

AVANGUARDIA GIURIDICA  
urbanistica ed edilizia

collana a cura di Marco Antoniol

MA-2

MARCO ANTONIOL

# INDICI

## di edificabilità

superfici  
volumi  
densità edilizia

**EXEO** edizioni 

ISBN e-book formato pdf : 978-88-95578-21-7

**STUDI APPLICATI**

professionisti  
pubblica amministrazione

**Marco Antoniol**

# **Gli indici di edificabilità**

**Superfici, volumi  
e densità edilizia**

**prefazione di Raffaello Gisondi**



Copyright © 2011 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. E' consentita la stampa ad esclusivo uso personale del soggetto abbonato, e comunque mai a scopo commerciale. Il pdf può essere utilizzato esclusivamente dall'acquirente nei propri dispositivi di lettura. Ogni diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale di contenuti è vietata senza il consenso scritto dell'editore.

Prima edizione: marzo 2011

collana: AVANGUARDIA GIURIDICA, a cura di Marco Antoniol

materia: urbanistica ed edilizia

tipologia: studi applicati

codice: MA-2

ISBN versione pdf: 978-88-95578-21-7

prezzo: € 35,00

Autori:

**Marco Antoniol**, dottore in giurisprudenza, specialista per le professioni legali, abilitato all'iscrizione all'albo degli avvocati, collaboratore giuridico del network professionale [www.territorio.it](http://www.territorio.it), relatore in convegni, autore per Exeo dei libri *// federalismo demaniale, il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, 2010, ISBN: 978-88-95578-14-9; *L'art. 10-bis della legge 241/1990, la comunicazione dei motivi ostativi*, 2011, ISBN 978-88-95578-17-0



Exeo S.r.l. [www.exeoedizioni.it](http://www.exeoedizioni.it)  
REA CCIAA PD 337549 ROC 15200  
P. IVA 03790770287  
sede legale: piazzetta Modin 12, 35129  
Padova c.s.i.v.: € 10.000,00  
C.P. 76/a 35028 Piove di Sacco (PD)  
tel. e fax 049 9711446  
[info@exeoedizioni.it](mailto:info@exeoedizioni.it)

network TERRITORIO.IT:

[www.territorio.it](http://www.territorio.it) - il governo del territorio

**[www.urbium.it](http://www.urbium.it) - l'urbanistica e l'edilizia**

[www.patrimoniopubblico.it](http://www.patrimoniopubblico.it) - il demanio e il patrimonio pubblico

[www.espropionline.it](http://www.espropionline.it) - l'espropriazione per pubblica utilità

[www.e-stimo.it](http://www.e-stimo.it) - l'estimo immobiliare

[www.catastonline.it](http://www.catastonline.it) - il catasto e la cartografia



## SOMMARIO

### IL PROBLEMA DEL CALCOLO DELLA VOLUMETRIA

#### ASSENTIBILE ..... 7

1. *Premessa: le ragioni di un'analisi operativa* ..... 7
2. *Il problema di fondo della densità edilizia* ..... 7
3. *Soggetti interessati alla risoluzione del problema* ..... 10
4. *Strumenti impiegati nella risoluzione del problema* ..... 13
5. *Dalla densità edilizia agli indici di edificabilità* ..... 14
6. *Definizione algebrica degli indici di edificabilità* ..... 15
7. *L'equazione fondamentale della densità edilizia* ..... 16
8. *I tre passaggi del calcolo volumetrico* ..... 18

#### ANALISI AREALE: LA SUPERFICIE EDIFICABILE ..... 20

1. *Premessa: l'individuazione della superficie di riferimento* ..... 20
2. *Zone urbanizzate e zone non urbanizzate: la summa divisio tra gli indici di edificabilità* ..... 21
3. *L'indice territoriale* ..... 21
4. *L'indice fondiario* ..... 24
5. *L'equivoco concetto di lotto edificabile* ..... 25
6. *L'asservimento unilaterale* ..... 28
7. *Il c.d. «trasferimento di volumetria» o asservimento intersoggettivo* ..... 33
8. *Le conseguenze dell'asservimento: effetti positivi ed effetti negativi* ..... 41
9. *Effetti positivi dell'asservimento e questione del lotto minimo* ..... 41
10. *Effetti negativi dell'asservimento ed analisi della prassi* ..... 46

#### ANALISI NORMATIVA: GLI INDICI DI EDIFICABILITÀ ..... 53

#### Profili generali ..... 53

1. *Storia normativa della densità edilizia* ..... 53

#### La densità edilizia nel d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 ..... 61

2. *Il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444: profili generali e campo di applicazione* ..... 61
3. *Zonizzazione ed indici di edificabilità* ..... 64
4. *Gli indici di edificabilità nelle zone funzionalmente qualificate (zone D, E ed F)* ..... 65
5. *Gli indici di edificabilità nei centri storici (zone A): identificazione delle zone* ..... 69
6. *Interventi di risanamento conservativo nei centri storici (zone A)* ..... 71

7. <i>Interventi di nuova costruzione nei centri storici (zona A)</i> .....	75
8. <i>Gli indici di edificabilità nelle zone di completamento (zona B): identificazione delle zone</i>	77
9. <i>Interventi edilizi comuni nelle zone di completamento (zona B)</i> .....	78
10. <i>Interventi di demoricostruzione nelle zone di completamento (zona B)</i> .....	79
11. <i>Gli indici di edificabilità nelle zone di espansione (zona C)</i> .....	82
<b>La densità edilizia nella legislazione regionale</b> .....	<b>85</b>
12. <i>Limiti volumetrici di origine regionale</i> .....	85
13. <i>L'altro volto della legislazione regionale: i benefici volumetrici tradizionali</i> .....	87
14. <i>Benefici regionali di seconda generazione: riflessi volumetrici di perequazione e compensazione</i> .....	89
15. <i>Benefici regionali di terza generazione: il Piano casa</i> .....	93
<b>La densità edilizia negli strumenti urbanistici</b> .....	<b>102</b>
16. <i>Dal legislatore al pianificatore: gli indici di edificabilità nello strumento urbanistico generale</i> .....	102
17. <i>I limiti di impugnazione degli indici di edificabilità illegittimi</i> .....	105
18. <i>Indici di edificabilità e varianti urbanistiche</i> .....	109
19. <i>Comuni totalmente privi di strumento urbanistico generale: gli standard generali</i> .....	114
20. <i>Comuni parzialmente privi di strumento urbanistico generale: le zone bianche</i> .....	121
21. <i>Gli indici di edificabilità espressi in termini puramente areali</i> .....	123
<b>ANALISI REALE: LO SCOMPUTO DELLA VOLUMETRIA PREESISTENTE</b> .....	<b>125</b>
1. <i>Premessa</i> .....	125
2. <i>Il calcolo del volume degli immobili: profili generali</i> .....	126
3. <i>La superficie basale del fabbricato</i> .....	127
4. <i>L'altezza del fabbricato</i> .....	129
5. <i>Volumi da non computare: immobili remoti e volume tecnico</i> .....	133
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>139</b>
1. <i>Rilevanza del metodo di calcolo volumetrico</i> .....	139
2. <i>Metodo di calcolo volumetrico in ipotesi semplice</i> .....	140
3. <i>Metodo di calcolo volumetrico in ipotesi complesse</i> .....	141
<b>BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA</b> .....	<b>144</b>

## PREFAZIONE

Gli indici di edificabilità rappresentano una materia tipicamente interdisciplinare di cui si occupano, prima ancora degli operatori del diritto, professionisti e tecnici quotidianamente impegnati nella redazione e nel controllo di progetti edilizi o di piani urbanistici.

E' per questo che non sono molte le elaborazioni giuridiche dedicate ex professo al tema che, normalmente, trova incidentalmente spazio solo nei manuali di urbanistica o nell'ambito di monografie o articoli dedicati ad altri argomenti.

Il lavoro di Marco Antoniol prova, riuscendoci a pieno, a rovesciare l'impostazione tradizionale: in esso la trattazione degli indici di edificabilità costituisce il filo conduttore che attraversa i campi più disparati dell'edilizia e dell'urbanistica cogliendone gli stretti legami con il tema affrontato.

Così, argomenti classici e recenti novità delle discipline attinenti al governo del territorio, come il "lotto minimo", gli standards urbanistici, la cessione di cubatura, fino ad arrivare alle più moderne tecniche perequative ed al Piano casa, vengono sistematicamente riordinati per fare emergere i risvolti che essi presentano con il problema pratico da cui il libro prende le mosse che è quello della determinazione dell'indice edilizio applicabile ad un determinato intervento.

Quella di Antoniol non è, tuttavia, una trattazione con finalità esclusivamente pratiche: il libro, se per semplicità di linguaggio e il riferimento frequente a formule algebriche, può essere apprezzato dai professionisti tecnici che vogliono approfondire gli aspetti giuridici legati alla materia, è di sicuro interesse anche per gli operatori teorici e pratici del diritto che vi troveranno un valido ausilio per la soluzione di casi concreti e spunti per riflessioni teoriche di più ampio respiro.

RAFFAELLO GISONDI  
magistrato del TAR di Milano

SSS

## ABSTRACT

L'opera intende tracciare un metodo generale per calcolare la volumetria assentibile su di un'area edificabile.

La struttura del volume rispecchia pertanto i tre passaggi fondamentali del computo volumetrico: individuazione della superficie di riferimento (con rivisitazione dell'equivoco problema del trasferimento di volumetria), determinazione degli indici di edificabilità (coordinando il d.m. 1444/1968 con la più recente legislazione regionale) e detrazione della volumetria preesistente.

Il traguardo del metodo completo ed attendibile è raggiunto mediante un percorso misto giuridico-matematico, agevolando il lettore con un ampio catalogo di parentesi esemplificative ed accompagnandolo fino al vaglio critico dei più avanzati arresti giurisprudenziali.

§§§

## CAPITOLO I

# IL PROBLEMA DEL CALCOLO DELLA VOLUMETRIA ASSENTIBILE

### *1. Premessa: le ragioni di un'analisi operativa*

Gli indici di edificabilità sono il principale strumento offerto dall'ordinamento giuridico italiano per regolare la densità edilizia sul suolo nazionale. La disciplina della densità edilizia, a sua volta, costituisce «lo scopo principale di una normativa edilizia ed urbanistica»<sup>1</sup>. Da ciò discende l'opportunità di dedicare alla densità edilizia - nonché agli indici di edificabilità, che ne costituiscono il baricentro - la presente opera analitica, di taglio operativo.

L'esigenza di dare un taglio dichiaratamente operativo alla trattazione risponde a sua volta ad una duplice esigenza. Da un lato, il concetto della densità edilizia non richiede particolari riflessioni di teoria generale: è infatti d'intuitiva evidenza che l'insediamento umano diventa invivibile se sovraffollato e che ciò impone di evitare che l'attività edilizia possa eccedere determinati limiti di densità<sup>2</sup>. Dall'altro lato, però, il meccanismo ideato per regolamentare la densità edilizia, apparentemente semplice<sup>3</sup>, presenta profili critici di particolare rilievo. Ed invero, chiunque si sia occupato professionalmente degli indici di edificabilità si è senz'altro accorto che, nella prassi, i problemi che insorgono al momento della loro concreta applicazione sono molteplici e piuttosto insidiosi.

La densità edilizia è quindi un concetto semplice dal punto di vista teorico, ma talvolta sfuggente dal punto di vista pratico. Questo richiede, ad avviso di chi scrive, di dedicarvi un'analisi di taglio operativo, che prenda le mosse dall'individuazione del vero problema della densità edilizia.

### *2. Il problema di fondo della densità edilizia*

Il problema di fondo della densità edilizia, al quale intende dare risposta la presente opera, consiste nella determinazione della volumetria che può essere

---

<sup>1</sup> Così MENGOLI G. C., *Manuale di diritto urbanistico*, VI ed., Milano, 2009, pag. 173, per il quale tale «scopo principale» è quello di «regolare la densità di edificazione di una determinata zona».

<sup>2</sup> Cfr. CANDIAN A., *Il contratto di trasferimento di volumetria*, Milano, 1990, pag. 7, che collega la regolamentazione della densità edilizia all'esigenza di «evitare che potessero formarsi in alcune zone cittadine situazioni di eccessiva concentrazione edificativa grazie all'altissima densità edilizia consentita da strumenti urbanistici troppo corrivi».

<sup>3</sup> Cfr. MANFREDI G., *Urbanistica, come, e per chi?*, in Riv. giur. edil., 2001, 1, pagg. 7 e ss., che afferma espressamente che «i meccanismi sono semplici».

assentita su di una superficie di riferimento.

Questo problema discende a sua volta dal fatto che, nel nostro ordinamento, l'attività edilizia è normalmente subordinata al rilascio di un titolo abilitativo.

Storicamente, la necessità del titolo abilitativo nasce con la legge urbanistica del 1942, che costituisce il primo testo legislativo organico della materia<sup>4</sup>. Attenta dottrina ricorda che già in precedenza, per vero, l'attività edilizia era subordinata ad un visto del Sindaco<sup>5</sup>, ma questo titolo richiedeva il solo rispetto di prescrizioni igienico-sanitarie<sup>6</sup>: per condizionare l'edificazione al rispetto delle prescrizioni urbanistico-edilizie si deve attendere la legge urbanistica del 1942.

Anche in seguito a quest'ultima legge, d'altra parte, la licenza edilizia era necessaria soltanto in presenza di determinati presupposti<sup>7</sup>. L'estensione generalizzata dell'obbligo di licenza edilizia si deve alla legge ponte del 1967, così chiamata perché avrebbe dovuto costituire l'anello di congiunzione tra la legge organica del 1942 e un nuovo *corpus* - mai emanato - di norme urbanistiche<sup>8</sup>. Nel novellare in molti punti la legge urbanistica - su alcuni dei quali si avrà modo di ritornare diffusamente - la riforma del 1967 estendeva tra l'altro l'obbligo della licenza urbanistica all'intero territorio comunale<sup>9</sup>, segnando un netto passo avanti nella storia dei titoli edilizi.

Successivamente alla legge ponte, peraltro, il sistema dei titoli abilitativi subiva numerose ulteriori evoluzioni<sup>10</sup>, a cominciare dalla legge sui suoli<sup>11</sup>, per proseguire con l'introduzione dell'autorizzazione edilizia<sup>12</sup> e della denuncia di inizio attività<sup>13</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. art. 31, primo comma, l. 17 agosto 1942, n. 1150 (testo originario): «Chiunque intende eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esiste il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune».

<sup>5</sup> Cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 891, laddove si ricorda il visto igienico del Sindaco, richiesto dall'art. 220 R.d. 27 luglio 1934, n. 1265.

<sup>6</sup> Cfr. art. 220, R.d. 27 luglio 1934, n. 1265: «I progetti per le costruzioni di nuove case, urbane o rurali, quelli per la ricostruzione o la sopraelevazione o per modificazioni, che comunque possono influire sulle condizioni della salubrità delle case esistenti, debbono essere sottoposte al visto del Sindaco, che provvede previo parere dell'ufficiale sanitario e sentita la commissione edilizia».

<sup>7</sup> Cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 892, laddove si ricorda, tra l'altro, che l'obbligo «era limitato agli abitati ed alle zone di espansione che fossero previste dai piani regolatori, ove esistenti, [ed] era limitato alle nuove costruzioni o all'ampliamento di quelle esistenti, con esclusione della demolizione e delle eventuali modifiche interne, che non interessassero i regolamenti di igiene».

<sup>8</sup> Cfr. FERRERO A., *Contributo alla progettazione degli strumenti urbanistici*, in *Rass. lav. pubb.*, 1970, 12, pag. 241: «La legge 6-8-1967, n. 675, viene comunemente denominata legge-ponte proprio per la funzione di collegamento tra la legge fondamentale del 1942 e la legge "in fieri" che riunirà in un tutto unico i piani ed i programmi ai vari livelli».

<sup>9</sup> Cfr. art. 31, primo comma, l. 17 agosto 1942, n. 1150 (testo novellato dalla l. 765/1967): «Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al Sindaco».

<sup>10</sup> Cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pagg. 893 e ss..

<sup>11</sup> Cfr. l. 28 gennaio 1977, n. 10, il cui art. 1 trasformava la licenza edilizia in concessione edilizia.

<sup>12</sup> Cfr. art. 48, l. 5 agosto 1978, n. 457.

<sup>13</sup> Cfr. art. 2, c. 60, l. 23 dicembre 1996, n. 662 che, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 10, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. *ex* l. 28 febbraio 1997, n. 30, modifica l'art. 4, d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, conv. *ex* l. 4 dicembre 1993, n. 493.

Circa un decennio fa, il quadro ha trovato un'organica sistemazione nel testo unico dell'edilizia approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che configura ancora una volta un fascio di titoli piuttosto articolato e tutt'altro che sedimentato<sup>14</sup>. In estrema sintesi, per le attività di maggior incidenza è oggi richiesto il permesso di costruire<sup>15</sup>, mentre per tutte le altre è sufficiente una semplice denuncia<sup>16</sup> - o segnalazione certificata<sup>17</sup> - di inizio attività, che in certi casi può essere inoltrata in sostituzione del permesso di costruire<sup>18</sup>. Gli interventi minori possono invece essere realizzati senza alcun titolo abilitativo<sup>19</sup>, salvo l'obbligo di preventiva comunicazione all'autorità comunale, previsto per alcuni soltanto di questi interventi<sup>20</sup>.

Ciò che preme sottolineare è che ogni attività edilizia, a prescindere dalle formalità richieste dalla legge, deve sempre rispettare le prescrizioni urbanistiche dettate dal pianificatore. Il permesso di costruire, anzitutto, è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente<sup>21</sup>. La d.i.a., dal canto suo, richiede che l'opera sia conforme agli strumenti urbanistici approvati e non sia in contrasto con quelli adottati<sup>22</sup>. La stessa attività edilizia libera, infine, deve essere eseguita nell'osservanza degli strumenti urbanistici comunali<sup>23</sup>.

Tra le prescrizioni degli strumenti urbanistici alle quali è subordinata l'attività edilizia rientrano senz'altro le limitazioni della densità edilizia<sup>24</sup>. A partire dalla ricordata legge ponte, infatti, gli strumenti urbanistici devono necessariamente assoggettare ogni area del territorio comunale a dei limiti precisi<sup>25</sup>, determinati dal pianificatore nell'ambito degli spazi di manovra concessi dal legislatore e inderogabilmente rispettati in sede di esercizio dell'attività edilizia.

---

<sup>14</sup> Tra le più importanti innovazioni successive si ricordano il d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, istitutivo della c.d. «superdia», il d.l. 25 marzo 2010, n. 40, conv. ex l. 22 maggio n. 10, n. 73, di riforma dell'attività edilizia libera, nonché il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 conv. ex l. 30 luglio 2010, n. 122, che ha introdotto la segnalazione certificata di inizio attività. In relazione a quest'ultima riforma cfr. *amplius* DORO F.: *S.c.i.a. e d.i.a. - denuncia, dichiarazione e segnalazione certificata di inizio attività dopo il DL 78/2010*, Padova, 2010, *passim*.

<sup>15</sup> Cfr. art. 10, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>16</sup> Cfr. art. 22, cc. 1-2, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>17</sup> Cfr. art. 49, c. 4-*bis*, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. ex l. 30 luglio 2010, n. 122. L'applicabilità della segnalazione certificata di inizio attività alla materia edilizia, peraltro, è tuttora assai controversa: cfr. DORO F.: *S.c.i.a. e d.i.a.*, cit., specialmente pagg. 46 e ss..

<sup>18</sup> Cfr. art. 22, c. 3, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>19</sup> Cfr. art. 6, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>20</sup> Cfr. art. 6, c. 2, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>21</sup> Cfr. art. 12, c. 1, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>22</sup> Cfr. art. 23, c. 1, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>23</sup> Cfr. art. 6, c. 1, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>24</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2006, n. 2488, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 8, pag. 941 con nota di LAVERMICOCCA D., *La cessione di cubatura e l'asservimento di area tra presente e futura applicazione*: con specifico riferimento all'indice fondiario - su cui cfr. *infra*, pag. 24 - il Collegio ritiene che esso «deve intendersi osservato quando l'attuazione del progetto implica la realizzazione di una cubatura che, rapportata all'ampiezza del lotto interessato dall'intervento edilizio, risulta conforme all'indice di fabbricabilità ammesso nella zona di riferimento».

<sup>25</sup> Cfr. art. 41-*quinquies*, ottavo comma, prima parte, l. 17 agosto 1942, n. 1150, introdotto dall'art. 17, l. 6 agosto 1967, n. 765: «In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia».

Ecco allora perché la necessità di calcolare correttamente la volumetria assentibile su un dato fondo, che costituisce il problema di fondo della densità edilizia, discende dal fatto che l'attività edilizia è normalmente subordinata al rilascio dell'apposito titolo abilitativo. Quest'ultimo è infatti condizionato al rispetto della densità edilizia, con la conseguenza che solo applicando correttamente gli indici di edificabilità sarà possibile ottenere un valido titolo abilitativo all'edificazione privata.

### *3. Soggetti interessati alla risoluzione del problema*

Da quanto appena esposto si può anche ricavare quali soggetti possono essere astrattamente interessati a risolvere il problema del calcolo della volumetria assentibile. Ed invero, se il problema si pone anzitutto in vista del rilascio di un titolo edilizio, è chiaro che verranno in rilievo principalmente quei soggetti che astrattamente hanno interesse alla regolarità dell'azione amministrativa concernente il rilascio del permesso di costruire o dei titoli edilizi alternativi.

Si tratta di soggetti estremamente diversificati. È noto infatti che la materia urbanistica coinvolge numerosi interessi, sia pubblici che privati, che sono talvolta compositi e talaltra addirittura contrapposti.

L'interesse di più ampio raggio è naturalmente l'interesse pubblico all'euitmia dello sviluppo<sup>26</sup>, cioè all'equilibrio dell'attività edilizia: si tratta del comune interesse ad evitare il sovraffollamento dell'insediamento umano, la cui cura è affidata alla pubblica autorità, in virtù della sua natura di interesse pubblico in senso tecnico.

Ciò che caratterizza questo interesse, però, è che esso non risulta affidato ad un'unica amministrazione. Diversamente da altri interessi pubblici, infatti, i soggetti portatori dell'interesse al rispetto della densità edilizia sono piuttosto numerosi e le loro azioni finiscono spesso per sovrapporsi ed intersercarsi.

Scendendo nel dettaglio, il primo soggetto interessato alla cura della densità edilizia è il legislatore. Si tratta però di un soggetto complesso, che solo idealmente può essere inteso come figura unitaria: come si vedrà, infatti, la legislazione in questa materia è estremamente frammentata, dal momento che il campo è conteso tra il legislatore statale e i ventuno legislatori delle Regioni e delle Province autonome.

Nell'ambito delle norme fissate dalle singole leggi urbanistiche - statali o regionali<sup>27</sup> - si muove il secondo soggetto pubblico interessato dal problema del calcolo della densità edilizia: si tratta del pianificatore, che ha il compito

---

<sup>26</sup> L'espressione è usata anche in giurisprudenza: cfr. TAR Puglia, Lecce, sez. III, 17 ottobre 2009, n. 2309.

<sup>27</sup> Con l'espressione «legislatori regionali» si intenderanno d'ora innanzi, per brevità, sia i legislatori regionali propriamente detti, sia i legislatori delle Province autonome di Trento e Bolzano. Analogamente, le leggi urbanistiche in vigore a Trento e a Bolzano hanno la forma di leggi provinciali, ma anche l'espressione «leggi regionali» deve essere intesa in senso ampio, in modo da comprendere tanto le fonti normative regionali quanto quelle promanano dalle due Province autonome.

fondamentale di tradurre in previsioni concrete le astrattezze legislative. Si tratta di un'attività discrezionale<sup>28</sup>, delicata e particolarmente complessa, senza dubbio riservata alla pubblica amministrazione, che è l'unico soggetto autorizzato a compiere le scelte di merito necessariamente presupposte dall'attività edilizia. Ma di quale autorità amministrativa si tratta? La risposta, per vero, non sembra prestarsi a generalizzazioni, se non a costo di una certa imprecisione. La tentazione, a questo proposito, è quella di identificare il pianificatore con il Comune, alla luce della generale competenza attribuita a questa amministrazione in materia di governo del territorio<sup>29</sup>. A ben guardare, però, si tratta di semplificazione fuorviante, se non addirittura errata. L'insufficienza dell'attività amministrativa comunale, infatti, è principio transitato senza soluzione di continuità dalla legislazione urbanistica statale<sup>30</sup> a quella delle Regioni, che hanno ricevuto la funzione di approvazione dei piani urbanistici comunali<sup>31</sup>. È ben vero che talvolta le Regioni hanno provveduto a loro volta a spogliare i propri uffici delle nuove competenze pianificatorie, restituendo al Comune anche il potere di approvare gli strumenti urbanistici generali<sup>32</sup> ma si tratta di una scelta politica non generalizzabile all'intero territorio nazionale<sup>33</sup>. Inoltre, la stessa analisi della normativa regionale mostra talvolta un'opposta tendenza ad incrementare il novero dei soggetti direttamente interessati nell'attività di pianificazione, coinvolgendo ad esempio le Province<sup>34</sup>, in aggiunta o in sostituzione delle Regioni stesse. Se è così, appare quanto mai opportuno riferirsi

---

<sup>28</sup> Cfr. *amplius infra*, pag. 102.

<sup>29</sup> Cfr. artt. 1, c. 1, d.P.R. 18 agosto 2000, n. 267: «Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Cfr. altresì art. 8, primo comma, l. 17 agosto 1942, n. 1150: «I comuni hanno la facoltà di formare il piano regolatore generale». Cfr. infine art. 4, c. 2, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380: «I comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia».

<sup>30</sup> Cfr. art. 10, primo comma, l. 17 agosto 1942, n. 1150: «Il piano regolatore generale è approvato con decreto del Ministro per i lavori pubblici, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici».

<sup>31</sup> Cfr. art. 1, primo comma, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8: «Le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di urbanistica sono trasferite, per il rispettivo territorio, alle Regioni a Statuto ordinario». Cfr. altresì art. 2, secondo comma, lett. d), del medesimo d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8: «Il trasferimento predetto riguarda, tra l'altro, le funzioni amministrative statali concernenti [...] l'approvazione dei piani regolatori generali; l'autorizzazione e l'approvazione delle relative varianti, ivi comprese quelle soggette a procedimento speciale in quanto connesse agli insediamenti scolastici, universitari ed ospedalieri». Cfr. inoltre artt. 79-81 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

<sup>32</sup> Cfr. art. 43, c. 2, l.r. Abruzzo 3 marzo 1999, n. 11: «Sono trasferite ai comuni le funzioni relative all'approvazione dei propri strumenti urbanistici generali ed attuativi e relative varianti, nell'osservanza della pianificazione territoriale sovraordinata». Sul punto cfr. TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 19 febbraio 2009, n. 109: «Va ricordato che nella Regione Abruzzo, come è noto, sono state trasferite al Comune, in base al disposto del secondo comma dell'art. 43 della L.R. Abruzzo 3 marzo 1999, n. 11, le funzioni relative all'approvazione dei propri strumenti urbanistici; per cui nella Regione Abruzzo il Consiglio comunale non solo adotta lo strumento urbanistico, ma provvede anche alla sua approvazione».

<sup>33</sup> Cfr. ad esempio art. 15, comma decimo, primo periodo l.r. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56: «Il Piano Regolatore Generale è approvato con deliberazione della Giunta regionale».

<sup>34</sup> Cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 236: «L'approvazione del piano, già di competenza statale [...] è di norma delegata dalle Regioni alle Province competenti».

sempre al pianificatore in quanto tale, senza azzardare alcuna semplificazione potenzialmente equivoca.

Nessuna forzatura, invece, può essere riscontrata nell'attribuzione al Comune del ruolo di terzo soggetto pubblico interessato al problema del calcolo della volumetria assentibile. Se, infatti, la potestà di pianificazione è spesso affidata al dialogo di vari soggetti pubblici, l'adozione dei provvedimenti individuali - a cominciare dal rilascio del titolo abilitativo - è sempre riservata all'ente locale che ha competenza generale in materia edilizia<sup>35</sup>. Alla base di questa scelta c'è una chiara ragione di opportunità. Si è detto infatti che l'attività di pianificazione è indubbiamente discrezionale e ciò rende utile un dialogo interistituzionale - quantomeno sulle linee fondamentali della pianificazione - onde diminuire il rischio che alcuni interessi pubblici siano ingiustamente pretermessi o sacrificati. Al contrario, l'applicazione degli strumenti urbanistici è attività amministrativa tipicamente vincolata<sup>36</sup>, che richiede una competenza unitaria e specializzata. Per indicare l'autorità competente all'applicazione individuale delle scelte generali del pianificatore, quindi, non sembra fuori luogo riferirsi al Comune *tout court*.

Accanto ai vari soggetti pubblici considerati fino ad ora si collocano poi gli operatori privati. È noto infatti che, nel nostro ordinamento, quella edilizia è un'attività tendenzialmente privata, che solo eccezionalmente viene posta in essere da soggetti pubblici. Se è così, l'analisi degli indici di edificabilità porterà spesso a menzionare una serie di operatori privati, attivamente o passivamente coinvolti nell'attività edilizia.

In primo luogo viene dunque in rilievo il proprietario del suolo che - salvo naturalmente il rispetto del prescritto titolo edilizio - è titolare dello *ius aedificandi*: in quanto tale, il proprietario sarà naturalmente interessato a massimizzare la volumetria realizzabile sulla propria area. Nel concetto di *proprietario*, peraltro, devono essere inclusi anche soggetti diversi da colui che è tale secondo le leggi civili. Anzitutto, infatti, quest'ultimo si fa di norma assistere da tutti quei tecnici abilitati che professionalmente lo assistono nelle sue determinazioni edilizie, compilando la modulistica del caso e redigendo gli elaborati progettuali: questi soggetti hanno una posizione accessoria alla sua ed anche ad essi si fa dunque riferimento quando si allude genericamente al soggetto proprietario. Una posizione simile a quella del proprietario, inoltre, può essere riconosciuta in capo al titolare di altri diritti immobiliari, nell'ipotesi in cui possa e voglia costruire sul fondo di proprietà del *dominus*<sup>37</sup>: anche l'interesse di questo soggetto, quindi, può essere

---

<sup>35</sup> Cfr. art. 13, c. 1, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380: «Il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici».

<sup>36</sup> Cfr. *amplius infra*, pag. 41.

<sup>37</sup> Cfr. ad esempio artt. 952 e 959 c.c., rispettivamente in tema di superficie ed enfiteusi. Sul punto cfr. da ultimo TAR Campania, Salerno, sez. II, 29 giugno 2010, n. 9848: «I soggetti legittimati a chiedere il rilascio di titoli autorizzatori per la realizzazione di interventi edilizi di trasformazione del territorio sono i proprietari degli immobili interessati dall'esecuzione delle opere edilizie, i titolari dei diritti reali di godimento sugli stessi e, limitatamente alle opere di manutenzione straordinaria da eseguire sugli immobili in locazione o in affitto, i locatari ed affittuari». Cfr. altresì TAR Veneto, Venezia, sez. II, 30 settembre

ascritto a quello del proprietario. Tutte queste posizioni, unitamente a quella del proprietario in senso stretto, costituiscono dunque il principale interesse privato che il pianificatore deve considerare nella menzionata sede di composizione degli interessi potenzialmente confliggenti.

La posizione giuridica del proprietario del suolo non esaurisce comunque gli interessi privati coinvolti nell'ambito della densità edilizia. Non di rado, infatti, accanto al proprietario meriterà di essere menzionato il vicino, il cui interesse è normalmente contrapposto a quello del proprietario. Il vicino, infatti, trae utilità dal mantenimento della densità edilizia di zona entro limiti accettabili, poiché l'incremento di densità edilizia aumenta il carico urbanistico della zona<sup>38</sup> e quindi diminuisce la media di servizi procapite<sup>39</sup>. In altro contesto, però, il vicino può manifestare un interesse omologo a quello del proprietario, consistente nella valorizzazione del proprio *ius aedificandi*: della coesistenza di questo fascio di interessi paralleli si dovrà tenere conto nel caso in cui il proprietario e il vicino si accordino per concentrare la volumetria disponibile in un unico lotto<sup>40</sup>.

Riannodando le fila del discorso, quindi, i soggetti interessati alla determinazione della volumetria assentibile su un dato fondo, che costituisce il problema fondamentale della densità edilizia, sono essenzialmente cinque: il legislatore, il pianificatore, il Comune, il proprietario ed il vicino. Della posizione tutti questi soggetti si dovrà tener conto nel corso dell'analisi e a conclusione della stessa verrà dedicata un'apposita menzione ad ognuno di essi<sup>41</sup>.

#### 4. Strumenti impiegati nella risoluzione del problema

Chiariti i termini del problema della densità edilizia ed individuati i soggetti che ne sono potenzialmente interessati, si possono prendere in considerazione gli strumenti tecnici che permettono di affrontare e risolvere tale problema. L'analisi della densità edilizia richiede infatti una stretta sinergia tra discipline piuttosto lontane tra loro.

A questo proposito, è chiaro che il punto di partenza dovrà essere giuridico. Ed invero, i concetti portanti della densità edilizia sono stati elaborati da dottrina e giurisprudenza sulla base del dato normativo, dal quale dunque non si può

---

2009, n. 2458, laddove si osserva che il titolo edilizio è legittimamente rilasciato «a quanti siano titolari di un'attuale posizione giuridica soggettiva di vantaggio sul bene immobile (un diritto reale o, in certi casi, anche personale)».

<sup>38</sup> Cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 51, laddove si definisce il carico urbanistico in termini di «effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero degli abitanti insediati su di un determinato territorio».

<sup>39</sup> Cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 174: tra i motivi che inducono a regolare la densità di edificazione, l'Autore ricorda «quello urbanistico, al fine di controllare il carico urbanistico [...] onde offrire, all'insediamento che si crea attraverso le nuove costruzioni, un'adeguata risposta in termini di aree e di servizi pubblici».

<sup>40</sup> Cfr. *infra*, pag. 33.

<sup>41</sup> Cfr. *infra*, pag. 139.

ragionevolmente pensare di prescindere. All'ordinamento giuridico, d'altra parte, si deve la stessa fissazione in concreto degli indici di edificabilità, rimessa al pianificatore nell'ambito degli spazi tracciati dal legislatore: da ciò discende, a ben guardare, un'ulteriore motivo per soffermarsi con particolare attenzione sugli aspetti normativi degli indici di edificabilità, che costituiranno dunque il cuore della presente trattazione.

Come subito si dirà, tuttavia, l'analisi non può prescindere da un secondo approccio, squisitamente algebrico, consistente nello sviluppo di equazioni letterali. L'illustrazione delle formule matematiche degli indici di edificabilità e della densità edilizia, infatti, offre il destro per individuare e relazionare le grandezze di riferimento, a cominciare da volumi e superfici.

Tali grandezze, poi, dovranno essere oggetto di un approccio di tipo geometrico, che permetta di calcolarne il valore numerico. Di questo approccio, per vero, saranno dati soltanto brevi cenni, rinviando alla letteratura specialistica per ogni ulteriore approfondimento sul calcolo geometrico alla volumetria assentibile.

I risultati ottenuti dall'approccio geometrico, infine, dovranno essere nuovamente analizzati sotto la lente giuridica. Ed invero, è notorio che le categorie rilevanti per il mondo del diritto possono allontanarsi dal significato naturalistico delle categorie stesse. Di conseguenza, l'aver individuato altezze, superfici e volumi secondo un metodo algebrico-geometrico non può esimere l'interprete dall'apportare le dovute correzioni giuridiche<sup>42</sup>, raggiungendo finalmente dei risultati rilevanti per il mondo del diritto.

La descritta molteplicità di approcci evidenzia dunque il bagaglio tecnico di cui si deve dotare chiunque intenda approfondire il tema degli indici di edificabilità. Con l'ausilio di questi strumenti, in effetti, ognuno dei soggetti ricordati in precedenza può muoversi con sicurezza nell'ambito della densità edilizia, ciascuno per svolgere al meglio la funzione che l'ordinamento gli assegna. Il legislatore ed il pianificatore, in particolare, possono ricorrere opportunamente ai tre distinti approcci - giuridico, algebrico e geometrico - per individuare gli indici di edificabilità ottimali. L'autorità comunale, poi, può servirsi dei medesimi strumenti per interpretare gli indici fissati dal pianificatore, improntando a canoni di efficienza ed efficacia la propria attività amministrativa. Gli operatori privati, per converso, possono ricorrere all'approccio giuridico, algebrico e geometrico per prevedere ragionevolmente le determinazioni dell'autorità comunale ed eventualmente sindacarne la legittimità, laddove la menzionata strumentazione non sia utilizzata nel migliore dei modi possibili.

##### *5. Dalla densità edilizia agli indici di edificabilità*

Fino a qui si è parlato indifferentemente di densità edilizia e di indici di

---

<sup>42</sup> È quanto accade, ad esempio, in tema di c.d. volumi tecnici: cfr. *infra*, pag. 133.

edificabilità, ma prima di addentrarsi nell'analisi è opportuno tracciare una netta distinzione tra i due concetti.

Dal punto di vista lessicale, per vero, i due termini hanno significati pressoché sovrapponibili. Per *densità* si intende infatti, in via generale, «il rapporto tra una data grandezza [...] e l'estensione su cui essa si distribuisce»<sup>43</sup>. Analogamente, per *indice* si intende, in linea di massima, il «rapporto, talora espresso percentualmente, fra i valori numerici di due grandezze»<sup>44</sup>. Si tratta dunque in entrambi i casi di concetti di relazione, non finalizzati a quantificare una grandezza assoluta - come possono essere le altezze, le superfici o i volumi - bensì la relazione intercorrente tra due grandezze, descritta sottoforma di rapporto.

Quanto detto trova conferma in materia edilizia. Ed invero, la densità edilizia può essere definita in termini di rapporto tra volumetria complessivamente insistente su una certa area e superficie dell'area stessa. Allo stesso modo, l'indice di edificabilità - assunto per ora senza ulteriori distinzioni<sup>45</sup> - può essere definito in termini di rapporto tra volumetria edificabile su un'area e superficie dell'area stessa<sup>46</sup>. Trattasi quindi, come si vede, di due concetti di relazione, in perfetta armonia con il loro significato etimologico generale. Ma i due termini sono davvero sovrapponibili?

Ad avviso di chi scrive, invero, i due concetti si contrappongono per il fatto che la densità esprime un concetto statico, mentre l'indice di edificabilità esprime un concetto dinamico. Ed invero, l'attributo della densità è la parola *edilizia*, che sembra alludere a ciò che è già stato edificato. L'attributo dell'indice, viceversa, è la parola *edificabilità*, che esprime qualcosa che deve ancora essere edificato e - soprattutto - la misura in cui può avvenire tale edificazione futura.

Se è così, però, il concetto di *indice di edificabilità* appare notevolmente più rispondente all'esigenze operative di quest'opera. Si è detto infatti che il problema fondamentale della densità edilizia è quello di stabilire la volumetria che può essere edificata sulla superficie di riferimento, in vista di un'attività edilizia che si assume futura e della quale occorre verificare l'assentibilità. Di conseguenza, la densità edilizia verrà lasciata sullo sfondo, ad indicare il problema dal quale prende origine la presente trattazione: il concetto di relazione che sarà usato in senso tecnico, viceversa, è quello di indice di edificabilità.

## 6. Definizione algebrica degli indici di edificabilità

<sup>43</sup> Così ISTITUTO G. TRECCANI, *Dizionario enciclopedico italiano*, Roma, 1970, vol. III, pag. 830, voce *Densità*.

<sup>44</sup> Così ISTITUTO G. TRECCANI, *Dizionario*, cit., vol. VI, pag. 143, voce *Indice*.

<sup>45</sup> Come si dirà, gli indici di edificabilità sono essenzialmente due: tradizionalmente si distinguono infatti un indice fondiario ed un indice territoriale. A questo punto dell'analisi, però, gli indici di edificabilità possono essere trattati congiuntamente: la distinzione - che ha importanti riflessi pratici - verrà in rilievo a suo tempo, in sede di determinazione della superficie di riferimento: cfr. *infra*, pag. 21.

<sup>46</sup> Cfr. LAVERMICOCCA D., *La cessione di cubatura*, cit., laddove si parla di «cubatura consentita calcolando il rapporto tra l'estensione dell'area ed il volume edificabile stabilito dagli strumenti per quella determinata zona», ovvero di «rapporto tra la superficie destinata all'edificazione ed i volumi consentiti».

Dal punto di vista algebrico non è difficile rappresentare l'indice in una formula matematica. Data infatti la volumetria complessivamente assentibile su di un'area edificabile (V) e data la superficie della stessa (S), si è detto che l'indice di edificabilità (I<sub>e</sub>) è pari al rapporto tra queste due grandezze. Ciò è sufficiente per scrivere la formula matematica dell'indice di edificabilità.

$$I_e = \frac{V}{S}$$

Questa definizione algebrica dell'indice di edificabilità permette di visualizzare il concetto espresso in precedenza, secondo il quale l'indice di edificabilità è pari al rapporto tra la volumetria assentibile su di un'area edificabile e la misura dell'area stessa.

Un esempio può forse chiarire il concetto. Si ipotizzi che Tizio sia proprietario di un lotto edificabile di 1.000 mq ubicato nel Comune di Alfa. Se il pianificatore intende consentire a Tizio di edificare un immobile di 2.000 mc, dovrebbe fissare un indice pari a 2 mc/mq. Infatti, dato che il rapporto tra 2.000 e 1.000 è pari a 2, è questo l'indice che il pianificatore deve dettare per realizzare i propri scopi urbanistici.

### *7. L'equazione fondamentale della densità edilizia*

L'esempio appena fatto permette di procedere ulteriormente con il ragionamento. Si immagini infatti che Caio, il vicino di Tizio, disponga di un lotto di 100 mq e voglia edificare a sua volta. Per farlo senza incorrere in un abuso edilizio dovrà capire quant'è la volumetria assentibile sul suo piccolo lotto. Orbene, trattandosi di un fondo insistente nella medesima zona, può assumersi che l'indice di edificabilità sia lo stesso concesso a Tizio, cioè 2 mc/mq. Ma come fare per ricavare il volume partendo dall'indice?

La formula riportata in precedenza, che permette di trovare l'indice di edificabilità muovendo da volumi e superfici, non consente - almeno non con immediatezza - di trovare il volume assentibile su un'area, dato l'indice di edificabilità.

L'approccio algebrico permette però di esplicitare il volume in relazione ad indice di edificabilità e superficie di riferimento: moltiplicando entrambi i termini per la superficie dell'area si ottiene infatti una nuova equivalenza, egualmente vera.

$$I_e \times S = \frac{V}{S} \times S$$

Semplificando e invertendo i termini dell'equivalenza si ottiene allora la formula che permette di determinare la volumetria assentibile sull'area di riferimento, data la superficie e dato l'indice di edificabilità.

$$V = S \times I_e$$

In buona sostanza, ciò dimostra che il volume assentibile è sempre dato dal prodotto tra l'indice di edificabilità e la superficie di riferimento. Questa conclusione peraltro, ha trovato il puntuale conforto del legislatore regionale ogniqualvolta si sia reso necessario far riferimento al volume edilizio<sup>47</sup>.

Riprendendo allora l'esempio fatto, Caio potrà validamente utilizzare l'ultima delle formule riportate per calcolare la volumetria massima dell'erigendo immobile. Dato che il suo lotto ha un'area di 100 mq e che l'indice fondiario nella zona di riferimento è pari a 2, infatti, egli potrà edificare un immobile di 200 mc.

Peraltro, il meccanismo di calcolo della volumetria assentibile descritto fino a qui può essere complicato da alcuni fattori. Tra essi viene in rilievo anzitutto l'eventuale preesistenza di immobili sul medesimo lotto: non si tratta per vero dell'unico possibile fattore di complessità, ma esso è senz'altro il più importante dal punto di vista teorico, oltre che il più ricorrente dal punto di vista della prassi. Rinviando dunque ad altra sede l'eventualità che i fattori aggiuntivi siano altri<sup>48</sup>, merita un cenno introduttivo il problema della preesistenza di immobili sul medesimo lotto.

Si ipotizzi infatti che Mevio sia proprietario di un fondo di 100 mq ubicato nella stessa zona di Tizio e Caio: trattandosi di un fondo di dimensioni identiche a quelle di Caio, egli potrà edificare un immobile della stessa volumetria, pari a 200 mc. Si ipotizzi però che Mevio, diversamente da Caio, abbia già realizzato sul proprio fondo un piccolo immobile di 100 mc. Evidentemente, l'esistenza di questo immobile non esclude che Mevio possa ancora costruire: il suo lotto gli consente infatti di sviluppare 200 mc, ma poiché ne ha eretti soltanto 100, avrà ancora la possibilità di erigere immobili per un volume complessivo di 100 mc.

In altra parole, è d'intuitiva evidenza che il volume concretamente edificabile è pari alla volumetria totale edificabile sul lotto soltanto laddove il lotto stesso sia del tutto ineditato. Laddove preesista una qualche costruzione, invece, il volume di quest'ultima deve essere scomputato dalla volumetria totale per ottenere la cubatura concretamente edificabile sul lotto di riferimento. Di questo avviso, del resto, si è

---

<sup>47</sup> Cfr. ad esempio art. 18, c. 5, l.r. Marche 5 agosto 1992, n. 34, che, in sede di calcolo del dimensionamento del piano regolatore generale e capacità insediativa teorica, dispone che «il volume da considerare [...] è pari al prodotto delle superfici edificabili di piano per il rispettivo indice di edificabilità fondiaria o territoriale».

<sup>48</sup> Cfr. *infra*, pag. 89 e pag. 93.

pacificamente mostrata la giurisprudenza amministrativa<sup>49</sup>.

Dato quindi il volume dell'immobile preesistente ( $V_{ip}$ ) si può senz'altro affermare che il volume concretamente edificabile ( $V$ ) è pari alla differenza tra il volume teoricamente assentibile ( $V_t$ ) ed il suddetto volume dell'immobile preesistente.

$$V = V_t - V_{ip}$$

Questa formula può essere combinata con quella già individuata, avendo cura di distinguere il volume teoricamente assentibile ( $V_t$ ) dalla volumetria assentibile in concreto ( $V$ ).

$$\begin{cases} V = V_t - V_{ip} \\ V_t = S \times I_e \end{cases}$$

Risolvendo il sistema, è possibile individuare un'unica formula che permetta di determinare la volumetria concretamente assentibile su di un fondo edificabile.

$$V = (S \times I_e) - V_{ip}$$

Questa formula costituisce dunque, in definitiva, l'equazione fondamentale della densità edilizia. Ad essa si farà costantemente riferimento, nel corso dell'opera, per esprimere in termini matematici i concetti raggiunti sul piano giuridico.

### 8. I tre passaggi del calcolo volumetrico

Nella nostra analisi, l'equazione fondamentale della densità edilizia riveste un ruolo di primissimo piano, perché permette di risolvere il «problema primordiale per ciascun proprietario»<sup>50</sup>, cioè consente di calcolare la massima volumetria alla quale hanno diritto gli operatori privati.

Per altro verso, la formula fondamentale della densità edilizia consente di individuare i tre passaggi che devono essere compiuti per determinare la volumetria assentibile. Come anticipato, ognuno di questi passaggi sarà oggetto di un'apposita trattazione, finalizzata ad enunciare e risolvere le principali problematiche che si

<sup>49</sup> Cfr. *ex multis* TAR Sicilia, Catania, sez. II, 8 maggio 2008, n. 866: «Deve ritenersi che, ai fini del calcolo della volumetria, si debba tener conto non solo della superficie libera del lotto che si intende asservire, ma anche della cubatura di un fabbricato preesistente che insista sul lotto». Sul punto cfr. *amplius infra*, pag. 125.

<sup>50</sup> Così CANDIAN A., *Il contratto*, cit.: «Il problema primordiale per ciascun proprietario rimane quello di stabilire quanti mc può edificare sul suo terreno».

possono presentare nella prassi.

Il primo passaggio da compiere consiste nella determinazione della superficie di riferimento<sup>51</sup>. Come si avrà modo di sottolineare<sup>52</sup>, è in questa sede che viene in rilievo, tra l'altro, la *summa divisio* tra gli indici di edificabilità, dovendosi distinguere l'indice di edificabilità territoriale dal contrapposto indice di edificabilità fondiario.

Il secondo passaggio consiste nell'individuazione dell'indice concretamente applicabile<sup>53</sup>. Si è già osservato che l'indice è fissato dal pianificatore, per cui è in questa sede che verranno illustrate le principali problematiche relative agli strumenti urbanistici<sup>54</sup>. Si è altresì osservato, peraltro, che il pianificatore si muove nell'ambito dei limiti tracciati dal legislatore nazionale e da quello regionale: di conseguenza sarà doveroso premettere un'analisi della normativa statale<sup>55</sup> ed alcuni cenni alla legislazione regionale<sup>56</sup>.

Individuati superfici ed indici si può calcolare la volumetria assentibile su di un fondo. Come detto, però, dalla volumetria assentibile in astratto si deve scomputare quella già realizzata. A questo proposito si pongono allora alcuni problemi in relazione alla scelta di quali immobili considerare e quali trascurare: di questo ci si occuperà in sede di analisi reale<sup>57</sup>. Peraltro, i risultati di questa analisi, avendo valenza generale in relazione a tutti i volumi rilevanti ai fini della densità edilizia - preesistenti ed erigendi - potrà essere opportunamente estesa anche all'immobile da edificare, come meglio si chiarirà nella sede appropriata<sup>58</sup>.

§§§

---

<sup>51</sup> Cfr. infra, pag. 20.

<sup>52</sup> Cfr. infra, pag. 21.

<sup>53</sup> Cfr. infra, pag. 53.

<sup>54</sup> Cfr. infra, pag. 102.

<sup>55</sup> Cfr. infra, pag. 61.

<sup>56</sup> Cfr. infra, pag. 85.

<sup>57</sup> Cfr. infra, pag. 125.

<sup>58</sup> Cfr. infra, pag. 133.

## CAPITOLO II

### ANALISI AREALE: LA SUPERFICIE EDIFICABILE

#### 1. Premessa: l'individuazione della superficie di riferimento

Dagli esempi svolti nel capitolo che precede si può ricavare che gli indici di edificabilità sono normalmente<sup>59</sup> espressi in mc/mq<sup>60</sup>. Sulla base di questo dato, si potrebbe essere indotti a pensare che l'indice esprima la cubatura assentibile in *ogni* metro quadro di terreno. Se ad esempio il pianificatore assegnasse all'area X un indice di 2 mc/mq, si potrebbe ritenere che su *ogni* metro quadro dell'area X sia consentito realizzare un volume pari a 2 metri cubi.

La logica dimostra però che così non può essere. Ed invero, gli indici sono al più valori di poche unità e talvolta sono addirittura espressi in valori decimali compresi tra zero e uno. Se dunque su ogni metro quadro si potessero edificare solo i metri cubi che l'indice riferisce ad un metro quadro, raramente si potrebbe raggiungere l'altezza di 3 metri che, com'è noto, è all'incirca l'altezza di un locale di edilizia residenziale.

Occorre allora prendere atto che la volumetria tende a concentrarsi su una parte dell'area a disposizione<sup>61</sup>: chi dispone di un indice di 2 mc/mq, ad esempio, non edificherà 2 metri cubi in ogni metro quadro a propria disposizione, ma sceglierà un'area ottimale per l'edificazione e lì edificherà tutta la volumetria che il pianificatore gli consente.

Se è così, occorre però domandarsi quale superficie considerare per individuare il totale di volumetria assentibile. Evidentemente, considerare un'area più ampia permetterà di totalizzare una volumetria superiore e quindi di edificare un'immobile di maggiori dimensioni, esaurendo però la volumetria assentibile in una più vasta superficie di terreno.

Ciò può forse essere chiarito con un esempio. Si pensi che Tizio sia proprietario di un piccolo prato di 100 mq e di un'area sterrata adiacente, anch'essa di 100 mq. Si ipotizzi che entrambe le aree siano ubicate in una zona con indice di edificabilità pari a 2 mc/mq. Tizio decide di edificare sul prato: se considera la sola volumetria assentibile sul prato stesso, egli può edificare un immobile di 200 mc, ma se considera anche l'adiacente area sterrata - che è di sua proprietà, al pari del prato - l'immobile potrà anche raggiungere i 400 mc.

---

<sup>59</sup> Normalmente, ma non necessariamente: cfr *infra*, pag. 123.

<sup>60</sup> Cfr. CANDIAN A., *Il contratto*, cit., laddove si parla di «rapporto tra superficie disponibile, espressa in mq, e la volumetria edificabile espressa in mc».

<sup>61</sup> Cfr. PITTER P., *Limiti di volumetria e vincolo di inedificabilità sulla superficie residua non edificata (una prassi diffusa in materia urbanistica)*, in Riv. dir. civ., 1973, II, pagg. 426 e ss.: «Generalmente la volumetria consentita non viene realizzata materialmente su tutta l'area ma solo su una parte di essa».

Occorre dunque capire, in buona sostanza, quale superficie deve essere utilizzata nella formula fondamentale della densità edilizia, ai fini del calcolo della volumetria assentibile. Di questo aspetto del problema della densità edilizia ci si occuperà dunque nel presente capitolo.

## 2. Zone urbanizzate e zone non urbanizzate: la summa diviso tra gli indici di edificabilità

La soluzione del problema accennato - consistente nell'individuazione della superficie da prendere in considerazione ai fini del calcolo della volumetria assentibile - dipende in larga misura dalle caratteristiche della zona sulla quale insiste la superficie da considerare.

Nella materia *de qua* è infatti fondamentale distinguere le zone già urbanizzate e quelle ancora da urbanizzare: nell'ambito delle prime, la superficie che viene in rilievo è quella del lotto; nell'ambito delle seconde, invece, viene in rilievo la superficie dell'intera zona territoriale omogenea.

L'indice di edificabilità riferito al lotto è detto *indice fondiario*, mentre quello riferito all'intera zona è detto *indice territoriale*. Si tratta di contrapposizione classica<sup>62</sup>, che appare recepita anche dal legislatore statale<sup>63</sup>, da quello regionale<sup>64</sup> e dalla giurisprudenza<sup>65</sup>. In dottrina, per vero, si ritrova anche espressa con terminologia differente, ma quasi sempre ancorata comunque alla contrapposizione tra *fondo* e *territorio*<sup>66</sup>.

Trattandosi di concetti portanti della materia *de qua*, è bene chiarirne l'esatto portato prima di procedere oltre.

## 3. L'indice territoriale

Si è accennato al fatto che per indice territoriale si intende l'indice di edificabilità

---

<sup>62</sup> Tale terminologia è infatti autorevolmente usata, ad esempio, da MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pagg. 173 e ss.

<sup>63</sup> Cfr. art. 7, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, su cui cfr. *infra* pag. 61.

<sup>64</sup> Cfr. art. 4, comma primo, d.a. Sardegna 22 dicembre 1983, n. 2266/U: «La densità edilizia viene determinata mediante gli indici di fabbricabilità territoriale e fondiario che esprimono la misura del volume edificabile per ogni metro quadro di superficie rispettivamente territoriale e fondiaria».

<sup>65</sup> cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 1993, n. 182, per il quale il legislatore «distingue la densità edilizia in densità territoriale e densità fondiaria».

<sup>66</sup> Cfr. ad esempio FIALE A., FIALE E., *Diritto urbanistico*, XIII ed. Napoli, 2008, pag. 588, laddove si contrappongono un «indice di fabbricabilità territoriale (o “limite di densità edilizia territoriale”)» ad un «indice di fabbricabilità fondiario (o “limite di densità edilizia fondiaria”)». Alcuni Autori parlano poi di «indice di fabbricabilità» intendendo l'indice fondiario: in questo senso cfr. CAVALIERI E., *La computabilità della volumetria di edifici preesistenti ai fini del rilascio del permesso di costruire*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 2, pagg. 144 e ss., nota 8, nonché D'ANGELO GI., *L'illegittimità dei piani regolatori generali in assenza di zonizzazione*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 4, pagg. 449 e ss., nota 29.

riferito all'intera zona territoriale omogenea, che viene in rilievo laddove la zona stessa non sia ancora urbanizzata<sup>67</sup>. Ciò presuppone alcuni chiarimenti anzitutto sul concetto di zona territoriale omogenea - z.t.o. - e poi in merito al presupposto della mancata urbanizzazione della stessa.

Le zone territoriali omogenee sono zone più o meno estese del territorio comunale, caratterizzate dalla medesima vocazione funzionale<sup>68</sup>.

L'esigenza della zonizzazione risale all'originaria versione della legge urbanistica, che già nel 1942 attribuiva agli strumenti urbanistici il compito di indicare, tra l'altro, «la divisione in zone del territorio, con precisazione di quelle destinate all'espansione»<sup>69</sup>.

Sul punto è poi intervenuta la legge ponte<sup>70</sup>, che ha introdotto gli standard<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> In giurisprudenza cfr. anzitutto Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2009, n. 3, laddove si conferma che la densità territoriale «è riferita a ciascuna zona omogenea e definisce il complessivo carico di edificazione che può gravare sulla stessa, con la conseguenza che il relativo indice è rapportato sia all'intera superficie sottoposta alla medesima vocazione urbanistica sia alla concreta insistenza di costruzioni». Tra le pronunce più recenti cfr. anche TRGA Trentino-Alto Adige, Bolzano, sez. I, 20 maggio 2008, n. 183 e tra le pronunce ricordate dalla dottrina cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998, n. 443, menzionata da D'ANGELO GI., *L'illegittimità*, cit., nota 29, nonché TAR Sicilia, Catania, sez. I, 9 febbraio 2005, n. 189 ricordata sia da MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., che da CAVALIERI E., *La computabilità della volumetria*, cit.. In dottrina cfr. *ex multis* FIALE A., FIALE E., *Diritto urbanistico*, cit., pag. 588: «L'indice di fabbricabilità territoriale (o "limite di densità edilizia territoriale") designa la quantità massima di volumi realizzati o realizzabili entro un determinato ambito territoriale, come fissata dalle specifiche prescrizioni di piano, variabili per ciascuna delle zone territoriali omogenee». Cfr. altresì MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pagg. 173 e 177, laddove si osserva rispettivamente che «l'indice territoriale si riferisce al terreno, senza distinguere tra spazi di pertinenza privata e spazi che devono divenire pubblici in sede di pianificazione attuativa o di realizzazione edificatoria, quali strade, parcheggi, verde e altro» e che «l'indice territoriale può essere definito come il parametro della densità della zona omogenea considerata». Cfr. anche CAVALIERI E., *La computabilità della volumetria*, cit., nota 8. Cfr. poi MANDARANO A., *Vincoli di PRG soggetti a decadenza e pianificazione di dettaglio*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, 10, pagg. 1190 e ss., nota 4, per il quale «la densità edilizia [...] territoriale [...], riferita a ciascuna zona omogenea, indica il carico complessivo di edificazione che può gravare sulla zona stessa, avendo riguardo non solo agli edifici privati, ma anche alle opere pubbliche ed, in specie, a quelle di urbanizzazione».

<sup>68</sup> Cfr. DE GIOIA V., *Edilizia e urbanistica - regimi normativi, titoli abilitativi e strumenti di tutela*, Milano, 2009, pag. 8, il quale ricorda che con le previsioni di zonizzazione «oltre a dividere in zone omogenee il territorio comunale, nella prassi si attua l'individuazione concreta delle singole aree su cui possono essere eseguiti gli interventi costruttivi». Cfr. altresì MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 169, che a questo proposito distingue tra la «zonizzazione funzionale», che qui viene specificamente in rilievo, e le diverse figure della «zonizzazione infrastrutturale» e della «zonizzazione architettonica».

<sup>69</sup> Così l'art. 7, secondo comma, n. 2, l. 17 agosto 1942, n. 1150 (testo originario), laddove si disponeva che «il piano regolatore generale di un Comune [...] deve indicare essenzialmente: 1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e, laddove occorra, navigabili, concepita per la sistemazione e lo sviluppo dell'abitato, in modo da soddisfare alle esigenze del traffico, dell'igiene e del pubblico decoro; 2) la divisione in zone del territorio, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, ed i caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione; 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù; 4) le aree da riservare a sede della casa comunale e della casa del fascio, alla costruzione di scuole e di chiese e ad opere ed impianti d'interesse pubblico in generale».

<sup>70</sup> Cfr. art. 41-*quinquies*, ottavo comma, l. 17 agosto 1942, n. 1150, come introdotto dall'art. 17, l. 6 agosto 1967, n. 765: «In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi».

<sup>71</sup> In dottrina è assai frequente l'uso del termine *standards*, che in inglese costituisce il plurale della voce

urbanistici e li ha riferiti alle singole zone del territorio comunale<sup>72</sup>, da tipizzare con apposito regolamento ministeriale: un compito di classificazione che è stato effettivamente svolto dal d.m. 2 aprile 1968, che costituisce un caposaldo fondamentale in materia di standard urbanistici e sul quale si avrà modo di tornare *ex professo*<sup>73</sup>. Per ora sia sufficiente rilevare che l'art. 2 di tale decreto ammette la previsione, all'interno del territorio comunale, di zone appartenenti a sei tipologie, indicate con le lettere dalla A alla F. Per ognuna di queste zone vengono individuati - oltre ai limiti massimi di densità edilizia, che saranno oggetto di attenzione in sede di analisi normativa<sup>74</sup> - anche la dotazione minima di spazi pubblici<sup>75</sup>, la cui importanza trova conferma nel fatto che spesso nella prassi vengono indicati *sic et simpliciter* come standard, benché naturalmente non esauriscano la figura degli standard in senso tecnico.

In buona sostanza, nel tracciare il perimetro di una z.t.o., il pianificatore deve tener conto del fatto che, all'interno della stessa, una certa superficie dovrà essere dedicata agli spazi pubblici. Ciò si riflette sull'indice di edificabilità perché, fino a quando tali spazi non vengono concretamente posizionati, la z.t.o. unitariamente considerata comprende degli ambiti che, al termine dell'urbanizzazione, non potranno produrre volumetria<sup>76</sup>.

In dottrina il concetto viene espresso osservando che l'indice territoriale è «al lordo degli spazi non edificabili»<sup>77</sup>. Il concetto di *lordo* implica in generale

*standard*. Si tratta di una scelta stilistica risalente e consolidata, ma verosimilmente scorretta, perché è notorio che tutte le parole straniere - tranne quelle latine - devono essere usate in italiano come parole indeclinabili. In luogo del termine *standards*, quindi, si ritiene opportuno utilizzare il termine *standard* sia al singolare che al plurale. L'uso di *standard* come voce plurale, del resto, non è privo di raffronti nella dottrina più recente: cfr. *ex multis* CLINI A., *Il Piano casa in Emilia Romagna*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 2, pagg. 145 e ss.; BASSANI M., *Il Piano casa in Lombardia*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, 11, pagg. 1291 e ss.; FREGO LUPPI S. A., *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed Enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)* in *Riv. giur. edil.* 2006, 2, pagg. 55 e ss.; MANDARANO A., *Demolizione e ricostruzione di edifici tra competenze statali e regionali*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, 8, pagg. 1007 e ss. e TESTA A., *La disciplina delle volumetrie edificabili nella l.r. Lombardia n. 12/2005*, in *Immobili e proprietà*, 2006, 9, pagg. 560 e ss.. Per l'etimologia della voce «standard» cfr. SCHINAIA M. E., *Gli standards urbanistici nella legge 6 agosto 1967, n. 765*, in *Rass. lav. pubb.*, 1969, 12, pag. 1195, per il quale si tratta di «vocabolo inglese [...] derivato a sua volta dal francese antico estendard “stendardo”». Per gli approfondimenti disciplinari degli standard cfr. invece *infra*, principalmente pag. 53.

<sup>72</sup> Cfr. art. 41-*quinquies*, nono comma, l. 17 agosto 1942, n. 1150, come introdotto dall'art. 17, l. 6 agosto 1967, n. 765: «I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministero per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima».

<sup>73</sup> Cfr. *infra*, pag. 61.

<sup>74</sup> Cfr. *infra*, pag. 64.

<sup>75</sup> Cfr. artt. 3-6 d.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

<sup>76</sup> Cfr. regolamento regionale Marche 14 settembre 1989, n. 23, art. 13, c. 1, lett a): «Gli indici e i parametri edilizi e urbanistici sono definiti nel modo seguente: [...] *Superficie territoriale (ST)*: È l'area complessiva interessata da un intervento urbanistico attuativo, comprendente le aree per l'urbanizzazione primaria e secondaria e le aree destinate all'edificazione». In dottrina cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 173, il quale appunto ricorda che «l'indice territoriale [...] si applica di norma su aree vaste non pianificate in dettaglio».

<sup>77</sup> Così MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 177.

l'inclusione di quella parte dell'oggetto che non è destinata a produrre utilità<sup>78</sup>. Con riferimento alla densità edilizia, dire che l'indice territoriale è al lordo degli spazi non edificabili significa rilevare che esso considera l'intera superficie della z.t.o., a prescindere dal fatto che una parte della zona non sarà edificabile e quindi non avrà utilità dal punto di vista edilizio.

Tutto ciò significa che alla pianificazione di dettaglio è permesso di calcolare sulla base dell'intera superficie di zona una volumetria che poi, di fatto, sarà concentrata su alcune porzioni soltanto. Si ipotizzi ad esempio che una certa z.t.o., non ancora urbanizzata, abbia una superficie di 500.000 mq e un indice di edificabilità pari a 0,2 mc/mq. Teoricamente, l'area potrebbe sviluppare una volumetria pari a 100.000 mc. Con l'urbanizzazione, tuttavia, una certa quota di quei 500.000 mq saranno destinati a spazi pubblici: ipotizzando, ad esempio, che agli standard siano concretamente destinati 100.000 mq, la volumetria assentibile, calcolata sulla base di una superficie di 500.000 mq, sarà concretamente edificata su una superficie di 400.000 mq.

Con la pianificazione di dettaglio, insomma, gli spazi pubblici verranno concretamente posizionati e sarà possibile determinare la volumetria assentibile sulla singola area edificabile: ciò segna il passaggio dall'indice territoriale, riferito alla z.t.o. ed al lordo degli spazi non edificabili, all'indice fondiario, riferito al fondo ed al netto degli spazi stessi.

#### 4. L'indice fondiario

Come detto, l'indice fondiario è l'indice di edificabilità riferito al singolo lotto: il legislatore regionale con più marcata vocazione definitoria lo descrive come «il volume massimo lordo di costruzione (V, espresso in mc) realizzabile per ogni metro quadrato di Superficie fondiaria (Sf)»<sup>79</sup>, esplicitando in tal modo una definizione coerente il panorama normativo nazionale e per questo suscettibile di essere esportata al di fuori degli angusti confini regionali.

Questo indice viene in rilievo nell'ambito delle zone urbanizzate<sup>80</sup>: una volta

---

<sup>78</sup> Si pensi ad esempio al peso lordo, all'incasso lordo e al reddito lordo, che includono rispettivamente la tara, le spese da detrarre e le eventuali imposte: cfr. ISTITUTO G. TRECCANI, *Dizionario*, cit., vol. VII, pag. 122, voce *Lordo*.

<sup>79</sup> Così l'art. 2, l.r. Abruzzo 13 luglio 1989, n. 52, voce *If (Indice di Fabbricabilità fondiaria)*.

<sup>80</sup> In giurisprudenza cfr. anzitutto Cons. Stato, Ad. Plen, 23 aprile 2009, n. 3, secondo la quale la densità fondiaria - contrapposta alla densità edilizia di cui *supra*, pag. 64 - «è riferita alla singola area e definisce il volume massimo consentito sulla stessa, l'indice della quale (c.d. indice di fabbricabilità) va applicato sull'effettiva superficie suscettibile di edificazione». Cfr. poi Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998, n. 443, ricordata da D'ANGELO GI., *L'illegittimità*, cit., nota 29, nonché TAR Sicilia, Catania, sez. I, 9 febbraio 2005, n. 189 ricordata sia da MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., che da CAVALIERI E., *La computabilità della volumetria*, cit.. Tra le pronunce più recenti cfr. TRGA Trentino-Alto Adige, Bolzano, sez. I, 20 maggio 2008, n. 183. In dottrina cfr. *ex multis* FIALE A., FIALE E., *Diritto urbanistico*, cit., pag. 588: «L'indice di fabbricabilità fondiario (o "limite di densità edilizia fondiaria") è riferito, invece, alla singola area e definisce il volume massimo di edificazione (cubatura) ad essa relativa. Trattasi di valore percentuale con

operata la pianificazione di dettaglio<sup>81</sup>, infatti, è possibile individuare quali aree sono destinate a spazi pubblici, per cui non producono volumetria, e quali invece sono edificabili, secondo appunto l'indice di edificabilità fondiario.

In dottrina si afferma che l'indice fondiario, diversamente da quello territoriale, ha finalità principalmente architettoniche<sup>82</sup>, con ciò intendendosi che la densità fondiaria si ripercuote sulla tipologia di costruzioni. Si dice infatti che ad un'elevata densità corrisponde un'edilizia intensiva, mentre man mano che la densità diminuisce, diminuiscono le dimensioni dei fabbricati ed aumentano gli spazi liberi<sup>83</sup>.

Simili considerazioni non possono essere svolte in relazione all'indice territoriale. Ed invero, si è già rilevato che quest'ultimo indice di edificabilità descrive una volumetria che con la pianificazione attuativa si andrà a concentrare in una limitata porzione della zona: uno stesso indice territoriale può dunque dar luogo a tipologie edilizie assai differenti, a seconda di quanto ridotta sarà questa porzione concretamente edificabile.

### 5. L'equivoco concetto di lotto edificabile

Per comprendere esattamente il valore dell'indice fondiario occorre soffermarsi sul concetto di lotto, la cui superficie deve essere messa in relazione con l'indice fondiario per risolvere il problema fondamentale della densità edilizia.

Orbene, in via di prima approssimazione, per lotto si può intendere una porzione di area edificabile. In relazione a questo concetto si sono però posti alcuni dubbi ermeneutici, a cominciare dall'eventualità che il lotto non sia interamente edificabile, in particolare perché parzialmente soggetto a vincoli urbanistici. Si faccia l'esempio di un lotto edificabile di 1.000 mq, che per 100 mq è però soggetto ad un vincolo di inedificabilità: svilupperà volumetria per 1.000 mq o soltanto per 900 mq?

Sul punto, però, la giurisprudenza amministrativa è unanime: la superficie da prendere in considerazione è tutta quella del lotto, indipendentemente dall'esistenza di vincoli urbanistici<sup>84</sup>.

---

cui si esprime il rapporto massimo consentito tra metri cubi edificabili e metri quadrati dell'area o lotto su cui va ad insistere la costruzione». Cfr. poi MANDARANO A., *Vincoli di PRG*, cit., nota 4: «La densità fondiaria è riferita [...] alla singola area - cd. lotto edificabile - e definisce il volume massimo realizzabile su di essa con esclusione delle opere di urbanizzazione».

<sup>81</sup> Fermo restando, peraltro, che l'indice fondiario può essere stabilito direttamente nello strumento urbanistico generale ed è quanto normalmente accade in relazione a microzone ed unità territoriali minime.

<sup>82</sup> Cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pag. 177: «L'indice fondiario è [...] concetto che riflette finalità più specificamente di tipo architettonico, in quanto disciplina la densità di edificazione, quindi le dimensioni esterne dei fabbricati, nelle sole aree edificabili, senza tener conto delle aree destinate a fini di viabilità, di verde e di altro genere a fini pubblici».

<sup>83</sup> Cfr. MENGOLI G. C., *Manuale*, cit., pagg. 177-178.

<sup>84</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 253, riportata da FIALE A., FIALE E., *Diritto urbanistico*, cit.:

Ancora, nella prassi si è dato il problema del computo delle strade di accesso alle abitazioni, ai fini della determinazione della volumetria assentibile. Sul punto il Consiglio di Stato ha condivisibilmente chiarito che la superficie di tali strade deve essere inclusa nella base di computo<sup>85</sup>. In questo modo si è dunque riaffermata la distinzione tra opere di urbanizzazione e strade private: le prime costituiscono standard urbanistici e per questo non sviluppano volumetria, mentre le seconde, che sono edificabili anche se non edificate, generano una specifica volumetria, che si presta ad essere concentrata in altro punto del medesimo lotto.

Chiarito quanto precede si può tentare di definire il concetto di lotto, pur dovendosi avvertire che lo stesso, benché fondamentale nella materia di cui ci si occupa<sup>86</sup>, è stato oggetto di ben tre diverse definizioni giurisprudenziali.

Sulla scorta di un primo orientamento, infatti, il lotto può essere inteso come «porzione continua di suolo appartenente allo stesso proprietario»<sup>87</sup>, con il risultato che anche beni distinti, ad esempio sul piano morfologico o catastale, possono rientrare nel medesimo lotto.

Secondo un'altra definizione, invece il lotto può essere semplicemente ridotto al singolo bene immobile edificabile, con la conseguenza che il proprietario di più particelle limitrofe sarebbe proprietario di altrettanti lotti. Anche questa definizione ha matrice giurisprudenziale e si ritiene migliore della precedente, non solo perché più recente<sup>88</sup> e relativamente consolidata<sup>89</sup>, ma anche perché in questo senso appare

---

«Il vincolo di rispetto stradale, se impone l'inedificabilità nella fascia individuata come vincolata, non impedisce che la medesima area possa essere considerata utile ai fini del computo della superficie minima richiesta per l'edificabilità». Cfr. poi TAR Sicilia, Catania, sez. I, 16 gennaio 2009, n. 87: «La superficie di un lotto edificabile soggetta ad una fascia di rispetto stradale, sebbene non edificabile, concorre per intero alla determinazione della superficie utile ai fini del calcolo della cubatura assentibile e della superficie che può essere coperta». Sempre nell'ambito della giurisdizione amministrativa si vedano anche TAR Sicilia, Catania, sez. I, 15 ottobre 2007, n. 1663 e TAR Toscana, Firenze, 22 settembre 2000, n. 1982. Ad ogni modo, la questione si complica nel momento in cui la volumetria viene in rilievo ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio: su questo profilo si veda infatti LORO P., *Aree in fasce di rispetto stradale: va riconosciuta la perdita di cubatura?*, in [www.esproprio.it](http://www.esproprio.it).

<sup>85</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 novembre 1990, in Cons. Stato, 1990, I, 1372, riportata in FIALE A., FIALE E., *Diritto urbanistico*, cit., pag. 590: «In sede di considerazione dell'area in base alla quale si determina il volume della costruzione per la quale è chiesta la concessione edilizia, legittimamente si tiene conto dell'area delle strade interne al terreno (di accesso alle abitazioni) in quanto le strade da escludere sono solo quelle esterne (di collegamento con sistema viario pubblico, costituenti opera di urbanizzazione)».

<sup>86</sup> Emblematico a questo proposito è D'ANGELO GI., *Il calcolo della volumetria in un lotto già oggetto di interventi edilizi*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, 10, pagg. 1239 e ss., che invita a focalizzare l'attenzione «sulla nozione di lotto (o di area o di zona), a questi fini priva di definizione legislativa, in quanto fondamentalmente relativa a situazioni materiali o di fatto».

<sup>87</sup> Così TAR Lazio, Roma, sez. II, 1 giugno 1985, n. 1560, in *Foro amm.*, 1985, riportata da CANDIAN A., *Il contratto*, cit., pag. 17, nota 23. L'autrice ricorda altresì la definizione offerta da Cons. Stato, sez. V, 7 novembre 1969, n. 112, in *Foro amm.*, 1969, I, 2, 1246, che parla di «area di edificazione considerata nella sua superficie e nei suoi confini», nonché quella tratta da Cons. Stato, sez. IV, 20 aprile 1971, n. 364, in Cons. Stato, 1971, I, pag. 765, laddove si parla di «unità minima di area edificabile necessaria per realizzare il tipo edilizio consentito nella zona».

<sup>88</sup> Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 10 ottobre 2001, n. 8424: «La nozione di lotto edificabile [...] è riconducibile esclusivamente alle dimensioni dell'area priva di costruzioni che, secondo le prescrizioni urbanistiche vigenti, può essere interessata da una nuova edificazione, indipendentemente dal fatto che tale area faccia parte di un comprensorio più ampio, appartenente ai medesimi soggetti». Il passo è ripreso, tra l'altro, da TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 24 aprile 2009, n. 2009, che rinvia anche a Cons. Stato, sez. V,

orientato, talvolta, anche il legislatore regionale<sup>90</sup>. Essa però ha il difetto di sopravvalutare le risultanze catastali, che invece non appaiono decisive né alla dottrina<sup>91</sup>, né alla giurisprudenza<sup>92</sup>. Ed invero, il dato catastale sconta due gravi incertezze, a cominciare dal fatto che esso trascura gli effetti dello strumento urbanistico attuativo: come detto, infatti, solo con la pianificazione di dettaglio vengono individuati gli spazi concretamente destinati a fini pubblici, evidenziando *a contrario* i singoli lotti edificabili<sup>93</sup>, con la conseguenza che il lotto potrebbe dunque non coincidere con il fondo privato laddove una parte di questo fosse destinata a spazi pubblici nella pianificazione di dettaglio. Inoltre, se il lotto rispecchia il frazionamento catastale, va da sé che la divisione dell'immobile comporta la creazione di nuovi lotti: questo però farebbe sfumare l'intima connessione esistente tra le aree originariamente interessate da interventi unitari, che è già foriera di gravi incertezze<sup>94</sup> e non abbisogna certo di ulteriori complicazioni.

La migliore definizione appare pertanto la terza, per la quale il lotto comprenderebbe, oltre alla particella catastale sulla quale insiste l'immobile, anche tutte le altre superfici interessate dall'intervento, indipendentemente dalla titolarità delle stesse. Questa definizione appare abbastanza diffusa in dottrina<sup>95</sup> e talvolta è

---

26 settembre 1995, n. 1351, nonché a Cons. Stato, sez. IV, 10 settembre 1996, n. 1028 e a Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 1997, n. 612.

<sup>89</sup> Cfr. TAR Liguria, Genova, sez. I, 13 febbraio 2009, n. 213, ove si legge che il calcolo del limite massimo di densità fondiaria «ha come base soltanto le aree di proprietà potendosi conteggiare anche quelle contigue, purchè appartenenti al proprietario del lotto dove si ergerà la costruzione ed aventi la medesima destinazione urbanistica»: come si vede, il giudice sembra intendere che il lotto sia soltanto quello sul quale insisterà la costruzione, ritenendo che gli appezzamenti limitrofi, benché appartenenti al medesimo proprietario, costituiscano lotti differenti.

<sup>90</sup> Cfr. art. 2, l.r. Abruzzo 13 luglio 1989, n. 52, voce *Sf (Superficie fondiaria)*, laddove l'equivalente del lotto viene definito in termini di «superficie circoscritta dalle opere di recinzione o dai confini di proprietà e corrispondente al lotto da asservire alla costruzione che non può essere inferiore al minimo se stabilito nel piano urbanistico». Cfr. altresì art. 12, c. 7, lett. a), l.r. Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18, laddove si impone all'eventuale «Piano regolatore esecutivo» adottato dai Comuni regionali di individuare, tra l'altro, «la suddivisione in lotti con relativa individuazione catastale».

<sup>91</sup> Cfr. CANDIAN A., *Il contratto*, cit., pag. 17, per la quale la nozione di lotto è «espressione del gergo urbanistico che trascende la situazione proprietaria». Cfr. altresì D'ANGELO GI., *Il calcolo della volumetria*, cit., dopo aver osservato che «a volte si attribuisce rilievo al dato catastale e l'unità di riferimento per la verifica delle capacità edificatorie diviene così il mappale su cui insiste (o su cui dovrà insistere) l'edificio» e che «anche nella giurisprudenza il dato catastale è preso in considerazione ma solo come un mero indice», l'Autore conclude condivisibilmente nel senso che il dato catastale «non è affatto decisivo».

<sup>92</sup> Si veda l'ampia giurisprudenza riportata in D'ANGELO GI., *Il calcolo della volumetria*, cit., note 37 e ss., laddove spiccano, tra le più recenti, TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 24 dicembre 1996, n. 1408, in TAR, 1997, I, 509 e TRGA, Bolzano, sez. I, 23 marzo 1993, n. 61, in TAR, 1993, I, 1843.

<sup>93</sup> Cfr. TAR Sardegna, Cagliari, sez. II, 24 ottobre 2008, n. 1827: «Ai fini del calcolo della volumetria e della superficie assentibili, occorre fare riferimento ai lotti come individuati dal Piano Particolareggiato».

<sup>94</sup> Cfr. *infra*, pag. 46.

<sup>95</sup> Cfr. anzitutto D'ANGELO GI., *Il calcolo della volumetria*, cit., *passim* e principalmente nella parte in cui allude al «carattere "unitario" dell'originario lotto» e nella parte in cui parla «lotto complessivamente considerato», anche se non dove ammette un «accorpamento urbanistico di più aree o lotti». Cfr. poi MANDARANO A., *Il calcolo della potenzialità edificatoria del lotto in seguito ad un nuovo piano regolatore*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, 3, pagg. 341 e ss., per il quale «il vincolo sul fondo asservito [...] impone di considerare i lotti urbanistici asserviti e quelli edificati in virtù di tale asservimento come un tutt'uno ai fini del calcolo della densità edilizia». Cfr. altresì CIMMINO N. A., *La cessione di cubatura nel diritto civile*, in Riv.

stata recepita anche dalla giurisprudenza<sup>96</sup> e perfino dal legislatore regionale<sup>97</sup>. In ogni caso, appare la più rispondente al principio di irrilevanza dei frazionamenti catastali<sup>98</sup> e per questo sarà adoperata nel prosieguo.

A ben vedere, d'altra parte, si tratta di una questione puramente terminologica, dal momento che le tre definizioni portano ad identici risultati applicativi. Ed invero, se nel lotto si fanno rientrare tutti i fondi contigui appartenenti allo stesso proprietario - come vuole la prima definizione - o tutti quelli interessati un unico intervento edilizio - come vuole la terza - è chiaro che ai fini del calcolo della volumetria si dovrà considerare la sommatoria di tutti i suddetti fondi. Tuttavia, anche laddove si riduca il lotto al singolo appezzamento di terreno, la volumetria può raggiungere gli stessi valori determinati in precedenza, ricorrendo all'istituto dell'asservimento, nelle sue due forme fondamentali, sulle quali adesso è opportuno soffermarsi.

## 6. L'asservimento unilaterale

Per asservimento - o meglio asservimento unilaterale<sup>99</sup> - si intende la facoltà concessa al privato di considerare unitariamente tutti i propri appezzamenti di terreno, purché contigui e ubicati in un'unica z.t.o., ai fini del calcolo della volumetria assentibile su uno di essi<sup>100</sup>.

---

notariato 2003, 5, pagg. 1113 e ss., laddove in occasione dell'asservimento si parla di «terreni [...] collegati fra di loro sì da formare un unico lotto sia in senso fisico che funzionale».

<sup>96</sup> Cfr. Cons. Stato 10 marzo 2003, n. 1278. Il supremo consesso, per vero, corregge incidentalmente l'assunto del TAR L'Aquila: «I primi giudici giudicavano la costituzione di un unico lotto urbanistico (*rectius*: il reciproco asservimento delle particelle confinanti)». Ciò nondimeno, nella stessa pronuncia del Consiglio di Stato si legge poi della «costituzione di un unico lotto» in seguito ad un atto di asservimento. Per un'analisi di altri profili di questo importante arresto cfr. *infra*, pag. 45.

<sup>97</sup> Cfr. 33, c. 1, l.r. Friuli-Venezia Giulia 11 novembre 2009, n. 19: «L'area di pertinenza urbanistica di una costruzione è l'area che viene vincolata per il rispetto dell'indice di fabbricabilità fondiaria». In precedenza, la norma era già contenuta nell'art. 46, c. 1, l.r. Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5. Cfr. inoltre, in certa misura, art. 2, l.r. Abruzzo 13 luglio 1989, n. 52, voce *Us* (*Indice di Utilizzazione del suolo*): come detto il legislatore abruzzese sembra preferire la seconda definizione proposta ma poi, in sede di definizione di uno degli indici urbanistici, fa espresso riferimento alla «Superficie fondiaria di pertinenza (Sf), o, comunque, impegnata a fini plano-volumetrici per la costruzione stessa», sottendendo la possibilità di considerare anche aree estranee alla superficie fondiaria di pertinenza.

<sup>98</sup> Principio affermato da costante giurisprudenza: cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2009, n. 3, e cfr. *amplius infra*, pag. 46.

<sup>99</sup> In dottrina la fattispecie è spesso denominata «asservimento» senza ulteriori specificazioni. La formula «asservimento unilaterale», però, si presta meglio ad evidenziare il rapporto di continuità con il trasferimento di volumetria, che sarà appunto chiamato «asservimento intersoggettivo»: cfr. *infra*, pag. 33. Altra dottrina ancora parla peraltro, in relazione all'«asservimento unilaterale», di «concentrazione volumetrica»: Cfr. GIURISPRUDENZA ITALIANA, *Nota redazionale - Cessione di cubatura*, in *Giur. it.*, 2010, 3, pagg. 549 e ss..

<sup>100</sup> Cfr. GIURISPRUDENZA ITALIANA, *Nota redazionale*, cit., laddove si legge che la fattispecie si realizza «quando un unico proprietario di più aree contigue intenda realizzare una costruzione su una soltanto di queste aree sfruttando anche la cubatura di pertinenza delle altre particelle». Si noti per inciso che non c'è alcun bisogno di ricorrere all'asservimento se si ritiene che tutti i fondi contigui rientrino in un unico lotto.

Si tratta di una facoltà pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza, a prescindere da qualsiasi previsione di legge e nonostante solo alcuni pianificatori la contemplino espressamente<sup>101</sup>: essa trova infatti fondamento nell'irrelevanza per il diritto amministrativo della suddivisione civilistica della proprietà fondiaria<sup>102</sup>. Ed invero, il fatto che la proprietà di un operatore privato risulti suddivisa in più mappali - ad esempio perché i singoli appezzamenti sono stati acquisiti a titolo diverso - ha senz'altro rilievo dal punto di vista formale, ma non può risolversi in una sostanziale limitazione dello *ius aedificandi*<sup>103</sup>. Il Comune sarà dunque tenuto a considerare unitariamente i singoli appezzamenti ai fini della volumetria assentibile, tant'è che - come già si è sottolineato - tutti questi appezzamenti di terreno comporranno un unico lotto in senso urbanistico, almeno laddove si accolga la definizione che sembra preferibile.

Si faccia dunque l'esempio di Mevio, proprietario del mappale 15 e del mappale 16, intendendosi per tali due terreni edificabili, contigui ed ubicati nella medesima zona territoriale omogenea. Si ipotizzi poi che Filano, vicino di Mevio, sia proprietario del solo mappale 17, di dimensioni esattamente pari alla somma del mappale 15 e del mappale 16. Orbene, è d'intuitiva evidenza che, dal punto di vista sostanziale, il proprietario Mevio dovrà necessariamente poter disporre di una volumetria pari a quella del vicino Filano. Dal punto di vista formale, per vero, la suddivisione in lotti potrebbe costringere Mevio a svolgere degli incombeni ai quali non è tenuto Filano: questo però non si può ripercuotere in un'indebita compressione della sua capacità edificatoria.

In definitiva, quindi, la suddivisione catastale dell'area edificabile deve essere tenuta in considerazione tanto dagli operatori privati quanto da quelli pubblici -

---

<sup>101</sup> Cfr. CANGELLI F., *Cessione di cubatura nel contesto dell'amministrazione c.d. concordata*, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 11, pagg. 1165 e ss.. Premesso che «in alcuni casi specifiche previsioni urbanistiche generali hanno consentito espressamente di ricorrere ai trasferimenti di volumetria», l'Autrice ricorda in nota «la disposizione dell'art. 6 del P.R.G. di Torino, approvato con D.P.R. 6 ottobre 1959, il quale, nelle zone in cui è prevista una densità edilizia media complessiva, prevede che la cubatura spettante ad un'area possa essere utilizzata su un altro suolo, a seguito di accordo delle parti e col consenso del Comune»: tale disposizione è ritenuta «punto di riferimento costante per la dottrina», come confermato dai riferimenti bibliografici riportati nella medesima nota, laddove si osserva altresì che «in altri P.R.G. (La Spezia, Firenze, Lucca) sono state successivamente introdotte norme che riproducono lo schema dell'art. 6 del P.R.G. di Torino».

<sup>102</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2006, n. 2488: «Il presupposto logico dell'asservimento dev'essere rinvenuto nella indifferenza, ai fini del corretto sviluppo della densità edilizia (per come configurato negli atti pianificatori), della materiale collocazione dei fabbricati, atteso, infatti, che, per il rispetto dell'indice di fabbricabilità fondiaria, assume esclusiva rilevanza il fatto che il rapporto tra area edificabile e volumetria realizzabile nella zona di riferimento resti nei limiti fissati dal piano, risultando del tutto neutra l'ubicazione degli edifici all'interno del comparto (fatti salvi, ovviamente, il rispetto delle distanze e di eventuali prescrizioni sulla superficie minima dei lotti)». Il principio è ripreso anche da Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2009, n. 3.

<sup>103</sup> Cfr. CANGELLI F., *Cessione di cubatura*, cit.: «Il frazionamento della proprietà fondiaria può rendere piuttosto esigua la capacità edificatoria delle singole aree, con la conseguenza che le previsioni di piano vengono ad essere di difficile attuazione, a cagione della ridotta capacità edificatoria delle singole aree; in tale circostanza vi può essere un incentivo economico a concentrare l'edificazione su una delle aree, sempre nel rispetto dell'indice di edificabilità previsto per quella zona, attraverso la cessione da un proprietario all'altro della volumetria disponibile per presentare domanda di concessione edilizia».