servono informazioni su un **villaggio Gescal specifico** (ad esempio in Lombardia o nell'area di Milano), oppure vuoi sapere come verificare la **regolarità di un alloggio** o accedere alle attuali **case popolari**?

