



**Prot. N. 43350/ 2005**

**Determinazione n. 2210 del 01/06/2005**

**OGGETTO: PARERE IN MERITO QUESITO RELATIVO ALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DEI LIMITI DI DENSITA' FONDIARIA DI CUI ALL'ART. 7 DEL D.M. 1444/1968.**

**AREA DI STAFF DEL SEGRETARIO GENERALE**

**IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO 0.1 - AFFARI ED ORGANI  
ISTITUZIONALI - AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI -  
CONSULENZA AGLI ORGANI ISTITUZIONALI, ALLA STRUTTURA  
ORGANIZZATIVA ED AGLI ENTI LOCALI - APPALTI, CONTRATTI  
E CONCESSIONI - SERVIZIO CIVILE -U.R.P. - SEDE DISTACCATA  
DI URBINO - CORPO DI POLIZIA PROVINCIALE  
DOTT. PACCHIAROTTI ANDREA**

Vista la L.R.34/92 e s.m., "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio";

Visto l'art.19 comma 1 lett. l) del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali; che riconosce di spettanza provinciale le funzioni di assistenza tecnica-amministrativa agli enti locali;

**PREMESSO:**

- che le considerazioni di cui al presente parere esprimono orientamenti interpretativi di questo Servizio relativamente a questioni giuridiche che hanno carattere generale e vengono pertanto formulate senza diretti riferimenti a singoli, e nominalmente individuati casi specifici;
- che è fatta salva la possibilità che il comune formuli il quesito, al fine di una sua migliore comprensione, prospettando anche, senza i riferimenti diretti di cui sopra, opportune esemplificazioni di fattispecie applicative da cui può scaturire la problematica interpretativa sollevata.

## Determinazione n. 2210 del 01/06/2005

**VISTO E CONSIDERATO** il quesito posto dal Comune di PESARO a questa Provincia con nota prot.14581 del 18.03.2005, che qui di seguito si riporta:

*“Con la presente si richiede, per quanto di vostra competenza, un parere sulla interpretazione delle Normative Nazionali e Regionali in merito ai quesiti di seguito esposti:*

1. *Se, in un'area libera, all'interno delle zone omogenee A e B, l'edificazione di un volume destinato a servizi pubblici concorre al calcolo dei carichi insediativi come definito all'Art. 7 del D.I. 1444/68, considerato che all'Art. 3 dello stesso Decreto vengono definiti i "...rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici..." intendendo questi ultimi come compensazione del carico insediativo urbanistico.  
Si evidenzia inoltre che al punto b) del comma 1, dell'Art. 18, L.R. 34/92, nel definire ciò che il piano regolatore generale deve prevedere "...i limiti minimi e massimi di densità edilizia territoriale e le distanze minime tra le costruzioni, dalle strade o dai manufatti pubblici o di uso pubblico..." si intende, a nostro parere, distinguere le densità edilizie dei manufatti pubblici di uso pubblico.*
2. *Se, in un edificio residenziale esistente, all'interno delle zone omogenee A e B, l'incremento di volume destinato a servizi pubblici concorre al calcolo dei carichi insediativi come definito all'Art. 7 del D.I. 1444/68, sempre in considerazione dei succitati Art. 3 del D.I. 1444/68, Art. 18 della L.R. 34/92.*
3. *Se la variante al P.R.G. di cui al punto 2, è da considerarsi sostanziale ai sensi del comma 5, dell'Art. 15 della L.R. 34 del 5 agosto 1992”.*

**RITENUTO PERTANTO DI SVOLGERE, CON RIFERIMENTO AL SUDDETTO QUESITO, LE SEGUENTI CONSIDERAZIONI:**

- La giurisprudenza ha chiarito che il d.m. 2 aprile 1968, allorché all'art.7 fissa gli standards di edificabilità delle aree, distingue la densità edilizia in densità territoriale e densità fondiaria. La densità territoriale è riferita a ciascuna zona omogenea e determina il complessivo carico di edificazione che può gravare sull'intera zona e, pertanto, il relativo indice è riferito all'intera superficie della zona, ivi inclusi gli spazi pubblici, quelli destinati alla viabilità e simili. La densità fondiaria è invece riconnessa alla singola area e definisce il volume massimo consentito su di essa, ed il relativo indice (c.d. indice di fabbricabilità) va applicato all'effettiva superficie suscettibile di edificazione, con esclusione delle aree destinate ad uso pubblico (Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 1993, n.182; Cons. Stato, sez. V, 13 agosto 1996, n.918; TAR Piemonte, 5 giugno 1996, n.448; TAR Lombardia, sez. Brescia, 1 giugno 1998, n.448; Cons. Stato, sez. IV, 6 settembre 1999, n.1402; TAR Campania, sez. Napoli, 6 luglio 2000, n.2676). Coerente con tale assunto giurisprudenziale è anche l'art.13 comma 1 del regolamento edilizio tipo regionale che definisce alla lettera a) la superficie territoriale (ST) come *“l'area complessiva interessata da un intervento urbanistico attuativo, comprendente le aree per l'urbanizzazione primaria e secondaria e*

## Determinazione n. 2210 del 01/06/2005

le aree destinate all'edificazione" [e di conseguenza a detta superficie vengono riferiti l'indice di fabbricabilità territoriale (lett.e) e l'indice di utilizzazione territoriale (lett.f)], mentre alla lettera b) la superficie fondiaria (SF) viene definita come "l'area destinata all'edificazione, che risulta dalla ST sottraendo le superfici per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria" [di conseguenza a detta superficie vengono riferiti l'indice di fabbricabilità fondiaria (lett.g) e l'indice di utilizzazione fondiaria (lett.h)].

- Proprio muovendo dalla sopra riportata definizione di superficie fondiaria è possibile sostenere che i limiti di densità fondiaria stabiliti dall'art.7 del D.M. 1444/1968 per le zone territoriali omogenee A) e B) non si applicano alle opere di urbanizzazione come definite all'art.16, commi 7, 7bis (interventi di urbanizzazione primaria che non implicano di regola realizzazione di volumetrie) e 8 (interventi di urbanizzazione secondaria tra i quali sono ricompresi anche edifici e opere volumetricamente computabili) del DPR 380/2001. Le aree di sedime di tali opere, infatti, sono escluse, ai sensi dell'art.13, comma 1, lett.b) del RET, dalla superficie fondiaria e quindi, necessariamente, dai relativi indici di fabbricabilità e di utilizzazione.
- Va tuttavia precisato che non tutti gli edifici pubblici o destinati a servizi pubblici rientrano di per sé nella categoria delle opere di urbanizzazione. Secondo un consistente orientamento giurisprudenziale, infatti, le opere e gli insediamenti pubblici o di interesse generale, realizzati sia da enti pubblici che da privati, che non costituiscano di per sé opere di urbanizzazione, richiedono essi stessi la dotazione di standards, in quanto tali interventi sono di norma riconducibili fra quelli classificati direzionali e previsti nell'art.5 del citato D.M. 1444/1968. Nel senso che gli interventi pubblici o privati di interesse generale, non costituiscono essi stessi standards quando la loro funzione urbanistica rende necessaria la dotazione di urbanizzazioni al servizio dell'edificazione medesima, si è per primo espresso il TAR Lombardia, sez. I Milano, con la sentenza 11 febbraio 1993, n.172, ove si legge: "gli standards sono aree destinate ad un utilizzo concreto da parte degli abitanti delle zone soggette alla pianificazione urbanistica, volte al soddisfacimento di loro interessi diretti e ben definiti. La legislazione prevede anche il soddisfacimento di interessi c.d. generali, la cui natura e consistenza sono esattamente individuate, nel punto 5) dell'art. 4 del D.M. e nel comma 8 dell'art. 22 della L.R. n. 51/75. Ne consegue che gli insediamenti che non possono farsi rientrare nelle due categorie sopracitate, devono necessariamente classificarsi come insediamenti residenziali, direzionali, commerciali e produttivi e quindi necessitanti di standards . Dunque, alla luce di questi principi, l'esclusione, operata dalla variante al P.R.G. di Milano, in contestazione, del palazzo delle F.F.S.S. destinato ad uffici, delle aree che necessitano a standards , è illegittima; così come è illegittimo l'aver reputato il palazzo destinato alla sede regionale come standard . Detti edifici, adibiti ad uffici, non destinati ad un concreto utilizzo da parte degli abitanti della zona, e comportanti un incremento di popolazione, in determinate fasce giornaliere senza che gli addetti possano considerarsi al

## Determinazione n. 2210 del 01/06/2005

*servizio diretto ed immediato dei cittadini ivi residenti, devono includersi nel concetto di insediamenti direzionali, e come tali necessitano di standards . Osserva a questo proposito il Collegio che non ogni edificio usato dalla P.A. può essere classificato standard , se manca il collegamento funzionale con il territorio ed i suoi abitanti. (...)*. Tale orientamento del TAR lombardo è stato confermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con pronuncia n.14 del 21 luglio 1997, ove si rileva che *“per quanto concerne i palazzi destinati a uffici occorre considerare che nel linguaggio legislativo l'aggettivo « direzionale » è riferito sia alle direzioni delle Amministrazioni pubbliche che a quelle delle imprese (v., ad esempio, le L. 29 ottobre 1987 n. 453 e 15 dicembre 1990 n. 396, che contemplano il sistema direzionale orientale di Roma per la rilocalizzazione delle Pubbliche amministrazioni in funzione delle esigenze di deconcentramento della circolazione). Pertanto il concetto di insediamento direzionale, richiamato nel D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 (in Gazz. uff. 16 aprile 1968 n. 97), e nella L. reg. della Lombardia 15 aprile 1975 n. 51 modificata dalla L. reg. 7 giugno 1985 n. 73, è riferibile anche ai palazzi per uffici della Pubblica amministrazione, i quali, secondo la comune esperienza, determinano esigenze di spazi pubblici (parcheggi, centri sociali, etc.) identiche a quelle poste dagli uffici privati”*.

- Una conferma legislativa della sottoposizione anche degli edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico ai limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati stabiliti nelle disposizioni di cui agli artt.7, 8 e 9 del D.M. 1444/1968, si rinviene poi nella nuova disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici contenuta nell'art.14 del DPR 380/2001. Ai sensi del comma 3, infatti, la deroga per gli edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico non può *“in ogni caso”* riguardare le *“disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n.1444”*.
- In conclusione, si ritiene pertanto, con riferimento specifico ai singoli quesiti posti, che:
  1. in un'area libera, all'interno delle zone omogenee A e B, l'edificazione di un volume destinato a servizi pubblici non è tenuto al rispetto dei limiti di densità fondiaria solo allorché si tratti di opera di urbanizzazione secondaria prevista dal piano regolatore. Qualora si tratti invece di edifici o impianti pubblici o privati di interesse generale, non classificabili come standards, ma loro stessi richiedenti un'ulteriore dotazione di urbanizzazioni, l'intervento sarà assoggettato anche ai suddetti limiti di densità edilizia, non derogabili neppure con il procedimento di cui all'art.14 del DPR 380/2001.
  2. Sempre all'interno delle zone omogenee A e B, l'incremento di volume, in sopraelevazione, di un edificio residenziale esistente, anche se destinato alla realizzazione di un'opera di urbanizzazione, soggiace al rispetto dei limiti di densità fondiaria di cui all'art.7 del DM 1444/1968, considerato che in tal caso il volume è realizzato sulla medesima superficie fondiaria destinata

## **Determinazione n. 2210 del 01/06/2005**

all'edificazione residenziale e dunque concorre con questa alla determinazione del relativo indice di fabbricabilità.

3. Il 3° quesito presupponeva una risposta positiva a quello formulato al punto 2, condizione che invece non si è verificata.

Sentito anche il Servizio Urbanistica di questa amministrazione che concorda con gli orientamenti espressi nel presente parere.

### **DETERMINA**

I) di assumere le considerazioni svolte in narrativa, quale orientamento interpretativo di carattere generale del Servizio Affari Istituzionali, Generali, Giuridici e Legislativi sulle tematiche inerenti al quesito in oggetto, in funzione di ausilio e supporto giuridico all'Amministrazione Comunale di PESARO.

II) di trasmettere copia del presente atto, per agevolare il coordinamento dell'azione amministrativa, al Servizio Legislativo ed Affari Istituzionali e al Servizio Urbanistica e Cartografia della Regione Marche, al Comune di PESARO, alle Province di ANCONA, ASCOLI PICENO, MACERATA.

III) di inserire altresì il presente parere, al fine di favorire la più ampia diffusione dell'informazione sulle tematiche giuridiche concernenti l'applicazione della normativa urbanistica ed edilizia, nella pagina Web di questo Servizio, nel sito INTERNET dell'amministrazione provinciale, all'indirizzo [www.provincia.ps.it/dirittoterritorio](http://www.provincia.ps.it/dirittoterritorio).

AP/edf  
1451Dire/0503Pd001

Dirigente Servizio 0.1  
DOTT. PACCHIAROTTI ANDREA