GUIDO COLOMBO
FORTUNATO PAGANO
MARIO ROSSETTI

14ª edizione 2008

manuale di URBANISTICA

Strumenti urbanistici, tecnica, legislazione, procedure e giurisprudenza

a cura di Fortunato Pagano e Piergiorgio Vitillo

- NUOVA DISCIPLINA DEL PIANO REGOLATORE
- PIANO DEI SERVIZI
- NUOVI STRUMENTI PER LE POLITICHE URBANE
- VAS E VIA

Il Sole 24 ORE

COAUTORI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI

Prof. Dott. Ing. **Guido Colombo**
Urbanista libero professionista – Laureato in ingegneria civile ed in scienze economiche.
Libero docente di tecnica urbanistica presso il Politecnico di Milano dal 1961.
Già professore a contratto di urbanistica industriale presso l'università di Pavia.
Docente di tecnica urbanistica presso il Centro Italiano di Studi Amministrativi, Sezione Lombardia, di cui è vice presidente dal 1991.
Membro effettivo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.
Consigliere del Centro Nazionale di Studi Urbanistici.
Esperto del Ministero dei LL.PP. per la pianificazione territoriale.
Già esperto dell'O.N.U. e dell'U.N.E.S.C.O. per la pianificazione territoriale.
Autore di monografie su argomenti di urbanistica; collabora attivamente a riviste specializzate italiane e straniere.
Direttore del Centro Studi per il Piano Territoriale della Lombardia presso il Provveditorato alle OO.PP. dal 1953 al 1971.

Avv. **Fortunato Pagano**
Libero professionista. Si dedica particolarmente allo studio del diritto urbanistico ed edilizio.
Docente (a contratto) di diritto urbanistico presso il Politecnico di Milano.
Membro effettivo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.
Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Giovanni Astengo.
Presidente della sezione lombarda dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.
Consulente di numerose Amministrazioni comunali.
Autore dei testi *La legge urbanistica lombarda*, 1978, Giuffré, Milano e *Le sanzioni urbanistico-edilizia*, ed. Il Sole 24 ORE (cinque edizioni).
Coautore del *Codice di urbanistica*, ed. Il Sole 24 ORE (dieci edizioni).
Autore di altre pubblicazioni e di vari articoli sulla pianificazione territoriale ed urbanistica e su questioni relative al governo del territorio.
Collabora a riviste di diritto ed urbanistica.
Studio: 20123 Milano, via Boccaccio, 19 – Tel. 02 49.82.976 – Fax 02 49.83.191

Dott. Arch. **Mario Rossetti**
Urbanista.
Già dirigente del servizio urbanistica dell'Assessorato al coordinamento per il Territorio della Regione Lombardia.
Membro dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.
Esperto di problemi urbanistici; autore di monografie su argomenti di urbanistica; collabora a pubblicazioni periodiche specializzate.

HANNO CURATO LA PRESENTE EDIZIONE

Avv. **Fortunato Pagano** (vedi sopra)

Arch. **Piergiorgio Vitillo**
Laureato in architettura presso il Politecnico di Milano.
Phd in Pianificazione urbana e territoriale (Roma 1993, IV ciclo).
Post-Phd in Pianificazione comunale a dimensione ambientale (Milano 1996).
Membro effettivo dell'Istituto Nazionale di Urbanista (INU) e del Direttivo Sezione Lombarda.
Ricercatore di urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Pianificazione (Diap) della Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano.
Titolare del Laboratorio di Urbanistica del 2° anno del Corso di Laurea in Urbanistica della Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano.
20133 Milano, Diap, Facoltà di Architettura e Società, Via Bonardi, 3 - Tel. 02 23995489
e-mail: giorgio.vitillo@polimi.it

Si ringrazia vivamente il **Dottor Matteo Soldati** per l'apprezzata collaborazione relativa alla revisione dei testi e all'aggiornamento della giurisprudenza e della bibliografia della presente edizione del Manuale.

G. Colombo
F. Pagano
M. Rossetti

manuale di URBANISTICA

Strumenti urbanistici, tecnica, legislazione, procedure e giurisprudenza

Quattordicesima edizione

a cura di Fortunato Pagano e Piergiorgio Vitillo

Il Sole 24 ORE

DI QUESTA OPERA

Prima edizione – aprile 1969
Seconda edizione – gennaio 1970
Terza edizione – febbraio 1972
Quarta edizione – maggio 1973
Quinta edizione – novembre 1974
Sesta edizione – febbraio 1978
Settima edizione – luglio 1979
Ottava edizione – giugno 1982
Nona edizione – ottobre 1985
Decima edizione – giugno 1989
Undicesima edizione – ottobre 1993
Dodicesima edizione – novembre 1996
Tredicesima edizione – aprile 2001
Quattordicesima edizione – ottobre 2008

ISBN 10: 978-88-324-7093-2

© 2008 Il Sole 24 ORE S.p.A.

Tutti i diritti sono riservati.
I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori o inesattezze; pertanto, l'utente è tenuto a controllare l'esattezza e la completezza del materiale utilizzato.
Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15 per cento di volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.
Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o consentite per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, *e-mail* segreteria@aidro.org e www.aidro.org

Sede legale e amministrazione: via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano
Redazione: via Patecchio, 2 - 20141 Milano

Per informazioni: Servizio Clienti tel. 023022.5680, 063022.5680
Fax 023022.5400, 063022.5400
e-mail: servizioclientilibri@ilsole24ore.com

Questo volume è stato chiuso in redazione il 22 settembre 2008

Indice sommario

Abbreviazioni usate nel testo . . . . . pag. VII
Bibliografia generale . . . . . » XI
Bibliografia problemi particolari . . . . . » XV
Presentazione dell'opera. . . . . » 1
Introduzione . . . . . » 3
Prospettive di riforma urbanistica statale e linee di tendenza della legislazione regionale . . . . . » 15

■ **PIANI TERRITORIALI DI COORDINAMENTO O DIRETTORI** » 29

Piano territoriale regionale . . . . . **PTR** » 31
Piano territoriale paesaggistico . . . . . **PTP** » 73
Piano territoriale di coordinamento provinciale . . . . **PTCP** » 141
Piano territoriale di area metropolitana . . . . . **PTAM** » 193

● **PIANI URBANISTICI GENERALI** » 225

Piano urbanistico generale dei Comuni . . . . . **PRG** » 227
Piano regolatore generale intercomunale . . . . . **PRGI** » 421

◆ **PIANI URBANISTICI PARTICOLAREGGIATI O ATTUATIVI** » 439

Piano particolareggiato . . . . . **PP** » 441
Programma integrato di intervento . . . . . **PII** » 471
Piano di lottizzazione . . . . . **PL** » 507
Piano di zona . . . . . **PZ** » 559
Piano di insediamenti produttivi . . . . . **PIP** » 627
Piano di recupero . . . . . **PR** » 667
Programma di recupero urbano . . . . . **PRU** » 715
Programma di riqualificazione urbana . . . . . **PQU** » 725
Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio . . . . . **PRUSST** » 741

◇ **STRUMENTI SETTORIALI E COMPLEMENTARI DI PIANIFICAZIONE** » 763

Piano urbano del traffico . . . . . **PUT** » 765
Programma urbano dei parcheggi . . . . . **PUP** » 783
Programma della rete ciclopedonale . . . . . **PCP** » 791
Piano energetico comunale . . . . . **PEC** » 807
Piano di risanamento acustico . . . . . **PRA** » 829
Programma di colorazione degli edifici . . . . . **PCE** » 849
Piano integrativo delle Zone omogenee A . . . . . **PZA** » 873
Piano integrativo dei servizi urbani . . . . . **PSU** » 897
Piano integrativo del verde urbano . . . . . **PVU** » 955

□ **STRUMENTI DI VALUTAZIONE** » 987

Valutazione strategica ambientale . . . . . **VAS** » 989
Valutazione d'impatto ambientale . . . . . **VIA** » 1033

○ **STRUMENTI DI DISCIPLINA EDILIZIA** » 1077

Regolamento edilizio . . . . . **RE** » 1079
Permesso di costruire, denuncia inizio attività . . . . . **PdC – DIA** » 1103

Appendici
Principali norme in materia urbanistica . . . . . » 1155
Allegati . . . . . » 1389
Indice per argomenti . . . . . » 1415

Abbreviazioni usate nel testo

Strumenti urbanistici:

- ■ Piani territoriali di coordinamento o direttori
- ● Piani urbanistici generali
- ◆ Piani urbanistici particolareggiati o attuativi
- ◇ Strumenti settoriali e complementari di pianificazione
- □ Strumenti di valutazione
- ○ Strumenti di disciplina edilizia

AC	– Amministrazione Comunale
AA UU	– Aree Urbane
ADP	– Accordo di programma
AUDO	– Atto unilaterale d'obbligo
AUT	– Autorizzazione
BUR	– Bollettino Ufficiale della Regione
CA	– Centro Abitato
CC	– Consiglio Comunale
CE	– Commissione Edilizia
cde	– Certificato di edificabilità o di destinazione urbanistica
CDQ	– Contratto di quartiere
CDS	– Conferenza di servizi
CEP	– Comitato Edilizia Popolare
CIPE	– Comitato Interministeriale Programmazione Economica
CMe	– Città Metropolitana
CR	– Consiglio Regionale
CRC	– Comitato Regionale di Controllo
CRES	– Comitato Regionale per l'Edilizia Scolastica
CRIA	– Comitato Regionale Inquinamento Atmosferico
CRPE	– Comitato Regionale per la Programmazione Economica
CRPO	– Comitato Regionale per la Programmazione Ospedaliera
CS	– Consiglio Superiore
CTA	– Comitato Tecnico Amministrativo
CTD	– Comitato Tecnico Direttivo per il PTR
DGR	– Delibera di Giunta Regionale
D.I.	– Decreto Interministeriale

importi, indipendentemente dalla sua approvazione, delle spese anche a carico del Comune ricorrente.
I piani regolatori generali intercomunali sono stati previsti dall'art. 12 della L. 17 agosto 1942, n. 1150 sull'urbanistica, per far fronte alle esigenze edilizie di due o più Comuni contermini, dando modo di risolvere in un unico momento problemi di sviluppo di abitati i quali si presentino nella realtà come un tutto unitario, e non invece per la semplice esigenza di opportunità di coordinare attività urbanistiche di parti del territorio nazionale legate, sotto il profilo degli insediamenti e delle comunicazioni, da interessi comuni, per le quali esigenze gli artt. 5 e 6 della stessa L. n. 1150/1942 prevedono la formazione di piani territoriali di coordinamento, strumenti volti alle cure di differenti esigenze, legati a diversi presupposti, diversamente strutturati e produttivi di altri effetti.

Consiglio di Stato, sez. IV, 23 marzo 1974, n. 264

Considerati i rilevanti effetti limitativi che i piani regolatori generali intercomunali producono sulla sfera giuridica dei privati, nonché l'ampia discrezionalità dell'autorizzazione del Ministero dei LL.PP., concessa per la loro redazione su istanza dei comuni interessati, è illegittimo il piano intercomunale che sia sopravvenuto ben oltre la scadenza del termine prefissato dal Ministro, in assenza di ogni proroga, riferendosi detto termine all'efficacia dell'autorizzazione.

◆ PIANI URBANISTICI PARTICOLAREGGIATI O ATTUATIVI

Piano particolareggiato . . . . . pag. 441
Programma integrato di intervento . . . . . » 471
Piano di lottizzazione . . . . . » 507
Piano di zona . . . . . » 559
Piano di insediamenti produttivi . . . . . » 627
Piano di recupero . . . . . » 667
Programma di recupero urbano . . . . . » 715
Programma di riqualificazione urbana . . . . . » 725
Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio . . . . . » 741

◆ Piano particolareggiato

Fonti giuridiche . . . . . pag. 443
Natura e funzioni . . . . . » 443
Contenuto . . . . . » 446
Rapporti con il PRG . . . . . » 451
Documentazione . . . . . » 453
Procedura di approvazione . . . . . » 457
Pubblicazione ed entrata in vigore . . . . . » 459
Misure di salvaguardia . . . . . » 460
Effetti . . . . . » 460
Opposizioni e osservazioni . . . . . » 461
Impugnazione . . . . . » 461
Durata e varianti . . . . . » 462
Giurisprudenza . . . . . » 464
Bibliografia . . . . . » 469

Piano particolareggiato

Fonti giuridiche

Leggi statali

L. n. 1150/1942 mod. L. n. 765/1967

L. n. 1902/1952

L. n. 167/1962

L. n. 1187/1968

L. n. 865/1971

D.P.R. n. 8/1972

D.Lgs. n. 112/1998

D.Lgs. n. 114/1998

L. n. 136/1999

D.P.R. n. 327/2001

D.P.R. n. 380/2001

D.Lgs. n. 42/2004 e nn. 62-63/2008

D.Lgs. n. 152/2006 e n. 4/2008

L. n. 244/2007 (art. 2, comma 89)

Leggi regionali

Decreti

D.I. n. 1444/1968

D.I. n. 2107/1969

D.I. 5 giugno 1971

D.I. 18 dicembre 1975

Natura e funzioni

A norma dell'art. 13 LUN le previsioni di massima del PRG debbono avere uno sviluppo attuativo mediante i piani particolareggiati o PP.

Questi hanno, pertanto, la funzione di «normali strumenti di attuazione» del PRG, il quale, avendo valore a tempo indeterminato ed essendo esteso all'intero territorio comunale, non può contenere previsioni di dettaglio e non può essere, quindi, un PA.

Il legislatore, attribuendo al PRG la funzione di piano-quadro ed al PP una funzione attuativa, ha reso elastica, almeno in linea teorica, la pianificazione urbanistica generale per la quale, eccezionalmente e sempre allo stesso fine, ha previsto anche l'istituto della variante.

In pratica, come già abbiamo rilevato (vedi capitolo PRG), è invalsa invece la tendenza a rendere subito attuativa la pianificazione urbanistica, almeno per alcune parti del territorio comunale, inserendo nel PRG delle previsioni immediatamente operative.

Tale scelta, imposta ad alcuni Comuni dall'urgenza del problema di dare subito un nuovo assetto urbanistico a talune parti del loro territorio, ha provocato un continuo ricorso alle varianti. Di fatto il PP è divenuto uno strumento di attuazione del PRG non *normale*, ma *eccezionale*.

Le previsioni di PRG hanno trovato per lo più attuazione:

- mediante singole disorganiche iniziative di privati, ai quali, secondo la prevalente dottrina, in base all'art. 11, secondo comma, in assenza dei PP è imposto solo l'obbligo di osservare le linee e le prescrizioni di zona;

– oppure mediante PL che, come vedremo (vedi capitolo «Piani di lottizzazione»), prima nella prassi e poi con le modifiche apportate alla LUN con la L. n. 765/1967, sono stati equiparati ai PP.

Ai fini di una migliore e più razionale pianificazione urbanistica, sarebbe invece opportuno che i PP venissero riportati alla funzione originariamente attribuita loro dalla LUN.

Infatti la razionalizzazione del processo pianificatorio esige l'articolazione delle previsioni di PRG in due tempi o fasi:

– previsioni generali e di massima (a tempo indeterminato e per l'intero territorio comunale);
– previsioni particolari o di dettaglio (temporizzate e riferite a precise porzioni del territorio), in fase di attuazione degli interventi, da promuovere organicamente in prevalenza mediante PA nel quadro dei programmi pluriennali d'attuazione (PPA).

In tale modo i PP ed il PL (realmente sostitutivi degli stessi) diventerebbero, insieme ai PPA, il corretto tramite per promuovere il graduale assetto degli abitati (interventi di riqualificazione) oppure la loro espansione, con organici quartieri residenziali, nuove efficienti zone industriali, moderni centri direzionali ecc.

Una scelta in tal senso si sta ormai consolidando (pur con molte incertezze e distorsioni) nella prassi pianificatoria, grazie alle innovazioni faticosamente introdotte nella disciplina urbanistica con un sofferto e lungo processo riformatore che ha comportato prima – con la L. n. 765/ 1967 – una rilevante estensione dell'obbligo di ricorrere ai PA e poi – con la L. n. 10/1977 – la subordinazione ai PPA di gran parte degli interventi previsti dai PRG.

La cultura urbanistica attuale ha operato una revisione critica della concezione ottocentesca del PRG quale strumento di mera disciplina dell'edificazione, caratterizzata prevalentemente o esclusivamente da *vincoli esecutivi diretti* (piano esecutivo edilizio); si è ormai affermata infatti una più moderna concezione del PRG come *strumento di assetto generale del territorio*, caratterizzato, prevalentemente se non esclusivamente, da direttive di azzonamento funzionale, da previsioni di massima della rete circolatoria, da adeguati standard urbanizzativi e da una normativa generale dei processi attuativi.

Dal livello di assetto programmatico generale del territorio (da «quadro di riferimento» e non certo da piano dirigistico molto sviluppato) si deve quindi passare al livello attuativo (urbanizzativo ed edilizio) per l'indispensabile tramite di strumenti intermedi di specificazione, a carattere urbanistico-edilizio.

Gli strumenti di pianificazione attuativa configurati dalla legislazione vigente sono:

– i PP di attuazione previsti dagli artt. 13-17 della LUN;
– i PL convenzionati di cui agli artt. 8 e 17 della L. n. 765/1967;
– i PZ di cui alla L. n. 167/1962 (con qualche riserva di cui si dirà);

– i PIP di cui all'art. 27 della L. n. 865/1971;
– i PR di cui all'art. 28 della L. n. 457/1978;
– i PIN di cui all'art. 16 della L. n. 179/1992.

Tali strumenti hanno caratteristiche e finalità analoghe e sono, concettualmente e contenutisticamente, riconducibili ad un tipo unitario di strumento attuativo del PRG affidato al Comune o, in alternativa, anche agli operatori privati interessati.

Alcuni di tali strumenti sono stati dettati dall'opportunità di superare le difficoltà operative che incontravano i PP sia in sede di formazione che in sede di approvazione.

In sede di formazione, la difficoltà maggiore consisteva nell'obbligo del Comune di dimostrare la completa copertura finanziaria di tutti gli interventi (acquisizione delle aree, esecuzione delle opere urbanizzative, esproprio di immobili ecc.) previsti dal PP nell'intero arco della sua validità; il che ha trovato una fortissima remora nelle precarie condizioni finanziarie della maggior parte dei Comuni italiani.

La L. n. 765/1967, modificando l'art. 30 della LUN, ha eliminato, però, per i Comuni l'obbligo di corredare i PP di un piano finanziario, che è stato sostituito da una relazione finanziaria di larga massima.

In sede di approvazione, la difficoltà maggiore consisteva nella centralizzazione al Ministero dei LL.PP. dell'esame istruttorio, il che comportava lungaggini procedurali incompatibili con l'agilità e con la rapidità operativa che si richiede per un PA che, come vedremo, oggi non necessita di norma neppure d'approvazione regionale.

Si era così avuta un'applicazione infrequente, discontinua e deformata di questo importante strumento, pensato per guidare l'assetto e lo sviluppo degli abitati ed usato solo saltuariamente per l'attuazione di particolari attrezzature ed infrastrutture.

Carente la pianificazione attuativa di iniziativa pubblica, aveva progressivamente acquistato importanza la lottizzazione che, superati gli angusti limiti etimologici, ha finito con l'assumere il ruolo e la funzione di un PP d'iniziativa privata, ruolo e funzione, che, come dicevamo, sono stati previsti e disciplinati dalla L. n. 765/1967.

Nel frattempo, per superare l'ostacolo dell'onerosità dell'acquisizione delle aree per l'edilizia economica e popolare, era stata varata la L. n. 167/1962 che istituiva il piano zonale, sulle cui caratteristiche tecnico-giuridiche si sono avute ampie divergenze di opinione: il PZ è da considerare un tipo speciale di PP, oppure, almeno nella sostanza, una semplice specificazione di destinazioni d'uso del PRG?

L'opinione prevalsa è quella in base alla quale il PZ costituisce un atto di pianificazione generale settoriale, finalizzato a precisare l'azzonamento (residenziale e relativo alle attrezzature) e la viabilità principale nell'ambito delle grandi maglie del PRG; le aree da utilizzare nei programmi annuali sarebbero poi oggetto di sviluppi esecutivi in base alle esigenze del momento.

Natura e funzioni

In pratica, però, si hanno molti esempi di PZ intesi come veri e propri PP.

Anche se non giungono alla specificazione planivolumetrica della edificazione, i PZ sono comunque dei *piani d'intervento diretto* che consentono non solo di acquisire le aree ma anche di sviluppare l'abitato con una contemporanea, adeguata dotazione infrastrutturale. In ogni caso, giuridicamente, in base al primo comma dell'art. 9 della L. n. 167/1962, tutti i PZ hanno valore di PP di esecuzione ai sensi della LUN: la loro approvazione comporta infatti la dichiarazione di pubblica utilità di tutte le opere in essi previste.

Concludendo il PP serve:

1) *ad attuare le previsioni del* PRG*:* esso è quindi un *piano di attuazione* e va quindi realizzato entro un dato tempo (il termine massimo è di dieci anni);
2) *ad espropriare le aree necessarie:* esso è quindi un *piano di esproprio soggetto a scadenza, cioè con validità limitata;*
3) *a regolare l'attività edificatoria* nella zona interessata: esso ha quindi una funzione regolatrice valida a tempo indeterminato, cioè non soggetta a scadenza.

Contenuto

Il PP deve «sviluppare» le direttive e le previsioni programmatiche del PRG *senza porsi in contrasto con esso*.

L'art. 13 della LUN indica solo il contenuto essenziale dei PP.

Negli stessi possono essere quindi inserite determinazioni non previste nell'elenco di cui al primo comma del citato articolo, elenco che non può certo considerarsi tassativo.

Basti rilevare il dettato letterale della norma la quale stabilisce soltanto che nei PP «devono essere indicate le reti stradali ed i principali dati altimetrici di ciascuna zona e debbono inoltre essere determinate le masse e le altezze delle costruzioni ecc.». Ovviamente, lo sviluppo esecutivo delle direttive di massima del PRG può richiedere che vengano imposte con i PP delle prescrizioni che non sono riconducibili a quelle espressamente indicate dalla legge (ad esempio, in caso di specificazione delle norme di PRG sulle destinazioni d'uso).

Data la loro funzione di semplice strumento di attuazione, i PP *debbono essere conformi* al PRG.

Qualora in sede di compilazione dovesse essere ravvisata l'opportunità di modificare alcune previsioni del PRG, si imporrà preliminarmente l'adozione di una variante (non più soggetta ad autorizzazione regionale a' termini dell'art. 25 della L. n. 47/1985).

In passato, a causa del lungo tempo intercorrente tra l'elaborazione del PRG e la predisposizione dei PP, molti Comuni si erano spesso trovati in tale necessità.

Era invalsa così la prassi di adottare contemporaneamente una variante al PRG ed un PP ad essa conforme. Tale prassi non è certo legittima, in quanto alla data dell'adozione il PP non risulta conforme al PRG vigente ma ad una variante *in itinere* che, peraltro, potrebbe essere soggetta a notevoli modifiche in sede di approvazione.

Contenuto

A nostro avviso, quindi, occorre che l'adozione del PP venga ritardata sino all'entrata in vigore delle nuove prescrizioni di PRG, oggetto della variante.

L'entrata in vigore del PP, come dicevamo, comporta la dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste.

Pertanto, i Comuni, entro i termini fissati dal provvedimento di approvazione, a norma dell'art. 16 LUN possono promuovere l'esproprio delle aree necessarie per realizzare le opere previste, senza dover richiedere di volta in volta la dichiarazione di pubblica utilità delle singole opere.

In base ad un indirizzo giurisprudenziale consolidato, le prescrizioni dei PP, così come quelle del PRG di cui costituiscono una specificazione, hanno il valore di norme di legge. Pertanto si debbono considerare note a tutti e, conseguentemente, nessun obbligo e nessuna responsabilità possono incombere su colui che vende un immobile senza indicare i vincoli e le limitazioni imposti su di esso.

È infine da ricordare che l'affievolimento dei diritti conseguente all'approvazione dei PP «riguarda soltanto i rapporti tra la pubblica amministrazione ed i privati e, sino a quando non segua l'espropriazione, il giudice non può negare la tutela che è propria del diritto nascente dalla norma violata di diritto sostanziale privato a colui che l'invoca contro altro privato» (Cass., sez. un., 21 marzo 1967).

L'art. 13 LUN fissa il contenuto del PP elencando i vari elementi che esso può concernere; la *determinazione* di tali elementi è però lasciata alla valutazione degli organi tecnici salvo i limiti seguenti:

a) l'ambito in cui deve svolgersi la regolamentazione;
b) le prescrizioni di altre norme inderogabili;
c) l'osservanza di criteri scientifici e tecnici corretti a piena giustificazione delle scelte operate.

Il Comune, in base ai propri PPA (se vi è obbligato) oppure in base alle priorità fissate per l'attuazione del PRG e con coerenti criteri di gradualità, stabilisce quali PP porre allo studio, fissandone gli ambiti territoriali e l'ordine progressivo, tenendo conto, se del caso, di eventuali richieste private.

Il PP precisa nel dettaglio l'assetto definitivo del territorio delimitato; stabilisce (circ. 2495 del 7 luglio 1954) i vincoli ed i limiti imposti all'edificazione privata; delimita le aree necessarie per l'esecuzione delle opere pubbliche, nonché – a norma dell'art. 13 della L. 11 giugno 1971, n. 426 – gli spazi eventualmente riservati ai centri commerciali all'ingrosso e al dettaglio, ivi compresi i mercati rionali, ed ai grandi esercizi di vendita, con superficie superiore ai 1500 mq, esclusi magazzini e depositi (vedi PRG, paragrafo «Contenuto giuridico e tecnico»).

Poiché il PP dura 10 anni, l'entità degli interventi e l'estensione della zona dovranno tener conto delle concrete possibilità finanziarie del Comune, da illustrare in una relazione sommaria di spesa.

Il PP deve anzitutto definire la rete viaria oltre che nelle sue caratteristiche

planimetriche, anche nelle sue sezioni-tipo, nelle sue caratteristiche estetiche (ad esempio, alberatura ed arredo verde) e nelle sue caratteristiche utilizzative (spazi destinati alla circolazione veicolare e pedonale e spazi di sosta), fissando gli allineamenti degli edifici ed i principali dati altimetrici di progetto.

Alla «interpretazione» delle previsioni di PRG non sono fissati limiti, salvo quello generale che il PP è uno strumento di «attuazione» delle previsioni del PRG.

È chiaro pertanto, come si è detto, che le suddette previsioni possono essere «precisate» ma non modificate, perché in tal caso si configurerebbe una variante al PRG.

Gli «scarti» dalle previsioni di PRG – solitamente sommarie e generiche – debbono essere contenuti nell'ambito di un *indispensabile adattamento* allo stato di fatto e non debbono, quindi, esser tali da *modificare* le corrispondenti previsioni generali, né lo spirito o gli intendimenti del PRG.

A nostro avviso, però, questi rigidi limiti operativi dovrebbero valere soltanto per le «previsioni essenziali del PRG», cioè per quelle qualificanti; per le altre, il PP dovrebbe avere una maggiore libertà di definizione ed interpretazione, senza che con ciò si configuri alcuna variante. Ciò vale, ad esempio, per la viabilità minore in genere, nonché per i parcheggi, di cui il PP deve poter variare la forma o l'estensione ecc.

Infine, il PP deve poter introdurre tutti quegli elementi progettuali di *ulteriore specificazione del* PRG non contenuti nello strumento generale. Così, ad esempio, deve poter prevedere autonomamente le strade di lottizzazione, i parcheggi d'isolato, i campi di gioco, il verde primario e di vicinato ecc., nello spirito del PRG ma *anche in assenza* di sue previsioni.

Oltre alla viabilità, il PP deve delimitare, con esattezza e con preciso riferimento allo stato di fatto, le aree per attrezzature e servizi di pubblico interesse, comprese le grandi infrastrutture commerciali.

Anche per questo gruppo di previsioni dovrebbero valere i criteri accennati in precedenza, nel senso che la delimitazione di ciascuna area può comportare «scarti» dalla corrispondente previsione di PRG sia nella forma che nell'entità complessiva; se così non fosse il PP non introdurrebbe alcun perfezionamento alle previsioni del piano generale; naturalmente tali scarti debbono essere «contenuti» nell'ambito del richiesto *adattamento allo stato di fatto*, poiché eventuali scarti sostanziali configurerebbero una variante al PRG. Anche l'introduzione di *nuove* aree di pubblico interesse, non previste dal PRG, configura una variante.

Non si configura, invece, a nostro avviso, alcuna variante se il PP precisa la destinazione di ciascuna area di pubblico interesse, anche in difformità dall'indicazione programmatica del PRG; né si configura alcuna variante se le previsioni di PP sono già ad esso «delegate» dal PRG, cioè se la PRG rinvia al PP la definizione di certe previsioni (campi di gioco per bambini, parcheggi d'isolato, verde di vicinato ecc.) che alla sua scala non possono essere loca-

lizzate ma solo, eventualmente, qualificate (in rapporto all'estensione del territorio, alla volumetria costruibile, al numero degli abitanti ecc.).

La tecnica pianologica fornisce cospicui esempi di «estese deleghe» di PRG alla pianificazione attuativa: sono ormai moltissimi i PRG che, ad esempio, contengono indicazioni «programmatiche» relative ad interi quartieri di sviluppo (anche in attuazione della L. n. 167/1962), per i quali il PRG fornisce, talvolta, il solo ambito spaziale (delimitato da una larga maglia viaria) e le indicazioni dei contenuti utilizzativi (o *parametri*) con il solo riferimento simbolico alle attrezzature ed ai servizi da prevedere.

Si può anzi dire che una tale tecnica progettuale interpreti meglio lo spirito della LUN che – come dicevamo – articola le previsioni urbanistiche in due tempi o fasi: di previsione generale (nel PRG) e di specificazione attuativa (nei PA). Inoltre, una tale tecnica lascia imprecisata la localizzazione dei vincoli d'aree pubbliche nel PRG e, delegandola alla pianificazione attuativa, facilita eventuali procedure perequative tra i proprietari delle aree interessate, che possono essere chiamati ad assumersene pro-quota oneri e vantaggi.

In tali casi, l'ambito operativo del PP si dilata sensibilmente ed abbraccia di fatto sia la progettazione generale che quella esecutiva, in un unico «corpo» di previsioni tecnico-operative. Conseguentemente potrebbero non essere infondati alcuni dubbi sulla legittimità di PP siffatti.

Insieme alle «aree per attrezzature e servizi urbani», il PP può definire la profondità di aree laterali o circostanti all'area vincolata, allo scopo di:

- creare zone di rispetto in cui l'edificazione privata viene impedita o soggetta a particolari restrizioni o limiti (ad esempio, aree intorno a complessi ospedalieri, educativi, carcerari ecc.);
- integrare le finalità delle opere stesse (ad esempio, verde pubblico accanto a complessi scolastici ecc.);
- soddisfare prevedibili esigenze future.

Il PP definisce ancora la *planivolumetria degli edifici* privati, ed eventualmente (non obbligatoriamente) anche pubblici, lungo le *principali* vie e piazze, anche per mezzo di «profili regolatori»: il che significa che lo studio planivolumetrico non deve necesariamente essere esteso all'intero ambito spaziale: per le zone di normale edificazione non confinanti con le principali vie e piazze è sufficiente indicare la lottizzazione e la tipologia edilizie.

È opinione corrente che la tipologia edilizia debba essere quella indicata dal PRG: se così non fosse, anche in tal caso, si configurerebbe una variante; è da rilevare però che le prescrizioni della LUN risultano eccessivamente rigide.

La circolare ministeriale citata, per le zone destinate alla normale edificazione, tra gli elementi di progetto di cui al paragrafo 2 *d)* ed *e)* richiede, in assenza di particolari prescrizioni, la precisazione dei tipi edilizi e persino architettonici e degli indici di edificazione (rapporti di copertura, altezze massime, distacchi ecc.).

Quanto alla lottizzazione delle aree libere, essa non sembra indispensabile:

Contenuto

il PP *può stabilire delle direttive* o dei criteri e lasciarne poi la definizione ai PL privati, definizione che, approvato il PP, non richiede altro se non l'autorizzazione dell'AC, senza i nullaosta prescritti dall'art. 8 della L. n. 765/1967.

Il PP può limitarsi infatti ad indicare, secondo legge, i comparti di immobili da rilottizzare, da assoggettare ad operazioni di ricomposizione particellare o da ricostruire in *unità edilizie* secondo schemi planivolumetrici da convenzionare.

Talvolta si attribuisce al PP la facoltà di definire – nell'ambito del piano planivolumetrico – le «masse» e le «altezze» delle costruzioni. Tale possibilità, *se manca* nelle norme tecniche di attuazione del PRG un'esplicita autorizzazione-rinvio, è a nostro avviso molto limitata. In sostanza, occorre che il PRG, nel caso di studi planivolumetrici concernenti aree soggette a PP, «deleghi» al PP il compito di fissare autonomamente la tipologia edilizia e le altezze di fabbricazione, ovviamente nell'ambito dei limiti massimi di altezza indicati dal PRG stesso.

Se manca tale autorizzazione-rinvio, la definizione delle masse e delle altezze deve muoversi nell'ambito dell'adeguamento allo stato di fatto, senza alcuna possibilità di «invenzione» di un ambiente urbano difforme dalla anonima e generalizzante normativa del PRG.

Si dà spesso il caso di normative che consentono al PP di modificare, entro ambiti ovviamente ristretti, anche la densità edificatoria ed i rapporti di copertura, per conseguire meglio precise finalità del PRG.

Infine, il PP deve precisare gli edifici da demolire, da bonificare, da ricostruire e da restaurare.

In quest'ambito, vanno individuati nel PP tutti i beni soggetti o da assoggettare a speciali vincoli di legge o a particolari servitù e cioè gli edifici d'interesse storico, monumentale, archeologico ed ambientale. Si noti che, salvo quest'ultimo punto, il contenuto del PZ (art. 4 della L. n. 167/ 1962) non si differenzia da quello del PP.

In sintesi, come strumento di specificazione e di esecuzione del PRG, il PP deve essere concepito con una certa autonomia operativa, senza di che esso avrebbe una ben scarsa utilità progettuale: la mediazione tra il piano-programma ed il piano edilizio esige infatti questa pur controllata autonomia che, a nostro avviso, è già configurata nello spirito della legge, che la circolare ministeriale pone nel giusto rilievo e che forse va potenziata nella futura legislazione urbanistica.

Ai sensi dell'art. 23 della LUN, in sede di approvazione del PP o di sue varianti – o anche successivamente, purché entro il termine di durata del piano stesso – il Comune può procedere alla formazione di comparti costituenti unità fabbricabili, comprendendovi aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo specifiche prescrizioni. Formato il comparto, il Sindaco invita i proprietari a dichiarare, entro il termine fissato nell'atto di notifica, se intendono procedere, da soli o riuniti in consorzio, all'edificazione delle aree libere ed alle trasformazioni degli immobili compresi nel comparto, secondo le prescri-

Contenuto

zioni del PP. Per la costituzione del consorzio è sufficiente il concorso di proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, i tre quarti del valore dell'intero comparto; i consorzi così costituiti conseguiranno la piena disponibilità del comparto mediante l'espropriazione delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti. Decorso inutilmente il termine stabilito nell'atto di notifica sopra citato, il Comune potrà procedere all'espropriazione dell'intero comparto ed indire, quindi, una gara per la edificazione o trasformazione del comparto stesso, a norma del PP vigente.

Rapporti con il PRG

Come si è già ricordato, negli anni '90 ed in particolare nella seconda metà di tale decennio, è stata vieppiù avvertita l'esigenza di fare assumere al piano regolatore generale il ruolo prevalente di piano di massima contenente, prevalentemente, previsioni di tipo programmatico ed al contempo è stata avvertita l'esigenza di farsi carico dei problemi della flessibilità dei processi di pianificazione.

Ciò, da un lato, ha comportato la creazione di più ampi spazi per le scelte da effettuare in sede di pianificazione attuativa e, dall'altro, ha suggerito la previsione legislativa della possibilità di promuovere piani attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali.

Occorre aggiungere che la necessità di prevedere tale possibilità è stata, nella fase di transizione in considerazione, avvertita anche nei casi in cui la suddetta evoluzione delle scelte relative alla pianificazione generale non è risultata rilevante; infatti, a fronte di alcune rigidità dei piani regolatori generali tradizionalmente impostati, è stata, a maggior ragione, avvertita anche nei casi in cui la suddetta evoluzione delle scelte relative alla pianificazione generale non è risultata rilevante; infatti, a fronte di alcune rigidità dei piani regolatori generali tradizionalmente impostati, è stata, a maggior ragione, avvertita la suddetta esigenza di flessibilità.

Essa, per quanto riguarda la ordinaria pianificazione attuativa, non è stata per lungo tempo contemplata dalla legislazione statale.

La legislazione stessa per lungo tempo si è limitata a prevedere la possibilità di promuovere in variante ai piani regolatori i piani di zona per l'edilizia economica-popolare (vedi art. 3, comma 4, della L. n. 167/1962).

Solo con la L. n. 47/1985 (si veda l'art. 25 primo comma) si è avuta nella legislazione statale una prima apertura nel senso suindicato.

Nell'ultimo decennio sono poi sopravvenute le speciali discipline aventi ad oggetto vari piani e programmi speciali di recupero che possono essere tutti promossi in variante ai PRG.

Per quanto riguarda gli ordinari strumenti urbanistici attuativi di iniziativa pubblica nella presente sede in considerazione e per quanto riguarda gli ordinari piani attuativi di iniziativa privata (PL e PRI) la suddetta possibilità di adottarli ed approvarli in variante agli strumenti urbanistici generali risulta oggi prevista da alcune leggi regionali emanate in attuazione della sopra indicata disposizione della L. n. 47/1985.

Date le attuali linee di tendenza della legislazione regionale, che risulta vieppiù attenta all'applicazione del principio della flessibilità dei processi di pianificazione, è prevedibile che nel prossimo futuro anche nelle Regioni che ancora non hanno avvertito detta esigenza, intervenga l'approvazione di disposizioni legislative regionali attributive dell'indicata facoltà ai Comuni.

Le disposizioni legislative regionali vigenti aventi ad oggetto la previsione della suddetta possibilità fissano sempre i limiti entro i quali, in sede di pianificazione attuativa, possono essere modificate le scelte del piano regolatore generale.

Dette limitazioni hanno la finalità di evitare varianti confliggenti con gli obiettivi principali e le caratteristiche di impostazione dello strumento urbanistico generale.

Ai fini della individuazione dei suddetti limiti, data l'economia della presente trattazione, si rinvia alla lettura delle varie disposizioni legislative regionali che nelle varie realtà trovano applicazione.

Come già si è anticipato, per lungo tempo i piani particolareggiati e gli altri piani attuativi sono risultati disciplinati come piani meramente esecutivi dei piani regolatori generali cui quindi dovevano risultare in toto conformi.

In breve si era in presenza di una rigida gerarchizzazione dei piani i cui inconvenienti sono risultati evidenti quando si è determinato un rilevante sviluppo del ricorso alla pianificazione attuativa.

L'esigenza di contenere la suddetta gerarchizzazione e rendere più flessibili i processi di pianificazione era stata già avvertita in qualche Regione alla fine degli anni '70.

Ad esempio nella legge urbanistica regionale del Piemonte (L. n. 56/1977) veniva all'epoca introdotta la previsione della possibilità per i Comuni di promuovere piani particolareggiati in variante agli strumenti urbanistici generali.

Negli anni '80 la consapevolezza delle necessità di rendere più flessibili i processi di pianificazione risultava già abbastanza diffusa.

Non a caso il legislatore statale con disposizione un po' nascosta nelle pieghe della già richiamata L. n. 47/1985, avente ad oggetto principalmente il condono e la nuova disciplina delle sanzioni urbanistico-edilizie, ha chiamato le Regioni a prevedere «procedure semplificate per l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali».

In applicazione della suddetta disposizione legislativa statale le Regioni avrebbero ben potuto farsi carico del soddisfacimento delle esigenze di flessibilità esasperate da una prassi pianificatoria caratterizzata da forti propensioni dirigistiche.

Non è chi non vedesse all'epoca i limiti di una pianificazione generale la cui rigidità oggi tutti lamentano.

I piani regolatori spesso avevano ed hanno ad oggetto presunzioni sommarie che non raramente risultano di rapida obsolescenza.

Si fa riferimento a previsioni sommariamente inserite nei piani regolatori

senza attente verifiche relative alla sostenibilità ed alla fattibilità e che spesso, per di più, risultano anche molto dettagliate.

Solo abbastanza di recente, negli anni '90, ha avuto sviluppo un processo legislativo (un po' scomposto) teso a soddisfare le suddette esigenze di flessibiità in via straordinaria, ovverosia mediante il ricorso, in particolare per quanto riguarda le zone di recupero urbanistico, a numerosi strumenti speciali (PII o PIN).

In breve, per lo più, non è stato dalle Regioni colto l'invito a soddisfare in via ordinaria le esigenze di flessibilità contenuto nella disposizione della L. n. 47/1985 già sopra più volte richiamata (art. 25, primo comma).

Come si è già detto, non mancano, però, in varie Regioni disposizioni legislative in base alle quali, in sede di pianificazione attuativa anche ordinaria, possono essere promosse varianti degli strumenti urbanistici entro limiti in modo vario fissati con l'intento di evitare stravolgimenti delle scelte di pianificazione generale.

In via di superamento quindi può ormai considerarsi la rigida gerarchizzazione che originariamente caratterizzava i rapporti tra piani regolatori generali e piani attuativi.

Si può ritenere che nel prossimo futuro (nei primi anni del 2000) vieppiù frequente risulterà l'inserimento nelle leggi urbanistiche regionali di previsioni atte a garantire il perseguimento degli indicati obiettivi di flessibilità dei processi di pianificazione.

Da ultimo occorre evidenziare che, in modo ben più organico, le esigenze di flessibilità suddette risultano soddisfatte dalle discipline legislative regionali che prevedono l'articolazione della pianificazione generale in due distinti momenti l'uno strutturale e l'altro operativo (vedi l'esposizione di tale disciplina contenuta nel capitolo sul piano regolatore generale).

Nella presente sede ci si limita ad evidenziare in breve che, data la diversa natura che il piano regolatore previsto dalle suddette discipline regionali presenta rispetto a quello tradizionale, dovrebbero risultare molto contenuti i pericoli di rigidità delle scelte di pianificazione generale.

A tale conclusione si può pervenire considerando che nella suddetta seconda fase si dovrebbero avere, con il piano operativo, scelte di pianificazione-programmazione già considerate ammissibili alla luce di attente valutazioni relative sia alla sostenibilità sia alla fattibilità degli interventi da promuovere. Ne consegue che molto contenuta dovrebbe risultare l'area delle varianti da promuovere con i piani urbanistici attuativi.

Il PRG, come dicevamo, è attuato a mezzo di PP di esecuzione estesi a determinati ambiti spaziali prescelti dal Comune in relazione ai criteri di priorità prestabiliti dal PRG.

Di norma il PP è costituito dai seguenti elaborati:

A) stralcio del PRG vigente, con l'individuazione della zona oggetto del PP;

B) stralcio delle NTA, concernenti la zona oggetto del PP;

C) planimetria della consistenza edilizia attuale nella zona oggetto del PP;

D) planimetria del progetto di PP disegnato su mappa catastale;

E) planimetria contenente la lottizzazione delle aree edificabili e l'eventuale indicazione dei comparti di immobili da ricostruire in unità edilizie;

F) tavola o altro elaborato da cui risultino le eventuali norme integrative di attuazione del PP;

G) eventuali grafici indicanti i profili regolatori (altimetrici) dell'edilizia lungo le principali vie o piazze;

H) eventuali grafici indicanti i tipi architettonici degli edifici di maggiore o di particolare interesse;

I) grafici indicanti le sezioni tipo delle sedi stradali ed i tipi di alberature da adottare in determinate località;

L) elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare, con annesso elaborato grafico, desunto dalle mappe catastali, in cui siano evidenziate le aree da espropriare o da vincolare;

M) relazione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e per le sistemazioni generali, necessarie per l'attuazione del PP;

N) relazione illustrativa del progetto di PP;

O) copia del PPA (solo per i Comuni obbligati) da cui risulti che lo studio del PP è stato regolarmente programmato.

Su ogni elaborato del PP vanno apposte le firme del tecnico progettista laureato, del Segretario del Comune e del Sindaco. Debbono esservi inoltre riportati gli estremi degli atti di adozione e di approvazione, gli estremi di deposito negli Uffici comunali e la dichiarazione comprovante che sono stati posti a libera visione del pubblico proprio quegli elaborati. A tal fine, sugli stessi elaborati, conviene predisporre apposite diciture, da completarsi poi con i relativi dati dopo la prescritta approvazione.

Gli elaborati del PP vanno predisposti per l'approvazione in almeno tre copie; di queste, una copia va al locale CRC, chiamato ad approvare l'atto deliberativo con il quale il CC ha adottato il progetto di PP, ed una copia va trasmessa alla Regione perché possa formulare eventuali osservazioni. Nel caso in cui il PP sia dichiarato di interesse regionale, ai sensi della L. n. 47/1985, il Comune deve inviare alla Regione almeno due copie perché quest'ultima possa restituirgliene una con visto di approvazione.

Qualora vigendo un PP si renda necessario apportarvi modifiche, si dovrà seguire lo stesso iter di approvazione e predisporre lo stesso numero di copie previste per un nuovo progetto di PP; anzi, trattandosi di modifiche ad uno strumento urbanistico vigente, si rende necessaria una doppia documentazione e, precisamente, dovranno essere presentati sia la documentazione del PP vigente che i nuovi elaborati modificativi, ai quali dovrà accompagnarsi anche una relazione che illustri i motivi che hanno determinato l'opportunità di modificare il PP vigente.

Il contenuto dei singoli elaborati tecnici del PP, in linea di massima, deve essere il seguente:

A) *Stralcio del* PRG *vigente*

Quest'elaborato deve riportare, nella stessa scala, le indicazioni del PRG vigente sia per la zona oggetto di PP che per congrue zone adiacenti, per rendere evidenti le interrelazioni pianificatorie. A questo fine conviene fare degli stralci dai lucidi del PRG o farne delle copie fotostatiche. Su questo elaborato va precisato il perimetro della zona oggetto del PP.

B) *Stralcio delle NTA del* PRG *vigente*

In apposita tavola od altro elaborato vanno riportate quelle norme urbanistico-edilizie di attuazione del PRG vigente che possono ispirare e condizionare la disciplina di dettaglio della zona oggetto del PP; questo elaborato è necessario soprattutto se anticipa i principi generali ai quali si deve attenere l'assetto della zona.

C) *Stato di fatto urbanistico-edilizio*

Va redatto nella stessa scala del progetto planivolumetrico differenziando gli edifici da conservare (perché in buono stato o perché presentano carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale), quelli passibili di demolizione e quelli che necessitano di risanamento igienico-edilizio. Sullo stesso elaborato potranno aggiungersi le indicazioni più opportune per meglio illustrare la situazione edilizia di fatto. A tal fine la tavola potrà essere corredata da un'adeguata documentazione fotografica ancor più idonea ad illustrare il tema di studio.

D) *Piano di sistemazione dell'area*

Questo elaborato deve essere predisposto su mappa catastale in scala sufficientemente grande (1:1 -1:500) e deve riportare tutte le indicazioni, anche planivolumetriche, necessarie per dare un organico assetto all'area interessata dal PP, senza naturalmente trascurare le necessarie connessioni con le aree contigue; le indicazioni progettuali debbono però consentire una facile lettura anche delle indicazioni catastali e contenere i seguenti elementi:

1) le strade e gli altri spazi riservati alla viabilità ed ai parcheggi, con la precisazione degli allineamenti e delle principali quote di progetto;

2) le aree riservate ad edifici ed impianti pubblici o di interesse collettivo esistenti o in programma (uffici pubblici, edifici per il culto, edifici per l'istruzione, mercati rionali, grandi esercizi di vendita – si dicono tali quelli con superficie superiore ai 1.500 mq, esclusi magazzini e depositi –, centri commerciali all'ingrosso e al dettaglio, caserme, impianti sportivi, giardini pubblici, edifici di carattere ricreativo o culturale, edifici di assistenza e di cura, bagni pubblici, case di pena ecc.) con la precisa delimitazione e destinazione di ciascuna di esse;

3) i beni soggetti o da assoggettare a speciali vincoli di legge o a particolari servitù (edifici monumentali o d'interesse ambientale, zone archeologiche,

giardini e parchi privati, zone di rispetto assoluto o parziale ecc.) con la precisa individuazione di ciascuno di essi;

4) le aree destinate alla normale edificazione, alla conservazione dell'edilizia esistente o a miglioramenti edilizi, con riferimento al tipo o ai tipi edilizi ammessi per ciascuna di esse.

E) *Piano delle aree fabbricabili e dei comparti*

Questo elaborato dev'essere predisposto nella stessa scala del progetto planivolumetrico e deve contenere la lottizzazione delle aree destinate all'edificazione ed eventualmente anche l'indicazione dei comparti di immobili da ricostruire in unità edilizie.

F) *Norme integrative di attuazione del PP*

In questo elaborato vanno precisate le caratteristiche edilizie nonché la natura e la portata delle limitazioni e dei vincoli previsti dal progetto di PP; in particolare, le caratteristiche edilizie volute per le zone destinate alla normale edificazione dovranno essere precisate mediante appositi tipi edilizi e mediante la definizione dei cosiddetti *indici* o *parametri di edificazione* (rapporto di copertura, altezze massime consentite, eventuali distacchi dalle strade o dai confini interni, eventuali parcheggi di superficie o sotterranei, tipi di recinzione, eventuali alberature o sistemazioni a verde ecc.). È opportuno ricordare che dette norme integrative di attuazione vanno concepite e definite in relazione alle NTA e nel loro ambito.

G) *Profili regolatori*

Questi elaborati vanno predisposti in scala non inferiore al 500 (è preferibile il 200) e debbono precisare la sistemazione edilizia voluta lungo le principali vie o piazze comprese nell'ambito del progetto di PP, non trascurando, però, le necessarie connessioni con le zone contigue.

H) *Tipi architettonici*

Questi elaborati vanno predisposti in scala non inferiore al 200; essi debbono riportare l'architettura degli edifici di maggiore o di particolare interesse ed indicare nel contempo le caratteristiche volumetriche ed architettoniche (spartiti architettonici, ricorrenze estetiche, modulazioni ecc.) da osservare nella nuova edificazione, ammessa in contiguità o anche con opportune soluzioni di continuità (spazi di rispetto).

I) *Sezioni-tipo delle sedi stradali e tipi di alberature*

Anche questi elaborati vanno predisposti in scala non inferiore al 200 e sono da considerare indispensabili in quei progetti di PP in cui si renda necessaria una particolare sistemazione di sedi stradali o la creazione di parchi o giardini pubblici.

L) *Elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare*

In questi elaborati vanno indicati i nomi delle ditte intestatarie delle aree comprese nel progetto di PP, il foglio ed il numero di mappa, la superficie

catastale ed i redditi; di norma a questo elaborato va unita una planimetria, desunta dalle mappe catastali, in cui, con retinatura o con colori indelebili, vengono messe in evidenza le aree da espropriare o da vincolare.

M) *Relazione sommaria di spesa*

In questo elaborato dev'essere indicata la previsione di massima delle spese che il Comune dovrà affrontare per l'attuazione del PP nonché la maniera in cui ritiene di procurarsi i mezzi finanziari occorrenti; detta previsione di spesa ha carattere programmatico e come tale può essere soggetta a revisioni ed aggiornamenti.

N) *Relazione tecnica illustrativa*

In questo elaborato vanno specificati in modo esauriente le esigenze che hanno determinato lo studio del PP, i criteri d'impostazione del progetto e la gradualità con cui s'intendono realizzare le opere e gli interventi previsti. Se può risultare utile, si possono raggruppare in un unico elaborato le prescrizioni e le indicazioni degli elaborati di cui alle lettere E), L), M).

O) *Stralcio del PPA (nel caso in cui sia d'obbligo)*

Dallo stralcio deve risultare che lo studio del PP è stato «programmato» e che, nel periodo di validità del PPA, se ne prevede l'eventuale attuazione (totale o parziale), quantificandone l'entità.

I PP in attuazione di PRG entrati in vigore dopo il 2 aprile 1968, in base al penultimo comma dell'art. 41-*quinquies* LUN ed in base all'art. 1 del D.I. previsto dall'ultimo comma dello stesso articolo ed emanato nella data suindicata, *debbono rispettare gli standard* fissati nel suddetto decreto. A tal fine dev'essere predisposta un'apposita documentazione grafica e tabellare per consentire agli organi della Regione la necessaria verifica.

Procedura di approvazione

Il progetto di PP (ovvero quello di variante da apportare al PP vigente), dopo le necessarie preliminari valutazioni della GM e gli eventuali perfezionamenti, viene proposto al CC per la formale adozione, mediante deliberazione nel cui dispositivo vanno anche precisati gli atti e gli elaborati che ne formano oggetto.

Una volta divenuta esecutiva la deliberazione di adozione, il piano dev'essere tempestivamente pubblicato.

Di norma, in base alle varie discipline legislative regionali, tale pubblicazione dev'essere fatta per 30 giorni e nei 30 giorni successivi gli interessati possono presentare osservazioni ed opposizioni.

Per lungo tempo i piani particolareggiati sono stati sottoposti in base alla disciplina legislativa relativa alle loro procedure, prima alla approvazione della competente Amministrazione Statale dei lavori pubblici e dopo (in seguito al trasferimento di funzioni intervenuto con il D.P.R. n. 8/1972) dalle Amministrazioni Regionali.

La disciplina prescrivente tale approvazione era da considerare configgente con i principi costituzionali posti a tutela delle autonomie locali.

Procedura di approvazione

L'esigenza di superare la funzione di coamministrazione regionale relativa ai piani attuativi è stata già avvertita alla fine degli anni '70 ed agli inizi degli anni '80.

Data l'economia della presente trattazione, ci si limita a ricordare che il legislatore statale, con la già ad altri fini richiamata norma, inserita in una legge avente ad oggetto principalmente il condono edilizio e una nuova disciplina delle sanzioni urbanistico-edilizie, ovverosia la L. n. 47/1985, ha statuito (vedi art. 24) quanto segue: «Salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle Regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o in mancanza con specifica deliberazione non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi».

Quello testé richiamato è da ritenere fosse da assumere come un principio fondamentale comportante, in quanto tale, l'abrogazione di difformi disposizioni legislative regionali (ciò in forza di quanto disposto dall'art. 10 della L. n. 62/1953).

In ogni caso all'entrata in vigore della suddetta legge hanno fatto seguito, in epoche diverse, disposizioni legislative regionali che, in applicazione dell'indicato principio (e del principio di sussidiarietà che si può far discendere dai principi costituzionali posti a tutela delle autonomie locali), hanno eliminato la funzione di coamministrazione regionale relativa ai piani urbanistici attuativi, stabilendo alcune eccezioni in relazione all'interesse regionale che può essere riconosciuto ad alcuni grandi interventi di pianificazione attuativa.

A tal proposito è subito da rilevare che il principio di cui al primo comma dell'art. 24 della suddetta legge statale prevede una sola eccezione alla regola dell'eliminazione della funzione di coamministrazione suddetta, ovverosia l'eccezione costituita da piani di interesse regionale.

Alcune disposizioni legislative regionali hanno un po' ampliato l'ambito dell'eccezione stessa, prevedendo il mantenimento della previsione, nella sostanza, di un approvazione regionale anche di piani attuativi di semplice interesse sovra-comunale e non anche di interesse regionale.

Tali disposizioni potrebbero essere considerate configgenti con il suddetto principio e quindi incostituzionali per violazione dell'art. 117 Cost.

Non si esclude, però, che possa essere sostenuta la tesi secondo la quale la suddetta norma statale andrebbe considerata come un principio fondamentale solo nella parte in cui stabilisce il superamento in via ordinaria della indicata funzione di coamministrazione regionale e non anche nella parte in cui prevede alcune eccezioni.

Per quanto riguarda tale ultima parte potrebbe essere asserito che trattasi di mera indicazione di massima che non preclude pertanto previsioni legislative regionali più articolare, quali quelle cui testé è stato fatto riferimento.

Procedura di approvazione

D'altronde occorre riconoscere che si possono avere diverse ipotesi di frontiera, ovverosia piani attuativi di interesse non solo comunale ma sovra-comunale cui è dubbio possa riconoscersi o meno anche un interesse regionale.

I dubbi che con riferimento a tali casi si pongono dovrebbero essere risolti in applicazione di criteri coerenti con il principio di sussidiarietà.

Inoltre è da ritenere che la questione meriti, per ovvie ragioni, una nuova considerazione in seguito all'introduzione dell'ordinamento dei piani territoriali di livello intermedio, ovverosia dei piani territoriali di coordinamento delle Province.

In breve alcuni dei piani cui viene riconosciuto interesse sovra-comunale potrebbero essere assoggettati, più che a un controllo, ad una verifica provinciale di coerenza con gli obiettivi perseguiti con le scelte di pianificazione di livello intermedio.

In ogni caso è da rilevare che si va vieppiù rafforzando la tendenza ad applicare il principio di sussidiarietà e quindi anche a contenere al massimo l'area dei controlli sulle scelte di pianificazione delle Amministrazioni Comunali.

Basti ricordare che già risulta addirittura prevista da alcune leggi regionali l'autoapprovazione dei piani regolatori generali (di norma previe verifiche di conformità a scelte di pianificazione di livello territoriale o di coerenza con le stesse).

Di norma, comunque, si ha ormai la conclusione dei procedimenti dei piani particolareggiati in sede comunale; la loro approvazione interviene, infatti, con la delibera del Consiglio Comunale relativa anche alle contro-deduzioni ad eventuali osservazioni.

Sempre più eccezionali risultano i casi di piani particolareggiati e di altri piani attuativi sottoposti all'approvazione regionale.

Diverse discipline legislative regionali prevedono comunque l'obbligo dei Comuni di trasmettere alle Amministrazioni Regionali i piani adottati.

Le Regioni, anche in assenza di apposite disposizioni in tal senso, possono intervenire nei procedimenti relativi ai piani attuativi, in particolare al fine di evidenziare l'esigenza di prestare attenzione ad interessi pubblici di livello sovra-comunale eventualmente investiti dai piani stessi.

Solo nei casi eccezionali suddetti i procedimenti dei PP si chiudono con una delibera regionale di approvazione.

In base alle disposizioni legislative di alcune Regioni, l'Amministrazione Regionale non è chiamata a chiudere il procedimento con una delibera di approvazione, ma può solo, entro un certo termine, chiedere modifiche che debbono essere apportate ai PP ed agli altri piani attuativi dai Comuni stessi con deliberazioni, esse, sì conclusive dei procedimenti in quanto aventi ad oggetto anche l'approvazione finale di detti piani.

Pubblicazione ed entrata in vigore

Dopo l'approvazione finale, il Comune deposita una copia del PP nella Segreteria Comunale, a libera visione del pubblico per tutto il periodo in vigore

Pubblicazione ed entrata in vigore

di validità del piano, e notifica l'intervenuta approvazione del PP, nella forma delle citazioni, a ciascuno dei proprietari degli immobili vincolati dal PP, entro un mese dall'annuncio dell'avvenuto deposito.

L'annuncio del deposito, da pubblicare all'Albo pretorio, deve essere dato al pubblico anche mediante avviso inserito nel FAL della Provincia e, per i Comuni di maggior importanza, anche su uno o più giornali di ampia diffusione.

Per le varianti ai PP vigenti è prescritta la stessa procedura.

Il PP entra in vigore nel giorno di pubblicazione del provvedimento di approvazione sulla GU (o equivalente pubblicazione regionale).

Si consideri che varie leggi regionali hanno parzialmente modificato la procedura sopra indicata.

Misura di salvaguardia

Per tre anni dalla delibera di adozione del PP il Sindaco, su parere salvaguardia conforme della CE, deve sospendere ogni determinazione sulle domande di CONC in contrasto con il PP *in itinere*.

Il suddetto termine, a norma dell'art. 1 della L. 15 luglio 1967, n. 517, è di cinque anni nel caso in cui il PP sia presentato alla Regione entro un anno dalla scadenza del termine di pubblicazione; è altresì di cinque anni per i PP adottati dopo l'entrata in vigore della L. 19 novembre 1968, n. 1187, e non approvati nel termine di cui all'art. 2 della stessa legge.

È da ricordare che la L. n. 765/1967 ha reso obbligatorie le normali misure di salvaguardia solo per i PRG e non anche per i PP, ai quali l'obbligatorietà è stata estesa con la citata L. 19 novembre 1968, n. 1187 (art. 3).

Effetti

Alla scadenza il PP diventa inefficace per quanto non è stato realizzato, salvo gli allineamenti stradali e l'azzonamento.

Alla scadenza fissata nel provvedimento di approvazione, scadenza che può essere diversa da quella del PP nel suo insieme, decade anche il piano di esproprio.

Scaduto il PP, se il Comune non provvede ad adottarne un altro per la parte non realizzata, il CRC può imporglielo prefissando un termine.

Gli effetti del PP sono contemplati negli articoli seguenti della LUN:

art. 18 – Espropriabilità delle aree;
art. 19 – Diritto di prelazione degli ex proprietari, per le aree espropriate;
art. 20 – Sistemazioni edilizie a carico dei privati;
art. 21 – Attribuzione ai privati di aree già pubbliche;
art. 22 – Rettifiche dei confini;
art. 23 – Comparti edificatori;
art. 24 – Acquisizione di aree stradali;
art. 25 – Vincolo di verde privato;
art. 28 – Lottizzazioni a carico dei privati o d'ufficio.

Opposizioni ad osservazioni

L'istituto dell'opposizione al PP, previsto dal terzo comma dell'art. 15 ed osservazioni LUN, è da assimilare all'istituto dell'osservazione al PRG.

La norma citata stabilisce che nel termine di 30 giorni dalla scadenza del periodo di deposito, che è uguale a quello fissato per il PRG, possono essere presentate «opposizioni dai proprietari di immobili compresi nei piani ed osservazioni da parte delle associazioni sindacali interessate».

Le une e le altre vengono quindi a porsi sullo stesso piano.

Per le osservazioni dei privati il legislatore ha voluto usare un diverso termine, forse in considerazione dell'interesse che muove gli stessi a chiedere delle modifiche al piano *in itinere*.

Secondo il Testa, è da escludere che le opposizioni abbiano natura di rimedi giuridici: esse, come le osservazioni, avrebbero la funzione di semplici mezzi istruttori. Tuttavia è opinione largamente diffusa che le opposizioni non possano essere assimilate alle osservazioni al PRG e debbano invece considerarsi veri e propri rimedi giuridici.

Esaminate le opposizioni e le osservazioni l'AC può decidere di apportare delle modifiche al piano, che va ripubblicato solo ove rilevante risulti la revisione comportata da dette modifiche.

Impugnazione

La LUN non prevede particolari rimedi giuridici avverso i PP.

Come il PRG, il PP può essere impugnato con l'ordinario ricorso al TAR per motivi di legittimità e con il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Possono ricorrere tutti i proprietari di aree comprese nel PP, anche se in precedenza non hanno presentato opposizioni a norma dell'art. 15 LUN.

Ovviamente, è necessario che ricorra una *lesione concreta ed attuale*, che nel caso del PP è più frequente rispetto al PRG, in quanto la sua approvazione, al contrario di quella del PRG, comporta l'affievolimento del diritto di proprietà dei privati interessati.

Non possono essere sindacate, in sede di impugnazione, le scelte tecniche, che sono rimesse a valutazioni di pura discrezionalità della Pubblica Amministrazione.

Normalmente, quindi, i ricorsi sono fondati su violazioni delle previsioni di PRG, oppure su violazioni delle norme della LUN che disciplinano i PP.

I termini per le impugnazioni (60 giorni per il ricorso al TAR, 120 giorni per il ricorso straordinario al Capo dello Stato) decorrono dalla data della notifica del PP ai diversi proprietari degli immobili vincolati, obbligatoria a norma del penultimo comma dell'art. 16 LUN.

Ciò vale ovviamente solo per detti proprietari e per i titolari di altri diritti reali relativi ad immobili compresi nell'ambito del piano particolareggiato.

Per gli altri soggetti interessati, per costante giurisprudenza, i termini per l'impugnazione devono farsi decorrere dalla pubblicazione della delibera o di altro atto con il quale, in base alla legislazione statale o regionale, si viene a concludere il procedimento relativo all'approvazione del piano particolareggiato.

Impugnazione

In assenza di disposizioni prescriventi una diversa pubblicazione deve farsi riferimento alla scadenza del periodo di pubblicazione all'albo pretorio della deliberazione consiliare relativa all'approvazione finale del piano particolareggiato.

In base alla decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 16 giugno 1978, n. 17, relativa all'impugnativa del PRG, può essere sostenuta la possibilità di impugnare un PP adottato e non ancora approvato.

Infatti la suddetta decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato è basata principalmente sulla considerazione della immediata operatività del piano adottato, connessa alla prescrizione dell'obbligatorietà della salvaguardia.

Tale obbligatorietà per i PP è prevista dall'art. 4 della L. 19 novembre 1968, n. 1187.

Sempre l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con decisione n. 267 del 6 aprile 1984 ha chiarito che, anche nel caso di presentazione di osservazioni ed opposizioni, la mancata impugnativa del PRG o del PP adottato non preclude l'impugnativa degli stessi dopo la loro approvazione finale.

I termini dell'impugnativa, anteriore all'approvazione, decorrono dalla piena conoscenza occasionata o meno da un provvedimento di salvaguardia.

La presentazione di opposizione costituisce a tutti gli effetti prova della piena conoscenza (vedi PRG, voce «Impugnazione»).

Dubbi si hanno per quanto riguarda l'individuazione del momento dal quale far decorrere il termine per l'impugnazione dei PP solo adottati.

Trattasi di stabilire se tale termine debba farsi decorrere dalla scadenza del periodo di pubblicazione del PP disposta dalla legge al fine di garantire la partecipazione degli interessati al procedimento mediante le osservazioni o se, invece, debba farsi decorrere dal momento dell'acquisizione di piena conoscenza del PP stesso (che ovviamente la presentazione di osservazioni ed opposizioni fa comunque presumere).

Si è in presenza di precedenti giurisprudenziali che possono essere convocati a sostegno dell'una o dell'altra tesi.

Per cautela, in particolare (ma non solo) ai soggetti non direttamente interessati (in quanto non proprietari di immobili o titolari di altri diritti su immobili compresi negli ambiti interessati dai piani particolareggiati), è da suggerire di far decorrere il termine per la proposizione di un eventuale ricorso dal momento di scadenza del periodo della pubblicazione dei progetti dei piani adottati prescritta dall'ordinamento ai sopra indicati fini di partecipazione.

Durata e varianti

La LUN fissa in dieci anni il termine massimo di validità del PP.

Normalmente, nel provvedimento di approvazione viene previsto tale termine massimo, che è anche il termine massimo stabilito per le diverse espropriazioni necessarie per l'attuazione del piano.

Da lungo tempo dubbi si pongono circa la possibilità di assentire interventi

Durata e varianti

edilizi privati, conformi alle previsioni dei piani particolareggiati, dopo la perdita di efficacia degli stessi.

Trattasi, in breve, di stabilire se possa essere asserita una parziale ultrattività o meno dei piani stessi.

Delle due tesi sostenibili, e che sono state sostenute in relazione a quanto disposto dall'art. 17 della LUN, ad avviso degli autori del presente testo, è da considerare condivisibile la tesi che nega l'ultrattività suddetta.

Si ritiene che, come viene affermato in una abbastanza recente sentenza del TAR Lombardia, «La funzione del piano particolareggiato non si esaurisce nell'esproprio delle aree occorrenti alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche, in quanto l'effetto dichiarativo della pubblica utilità che l'art. 16, nono comma, L. 17 agosto 1942 n. 1150 riconnette all'approvazione del piano si estende a tutte le opere ivi previste, cioè a tutte le previsioni pianificatorie che implichino un *facere* (sistemazioni, costruzioni, ricostruzioni, trasformazioni e simili), sia che debbano essere eseguite dai privati proprietari, sia che spettino al Comune con la conseguenza che tutte le previsioni del piano – salvo quelle relative agli allineamenti e alle prescrizioni di zona espressamente dette salve dall'art. 17 – restano coinvolte dalla inefficacia conseguente al decorso del termine stabilito per la sua attuazione (TAR Lombardia, sez. II, sentenza n. 572 del 9 maggio 1997).

Occorre però far presente che secondo un diverso orientamento giurisprudenziale: «l'effetto decadenziale dei piani urbanistici attuativi in seguito al decorso del termine decennale di cui all'art. 16, L. 17 agosto 1942 n. 1150 non si verifica per tutte le prescrizioni che regolano, come in misura di salvaguardia in attesa del nuovo piano, l'attività dei privati, pur decadendo i piani stessi come strumenti di espropriazione, per il principio generale della temporaneità dei vincoli espropriativi sancito dalla L. 15 giugno 1986 n. 2359, le concessioni edilizie da rilasciare non devono discostarsi o derogare in qualsiasi modo dal piano particolareggiato pur dopo la scadenza del termine decennale di efficacia» (TAR Campania, Salerno, 5 febbraio 1997, n. 579).

Per il primo dei due orientamenti sopra richiamati si ritiene di dover manifestare propensione in quanto il secondo comma dell'art. 17 della legge urbanistica statale prevede espressamente che, dopo la perdita di efficacia di un piano particolareggiato, venga promosso «un nuovo piano per il necessario assetto della parte... che sia rimasto inattuato per decorso del termine ...».

Addirittura l'indicata norma stabilisce che gli interessi, nell'ipotesi di mancata assunzione da parte dell'Amministrazione della suddetta nuova iniziativa di pianificazione pubblica esecutiva, possano chiedere l'esercizio di un potere sostitutivo.

Evidentemente appare la possibilità di assumere la constatazione della sussistenza dell'indicata disposizione come argomento a favore della tesi che nega l'ultrattività dei piani particolareggiati dopo la scadenza del termine decennale di legge o del termine breve fissato dal Comune per la loro attuazione.

Negli ultimi tempi anche il Consiglio di Stato con alcune sentenze relative

Durata e varianti

all'efficacia dei piani di lotizzazione ha manifestato un orientamento contrario alla tesi dell'ultrattività (vedi Consiglio di Stato, sez. IV, 3 e varianti novembre 1998, n. 1412 e 16 marzo 1999, n. 286).

Diverso avviso è stato, però, manifestato con la più recente decisione (vedi Consiglio di Stato, sez. IV, 2 giugno 2000, n. 3172). Non si esclude che degli ambedue orientamenti giurisprudenziali si possano avere ulteriori manifestazioni. Entro il termine di validità del PP, possono essere promosse delle varianti, per le quali sono previste le stesse procedure.

Nel caso in cui le previsioni del PP trovino attuazione molto lentamente oppure si rivelino superate, è opportuno che, prima della scadenza dei dieci anni fissati dalla legge o del termine più breve stabilito dal provvedimento di approvazione, venga predisposta non una variante parziale ma un nuovo PP che, possibilmente, entri in vigore prima della suddetta scadenza.

Secondo le discipline legislative di alcune Regioni non tutte le modifiche delle previsioni dei PP debbono essere promosse mediante l'adozione ed approvazione di varianti degli stessi.

Secondo dette discipline si ha in breve la possibilità di promuovere, in sede di esecuzione dei PP stessi (e degli altri piani attuativi), modifiche planivolumetriche non comportanti radicali innovazioni e mutazioni delle loro caratteristiche tipologiche.

Di norma dette disposizioni precisano che le modifiche stesse non devono risultare tali da incidere sulle previsioni dei piani relative agli standard e non debbono comportare aumenti dei pesi insediativi.

Opportune sono da considerare tali misure di flessibilità che è presumibile trovino in futuro nella normazione regionale una più diffusa previsione.

Giurisprudenza*

Annullamento

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 giugno 2001, n. 334

È legittimo il provvedmento di annullamento d'ufficio di un piano particolareggiato ad iniziativa pubblica per contrasto con lo strumento urbanistico generale, anche se non rechi alcuna motivazione circa l'interesse pubblico all'annullamento e l'interesse privato alla conservazione dello strumento pianificatorio, laddove i proprietari delle aree interessate dal piano di annullato non possano vantare alcun affidamento qualificato alla conservazione del piano medesimo; nella fattispecie il Collegio ha qualificato l'interesse dell'appellante alla conservazione del piano come mero interesse generico, da cui discende la prevalenza dell'interesse pubblico alla caducazione dell'atto invalido.

* Le massime riportate nel volume sono tratte in gran parte da «Rivista giuridica dell'edilizia», Giuffrè Ed.

Giurisprudenza

Convenzione

Consiglio di Stato, sez. IV, 17 luglio 1996, n. 860

Non si può ritenere illegittimo lo schema di convenzione allegato ad un piano attuativo solo perché non perfettamente riconducibile all'art. 28 legge urb. n. 1150 del 1942, posto che lo stesso schema di convenzione, proprio perché avente natura privatistica, può avere un contenuto che si discosta dallo schema legale, in omaggio al principio dell'autonomia privata che regola il contenuto del contratto.

Impugnazione

Consiglio di Stato, sez. IV, 23 settembre 1985, n. 403

Il proprietario di aree pregiudicate da un piano particolareggiato attuativo di un piano regolatore generale ha interesse a denunciare i vizi del suddetto strumento attuativo i quali siano così rilevanti ed incisivi che, salva una eventuale e previa variante al piano generale, dovrebbero imporre una rimozione integrale dell'atto incidente sul proprio interesse legittimo.

Consiglio di Stato, sez. V, 30 marzo 1988, n. 187

Di regola le previsioni e le prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici vanno considerate, ai fini del loro eventuale annullamento, scindibili soltanto se il vizio dedotto e riconosciuto dal giudice non sia tale da investire l'intero atto di pianificazione ovvero le caratteristiche essenziali e unitarie dello stesso: è tale il caso dell'annullamento del piano particolareggiato pronunciato poiché l'atto si appalesava contrastante con le tassative e specifiche prescrizioni del PRG in materia di sistemazione viaria, di zone e di strutture del territorio, talché, in sostanza, ci si trovava in presenza di una vera e propria variante al PRG apportata senza che fosse seguita la procedura prescritta.

Consiglio di Stato, sez. IV, 12 giugno 1993, n. 593

Sono inammissibili, in sede di impugnazione di un piano particolareggiato esecutivo, le censure che, attenendo alla destinazione dell'area, sono proprie dello strumento urbanistico generale e vanno pertanto impugnate in quella sede.

Consiglio di Stato, sez. IV, 8 luglio 2002, n. 3805

Può estendersi anche all'ipotesi di impugnazione di una deliberazione consiliare autorizzatoria della stipula di una convenzione urbanistica attuativa di un piano particolareggiato, il criterio enunciato dalla giurisprudenza con riguardo al termine per l'impugnazione, da parte di soggetti terzi, della deliberazione di approvazione di un piano di lottizzazione, per cui il termine decadenziale decorre solo dall'ultimo giorno di pubblicazione della delibera all'albo pretorio, mentre nessuna rilevanza, sotto questo profilo, assumono il compimento di atti negoziali successivi all'adozione del piano o la trascrizione dello stesso

Funzioni e contenuto

Consiglio di Stato, sez. IV, 26 agosto 1980, n. 856

L'autonomia del piano particolareggiato rispetto al piano regolatore generale, di cui costituisce l'attuazione, è più o meno estesa in funzione inversa alla specificità delle previsioni del PRG, con la conseguenza che quando dette previsioni siano dettagliate il piano parti-

colareggiato è vincolato alla loro osservanza e le previsioni medesime non possono essere modificate se non col mezzo della variante al piano regolatore.

Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 1984, n. 267

In applicazione del criterio in base al quale senza un'esplicita riserva normativa non è possibile configurare che da una disciplina regolatrice di rapporti ed operativa entro definiti limiti di tempo, il cui decorso è già maturato, si produca una diversità di effetti nei confronti dei relativi destinatari, è da escludere l'ultrattività delle prescrizioni contenute in un piano particolareggiato scaduto concernenti le caratteristiche e le dimensioni degli insediamenti, le quali viceversa devono ritenersi ormai inefficaci, al pari di quelle che prevedono i poteri di ablazione di beni alieni da parte della PA, ferme restando solo – in quanto così risulta espressamente stabilito – le norme sugli allineamenti e sulla zonizzazione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 5 luglio 1995, n. 539

Il piano particolareggiato – o attuativo – ordinario è uno strumento di pianificazione secondaria, ossia di governo della utilizzazione del territorio e la sua funzione precipua è quella di rendere specifiche e dettagliate le direttive del piano regolatore generale; tra le sue funzioni rientra anche quella di individuare immobili da espropriare e di costituire il presupposto per i relativi provvedimenti, ma si tratta delle espropriazioni degli immobili occorrenti per le opere di urbanizzazione, i servizi, le aree di uso pubblico e simili.

Consiglio di Stato, sez. IV, 17 luglio 1996, n. 860

Le scelte operate in uno strumento urbanistico attuativo come il piano particolareggiato, avendo carattere discrezionale, sono sindacabili in sede giurisdizionale solo se affette da manifesta illogicità o irragionevolezza. Deve riconoscersi la natura tipica di un piano attuativo di un programma di fabbricazione, riconducibile a un piano particolareggiato, ancorché la sua concreta operatività sia prevista in parte mediante l'espropiazione (per le aree destinate integralmente a servizi pubblici), in parte mediante convenzioni con i privati (per le aree destinate in parte all'edificazione privata e in parte a servizi pubblici).

Necessità

Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2001, n. 790

Quando la natura dell'intervento lo richieda, lo strumento normativo attuativo può rilevarsi necessario anche in caso di esecuzione di operre nelle zone bianche, anche se da realizzarsi nei circoscritti limiti in esse consentiti; ciò in quanto interventi costruttivi di consistente rilievo, anche se unitari, ben possono richiedere, per la loro complessità, e per l'incidenza urbanistica in grado di sviluppare rispetto alla situazione in atto (a seguito, ad esempio, del maggiore assorbimento delle reti elettriche, idriche o del gas o dell'aggravio di quelle fognarie, correlati al maggior carico insediativo umano e tecnologico, all'aumento della circolazione di mezzi leggeri e pesanti ecc.), la realizzazione di un apposito strumento attuativo sia esso di iniziativa pubblica o privata.

Corte di Cassazione, sez. III, 9 gennaio 2004, n. 1806

Non è necessaria l'attuazione del piano particolareggiato per il rilascio della concessione edilizia solo ove la zona sia adeguatamente e completamente urbanizzata, e sempre che per quella zona il PRG non richieda in maniera espressa ed indefinibile l'esistenza ed efficacia di detto piano attuativo.

Presupposti

Consiglio di Stato, sez. V, 22 aprile 1992, n. 351

L'orientamento giurisprudenziale che esclude la necessità di strumenti attuativi per il rilascio di concessioni in zone già urbanizzate si riferisce ai casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con il piano attuativo, non anche alle ipotesi in cui, per effetto di una edificazione sparsa e disomogenea, frutto di deprecabile aggressione all'equilibrio del territorio, ci si trovi di fronte ad una situazione che assai più di altre esige un piano attuativo idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora addirittura definendo *ex novo* un disegno urbanistico di completamento della zona.

Procedura

Consiglio di Stato, sez. IV, 31 maggio 1984, n. 407

L'omessa notificazione del piano particolareggiato ai proprietari interessati non produce né l'invalidità del piano, né l'invalidità degli atti che in applicazione di esso sono stati adottati, ma solo consente l'impugnazione del piano in sede di gravame contro questi ultimi atti.

Consiglio di Stato, ad. gen., 21 novembre 1991, n. 142 (parere)

Con l'espressione «piani urbanistici», l'art. 32, lett. *b)* L. 8 giugno 1990, n. 142 si riferisce indistintamente ai piani regolatori generali, a quelli speciali di zona, a quelli particolareggiati propriamente detti, e a quelli di lottizzazione ad essi assimilabili, mentre può considerarsi lasciato alla Giunta il potere di approvare quei piani di lottizzazione i quali, in fatto, non abbiano rilevante incidenza sull'assetto del territorio.

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 settembre 1998, n. 1208

Il termine massimo di centoventi giorni per l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi, in variante agli strumenti urbanistici generali, posto dall'art. 25, L. 28 febbraio 1985 n. 47, è espressione di un principio generale dell'ordinamento di settore urbanistico, la cui effettività è assicurata dal carattere perentorio del termine stesso, non suscettibile di sospensione ed interruzione.

Relazione finanziaria

Consiglio di Stato, sez. IV, 30 ottobre 1989, n. 704

È illegittimo il piano particolareggiato non corredato dalla relazione finanziaria di massima circa le spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e le sistemazioni generali necessarie per la relativa attuazione.

Scadenza – Termine – Efficacia

Consiglio di Stato, sez. V, 9 dicembre 1996, n. 1491

In caso di scadenza del termine di efficacia di un piano particolareggiato *ex* art. 15, comma 4, della L. n. 1150/1942, non possono trovare applicazione i ristretti limiti di edificabilità previsti dall'art. 4, comma ult., della L. n. 10/1977, atteso che il decorso del termine per

l'esecuzione del piano, diversamente da quanto accade in caso di scadenza dei vincoli espropriativi *ex* art. 2 della L. n. 1187/1968, non rende l'area priva di regolamentazione urbanistica, in quanto, in forza dell'art. 17 della L. n. 1150 resta fermo a tempo indeterminato, l'obbligo di rispetto degli allineamenti e delle prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso.

Consiglio di Stato, sez. V, 7 aprile 2004, n. 1968

Il piano particolareggiato decaduto è da ritenersi ultrattivo, nei limiti degli allineamenti e delle prescrizioni di zona, in difetto di specifiche nuove prescrizioni.

Consiglio di Stato, sez. V, 15 marzo 2006, n. 1375

Nella costruzione di nuovi edifici le prescrizioni di zona stabilite da un piano particolareggiato devono essere obbligatoriamente osservate, ai sensi dell'art. 17 della L. n. 1150/1942, anche se l'istanza di concessione edilizia sia stata presentata successivamente alla scadenza del piano stesso. È da escludersi, infatti, che la suddetta scadenza determini la riviviscenza della destinazione urbanistica precedente.

Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2007, n. 650

L'intervenuta decadenza dei piani attuativi dello strumento urbanistico maggiore non rende inapplicabili gli indici generali di edificabilità da quest'ultimo previsti per le singole zone né rende possibile all'amministrazione comunale di valutare caso per caso le singole domande di intervento edilizio a seguito di una ricognizione di fatto dello stato di urbanizzazione delle stesse ma, in mancanza di una compiuta programmazione urbanistica, consente solo di effettuare i limitati interventi previsti dall'art. 4 ultimo comma, L. 28 gennaio 1977, n. 10.

Termini

Consiglio di Stato, sez. IV, 30 ottobre 1989, n. 704

È illegittimo il provvedimento di approvazione del piano particolareggiato che non abbia fissato, ai sensi dell'art. 16, L. 17 agosto 1942, n. 1150, il tempo (non superiore ai dieci anni) entro il quale il piano dovrà essere attuato ed i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni; né può ritenersi trattarsi di termine fissato direttamente dalla legge dal momento che quello decennale è solo un termine massimo entro il quale deve essere predeterminato il momento finale di attuazione in relazione alla natura e entità degli interventi previsti.

Consiglio di Stato, sez. VI, 9 marzo 2005, n. 985

Non è motivo di illeggitimità del provvedimento comunale di approvazione di un piano particolareggiato l'omessa indicazione del termine di validità dello stesso, atteso che, in tale circostanza, opera il termine massimo decennale fissato dall'art. 16 della L. n. 1150/1942.

BIBLIOGRAFIA

Biagi P., *In tema di piani regolatori particolareggiati; gli artt. 20 e 25 L.U., in «Foro amm.», 1959, II, 257.*
Cerutti E., *Caratteri tecnici, economici ed amministrativi dei piani esecutivi*, Atti V Convegno Nazionale di Urbanistica, Firenze, novembre 1955.
Colombo G., *Il riordinamento particellare urbano*, in «Edilizia Popolare», Roma, luglio-agosto 1959.
Erba V., *L'attuazione dei Piani urbanistici*, Roma, 1987.
Pagano F., *P.R.G. e rinvio dell'edificazione all'approvazione di piani esecutivi*, in «Rivista Giur. Edil.», 1972, II, 211.
Pifferi C., *Osservazioni sul contenuto del P.R.G. e dei P.P.*, in «Nuova Rassegna», 1962, 1942.
Pifferi C., *Piani regolatori comunali: generali e particolareggiati*, in «Rivista amm.», 1963, 533.
Rodella D., *I piani regolatori particolareggiati e la loro attuazione*, in «Città di Milano», luglio-agosto 1956.
Samek Lodovici C., *I piani particolareggiati*, in «Consulente immobiliare», febbraio 1963.
Testa V., *Funzioni di piano regolatore particolareggiato nella disciplina dell'attività edilizia*, VII Congresso CISA, in «Rivista Giur. Edil.», 1961, II, 192.

◆ Programma integrato di intervento

Fonti giuridiche . . . . . pag. 473
Premessa . . . . . » 473
Natura e funzioni . . . . . » 476
Disciplina regionale . . . . . » 482
Contenuto giuridico . . . . . » 490
Contenuto tecnico . . . . . » 491
Rapporti con la pianificazione generale . . . . . » 493
VAS e VIA in alcuni casi occorrenti . . . . . » 497
Soggetti promotori . . . . . » 497
Documentazione . . . . . » 499
Procedure . . . . . » 501
Attuazione ed effetti . . . . . » 501
Affidamento esecuzione opere di urbanizzazione . . . » 503
Varianti . . . . . » 503
Impugnazione . . . . . » 504
Giurisprudenza . . . . . » 504
Bibliografia . . . . . » 506

Programma integrato di intervento

Fonti giuridiche

Leggi statali

L. n. 179/1992

D.Lgs. n. 112/1998

D.Lgs. n. 152/2006 e n. 4/2008

D.Lgs. n. 163/2006 e n. 113/2007

Leggi regionali

Premessa

In alcune parti del paese, in applicazione di speciali leggi relative alla programmazione negoziata, importati interventi di trasformazione urbanistica sono stati promossi mediante ricorso allo strumento cui risulta relativo il presente capitolo.

Addirittura in alcune città del Nord (ad esempio a Milano) quasi esclusivamente negli ultimi anni le grandi trasformazioni urbane sono state promosse mediante programmi integrati di intervento.

Nei casi cui testé è stato fatto riferimento il successo dell'istituto programma integrato di intervento è corrisposto all'affermarsi della «pianificazione per accordi», cui nel presente capitolo con apposito paragrafo si dedicheranno alcune considerazioni.

In ogni caso, ovverosia anche a prescindere dai casi particolari cui risultano relative le considerazioni di cui sopra, dei vari piani e programmi speciali aventi prevalentemente ad oggetto interventi di ristrutturazione urbanistica e/o di riqualificazione urbana, che nell'ultimo decennio sono stati previsti da numerose disposizioni legislative statali e regionali e che affollano ormai da tempo il proscenio normativo, il programma integrato di intervento è forse da considerare quello meritevole di maggiore attenzione.

Con riferimento sia alla introduzione dello stesso nell'ordinamento sia alla previsione degli altri strumenti (PRI, PRU ecc.) cui non si ometterà di prestare attenzione, sembrano opportune, sia pure in una trattazione di tipo manualistico, alcune brevi considerazioni preliminari relative al fenomeno che l'irruzione di tali strumenti ha fatto configurare nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso.

Certo si giustificano alcune riflessioni critiche suggerite da preoccupazioni che debbono essere manifestate per evidenti pericoli di abbandono del metodo di una organica pianificazione.

Sicuramente, però, troppo sbrigativa sarebbe una liquidazione critica del fenomeno affidata alla imputazione dello stesso ad una vieppiù diffusa propensione alla *deregulation* ed a spinte liberiste, la cui forza è pur risultata negli ultimi tempi indubbia.

Proprio da un angolo di visuale attento all'esigenza di salvaguardare il principio avente ad oggetto l'applicazione del suddetto metodo della pianificazione si impone una meno sbrigativa e più attenta considerazione del fenomeno.

Sembra possa essere asserita la configurabilità di diverse concause efficienti del fenomeno stesso.

Le spinte cui si è già accennato sembra siano da considerare innegabili.

Occorre, però, ricordare che esse in parte non sono state determinate da un mutato clima culturale e/o economico e si sono configurate ed ancora oggi si configurano come il portato di un contraccolpo all'ingenuo dirigismo urbanistico degli anni '70 e '80 (che non è stato fonte di un esemplare governo dello sviluppo territoriale urbanistico).

Non possono certo disconoscersi le rigidità dei sistemi pianificatori che hanno trovato applicazione nei suddetti due decenni e che in alcune realtà territoriali in parte ancora trovano applicazione.

Basti ancora una volta ricordare lo sviluppo ipertrofico delle previsioni di strumenti generali che, pur, in base alla vecchia disciplina legislativa urbanistica (LUN), sarebbero dovuti essere e dovrebbero essere strumenti di massima, la gerarchizzazione un po' pesante che ha contraddistinto e in parte ancora contraddistingue i rapporti tra piani regolatori generali e piani attuativi, l'arbitrarietà di presunzioni qualche volta sommariamente espulse che hanno costituito per lungo tempo e ancora oggi costituiscono larga parte del contenuto dei piani regolatori.

Sembrerebbe si possa affermare che la perdita di credibilità del vecchio sistema pianificatorio non poteva non alimentare la tendenza alla *deregulation.*

Occorre subito aggiungere che non si vede come possa essere contestata la fondatezza delle ragioni di una domanda di flessibilità dei processi di pianificazione alla quale per lungo tempo non è stata data risposta.

Può sicuramente denunciarsi il fatto che la domanda stessa sia stata da alcuni assunta come alibi per giustificare la corsa alla creazione di piani e programmi speciali.

Certamente, però, non può negarsi la sussistenza della domanda stessa.

Sarebbe ingeneroso asserire che il legislatore ha dimostrato prima degli anni '90 una assoluta insensibilità per i problemi della flessibilità.

Come già si è visto nel precedente capitolo, l'occasione offerta dalla prima legge sul condono (L. n. 47/1985) è stata colta dal legislatore anche per farsi carico, sia pur in una misura sicuramente insufficiente, dell'esigenza di promuovere qualche modifica della disciplina dei rapporti tra strumenti urbanistici generali e strumenti urbanistici attuativi e dell'esigenza anche di eliminare, per quanto riguarda la pianificazione attuativa, la previsione dell'esercizio di una funzione di coamministrazione regionale.

Si fa riferimento alle disposizioni di detta legge relative a «procedure semplificate per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali» (vedi art. 25, primo comma) ed a quelle comportanti l'esclusione della necessità (di norma) dell'approvazione regionale degli strumenti attuativi stessi (vedi art. 24).

Un efficace perseguimento, con disposizioni legislative regionali degli obiettivi indicati dal legislatore statale, con le testé richiamate disposizioni,

avrebbe potuto forse consentire la configurazione di un nuovo diverso rapporto tra pianificazione generale e pianificazione attuativa ed una abbastanza soddisfacente risposta alla suddetta domanda di flessibilità.

Forse, però, la portata innovativa delle indicate disposizioni statali non poteva essere agevolmente colta; ciò probabilmente a causa della collocazione di tali disposizioni in un testo avente ad oggetto principalmente il condono edilizio e la nuova disciplina sanzionatoria degli abusi edilizi.

È interessante rilevare che la prima legge sui programmi integrati di interventi è stata approvata dalla Regione Lombardia, come legge speciale avente ad oggetto una disciplina applicabile a termine, l'anno successivo all'entrata in vigore delle richiamate disposizioni legislative statali.

In breve detta Regione, invece, che farsi carico della necessità di promuovere un nuovo e diverso rapporto tra i piani regolatori e i piani urbanistici attuativi atto a rendere più flessibile il processo di pianificazione, ha ritenuto di dover creare uno speciale piano-programma per interventi di recupero urbanistico.

Quali ragioni possono aver suggerito detta scelta, che è stata poi fatta anche dal legislatore statale (vedi L. n. 179/1992) e da numerose altre Regioni, ovverosia quella avente ad oggetto il ricorso, al fine di dare risposta alla domanda di flessibilità, non a una modifica dei rapporti tra il piano regolatore generale i suoi piani attuativi, ma alla previsione di speciali strumenti?

Nel tentare di dare risposta all'interrogativo testé formulato occorre non dimenticare che prevalentemente i piani e programmi speciali suddetti risultano relativi, come già si è anticipato, a interventi di ristrutturazione urbanistica e/o di riqualificazione urbana.

Una prima «aggressione» dei problemi del recupero urbanistico si era già avuta nel nostro ordinamento con la L. n. 457/1978 che prevede anche speciali strumenti attuativi, ovverosia i piani di recupero.

La complessità dei problemi di ristrutturazione urbanistica e di riqualificazione urbana probabilmente è stata, però, considerata tale da suggerire il ricorso ad altri speciali strumenti quelli che oggi trovano sovente applicazione.

Le leggi e leggine che hanno dato luogo all'introduzione nell'ordinamento stesso degli strumenti in discussione possono essere viste come uno sviluppo di un fenomeno legislativo che con l'approvazione della L. n. 457/1978 ha avuto solo un avvio.

Qualcuno con riferimento a detto fenomeno legislativo si è spinto ad asserire la configurabilità di un ritorno della disciplina urbanistica all'*urbs.*

Si ricorda che la Corte Costituzionale nell'ormai lontano 1972 in una nota, certo non molto avanzata, sentenza n. 141/1972, avente ad oggetto l'individuazione della materia urbanistica, aveva dato della stessa una nozione molto riduttiva, assumendo quella dell'urbanistica come una disciplina dei centri abitati.

Premessa

A modesto avviso degli autori del presente testo, non si deve ad una regressione culturale quello che un po' polemicamente viene chiamato ritorno all'*urbs*.

In breve ed in altri termini, non può essere accreditata la tesi secondo la quale si avrebbe oggi una nozione più riduttiva dell'urbanistica di quella che fortunatamente si è venuta ad affermare dopo e malgrado la suddetta sentenza della Corte Costituzionale n. 141/1972 nella seconda metà degli anni '70.

Certo non è ipotizzabile che si determini un passo indietro rispetto alla nozione di cui all'art. 80 del D.P.R. n. 616/1977 secondo il quale «le funzioni amministrative relative alla "materia urbanistica" concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia, di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente».

La ragione del suddetto apparente, solo apparente ritorno all'*urbs* è un'altra.

Come già si è avuto occasione di rilevare, da tempo non si è più in un'epoca da urbanistica dell'espansione, ma si è, invece, in un'epoca che viene correntemente indicata come quella dell'urbanistica della trasformazione.

Data tale evoluzione, ben si comprende il fatto che in sede legislativa siano stati oggetto di privilegiata attenzione i problemi del recupero urbanistico inteso nel senso più lato del termine.

Detta privilegiata attenzione avrebbe potuto dar luogo ad approfondimento delle ordinarie disposizioni legislative relative alle zone di recupero ed ai piani di recupero, approfondimenti che sarebbero dovuti risultare sicuramente necessari o fortemente opportuni a valle della constatazione della rilevante complessità di alcuni problemi di ristrutturazione urbanistica e di riqualificazione urbana (complessità della quale non si aveva piena coscienza alla fine degli anni '70).

Ciò si può indubbiamente lamentare. Certamente, però, occorre oggi prendere atto della crescente propensione legislativa a ricorrere alla creazione di nuovi speciali strumenti, principalmente al fine di operare in variante agli strumenti urbanistici generali.

Eppure, come si è visto, le Regioni già dal 1985 erano chiamate a promuovere una nuova disciplina dei rapporti tra piani regolatori generali e piani attuativi (vedi le già richiamate disposizioni della L. n. 47/1985).

Nell'ordinamento statale la previsione del nuovo strumento di intervento in considerazione è stata introdotta con la L. n. 179/1992.

Natura e funzioni

Come si è visto, il programma in considerazione aveva già fatto una prima apparizione nella legislazione lombarda come strumento eccezionale di intervento, ad applicazione limitata nel tempo, concepito per incentivare il recupero edilizio.

Il legislatore statale, nel mutare il programma integrato di recupero di cui alle richiamate disposizioni legislative lombarde (vedi LL.RR. lombarde n. 22/

1986 e n. 23/1990), lo ha trasformato da programma preordinato al recupero (o prevalentemente al recupero) in «programma integrato di intervento» (PII).

Natura e funzioni

Il PII, in base all'art. 16 della citata nuova legge statale – anzi in base ai soli commi dello stesso rimasti in essere dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 393/1992 –, sembrerebbe applicabile sia a zone in tutto o in parte edificate, sia a zone da destinare a nuove edificazioni.

Un limite all'applicazione dell'istituto potrebbe individuarsi in relazione alla finalità prevista dal primo comma dell'art. 16, che sembra sia da assumere come finalità obbligatoria. Si fa riferimento agli «obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale» che sembrerebbe debbano essere perseguiti mediante il programma integrato di intervento del quale si discute.

Francamente, non risulta agevole risolvere i dubbi che si pongono in sede di qualificazione del nuovo strumento, utilizzando all'uopo le indicazioni che nel primo comma dell'art. 16 valgono ad individuarne le funzioni.

Quella che risulta chiara è la già indicata individuazione di un obiettivo «di riqualificazione del tessuto urbanistico edilizio ed ambientale», obiettivo ribadito dal secondo comma dello stesso articolo.

Né felice né chiara risulta la formulazione del secondo periodo del primo comma dell'art. 16, nel quale viene affermato che «il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche private».

Come si vede, possono anche riscontrarsi delle amenità. In primo luogo occorre chiedersi che cosa debba intendersi per presenza «di pluralità di funzioni» ed a quali funzioni l'estensore della norma abbia inteso fare riferimento. È probabile, ma non certo, che si tratti di funzioni proprie del programma e non di funzioni urbanistiche, intese correntemente come «destinazioni d'uso».

Superati, con delle incertezze, i sopra indicati dubbi sulla individuazione delle funzioni, occorre chiedersi quando possa essere asserito che si è in presenza di un programma integrato con più funzioni. Presumibilmente risulterà sempre agevole affermare tale presenza, non senza ricorrere, qualche volta, a qualche forzatura e cadere in qualche piccola mistificazione.

Trattandosi di interventi di recupero urbanistico, potrà sempre sostenersi che ricorrano esigenze di riqualificazione urbana e potrà sempre asserirsi che il programma risulta finalizzato al loro soddisfacimento.

In aggiunta si fa rilevare che il programma risulta preordinato al soddisfacimento di esigenze di edilizia abitativa o di altre esigenze insediative. Occorre subito rilevare che si può sempre sostenere che si è in presenza di dette esigenze e che sussiste sempre la prospettiva della realizzazione di opere di urbanizzazione.

Si noti infatti che il singolare periodo sulla «caratterizzazione» dei PII in esame, dopo avere affermato la necessità della presenza di una «pluralità di

funzioni», contempla anche l'«integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione».

Singolare appare poi l'assunzione delle opere di urbanizzazione come «tipologia di intervento». Evidentemente viene utilizzata una nozione molto ampia di «tipologia di intervento».

Comunque sia, si potrà sempre asserire che si ha una integrazione di tipologie di intervento quando, insieme alle opere di urbanizzazione, vengano realizzati interventi di nuova edificazione...

Ma, se così è, ci si chiede se non sia da considerare mistificatoria l'assunzione «dell'integrazione di diverse tipologie di intervento» tra gli elementi caratterizzanti del PII.

Sicuramente, ed in modo corretto anche sotto un profilo sostanziale, si potrà sostenere che si ha integrazione di diverse tipologie di intervento, quando il programma avrà ad oggetto non solo interventi di nuova edificazione, ma anche interventi di recupero edilizio.

Come si è già visto, la liberale disciplina in esame (sulla quale non si mancherà di formulare ulteriori rilievi critici) non sembra applicabile solo in presenza di esigenze di recupero; infatti, il secondo comma dell'art. 16 prevede che i programmi integrati si applichino a zone «da destinare anche a nuova edificazione», purché risultino preordinati al perseguimento di obiettivi di «riqualificazione urbana ed ambientale».

In tali casi, non si vede come possa prospettarsi una integrazione di diverse tipologie di interventi non in termini mistificatori, ma nei termini su indicati (interventi di nuova edificazione ed interventi di recupero edilizio).

Occorre inoltre rilevare, per quanto riguarda le zone destinate a nuova edificazione, che, in concreto, potrebbe sussistere un ostacolo all'applicazione delle disposizioni in esame, stante la difficoltà di individuare la sopra richiamata finalità di riqualificazione urbana ed ambientale (il cui perseguimento, come si è visto, dovrebbe essere considerato obbligatorio).

Nel tornare al periodo del primo comma dell'art. 16, relativo alla «caratterizzazione» dei programmi, devesi rilevare che il legislatore si è preoccupato di indicare – tra gli elementi atti a garantire la «caratterizzazione» stessa – anche «una dimensione territoriale tale da incidere sulla riorganizzazione urbana». Ancora una volta occorre chiedersi se ci sia una contraddizione tra questa disposizione e quella che consente di ricorrere ai suddetti programmi anche per promuovere interventi organici su aree di nuova edificazione.

Forse, con qualche forzatura, in alcuni casi si potrà sostenere che gli interventi di nuova edificazione, oggetto dei programmi, possono essere visti anche come interventi tali da incidere sulla riorganizzazione urbana.

Tale possibilità non può certo essere esclusa. Presumibilmente, però, chi ha scritto le norme sulla cosiddetta «caratterizzazione» dei programmi è stato mosso dalla considerazione della probabile prevalente utilizzazione dello strumento in esame a fini di recupero urbanistico, mentre chi ha redatto (la stessa o un'altra persona?) il secondo comma dello stesso art. 16 è stato mosso dalla

volontà di non limitare gli ambiti di applicazione dei programmi integrati, i quali erano nati, come si è già rilevato, nella legislazione lombarda a fini di recupero urbanistico, mentre la legge nazionale, come si è visto, sembrerebbe volerli utilizzare ai più svariati fini.

Si deve aggiungere che, nell'individuare un obiettivo di riorganizzazione urbana, la norma in considerazione afferma l'esigenza di promuovere programmi all'uopo adeguatamente estesi. Sembrerebbe quindi da escludere l'applicazione del PII a micro interventi (quelli da realizzare su singoli lotti oppure su limitate porzioni di isolato).

Vano può essere considerato il tentativo di classificare i PII alla luce delle disposizioni sopra richiamate contenute nei due commi dell'art. 16, che risultano peraltro le sole relative alle funzioni dei programmi integrati (e le sole rimaste in essere dopo il «salutare» intervento demolitorio della Corte Costituzionale).

Più agevole risultava l'indicato compito alla luce delle successive disposizioni, quelle contenute nei commi terzo, quarto, quinto e sesto dello stesso articolo, che avevano ad oggetto i rapporti tra i PII e gli altri strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale e che sono state cassate dalla Consulta con la sentenza n. 393/1992.

In base al quarto comma si riteneva che i PII potessero essere promossi in variante agli strumenti urbanistici generali. Non si era in verità in presenza della espressa previsione di una variante; solo in via indiretta l'effetto di variante veniva contemplato con il seguente inciso: «qualora il programma sia in contrasto con le previsioni della strumentazione urbanistica».

Con riferimento a tale ipotesi veniva prevista una fase di osservazioni, costretta peraltro in tempi strettissimi. Si poteva ritenere che, solo in tale ipotesi, occorresse l'approvazione dei PII da parte della Regione.

In merito non potevano essere espresse certezze, in quanto il quarto comma dell'art. 16 non poteva certo essere assunto come un esempio di chiarezza legislativa. Alcuni dubbi potevano, forse, essere risolti leggendo al contempo il terzo e il quarto comma dell'art. 16.

In base al terzo comma, relativo alla disciplina ordinaria (quella che probabilmente sarebbe stata oggetto di applicazione eccezionale), i programmi dovevano essere approvati dal Consiglio Comunale. Il successivo quarto comma – poteva assumersi – conteneva disposizioni relative solo all'ipotesi di programmi in contrasto «con le previsioni della strumentazione urbanistica».

Dal momento che tale contrasto veniva preso in considerazione, anche se espressamente non veniva affermato che l'approvazione del programma equivalesse all'approvazione di variante del vigente strumento urbanistico generale, si poteva comunque più che ragionevolmente affermare che detta approvazione producesse un effetto di variante. Non si sarebbe compreso, altrimenti, perché il legislatore si fosse preoccupato di prendere in considerazione l'ipotesi di programmi in contrasto con gli strumenti urbanistici generali.

Si poteva quindi asserire la possibilità di promuovere PII in variante alle previsioni dei piani regolatori generali (PRG) e dei programmi di fabbricazione (PF) e si poteva aggiungere che, spesso – anzi quasi sempre – agli stessi si sarebbe fatto ricorso principalmente al fine di promuovere, con procedura speciale, interventi – più o meno integrati tra di loro – non conformi alla vigente disciplina urbanistica comunale.

Il successivo quinto comma prevedeva piani relativi alle zone di cui all'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 comportanti una densità fondiaria «diversa da quella preesistente, purché non sia superata la densità complessiva preesistente dell'intero ambito del programma».

Anche tale norma non risultava contraddistinta da una felice formulazione.

Quel che più importa rilevare è, però, che si era inteso superare il limite che il suddetto D.M. prescrive per gli interventi di riedificazione (art. 7).

Sul merito della suddetta scelta possono manifestarsi rilevanti perplessità, che si giustificano in quanto proprio i valori delle zone cui la disposizione si riferisce hanno suggerito la prescrizione restrittiva che il legislatore, disinvoltamente, aveva ritenuto di poter superare con i PII. Con sorprendente disposizione, addirittura veniva stabilito che l'approvazione dei programmi avrebbe avuto gli effetti di cui all'art. 4 della L. n. 10/1977 (ovverosia sarebbe equivalsa al rilascio delle concessioni per la realizzazione dei vari edifici e delle varie opere previste).

Dati gli «effetti» di cui al già richiamato terzo comma dell'art. 16 (cassato insieme a diversi altri dalla Corte Costituzionale) si imponeva, per ovvi motivi, che i programmi integrati fossero corredati da una progettazione esecutiva, atta a consentire – in concreto – gli effetti stessi ed a rendere quindi superflua la fase di assentimento dei singoli interventi, che, con tutta evidenza, il legislatore aveva addirittura inteso evitare.

Da ultimo, all'indicato fine di qualificazione (non facile) dei programmi integrati in esame, poteva rilevarsi che, in base al sesto comma dell'art. 16, l'attuazione degli stessi non era «subordinata all'inclusione nei programmi pluriennali di attuazione».

In breve i programmi in considerazione si venivano a configurare come «stralci» dei programmi pluriennali di attuazione (PPA) del PRG.

Alla luce della suesposta analisi si poteva (e si può ancora) affermare che si è in presenza di uno strumento realmente nuovo, che deve considerarsi oggetto di una scelta indotta dall'iperpragmatismo urbanistico, cui la Corte ha inferto un salutare colpo con la sentenza più volte richiamata.

In breve, prima di detta sentenza il PII si configurava come uno strumento concepito al fine di promuovere interventi in variante agli strumenti urbanistici, in assenza dei piani esecutivi (che altrimenti – in relazione alla entità degli interventi stessi – occorrerebbero) ed in assenza dell'inserimento nei programmi poliennali di previsioni relative alla loro attuazione.

Addirittura, come si è visto, i programmi integrati in esame consentivano

– una volta approvati – la realizzazione degli interventi, che dovevano considerarsi «assentiti» ai sensi ed agli effetti dell'art. 4 della L. n. 10/1977, ovverosia dell'articolo che disciplina il rilascio e gli effetti delle concessioni edilizie.

Il PII poteva quindi essere considerato uno strumento speciale al contempo di pianificazione attuativa e di programmazione, che poteva trovare applicazione in variante agli strumenti urbanistici generali e che consentiva, addirittura, di evitare la fase di assentimento dei singoli interventi edilizi mediante ordinaria concessione edilizia.

In seguito al richiamato intervento demolitorio della Corte Costituzionale la disciplina statale dei programmi integrati di intervento di cui all'art. 16 della L. n. 179/1992 risulta molto essenziale.

Essa, costituita solo dal comma primo e secondo, non appare suscettiva di immediata applicazione.

Ai fini dell'operatività dell'istituto occorrevano disposizioni regionali (e in diversi casi esse sono intervenute).

In breve le Regioni, in seguito al suddetto intervento demolitorio, erano e sono chiamate a svolgere il tema legislativo di una disciplina dei programmi urbani complessi quali nella sostanza si configurano i programmi integrati in considerazione.

Si rileva subito che, nel dettare tale disciplina, le Regioni ben possono (non è certo riscontrabile nell'ordinamento statale alcun principio ostativo) fare uscire i programmi integrati da quella che è stata indicata come la stagione della straordinarietà.

Nel fare ciò essi possono anche (qualche Regione, ad esempio l'Umbria, lo ha fatto) prevedere un unico strumento da utilizzare al fine di promuovere ed attuare programmi urbani complessi.

Ovviamente si fa riferimento ad un unico strumento sostitutivo del PRI, PRU e degli altri strumenti che nell'ultimo decennio del 2000, come si è detto, hanno affollato il proscenio normativo.

In breve si vuole anticipare che la disciplina regionale può anche valere al fine di fare assumere ai programmi integrati in considerazione e ai programmi urbani complessi, altrimenti definiti, il ruolo di ordinari strumenti di attuazione dei piani regolatori da promuovere nel rispetto ed in applicazione del metodo della pianificazione al fine principale (ma non esclusivo) di garantire una adeguata risposta alle esigenze di flessibilità dei processi di pianificazione che sicuramente ormai da lungo tempo si riscontrano.

Prima di provvedere ad una analisi (che in breve non risulta agevole fare) della disciplina legislativa regionale già in essere e di quella che potrebbe intervenire, conviene soffermare l'attenzione sulla già richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 393/1992.

L'economia della presente trattazione non consente una soddisfacente esposizione dei contenuti della sentenza e la formulazione di approfondite valutazioni sulla stessa.

Natura e funzioni

Ci si limita ad alcune indicazioni e valutazioni che appaiono utili nella prospettiva della suddetta sintetica esposizione della disciplina legislativa regionale già in essere cui risulteranno aggiunte supposizioni circa possibili nuovi interventi legislativi.

Disciplina regionale

La Consulta con la sentenza in considerazione ha assunto una posizione molto rigorosa circa interventi legislativi statali nelle materie di competenza legislativa regionale di cui all'art. 117 della Costituzione.

La Consulta avrebbe potuto manifestare, per la disciplina sottoposta al suo esame, la benevolenza suggerita dall'Avvocatura dello Stato, la quale aveva rilevato che – quando trattasi dell'emanazione di norme di dettaglio – risulta comunque indubbia la possibilità per le Regioni di sovrapporre a quelle statali disposizioni diverse.

La Consulta avrebbe potuto affermare che lo Stato si era limitato ad esercitare una funzione «suppletiva» e non aveva invaso sfere di competenza legislativa regionali, in quanto le Regioni avrebbero potuto disciplinare i PII in modo diverso. La Corte, invece, ha presumibilmente voluto porre un suo stop al disinvolto esercizio – da parte dello Stato – delle funzioni legislative nelle materie di competenza regionale, operando una distinzione tra principi fondamentali (difficilmente individuabili, in verità, nell'ambito delle norme in considerazione) e norme di dettaglio.

Occorre non dimenticare che già da alcuni decenni lo Stato si sarebbe dovuto limitare ad emanare «leggi-quadro», al fine di fissare alcuni chiari principi fondamentali condizionanti l'esercizio delle funzioni legislative regionali. Invece, sia in materia urbanistica che in altre materie, il legislatore statale ha continuato ad approvare ordinarie disposizioni dalle quali l'interprete deve enucleare di volta in volta le norme contenenti principi fondamentali, che sono le sole il cui rispetto si impone da parte delle Regioni, e che comportano il superamento di eventuali contrastanti disposizioni regionali.

Non frequentemente il legislatore statale si è preoccupato di individuare direttamente tali principi, al fine anche di evitare i dubbi interpretativi che spesso sono insorti. La tolleranza cui sopra si è accennato poteva considerarsi storicamente opportuna nelle prime fasi di attuazione della parte del dettato costituzionale relativo all'ordinamento regionale.

Come si vede, la Corte Costituzionale ha dimostrato una corretta reattività nei confronti di quelli che possono essere definiti «gli abusi» che si è costretti a riscontrare per quanto riguarda il ricorso del legislatore statale all'esercizio delle funzioni suppletive di cui sopra.

Sembrerebbe di poter leggere tra le righe della sentenza l'affermazione che lo Stato non può continuare ad emanare in via ordinaria norme nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione ricorrendo, a tal fine, all'escamotage dell'esercizio di funzioni meramente suppletive.

Ogni dubbio in merito oggi, a valle della modifica del Titolo V della Costituzione intervenuta con l'approvazione della legge Cost. n. 3/2001, dovrebbe considerarsi superato. Al profilo testé preso in considerazione era necessario o quantomeno fortemente opportuno dedicare almeno qualche cenno.

Disciplina regionale

Nella presente sede interessa però rilevare che la Corte Costituzionale ha cassato larga parte delle disposizioni dell'art. 16 relativo ai PII non solo in considerazione del riscontrato contrasto con le norme costituzionali che tutelano l'autonomia legislativa delle Regioni, ma anche per la violazione dei principi di cui all'art. 97 della Costituzione stessa.

Si può anche sostenere che la Corte si è forse fatta carico di assumere, tra i principi di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, un principio che impone – in sede urbanistica – il corretto ricorso al metodo della pianificazione-programmazione.

Tale asserzione risulta possibile in quanto, alla lettera, nella sentenza si afferma quanto segue: «Risultati operativi del nuovo strumento territoriale appaiono in contrasto con l'esigenza di un razionale uso del territorio con possibilità di interventi indiscriminati non confortati dall'assistenza di meccanismi diversificati e di organi tecnici ...».

Ancor prima, nella sentenza si coglie la seguente denuncia: «Si determina così una grave deroga al principio di distinzione tra programmazione territoriale come diretta a regolare la destinazione d'uso del territorio e legittimazione all'esecuzione dell'opera conferita al soggetto interessato con il rilascio dell'atto amministrativo senza il controllo di coerenza dell'intervento specifico con indirizzi programmatici, controllo particolarmente necessario ...».

Non pare proprio che la Consulta abbia, oltretutto, manifestato simpatia per gli eccessi di iperpragmatismo in cui evidentemente era caduto il legislatore.

Si è ritenuto opportuno ricordare che la Corte Costituzionale ha cassato alcune delle disposizioni della L. n. 179/1992, per contrasto con il principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, per evidenziare che le Regioni avrebbero potuto e potrebbero promuovere disposizioni integrative dei primi due commi dell'art. 16 della L. n. 179/1992 tali da soddisfare l'esigenza di aggredire il problema della flessibilità dei processi di pianificazione ed i problemi da affrontare per promuovere complesse operazioni di ristrutturazione e riqualificazione urbanistica nel rispetto del metodo della pianificazione.

Le Regioni avrebbero potuto e potrebbero stabilire che mediante i PII, ai fini indicati dalle norme di cui al primo comma dell'art. 16 della suddetta L. n. 179/1992, può essere data attuazione alle previsioni degli strumenti urbanistici generali anche apportando agli stessi alcune contenute modifiche ed in particolare quelle suggerite da un'analisi dei problemi degli ambiti oggetto di intervento più approfondita di quella fatta a fini di pianificazione generale e dalla constatazione di diverse esigenze e diverse opportunità di sviluppo.

Le disposizione legislative regionali avrebbero potuto e potrebbero individuare i limiti di tali possibili modifiche delle scelte già effettuate in sede di pianificazione generale.

Quel che, in breve, in una ottica non di straordinarietà, si ritiene sia au-

spicabile è una disciplina regionale atta a garantire un corretto rapporto tra scelte di pianificazione generale e scelte di pianificazione attuativa, in particolare, ma certo non solo per quanto riguarda gli interventi di ristrutturazione urbanistica che sono quelli con riferimento ai quali, di norma, si riscontrano i più complessi problemi.

Certo non merita consenso l'orientamento consolidatosi negli ultimi decenni, che ha portato a configurare strumenti generali che scendono troppo nel dettaglio ed a stabilire un troppo rigido rapporto gerarchico tra gli stessi ed i subordinati piani attuativi.

In merito si richiamano le valutazioni che si è già avuto occasione di esprimere nel capitolo relativo al piano regolatore generale.

È stata già evidenziata l'esigenza di dare risposta ad una vieppiù diffusa domanda di flessibilità.

Si è, altresì, provveduto ad evidenziare la complessità dei problemi che debbono essere affrontati al fine di promuovere organici, efficaci interventi di riqualificazione urbana e di ristrutturazione urbanistica.

L'acquisizione di coscienza delle suddette esigenze avrebbe dovuto e dovrebbe suggerire di rivisitare la disciplina dei rapporti tra strumenti urbanistici generali e urbanistici attuativi.

In altri termini quel che, seguendo qualche indicazione data dalla Corte Costituzionale con la sentenza di cui sopra (la n. 393/1992), deve ritenersi occorra non è tanto la previsione del ricorso a speciali strumenti, ma una disciplina degli strumenti ordinari di attuazione del piano regolatore adeguata agli scopi cui essi oggi debbono anche essere preordinati.

Per quanto superfluo, si rileva che l'evoluzione della disciplina della pianificazione comunale che in alcune regioni si è già avuta e che nelle altre dovrebbe essere promossa dall'approvazione del progetto di legge urbanistica quadro, al quale si è fatto riferimento nel capitolo relativo al piano regolatore, dovrebbe determinare il superamento dell'esigenza comunque riscontrata da alcune Regioni (ed alcune indubbiamente dal legislatore statale) di prevedere il ricorso a speciali strumenti quali i piani e programmi integrati in considerazione e gli altri programmi e progetti speciali.

Tale convinzione si può nutrire in relazione alla prospettiva di articolazione della pianificazione comunale in un momento strutturale e in un momento operativo che meglio si presta sicuramente, a soddisfare, in modo organico e non episodico, esigenze di flessibilità ed anche l'esigenza di farsi carico delle complessità di alcuni interventi di riqualificazione urbana e di ristrutturazione urbanistica.

Quello testé indicato dovrebbe essere il tramite per ricondurre all'ordinarietà i modi di soluzione dei problemi di soddisfacimento delle esigenze cui si è fatto più volte riferimento.

Sia pur senza promuovere l'indicato salto dalla straordinarietà alla ordinarietà e mantenendo ferma la scelta avente ad oggetto i programmi speciali in considerazione, le Regioni avrebbero potuto raccogliere egualmente l'invito

indirettamente formulato dalla Corte Costituzionale con gli indicati riferimenti al principio di buona amministrazione e quindi all'esigenza di applicare il metodo della pianificazione-programmazione.

Alla luce della seguente breve analisi della disciplina regionale dei programmi integrati non sembra che si possa con certezza affermare che non abbiano più ragion d'essere le preoccupazioni che la previsione degli speciali strumenti in considerazione ha in alcuni ambienti indotto.

Come si è già anticipato, non risulta certo agevole esporre in breve la suddetta disciplina regionale degli strumenti in considerazione. D'altronde l'economia del presente testo non consente di analizzare le varie disposizioni regionali relative alla materia.

D'altronde ancora non si può certo omettere di dare alcune indicazioni circa le finalità, le funzioni ed i contenuti dei programmi integrati, così come si vengono a configurare in base alle varie discipline legislative delle Regioni che hanno provveduto all'«integrazione» delle disposizioni statali di cui al primo ed al secondo comma dell'art. 16 della L. n. 179/1992.

A detta «integrazione» alcune Regioni hanno provveduto mediante apposite leggi.

È questo il caso, ad esempio, della Sardegna (vedi L.R. n. 16/1994 cui ha poi fatto seguito una speciale leggina relativa ai programmi integrati per i centri storici ovverosia la L. n. 29/1998), della Campania (vedi L.R. n. 3/1996), del Piemonte (vedi L.R. n. 18/1996), del Lazio (vedi L.R. n. 22/ 1997), dell'Umbria (vedi L.R. n. 13/1997), dell'Emilia Romagna (vedi L.R. n. 19/1998) e della Lombardia (vedi L.R. n. 9/1999).

In qualche caso la disciplina dei programmi integrati in considerazione ha trovato sede nella legge urbanistica generale della Regione (vedi ad esempio la legge della Val d'Aosta n. 11/1998).

È da menzionare nella presente quattordicesima edizione, in particolare, lo sviluppo che la vicenda dei programmi integrati ha avuto nella Regione nella quale (come si è visto) essi sono noti ovverosia in Lombardia.

Anche in forza di un diffuso ricorso ai programmi integrati di intervento previsti dalla sopra richiamata L. n. 9/1999, che sono stati promossi previa approvazione di un documento di inquadramento previsto dalla legge stessa e che in vari modi è stato predisposto (come era possibile a causa della genericità e sommarietà della sua disciplina), il legislatore regionale ha ritenuto di far assurgere lo strumento in considerazione al rango di strumento ordinario di attuazione *retcius* di «integrazione» e di attuazione delle previsioni del «documento di piano».

Tale strumento generale di pianificazione, in base alla L. n. 12/2005, con la quale è stata promossa l'indicata assunzione di un regime speciale al suddetto rango di regime ordinario, costituisce una forma evoluta del «documento di inquadramento» di cui alla L. n. 9/1999 che è stata con la prima oggetto di abrogazione.

Può darsi che, anche a causa della manifestazione vieppiù di propensione

Disciplina regionale

al ricorso alla «pianificazione per accordi», anche in altre Regioni allo strumento speciale «programma integrato di intervento» venga fatto ricorso in modo più intensivo e, può darsi, che si determinino, anche in esse, sviluppi normativi tali da configurare nella sostanza come uno strumento ordinario di pianificazione e programmazione integrativo ed attuativo delle scelte di pianificazione generale.

Nel caso della Lombardia, però, preoccupazioni sono state e vengono manifestate, in quanto non risulta previsto tra il documento di piano (che può non presentare rilevanti elementi da piano strutturale) e i piani attuativi, tra i quali oggi vengono fatti rientrare dall'indicata L. n. 12/2005 anche i programmi integrati di intervento, un organico momento di pianificazione organica di tipo operativo (così come ad esempio in Emilia Romagna e Veneto).

Allo stato, se si prescinde dalla particolare privilegiata considerazione che l'istituto del PII ha nella legislazione lombarda, si può affermare che ancora detto programma si configura come uno strumento speciale di pianificazione e programmazione urbanistica, il ricorso al quale peraltro si ha non in applicazione di disposizioni legislative generali (come in Lombardia), ma in applicazione di disposizioni legislative speciali (quelle che ancora regolano il PII stesso).

Non risultando agevole dar conto delle varie discipline regionali relative ai programmi in considerazione ci si limita di seguito ad una breve esposizione schematica contenente solo alcune necessariamente sommarie indicazioni.

Ambiti che possono essere interessati dai PII

Come già si è ricordato i PII sono nati in Lombardia come strumenti speciali cui, in via straordinaria, ricorrere per promuovere alcuni interventi di ristrutturazione urbanistica.

Già verso la fine degli anni '90 con disposizioni legislative di alcune Regioni, si è determinato un ampliamento degli ambiti di applicazione degli straordinari strumenti in considerazione.

Essi in alcuni casi possono interessare, anche secondo le norme regionali che li disciplinano, ambiti di espansione edilizia e financo zone agricole contigue ai centri abitati (vedi ad esempio la L.R. Lazio n. 22/1997).

Secondo la disciplina lombarda, già dal 1999 con la L. n. 9 ed oggi in forza della disciplina contenuta nella L.R. n. 12/2005, gli strumenti dei quali si discute possono avere ad oggetto aree già vincolate per attrezzature pubbliche.

In alcuni casi è stata, però, chiaramente avvertita l'esigenza di limitare l'ambito di applicazione dei PII alle zone urbane.

Alcune disposizioni legislative regionali contengono una espressa esclusione della possibilità di fare ricorso a strumenti al fine di promuovere interventi di sviluppo interessanti le zone agricole (vedi ad esempio la L.R. Campania n. 3/1996).

La L.R. Emilia-Romagna n. 19/1998, avente ad oggetto «norme in materia di riqualificazione urbana», coerentemente con il titolo della legge ed in relazione alle finalità con la stessa perseguite, limita l'applicazione dei programmi in considerazione agli «ambiti del territorio comunale urbanizzati anche non caratterizzati per una continuità spaziale da assoggettare a riqualificazione ...».

Disciplna regionale

Da ultimo sembra sia il caso di fare menzione del fatto che la legge lombarda consente il ricorso a individuazione di ambiti costituiti anche ad aree non contigue la cui considerazione unitaria può essere suggerita da un unitario programma urbanistico ad esse relativo.

Nel complesso può essere asserito che rimane prevalente l'attribuzione ai programmi integrati in considerazione del ruolo di strumenti straordinari da utilizzare a fini di ristrutturazione urbanistica o di recupero edilizio.

Oggetto di privilegiata attenzione risultano, per lo più, le esigenze di riqualificazione dei centri storici (vedi ad esempio la legge della Valle d'Aosta n. 11/1998 e la legge del Piemonte n. 18/1996), i problemi di recupero urbanistico delle aree industriali dismesse (vedi ad esempio la già testé richiamata legge del Piemonte n. 18/1996 e la legge dell'Emilia Romagna n. 19/1998), ed i problemi di riqualificazione di ambiti urbani degradati (vedi ad esempio la L.R. umbra n. 13/1997).

Merita menzione anche la scelta di cui all'art. 2 della L.R. Emilia-Romagna n. 19/1998 che prevede una previa individuazione degli ambiti del territorio comunale urbanizzato che possono essere oggetto di interventi di riqualificazione da promuovere mediante gli speciali strumenti in considerazione.

Anche in Lombardia in linea di massima una previa individuazione degli ambiti stessi dovrebbe essere di norma promossa con il «documento di piano» di cui all'art. 8 della L.R. n. 12/2005, che si auspica possa valere al fine di contenere i pericoli di un ricorso iperpragmatico ad una applicazione intensiva degli strumenti in considerazione, in contrasto con il metodo della pianificazione.

Devesi però subito rilevare che detto documento, come il documento di inquadramento di cui alla precedente disciplina (art. 5 L.R. n. 9/1999), non è vincolante ai fini dell'approvazione dei singoli programmi di intervento (che motivatamente possono essere promossi in variante ad esso).

Come già si è detto, purtuttavia, esso si ritiene debba tra l'altro valere al fine di una preliminare organica individuazione, in linea di massima, degli ambiti che possono essere interessati dal ricorso agli strumenti in considerazione.

Nel complesso si può rilevare che indubbiamente si manifestano tendenze in direzione dell'assunzione degli strumenti straordinari in considerazione come strumenti cui fare ricorso per risolvere i più disparati problemi di sviluppo urbanistico riscontrabili con riferimento per lo più ad ambiti urbanizzati ma, in alcuni casi, anche ad altri ambiti.

In particolare, però il ricorso a detti strumenti risulta concepito dalle varie leggi e leggine regionali ai fini della soluzione di problemi di degrado urbanistico edilizio che si riscontrano in alcuni ambiti urbani, di problemi di riuso

Disciplina regionale

di aree industriali dismesse e di problemi di ristrutturazione urbanistica in genere.

Le varie leggi regionali intervenute al fine di disciplinare i PII attribuiscono, per lo più, agli stessi le funzioni indicate, sia pur coincisamente, dal primo comma dell'art. 16 della L. n. 179/1992.

Non sembra che nelle varie leggi regionali possano riscontrarsi diversità rispetto alle previsioni della suddetta disposizione legislativa statale da considerare meritevoli di menzione.

In alcuni casi può affermarsi che il «tema» indicato dal primo comma del suddetto art. 16 della L. n. 179/1992 non risulta neppure svolto.

In tali casi, si è, infatti, in presenza di disposizioni che possono considerarsi nella sostanza mutuate dall'indicata disposizione statale.

Solo in alcune delle leggi regionali in considerazione risulta contenuta qualche specificazione relativa alle funzioni, che spesso si configura, più che altro, come una evidenziazione di alcune delle finalità da perseguire.

Per quanto superfluo si aggiunge che per lo più il programma integrato di intervento nelle varie realtà territoriali assume il ruolo di strumento speciale mediante il quale perseguire obiettivi di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale.

Quella della riqualificazione non poteva non essere per evidenti ragioni il leitmotiv delle discipline regionali di detti strumenti.

Occorre, però, subito ricordare che il ricorso agli stessi in alcuni casi risulta anche contemplato con riferimento alle zone di espansione e quindi non sempre può affermarsi che i programmi integrati dei quali si discute si configurino come speciali organi-programmi di recupero urbanistico.

Nelle varie leggi alla suddetta indicazione di obiettivi di riqualificazione urbana fanno seguito prescrizioni relative alla c.d. loro realizzazione.

Anche dette disposizioni risultano per lo più mutuate dal primo comma dell'art. 16 della L. n. 179/1992.

Come si ricorderà, trattasi di elementi caratterizzanti che ivi risultano così indicati: presenza di pluralità di funzioni, integrazioni di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e, infine, concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.

Anche per quanto riguarda la caratterizzazione, che è oggetto di previsioni che ovviamente debbono considerarsi anch'esse relative alle funzioni e finalità dei piani, non si è in presenza di diversità o approfondimenti meritevoli di particolare menzione.

Si può aggiungere solo che, nel dettare disposizioni relative a dette finalità, funzioni e caratterizzazioni, è stato dato rilievo ad alcune esigenze da soddisfare mediante il ricorso ai programmi in considerazione.

Ad esempio in alcuni casi l'accento è stato posto sull'obiettivo di riqualificazione dei centri storici (si veda il caso del Piemonte, della Sardegna) e sulle esigenze di risanamento delle periferie degradate (si veda il caso della Lombardia e delle Campania), sul recupero delle aree produttive dismesse (si veda il caso dell'Emilia-Romagna e della Lombardia).

Disciplina regionale

Quanto alle funzioni da insediare è da rilevare che non si è in presenza di disposizioni limitative e che spesso risulta, invece, indicata la necessità di attribuire ai comprensori di riqualificazione oggetto dei programmi integrati pluralità di funzioni.

Per lo più, però, dovrebbero risultare oggetto di privilegiata attenzione i fabbisogni abitativi al cui soddisfacimento i programmi integrati in considerazione dovrebbero concorrere.

In quasi tutte le leggi regionali in considerazione risulta anche contenuta evidenziazione dell'esigenza di promuovere negli ambiti di riqualificazione interventi finalizzati all'adeguamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie.

Ciò non può che considerarsi ovvio se si assume come obiettivo generale dei programmi in considerazione quello della riqualificazione urbana.

Come poi si vedrà in apposito paragrafo relativo al «contenuto tecnico» dei PII, gli stessi sono pur sempre degli strumenti urbanistici attuativi sia pur aventi speciali finalità e le suddette particolari caratterizzazioni.

Rispetto agli ordinari piani urbanistici attuativi e ad altri speciali piani urbanistici attuativi essi dovrebbero presentare una diversità di ruolo che spesso, però, non risulta indicata dalle discipline legislative in considerazione.

Si fa riferimento ad un ruolo non solo di pianificazione attiva, ma anche di programmazione degli interventi.

Indirettamente tale ruolo risulta, però, in alcuni casi evidenziato dalle disposizioni che prevedono accordi tra l'Amministrazione Comunale e i soggetti privati relativi al perseguimento, mediante detti programmi, di concreti obiettivi di riqualificazione urbana.

D'altronde (lo si rileva per quanto superfluo) il ricorso al termine «programma» dovrebbe essere considerato emblematico. Esso certamente non risulta casuale e indica la volontà di attribuire allo strumento in considerazione un ruolo di piano-programma.

L'indicato ruolo programmatorio appare più credibile nei casi in cui risulta prevista la stipulazione di accordi di programma tra il Comune e altri Enti pubblici e privati, accordi di programma che dovrebbero essere preordinati ad una attuazione organica delle previsioni promosse mediante il ricorso agli strumenti in considerazione.

Ai *nomina juris* non deve, come sempre, essere attribuita particolare rilevanza.

Ovviamente le stesse finalità sopra indicate possono essere perseguite mediante il ricorso a quelle che correntemente vengono chiamate convenzioni, che possono risultare abbastanza analoghe a quelle che vengono stipulate ai fini dell'attuazione degli ordinari strumenti urbanistici esecutivi.

Quel che importa è che l'accordo di programma o la convenzione si vengano nella sostanza a configurare come strumenti aventi non solo la finalità di

Disciplina regionale

disciplinare l'attuazione dei piani-programmi speciali in considerazione ma anche quella di garantire il perseguimento in tempi certi degli obiettivi di riqualificazione in relazione ai quali soltanto può di norma considerarsi giustificato il ricorso ai programmi integrati.

Contenuto giuridico

Alla luce delle considerazioni già svolte sulla natura e sulle funzioni dei programmi in esame può affermarsi che i PII dovrebbero avere al contempo, in base alle probabili discipline legislative regionali, i contenuti di un piano urbanistico attuativo molto sviluppato.

A tale conclusione si deve pervenire anche considerando che uno degli elementi caratterizzanti il programma dovrebbe essere – secondo il primo comma dell'art. 16 della L. n. 179/1992 – «una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana».

Se la dimensione dovrà essere di un certo rilievo, se si dovrà «incidere sulla riorganizzazione urbana», se si dovrà perseguire un obiettivo di «riqualificazione urbana ed ambientale», non sarà certo scandaloso considerare necessari tutti gli approfondimenti che di norma – anzi sempre – sono necessari in sede di redazione di un piano urbanistico attuativo.

Si ritiene che tali approfondimenti siano da promuovere prestando attenzione, in particolare, alle relazioni urbane investite dall'iniziativa ed alle esigenze di corretta integrazione degli interventi nel contesto in cui risultano previsti. Questi approfondimenti dovrebbero essere quindi preordinati non solo alla definizione delle scelte di pianificazione attuativa ma anche alla programmazione degli interventi. Per lo più i PII risultano accompagnati da cronoprogrammi.

Se dette tesi venissero contestate, occorrerebbe, per ovvi motivi, disapprovare l'introduzione del PII nell'ordinamento urbanistico. Non è infatti pensabile che simili programmi – che, oltretutto spesso interessano vasti ambiti destinati al recupero urbano oppure ad interventi di nuova edificazione – possano non farsi carico dell'esigenza di promuovere una adeguata dotazione di attrezzature urbanistiche primarie e secondarie ed una corretta integrazione dei nuovi insediamenti nell'ambito territoriale in cui vengono realizzati, mediante adeguate scelte planivolumetriche, elaborate ad un dettaglio (quanto meno) prossimo alla progettazione esecutiva ed una adeguata programmazione degli interventi.

Sempre risulta necessaria la stipulazione di una convenzione, con la quale gli operatori debbono assumere i necessari impegni relativi alla realizzazione di opere di urbanizzazione nonché all'attuazione di interventi finalizzati sia ad una corretta integrazione dei nuovi insediamenti nel contesto in cui risultano previsti sia alla riqualificazione urbana ed ambientale.

Sorprende che il legislatore statale – che pur era sceso nel dettaglio che caratterizzava gran parte delle disposizioni cassate dalla Corte Costituzionale – avesse omesso un pur vago cenno non solo ad atti convenzionali con le

indicate finalità, ma anche a semplici impegnative unilaterali aventi le finalità stesse.

Contenuto giuridico

Evidente e sorprendente era quindi da considerare la rozzezza della pur dettagliata disciplina in esame. Il legislatore, preso da un discutibile impulso di liberismo urbanistico, in sede di (fumosa) indicazione degli elementi «caratterizzanti» il programma integrato, ha persino dimenticato di contemplare anche la realizzazione delle opere di urbanizzazione, che quasi sempre risulterà necessaria (o quanto meno opportuna).

Contenuto tecnico

Sotto l'aspetto più strettamente tecnico, i contenuti possibili – previsti dalla legge o ipotizzabili da noi – meritano un'attenta disamina, specie dopo la sentenza n. 393/1992 della Corte Costituzionale.

Essendo stato cancellato il comma 5, l'analisi dello stato di fatto dell'edificazione non deve più avere un necessario riferimento né alla densità di edificazione in atto né alle altezze fuori terra degli edifici, dal momento che sono stati rimossi i limiti prima posti agli interventi da promuovere attraverso il PII; a meno che le L.R. di recepimento intervengano a disciplinare l'altezza degli eventuali nuovi edifici e la densità fondiaria dell'intero ambito d'intervento.

In merito a quest'ultimo vincolo ora rimosso, non si può sorvolare sulla grossolanità del linguaggio tecnico che era stato utilizzato dal legislatore: la densità fondiaria si esprime infatti in mc/mq (mc di volume fuori terra, costruiti o costruibili, su un mq di superficie fondiaria del terreno edificabile) e pertanto non ammette che aggettivi del tipo «massimo, minimo, medio». Cosa si sarebbe dovuto intendere per densità complessiva preesistente? la densità fondiaria? la massima densità di zona (*ex* art. 7 del D.I. n. 1444/1968)? la «densità fondiaria media» dell'intero ambito? oppure, con ovvia forzatura tecnica, il volume edificato complessivo esistente?

Sarebbero state possibili varie interpretazioni, ciascuna delle quali avrebbe certamente suscitato non poche perplessità.

Un'altra prova della grossolana formulazione tecnica dell'art. 16 risiedeva nello stesso punto 5, laddove si prospettava come facoltativa la disposizione planivolumetrica degli edifici. Salvo il caso – attendibilmente infrequente – di un PII che contempli solo interventi di recupero (dal restauro conservativo alla ristrutturazione) del patrimonio edilizio esistente, senza mutazioni planivolumetriche (cioè senza demolizioni, ampliamenti, sopralzi o nuove costruzioni), non sarebbe ipotizzabile un PII privo di uno schema planivolumetrico degli edifici. Detto schema dovrà quindi essere oggetto di (almeno una) apposita tavola, redatta a scala opportuna, per poter distinguere gli edifici esistenti (da mantenere o da ampliare) da quelli di nuova costruzione; e, soprattutto, per poter precisare il tipo d'intervento che s'intende ammettere per ciascun edificio: opere interne, opere manutentive e adeguative, ristrutturazioni (semplici o composite), demolizioni (definitive o finalizzate alla ricostruzione), nuove costruzioni. A questa tavola dovranno poi fare necessario riferimento i progetti

Contenuto tecnico

d'intervento sui singoli edifici, all'atto della richiesta delle relative CONC, il cui rilascio non sarà più implicito, come lasciava supporre il cassato comma terzo, ma dovrà essere richiesto di volta in volta.

Inoltre, nella stessa o in altra apposita tavola, si dovrà definire (confermandola o mutandola) la destinazione funzionale dei singoli edifici, onde dar conto della voluta pluralità di funzioni (comma primo), nonché – per quanto concerne la residenza – la probabile distinzione tra edilizia abitativa cosiddetta «libera» ed edilizia «sociale» (convenzionata, sovvenzionata ecc.).

Infine, si dovrà dare dimostrazione – in appositi elaborati grafici redatti alle scale opportune – di aver soddisfatto la condizione essenziale che giustifica un PII, cioè la sperata riqualificazione urbana ed ambientale dell'ambito considerato.

Sembra in proposito di poter distinguere tre possibili aspetti di questa «riqualificazione» (primo comma):

- urbanistico, inerente all'integrazione delle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria, puntuali ed a rete), compresi – forse – gli interventi di ristrutturazione urbanistica (con eventuale ridisegno della rete viaria e della forma degli isolati e dei lotti);
- edilizio, inerente al miglioramento della «vivibilità » dell'edificato esistente (risanamento igienico, conversione d'uso, diradamento ecc.);
- ambientale, inerente al miglioramento delle qualità estetiche complessive dell'edificato (ripristino delle facciate) e degli spazi urbani (pedonalizzazione, verde urbano, arredo urbano, illuminazione ecc.).

Solleva qualche perplessità – nel primo comma – l'esigenza, ivi prospettata, dell'integrazione di diverse tipologie d'intervento. Escluso che si tratti di tipologie funzionali (la cui pluralità è sollecitata appena prima), viene da pensare alle tipologie d'intervento edilizio (manutenzione, ristrutturazione ecc.); ma come comprendere allora tra queste le opere di urbanizzazione? Ci chiediamo allora quali altri tipi d'intervento potrebbero accomunarsi alle opere (o agli interventi?) di urbanizzazione: interventi di recupero edilizio? di rinnovamento urbano? di diradamento (demolizione senza ricostruzione)? di conversione d'uso (con opere edilizie)? di ripristino ambientale? di arredo urbano? ecc. Se tale interpretazione della norma fosse plausibile, si dovrebbe senz'altro documentarla attraverso uno o più appositi elaborati grafici.

Ci preme chiarire un'altra importante questione: quella della conformità del PII al PRG/PF. Essendo stato cassato il quarto comma dell'art. 16, il PII non potrà mai essere in *variante* al PRG/PF vigente e non potrà mai cooptare aree non edificabili, come sembrava consentisse – in modo a dir poco ambiguo – il comma richiamato; tale eventualità è ormai da escludere.

Il PII sarà quindi semplicemente oggetto di *osservazioni* (nel pubblico interesse) di associazioni, cittadini ed Enti, come qualsiasi altro PA. È curioso notare che il cassato quarto comma non prevedeva – come per i PP – opposizioni dei proprietari di immobili, forse perché, nel caso del PII, il consenso

Contenuto tecnico

dei proprietari è da ritenere sempre sottinteso, anche quando questi non ne siano i promotori, cioè anche quando sia il Comune a promuoverne la formazione. Non c'è comunque traccia, nell'art. 16, di possibile *attuazione forzosa* del PII, cioè di esproprio degli immobili di eventuali proprietari dissenzienti. Anche nel caso di PII conforme allo strumento generale, soprattutto per progetti su aree estese e/o centrali, va ribadita comunque l'opportunità di una vasta partecipazione dei cittadini, chiamati a valutare come ed a che prezzo di contropartite si perseguono gli obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale e di riordino urbanistico.

La cancellazione del quarto comma ha eliminato anche la possibilità di approvare il PII con il *silenzio-assenso*; una procedura che, nella fattispecie, avrebbe certamente avuto effetti negativi ed avrebbe dato luogo ad un sicuro contenzioso.

Occorre, in aggiunta ai vari elaborati contenenti previsioni puntuali relative agli interventi edilizi ed urbanizzativi previsti dalle varie leggi regionali, un elaborato relativo alla programmazione temporale degli interventi stessi (cronoprogramma).

Non è da escludere che, per una valutazione realistica del pubblico interesse del PII (riqualificazione e riorganizzazione), se ne debba dimostrare la plausibilità in termini di adeguatezza progettuale, di impatto ambientale, di impegno finanziario sostenibile, di affidabilità dei promotori terzi (quando non sia il Comune) ecc. In tal caso, ancorché non sia previsto dalla legge, potranno rendersi utili, se non necessarie:

- una *valutazione d'impatto ambientale*, inevitabile se l'ambito è vasto (vedi *infra*) e se vengono coinvolti insediamenti ed aree «d'interesse» (storico-artistico, ambientale, tipologico, archeologico ecc.) o tessuti edilizi «fragili»;
- una *relazione finanziaria*, che valuti l'entità dei costi in gioco (di urbanizzazione e di riqualificazione urbana, di recupero di eventuali volumi edilizi, di nuova edificazione, di acquisizione delle aree, di approntamento delle aree di standard) e la confronti con la disponibilità di *risorse finanziarie*; essendo stato cassato il settimo comma, può infatti venir meno la previsione di finanziamenti pubblici (regionali) nel settore dell'edilizia residenziale;
- una *convenzione*, che definisca i reciproci obblighi dei promotori e dell'AC, indichi i tempi di attuazione, definisca gli impegni in tema di opere urbanizzative e di miglioramento ambientale e – non ultimo – preveda congrue garanzie finanziarie per il corretto assolvimento degli obblighi (fideiussioni bancarie assicurative).

Rapporti con la pianificazione generale

Come era prevedibile, date le finalità attribuite ai PII, tutte le varie leggi regionali che li disciplinano contemplano l'ipotesi (che in concreto risulta abbastanza corrente) di programmi integrati promossi in variante agli strumenti urbanistici generali.

Per lo più ai fini del perfezionamento del procedimento di approvazione dei

programmi integrati comportanti modifiche della pianificazione generale si rende necessario, in base alle leggi regionali stesse, il coinvolgimento della Regione (o della Provincia).

In breve negli indicati casi i programmi integrati, in quanto variante ai piani regolatori, debbono per lo più essere ritenuti idonei dall'autorità competente ad approvare in via definitiva gli strumenti urbanistici generali e le loro varianti, che per l'appunto è di norma la Regione, ma, in alcuni casi, in forza di delega della stessa, è la Provincia.

Non più i PII in variante al PRG debbono in alcune Regioni essere sottoposti all'approvazione regionale o provinciale.

Si fa riferimento alle Regioni (come la Lombardia) che hanno ritenuto di superare del tutto la funzione di coamministrazione regionale che, quanto ai piani urbanistici locali, con la previsione della loro approvazione da parte delle Regioni risultava contemplata.

Trattasi di scelta che, in larga misura, può ritenersi suggerita da una attenta considerazione del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 della Costituzione.

Oggi è previsto, in dette Regioni, l'autoapprovazione da parte dei Comuni dei piani urbanistici generali e delle loro varianti da essi formati, previa acquisizione di un parere della Provincia prescritto ai fini della verifica di compatibilità delle scelte in esso contenute con il piano territoriale di coordinamento della Provincia.

In altre Regioni, però, ancora risultano previste approvazioni regionali degli strumenti urbanistici comunali e delle loro varianti o approvazioni degli stessi da parte delle Amministrazioni Provinciali dotate di un piano territoriale di coordinamento.

Ben può comprendersi che tutte le leggi regionali prevedano la possibilità di approvare programmi integrati in variante ai piani regolatori generali.

Le modifiche delle previsioni degli strumenti urbanistici generali ben possono risultare in concreto suggerite dalla constatazione di complessità dei programmi di riqualificazione urbana che si vogliono promuovere (complessità non attentamente considerate in sede di pianificazione generale) e dalle risultanze di approfondite analisi degli ambiti oggetto di ristrutturazione urbanistica o di recupero edilizio.

Se incontestata risulta l'opportunità della previsione della possibilità di promuovere programmi integrati in variante agli strumenti urbanistici, interrogativi di rilievo possono porsi ed alcune perplessità occorre manifestare da un angolo di visuale attento alla rilevanza della varianti che in concreto possono essere decise, ed ai rapporti tra gli speciali strumenti di pianificazione-programmazione in considerazione e la pianificazione generale.

In modo problematico a tal proposito si può rilevare in breve quanto segue.

I PII possono essere visti come strumenti mediante i quali la legislazione statale e regionale dà finalmente risposta ad una domanda di flessibilità dei

processi di pianificazione che indubbiamente negli ultimi anni risulta molto cresciuta.

Essi, però, si possono anche configurare come strumenti la cui previsione si deve in parte all'accoglimento di una istanza di alcuni operatori (quella avente ad oggetto la possibilità di ricorrere a *passepartout*) ai fini di iniziative che qualche volta possono risultare funzionali anche al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, quelli aventi ad oggetto la riqualificazione urbana, ma che non sempre presentano tale requisito.

In altri termini può essere asserito che il programma integrato costituisce uno strumento pericoloso che, però, può essere usato ragionevolmente.

Tale ultima asserzione viene fatta perché non si omette di considerare che i PII possono costituire progetti speciali che assumono il ruolo di «momenti» di focalizzazione di scelte «operative» fatte in un quadro di pianificazione-programmazione scorrevole.

Essi, però, possono anche costituire (non raramente ciò è già avvenuto nel recente passato) occasioni di aggressioni iperpragmatiche di complessi problemi di ristrutturazione urbanistica e di riqualificazione urbana.

Il problema che, in sede legislativa nonché in sede di applicazione delle disposizioni legislative relative agli strumenti in considerazione, occorre venga, in modo adeguato, affrontato è quello di un corretto rapporto tra pianificazione generale e gli speciali strumenti di pianificazione-programmazione in considerazione.

Le ragioni di tale asserzione risultano già sopra, sia pure in breve, indicate.

Del problema stesso non si fanno carico alcune delle leggi regionali cui viene fatto riferimento.

In qualche caso è stata, però, avvertita l'esigenza di evitare eccessi di iperpragmatismo ed è stata prevista l'adozione di misure atte a fare esperire il tentativo di ricondurre il ricorso agli strumenti speciali in considerazione nell'alveo di un ordinario, flessibile, scorrevole processo di pianificazione.

Può aggiungersi che forse è stata in qualche misura avvertita l'esigenza di evitare che i PII costituiscano occasioni di negazione del metodo della pianificazione.

Si può, ad esempio, richiamare la legge dell'Emilia-Romagna n. 19/1998 in base alla quale l'Amministrazione comunale nell'attuare la legge sulla riqualificazione urbana, che disciplina i programmi in considerazione, è in primo luogo chiamata ad individuare, con apposita delibera, non solo gli ambiti del territorio che possono essere interessati dal programma di riqualificazione, ma anche definire tempi e modi di azione e gli «obiettivi di qualificazione ambientale, sociale e architettonica» che l'Amministrazione ritiene di dover perseguire.

La legge suddetta contiene più dettagliate disposizioni relative alle finalità da perseguire mediante l'indicata preliminare delibera assunta come presupposto necessario per l'approvazione dei programmi integrati.

Rapporti con la pianificazione generale

Scelta abbastanza analoga, come già si è visto, era stata fatta anche con altra legge regionale, ovverosia la legge lombarda n. 9/1999.

Si fa riferimento al documento di inquadramento previsto da tale legge, oggi, però, sostituito nella nuova organica disciplina regionale lombarda relativa al governo del territorio con il «documento di piano» che, insieme al piano dei servizi ed al piano delle regole costituisce il nuovo strumento urbanistico generale sostitutivo del piano regolatore, strumento che dall'indicata legge viene indicato come «piano di governo del territorio».

Detto documento di piano, di cui alla nuova legge (che ha abrogato la suddetta L.R. n. 9/1999), si configura in base alle disposizioni che lo disciplinano come il principale dei tre strumenti della pianificazione urbanistica generale sopra indicati; esso è quello con il quale si devono individuare gli obiettivi strategici in termini generali con riferimento alla generale politica territoriale del Comune, si devono formulare le principali ipotesi di sviluppo ed individuare gli ambiti di trasformazione sia nella prospettiva della formazione dei programmi integrati di intervento sia nella prospettiva del ricorso a ordinari piani urbanistici attuativi.

Ricordato incidentalmente ciò, si aggiunge che, sull'indicata preliminare delibera emiliana e sul suddetto preliminare documento di inquadramento lombardo (oggi sostituito dal suddetto documento di piano) e con riferimento, comunque, a studi preliminari di inquadramento delle scelte che vengono fatte mediante il ricorso a programmi integrati di intervento, possono, al contempo, manifestarsi apprezzamenti e preoccupazioni.

Può ricorrere l'ipotesi di strumenti con i quali si tenta di evitare episodicità ed iperpragmatismo e di prestare tutte le necessarie attenzioni alle relazioni tra le iniziative oggetto dei programmi integrati e le scelte organiche di pianificazione generale.

Può anche trattarsi, però, di strumento che potrebbe suggerire (sviluppi in tal senso venivano paventati a ridosso del 2000 per quanto riguarda il Comune di Milano) di abbandonare l'ipotesi di revisioni organiche di strumenti urbanistici generali ormai datati e di ricorrere in alternativa a documenti, studi di inquadramento o delibere preliminari aventi ad oggetto individuazione di obiettivi ecc.

Di particolare interesse risultano le indicazioni metodologiche contenute in una parte del documento di inquadramento del Comune di Milano cui sopra è stato incidentalmente fatto riferimento.

Apprezzamento è da manifestare in particolare per la chiara indicazione delle ragioni del fallimento dei piani rigidi e per le puntuali evidenziazioni di esigenze di flessibilità del processo di pianificazione.

Dette indicazioni che si debbono ad uno dei più noti urbanisti (Mazza) hanno contribuito ad alimentare il dibattito culturale.

È già stato ed è ancora da esprimere l'auspicio che, però, talune applicazioni, che potrebbero risultare distorte, del modello circolare suggerito con le suddette indicazioni non si risolvano in tentativi di aggressione iperpragmatica

Rapporti con la pianificazione generale

dei complessi problemi di riqualificazione urbana e degli altri complessi problemi di sviluppo urbanistico.

Non si vorrebbe, in breve, che l'apprezzabile metodo di pianificazione oggetto delle suddette indicazioni venga strumentalmente e/o in modo mistificatorio usato in direzione di un approdo da liberismo urbanistico conseguente ad una più che privilegiata attenzione per il mercato.

Certo l'autore delle suddette indicazioni auspica (si ritiene di poterlo presumere) una flessibilità al servizio della pianificazione e quindi degli obiettivi della stessa e non al servizio degli operatori e del mercato.

La stessa sicurezza non si esprime per quanto riguarda la posizione di altri che in modo distorto potrebbero applicare il suddetto modello.

Brevi cenni alle riflessioni problematiche indotte dal «documento di inquadramento» approvato in applicazione della suddetta legge regionale, da una delle più importanti città italiane (e del quale nel 2008 è stata promossa una revisione in attesa della definizione del piano di governo del territorio previsto dalla L.R. n. 12/2005), sono stati considerati opportuni in quanto le riflessioni e gli interrogativi che il documento stesso ha suscitato sono quelli cui occorre riconoscere maggiore importanza da un angolo di visuale attento agli indicati problemi di relazione tra pianificazione generale e programmi integrati.

Vedi paragrafo sullo stesso tema contenuto nel successivo capitolo relativo al piano di lottizzazione.

VAS e VIA in alcuni casi occorrenti

Soggetti promotori

Le varie leggi regionali relative ai PII contemplano programmi di iniziativa pubblica ma ammettono la presentazione di proposte di programmi integrati da parte di operatori privati.

Nella sostanza si può ritenere che, in forza della disciplina regionale dei PII, si viene a prospettare la possibilità di accordi di pianificazione tra i Comuni ed altri Enti pubblici ed anche i privati.

Per quanto riguarda gli accordi urbanistici con gli stessi è da ricordare che l'art. 13 della L. n. 241/1990 esclude dall'ambito di applicazione delle disposizioni in essa contenute relative alla partecipazione ai procedimenti e agli «accordi» (vedi art. 11 della stessa) la pianificazione e la programmazione urbanistica.

Rilievi critici sono stati formulati in più occasioni in varie sedi su tale esclusione suggerita dal Consiglio di Stato (in sede di esercizio delle sue funzioni consultive) in relazione alle preoccupazioni relative agli effetti che in una certa fase storica, per quanto riguarda il costume urbanistico, si riteneva potessero essere determinati dalle concentrazioni relative alle scelte di pianificazione (che comunque in via sotterranea sono state promosse anche a valle della entrata in vigore della L. n. 241/1990).

Con la disciplina dei programmi integrati si è comunque venuta nella sostanza a delineare una deroga all'indicato principio della L. n. 241/1990,

Soggetti promotori

quella avente ad oggetto la suddetta esclusione di contrattazioni urbanistiche con i privati.

Non varrebbe obiettare che nella sostanza la proposte di programmi integrati da parte dei privati sono da assimilare alle proposte di piani urbanistici attuativi in quanto, come si è già avuto occasione di rilevare, frequente risulta il ricorso in applicazione di espresse disposizioni legislative regionali a programmi integrati in variante agli strumenti urbanistici.

Ne consegue che l'accettazione da parte dei Comuni di proposte di programmi integrati di intervento avanzate dai privati e che contemplano modifiche della disciplina urbanistica generale dà luogo, nella sostanza, ad accordi di pianificazione.

Non sembra che in tale sviluppo, sul quale qualche perplessità può essere manifestata a causa del già evidenziato contrasto con la indicata norma della L. n. 241/190 avente ad oggetto la suddetta esclusione, sia destinata ad incontrare rilevanti avversioni.

Si può anzi cogliere un discreto «favor» per gli indicati accordi, quello probabilmente indotto dall'attenta considerazione della complessità di alcuni problemi di riqualificazione urbana e dalla considerazione di esigenze di flessibilità.

In relazione a dette complessità e date le indicate esigenze di flessibilità per lo più si ritiene ragionevole la prospettazione da parte di operatori privati, con proposte di programmi integrati di intervento, di modifiche delle scelte di pianificazione generale.

Peraltro le proposte possono essere respinte dalle Amministrazioni in relazione ad attente analisi dei problemi di relazione tra le scelte oggetto di esse e le scelte di pianificazione generale.

Tale ultima considerazione certo non può, però, valere ad escludere la configurabilità di accordi di pianificazione.

Gli stessi in concreto in alcuni casi si prospettano a valle di trattative, anche abbastanza complesse, tra i privati e le Amministrazioni comunali relative ai contenuti dei programmi integrati comportanti varianti degli strumenti urbanistici generali.

Particolare menzione merita una disposizione della L.R. dell'Emilia-Romagna che contempla espressamente procedure negoziali.

Trattasi della disposizione di cui all'art. 3 della L.R. n. 19/1998 che risulta del seguente tenore letterale: «Nel caso in cui negli ambiti da assoggettare a riqualificazione, individuati ... siano presenti immobili di proprietà privata ovvero appartenenti ... in luogo del concorso pubblico di cui al comma primo, il Comune attiva con gli interessati, fissando un termine per la loro conclusione, procedure negoziali volte a definire le forme della loro partecipazione al programma».

Documentazione

In assenza di indicazioni specifiche nell'art. 16, si può ipotizzare che la documentazione del PII debba contemplare almeno i seguenti **elaborati tecnici:**

a) *stralcio dello strumento generale* di riferimento (PRG/PF), in cui verrà delimitato l'ambito di applicazione del PII; lo stralcio dovrebbe essere alla stessa scala dello strumento generale;

b) *estratto delle mappe catastali*, con l'individuazione degli immobili interessati, distinti a seconda della proprietà: comunale, di altri Enti pubblici e locali, dell'IACP, di Enti non economici, di imprese edili, di cooperative edilizie e di soggetti privati. Apposite tabelle dovrebbero elencare le proprietà coinvolte e definire – di ciascuna – lo stato di consistenza;

c) nel caso di PII d'iniziativa non comunale (o forse in ogni caso?), occorrerà documentare la *proprietà degli immobili* da parte dei promotori e l'adesione (dichiarazione irrevocabile di assenso; in alternativa, promessa di vendita – ai promotori – delle aree e/o degli edifici) degli altri proprietari coinvolti, al fine di assicurare la pronta e certa realizzabilità del programma e degli interventi da esso previsti;

d) *stato di fatto dell'edificazione*: il calcolo delle densità edificatorie in atto (dei singoli lotti, media di zona, media di ambito) e l'indicazione dell'altezza massima riscontrata possono essere utili ai fini dello studio ma non si rendono più indispensabili, essendo stato cassato il comma quinto che imponeva loro dei limiti non superabili. Potrebbe essere utile evidenziare i volumi edilizi abusivi non condonati, per segnalare al Comune i necessari provvedimenti; mentre si dovranno senz'altro segnalare eventuali vincoli (monumentali, ambientali o di altra natura od origine);

e) *piano della viabilità*: questo elaborato si rende necessario solo se il PII è *delegato* dallo strumento generale a promuovere un intervento di ristrutturazione urbanistica, che preveda la pubblicizzazione di nuovi spazi, l'apertura di nuove strade, il ridisegno della maglia, la risagomatura degli isolati, il riordino del parcellario (mediante ricomposizione, rifusione o compensazione ecc.); in questi casi si suggerisce una scala non inferiore al 500;

f) *planivolumetria degli edifici* (da mantenere, da trasformare, da demolire o da ricostruire) nella scala 1:500; sarà utile indicare la lottizzazione e specificare le altezze massime o prescritte di edificazione; allo scopo potranno servire delle tabelle o dei profili regolatori;

g) *piano delle opere di urbanizzazione* primaria e secondaria previste;

h) *relazione tecnica illustrativa*, che descriva lo stato degli edifici, le caratteristiche delle aree libere da edificare e lo stato delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; e poi descriva gli interventi edilizi ed urbanizzativi, evidenziando i vantaggi sperati in tema di riorganizzazione urbana e di riqualificazione urbanistica edilizia ed ambientale, che sono in ultima analisi gli obiettivi qualificanti a giustificazione del PII;

Documentazione

i) programma di attuazione degli interventi, attento alla priorità ed alle correlazioni tra interventi edificatori privati ed opere urbanizzative;

l) bozza di convenzione.

Tra gli **elaborati tecnici complementari** (non indispensabili ma che noi giudichiamo utili) elenchiamo i seguenti altri:

a) piano finanziario, che quantifichi l'impegno globale di spesa ed individui le risorse finanziarie pubbliche (compresi eventuali contributi regionali) e private che possono essere mobilitate per l'attuazione del PII;

b) piano delle tipologie d'intervento;

c) piano dell'arredo urbano e delle opere di miglioramento ambientale;

d) tavola di azzonamento funzionale, con specificazione dell'eventuale edilizia sociale (convenzionata, agevolata, sovvenzionata ecc.);

e) studio d'impatto ambientale, nel caso d'interventi che incidano profondamente sul tessuto esistente o sull'ambiente urbano;

f) norme specifiche di attuazione.

Ovviamente, potranno richiedersi altri elaborati tecnici e/o descrittivi, in relazione a particolari situazioni locali o a specifiche caratteristiche dell'intervento.

Gli elaborati tecnici devono essere prodotti in almeno tre copie, dovendosene trasmettere una al CRC (che dovrà rendere esecutiva la delibera consiliare di approvazione del programma) ed una – ad iter concluso – alla Regione (per conoscenza).

Nel caso in cui il PII concerna aree o immobili soggetti a qualche tutela (leggi culturali del 1939, leggi sui boschi e i territori montani ecc.), occorrerà ottenere le previste autorizzazioni inviando copie del progetto alle competenti autorità.

Nel caso in cui il PII richieda una variante al PRG/PF, bisogna promuovere l'approvazione della Regione, alla quale si dovranno inviare almeno due copie del PII, perché ne venga restituita una al Comune, corredata del DGR di approvazione.

Procedure

Le leggi regionali in considerazione prevedono tutte procedure finalizzate all'approvazione dei PII che risultano molto analoghe a quelle relative agli ordinari piani urbanistici attuativi.

Ad esempio la legge piemontese (L.R. n. 18/1996) prevede la pubblicazione per 30 giorni e la possibilità per gli interessati di presentare nei successivi 30 osservazioni nel pubblico interesse.

La legge lombarda (L.R. n. 9/1999) dimezza i suddetti termini relativi alla pubblicazione ed alla presentazione di osservazioni nei casi di programmi integrati conformi ai piani regolatori.

La legge emiliana (L.R. n. 19/1998) richiama, per quanto riguarda le procedure, le disposizioni che valgono per gli ordinari piani urbanistici attuativi

Procedure

limitandone però l'applicazione ai casi di programmi integrati aventi, ad oggetto, interventi per i quali in base al piano regolatore sarebbe occorsa l'approvazione di un piano attuativo.

L'economia della presente trattazione non consente di fare menzione della disciplina parzialmente diversa che trova applicazione in altre Regioni.

Diversità, anche di un certo rilievo, presentano le disposizioni regionali relative all'approvazione dei PII in variante ai PRG vigenti.

Per lo più risulta per gli stessi prevista l'approvazione regionale.

Ai fini della stessa, in qualche caso (vedi ad esempio la legge lombarda n. 9/1999 e la legge umbra n. 13/1997), risulta previsto il ricorso ad un accordo di programma.

L'approvazione regionale non risulta necessaria in alcuni casi anche se i PII comportano varianti ai PRG; ciò quando trattasi di modifica della disciplina urbanistica generale per la quale risulti superata, in base a disposizioni legislative regionali, la necessità dell'esercizio di una funzione di coamministrazione regionale, ovverosia dell'approvazione delle stesse da parte della Regione.

Nel complesso le varie discipline delle procedure relative ai programmi integrati di intervento, promosse dalle Regioni dotate di leggi agli stessi relative risultano conformi al principio della partecipazione.

Occorre, però, rilevare che dell'applicazione del principio stesso ha omesso di farsi carico una delle due Regioni che, con l'intento di garantire in qualche modo la soluzione del problema dei rapporti tra gli speciali strumenti in considerazione e la pianificazione urbanistica generale dei Comuni, ha previsto una fase preliminare il cui compimento costituisce presupposto dell'approvazione dei PII.

Si fa riferimento alla Regione Emilia-Romagna la cui legge prevede una delibera preliminare di individuazione di ambiti ed obiettivi ecc. e alla Regione Lombardia la cui legge prevede un documento di inquadramento la cui approvazione è obbligatoria per alcuni Comuni.

Mentre la prima delle suddette due Regioni si è preoccupata di stabilire che nell'indicata fase preliminare debba essere assicurata la massima «partecipazione e cooperazione dei soggetti pubblici e privati», aggiungendo che la stessa deve essere promossa «nelle forme più idonee individuate dall'Amministrazione Comunale», nulla risulta in merito previsto dalla legge lombarda.

Certamente, però, i Comuni appartenenti a detta Regione ben possono comunque promuovere ampie forme di partecipazione al processo di definizione del suddetto documento di inquadramento.

Attuazione ed effetti

Anche per quanto riguarda l'attuazione e gli effetti dei piani in considerazione, dato il già più volte richiamato intervento demolitorio della Corte Costituzionale che ha cassato larga parte dei commi dai quali era costituito l'art. 16 della L. n. 179/1992, occorre fare riferimento alla disciplina delle varie leggi regionali che presenta una certa diversificazione.

Attuazione ed effetti

Prima di dare alcune brevi indicazioni su alcune discipline regionali appare opportuno ricordare che la Consulta, nel cassare la suddetta larga parte dei commi dell'art. 16, ha soffermato la sua attenzione sulla singolare attribuzione (da parte del legislatore statale all'approvazione dei PII) anche dell'effetto di concessione edilizia.

Alla lettera, nella citata sentenza della Corte Costituzionale, si legge quanto segue: «Si determina così una grave deroga al principio di distinzione tra programmazione territoriale, come diretta a regolare la destinazione e l'uso del territorio, e legittimazione all'esecuzione dell'opera, conferita al soggetto interessato con il rilascio dell'atto amministrativo, senza il controllo di coerenza dell'intervento specifico con gli indirizzi programmatici, controllo particolarmente necessario per l'osservanza, che esso consente, del precetto dell'art. 4, comma primo, della stessa L. n. 10/ 1977, secondo il quale la concessione è data in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi».

«L'unificazione di momenti diversificati sulla base di una lunga tradizione della legislazione urbanistica, realizzata nel programma integrato, si riflette sulla determinazione e sul funzionamento della licenza edilizia, che viene a configurarsi come elemento automatico della previsione programmatica; si priva, così, l'atto concessivo della necessaria autonomia, che è la base necessaria per la ponderazione degli interessi coinvolti e per l'adeguamento della concessione alle esigenze del programma stesso».

Era da supporre che venisse esclusa dalle Regioni la possibilità di promuovere con le loro leggi una soluzione identica od analoga a quella sopra indicata la cui previsione, come si è visto, è stata oggetto di cassazione da parte della Corte Costituzionale.

Invece si è in presenza di disposizioni legislative regionali (vedi art. 21 L.R. dell'Emilia-Romagna la n. 6/1995) che stabiliscono che il Comune può decidere di attribuire, per alcuni interventi, all'approvazione dei programmi integrati l'efficacia di concessione edilizia.

Ovviamente perché il piano integrato possa in parte assumere tale valenza debbono ricorrere alcuni presupposti ivi indicati.

Di norma le leggi regionali prevedono, invece, il ricorso ai fini dell'attuazione dei programmi integrati al rilascio di ordinarie concessioni edilizie (vedi la legge piemontese n. 18/1996 e la legge del Lazio n. 22/1997).

Secondo alcune discipline regionali, in via ordinaria, i programmi integrati trovano applicazione mediante la stipulazione di convenzioni contenenti puntuali obblighi relativi alla realizzazione di vari interventi di urbanizzazione, a cessioni di aree ed anche di alcune attrezzature private di uso pubblico.

Si fa in particolare riferimento alla disciplina contenuta nella legge lombarda n. 9/1998.

In caso di programmi integrati promossi da operatori privati o alla cui attuazione comunque debbono in parte provvedere operatori privati anche la legge della Val d'Aosta (L. n. 11/1998), che assume i PII come ordinari stru-

Attuazione ed effetti

menti di attuazione del PRG, dispone la stipulazione di una convenzione avente in larga misura contenuti analoghi a quelli già in breve indicati riferendo della disciplina lombarda.

Si può presumere che, anche ove risulti contemplato il ricorso diretto all'attuazione mediante concessioni edilizie singole, in alcuni casi, ovverosia quando trattasi di programmi urbani che presentano una certa complessità, sia in concreto riscontrata l'esigenza della stipulazione di una convenzione tra l'Amministrazione comunale e gli operatori.

Per lo più le convenzioni espressamente previste dalle leggi sui PII di alcune Regioni o che comunque risulteranno in altre Regioni necessarie, data la prevalente finalizzazione dei programmi integrati, sono da assimilare alle convenzioni relative all'attuazione dei piani di recupero di cui all'art. 30 della L. n. 457/1998, che, come è noto, richiama la disciplina dei piani di lottizzazione per prevederne, per quanto possibile, l'applicazione.

Quanto all'efficacia temporale risulta per lo più fissato un termine di 10 anni corrispondente a quello che in forza dell'art. 17 della LUN trova applicazione per i piani particolareggiati.

Probabilmente a livello interpretativo, in caso di omessa precisazione di tale durata, i dubbi potrebbero essere risolti assimilando, come è già avvenuto per i piani di lottizzazione, gli speciali piani-programmi di intervento in considerazione ai suddetti piani particolareggiati.

Secondo la prevalente giurisprudenza entro l'indicato termine di 10 anni dovrebbero trovare attuazione tutti i vari interventi.

Da ultimo appare opportuno rilevare che in qualche caso risulta attribuito ai piani programmi speciali in considerazione un'efficacia di dichiarazione di pubblica utilità.

Si veda ad esempio la legge sulla riqualificazione urbana dell'Emilia-Romagna n. 19/1998.

Affidamento esecuzione opere di urbanizzazione

Vedi paragrafo sullo stesso tema contenuto nel successivo capitolo relativo al piano di lottizzazione.

Varianti

Solo in qualche caso (vedi ad esempio la legge lombarda) risultano espressamente contemplate dalla disciplina regionale varianti dei programmi in considerazione.

In tali casi risulta stabilito che trova per la variante applicazione la disciplina procedurale relativa ai programmi.

Detta ammissibilità può essere sostenuta in relazione a vari principi dell'ordinamento ed in particolare ad un principio di flessibilità dei processi di pianificazione che può essere assunto come manifestazione del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Configgente con detto principio costituzione sarebbe da considerare la dannazione alla rigidità delle scelte già fatte fino alla scadenza del periodo di efficacia dei programmi.

Varianti

Infatti l'immodificabilità si porrebbe in stridente contrasto con gli interessi pubblici che possono emergere nel periodo di efficacia dei programmi stessi e suggerire la loro modifica.

In alcuni casi (vedi ad esempio la legge del Piemonte n. 18/96) sono consentite modifiche in fase di esecuzione dei programmi integrati senza la necessità del ricorso a procedure di variante.

Gli ambiti di dette modifiche, opportunamente previste in applicazione del principio della flessibilità, risultano variamente delimitate dalle leggi regionali.

I limiti sono stati per lo più fissati prestando attenzione all'esigenza di salvaguardare le scelte di maggior rilievo e le caratteristiche di impostazione dei programmi.

In qualche caso i limiti di tale possibilità possono essere considerati un po' angusti.

Certamente, però, negli stessi casi devono per lo più ritenersi ammissibili più rilevanti modifiche di quelle liberalizzate.

Si fa riferimento alle modifiche per le quali possono essere promosse procedure finalizzate all'approvazione di varianti.

Impugnazione

Vedi la stessa voce nel capitolo piano particolareggiato.

Giurisprudenza*

Corte Costituzionale, 7-19 ottobre 1992, n. 393

I commi terzo, quarto, quinto e sesto dell'art. 16 L. 17 febbraio 1992, n. 179 sono viziati da illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 115, 117 e 188 Cost. in quanto, disciplinando sia gli effetti sostanziali sia il meccanismo di formazione del programma integrato di intervento (con particolare riferimento al potere di deroga alla legislazione urbanistica vigente), incidono sulla potestà legislativa e sulle attribuzioni amministrative delle Regioni, violandone, così, l'autonomia costituzionalmente garantita.

Le stesse norme sono, altresì, viziate da illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. in quanto il nuovo strumento urbanistico, secondo la disciplina, ad esse (norme) prevista, contrasta con l'esigenza di un razionale uso del territorio; esso, infatti, secondo le suddette norme, consente interventi indiscriminati, non confortati dall'assistenza di meccanismi diversificati e di organi tecnici, con conseguenti limitazioni della stessa potestà di annullamento dell'atto concessivo, non accompagnato nella formazione e nell'azione da adeguate misure di riscontro. Il comma settimo dell'art. 16 L. 17 febbraio 1992, n. 179 è viziato da illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. in quanto altera irrazionalmente il principio della competenza decisoria regionale in merito alla concessione di finanziamenti nel settore dell'edilizia residenziale.

Consiglio di Stato, sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223

I programmi integrati di recupero previsti dalla legge regionale della Lombardia n. 22/1986 possono perseguire le finalità del recupero urbanistico non solo mediante la sostituzione e una diversa localizzazione degli edifici esistenti, ma anche con un incremento delle volumetrie che sia peraltro contenuto nei limiti fissati dagli strumenti urbanistici generali.

---

* Le massime riportate nel volume sono tratte in gran parte da «Rivista giuridica dell'edilizia», Giuffrè Ed.

Giurisprudenza

Corte Costituzionale, 12 febbraio 1996, n. 26

L'istituto del silenzio-assenso può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi tra tutti quelli della pianificazione urbanistico-territoriale e della tutela ambientale, finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale: pertanto, è costituzionalmente illegittimo in riferimento all'art. 117 Cost. l'art. 6, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale del Piemonte riapprovata l'8 marzo 1995 («programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale in attuazione dell'art. 16 della L. 17 febbraio 1992, n. 179»), nella parte in cui prevede l'istituto del silenzio-assenso ai fini dell'approvazione regionale dei programmi integrati difformi dagli strumenti urbanistici.

Aree non contigue

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3889

È legittima l'attuazione di un Programma integrato di intervento, che abbia ad oggetto due aree a diversa destinazione di Piano regolatore generale, anche se non contigue, essendo sufficiente che gli interventi previsti appartengano alla medesima tipologia e presentino una unicità nello scopo.

È legittimo un Programma integrato di intervento attuato non con un'unica convenzione bensì con una pluralità di convenzioni, quando queste siano legate da uno scopo comune e tale pluralità trovi la sua giustificazione nel numero degli interventi previsti.

Natura e funzioni

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Milano, sez. II, 15 ottobre 2001, n. 3943

I programmi integrati d'intervento, di cui all'art. 16, comma 1, L. 17 febbraio 1992, n. 179, sono definibili come strumenti urbanistici di secondo livello, rispetto al piano regolatore generale, aventi fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del territorio, caratterizzati dalla presenza di una pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione capace di incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche o private; pertanto l'ampiezza di funzioni e contenuti ne connota la peculiarità rispetto ad altri strumenti di pianificazione ad orientamento settoriale, mirando ad obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani, anche con riguardo all'assetto ambientale, mediante un insieme coordinato di interventi e risorse, pubblici e privati, incidenti anche sulle opere urbanizzative e sulla dotazione degli standard che, ai sensi dell'art. 16, comma 2, L. cit., possono riguardare sia zone in tutto o in parte edificate, sia zone da destinare ad una nuova edificazione.

È rimesso all'apprezzamento discrezionale dei Comuni interessati alla realizzazione dei programmi integrati d'intervento, ai sensi della L. 17 febbraio 1992, n. 179, e della L.R. Lombardia 12 aprile 1999, n. 9, l'individuazione delle funzioni concrete da assegnare ai programmi e, conseguentemente, il dimensionamento delle strutture da realizzare in rapporto alle esigenze cui sono destinate.

BIBLIOGRAFIA **********

Barbieri C.A., Ambrosini G., Giammarco C. e Reinerio (a cura di), *Progetti integrati per la riqualificazione urbana*, Celid, Torino, 1999.

Chierichetti A., *Riqualificazione urbana e qualificazione urbana*, in «Rivista Giuridica di urbanistica», 1999.

Cugurra G., *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, in «Rivista Giuridica di urbanistica», 2000.

Karrer F., Moscato M., Ricci M., Segnalini O., *Il rinnovo urbano*, Carocci editore, Roma, 1998.

Leone G., Tarasco A.L., *Spunti ricostruttivi in tema di programmi di interventi, Piani e programmi di recupero*, in «Foro Amministrativo C.D.S.», Giuffré ed., 2003.

Pagano F., *Il documento di inquadramento dei programmi integrati di intervento nella prospettiva di una nuova disciplina della pianificazione comunale*, in «Rivista Giuridica dell'Edilizia», Giuffré ed., 2002.

Perini A., *I piani integrati d'intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in «Rivista Giuridica di Urbanistica», 2001.

Urbani P., *Urbanistica negoziale*, Bollati e Boringhieri, Torino, 2000.

Urbani P., *Pianificazione per accordi*, in «Rivista Giuridica di urbanistica»,

Vitale C., *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in «Diritto amministrativo», Giuffré ed., 2004.

****

◆ Piano di lottizzazione

Fonti giuridiche . . . . . pag. 509
Natura e funzioni . . . . . » 509
Contenuto . . . . . » 516
Rapporti con il PRG . . . . . » 518
VAS e VIA in alcuni casi occorrenti . . . . . » 518
Tecnica redazionale . . . . . » 519
Documentazione . . . . . » 521
Procedura di approvazione . . . . . » 527
Impugnazione . . . . . » 530
Attuazione e durata . . . . . » 532
Affidamento esecuzione opere di urbanizzazione . . . » 533
Varianti . . . . . » 537
PL di ufficio . . . . . » 537
Giurisprudenza . . . . . » 540
Bibliografia . . . . . » 557

Piano di lottizzazione

Fonti giuridiche

Leggi statali

L. n. 1150/1942 mod. L. n. 765/1967

L. n. 847/1964

L. n. 1187/1968

D.P.R. n. 8/1972

L. n. 10/1977

D.Lgs. n. 112/1998

D.Lgs. n. 114/1998

D.P.R. n. 380/2001

D.Lgs. n. 42/2004 e nn. 62-63/2008

D.Lgs. n. 152/2006 e n. 4/2008

D.Lgs. n. 163/2006 e n. 113/2007

Leggi regionali

Decreti

D.I. n. 5839/1967

D.I. n. 1444/1968

D.I. 5 giugno 1971

D.I. 18 dicembre 1975

Natura e funzione

Per lungo tempo il piano di lottizzazione è stato nel nostro Paese (ed anche in altri) lo strumento cui alcuni operatori privati hanno fatto ricorso al fine di urbanizzare (sovente in modo sommario) ambiti destinati ad interventi di espansione residenziale e produttiva.

Essi costituivano all'epoca strumenti di massimizzazione della rendita resa possibile dai regolamenti edilizi e dai pochi piani regolatori vigenti ed ovviamente dalla domanda di nuove abitazioni e di aree per insediamenti produttivi.

Solo negli anni '60 si è determinata nelle prassi amministrative e poi in seguito all'entrata in vigore della L. n. 765/1967 (c.d. legge-ponte) una parziale mutazione di detto strumento.

Trattasi della mutazione indotta in parte dai primi salti di qualità del costume urbanistico-edilizio ed in parte da misure legislative adottate al fine di contenere i costi indotti per le Amministrazioni locali dalle sopra indicate lottizzazioni finalizzate a sommarie urbanizzazioni promosse con intenti fortemente speculativi.

Oggigiorno il piano di lottizzazione si configura non solo come uno strumento di urbanizzazione organica di zone del territorio destinate dal PRG ad insediamenti residenziali e produttivi, ma anche come uno strumento di organizzazione degli insediamenti stessi.

Esso per lo più è anche un piano planivolumetrico.

Mediante lo stesso l'iniziativa privata integrandosi nel processo di pianificazione urbanistica dovrebbe affrontare in modo organico il problema dello sviluppo urbanistico-edilizio di una zona non urbanizzata o la cui urbanizzazione si renda necessaria potenziare ai fini dell'inserimento di nuovi rilevanti insediamenti.

Ciò per evitare:

- che vengano attuate singole iniziative edilizie in modo disorganico, senza che nel contempo vengano realizzati le opere pubbliche ed i servizi necessari ai nuovi insediamenti residenziali o produttivi;
- che gli stessi servizi ed attrezzature debbano essere apprestati dalla Pubblica Amministrazione *a posteriori* e con oneri finanziari rilevanti.

Come già anticipato, ovviamente, i piani di lottizzazzione dovrebbero risolvere i problemi di relazione tra i nuovi insediamenti e i contesti urbani in cui ricadono promuovendo armoniche soluzioni planivolumetriche.

L'art. 8 (quinto comma) della L. n. 765/1967 subordina l'autorizzazione delle lottizzazioni all'impegno, assunto dal privato per convenzione:

- alla cessione gratuita delle aree per l'urbanizzazione primaria e di parte delle aree per l'urbanizzazione secondaria;
- all'assunzione degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e degli oneri relativi a quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria, oppure delle opere di allacciamento della zona ai pubblici servizi.

La regolamentazione giuridica delle lottizzazioni introdotta dalla citata L. n. 765/1967 è tutta incentrata sulla soluzione del problema di un'adeguata urbanizzazione del territorio, per la cui realizzazione il legislatore ha ritenuto di dover prevedere un termine massimo di dieci anni, uguale, e non si tratta forse di una mera coincidenza, al termine previsto per l'attuazione dei PP.

Appare opportuno precisare che per esigenze urbanizzative non si intendono solo quelle che si riscontrano con riferimento a zone di espansione.

Può trattarsi anche, come più volte ha fatto rilevare la giurisprudenza amministrativa, di esigenze di potenziamento delle urbanizzazioni esistenti che alle volte si riscontrano nei casi di insediamenti di un certo rilievo che vengono promossi in zone di completamento.

Appare opportuno richiamare le articolate considerazioni esposte in merito in una sentenza del Consiglio di Stato del 1995.

In detta sentenza si legge quanto segue: «Parametri indicativi (sintomatici) di riferimento per verificare se esista lottizzazione sono le caratteristiche dell'intervento edilizio e della relativa area (lotto) nonché lo stato di urbanizzazione della porzione territoriale entro la quale l'insediamento viene a gravitare, intendendosi per quest'ultima la parte del territorio comunale in cui viene a inserirsi il nuovo insediamento, ivi comprese quindi anche le aree limitrofe a quella di "proprietà" e che va definita tenendo conto degli ambiti in cui concretamente vengono distribuite o si sviluppano le opere di urbanizzazione nel territorio (per quartieri, agglomerati, comprensori ecc.)». Come si vede, nell'indicato precedente giurisprudenziale risulta opportunamente prestata attenzione anche al contesto in cui ricade l'ambito interessato dagli interventi con riferimento ai quali si pone l'esigenza di stabilire se ricorra o meno l'ipotesi di un piano di lottizzazione.

Secondo una nota decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato

(n. 12/1992) per stabilire se occorre un piano di lottizzazione si può anche prescindere dalle previsioni del piano regolatore generale.

Occorre in concreto che di volta in volta si verifichi se il ricorso ed il PL sia configurabile e necessario ai fini di urbanizzazione o di patteggiamento delle urbanizzazioni esistenti.

Il PL è stato equiparato dal legislatore ad un PP, nei confronti del quale esso ha oggi una funzione sicuramente sostitutiva. Si consideri infatti il *divieto di lottizzazione* previsto dal primo comma dell'art. 28 LUN per i Comuni non dotati di PRG né di PF; e, d'altra parte, la possibilità che una lottizzazione possa essere autorizzata (alle condizioni di cui al secondo comma dello stesso articolo) anche *in assenza di un PP* (richiesto inizialmente dalla LUN), la cui preliminare approvazione – dunque – non è più necessaria. Infatti il Sindaco può invitare i proprietari delle aree di una data zona a presentare un progetto di PL (senza farlo precedere da un PP) e, nel caso questi non vi aderisse, può farlo compilare *di ufficio* (penultimo comma dell'art. 28).

Inoltre, la sostenuta equiparazione dei PL ai PP risulta anche dall'art. 41-*quinquies*, nel cui comma sesto viene stabilito che nei Comuni dotati di PRG o di PF «nelle zone in cui sono consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadro di area edificabile ovvero sono consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata».

Peraltro, già anteriormente all'entrata in vigore della L. 6 agosto 1967, n. 765, in alcune decisioni del Consiglio di Stato, era stata riconosciuta ai PL una funzione sostitutiva rispetto ai PP.

La L. n. 765/1967 ha eliminato i dubbi che potevano eventualmente permanere sulla già affermata equiparazione. Questa interpretazione della normativa vigente è suffragata infatti dalla stessa circolare ministeriale 28 ottobre 1967, n. 3210, la quale afferma che i PRG «possono attuarsi a mezzo di piani esecutivi di iniziativa pubblica (PP) o di iniziativa privata (PL)» ed aggiunge che «in proposito sembra opportuno sottolineare che la lottizzazione – proprio per tale sua natura di strumento alternativo del PP fornito di altrettante valide garanzie per l'interesse pubblico e per la partecipazione dei proprietari agli oneri di urbanizzazione – debba essere favorita da parte delle AC anche per promuovere una più positiva ed ampia collaborazione dei privati sia per l'espansione dei centri abitati, sia per il regolare sviluppo dell'attività edilizia, che dall'assenza di tali strumenti potrebbe essere negativamente condizionata».

La circolare, che opportunamente non indica dei criteri rigidi per l'individuazione delle lottizzazioni, non manca di chiarire quando esse siano da escludere, rilevando che «lo strumento della lottizzazione, proprio per le due sue componenti essenziali di carattere urbanistico e finanziario, non può essere utilizzato in tutte le zone della città: indipendentemente cioè dalla ubicazione, dalle caratteristiche e dal grado di urbanizzazione di queste», ed aggiunge che «il ricorso alla lottizzazione non è possibile ad esempio nelle zone agricole, né

appare utile nelle zone pressoché saturate e già urbanizzate ed in quelle centrali della città».

A nostro avviso, ciò è indubbiamente vero in via generale; può darsi, però, il caso che anche in zona ampiamente urbanizzata o in zona centrale di una città esistano delle aree libere la cui edificazione comporti ancora la soluzione di alcuni problemi di urbanizzazione. In tali casi, pur non trattandosi di zone di espansione ma di zone di completamento o, se si vuole, di zone che, globalmente considerate, si possono definire già urbanizzate, ricorrono egualmente le funzioni istituzionali di un PL.

Bisognerà dunque vedere caso per caso, in quanto la legge non prescrive un sistema rigido, la cui adozione darebbe presumibilmente luogo a non pochi inconvenienti.

I criteri di individuazione possono essere in via di larga massima e sinteticamente indicati nei seguenti:

a) estensione dell'area ed entità dell'edificazione ammessa, a norma dello strumento di pianificazione urbanistica vigente;

b) entità delle opere di urbanizzazione necessarie;

c) numero degli edifici da realizzare;

d) numero degli abitanti insediabili nell'ambito in considerazione, oppure rilevanza degli insediamenti produttivi industriali e terziari previsti.

Nella LUN neppure con la già richiamata L. n. 765/1967 è stata inserita una nozione di lottizzazione.

La nozione stessa è stata per lungo tempo oggetto di definizione in sede giurisdizionale sia ordinaria (in particolare da parte della Cassazione penale) sia amministrativa.

Nell'ordinamento, una norma contenente la suddetta nozione è stata introdotta con la L. n. 47/1985, nel cui art. 18 (vedi oggi l'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001) il legislatore – utilizzando ampiamente l'elaborazione giurisprudenziale intervenuta, in particolare, negli anni '70 e nei primi anni '80 – ha cercato di contenere dubbi interpretativi e perplessità operative, dando una nozione abbastanza articolata della lottizzazione stessa.

In base alle disposizioni di legge relative alle «lottizzazioni abusive» sopra richiamate, si hanno a grandi linee tre grosse categorie di ipotesi che è opportuno prendere in esame in modo schematico.

A) Viene affermato in primo luogo che si ha lottizzazione abusiva «quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni ... in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati».

I dubbi di ieri, tuttavia, invece che diminuire, potrebbero accrescere.

Basti considerare che veramente ampia è la gamma delle opere che comportano la trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni in violazione della locale disciplina urbanistica, e che senz'altro da escludere è la fondatezza di un'interpretazione letterale della norma.

Certamente non può sostenersi l'ipotesi di lottizzazione abusiva nel caso di realizzazione di una singola costruzione su un'area vincolata a verde o per attrezzature, oppure ricadente in zona agricola. Un tentativo di contenimento dei dubbi interpretativi cui si è accennato potrebbe essere incentrato sulla considerazione di una presumibile volontà del legislatore di far riferimento (ricorrendo ai termini «... in violazione delle prescrizioni degli strumenti ...») alle norme locali che subordinano l'edificazione di determinate zone all'approvazione di preventivi PA e, tra questi, di preventivi PL.

Si tratterebbe quindi di un riferimento alle prescrizioni dei piani generali relative prevalentemente alle zone di espansione o di nuova edificazione, ed in particolare a quelle per le quali s'impone un'organica urbanizzazione.

Ovviamente la tesi di cui sopra non esclude certo che di lottizzazione abusiva debba parlarsi nel caso di interventi analoghi interessanti però zone che non hanno una destinazione insediativa. In tali ipotesi si ha forse una violazione degli strumenti urbanistici da considerare diversa rispetto a quella sopra indicata, e potrà farsi ricorso – come vedremo – ad altri criteri di individuazione delle lottizzazioni abusive.

Ciò si afferma anche perché, come già è stato detto, è sicuramente da escludere che qualsiasi trasformazione urbanistica o edilizia in contrasto con gli strumenti possa essere considerata una lottizzazione abusiva oppure avvio di una lottizzazione abusiva (vedi il caso di una singola costruzione residenziale senza concessione realizzata in una zona industriale di completamento).

B) In secondo luogo viene affermata la ricorrenza di un'ipotesi di lottizzazione abusiva nel caso di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia in contrasto con prescrizioni «... comunque stabilita dalle leggi statali o regionali».

Presumibilmente anche tale secondo riferimento alla disciplina urbanistica ovvero a quella legislativa è dovuto all'intento di affermare la ricorrenza di una lottizzazione abusiva nell'ipotesi di contrasto non certo con qualsiasi disposizione legislativa, ma solo con le disposizioni espressamente contemplanti la necessità di PA e, tra questi, di PL.

Basti far riferimento, ad esempio, alle disposizioni di cui all'art. 41-*quinquies*, sesto comma, della LUN, le quali prescrivono l'obbligo di un PA per superare l'indice volumetrico di 3 mc/mq ecc.; oppure a quelle disposizioni legislative regionali che, pur in assenza di una espressa previsione dello strumento comunale, impongono il ricorso al PA (ad esempio l'art. 49 della LUR lombarda 15 aprile 1975, n. 51).

Se non dovesse valere la tesi testé accennata, ci si troverebbe in seria difficoltà per individuare in concreto l'ipotesi di lottizzazione abusiva, cui con la parte della norma in considerazione il legislatore ha inteso fare riferimento.

C) Un po' meno vago risulta il primo comma dell'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. dell'edilizia) nella parte in cui afferma che si ha una lottizza-

zione abusiva quando la trasformazione urbanistica ed edilizia «... venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita (o atti equivalenti) del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche, quali la dimensione (in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici), il numero, l'ubicazione o l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio. Trattasi del tentativo di riassumere in modo sintetico la nozione di lottizzazione data dalla giurisprudenza».

In breve, vengono fissati criteri di larghissima massima per un'individuazione in concreto di singoli episodi di lottizzazione.

Di un certo rilievo è l'affermazione in base alla quale deve prestarsi attenzione alle dimensioni dei vari lotti conseguenti al frazionamento in relazione «alla natura del terreno ed alla sua destinazione ...». Opportunamente il legislatore ha considerato la varietà delle situazioni che in concreto si possono prospettare. Basti considerare ad esempio che se una suddivisione in lotti di limitata estensione (uno-tre mila mq) avviene nell'area periferica di un centro urbano quasi sicuramente si può affermare che ricorre un'ipotesi di lottizzazione abusiva; mentre solo in qualche caso un frazionamento in lotti di oltre 10.000 mq in zone agricole periferiche risulta preordinato ad una trasformazione urbanistica configurabile come lottizzazione abusiva.

È da aggiungere che anche un frazionamento in lotti di limitata estensione in alcune zone agricole, anche vicine ai centri abitati, potrebbe risultare preordinato alla realizzazione di serre o orti, difficilmente configurabili, nel loro complesso, come una lottizzazione abusiva.

Correlati appaiono i riferimenti alla dimensione dei lotti, al loro numero ed alla loro ubicazione.

Scontata era l'opportunità di un riferimento alle previsioni di opere di urbanizzazione.

Oscuro appare invece l'accenno ad «elementi riferiti agli acquirenti». Da ultimo è da considerare dovuta ad una non attenta formulazione della norma la considerazione in via autonoma dell'ipotesi di trasformazione «senza la prescritta autorizzazione». È infatti evidente che le lottizzazioni abusive contemplate dalla norma sono da considerare tali solo se non sono state regolarmente autorizzate e convenzionate.

In base ad un primo esame delle disposizioni in considerazione, appare evidente lo «sforzo» del legislatore, ma non è detto che esso risulti premiato dal superamento – o quanto meno dalla riduzione – dei dubbi, spesso assillanti, che sorgevano – in sede di interpretazione della disciplina prima vigente – per l'assenza di una «nozione» di lottizzazione, nonché di criteri per individuare in concreto le lottizzazioni abusive.

Dato che l'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001 si occupa delle lottizzazioni solo ai fini della disciplina delle sanzioni amministrative e civili [per quelle penali vedi l'art. 144, primo comma, lett. *c)* dello stesso decreto], risulta necessario tornare alle disposizioni di cui alla L. n. 765/1967.

Il punto più innovatore della disciplina introdotta dalla legge-ponte risiede nel fatto che lo *jus aedificandi* viene ad essere considerato un diritto composito, per esercitare il quale non risulta sufficiente il solo diritto di proprietà ma occorre anche:

- la presenza o la predisposizione (preliminare o contemporanea) delle opere di urbanizzazione;
- la coerenza dell'uso edificatorio del suolo con la disciplina urbanistica che lo concerne e con la politica di graduale espansione dell'abitato.

Come si può definire l'urbanizzazione?

Urbanizzare una porzione di territorio significa:

- *dotarla* dei servizi e delle attrezzature occorrenti per renderla idonea all'uso edificatorio;
- *raccordarla* adeguatamente all'abitato, cioè *integrarla* in esso.

La dottrina giuridica ha acquisito il principio dell'urbanizzazione con sensibile ritardo rispetto alla cultura urbanistica, e lo ha fatto con le LL. nn. 167, 847 e 765.

L'urbanizzazione può essere:

a) *primaria o tecnologica: concerne le opere che rendono possibile l'edificazione del suolo e l'uso degli edifici* e perciò (art. 4, L. n. 847/1964):

- le strade ed i passaggi pedonali occorrenti per accedere agli edifici;
- le aree di sosta e gli spazi relativi di accesso e di manovra;
- la rete dei servizi canalizzati (fognatura, acquedotto, pubblica illuminazione, elettricità e gas);
- gli spazi di verde attrezzato.

La circolare n. 3210 del Ministero dei LL.PP. del 28 ottobre 1967:

- non considera la rete di distribuzione del gas;
- come verde attrezzato primario, considera solo gli spazi verdi *in prossimità ed al servizio* delle abitazioni, una definizione vaga, elusiva e di incerta applicazione perché manca di criteri quali-quantitativi; può essere forse utile la definizione per negativo secondo cui è verde primario il verde che non è o non può considerarsi «sociale»;

b) *secondaria o sociale o generale: concerne le opere che rendono possibile la vita di quartiere* e perciò:

- gli allacciamenti ai servizi urbani canalizzati;
- le attrezzature viarie e di collegamento (trasporti) con la città; le opere di carattere sociale (verde di quartiere, istituzioni scolastiche, culturali, religiose, sociali, sanitarie, assistenziali, commerciali, ricreative ecc.).

La suddetta circolare n. 3210 considera *verde sociale* e perciò «non primario»:

Natura e funzione

- i parchi di quartiere;
- il verde con attrezzature sportive;
- le aree verdi destinate ad accogliere particolari impianti.

Contenuto

L'art. 28 della LUN non indica espressamente quale deve essere il contenuto di un PL.

Solo indirettamente, dall'esame delle condizioni cui è subordinata l'autorizzazione di una lottizzazione (quinto comma), risulta quali debbono essere le previsioni inserite in essa, in aggiunta alla suddivisione in lotti che, da sola, non costituisce, come si è detto, una condizione sufficiente per l'applicazione dell'istituto giuridico in questione.

La LUN indica solo alcune delle opere di urbanizzazione primaria la cui previsione, ovviamente, deve essere rispettata in sede di lottizzazione.

Poiché, normalmente, il PRG ed il PF si limitano ad indicare le principali strade residenziali, tutte le altre opere di urbanizzazione primaria (strade di lottizzazione, spazi di sosta e parcheggio, fognatura, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica, pubblica illuminazione) debbono essere previste dal PL.

In materia di urbanizzazione primaria l'art. 28 richiama però l'elencazione di cui all'art. 4 della L. 29 settembre 1964, n. 847, il quale prevede, in aggiunta alle opere sopra indicate, anche «il verde attrezzato».

La circolare ministeriale del 28 ottobre 1967, n. 3210 aveva dato, in proposito, un'interpretazione opportunamente restrittiva, affermando che «rientrano fra le opere di urbanizzazione primaria solo gli spazi verdi in prossimità ed al servizio delle abitazioni, mentre vanno considerate come opere di urbanizzazione secondaria i parchi di quartiere, il verde per attrezzature sportive e le altre aree verdi riservate a particolari impianti».

Ai nostri fini tale distinzione è rilevante, in quanto sulla base di essa si perviene alla conclusione che, essendo il verde al servizio delle abitazioni un'opera di urbanizzazione primaria normalmente non indicata dal PRG o dal PF, i Comuni possono richiedere che essa sia considerata dai PL, cioè che i PL contengano anche l'indicazione di spazi verdi al servizio delle abitazioni (verde primario).

Partiamo, infatti, dal presupposto che nei PL debbano essere previste *tutte* le opere di urbanizzazione di cui all'art. 4 della L. 29 settembre 1964, n. 847.

Nel caso di piani di lottizzazione relativi ad ambiti siti in zone già parzialmente urbanizzate, può darsi che risultino necessarie solo alcune opere di urbanizzazione primaria; ciò in quanto si è già in presenza delle altre e/o risultano solo necessari collegamenti a reti esistenti.

Per completezza occorre ricordare che, in modo indiretto, l'individuazione delle opere di urbanizzazione primaria risulta contenuta nel Testo Unico dell'edilizia approvato con il D.P.R. n. 380/2001.

Tale individuazione è stata fatta con l'art. 16 del D.P.R. stesso al fine di stabilire a quali opere debbono risultare relativi gli oneri di urbanizzazione.

Contenuto

Il settimo comma di detto articolo indica le seguenti opere: «strade residenziali, spazi di sosta e parcheggio, fognatura, rete idrica, rete distribuzione energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato».

Subito dopo, con apposito comma inserito nello stesso articolo del T.U., con la L. n. 166/2002, è stato aggiunto che debbono farsi rientrare tra le opere di urbanizzazione primaria anche i «cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, salvo nelle aree individuate dai Comuni sulla base di criteri definiti dalle Regioni».

Come si vede, si è in presenza di un ampliamento della categoria delle opere di urbanizzazione primaria che, data l'esigenza di diffondere le reti di vari nuovi servizi, potrebbe non essere l'ultimo.

Sempre ai fini di stabilire a quali attrezzature e servizi debbono risultare relativi gli oneri di urbanizzazione secondaria, il suddetto art. 16 del T.U. dell'edilizia con l'ottavo comma indica gli interventi relativi alle attrezzature ed ai servizi stessi.

Trattasi dei seguenti: «asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture complesse per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese ed altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali ed attrezzature culturali e sanitarie».

Può ritenersi che l'indicata elencazione non sia da considerare esaustiva.

E, però, è anche da ritenere che il riferimento ad esso sia da considerare necessario ai fini dello scomputo di cui infra.

Per ovvie ragioni, con i vari piani di lottizzazione non debbono essere previste tutte le opere di urbanizzazione secondaria di cui alla suddetta elencazione che, peraltro, come si è detto, può considerarsi non esaustiva, ma solo alcune di esse.

Con i PL stessi debbono, ovviamente, essere previste le opere la cui localizzazione negli ambiti da esso interessati risulta contemplata dallo strumento urbanistico generale in attuazione del quale essi vengono promossi.

Incidentalmente si ricorda che gli strumenti di pianificazione generale per lo più opportunamente prevedono solo localizzazioni suscettive di modifiche, quelle che possono risultare opportune alla luce degli approfondimenti (anche relativi ai rapporti degli ambiti di lottizzazione con i contesti in cui essi ricadono) che sono necessari ai fini della formazione dei progetti dei piani di lottizzazione in considerazione.

Spesso gli strumenti di pianificazione generale non prevedono localizzazioni di sorta.

In tali casi, comunque, rimane fermo l'obbligo di rispettare gli standard minimi di legge o quelli superiori eventualmente e spesso prescritti dagli strumenti di pianificazione generale stessi.

In diverse Regioni viene consentita la monetizzazione integrale o parziale degli standard, a condizione però che gli strumenti urbanistici non prescrivano,

Contenuto

nell'ambito dei PL, puntuali localizzazioni di attrezzature secondarie o il reperimento delle aree relative.

La scelta della monetizzazione è da considerare corretta solo se i Comuni, in sede di programmazione, provvedano a reperire altrimenti le aree occorrenti a soddisfare le esigenze d'urbanizzazione secondaria degli insediamenti previsti dalle lottizzazioni. Infatti, in caso contrario, nella sostanza risultano disattese le disposizioni in materia di standard di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 ed a diverse leggi regionali.

Ovviamente i piani di lottizzazione non debbono contenere solo previsioni relative alla localizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ma anche la previsione della realizzazione integrale delle opere di urbanizzazione primaria entro termini che debbono essere determinati in modo da garantire ai nuovi edifici, prima della loro utilizzazione, i necessari servizi.

Invece, quanto alle opere di urbanizzazione secondaria, i piani di lottizzazione possono prevedere anche solo la cessione di aree.

Con essi, però, spesso risulta prevista la realizzazione di alcune opere di urbanizzazione secondaria a scomputo totale o parziale dagli oneri di urbanizzazione dovuti per gli insediamenti privati oggetto dei piani stessi.

È con riferimento a tale ipotesi che si è sopra rilevato che, al fine di stabilire se è consentito lo scomputo o meno dagli oneri di urbanizzazione secondaria, risulta necessario fare riferimento all'elencazione di cui all'ottavo comma dell'art. 16 del T.U. dell'edilizia approvato con D.P.R. n. 380/2001.

Da ultimo è da ricordare che, vieppiù, anche in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione, al fine di garantire il perseguimento di alcuni obiettivi della politica dei servizi dei Comuni, vengono previste e concordate realizzazioni di attrezzature private di interesse pubblico o generale.

Delle stesse, secondo varie disposizioni legislative di alcune Regioni, si tiene conto in sede di verifica relativa al rispetto degli standard o dotazioni minime relative ai servizi.

Dei costi di realizzazione di dette attrezzature private di interesse pubblico e generale non si ritiene possa essere previsto lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione secondaria.

Non si esclude, però, che possa essere avanzata una diversa tesi e che intervengano evoluzioni o involuzioni (a seconda delle opinioni) della disciplina legislativa in direzione dello scomputo, la cui prospettiva non sembra agli autori del presente manuale sia da avanzare.

Rapporti con il PRG

Per tale argomento si rinvia alla corrispondente voce del capitolo sui con il PRG piani particolareggiati.

VAS e VIA in alcuni casi occorrenti

Per i piani di lottizzazione meramente attuativi di previsioni degli strumenti urbanistici generali non si pone un'esigenza di valutazione di sostenibilità ambientale (VAS), in applicazione delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 152/

VAS e VIA in alcuni casi occorrenti

2006, come modificato dal D.Lgs. n. 4/2008, e delle varie disposizioni regionali intervenute o che interverranno in materia. Solo quando trattasi (il che dovrebbe accadere in qualche raro caso) di piani di lottizzazione promossi, così come di norma, i programmi negoziati in variante alle previsioni dello strumento urbanistico generale del Comune, può risultare necessaria la VAS stessa.

Essa deve ritenersi occorra solo in presenza di varianti della pianificazione generale (le quali, ovviamente, possono con i PL essere promosse unicamente nei limiti consentiti dalla disciplina regionale che le prevede) che, in base alle disposizioni statali e regionali relative alla VAS la comportino e non certo anche nei casi di varianti non aventi detta rilevanza.

Per quanto superfluo si evidenzia che negli indicati casi la valutazione di sostenibilità ha ad oggetto la variante.

La necessità di un procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) sussiste, in base al D.Lgs. n. 152/2006 come modificato dal D.Lgs. n. 4/2008 (vedi allegato III) e a varie disposizioni legislative regionali, nel caso di piani di lottizzazione aventi ad oggetto progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti ambiti aventi una superficie superiore a 40 ettari oppure di piani di lottizzazione interessanti aree urbane aventi un'estensione superiore a 10 ettari.

È subito da aggiungere che, per quanto riguarda queste ultime, del tutto eccezionale è da considerare la possibilità di un ricorso a un piano di lottizzazione.

Infatti, trattandosi di aree urbane esistenti, lo strumento attuativo cui, ai fini dell'attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale, di norma viene fatto ricorso è il piano di recupero; ciò, peraltro, solo quando non viene promosso lo strumento, che per aree del genere in alcune parti del paese è oggetto di privilegiata utilizzazione ovverosia il programma integrato di intervento.

Ben più frequente è da considerare il caso di piani di lottizzazione soggetti a VIA, in quanto aventi ad oggetto campeggi e villaggi turistici da realizzare su aree aventi una superficie superiore a 5 ettari, centri turistici residenziali esercizi alberghieri con oltre 300 posti letto comportanti la realizzazione di un volume superiore a 25 mila metri cubi o che interessano una superficie superiore a 20 ettari, eccezion fatta però per quelli che vengono realizzati all'interno dei centri abitati.

Per quanto riguarda la disciplina sia della VAS sia della VIA che nei sopra indicati casi possono occorrere anche ai fini dell'approvazione dei piani di lottizzazione si rinvia ai due capitoli ad esse relativi.

Tecnica redazionale

La L. n. 765/1967, come rilevavamo, considera il PL come uno strumento di attuazione dei piani urbanistici equiparato al PP. Ne discende che, sotto l'aspetto tecnico e formale, il PL è analogo ad un PP. Il progetto di PL va quindi redatto su mappa catastale, alla scala adeguata (consigliabile la scala 1:500). I vari elaborati debbono indicare:

Tecnica redazionale

- la zona oggetto di lottizzazione, con l'altimetria (quote e curve di livello) ed il parcellario del terreno, compreso l'elenco dei proprietari interessati;
- la rete stradale interna e quella di allacciamento alla rete urbana, entrambe definite planimetricamente (sezioni trasversali) ed altimetricamente (profili longitudinali); nonché le aree di parcheggio;
- la delimitazione e l'area degli eventuali singoli lotti;
- le aree verdi primarie con l'indicazione delle alberature esistenti o previste, nonché le aree per opere urbanizzative primarie e secondarie;
- il computo del volume costruibile o della superficie lorda di piano (da effettuare tenendo conto dei fabbricati da mantenere o da trasformare) e la relativa distribuzione planivolumetrica;
- la tipologia, la destinazione d'uso dei singoli edifici, la definizione volumetrica di ciascuno (dimensioni orizzontali, altezze), la esatta localizzazione (distanze dai confini, dalle strade, da altri edifici);
- la toponomastica, l'orientamento, eventuali studi di soleggiamento;
- il calcolo delle aree da riservare ad usi pubblici in assolvimento degli obblighi di rispetto degli standard;
- le opere di urbanizzazione (primaria e secondaria) esistenti, previste dalla pianificazione vigente o proposte per una migliore dotazione della zona;
- le eventuali rettifiche dei confini, le compensazioni tra proprietari e quanto altro è necessario per realizzare l'edificazione proposta.

Occorre inoltre predisporre ed allegare:

- il progetto di massima della rete dei servizi e degli eventuali manufatti d'interesse generale, conformemente alle disposizioni comunali;
- una relazione che descriva le caratteristiche tipologiche delle costruzioni previste; la funzionalità, la congruità e la distribuzione dei servizi e delle attrezzature in programma ed esistenti;
- gli atti comprovanti che i richiedenti sono proprietari delle aree interessate dalla lottizzazione;
- eventuali fotografie dell'ambiente o di plastici, laddove necessari o richiesti dall'AC;
- lo schema della convenzione.

La *convenzione*, da trascrivere, è un documento essenziale. Con essa ciascun proprietario interessato assume, per sé e per conto di quanti possono subentrargli nella proprietà dei lotti ed ai quali deve farne preciso obbligo contrattuale, gli obblighi previsti dall'art. 28 della LUN come modificato dall'art. 8 della L. n. 765/1967 ed in particolare si obbliga:

- a cedere gratuitamente al Comune le aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria;
- a cedere gratuitamente al Comune le aree per le opere di urbanizzazione secondaria, quelle reperite per rispettare gli standard minimi di legge o quelli minimi (superiori ai primi) prescritti dagli strumenti urbanistici generali;

Tecnica redazione

- a realizzare tutte le opere di urbanizzazione primaria;
- a realizzare quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria, e/o a realizzare gli allacciamenti ai pubblici servizi già esistenti.

Poiché non si possono escludere varianti successive al progetto ai fini di eventuali conguagli è opportuno assumere in convenzione dei prezzi unitari di riferimento sia per il terreno non urbanizzato che per le opere di urbanizzazione previste.

Dette opere debbono eseguirsi *prima* o *contemporaneamente* agli edifici e completarsi prima della dichiarazione di abitabilità od agibilità.

Gli eventuali aventi causa dei proprietari saranno impegnati pro-quota al rispetto della convenzione dallo stesso contratto di acquisto del terreno; di tale contratto è opportuno venga data copia al Comune.

I proprietari possono sottrarsi all'impegno di eseguire le opere urbanizzative versando al Comune, direttamente o trasferendone l'obbligo ai loro aventi causa, l'importo corrispondente, opportunamente determinato in convenzione.

Tali opere verranno, in tal caso, effettuate dal Comune.

Documentazione

Il PL di *iniziativa privata* è costituito dai seguenti elaborati:

A) Stralcio del PRG o di altro piano urbanistico generale vigente e di quello adottato con l'individuazione della zona oggetto del PL;

B) stralcio delle norme attuative concernenti la zona oggetto del PL;

C) planimetrie di progetto del PL, disegnate su mappa catastale;

D) eventuali norme attuative specifiche del PL;

E) relazione illustrativa del PL;

F) schema di convenzione, di cui al quinto comma dell'art. 28 LUN.

Gli elaborati suddetti dovranno essere inoltrati al Sindaco del Comune in allegato alla domanda di autorizzazione, redatta in competente carta da bollo, sottoscritta dal proprietario o dai proprietari interessati; ed insieme al citato schema di convenzione contenente gli impegni previsti dal quinto comma dell'art. 28 della LUN.

Sugli elaborati di progetto del PL vanno sempre apposte le firme del tecnico progettista laureato e del proprietario (o dei proprietari interessati).

Infine, sugli elaborati vanno indicati gli estremi della deliberazione consiliare di adozione e di quella di approvazione finale. A tale scopo, sugli stessi elaborati, può essere inserita una apposita dicitura, da completarsi poi con i relativi dati dopo le suddette adozioni ed approvazioni.

Per quanto concerne il numero delle copie, poiché la L. n. 47/1985 e diverse successive leggi regionali hanno trasferito ai Comuni la competenza ad approvare i PA – quando non siano di interesse regionale – vale quanto indicato nella corrispondente voce del PP. Qualora il PL sia di iniziativa pubblica (PLU) agli elaborati sopra indicati dovranno aggiungersi i seguenti:

– planimetria contenente la lottizzazione delle aree edificabili e l'indicazione dei comparti di immobili da ricostruire in unità edilizie; l'elaborato dev'essere predisposto nella stessa scala del progetto planivolumetrico di cui alla lettera C);
– elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare con annesso elaborato grafico, desunto dalle mappe catastali, in cui siano evidenziate le aree da espropriare o da vincolare; in detti elenchi debbono figurare le indicazioni relative alle varie ditte alle quali, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 28 della LUN, il PL va notificato con l'invito a dichiarare, entro trenta giorni dalla notificazione, se accettano o meno il PL di iniziativa pubblica.

Gli elaborati di progetto del PLU vanno firmati dal progettista laureato, dal Segretario comunale e dal Sindaco. Il contenuto dei singoli elaborati di PL deve essere il seguente:

A) *Stralcio del PRG o di altro strumento urbanistico generale, con l'individuazione delle zone oggetto del PL*

Questo elaborato deve riportare, preferibilmente nella stessa scala, tutte le indicazioni dello strumento urbanistico cui viene riferito il PL e deve essere esteso anche alle zone adiacenti, in modo che risultino le connessioni con le previsioni relative a queste zone. A tal fine può risultare conveniente predisporre delle semplici copie fotostatiche o meglio adoperare dei controlucidi degli elaborati del PRG dell'altro strumento urbanistico generale.

Sull'elaborato «stralcio», va precisato il perimetro della zona oggetto di PL.

B) *Stralcio delle norme attuative concernenti la zona oggetto del PL*

In apposito elaborato vanno riportate quelle norme dello strumento urbanistico di riferimento che possono condizionare la disciplina di dettaglio della zona oggetto del PL.

Questo elaborato può essere utile quando anticipi dei principi cui uniformare la razionale organizzazione delle zone oggetto di PL. Nel caso di numero limitato di norme attuative, lo stralcio relativo può essere riportato sull'elaborato di cui alla lettera C).

C) *Planimetria di progetto del PL*

Il PL dev'essere disegnato su mappa catastale sufficientemente grande (1:1.000 – 1:500) e deve riportare tutte le indicazioni planivolumetriche necessarie per dare un organico assetto alla zona interessata, senza naturalmente trascurare le eventuali connessioni con le zone contigue. Le indicazioni progettuali debbono consentire una facile lettura delle indicazioni catastali e contenere i seguenti elementi:

– le strade e gli altri spazi riservati alla viabilità ed ai parcheggi, con la precisazione delle principali quote di progetto e con l'eventuale indicazione degli allineamenti;
– le aree riservate ad edifici ed impianti pubblici o di interesse collettivo esistenti o in programma, con la precisa delimitazione e destinazione di ciascuna di esse;
– i beni soggetti o da assoggettare a speciali vincoli di legge o servitù, con l'individuazione di ciascuno di essi;
– le aree destinate alla normale edificazione, alla conservazione dell'edilizia ivi esistente o a miglioramenti edilizi, con riferimento al tipo o ai tipi fabbricativi ammessi per ciascuna di esse;
– le aree soggette alle prescrizioni di cui al quinto comma paragrafo 1, dell'art. 28 della LUN.

D) *Eventuali norme attuative specifiche del PL*

In questo elaborato vanno precisate le caratteristiche edilizie nonché la natura e la portata delle limitazioni e dei vincoli previsti dal progetto di PL; in qualche caso queste potranno essere contenute soltanto nell'elaborato di cui alla lettera C). In particolare, per quanto concerne le zone destinate alla normale edificazione, le caratteristiche edilizie dovranno essere precisate mediante appositi tipi edilizi, da definirsi in relazione ai rapporti tra superficie coperta e totale del lotto, alle minime e massime altezze di edificazione consentite, agli eventuali distacchi dei fabbricati dalle strade, dai confini interni o da altri fabbricati, agli eventuali parcheggi sotterranei, ai tipi di recinzione, alle eventuali alberature ecc. È opportuno ricordare che queste norme attuative vanno determinate in relazione e nell'ambito di quelle generali dello strumento urbanistico di riferimento.

E) *Relazione illustrativa del PL*

Pur non essendo esplicitamente richiesta dalla legge, la relazione tecnica è, a nostro avviso, un documento essenziale del PL, in quanto serve ad illustrare non soltanto le caratteristiche del progetto ma anche il suo inquadramento nello strumento urbanistico vigente.

La relazione tecnica di un PL può, a tal fine, articolarsi in cinque parti, aventi ciascuna i seguenti contenuti orientativi:

a) inquadramento del PL nello strumento urbanistico vigente;
b) fattori condizionati della progettazione;
c) illustrazione del progetto di PL;
d) illustrazione degli elaborati grafici;
e) illustrazione dell'atto convenzionale.

Esaminiamo, dunque, le singole parti della relazione.

La prima parte – inquadramento del PL nello strumento urbanistico vigente – concerne il rapporto tra il PL e lo strumento in cui esso si inquadra. Debbono quindi richiamarsi, con la dovuta esattezza, il tipo di piano urbanistico di riferimento (PRG o PF), gli estremi di approvazione dello stesso, gli eventuali ulteriori strumenti attuativi cui il PL si riferisce, nonché la normativa urbanistico-edilizia vigente, in quanto abbia rapporto con il PL.

Nella seconda parte – fattori condizionanti della progettazione – si debbono elencare ed illustrare i limiti obiettivi entro cui si articola il progetto di PL; verranno quindi illustrati lo stato di fatto urbanistico-edilizio della zona in cui si colloca il PL, la situazione di diritto (servitù attive e passive, vincoli urbanistici o di altra natura, norme edilizie ecc.), nonché tutti quegli altri aspetti di carattere generale o particolare necessari a definire i vari condizionamenti di cui si è dovuto tener conto nello studio del PL, e la cui conoscenza è indispensabile per una completa ed esauriente comprensione del progetto.

Nella terza parte – illustrazione del progetto del PL – si debbono descrivere le esigenze che determinano lo studio del PL; i criteri seguiti nella composizione urbanistica, cioè i criteri informatori del progetto; la distribuzione edilizia prescelta e le sue caratteristiche tipologiche; le opere di urbanizzazione primaria e secondaria di cui al quinto comma, paragrafo 1 dell'art. 28 della LUN ed i criteri dimensionali e localizzativi che le concernono; i parametri di utilizzazione e la verifica delle dotazioni prescritte dallo strumento-quadro; le opere ed impianti particolari eventualmente previsti; le modalità di raccordo dei servizi canalizzati e delle strade alle reti urbane; le eventuali norme integrative di attuazione di natura edilizia, estetico-ambientale o di altra natura che presiederanno all'attuazione del PL.

Nella quarta parte – illustrazione degli elaborati grafici – si debbono elencare ed illustrare sistematicamente i singoli elaborati del PL, distinguendoli in «essenziali» e «complementari», a seconda che siano allegati fondamentali della convenzione oppure allegati semplicemente illustrativi del progetto. Si considerano solitamente allegati essenziali dell'atto convenzionale:

- l'estratto di mappa, con indicazione dei dati catastali relativi alle ditte comprese nel PL;
- l'eventuale piano di azzonamento, con l'indicazione delle aree da cedere al Comune per servizi ed attrezzature di pubblico interesse, disegnato su mappa catastale;
- il piano planovolumetrico generale;
- gli eventuali progetti esecutivi delle opere di urbanizzazione generale;
- eventuali norme urbanistico-edilizie integrative per l'attuazione del PL;
- altri elaborati richiesti dallo strumento urbanistico-quadro.

Sono invece da considerare *allegati illustrativi*:

- lo stralcio del piano urbanistico con l'indicazione dell'area interessata dal PL e la visualizzazione dell'inquadramento territoriale;
- la tavola dello stato di fatto edilizio o del terreno;

- un piano quotato o a curve di livello della zona, ove necessario;
- il piano della viabilità, con indicazione dei vari tipi di strade (veicolari, pedonali, ciclabili) e delle aree di sosta (pubbliche, private di uso pubblico, private);
- le sezioni programmate;
- il piano dei servizi canalizzati (acquedotto, fognatura, gasdotto, rete elettrica, rete telefonica ecc.);
- il piano delle aree edificabili con l'indicazione dei lotti eventuali e dei parametri edificatori di ciascuno;
- i tipi edilizi proposti;
- il piano delle aree verdi (pubbliche, private di uso pubblico e private) e delle aree per attrezzature collettive, comprese le aree del tempo libero;
- vedute assonometriche e prospettiche d'insieme;
- profili regolatori dell'edificazione;
- fotografie dell'ambiente;
- stralcio delle norme urbanistico-edilizie cui si conforma il PL;
- altri eventuali elaborati, tra cui potrebbe essere utile una «*scheda*» urbanistica con le indicazioni necessarie per la verifica di coerenza con lo strumento di riferimento e la normativa generale vigente (vedi allegati).

Infine, nella *quinta parte*, è opportuno dare una sommaria *illustrazione dell'atto convenzionale*, che rappresenta il documento essenziale dell'intervento urbanizzativo.

È noto quale dev'essere il contenuto di una convenzione di PL; la relazione tecnica ne richiamerà gli elementi essenziali relativamente agli obblighi che il lottizzante è disposto ad assumersi circa: l'urbanizzazione primaria (aree, opere, allacciamenti), l'urbanizzazione secondaria, l'eventuale monetizzazione degli standard, le modalità esecutive, i tempi, le garanzie, le clausole particolari; in sostanza, la relazione «illustrerà» tutti gli impegni assunti dal proponente in merito al PL.

F) *Schema di convenzione*

Come già detto in precedenza l'atto convenzionale rappresenta il documento essenziale del PL; per i contenuti di questo atto si rimanda all'esempio di convenzione riportato tra gli allegati.

Si aggiungono solo alcune indicazioni su scelte che possono essere fatte dalle Amministrazioni al fine di evitare che si abbiano in fase di attuazione dei piani di lottizzazione, sviluppi di ordine contenzioso e casi di elusione degli obblighi assunti con le convenzioni.

Come è noto, principale oggetto delle convenzioni stesse è costituito da obbligazioni poste a carico dei lottizzanti al fine di garantire un'adeguata urbanizzazione dei comparti interessati dei piani in considerazione.

Particolare rilievo assumono gli obblighi relativi alla cessione delle aree destinate ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed alla realizzazione delle opere stesse.

Quanto alla prima sembra sia da ritenere opportuno che essa non venga differita mediante rinvii a successivi atti ma intervenga con la stipulazione della convenzione stessa.

Non infrequenti sono risultate in passato le complicazioni indotte dal differimento delle cessioni gratuite in considerazione.

Quanto testé suggerito vale ovviamente sia per quanto riguarda la cessione delle aree destinate alle opere di urbanizzazione primaria, la cui disponibilità ben si può prevedere che venga mantenuta dal lottizzante ai fini della realizzazione delle opere stesse, sia per quanto riguarda le aree destinate ad opere di urbanizzazione secondaria.

Altro suggerimento pare si possa dare per quanto riguarda le garanzie finanziarie che debbono accompagnare l'assunzione degli obblighi relativi alla realizzazione diretta di opere di urbanizzazione primaria e, in alcuni casi, anche di opere di urbanizzazione secondaria.

La legge stabilisce che detta garanzia deve risultare congrua.

Per lungo tempo si è ritenuto che potessero essere considerate congrue garanzie bancarie o assicurative per importi corrispondenti all'incirca alla metà dei presuntivi costi di realizzazione delle opere.

A numerosi inconvenienti ha dato luogo tale contenimento delle garanzie prestate con le convenzioni di lottizzazione.

Da parecchio tempo, quindi, per lo più le Amministrazioni comunali chiedono garanzie di entità tale da coprire, nella loro interezza, i presumibili costi di realizzazione delle opere ed anche le altre obbligazioni assunte con le convenzioni delle quali si discute.

Da ultimo si evidenzia l'esigenza di un approfondimento delle norme aventi ad oggetto la previsione di scomputi dei costi della realizzazione delle opere suddette dagli oneri di urbanizzazione che sarebbero dovuti per gli insediamenti oggetto dei piani di lottizzazione.

In particolare si richiama l'attenzione sulla necessità di allegare alle convenzioni computi metrici estimativi redatti dai professionisti di fiducia degli operatori che debbono, però, essere ovviamente attentamente verificati dagli uffici tecnici delle Amministrazioni comunali.

Da ultimo si ricorda che importante è da considerare anche l'inserimento, nelle convenzioni relative all'attuazione dei piani di lottizzazione, di una attenta disciplina dei rapporti tra gli interventi relativi alla realizzazione delle opere di urbanizzazione suddette e gli interventi aventi ad oggetto gli insediamenti privati.

Trattasi dell'inserimento di disposizioni atte a garantire un adeguato coordinamento degli interventi e una loro programmazione da definire con occhio attento, in particolare, all'esigenza di garantire ai vari edifici, prima della loro utilizzazione, i necessari servizi di urbanizzazione primaria.

Agli indicati fini con le convenzioni è opportuno venga previsto che la presentazione dei progetti relativi alle opere di urbanizzazione deve precedere la presentazione dei progetti relativi agli interventi aventi ad oggetto gli insediamenti privati e che l'ultimazione delle opere di urbanizzazione intervenga prima dell'ultimazione degli edifici, al cui servizio esse risultano previsti.

Procedura di approvazione

Come è noto, in base alle modifiche apportate alla LUN dalla L. n. 765/1967 le lottizzazioni potevano essere autorizzate dai Comuni solo previo nullaosta delle Regioni. Tale nullaosta, nella prassi, era divenuto in sostanza un atto di *approvazione posteriore* all'adozione comunale del PL. Al nullaosta o all'approvazione regionale venivano subordinati la stipulazione della convenzione ed il rilascio della «autorizzazione».

In forza di innovazioni legislative statali e regionali intervenute ormai da lungo tempo non risulta, di norma, più necessario né il suddetto vecchio nullaosta della Regione né l'approvazione finale dei piani di lottizzazione da parte della Regione stessa.

Appare sufficiente richiamare il primo comma dell'art. 25 della L. n. 47/1985 secondo il quale «salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle Regioni come di interesse generale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi».

Detta disposizione era, ad avviso degli autori del presente testo, da assumere come un principio fondamentale derivante dai principi costituzionali posti a tutela dell'autonomia pianificatoria dei Comuni e comunque espressione anche del principio di sussidiarietà.

In quanto principio fondamentale poteva ritenersi e si è ritenuto che esso comportasse l'abrogazione delle disposizioni legislative regionali con esso contrastanti.

In ogni caso le Regioni hanno, per lo più, poi adeguato le loro legislazioni al principio stesso, statuendo il superamento della funzione di coamministrazione regionale per quanto riguarda i vari piani urbanistici attuativi delle previsioni degli strumenti urbanistici generali dei Comuni, eccezion fatta però, in vari casi, non solo per quelli di interesse regionale anche ma per quelli che rivestono solo interesse sovra-comunale.

Qualche dubbio può porsi sulla conformità all'indicato principio, fissato dall'art. 24 della L. n. 47/1985, delle suddette disposizioni regionali nella parte con la quale viene estesa l'eccezione alla regola ai piani aventi mero interesse sovra-comunale.

Si aggiunge, però, che in alcuni casi l'interesse sovra-comunale può con qualche forzatura essere assunto come un interesse regionale.

È da ipotizzare che, in forza di una sempre maggiore attenzione delle Regioni al principio di sussidiarietà verticale, si determini un ulteriore contenimento dei casi in cui, in via eccezionale, ai fini dell'approvazione dei piani

in considerazione si ritiene necessario l'esercizio della suddetta funzione di coamministrazione regionale.

Una evoluzione in tal senso ben si ritiene di poter ipotizzare anche in relazione al fatto che, addirittura, nel caso di alcune Regioni, risulta già prevista l'autoapprovazione dei piani regolatori generali, previa verifica, però, di conformità delle previsioni in esso contenute ai piani territoriali di livello intermedio, ovverosia ai piani territoriali di coordinamento delle Province (oltre che ai piani territoriali regionali, ai piani paesistici ed ad altri piani di livello superiore).

PL di iniziativa privata

Il proprietario o i proprietari interessati presentano al Comune la domanda, in competente carta da bollo, con la quale chiedono l'autorizzazione alla lottizzazione di terreno a scopo edilizio secondo i disposti dell'art. 28 della LUN e delle disposizioni legislative regionali, eventualmente vigenti, a detta domanda vanno allegati sia il progetto di PL che lo schema di convenzione concernente gli obblighi previsti dal quinto comma del sopra citato art. 28. Sul PL presentato viene necessariamente richiesto il parere della CE. Raggiunta, tra il Comune e gli interessati, la definizione del PL e dello schema di convenzione, vengono ambedue proposte al CC per la formale approvazione, mediante deliberazione nel cui dispositivo vanno anche precisati gli atti e gli elaborati che formano oggetto del deliberato.

Alcune leggi regionali hanno modificato la procedura di approvazione dei PL per renderla conforme a quella di approvazione dei PP. Tali leggi prevedono anzitutto la pubblicazione dello strumento e la possibilità per tutti gli interessati di presentare osservazioni; prescrivono poi una seconda delibera comunale con la quale, esaminate e controdedotte le osservazioni, il PL viene approvato in via definitiva, con o senza modifiche.

In presenza di tali disposizioni legislative regionali la prima deliberazione consiliare assume il ruolo di atto di semplice adozione di un progetto, che viene poi approvato in via definitiva dopo l'esame dell'eventuali osservazioni.

Questa scelta procedurale, già effettuata da alcune Regioni, dovrà essere ora assunta anche dalle altre. Infatti il secondo comma dell'art. 24 della citata L. 28 febbraio 1985, n. 47, con una norma contenente un principio fondamentale, stabilisce che le Regioni debbono emanare norme «cui i Comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti di cui al comma precedente, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati».

Il citato comma dell'art. 24 stabilisce anche l'obbligo di trasmettere copia degli strumenti attuativi alla Regione entro sessanta giorni dalla loro adozione da parte dei Consigli Comunali ed aggiunge che sulle eventuali osservazioni della Regione i Comuni sono tenuti ad esprimersi con *puntuali motivazioni*.

In breve, mentre risultano sufficienti controdeduzioni sintetiche alle osservazioni di altri Enti e di privati, nel caso di osservazioni regionali i Comuni

sono tenuti ad illustrare in modo dettagliato le ragioni per le quali eventualmente ritengono di disattenderle.

Dopo l'approvazione finale del PL, che per lo più interverrà con la stessa deliberazione consiliare di controdeduzione alle osservazioni, potrà essere stipulata la relativa convenzione.

Quanto al rilascio o meno di un atto di autorizzazione ed alla pubblicità da dare all'approvazione finale del PL, si rinvia alle varie leggi regionali.

Anche per quanto riguarda l'individuazione del momento in cui il PL acquista efficacia si rinvia alla disciplina dettata dalle varie leggi regionali.

In assenza di disposizioni legislative regionali, dubbi possono porsi in relazione alla disciplina statale di cui all'art. 28 della LUN, che ovviamente trova applicazione.

Si riscontrano in merito ben tre orientamenti giurisprudenziali.

In base ad un primo orientamento, che a nostro avviso appare da condividere, ai fini della conclusione dell'iter di un PL non occorre un'«autorizzazione» sindacale oppure del Consiglio; in breve deve ritenersi che l'autorizzazione a lottizzare sia da considerare implicita nella deliberazione consiliare di approvazione del PL e che, però, la stipulazione della convenzione sia da assumere come condizione di efficacia della stessa.

In base ad altro orientamento giurisprudenziale è invece con la trascrizione della convenzione, prescritta dal citato art. 28 della LUN, che può considerarsi concluso l'iter di un PL.

Nella prassi per lo più, in conformità al primo orientamento sopra citato, i PL vengono considerati efficaci in seguito alla stipulazione della convenzione e si ritiene che la trascrizione, che pur costituisce un obbligo dei lottizzanti prescritto dalla vigente legislazione statale, non costituisca la condizione di efficacia.

PL di iniziativa pubblica (PLU)

In assenza di iniziative dei proprietari, oppure quando questi, per l'eccessivo frazionamento della proprietà o per altri motivi, non riescano a raggiungere un accordo per l'edificazione convenzionata di una determinata zona (soprattutto se per la stessa, per motivi urbanistici, è prevista una sistemazione unitaria ovvero una attuazione di carattere unitario che, in carenza di PP, può essere assicurata soltanto da un PL), in tutti questi casi il Comune potrà avvalersi della facoltà di cui al penultimo comma dell'art. 28 della LUN.

Vi sono – come è già stato ricordato – dei casi in cui, per ragioni esclusivamente urbanistiche, come previsto dal sesto comma dell'art. 41 *quinquies* della stessa legge, l'attività edificatoria è necessariamente subordinata alla esistenza di un PA: ad esempio quando la densità edilizia e l'altezza previste dal PRG o da altro strumento urbanistico generale vigente superano certi limiti.

In tal caso, in via normale, le AC dovrebbero ricorrere a dei PP; ma è probabile che sia in seguito al fallimento di iniziative lottizzatorie provate, sia

Procedura di approvazione

di propria iniziativa, decidano di avvalersi della facoltà prevista dal penultimo comma dell'art. 28 LUN.

La procedura che in tal caso le AC debbono seguire si può così sintetizzare:

1) il Comune invita i proprietari compresi nell'ambito territoriale da assoggettare a pianificazione attuativa a predisporre un PL unitario e ad inoltrarlo per le ulteriori determinazioni comunali di competenza, correlandolo ovviamente degli elaborati prescritti e quindi anche dello schema di convenzione.

Detto invito va effettuato a mezzo di raccomandata e deve anche indicare il termine entro il quale deve essere predisposto e quindi inoltrato il PL.

Se nel termine fissato (ipotesi peraltro dubbia) gli interessati raggiungono l'accordo sia in termini urbanistici che finanziario-patrimoniali, si interrompe ovviamente la procedura del PL d'ufficio e si rientra nella normale procedura di PL d'iniziativa privata;

2) decorso inutilmente il termine fissato (che si suggerisce non inferiore a 30, ma non superiore a 60 giorni) il Comune, con le usuali procedure, affida a un tecnico laureato l'incarico di predisporre il progetto di PLU;

3) predisposto il PLU, questo viene adottato con deliberazione consiliare unitamente ad uno schema tipo di convenzione, ai termini del quinto comma dell'art. 28 della LUN; schema tipo che verrà sottoscritto dai proprietari attuali o da quelli che potranno loro subentrare a seguito di eventuale esproprio delle aree relative da parte del Comune;

4) per quanto riguarda le fasi successive si rinvia all'esposizione relativa ai PL d'iniziativa privata;

5) il Comune, dopo l'approvazione finale del PLU, provvede alla notifica, a mezzo del messo comunale, ai proprietari delle aree comprese nel PLU, con invito a dichiarare, entro 30 giorni dalla notifica stessa, se l'accettano.

In carenza di tale accettazione il Comune ha la facoltà di variare il progetto di PLU in conformità alle eventuali richieste degli interessati ovvero di procedere all'espropriazione delle aree.

Impugnazione

I PL possono essere impugnati solo da coloro che possono dimostrare un interesse legittimo al loro annullamento.

Non si riteneva (vedi precedenti edizioni) che per l'impugnativa dei PL potesse essere invocata la disposizione di cui al nono comma dell'art. 31 LUN (chiunque può impugnare le concessioni edilizie); la giurisprudenza ritiene infatti che non si tratta di un'«azione popolare», ma di un'azione esperibile da coloro i quali hanno interesse all'assetto urbanistico della zona. In altri termini non si è in presenza della previsione legislativa di una vera e propria «azione popolare».

Comunque, si osservava che della citata disposizione non erano da considerare possibili né un'interpretazione estensiva, né un'applicazione in via analogica ai fini dell'impugnativa dei PL.

Impugnazione

Il Testo Unico dell'edilizia, approvato con il D.P.R. n. 380/2001 che ha abrogato il suddetto art. 31 della LUN, non contiene disposizione identica o analoga a quella di cui già al nono comma dell'art. 31 stesso.

Deve, quindi, a maggior ragione, considerarsi superato ogni dubbio circa i presupposti occorrenti per l'impugnazione dei piani di lottizzazione.

In breve, ai fini dell'impugnazione stessa non possono che trovare applicazione principi e regole generali relative alla legittimazione a proporre ricorsi ai Tribunali amministrativi regionali.

Si possono quindi ipotizzare ricorsi sia da parte di diretti interessati (tali in quanto proprietari di immobili oppure titolari di altri diritti reali su immobili che ricadono negli ambiti interessati dal PL ecc.) oppure di altri soggetti comunque portatori di un particolare qualificato interesse assumibile come interesse legittimo (ad esempio, i proprietari di arree confinanti con quelle comprese negli ambiti oggetto dei PL).

I termini per la proposizione dei ricorsi docorrono, per i primi (la cui impugnazione può in concreto di norma prospettarsi solo se essi non rietrano tra i promotori del PL stesso), dalla data di acquisizione della piena conoscenza dell'approvazione del PL occasionata o meno da un'eventuale notifica (che, in base alla legge, deve intervenire solo quando trattasi dell'approvazione di piani di lottizzazione d'ufficio).

Per gli stessi, in breve, il termine non può farsi decorrere dalla data di scadenza della pubblicazione della delibera finale di approvazione del PL all'albo conclusivo del procedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione eventualmente prevista dalla normazione regionale.

Dalle stesse date, a seconda dei casi, deve farsi decorrere, invece, il termine per la proposizione di ricorsi da parte di terzi interessati dei suddetti soggetti che non sono proprietari di immobili o titolari di altri diritti reali su immobili compresi nel piano di lottizzazione ma solo portatori del suddetto interesse legittimo.

Motivi del ricorso sono normalmente o la violazione delle prescrizioni di PRG, di RE e di PPA oppure la violazione delle norme di legge che disciplinano i PL.

Il Comune ha l'obbligo di pronunciarsi su tutte le domande di lottizzazione.

Non riteniamo però che, in via analogica, si applichino anche ai PL i termini previsti per le determinazioni sulle richieste di permessi di costruire.

Già anteriormente alla data di entrata in vigore della L. n. 765/1967, la giurisprudenza ha più volte affermato la inapplicabilità alle lottizzazioni dei termini ordinatori fissati dalla LUN per le determinazioni comunali su domande di licenze edilizie (ora CONC).

Per le domande di lottizzazione il silenzio-rifiuto non si forma, quindi, per semplice decorrenza di termini, ma è necessario che l'istante notifichi una diffida al Comune, fissando allo stesso un termine di almeno trenta giorni, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 241/1990 e dall'art. 25 del T.U. sugli «impiegati civili dello Stato», approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Attuazione e durata

Per quanto riguarda i termini di attuazione del PL, in sede di interpretazione delle disposizioni legislative statali si sono determinati due orientamenti.

In base ad un primo orientamento, dal momento che l'art. 28 della LUN prevede un termine decennale solo per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, una volta realizzate le stesse, gli interventi edificatori previsti dal PL potrebbero essere promossi ed attuati anche in epoca successiva, sempre che non risulti scaduto un termine all'uopo fissato dalla convenzione.

In breve viene nella sostanza rilevato che, una volta realizzate tutte le opere di urbanizzazione, si hanno lotti edificabili già urbanizzati, che spesso, a causa della già intervenuta realizzazione di parte degli interventi edificatori previsti, sotto un profilo sostanziale si configurano come lotti di completamento.

In verità, da un angolo di visuale attento ad un principio di economia delle infrastrutture non appare razionale considerare lotti già urbanizzati (e spesso qualificabili come lotti di completamento) come aree da lasciare libere a causa della scadenza di un termine che, come abbiamo visto, viene dalla legge fissato solo con riferimento alle opere di urbanizzazione.

Evidente quindi risulterebbe in base alla tesi di cui sopra la *ratio* della «limitazione», alle sole opere di urbanizzazione, della prescrizione di cui al citato quinto comma punto 3 dell'art. 28 della L. n. 1150/1942 e successive modifiche.

Occorre, però, rilevare che negli ultimi tempi è emerso e si è considerato un orientamento giurisprudenziale in base al quale, stante la sostanziale equiparazione dei PL ai PP, troverebbero applicazione, in via analogica, i termini previsti dalla LUN per l'attuazione dei piani particolareggiati.

Con tutta evidenza tale orientamento risulta quello più conforme agli interessi pubblici relativi ad un corretto sviluppo territoriale, in quanto esclude che le Amministrazioni debbano, nell'esercizio delle funzioni di pianificazione, considerarsi «condizionate» dai piani di lottizzazione anche dopo la scadenza del suddetto termine decennale, che, oltre tutto, da un angolo di visuale attento ad esigenze di programmazione urbanistica appare sicuramente congruo anche ai fini dell'attuazione di PL aventi ad oggetto insediamenti di rilievo.

Si rinvia quindi, per quanto riguarda i termini, alla corrispondente voce del capitolo sui PP.

Per quanto riguarda l'attuazione del PL occorre aggiungere che, nel caso in cui il proprietario non provveda alla realizzazione delle opere di urbanizzazione entro i termini fissati, il Comune può ordinargli di «provvedere in conformità al piano approvato, preannunciandogli nel contempo la normale azione surrogatoria d'ufficio in caso di ulteriore inadempienza».

Il settimo comma dell'art. 28 LUN stabilisce infine che, comunque, il rilascio delle CONC per i singoli lotti «è subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi».

Può darsi che, in sede di attuazione di un PL, si riveli l'esigenza di apportare allo stesso delle modifiche: in tal caso si darà luogo ad una variante, per la quale è necessario il rispetto delle condizioni di cui all'art. 28 LUN ed alla quale si applicheranno le stesse procedure previste per un normale PL.

Attuazione e durata

Alcune leggi regionali (vedi ad esempio la lombarda L.R. n. 12/2005) al fine di evitare le suddette varianti prevedono che le soluzioni tipo-morfologiche previste dai PL possono, in sede di attuazione degli stessi, essere modificate a condizione che non si determini un mutamento delle caratteristiche tipologiche di impostazione, non diminuisca la dotazione di aree per servizi pubblici e di uso pubblico e non vengano variati i pesi insediativi. Si tratta di una scelta legislativa presumibilmente destinata a diffondersi, anche se l'eliminazione dell'approvazione *rectius* «nullaosta» regionale già da lungo tempo intervenuta rende meno gravoso l'iter delle varianti.

Affidamento esecuzione opere di urbanizzazione

Fino al 2001, malgrado la manifestazione di alcuni dubbi, le previsioni delle convenzioni di lottizzazione aventi ad oggetto la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, a scomputo dagli oneri dovuti a tale titolo, non risultavano accompagnate da prescrizioni di sorta relative ai modi di affidamento dell'esecuzione delle opere stesse da parte dei lottizzanti.

In breve, i lottizzanti, quanto a detto affidamento, potevano liberamente fare le loro scelte.

Non erano tenuti a ricorrere a procedure di evidenza pubblica.

Nel 2001, è intervenuta una sentenza della Corte di Giustizia Europea relativa proprio all'esecuzione di opere a scomputo dagli oneri di urbanizzazione oggetto di convenzioni di lottizzazioni, come disciplinate dalla normativa italiana all'epoca ed ancor oggi vigente.

Con detta sentenza del 12 luglio 2001 (C – 399/98) la Corte ha ritenuto che, anche per le suddette opere di urbanizzazione primaria e secondaria realizzate a scomputo dai soggetti attuatori delle lottizzazioni, si configurino «appalti pubblici di lavoro». Ciò evidentemente a causa dello scomputo stesso.

Conseguentemente la Corte di Giustizia Europea ha ritenuto che, anche per i soggetti attuatori dei piani di lottizzazione – la cui figura nella sostanza ha ritenuto sia quella di mandatari della Pubblica Amministrazione – sia da riscontrare l'obbligo di ricorrere, per l'affidamento dell'esecuzione delle opere, a procedure di evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria.

Per diversi anni, tale obbligo è stato ritenuto sussistente solo nel caso di opere di urbanizzazione il cui costo risultava superiore alla soglia comunitaria.

Si riteneva e si ritiene che, al fine di verificare il superamento o meno di detta soglia, deve farsi riferimento non certo a tutte le opere la cui esecuzione risulta prevista da una convenzione di lottizzazione o dalla convenzione relativa all'attuazione di altro piano urbanistico attuativo, ma solo ad ogni singola opera suscettiva di considerazione autonoma.

Era ed è da ritenere che ovviamente devono, però, essere evitati artifizi atti ad aggirare l'obbligo derivante dalla direttiva comunitaria.

Si fa riferimento ad artifizi atti a far configurare come autonome quelle

opere che invece sono parti di opere che nella loro interezza necessitano di considerazione unitaria.

Come subito infra si vedrà, il problema si pone ancora per le opere di urbanizzazione primaria realizzate a scomputo dagli oneri per le quali rilevanza ancora è da attribuire al superamento o meno della soglia comunitaria suddetta.

È da aggiungere che, ovviamente, nel caso di affidamento (spesso oggi obbligatorio) dell'esecuzione delle opere da parte dei lottizzanti mediante l'espletamento di gare, nel rispetto della normativa comunitaria, rimanevano e rimangono in capo all'Amministrazione Comunale i poteri di controllo sull'esecuzione stessa.

Con il Codice degli appalti, approvato con il D.Lgs. n. 163/2006, la materia della esecuzione delle opere realizzate a scomputo dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, ai sensi dell'art. 16 del Testo Unico dell'edilizia approvato con il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 o ai sensi dell'art. 28 della legge urbanistica n. 1150/1942 e successive modifiche, è stato oggetto di una nuova organica disciplina.

In breve con la stessa è stata operata, per quanto interessa in questa sede, una distinzione tra opere di urbanizzazione primaria ed opere di urbanizzazione secondaria.

Conviene in modo schematico indicare la disciplina stessa che, da ultimo, è stata oggetto di modifiche (che fanno configurare un suo «appesantimento») con il D.Lgs. n. 113/2007.

A) Per quanto riguarda le opere di urbanizzazione secondaria realizzate a scomputo dagli oneri, con costo sia sopra soglia comunitaria sia sotto soglia comunitaria, trova applicazione la disposizione di cui alla lett. *g)* dell'art. 32 primo comma di detto Codice.

In forza delle disposizioni contenute nel suddetto primo comma sotto l'indicata lettera l'affidamento delle opere di urbanizzazione delle quali trattasi è soggetta alla disciplina degli appalti pubblici.

Viene previsto che «l'amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, il titolare del permesso di costruire assuma la veste di promotore, presentando all'amministrazione medesima, entro 90 giorni dal rilascio del permesso di costruire, la progettazione preliminare delle opere».

Viene poi previsto anche che il lottizzante, che chiede il suddetto permesso di costruire dopo la conclusione della gara, possa richiedere di esercitare un diritto di prelazione, corrispondendo, però, a chi si è aggiudicato l'esecuzione delle opere mediante la gara stessa, il 3% del valore dell'appalto.

Quanto sopra è consentito però (si badi bene) soltanto ai promotori che hanno «i requisiti di qualificazione previsti dall'art. 40 in relazione alla tipologia ed all'importo delle opere di urbanizzazione».

Solo in alcuni casi i lottizzanti hanno la qualificazione per eseguire lavori pubblici di cui al suddetto art. 40 del Codice.

B) Per l'affidamento dell'esecuzione di opere di urbanizzazione primaria, il cui costo risulta superiore alla soglia comunitaria, valgono le stesse disposizioni sopra richiamate sub A.

C) Invece, in forza di quanto disposto dall'art. 122, comma ottavo, del suddetto Codice, come modificato dal D.Lgs. n. 113/2007, per le opere di urbanizzazione primaria il cui costo risulta inferiore all'indicata soglia non trovano applicazione le disposizioni di cui al suddetto art. 32, lett. *g)* e quindi risulta ammissibile l'affidamento stesso da parte dei lottizzanti senza il ricorso a gare.

Le disposizioni di cui all'art. 32, lett. *g)*, che trovano applicazione nei casi di cui sopra sub A e sub B (e non anche nel caso delle opere di urbanizzazione primaria sotto soglia comunitaria di cui sopra sub C), risultano relative sia alle ipotesi di opere realizzate a scomputo dagli oneri previste per il rilascio del permesso di costruire, per le quali trova quindi applicazione l'art. 16, secondo comma del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. dell'edilizia), sia alle opere a scomputo la cui realizzazione è prevista da piani di lottizzazione; ciò in forza di un espresso riferimento ivi contenuto al quinto comma dell'art. 28 della LUN, che è quello che disciplina l'attuazione dei piani di lottizzazione e le convenzioni che all'uopo debbono essere stipulate.

Oggi è da ritenere che anche le disposizioni di cui all'art. 122, comma 8, con riferimento alle quali prima delle modifiche ad esso apportate dal D.Lgs. n. 113/2007 si poneva qualche dubbio interpretativo, trovino applicazione anche per le opere di urbanizzazione primaria realizzate a scomputo, in ottemperanza ad obblighi assunti con le convenzioni di lottizzazione di cui al suddetto quinto comma dell'art. 28 della LUN; ciò in forza di una delle suddette modifiche, quella che ha interessato detto comma 8.

La disposizione della LUN relativa alle convenzioni di lottizzazione non risultava (e non risulta) in verità richiamata, così come nell'art. 32 sub *g)*, nell'ottavo comma del suddetto art. 122.

Poiché, però con la modifica suddetta è stato eliminato il termine «singolo» che accompagnava il termine «intervento», si è consolidata l'opinione secondo la quale, anche nel caso di opere di urbanizzazione primaria realizzate a scomputo dagli oneri in esecuzione di piani di lottizzazione, vale l'esclusione di cui alla suddetta disposizione e quindi non è necessario il ricorso a gare.

Ciò sembra sia anche dato per scontato in una importante determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ovverosia nella determinazione n. 4 2008 del 2 aprile 2008.

Con detta determinazione è stata data risposta affermativa all'interrogativo circa l'applicabilità della disciplina di cui sopra, anche nel caso di realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo dagli oneri in esecuzione di piani di riqualificazione urbana, di cui alla L. n. 493/1993 e di piani o programmi integrati di intervento, di cui all'art. 14 della L. 179/1992 ed a numerose leggi regionali ad essi relative.

Affidamento esecuzione opere di urbanizzazione

Appare opportuno incidentalmente fare rilevare – anche da un angolo di visuale attento ai piani di lottizzazione cui il presente capitolo risulta relativo ed in particolare, però, ai programmi integrati di intervento e ad altri programmi negoziati oggetto di attenzione con altri capitoli (nei quali il presente paragrafo viene richiamato) – che l'Autorità suddetta con l'indicata determinazione ha adombrato, in modo chiaro, l'applicazione delle regole di cui sopra non solo nel caso di opere di urbanizzazione primaria e secondaria eseguite a scomputo dagli oneri, ma anche in altri casi.

Appare opportuno riportare nella sua interezza il periodo (un po' essenziale) con il quale è stata fatta la suddetta asserzione ed essa è stata anche in breve motivata: «Infatti, il carattere oneroso della prestazione deve ritenersi sussistere in qualunque caso in cui, a fronte di una prestazione, vi sia il riconoscimento di un corrispettivo che può essere, a titolo esemplificativo, in denaro, ovvero nel riconoscimento del diritto di sfruttamento dell'opera (concessione) e ancora mediante la cessione in proprietà o in godimento di beni. In altri termini, il vantaggio economico in cui consiste la causa del negozio non deve obbligatoriamente essere limitato ad una corresponsione in denaro, ma ben può consistere in un riconoscimento di diritti suscettibili di valutazione economica».

Il tema probabilmente sarà oggetto di approfondimenti sulle cui risultanze, data l'economia del presente manuale, non sembra sia il caso di formulare ipotesi.

Piuttosto è da evidenziare che le nuove regole suddette possono creare problemi di rilievo.

Preoccupazione occorre manifestare da un angolo di visuale attento al necessario coordinamento della realizzazione delle opere di urbanizzazione e la realizzazione degli insediamenti privati.

Non è chi non veda le complicazioni cui può dar luogo l'affidamento, mediante gare, dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione, cui non faccia seguito l'esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione nei confronti dell'aggiudicatario previsto sub *g)* del primo comma dell'art. 32 del Codice.

Si ricorda che, per esercitare detto diritto di prelazione, occorre che il promotore abbia (e spesso non ha) i requisiti di qualificazione di cui all'art. 40 del Codice stesso.

Non sembra proprio che, alle indicate esigenze di coordinamento ed ai suddetti pericoli di complicazione, sia stata prestata adeguata attenzione nell'affrontare la questione dell'affidamento delle opere suddette, ovverosia di quelle realizzate a scomputo dagli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

Sarebbe stato agevole promuovere per le opere di urbanizzazione secondaria, sopra e sotto soglia comunitaria, e per le opere di urbanizzazione primaria sopra soglia comunitaria la soluzione chiaramente suggerita, come si è avuto già modo sopra di ricordare, dalla Corte di Giustizia Europea con la sopra richiamata sentenza del 12 luglio 2001 (C 399/98).

Affidamento esecuzione opere di urbanizzazione

Il legislatore non può omettere di considerare che occorre farsi carico della organicità degli interventi promossi da un piano o da un programma attuativo.

Superfluo risulta indicare le ragioni per le quali detta esigenza di organicità deve essere riscontrata.

È da auspicare che intervenga presto una modifica delle disposizioni suddette, la cui applicazione potrebbe avere implicazioni pesantemente negative per quanto riguarda la proiezione operativa delle scelte previste dai piani o da programmi urbanistici attuativi ed in primo luogo dai piani di lottizzazione, cui risulta relativo il presente capitolo.

Varianti

Dopo l'approvazione dei piani di lottizzazione può ovviamente emergere l'esigenza di apportare modifiche alle previsioni degli stessi.

Ai fini delle modifiche stesse occorre che vengano avviati, prima della perdita di efficacia dei PL, procedimenti aventi ad oggetto apposite varianti.

Per le varianti stesse valgono le disposizioni procedurali relative all'adozione ed approvazione originaria dei PL.

Ai fini dell'approvazione delle varianti si renderà necessaria la predisposizione di una doppia documentazione, cioè sia degli elaborati del PL già approvato sia dei nuovi elaborati modificativi dello stesso cui dovrà essere aggiunta una relazione contenente l'illustrazione dei motivi che hanno determinato la variante.

Come sopra si è visto, in alcune Regioni (ad esempio in Lombardia) si è in presenza di disposizioni che concedono margini di flessibilità al fine di evitare il ricorso a varianti per apportare ai PL, in sede di esecuzione delle loro previsioni, modifiche non sostanziali.

In breve trattasi di norme che consentono di modificare, senza la necessità del ricorso a varianti, le previsioni planivolumetriche; ciò a condizione che, come si è già detto, non vengano innovate le caratteristiche tipologiche di impostazione dei piani, che non si abbiano implicazioni per quanto riguarda le aree destinate a standard urbanistici ed ovviamente non si determinino aumenti dei pesi insediativi.

È da ipotizzare che vieppiù diffusa risulti in futuro la previsione di tali misure di flessibilità atte ad evitare il defaticante ricorso a procedimenti di varianti dei piani di lottizzazione al fine di apportare alle previsioni degli stessi modifiche anche non sostanziali.

PL di ufficio

Com'è noto, per quanto concerne i piani di lottizzazione di ufficio (o PLU), con la L. n. 765/1967 è stato soltanto aggiunto all'art. 28 della LUN un comma che, oltre ad essere infelicemente formulato, prevede una disciplina delle lottizzazioni decisamente lacunosa.

Tale comma prescrive alla lettera che: «Il progetto di lottizzazione, approvato con le modifiche che l'autorità comunale abbia ritenuto di apportare, è notificato per mezzo del messo comunale ai proprietari di aree fabbricabili, con invito a dichiarare l'accettazione entro trenta giorni dalla notifica.

Ove manchi tale accettazione, il sindaco ha la facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di provvedere all'espropriazione delle aree».

Solo parzialmente, dunque, ed in modo del tutto insoddisfacente, sono state superate le carenze di cui alla vecchia disciplina delle lottizzazioni d'ufficio.

Risulta pertanto molto difficile operare delle scelte in sede operativa, soprattutto in riferimento ai seguenti problemi:

1) individuazione delle aree necessarie per il rispetto degli standard di cui al D.I. 2 aprile 1968;
2) accettazione del PLU solo da parte di alcuni proprietari delle aree del comprensorio;
3) disciplina legislativa da applicare in sede di esproprio sia delle aree insediative, sia delle aree destinate ad attrezzature pubbliche.

A nostro avviso, pur con alcuni dubbi non proprio marginali, i vari problemi sopra enunciati possono essere così affrontati a livello operativo.

Rispetto degli standard

Quanto al problema degli «standard» è da ritenersi senz'altro che al PLU possa e debba applicarsi la stessa disciplina prevista per i normali PL di iniziativa privata: l'art. 1 del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444, nell'individuare il suo ambito di applicazione, usa, per quanto riguarda i PL, la formulazione di «lottizzazioni convenzionate»; pertanto si potrebbe sostenere la tesi che, in sede di attuazione dell'art. 41-*quinquies* (penultimo ed ultimo comma) della LUN, il legislatore abbia inteso considerare, tra i piani esecutivi soggetti agli standard, solo i PL d'iniziativa privata e non anche i PLU.

Una tale interpretazione non riteniamo sia da condividere, in quanto l'art. 1 del D.I. citato va senza dubbio interpretato alla luce della norma di legge che esso attua; vale a dire alla luce del penultimo comma del citato art. 41-*quinquies*, che genericamente fa riferimento a tutti gli *strumenti urbanistici*, tra i quali non è certo consentito annoverare soltanto i PL d'iniziativa privata escludendone quelli d'ufficio che, sotto un profilo tecnico-urbanistico, non si vede in che cosa differiscano dai primi.

In altre parole è da ritenersi che la formulazione «lottizzazioni convenzionate» usata nel D.I. citato non debba attribuirsi ad una *precisa volontà* del legislatore di limitare l'ambito di applicazione del decreto stesso, bensì derivi, più semplicemente, dall'aver mutuato una formulazione corrente nella prassi.

Peraltro, anche le lottizzazioni d'ufficio, se accettate dai privati, vengono *convenzionate*.

Concludendo, non vi sono dubbi sulla necessità di rispettare gli standard anche nel PLU.

Peraltro, anche a voler sostenere la tesi opposta, a livello operativo i Comuni finirebbero con lo scontrarsi con la diversa posizione certamente assunta, anche per ovvi motivi di merito urbanistico, dagli organi regionali competenti a rilasciare il nullaosta, prescritto dall'art. 28 della LUN.

Accettazione del PLU solo da parte di alcuni proprietari

Non riteniamo che si possa, in via assoluta, escludere la legittimità di un'attuazione parziale del PLU ad opera dei privati che lo hanno accettato e di un'attuazione, per la rimanente parte, mediante l'espropriazione di cui all'ultimo comma dell'art. 28 LUN.

Come abbiamo già rilevato, nulla è espressamente previsto in merito dal citato ultimo comma dell'art. 28 LUN.

Nel silenzio della legge, riteniamo pertanto sostenibile la tesi secondo la quale possa evitarsi la procedura di esproprio nel caso che l'accettazione concerna un sub-comprensorio, *territorialmente continuo* e per il quale risulti in ogni caso possibile un'organica, anche se parziale, *attuazione* del PLU.

In sostanza, sembra lecito affermare che la preoccupazione del legislatore è stata essenzialmente quella di promuovere un'*attuazione organica della lottizzazione*, che, si ribadisce, può certamente realizzarsi – in determinate concrete situazioni – anche per sub-comprensori di una certa entità.

Ad una diversa conclusione si dovrà invece pervenire qualora ricorra il caso di accettazione parziale non relativa ad un sub-comprensorio omogeneo, ma a *singole aree sparse*.

In questa ipotesi non riteniamo possa evitarsi, per l'attuazione unitaria del PLU, l'esproprio delle aree dei proprietari che lo hanno rifiutato (o comunque non esplicitamente accettato) ed al limite l'espropriazione dell'intero comprensorio; ciò proprio per le suesposte considerazioni sull'obiettivo sostanzialmente perseguito (attuazione organica) dal legislatore con la pur lacunosa disciplina di cui all'ultimo comma dell'art. 28 LUN.

Nel caso, peraltro molto probabile, di accettazione del PLU solo da parte dei proprietari di aree insediative, rilevata l'impossibilità di promuovere un'attuazione organica dello strumento esecutivo possibile – ovviamente – soltanto se vengono realizzate tutte le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, si deve ritenere che non possa essere evitata l'espropriazione delle aree destinate alle attrezzature ed ai servizi, salvo che l'AC non ritenga preferibile l'esproprio dell'intero comprensorio.

Date le carenze della legge, i proprietari non accettanti potrebbero forse contestare la legittimità dell'esproprio; d'altra parte non si hanno, purtroppo, a tutt'oggi precedenti giurisprudenziali in proposito, per cui è difficile fare delle previsioni che non siano dubitative.

A nostro avviso, è sostenibile la tesi sopra enunciata, in quanto la stessa risulta incentrata su un'attenta considerazione della *ratio* della legge che, lo si ripete, è quella di promuovere un'attuazione organica della lottizzazione, ad opera dei privati o dell'AC. In concreto, però, le AC, quando il piano generale prevede un indice di edificazione territoriale, possono, con opportuni accorgimenti, promuovere *forme di perequazione* tra i vari proprietari, anche ad evitare l'accettazione del PLU solo da parte dei proprietari privilegiati.

Al fine suddetto, ad esempio, nel fissare per sub-comprensori la volumetria realizzabile su determinate aree, può stabilirsi che il rilascio della o delle CONC

PL di ufficio

sia subordinato ad un accordo tra i vari proprietari che garantisca ad ognuno l'edificabilità spettante alle sue aree in base al previsto indice territoriale.

Giurisprudenza*

Affidamento esecuzione opere sopra soglia comunitaria

Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 12 luglio 2001, in causa C-399/98

La valutazione degli elementi che, ai sensi dell'art. 1, lett. *a)*, della Direttiva 93/37/CEE, debbono sussistere congiuntamente affinché la realizzazione di un'opera venga qualificata come «appalto pubblico di lavori», deve essere effettuata in modo tale da garantire che l'effetto utile della Direttiva non risulti frustrato dalle peculiarità di discipline giuridiche presenti nel diritto nazionale.

La realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione, secondo le condizioni e le modalità previste dalla normativa italiana in materia di urbanistica, costituisce un «appalto pubblico di lavoro» ai sensi dell'art. 1, lett. *a)*, della Direttiva 93/37/CEE con la conseguenza che, qualora l'importo stimato di un'opera di questo tipo eguagli o superi la soglia fissata dall'art. 6, n. 1, esso deve sottostare alla disciplina concorrenziale imposta dalla Direttiva medesima. Ciò peraltro non implica che debba essere necessariamente l'Amministrazione comunale ad applicare le procedure di aggiudicazione previste dalla Direttiva; l'effetto utile di quest'ultima risulterebbe ugualmente garantito qualora la normativa nazionale conferisse all'Amministrazione comunale il potere di obbligare il lottizzante titolare della concessione, mediante accordi specificatamente stipulati, a realizzare le opere pattuite ricorrendo alle procedure previste dalla Direttiva.

Approvazione – Discrezionalità – Limiti

Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2004, n. 957

L'approvazione del piano di lottizzazione non è atto dovuto, pur se conforme al piano regolatore generale o al programma di fabbricazione, ma costituisce espressione di potere discrezionale dell'autorità (a livello comunale o regionale) chiamata a valutare l'opportunità di dare attuazione – in un certo momento del tempo ed in certe condizioni – alle previsioni dello strumento urbanistico generale, essendovi tra quest'ultimo e gli strumenti attuativi un rapporto di necessaria compatibilità, ma non di formale coincidenza, di modo che l'attuazione dello strumento generale può, per motivi di opportunità, essere articolata per tempi o modalità in relazione alle esigenze dinamiche che si manifestano nel periodo di vigenza dello strumento generale.

Il provvedimento di diniego di autorizzazione alla formazione del piano di lottizzazione deve essere congruamente istruito e motivato quanto ai singoli profili considerati ed all'iter logico-giuridico segito, con una valutazione comparata degli interessi pubblici coinvolti, in modo da consentire al richiedente di rendersi conto degli ostacoli che si frappongono alla estrinsecazione del suo *ius aedifcandi*.

La motivazione del provvedimento di diniego alla formazione del piano di lottizzazione non può essere generica e non può fare riferimento ad esigenze che esulino dalle evidenze urbanistiche ed edilizie, tradendo intenti di natura politica, ma deve tener conto esclusivamente del contrasto del progetto con le prescrizioni di legge, di regolamento o degli strumenti urbanistici vigenti.

---

* Le massime riportate nel volume sono tratte in gran parte da «Rivista giuridica dell'edilizia», Giuffrè Ed.

Giurisprudenza

Consiglio di Stato, sez. IV, 29 gennaio 2008, n. 248

L'approvazione del piano di lotizzazione, anche se conforme al piano regolatore o al programma di fabbricazione, non è un atto dovuto ma costiuisce sempre espressione di potere discrezionale dell'autorità, regionale o comunale, chiamata a valutare l'opportunità di dare attuazione in un certo momento e a determinate condizioni alle previsioni dello strumento urbanistico maggiore, con la conseguenza che la sua attuazione può essere articolata in ragione delle esigenze dinamiche che si manifestano nel periodo di vigenza dello strumento generale.

Aree già urbanizzate

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. II, 12 novembre 1990, n. 864

La costruzione di un singolo edificio in area edificata ed adeguatamente urbanizzata non può essere subordinata alla preventiva adozione di un piano di lottizzazione, ancorché ciò sia prescritto dalla normativa urbanistica locale (nella specie dalle NTA del PRG).

Consiglio di Stato, ad. plen., 6 ottobre 1992, n. 12

L'esigenza di un piano esecutivo (di lottizzazione o particolareggiato), quale presupposto per il rilascio della concessione di costruzione si pone allorché si tratti di asservire per la prima volta un'area non ancora urbanizzata ad un insediamento edilizio di carattere residenziale o produttivo, mediante la costruzione di uno o più fabbricati, che obiettivamente esigano per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo, la realizzazione o il potenziamento delle opere e dei servizi necessari a soddisfare taluni bisogni della collettività (strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell'acqua, dell'energia elettrica, scuole ecc.), vale a dire la realizzazione o il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

In sviluppo di tale principio risulta illegittimo il diniego di concessione edilizia, fondato sulla rilevata carenza di un piano di lottizzazione (anche se richiesto dal Piano regolatore) quando l'area sia urbanizzata e difetti una rigorosa valutazione del nuovo insediamento progettato in rapporto alla situazione generale del comprensorio.

Tribunale ammimistrativo regionale per la Lombardia, Milano, sez. II, 25 settembre 1996, n. 1395

L'esigenza di un piano esecutivo (di lottizzazione o particolareggiato) quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, sussiste allorché si tratti di asservire ad un insediamento edilizio un'area ancora non urbanizzata, ovvero quando un nuovo insediamento edilizio, aumentando il carico urbanistico, richieda il potenziamento delle opere di urbanizzazione esistente: diversamente, in caso di edificazione singola in un contesto già urbanizzato, non trova applicazione, pur se prevista dallo strumento urbanistico comunale, la previsione della preventiva necessità di uno strumento attuativo.

Laddove il privato, in sede di richiesta di concesione edilizia, abbia rappresentato la sussistenza, nell'area oggetto di intervento di sufficienti opere di urbanizzazione, l'Amministrazione ha un preciso obbligo giuridico di verificare la sussistenza delle condizioni di fatto indicate dal richiedente in riferimento alla ritenuta necessità o meno di preventiva pianificazione attuativa: ne deriva, pertanto, che in caso di diniego di concessione, il comune è tenuto a fornire adeguata motivazione in ordine alla indagine effettuata ed alla conseguente determinazione assunta.

Consiglio di Stato, sez. IV, 29 aprile 2000, n. 2562

La valutazione circa la congruità del grado di urbanizzazione di un'area (valutazione rimessa all'apprezzamento di merito dell'Amministrazione), che deve essere fatta a fine di verifica della necessità o meno di un piano di lottizzazione ai fini del rilascio delle concessioni edilizie non può che essere effettuata alla stregua della normativa sugli standard urbanistici di cui al combinato disposto del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 e dell'art. 17 L. 6 agosto 1967, n. 765; sicché l'equivalenza tra pianificazione esecutiva e stato di adeguata urbanizzazione non è configurabile quando non si riscontri l'esistenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, almeno nelle quantità minime prescritte.

Consiglio di Stato, sez. V, 22 giugno 2004, n. 4350

Lo strumento urbanistico attuativo non è necessario sia in caso di c.d. «lotto intercluso» sia in altri casi analoghi, per i quali, essendo la zona d'intervento totalmente urbanizzata, il piano esecutivo sarebbe ormai privo d'oggetto (nella specie, il carattere dell'opera realizzata induce a prescindere dall'esistenza di adeguate infrastrutture, trattandosi di un riporto di terra, anche se di notevoli dimensioni, realizzato all'interno di uno stabilimento a protezione dal rumore delle abitazioni circostanti l'impianto industriale).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Lecce, sez. III, 21 novembre 2007, n. 3931

Sussiste l'esigenza di un piano esecutivo (di lottizzazione o particolareggiato), solo nelle ipotesi in cui si tratti di asservire per la prima volta un'area non ancora urbanizzata ad un insediamento edilizio di carattere residenziale o produttivo, mediante la costruzione di uno o più fabbricati, che obiettivamente esigano per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo, la realizzazione o il potenziamento delle opere e dei servizi necessari a soddisfare taluni bisogni della collettività vale a dire la realizzazione o il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; pertanto, è illegittimo il diniego di concessione edilizia, fondato sulla carenza di un piano di lottizzazione (anche se richiesto dal piano regolatore) quando l'area sia urbanizzata e difetti una rigorosa valutazione del nuovo insediamento progettato in rapporto alla situazione generale del comprensorio, e cioè, quando non sia adeguatamente ponderato lo stato di urbanizzazione già presente nella zona interessata, né siano in modo congruo evidenziate le concrete, ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione.

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Salerno, sez. II, 18 marzo 2008, n. 308

Si può prescindere dalla lottizzazione convenzionata richiesta dalle norme tecniche dello strumento urbanistico generale solo ove nel comprensorio interessato sussista una situazione di fatto corrispondente a quella derivante dall'attuazione della lottizzazione stessa, ovvero la presenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standards urbanistici minimi prescritti.

Convenzione

Consiglio di Stato, sez. IV, 16 marzo 1999, n. 286

Le convenzioni di lottizzazione costituiscono contratti di natura peculiare, che lasciano integra, nonostante eventuali patti contrari, la potestà pubblicistica del Comune in materia di disciplina del territorio e di regolamentazione urbanistica, alla stregua di esigenze sopravvenute e, a maggior ragione, per l'obbligatorio adeguamento alle modifiche normative.

Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sez. I, 8 giugno 2004, n. 870

In assenza di formale accettazione del Comune, nel caso di vendita di immobili oggetto di convenzione di lottizzazione, non si determina una piena cessione del contratto ai sensi dell'art. 1406 c.c., ma un semplice trasferimento della proprietà degli immobili, permanendo quindi in capo al precedente proprietario la qualità di soggetto attuatore degli interventi urbanistici edilizi previsti dal connesso piano particolareggiato, con ogni conseguente ragione attiva e passiva.

Consiglio di Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 222

La natura della convenzione urbanistica di accordo sostitutivo del provvedimento autorizza l'Amministrazione, nell'esercizio delle facoltà accordatale dall'art. 11, comma 4, L. 7 agosto 1990 n. 241, a sciogliersi dall'accordo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse (quali nella fattispecie diverse esigenze pianificatorie) ed a regolare unilateralmente ed autoritativamente i rapporti e le attività oggetto della convenzione.

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Brescia, 5 dicembre 2006, n. 1530

La convenzione urbanistica, ossia l'accordo mediante il quale il Comune ed i privati lottizzanti, interessati a realizzare un piano attuativo, assumono reciprocamente una serie di impegni a tal fine necessari, è di natura giuridica tuttora controversa, pur se è indubbio che essa prevede, nella parte in cui non concerne l'impegno a rilasciare un provvedimento amministrativo quale il permesso di costruire, vere e proprie obbligazioni, disciplinate dal diritto civile, come si argomenta anche dall'art. 11 della L. n. 241 del 1990.
Non è possibile domandare l'adempimento coattivo *ex* art. 2932 c.c. ad un Comune che rifiuti di rilasciare il permesso di costruire, mentre ciò è possibile nei confronti della parte pubblica o privata, la quale ometta di cedere le aree o di eseguire le altre prestazioni previste dalla convenzione urbanistica, le quali non differiscono in tal senso da quelle previste da un comune contratto di diritto civile, poiché contrariamente la convenzione urbanistica verrebbe svuotata di ogni valore giuridico.
Gli impegni assunti dai privati nell'ambito di una convenzione urbanistica concernono prestazioni puramente materiali, inerenti l'esecuzione di opere e la cessione di aree, e vanno qualificate come obbligazioni in senso tecnico, coercibili, per il caso di obiettivo accertamento del loro inadempimento, secondo i principi dell'art. 1218 e ss. c.c., attraverso lo strumento dell'art. 2932 c.c.
L'obbligo di cessione delle aree a carico di parti private contraenti di una convenzione urbanistica ricade indistintamente su di esse, dovendosi prescindere dall'esatta identificazione di chi, all'epoca di stipulazione di detta convenzione, ne fosse proprietario, con la conseguenza che tali parti, ai sensi dell'art. 1294 c.c. sono obbligate in solido all'adempimento di detto obbligo.

Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sez. I, 23 gennaio 2007, n. 79

Qualora nell'ambito di una convenzione di lottizzazione le parti abbiano convenuto l'obbligo in capo ai lottizzanti di realizzare, a loro cura e spese, alcune opere, tra cui la sistemazione a verde attrezzato di una certa area e la costituzione sulla stessa di un diritto di uso pubblico, gli oneri manutentivi, ordinari e straordinari, fanno capo al titolare del diritto di uso dell'area ovvero all'ente.
L'inadempimento del modulo consensuale perseguito dall'Amministrazione e la conseguente qualificazione *ex* art. 11, L. 7 agosto 1990 n. 241, laddove non giustificato da specifiche esigenze di pubblico interesse ovvero in assensa del legittimo esercizio del previsto diritto di recesso, deve essere oggetto di tutela sulla scorta dei principi generali, senza che rilevi l'origine più o meno privatistica delle regole e del giudice interessato; pertanto, l'applica-

zione del rimedio di cui all'art. 2932 c.c. non pare incompatibile con lo strumento convenzionale adottato, gli obblighi conseguenti ed i comportamenti tenuti dalle parti, per cui va ordinato all'Amministrazione di stipulare gli atti, cui si è impegnata in sede di accordo, necessari per l'esecuzione della Convenzione.

Consiglio di Stato, sez. V, 12 aprile 2007, n. 1714

La PA mantiene, in presenza di una convenzione di lottizzazione, il potere di agire unilateralmente per la modifica dell'assetto urbanistico concordato laddove non sussista la possibilità di raggiungere soluzioni in via convenzionale con i soggetti interessati.

Consiglio di Stato, sez. IV, 19 febbraio 2008, n. 534

Le convenzioni di lottizzazione costituiscono strumenti di attuazione del piano regolatore generale, rivestono carattere negoziale e, in particolare, di accordi sostitutivi del provvedimento (Cons. St., sez. IV, 15 settembre 2003, n. 5152) e che, pertanto, le stesse restano soggette alla disciplina dettata dall'art. 11 della L. 7 agosto 1990, n. 241. Alla predetta catalogazione dei piani di lottizzazione di iniziativa privata come atti di natura convenzionale consegue, quale immediato corollario, che la loro modifica necessità della manifestazione di volontà di tutti i soggetti che hanno concorso alla loro formazione, ivi compresi, ovviamente, anche i soggetti privati che, pur non essendo proprietari dei lotti incisi dalla variante, hanno proposto il piano ed hanno sottoscritto la relativa convenzione urbanistica.

Efficacia temporale

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. I, 16 gennaio 1987, n. 16

Sulla base della sostanziale equiparazione degli strumenti urbanistici di cui si discute, deve ritenersi applicabile al piano di lottizzazione il limite di efficacia temporale previsto per il piano particolareggiato, mediante estensione analogica al primo delle norme di cui agli artt. 16, quinto comma e 17 L. n. 1150/1942, tra l'altro motivata con la necessità di adeguare lo strumento attuativo alle mutate esigenze urbanistiche. Diversamente, posto che siano adempiuti entro il termine di cui all'art. 28, quarto comma n. 3, gli obblighi imposti con la convenzione, il piano di lottizzazione godrebbe di una durata illimitata nel tempo, con conseguente immodificabilità delle situazioni urbanistiche regolate, in contrasto con il principio consolidato secondo cui la regolamentazione urbanistica del territorio è dinamicamente affidata ai Comuni, i quali devono poter rimanere liberi di predisporre una pianificazione territoriale senza essere vincolati alle lottizzazioni preesistenti, specie ove le stesse, essendo decorso il decennio di validità (termine massimo previsto per i piani particolareggiati), abbiano esaurito, per la parte rimasta ineseguita, la funzione attuativa propria degli strumenti urbanistici esecutivi.

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, 20 dicembre 1988, n. 211

Secondo l'ordinamento vigente, i Piani di lottizzazione costituiscono strumenti urbanistici attuativi equiparati ai Piani particolareggiati e a questi alternativi. Pertanto, nel silenzio della legge, deve ritenersi applicabile ai primi, per analogia, la disciplina relativa ai secondi, con la conseguenza per cui, ai fini dell'esecuzione dei Piani di lottizzazione, vale il termine decennale prescritto dagli artt. 16 e 17 L. 17 agosto 1942, n. 1150, rispetto ai Piani particolareggiati.

Tribunale amministrativo regionale per le Marche, 9 ottobre 1992, n. 561

In mancanza di una disciplina urbanistica sopravvenuta modificativa del regime edificatorio

delle aree, la semplice scadenza del termine previsto per l'ultimazione dei lavori non comporta alcuna perdita di efficacia della convenzione di lottizzazione.

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. II, 10 ottobre 1994, n. 586

Poiché i Piani di lottizzazione devono considerarsi assimilati, in base alla vigente legislazione, ai Piani particolareggiati, deve ritenersi consentita l'applicazione, in via analogica, ai primi della disciplina dettata per i secondi; pertanto, sono applicabili ai Piani di lottizzazione le disposizioni di cui agli artt. 16 e 17 L. 17 agosto 1942, n. 1150, che prevedono il termine massimo decennale per l'esecuzione dei piani e la inefficacia dei medesimi per la parte in cui non abbiano avuto attuazione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 2 novembre 1998, n. 1412

La fissazione di un termine decennale per l'attuazione dei piani particolareggiati, che trova applicazione anche per i piani di lottizzazione, risponde ad un preminente interesse pubblico non soltanto per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, ma anche per l'edificazione dei lotti.

Consiglio di Stato, sez. IV, 16 marzo 1999, n. 286

Il termine decennale di durata massima di efficacia dei piani di lottizzazione, previsto dall'art. 16, comma 5, L. 17 agosto 1942, n. 1150, risponde al preminente interesse pubblico non soltanto per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, ma anche per l'edificazione dei lotti.

Consiglio di Stato, sez. V, 20 marzo 2000, n. 1509

La scadenza della convenzione di una lottizzazione già attuata non fa venir meno gli obblighi nascenti dalla convenzione con riferimento al mantenimento anche per il futuro della sistemazione edilizia prevista per l'area lottizzata.

Consiglio di Stato, sez. IV, 2 giugno 2000, n. 3172

Ai sensi dell'art. 16 L. 17 agosto 1942, n. 1150, relativo ai piani particolareggiati ma applicabile per analogia anche ai piani di lottizzazione, il termine decennale si applica solo alle disposizioni a contenuto espropriativo e non anche alle prescrizioni urbanistiche di piano, che rimangono pienamente operanti e vincolanti senza limiti di tempo fino alla eventuale approvazione di un nuovo piano attuativo.

Consiglio di Stato, sez. VI, 20 gennaio 2003, n. 200

Le disposizioni degli artt. 16 e 17, della L. 17 agosto 1942, n. 1150, si estendono anche ai piani di lottizzazione, con la conseguenza che va riconosciuta anche ad essi l'applicabilità del termine massimo di validità decennale entro il quale devono essere attuati e decorso il quale divengono inefficaci per la parte inattuata.

Consiglio di Stato, sez. IV, 19 febbraio 2007, n. 851

Gli artt. 16, 17 e 28, L. n. 1150/1943 prevedono un termine non superiore a dieci anni entro il quale le opere contenute nei piani particolareggiati, cui si assimilano le lottizzazioni convenzionate, devono essere eseguite; pertanto, le attività dirette alla realizzazione dello strumento urbanistico, convenzionale o autoritativo, non possono essere attuate oltre un certo termine, scaduto il quale l'autorità competente in materia urbanistica riacquista il

potere-dovere di dare un nuovo assetto urbanistico alle parti non realizzate, anche con una nuova convenzione di lottizzazione.

Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, Cagliari, sez. II, 4 luglio 2007, n. 1488

Ai piani di lottizzazione, disciplinati dall'art. 28 della L. 17 agosto 1942 n. 1150, in assenza di una specifica disposizione che regoli il termine massimo di validità, si applica in via analogica il termine massimo di dieci anni dettato per i piani particolareggiati dall'art. 16 della stessa legge.
Entro tale termine devono essere realizzate tutte le opere di urbanizzazione primaria previste dal piano di lottizzazione, in adempimento dell'obbligo assunto dal lottizzante con la stipulazione della convenzione di lottizzazione.
Del tutto inconferente è il richiamo al principio giurisprudenziale secondo cui il termine decennale non si applica «alle prescrizioni urbanistiche di piano che rimangono pienamente operanti e vincolanti senza limiti di tempo fino all'eventuale nuova approvazione di un nuovo piano attuativo».
Esso infatti riguarda i piani di lottizzazione ove sono state interamente realizzate le opere di urbanizzazione entro il termine massimo previsto in convenzione.

Esecuzione diretta di opere di urbanizzazione

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. III, 26 agosto 1998, n. 35 (ord.)

Va rimessa alla Corte di Giustizia UE *ex* art. 177 del Trattato, la questione della compatibilità con i principi di rigorosa concorsualità imposti dalla direttiva 93/37 per l'appalto di lavori pubblici delle norme nazionali e regionali che legittimano il lottizzante alla diretta (totale o parziale) realizzazione delle opere di urbanizzazione. Alla luce dei principi di rigorosa concorsualità della direttiva 93/37 per l'appalto di lavori pubblici, va rimessa alla Corte di Giustizia UE *ex* art. 177 del Trattato, la questione della compatibilià con l'ordinamento comunitario degli accordi (consentiti in via generale dall'art. 11 L. n. 241/1990) tra amministrazione e privato in materie caratterizzate, dalla scelta, da parte della PA, di un soggetto con il quale pattuire prestazioni di sorta.

Estensione ambito

Consiglio di Stato, sez. IV, 20 marzo 1992, n. 315

In mancanza di previsioni tese a rendere ammissibili le proposte di lottizzazione solo se riferite unitariamente ad ambiti territoriali preventivamente identificati dal piano regolatore di fronte a un progetto di piano esecutivo, rispondente alle previsioni di legge e di piano regolatore, il Comune ha il potere/dovere di prenderlo in considerazione senza darsi carico dell'interesse, eventualmente nutrito da altri proprietari, di partecipare all'iniziativa includendo nella lottizzazione anche i propri terreni.

Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, Cagliari, sez. II, 12 luglio 2007, n. 1582

Lo sfruttamento urbanistico delle aree comprese nello stralcio funzionale approvato del piano di lottizzazione, deve essere preceduto da una complessiva pianificazione di tutto il maggiore compendio nel quale tali porzioni di territorio risultano incluse, in modo da

garantire la previa definizione di un quadro compiuto delle diverse destinazioni delle aree; è illegittima, pertanto, l'approvazione di uno stralcio funzionale del piano di lottizzazione senza la previa o contestuale approvazione del piano di lottizzazione medesimo nella sua globalità.

Giurisdizione

Corte di Cassazione, sezioni unite, 23 dicembre 2004, n. 23827

È devoluta alla cognizione del giudice ordinario una controversia avente ad oggetto l'esecuzione in forma specifica del contratto preliminare con il quale l'Amministrazione si sia obbligata ad acquistare a titolo oneroso una porzione di terreno eccedente le esigenze connesse all'attuazione del piano di lottizzazione, essendo da escludere l'annoverabilità di tale contratto preliminare, svincolato dall'esigenza urbanistica (in quanto concluso dall'Amministrazione *iure privatorum* al fine di incrementare il proprio patrimonio), in alcuna delle categorie di atti rientranti, ai sensi di precedenti disposizioni di L. (art. 11, L. 7 agosto 1990, n. 241; art. 16 L. 28 gennaio 1977, n. 10), nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Corte di Cassazione, sezioni unite, 17 gennaio 2005, n. 732

La controversia originata da pretesa all'adempimento, o in subordine a risoluzione, di una convenzione di lottizzazione e condanna al risarcimento del danno, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo; infatti la convenzione di lottizzazione è riconducibile alla categoria degli accordi sostitutivi del procedimento disciplinati dall'art. 11, L. 7 agosto 1990 n. 241, come novellato dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15. Lo stesso articolo al comma 5 devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi conclusi dalla PA con gli interessati, al fine di determinare il conenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo; configurandosi in tal modo un'ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa correlata ad una determinata tipologia di atto, prescindendo dalla materia che ne costitusice oggetto.
La richiesta di condanna al risarcimento dei danni unitamente alla domanda di adempimento o risoluzione dell'accordo (art. 11, L. 7 agosto 2000 n. 241), non osta all'attribuzione della controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Impugnazione

Consiglio di Stato, sez. V, 30 novembre 1996, n. 1458

Posto che i piani di recupero disciplinati dagli artt. 28 e 30, L. n. 457/1978, sono strumenti di pianificazione urbanistica di carattere esecutivo (e non meramente programmatico), ai quali si riconnettono obblighi di trasformazione edilizia e urbanistica per i proprietari e per il Comune, il termine per la loro impugnazione da parte dei soggetti non direttamente contemplati da essi, quali, ad esempio, i confinanti, decorre dalla data della delibera di approvazione.
Il piano di lottizzazione, che ha valore *erga omnes* come strumento urbanistico di attuazione deve essere impugnato, per quanto concerne i terzi, cioè coloro che non sono proprietari di aree incluse nel piano, nel termine decadenziale dall'ultimo giorno di pubblicazione della delibera all'albo.

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 novembre 1997, n. 1298

Nei confronti delle sistemazioni urbanistiche ed edilizie di un dato territorio, allorché riguardanti un centro commerciale, le strutture commerciali concorrenti che operano nello stesso bacino di utenza, quand'anche dislocate in Comuni diversi, purché con termini o vicini rispetto a quello in cui si dispone l'assetto contestato, sono legittimate a ricorrere, indipendentemente e autonomamente dall'attacco avverso le licenze commerciali che siano da rilascirare nel medesimo centro.
Affinché alla legittimazione si accompagni l'interesse attuale e concreto a censurare un piano urbanistico – quale è la convenzione di lottizzazione – nonché le concessioni edilizie attuative di quel piano, non si può attendere che nei locali appositamente programmati e realizzati siano rilasciate le licenze commerciali.
Di fronte ad un piano urbanistico esecutivo, e tale è sicuramente la lottizzazione, i terzi estranei, cioè non direttamente contemplati o menzionati dal medesimo, sono in posizione di identità fra di loro, senza possibilità di distinguere fra i motivi che li muovono ad attaccarlo; per tutti vale lo stesso termine d'impugnazione, che decorre dall'ultimo giorno previsto per la pubblicazione della delibera di relativa approvazione.

Consiglio di Stato, sez. V, 12 aprile 2001, n. 2284

In linea di principio, il termine di impugnazione di un piano di lottizzazione da parte dei terzi non proprietari di aree ivi incluse decorre dall'ultimo giorno di pubblicazione della delibera nell'albo, mentre nessuna rilevanza assume a tali fini il compimento di atti negoziali successivi all'adozione del piano o la trascrizione di questi ultimi occorrente per la loro conoscibilità.

Inadempimenti

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Brescia, 19 febbraio 1988, n. 120

Rientra nella sfera di attribuzioni del Sindaco l'emissione degli atti conseguenti all'avvenuta approvazione di una lottizzazione convenzionata, ivi compresi quelli diretti a diffidare i lottizzanti ad adempiere alle obbligazioni assunte in sede di convenzione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 4 aprile 1991, n. 231

Una volta accertato l'inadempimento degli obblighi assunti dal lottizzatore, l'Amministrazione ben può precludere, con effetto *ex nunc*, che il privato inadempiente si avvalga della disposizione che consente l'ultrattività della convenzione.

Corte di Cassazione, sez. III, 9 febbraio 1998

La violazione degli obblighi stabiliti nella convenzione di lottizzazione assume rilevanza penale sia *ex se* sia in rapporto alle opere da eseguire per attuare il piano di lottizzazione e per ottenere le concessioni per edificare i singoli lotti, giacché le convenzioni di lottizzazione si presentano quale momento indefettibile del complesso, procedimento di pianificazione urbanistica che si conclude con l'approvazione del PL, sicché le stesse configurano un modulo organizzativo attraverso il quale si imprime un determinato statuto ai beni che ne formano oggetto.

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Brescia, 28 novembre 2001, n. 1126

Ai sensi dell'art. 28, della L. n. 1150/1942 il termine decennale entro il quale si prescrive

l'obbligo del lottizzante di cedere gratuitamente al Comune le aree a standards e quelle necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria, decorre dal decennio successivo alla stipula della Convenzione.
La giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo in materia urbanistica deve ritenersi estesa sino a ricomprendervi, oltre le attribuzioni normative, anche l'attività di gestione, nell'accezione omnicomprensiva di governo ed uso del territorio: in essa rientrano, pertanto, anche le controversie inerenti l'inadempimento degli obblighi previsti nella Convenzione di un piano di lottizzazione, posto che detto strumento regionale integra la gestione pubblicistica del territorio urbano.
È ammissibile la richiesta avanzata dal Comune al Giudice amministrativo di emettere, nei confronti del privato inadempiente, una sentenza costitutiva *ex* art. 2932 c.c. e volta ad ottenere l'acquisizione di aree da destinare a *standards* conformemente agli impegni assunti in sede di Convenzione.

Corte di Cassazione, sez. unite, 7 febbraio 2002, n. 1763

La convenzione di lottizzazione, conclusa dalla PA col privato interessato al rilascio di una concessione edilizia, non assume valenza privatistica ed autonoma rispetto all'atto autoritativo di concessione, ma si inserisce nel procedimento amministrativo finalizzato al rilascio della superficie coperta, il perimetro, la volumetria, nonché le caratteristiche funzionali e strutturali, interne ed esterne del fabbricato, con la conseguenza che una modesta rototraslazione della sagoma dell'edificio rispetto al progetto approvato deve considerarsi variante minore o non essenziale.

Necessità

Consiglio di Stato, sez. V, 3 ottobre 1997, n. 1097

Ai fini della valutazione della necessità del piano di lottizzazione per il rilascio della concessione edilizia, l'analisi deve essere espletata facendo riferimento non alle previsioni e alle valutazioni effettuate in sede di pianificazione, ma a elementi e dati concreti, idonei a dimostrare se sia necessario un ulteriore livello di pianificazione in relazione alle caratteristiche dell'intervento progettato e del contesto nel quale si inserisce.

Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2001, n. 790

La fattispecie lottizzatoria, se esula dalle situazioni di zona completamente urbanizzate, sussiste, invece, non soltanto, nelle ipotesi estreme di zone assolutamente inedificate, ma anche in quelle, intermedie, di zone parzialmente urbanizzate, nelle quali si configuri un'esigenza di raccordo col preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione, sicché per escludere la lottizzazione deve essere verificata una situazione di pressoché completa e razionale edificazione della zona tale da rendere del tutto superfluo un piano attuativo.

Consiglio di Stato, sez. V, 1° dicembre 2003, n. 7799

L'esigenza del previo piano particolareggiato è insussistente in caso di zona completamente urbanizzata ma assume, all'opposto, significativa importanza, non solo in caso di zone assolutamente inedificate, quanto anche nell'ipotesi di aree solo parzialmente urbanizzate, fungendo quale strumento di raccordo col preesistente aggregato abilitativo, finalità tanto più intensa quanto più è rilevante il nuovo insediamento progettato.
È legittimo il diniego di concessione edilizia opposto al richiedente per omessa pianificazione esecutiva (piano di lottizzazione) in riferimento ad un intervento edilizio che, sebbene

ricadente in area già urbanizzata, era di così imponente entità da rendere necessario un coordinamento tra l'urbanizzazione esistente ed il nuovo carico urbanistico indotto dall'intervento in progetto (fattispecie inerente la realizzazione di un nuovo complesso abitativo articolato in 28 palazzine per circa 713.520 mc).

Consiglio di Stato, sez. IV, 1° ottobre 2007, n. 5043

L'esigenza di un piano di lottizzazione, quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, s'impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate, che richiedono una necessaria pianificazione della «maglia», e perciò anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata.

Nozione

Consiglio di Stato, sez. V, 7 ottobre 1985, n. 308

La presenza di alcuni insediamenti abitativi in una zona non urbanizzata non è sufficiente ad escludere la configurazione di una lottizzazione di fatto, atteso che la lottizzazione – quale attività assunta a base della disciplina di cui all'art. 8 L. n. 765/1967 – consiste essenzialmente nell'asservire per la prima volta un'area non ancora urbanizzata ad un insediamento edilizio, di carattere residenziale o produttivo, mediante la costruzione di uno o più fabbricati che obiettivamente esigono, per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo, la realizzazione o il potenziamento delle opere e dei servizi, necessari a soddisfare taluni bisogni della collettività.

Consiglio di Stato, sez. V, 1° settembre 1986, n. 426

L'ampia dizione usata dall'art. 10, quart'ultimo comma, della L. 6 agosto 1967, n. 765 che autorizza «chiunque» a prendere visione presso gli uffici comunali delle licenze edilizie e dei relativi atti di progetto e a ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia lascia largo margine ad un'ampia sfera di tutela per cui il motivo di carenza di interesse a ricorrere appare comunque non eccepibile allorché il soggetto ricorrente sia legato da un collegamento stabile con l'ambiente nel quale si assume essersi verificata l'irregolarità edilizia.
Anche nelle situazioni intermedie fra i due estremi costituiti da zone assolutamente inedificate e zone completamente urbanizzate, qualora l'intervento edilizio riveste i caratteri della lottizzazione, il piano di lottizzazione è comunque richiesto proprio perché deve svolgere una funzione di armonico accordo col preesistente aggregato abitativo e il potenziamento delle opere di urbanizzazione.
In relazione a quanto stabilito dall'art. 8 della L. 8 agosto 1967 n. 765, ai fini del rilascio di una concessione edilizia, non è consentito alle autorità comunali né tanto meno autonomamente alle stesse parti ritenere soddisfatta la condizione della esistenza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, in assenza del programma di fabbricazione o del piano regolatore generale e senza seguire la procedura prevista dal citato articolo.

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. II, 12 novembre 1990, n. 864

La necessità del piano di lottizzazione sussiste tutte le volte in cui una zona di notevole estensione e priva di opere di urbanizzazione viene per la prima volta interessata da una attività insediativa capace di provocare una profonda trasformazione socio-economica, oltre che strutturale, della zona stessa, ovvero nel caso in cui in una zona, anche se già urbanizzata, viene edificato un complesso di notevoli dimensioni, in grado di mutare l'assetto territoriale e rendere così inadeguate le opere di urbanizzazione esistenti.

Consiglio di Stato, sez. V, 1° febbraio 1995, n. 163

I parametri indicativi (sintomatici) di riferimento per verificare se esista lottizzazione sono: le caratteristiche dell'intervento edilizio e della relativa area (lotto) nonché lo stato di urbanizzazione della porzione territoriale entro la quale l'insediamento viene a gravitare, intendendosi per quest'ultima la parte del territorio comunale in cui viene a inserirsi il nuovo insediamento, ivi comprese quindi anche le aree limitrofe a quella di «proprietà » e che va definita tenendo conto degli ambiti in cui concretamente vengono distribuite o si sviluppano le opere di urbanizzazione nel territorio (per quartieri, agglomerati, comprensori ecc.).

Consiglio di Stato, sez. IV, 4 dicembre 2007, n. 6171

Si ha lottizzazione quando si tratta di asservire per la prima volta un'area non ancora urbanizzata ad un insediamento di carattere residenziale o produttivo, mediante la costruzione di uno o più fabbricati che obiettivamente esigano per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo la realizzazione o il potenziamento delle opere e dei servizi necessari a soddisfare taluni bisogni della collettività, vale a dire la realizzazione o il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Oneri di urbanizzazione

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia Brescia, 25 luglio 2005, n. 784

Nel sistema risultante dal combinato disposto dell'art. 28, comma 4, n. 1), della L. 17 agosto 1942 n. 1150 e degli artt. 3 e 5 della L. 28 gennaio 1977 n. 10, non è rinvenibile un principio che dia titolo al soggetto che ha stipulato una convenzione urbanistica con il Comune di non corrispondere al medesimo beni di valore complessivamente superiore a quanto dovuto per oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ai sensi dell'art. 10 della L. n. 10/1977; conseguentemente, in virtù della convenzione, il privato è obbligato ad eseguire puntualmente tutte le prestazioni ivi assunte, a nulla rilevando che queste possano eccedere originariamente o successivamente gli oneri di urbanizzazione.

Consiglio di Stato, sez. V, 6 febbraio 2007, n. 486

Nell'ambito di una procedura di lottizzazione, una volta fissata nella convenzione, la misura degli oneri posti a carico del concessionario, questi ultimi restano insensibili agli eventuali mutamenti dei criteri generali di calcolo intervenuti successivamente.

PL d'ufficio

Consiglio di Stato, sez. IV, 19 giugno 2006, n. 3619

Nel procedimento di lottizzazione d'ufficio, la mancata notifica ai proprietari interessati del progetto approvato dal Comune integra un vizio di legittimità che deve essere fatto valere attraverso la tempestiva impugnazione del piano di lottizzazione.

PL e PRG solo adottati

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Catania, sez. I, 18 gennaio 2000, n. 38

È illegittimo – per contrasto con il principio di cui alla L. n. 1187/1968, secondo cui le

misure di salvaguardia decorrono soltanto dalla adozione del nuovo piano regolatore generale – il comportamento del Comune che soprassieda, in attesa della cennata adozione, alla approvazione di un Piano di lottizzazione; in siffatta ipotesi l'Amministrazione comunale che, per evitare intralci al nuovo strumento urbanistico generale, ometta di provvedere sulla richiesta di approvazione del piano di lottizzazione pone in essere altresì una figura sintomatica di eccesso di potere per sviamento.

Procedura

Consiglio di Stato, sez. IV, 6 ottobre 1984, n. 744

Il piano di lottizzazione diviene fonte di diritti e di obblighi, nei rapporti tra il Comune ed i proprietari delle aree lottizzande, solo quando il procedimento si è concluso con la sottoscrizione e la trascrizione della convenzione: pertanto, in mancanza di tali atti, l'Amministrazione può legittimamente provvedere, mediante varianti, a modificare l'assetto urbanistico-edilizio della zona interessata dal piano, senza obbligo di specifica motivazione circa le ragioni di interesse pubblico che l'abbiano indotto a dare diversa destinazione alle aree della programmata lottizzazione.

Corte di Cassazione, sez. III pen., 29 ottobre 1985

L'art. 8 della legge-ponte n. 765/1967 ha trasferito al Consiglio comunale la competenza, già spettante al Sindaco, di decidere sulla richiesta di autorizzazione alla lottizzazione edilizia: trattandosi di competenza funzionale, la stessa non può essere esercitata dalla Giunta Municipale.

Consiglio di Stato, sez. IV, 13 marzo 1991, n. 181

L'iter procedimentale di formazione di un piano di lottizzazione viziato per la mancata previa acquisizione del nulla osta regionale viene sanato *ex post* dal sopravvenire di detto parere prima dell'inizio di qualsiasi attività edilizia di mutamento dei luoghi.

Consiglio di Stato, ad. gen., 21 novembre 1991, n. 142 (parere)

Con l'espressione «piani urbanistici», l'art. 32 lett. *b)* L. 8 giugno 1990, n. 142 si riferisce indistintamente ai piani regolatori generali, a quelli speciali di zona, a quelli particolareggiati propriamente detti, e a quelli di lottizzazione ad essi assimilabili, mentre può considerarsi lasciato alla Giunta il potere di approvare quei piani di lottizzazione i quali, in fatto, non abbiano rilevante incidenza sull'assetto del territorio.

Rapporti con i programmi pluriennali d'attuazione

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sez. II, 4 dicembre 1989, n. 1497

Al fine dell'approvazione di un piano di lottizzazione, non è necessaria la previa inserzione dell'area interessata nel vigente PPA, attese le diverse funzioni e finalità perseguite dai suddetti strumenti.

Consiglo di Stato, sez. IV, 19 novembre 1997, n. 1297

Non è possibile approvare un piano di lottizzazione in carenza di un PP di attuazione considerato che – su un piano logico e cronologico – appare evidente che prima si deve procedere alla individuazione delle aree da includere nel programma pluriennale di attuazione e, successivamente, si approvano gli strumenti esecutivi ad iniziativa privata, altrimenti si altera la temporalità degli interventi sul territorio: in altri termini, il programma pluriennale di attuazione, quale mezzo di graduazione nel tempo della trasformazione del territorio, specie allorquando esso, a grandi linee, indica la destinazione che il Comune intende conferire alle aree ancora disponibili per interventi pubblici o privati nel suo territorio, deve precedere ogni strumento urbanistico attuativo dell'iniziativa privata sull'area compresa nel PPA, ivi compresa, la lottizzazione, la quale deve svolgere una funzione di armonico raccordo con preesistente aggregato abitativo.

Superamento effetti

Corte di Cassazione, sez. I civ., 30 gennaio 1985, n. 580

In presenza di una convenzione di lottizzazione nella quale la parte privata si impegna alla cessione gratuita di una parte di terreno e al pagamento di una somma di denaro in corrispettivo dell'impegno del comune di approvare uno specifico piano di lottizzazione che consentiva al proprietario lo sfruttamento edilizio del suolo, la sopravvenuta impossibilità del Comune di adempiere agli obblighi assunti per effetto della sopravvenienza di nuovi strumenti urbanistici determina il «difetto funzionale (sopravvenuto) della causa del negozio», che legittima l'azione del privato diretta ad ottenere la dichiarazione di automatica risoluzione del contratto.

Corte di Cassazione, sez. II civ., 8 giugno 1995, n. 6482

Le convenzioni di lottizzazione di cui alla L. 6 agosto 1967, n. 765 costituiscono contratti di natura peculiare che lasciano integra, nonostante eventuali patti contrari, la podestà pubblicistica del Comune in materia di disciplina del territorio e di regolamentazione urbanistica, ivi compresa la facoltà di liberarsi dal vincolo contrattuale alla stregua di esigenze sopravvenute e soprattutto per l'obbligatorio adeguamento a modifiche normative.

Corte di Cassazione, sez. I civ., 2 marzo 1996, n. 1644

Nelle obbligazioni negative, affinché possa ritenersi posto in essere il fatto dell'obbligato che, ove compiuto in violazione delle stesse, costituisce di per sé inadempimento (art. 1222 C.C.), occorre che detto fatto determini preclusione o, comunque, menomazione dell'esercizio del diritto alla cui soddisfazione l'obbligazione negativa è destinata.
Pertanto, l'adozione, da parte di un Comune, di un Piano Regolatore Generale, il quale definisca inedificabile un'area che il Comune medesimo si era impegnato a mantenere nella preesistente situazione di edificabilità, costituisce fatto integrante dell'inadempimento dell'indicata obbligazione negativa dell'Ente Locale (in quanto comportante l'applicazione delle «misure di salvaguardia» perviste dall'art. 1 L. n. 109/1952 e successive modificazioni); con l'ulteriore conseguenza che dalla data della delibera comunale di adozione del Piano decorre la prescrizione del diritto del privato al risarcimento del danno derivatogli dal descritto inadempimento.

Consiglio di Stato, sez. V, 17 marzo 1997, n. 275

Con la formale conclusione del procedimento di stipula della convenzione di lottizzazione sorgono particolari posizioni giuridiche soggettive ed aspettative, sulle quali l'Amministrazione può unilateralmente incidere solo sulla base di una idonea motivazione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 1998, n. 609

Poiché legittime aspettative di ordine economico in ordine ad una lottizzazione possono

sorgere soltanto in virtù di un piano di lottizzazione approvato, è legittima la sostituzione di un piano di lottizzazione non ancora approvato con un piano generale di zona che non tenga conto, in motivazione, degli interessi dei privati che avevano predisposto il mero progetto di lottizzazione.

Corte di Cassazione, sez. I, 10 gennaio 2003, n. 157

Il fondamentale *novum* espresso da Cass. n. 500 del 1999 è che, ai fini della configurabilità della responsabilità aquiliana, non assume rilievo determinante la qualificazione formale della posizione vantata dal soggetto, poiché la tutela risarcitoria è assicurata soltanto in relazione all'ingiustizia del danno, che costituisce fattispecie autonoma, contrassegnata dalla lesione di un interesse giuridicamente rilevante. Pertanto la domanda risarcitoria è definitivamente scissa dalla posizione sostanziale la cui lesione, come fonte di danno ingiusto, ha determinato il ricorso al giudice.

Con la L. n. 241 del 1990 i principi di efficienza, di economicità e di partecipazione del privato al procedimento amministrativo sono diventati criteri giuridici positivi, per cui il contatto del cittadino con l'Amministrazione è oggi caratterizzato da uno specifico dovere di comportamento nell'ambito di un rapporto che, in virtù delle garanzie che assistono l'interlocutore dell'attività procedimentale, diviene specifico e differenziato. Ne consegue che il fenomeno, tradizionalmente noto come lesione dell'interesse legittimo, costituisce in realtà inadempimento alle regole di svolgimento dell'azione amministrativa, ed integra una responsabilità che è molto più vicina alla responsabilità contrattuale, con le relative conseguenze di accertamento della colpa.

La posizione del proprietario lottizzante, traducibile nell'interesse alla conservazione della qualità edificatoria del suolo a suo tempo conseguita in virtù della lottizzazione convenzionata, costituisce un interesse oppositivo. Ad esso sono connessi poteri di reazione ove, nell'esercizio della potestà, astrattamente in conflitto, di pianificazione del territorio, non vengano rispettate le norme di azione.

Nel caso di lesione di interesse legittimo oppositivo, dove il bene della vita sia stato già acquisito alla sfera giuridica soggettiva, di fronte alla quale l'esercizio del potere non può che essere informato al rispetto delle norme che presiedono all'azione amministrativa, in applicazione dei principi di legalità e buona amministrazione, la lesione, che dà luogo alla responsabilità della PA, è configurabile in rapporto a qualsiasi vizio dell'atto amministrativo, sia esso formale che sostanziale.

La tutela demolitoria, a differenza di quella riparatoria precedente, è connessa all'esigenza di un ripristino della legalità nell'interesse pubblico: come in sede di autotutela l'eventuale rimozione dell'atto illegittimo è subordinata ad una valutazione sulla rispondenza all'interesse pubblico, non sono mancate proposte *de iure condendo* miranti a scongiurare l'annullamento giurisdizionale ove, in presenza di vizi formali, difetti nell'atto illegittimo il carattere di offensività dell'interesse pubblico. Se anche si sia avuto l'annullamento, l'Amministrazione può riesercitare il potere nella stessa direzione, emendando l'atto dal vizio formale; questo, tuttavia, non toglie che una lesione alla posizione di vantaggio, già acquisita, si sia prodotta, giustificando una pretesa al risarcimento.

Consiglio di Stato, sez. V, 24 settembre 2003, n. 5404

A fronte degli effetti urbanistici e non semplicemente edilizi del iano di lottizzazione, anche in relazione alle dimensioni e alle connessioni con l'insediamento, deve ritenersi che il Comune possa, nell'osservanza dello strumento urbanistico generale vigente, dettare modifiche e prescrizioni di pianificazione che rendano il piano meglio inserito nel contesto urbanistico dell'insediamento e più aderente allo strumento generale di cui è attuazione.

Consiglio di Stato, sez. VI, 14 dicembre 2004, n. 8032

Quando uno strumento urbanistico si renda necessario per adeguare la pianificazione urbanistica a sopravvenute norme di rango primario, la valutazione dell'affidamento ingenerato da precedenti convenzioni di lottizzazione va effettuata con minor rigore, in quanto i nuovi strumenti urbanistici non sono frutto di scelte discrezionali, ma hanno carattere necessitato. In siffatta evenienza, nel comparare l'affidamento ingenerato da una convenzione di lottizzazione e la necessità di introdurre nuovi strumenti urbanistici, occorre motivare essenzialmente sull'impossibilità o estrema difficoltà di dare attuazione alle nuove norme urbanistiche con scelte alternative che non sacrifichino la preesistente convenzione di lottizzazione.

La tutela del legittimo affidamento derivante da una convenzione di lottizzazione non può spingersi a privilegiare l'edilizia residenziale privata fino al punto, paradossale, di consentire la realizzazione di interi quartieri formati pressoché esclusivamente da edilizia residenziale e carenti di sufficienti servizi, costringendo gli abitanti a spotarsi in altre zone per fruire di tali servizi.

Consiglio di Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 222

La convenzione di lottizzazione (cui, nel caso di specie, viene equiparata una convenzione urbanistica del 1939 benché conclusa prima dell'emanazione della LU n. 1150 del 1942) può essere unilateralmente ed autoritativamente modificata dal comune, mediante una diversa regolamentazione dell'assetto di interessi consacrato nell'accordo; l'intervenuta introduzione di un regime urbanistico ed edilizio della zona che ammette la sua edificazione implica, infatti, l'abolizione tacita (per l'evidente incompatibilità delle due configgenti disposizioni) della previsione della convenzione che impediva qualsiasi intervento costruttivo nelle aree dalla stessa destinate a passaggio privato.

Consiglio di Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4018

Il Comune può sempre modificare l'assetto territoriale configurato dal piano di attuazione di iniziativa privata (piano di lottizzazione o piano particolareggiato di iniziativa privata), in relazione a nuove, sopravvenute esigenze, che possono essere della più svariata natura, ma, allorquando un procedimento lottizzatorio si sia concluso con la sottoscrizione e la trascrizione della relativa convenzione, nel dare un diverso assetto al territorio, ha il dovere di specificare le ragioni di pubblico interesse che hanno portato a modificare le valutazioni urbanistiche sul presupposto delle quali era stato, a suo tempo, approvato il piano esecutivo di iniziativa privata.

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Palermo, sez. II, 25 maggio 2007, n. 1465

Le convenzioni di lottizzazione, indipendentemente dalla possibile qualificazione privatistica della fattispecie, lasciano comunque sempre integra la potestà pubblicistica del Comune in materia di disciplina del territorio alla stregua di sopravvenute esigenze urbanistiche (e segnatamente per il necessario adeguamento a modifiche successive); e, pertanto, la natura di accordo sostitutivo del provvedimento che approva la convenzione di lottizzazione facoltizza comunque l'amministrazione, ai sensi dell'art. 11, comma 4 della L. 7 agosto 1990, n. 241, a sciogliersi dall'accordo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, nonché a regolare unilateralmente ed autoritativamente i rapporti e le attività oggetto della convenzione.

Varianti

Consiglio di Stato, sez. IV, 12 febbraio 1997, n. 99

La variante del piano esecutivo convenzionato di libera iniziativa presuppone la libera inziativa dei proprietari interessati e, quindi il consenso degli stessi, non richiesto esclusivamente ove si attui la diversa procedura del piano esecutivo obbligatorio.

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, L'Aquila, 3 aprile 2007, n. 96

Le varianti ai piani di lottizzazione convenzionata di libera iniziativa richiedono la determinazione dei proprietari dei terreni interessati, perciò del loro consenso, muovendosi la variante a detto piano come nient'altro che un nuovo piano di lottizzazione: tale mezzo è per antonomasia il modo per attuare previsioni urbanistiche non d'ufficio, ma con il consenso dei proprietari della zona interessata.

Varie

Consiglio di Stato, sez. V, 30 settembre 1998, n. 1348

Manca nel sistema normativo statale, una norma che consenta al concessionario lottizzante di detrarre il valore delle aree cedute al Comune per le opere di urbanizzazione secondaria: l'opposta soluzione interpretativa urterebbe, invece, con il principio di onerosità della concessione e con la parallela regola della gratuità della cessione dei terreni nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione.

Corte di Cassazione, sez. II, 28 agosto 2000, n. 11208

La convenzione edilizia, ai sensi dell'art. 10 legge 6 agosto 1967, n. 765, con la quale il privato ceda, come corrispettivo della concessione edilizia, gratuitamente al Comune un'area di sua proprietà per eseguirvi opere di urbanizzazione, non gli dà diritto, se il Comune modifica tale destinazione, ad agire per la declaratoria di nullità della cessione e per la conseguente retrocessione del bene, perché una tale modificazione di destinazione rientra nei suoi poteri.

BIBLIOGRAFIA

Bassi F., *Lineamenti della lottizzazione edilizia*, in «Edilizia», 1959, II, pagg. 180 e segg.
Candiani A e Gambaro A., *Le convenzioni urbanistiche*, Giuffré, Milano, 1992.
Colombo G., *Il riordinamento particellare urbano*, in «Edilizia Popolare», luglio-agosto 1959, II.
Giacobelli, *Intorno alla natura giuridica dei piani di lottizzazione*, in «Nuova Rassegna», 1963, 475.
Mazzarelli V., *Le convenzioni urbanistiche*, il Mulino, Bologna, 1979.
Mengoli G.C., *Effetti obbligatori per i Comuni dei piani di lottizzazione*, in «Nuova Rassegna», n. 1230, 1964.
Ministero LL.PP., *Le lottizzazioni in Italia*, in «Città Spazio», nn. 3 e 4, 1968.
Pagano F., *Una norma di difficile interpretazione; il VI comma dell'art. 41-quinquies LU,* in «Rivista Giuridica dell'Edilizia», III, pag. 251, 1968.
Roccella D.F., *Lottizzazioni urbanistiche*, in «Nuova Rassegna», n. 1707, 1960.
Rodella D., *Lottizzazioni e comparti edificatori nella LU,* in «Attualità amm.», n. 499, 1959.
Rodella D., *Lottizzazioni nella legge urbanistica vigente*, in «Nuova Rassegna di legisl. dottr. e giur.», 2965, 1966.
Scotto G., *La disciplina legislativa dei PL*, in «Consiglio di Stato», II, 192, 1960.
Scotto G., *La natura giuridica dei PL*, in «Consiglio di Stato», II, 518, 1960.
Tanda P., *Piano di lottizzazione convenzionato e successiva variante al PRG.*

◆ Piano di zona

Fonti giuridiche . . . . . pag. 561
Premessa . . . . . » 561
Il problema della casa oggi . . . . . » 563
Natura e funzioni . . . . . » 570
Comuni obbligati e non . . . . . » 576
Contenuto . . . . . » 579
VAS e VIA in alcuni casi occorrenti . . . . . » 580
Opere di urbanizzazione . . . . . » 580
Tecnica redazionale . . . . . » 582
Documentazione . . . . . » 588
Procedura di approvazione . . . . . » 591
Misure di salvaguardia . . . . . » 591
Opposizioni ed osservazioni . . . . . » 592
Impugnazione . . . . . » 592
Attuazione . . . . . » 593
Varianti . . . . . » 602
Efficacia temporale delle varianti . . . . . » 602
Rapporti con i piani di recupero . . . . . » 603
Piani di zona intercomunali . . . . . » 604
In prospettiva . . . . . » 606
Giurisprudenza . . . . . » 609
Bibliografia . . . . . » 625

Piano di zona

Fonti giuridiche

Leggi statali

L. n. 167/1962

L. n. 847/1964

L. n. 865/1971

L. n. 10/1977

L. n. 457/1978

L. n. 179/1992

L. n. 549/1995

L. n. 662/1996

L. n. 448/1998

D.P.R. n. 327/2001

D.P.R. n. 380/2001

L. n. 244/2007

(art. 1 commi nn. 258-259)

(art. 2 comma n. 89)

D.L. n. 112/2008, convertito con L. n. 133/2008 (art. 11)

Leggi regionali

Decreti

D.I. n. 1444/1968

D.M. 2 agosto 1969

Premessa

Negli ultimi anni, nel dibattito disciplinare, culturale e politico è riapparsa la questione dell'edilizia sociale, che era stata frettolosamente accantonata sulla base dei dati che rilevavano la robusta crescita assoluta del patrimonio immobiliare residenziale (molto oltre lo standard obiettivo di un vano per abitante) e l'incremento della proprietà dell'alloggio (che interessa ormai oltre 80'% delle famiglie). Infatti, nonostante la produzione edilizia accelerata e l'assai rilevante percentuale di case in proprietà (superiore a tutti i paesi industrializzati), è progressivamente e parallelamente cresciuta la domanda di affitto a canone sociale: nuove famiglie con redditi bassi o medio bassi (italiane e straniere), famiglie in condizioni di disagio abitativo (sovraffollamento, coabitazione, in sistemazioni precarie), famiglie in affitto monoreddito o con due redditi contenuti, per le quali è impossibile rivolgersi al libero mercato: l'acquisto è impensabile e l'affitto un peso che assorbe gran parte delle risorse.

A queste nuove e articolate domande ha fatto riscontro un progressivo appannamento degli strumenti tradizionalmente utilizzati per dare risposta alla domanda di alloggi a canone sociale cui ha fatto seguito una rarefazione del ricorso ad essi. Si può affermare che la stagione dei piani di zona, redatti ai sensi della L. n. 167/1962 (megli conosciuti come PEEP, Piani di Edilizia Economica e Popolare) sia ormai da considerare volta al superamento; ciò a causa di problemi legati alle molteplici difficoltà, economiche, attuative e gestionali insorte negli ultimi tempi.

Da tempo vengono evidenziati, tra detti problemi, quelli che si pongono a causa della progressiva riduzione, fino praticamente alla scomparsa, dei finanziamenti pubblici destinati al suddetto fine (acquisizione delle aree e realizzazione degli interventi). Perplessità si sono aggiunte in relazione alla cattiva

qualità (sia sociale che urbanistica) delle parti di città create in esecuzione dei PZ che, tranne rare e meritorie eccezioni, si configurano come periferie degradate, marginali e malsicure.

Da ultimo (fine 2007, inizio 2008) altre rilevanti difficoltà si sono create a causa della nuova disciplina delle indennità di esproprio indotta dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007, quella di cui al comma 89 dell'art. 2 della L. n. 244/2007, disciplina in base alla quale, per le aree site in zone da considerare edificabili, è dovuta un'indennità pari al valore di mercato.

Nella sostanza si è notevolmente affievolita, anzi è forse venuta meno, una delle ragioni del ricorso ai piani di zona.

Le Amministrazioni Pubbliche si sono quindi dovute arrangiare e vieppiù si arrangeranno diversamente, con soluzioni articolate e per alcuni aspetti originali. Da alcuni anni si parla, infatti, di Edilizia Residenzale Sociale (ERS) come campo distinto dalla tradizione Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), comprendendo in questa definizione diverse esperienze promosse dalle amministrazioni che, pressate dalla domanda e in assenza di risorse nazionali, hanno sperimentato il ricorso a nuovi strumenti e nuove procedure per sostenere l'offerta di alloggi in affitto, superando nelle pratiche e nella prassi la vecchia L. n. 167/1962.

La legislazione e la regolamentazione di riferimento hanno progressivamente portato a considerare l'edilizia residenziale sociale come una vera e propria dotazione territoriale, quale quella relativa a servizi pubblici tradizionalmente e riduttivamente intesi: la recente Legge finanziaria del 2008 (art. 1 di commi 258 e 259) sancisce questo principio, considerando l'edilizia residenziale sociale un servizio abitativo sociale, un'indispensabile dotazione territoriale di nuovi insediamenti, come le scuole, il verde, le attrezzature di quartiere e urbane, aggiuntiva rispetto a quelle già previste come standard urbanistici dalla normativa nazionale.

Gli stessi strumenti urbanistici, innovati radicalmente da molte legislazioni regionali, hanno sperimentato nuove modalità e tecniche per il soddisfacimento della domanda di alloggi a canone sociale. In particolare, il contributo che l'urbanistica ha offerto, per fornire una risposta efficace ai problemi odierni rispetto al disagio abitativo nel nostro Paese, ha riguardato tre diversi profili:

1) l'utilizzazione della perequazione urbanistica come strumento (la leva urbanistica) per acquisire suoli da destinare all'edilizia residenziale sociale, ma anche l'individuazione, all'interno delle aree di trasformazione, di quote di alloggi per l'edilizia residenziale sociale, con obblighi convenzionali di gestione oppure di cessione al patrimonio pubblico;
2) la definizione di procedure concorsuali finalizzate ad un rapporto pubblico-privato trasparente ed efficace, con l'obiettivo di ottenere per la comunità maggiori benefici di ordine sociale e una maggiore qualificazione degli interventi;
3) la costruzione di nuove e integrate politiche pubbliche, di cui l'urbanistica

ne rappresenta la parte territoriale, finalizzate alla realizzazione di una città maggiormente inclusiva e solidale.

Partendo da queste necessarie considerazioni preliminari, in ragione del fatto che in alcune situazioni, luoghi e contesti il piano di zona potrebbe ancora essere considerato strumento utile, il manuale ne offre ancora una descrizione il più possibile organica e completa, dando conto però, sia pure in breve, di una situazione in progressiva e rapida modificazione.

Di seguito precede l'illustrazione della disciplina del piano di zona, paragrafo contenente considerazioni preliminari sul problema della casa oggi.

La questione delle abitazioni e del diritto all'abitazione

I problemi oggetto della nostra attenzione possiamo, nel complesso, indicarli facendo ricorso ad un'antica definizione ovverosia ai termini «la questione delle abitazioni» e (sembra sia il caso di aggiungerlo) del diritto all'abitazione.

Della necessità di garantire detto diritto occorre ovviamente farsi carico anche in sede di esercizio delle funzioni di governo del territorio, oltre che in sede di esercizio delle funzioni relative al «welfare», che peraltro, sotto alcuni profili, spesso viene indicato ed è da indicare anche aggiungendo ad esso l'attributo «urbano».

Come si pone oggi la questione?

Quanto grande è la rilevanza dei problemi sociali ed urbanistici che occorre affrontare?

Certo, nel nostro Paese la percentuale delle abitazioni in proprietà ha raggiunto negli ultimi tempi una punta molto elevata.

Pare che un dato abbastanza attendibile sia quello in base al quale una percentuale superiore al 70%, e forse vicina all'80%, delle famiglie vive in case di proprietà.

Qualunque sia il dato esatto occorre constatare che notevole è stata negli ultimi decenni la diffusione della proprietà della casa.

Il dato italiano, alla luce della media dei Paesi dell'Unione europea, risulta altissimo.

Ampia comunque è la minoranza non proprietaria e che non sarà proprietaria di alloggi, alla quale occorre garantire il diritto all'abitazione, quel diritto che sicuramente è più sentito di tanti altri, più anche del diritto al lavoro.

Dalla data di entrata in vigore della L. n. 431/1998 particolarmente rilevante, come è noto, è stato l'aumento dei canoni di locazione.

Da un angolo di visuale attento a detta legge, occorre prestare attenzione ad un altro dato alla luce del quale deluse appaiono le aspettative di diffusione del canone concordato.

Stando ai dati che si conoscono, circa l'80% dei contratti (forse più dell'80%) prevedono canoni da libero mercato.

Anche per alcune fasce del ceto medio, molto alta oggi risulta l'incidenza del canone sul reddito familiare.

Sembra che molto spesso risulti superata una soglia di allarme sociale, che per molte è quella del 30%.

Certo è che il problema dell'abitazione può essere indicato come una causa di impoverimento di parti del ceto medio.

Il fabbisogno, sicuramente anch'esso di ordine sociale, che con riferimento a dette parti del ceto medio si configura, si viene ad aggiungere a quello delle tradizioni aree di disagio sociale (i «marginali», coloro che necessitano di assistenza non solo per l'alloggio, le giovani coppie con basso reddito ed in particolare con lavori precari, gli anziani poveri o vicini alla povertà ecc.)

Inoltre, nessuna persona civile può contestare l'esigenza di farsi carico del diritto all'abitazione anche di quelli che vanno indicati come «nuovi cittadini», ovverosia degli immigrati che lavorano e che cercano di integrarsi e cui occorre garantire le necessarie condizioni di integrazione.

Si cerca anche finalmente di prestare attenzione alla situazione degli studenti, in particolare a quelli che frequentano le università delle grandi aree metropolitane.

Se, al contempo, si considerano le esigenze di tutte le categorie in breve sopra indicate (con un'incompleta esemplificazione) e le situazioni di difficoltà in cui versano, in particolare, a causa dell'elevato aumento dei canoni di locazione, le suddette fasce del ceto medio, non si può dubitare della rilevanza del problema dinnanzi al quale oggi ci si trova.

I limiti delle politiche abitative degli ultimi tempi

La situazione si è aggravata anche a causa dei pesanti limiti delle politiche abitative degli ultimi tempi.

Certo non si possono sindacare le scelte tese a promuovere la diffusione della proprietà della casa, ma, molto probabilmente, era da considerare inevitabile la liberazione dei canoni di locazione, che pur poteva intervenire in termini un po' diversi.

Certo, però, sono da manifestare rilevantissime perplessità, in particolare con riferimento agli ultimi anni, sulle scelte che sono state fatte in direzione non certo del potenziamento, ma della dismissione del patrimonio pubblico.

In particolare sono da denunziare i pesanti limiti che hanno contraddistinto l'impegno finanziario per l'edilizia sociale.

È, anzi, da denunciare l'omissione della ricerca e della creazione di fonti di finanziamento dell'edilizia sociale, latamente intesa, in sostituzione, almeno parziale, di quella che si aveva con i fondi Gescal.

Dei problemi dell'edilizia sociale con il D.Lgs. n. 112/1998 sono state chiamate a farsi carico, nella sostanza, solo le Regioni.

Impressionanti sono i dati di una ricerca Cresme di qualche anno fa, in base alla quale, a fronte di 34.900 abitazioni di edilizia sociale realizzate nel 1984, si è riscontrata nel 2004 la realizzazione di solo 1.900 alloggi.

Per quanto riguarda le abitazioni riconducibili nell'ambito della categoria

«edilizia convenzionata agevolata», secondo detta ricerca, si è passati dai 56.000 alloggi del 1984 agli 11.000 del 2004.

Come si diceva, forse si giustifica pienamente il ricorso al termine «emergenza»: secondo la suddetta ricerca del Cresme, il fabbisogno di edilizia sociale poteva essere, all'epoca, indicato in 600.000 alloggi cui occorreva che se ne aggiungessero altri 600.000, quelli necessari per garantire il diritto all'abitazione ai suddetti nuovi cittadini, ovverosia agli immigrati che lavorano con noi e fra noi.

Il quadro non è nel frattempo migliorato.

I problemi che si pongono non sono in molti casi solo quelli della realizzazione di alloggi per l'affitto permanente a canone sociale o di alloggi da dare in locazione a canone moderato, ma anche quelli che vengono indicati correttamente con l'uso dei termini «accompagnamento sociale» o «mediazione culturale» o «orientamento a fini di integrazione», questi ultimi in particolare con riferimento ovviamente ai suddetti nuovi cittadini.

Assillanti sono anche da considerare alcuni problemi di recupero di periferie degradate e le esigenze di interventi atti, quanto meno, a contenere gli effetti di «ghettizzazione», che alcune errate politiche urbanistiche e sociali di un passato anche abbastanza recente hanno indotto.

Cosa si può fare?

Prima di passare all'illustrazione della disciplina del piano di zona, conviene svolgere alcune considerazioni di ordine generale sulle scelte che possono essere fatte in merito alle politiche che possono essere promosse al fine di far fronte alla situazione che, molto in breve, sopra è stata indicata.

Certamente converrà ricordare che non può essere fatto soverchio affidamento sul mercato.

Il mercato infatti non è solidale.

L'azione pubblica può, però, tendere a indurlo a dare alcuni apporti.

Incoraggiati debbono essere comunque ed in particolare gli immobiliaristi sociali, che, purtroppo, fanno configurare ancora oggi, nel nostro Paese, un fenomeno di rilevanza marginale.

La Pubblica Amministrazione nel suo complesso deve essere chiamata ad affrontare i problemi suddetti (la cui rilevanza non occorre certo ulteriormente sottolineare), non più in modo molto episodico, come ha fatto negli ultimi tempi, e non solo o non tanto per le ragioni indicate nelle premesse, con i PZ.

Certo nessuno può pensare alla creazione di fondi di finanziamento quali quelle che si avevano fino all'altro ieri (i sopra ricordati fondi Gescal); e certamente non si può pensare che all'impegno straordinario occorrente, per far fronte alla suddetta situazione, possano provvedere, con contenute risorse, le Regioni.

In qualche modo occorre ipotizzare un congruo impegno finanziario dello Stato atto a garantire il perseguimento di alcuni obiettivi di edilizia sociale, che da tempo viene in verità prospettato (solo prospettato).

In merito è possibile ritenere che non siano da porre interrogativi, ma sia solo da affermare con decisione un'esigenza.

Sia consentito aggiungere che, se è vero che per quanto riguarda le politiche abitative occorre affermare la competenza delle Regioni, è altresì vero che la questione sociale del diritto all'abitazione è da considerare una questione trasversale e che l'art. 117 della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza esclusiva relativa ai «livelli essenziali» delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (anche con il necessario impegno finanziario).

Gli apporti che possono essere dati usando la leva della legislazione urbanistica

Forse può essere asserito che il dibattito sulla legge-quadro e sulla legislazione regionale relativa al governo del territorio è stato, negli ultimi anni, caratterizzato dalla sicuramente necessaria attenzione al problema della conformazione edificatoria, e con essa dal problema dei diritti edificatori, e da una forse non sufficiente attenzione ad altro diritto, quello all'abitazione.

Sarebbe forse da contenere un po' l'attenzione riservata alla problematica dei diritti edificatori e sarebbe da prestare maggiore attenzione alla problematica del diritto all'abitazione, potendo, forse, trovare coniugazione politiche legislative tese ad una nuova disciplina dei diritti edificatori, attenta alla funzione sociale che la Costituzione attribuisce alla proprietà privata, ad una disciplina legislativa tesa a garantire il perseguimento dell'obiettivo sociale del diritto all'abitazione.

Nell'attuale momento storico non è solo da esperire il suddetto tentativo di coniugazione, ma occorre anche prestare attenzione all'esigenza di mettere in relazione i problemi di ordine finanziario che si riscontrano per quanto riguarda il problema della casa ed i problemi urbanistici da affrontare da un angolo di visuale attento alla questione stessa.

Come già si è detto, è sicuramente da auspicare che intervenga la creazione di nuove fonti di finanziamento dell'edilizia sociale.

Certamente, però, non sono comunque da nutrire illusioni sulle entità dei finanziamenti stessi.

È altresì certo che, a maggior ragione in seguito alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 ed alla nuova disciplina delle indennità di esproprio (vedi art. 2, comma 89 della L. n. 244/2007) da esse indotta, vieppiù problematico o comunque difficile risulterà il ricorso a modelli espropriativi, quali quelli che hanno trovato applicazione per l'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare cui il presente capitolo è relativo.

Ciò considerato, occorre chiedersi quale apporto possa essere dato all'abbattimento dei costi dell'edilizia sociale (trattasi di obiettivo sicuramente da perseguire) mediante il ricorso alla leva urbanistica, in primo luogo alla leva legislativa urbanistica.

Certo non solo oggi, bensì da tempo viene prospettata la configurabilità di

apporti alla soluzione del problema: «abbattimento del costo delle aree da utilizzare per l'edilizia sociale» o quanto meno «contenimento del costo delle aree da utilizzare allo scopo», che possono essere promossi in applicazione di modelli perequativo-compensativi.

A maggior ragione detta configurabilità può essere, a nostro modesto avviso, asserita:

- se, da un lato, viene ulteriormente accreditata la tesi dell'assumibilità dell'edilizia sociale come servizio pubblico (e ciò anche alla luce dell'ordinamento comunitario) ovverosia un servizio pubblico finalizzato a garantire, per le fasce più deboli della popolazione, il diritto all'abitazione, assumibilità che ben si ritiene sia oggi già da affermare alla luce delle disposizioni contenute nei commi nn. 258 e 259 dell'art. 1 della L. n. 244/2007 (vedi in merito infra il paragrafo «in prospettiva»);
- e se, dall'altro, vengono accreditate corrette tesi relative alla conformazione edificatoria, che sicuramente è frutto dell'esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica da parte delle Amministrazioni e degli investimenti della collettività in infrastrutture, conformazione da disciplinare nel rispetto di vari principi costituzionali, ivi compreso quello già ricordato, in base al quale la proprietà privata deve avere una funzione sociale.

Credo che di servizio pubblico possa correttamente parlarsi, e dopo la L. n. 244/2007 sicuramente si parlerà, quanto meno con riferimento all'edilizia sociale strettamente intesa, ovverosia all'edilizia destinata all'affitto permanente a canone sociale.

Non sono certo da nutrire dubbi sull'assumibilità delle case di ricovero per anziani e dei dormitori pubblici per gli emarginati – emarginati tra i servizi pubblici.

E non dubbi si possono giustificare circa l'assumibilità tra i servizi pubblici dell'edilizia sociale strettamente intesa di cui sopra.

Forse può essere sostenuta la tesi secondo cui è da considerare come un servizio pubblico l'edilizia sociale ancor più latamente intesa; ciò anche alla luce dell'ordinamento comunitario che attualmente può essere considerato in merito in evoluzione.

Se vale la suddetta tesi, se quindi si discute di un servizio pubblico, ben può prospettarsi un principio della legislazione statale relativa al «governo del territorio» atto a chiarire (per alcuni) o a statuire (per altri) che chi, utilizzando i diritti edificatori frutto della suddetta conformazione mediante i piani, promuove iniziative di sviluppo urbanistico deve farsi carico (o può essere, all'occorrenza, dal Comune chiamato a farsi carico) della cessione gratuita di aree non solo per le opere di urbanizzazione strettamente intese, ma anche per servizi pubblici ad esse assimilabili e, quindi, per interventi di edilizia sociale. Sembra che con i richiamati commi dell'art. 1 della L. n. 244/2007 si configuri una sia pur sommaria anticipazione di detto principio.

Si aggiunge che, in tale ipotesi, non si prospetta una riserva di edificabilità a favore della Pubblica Amministrazione da utilizzare per un'aggressione ed

una soluzione dei problemi sociali in considerazione diverse da quelle promosse con i piani di zona.

Infatti, il problema dell'edificabilità di dette aree acquisite gratuitamente, ai fini di edilizia sociale, si pone negli stessi termini di quello dell'edificabilità di altre aree acquisite gratuitamente per la realizzazione di altri servizi pubblici, quali le aree destinate ad attrezzature di interesse comune (il municipio o la casa comunale oppure la biblioteca o il dormitorio pubblico o la casa per anziani).

Comunque sia, anche al fine di evidenziare la possibilità di abbattere o fortemente contenere per il tramite suddetto i costi per l'edilizia sociale, è sicuramente da ricordare:

- che il territorio di un Comune non è certo da considerare una sommatoria di proprietà private e che esso appartiene anche alla comunità della quale il Comune è ente esponenziale;
- che, come si è già ricordato, la proprietà privata risulta garantita dalla Costituzione che ad essa, però, attribuisce l'indicata funzione sociale (della quale non è certo da accreditare una nozione riduttiva);
- che lo Stato, nell'esercitare funzioni legislative relative a diverse materie, non può omettere di ricordare che devono essere garantite a tutti le suddette prestazioni minime concernenti diritti civili e sociali;
- che l'edificabilità non inerisce né nasce come un fungo ed è, invece, frutto della suddetta conformazione che interviene in sede di esercizio delle funzioni di pianificazione.

Usando la leva urbanistica può, a nostro modesto avviso, essere dato il suddetto contributo non in termini (lo si ribadisce) di riserva di edificabilità a favore delle Amministrazioni comunali, ma in termini di acquisizione indolore da parte delle Amministrazioni stesse delle aree da utilizzare per il servizio pubblico «edilizia sociale».

Può risultare sufficiente, al fine, il suddetto principio fondamentale della legislazione statale del quale costituiscono anticipazione i commi 258 e 259 dell'art. 1 della L. n. 244/2007 relativa al governo del territorio e le norme regionali.

Di riserva di edificabilità sembra che si possa correttamente parlare, invece, per quanto riguarda, non l'edilizia sociale latamente o strettamente intesa, ma per quanto riguarda la c.d. edilizia convenzionata.

Invocando il suddetto principio sulla funzione sociale della proprietà e ricordando qual è la fonte dell'edificabilità, si può forse avanzare (il tema merita approfondimento) la tesi della necessaria riserva solo in presenza di esigenze (che spesso, però, sono riscontrabili) di una parte dell'edificabilità a fini di interventi di edilizia economica convenzionata, che risultino degni (si badi bene) di tale qualificazione.

La legislazione può ben essere chiamata a risolvere il suddetto problema di abbattimento e contenimento dei costi.

Quali apporti possono essere dati utilizzando la leva della pianificazione urbanistica della governance *urbanistica?*

Altri problemi devono essere affrontati in sede di esercizio delle funzioni di pianificazione, in sede cioè (si può aggiungere) di esercizio della funzione di *governance* dello sviluppo territoriale.

In breve si rileva che ampiamente diffusa risulta la convinzione secondo la quale irreversibile è da considerare la crisi di quello che possiamo forse indicare come il vecchio approccio da urbanistica razionalista, quello che, anche in termini massicci, è stato promosso in molte realtà mediante la formazione, l'approvazione e l'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare cui risulta relativo il presente capitolo.

Non folta oggi risulta certamente la schiera degli assertori di un rilancio di detto vecchio strumento, al quale da tempo non fanno ricorso neppure le Amministrazioni locali politicamente più avanzate.

L'economia del presente paragrafo non consente una pur sommaria indicazione delle ragioni della crisi del «piano di zona per l'edilizia economica e popolare», la cui applicazione, anche intensiva in altra fase storica, per lo più si giustificava ed è stata (occorre riconoscerlo) occasione di crescita dell'urbanistica italiana (in particolare della tecnica urbanistica).

Ci si limita ad evidenziare che molti sviluppi conseguenti all'applicazione della L. n. 167/1962 e successive modifiche hanno fatto e fanno, però, configurare realtà urbane non esaltanti.

Le valutazioni relative ai piani di zona vanno forse ricondotte; però, nell'ambito di più estese valutazioni relative all'«urbanistica razionalista».

Un urbanista francese, ovverosia François Ascher, fautore della c.d. nuova urbanistica, rileva, in sede di analisi della «urbanistica moderna», quanto segue: «Le città e gli urbanisti hanno così conosciuto una vera rivoluzione rispetto alla città e alle concezioni architettoniche spaziali di una prima rivoluzione urbana, conducendo infine ad un'urbanistica ford-keines-lecorbousieriana espressione di una razionalità semplificatrice con la sua pianificazione urbana, le sue zone monofunzionali, le strutture urbane gerarchizzate adatte alla produzione ed al consumo di massa ...».

I piani di zona, promossi in tale quadro, hanno dato luogo, in non poche realtà, a quelli che possiamo considerare veri e propri «ghetti», contrapposti in alcuni casi ad altri «ghetti», quelli per i ricchi (si pensi ad alcuni insediamenti «murati» o recintati e «protetti»).

L'obiettivo della *mixité* urbana, che in molte sedi oggi viene indicato, non è stato certo in passato, anche nel passato recente, perseguito in modo adeguato.

Oggi occorre pensare al ricorso ad altri modelli.

Occorre chiedersi se una disciplina atta a garantire la suddetta acquisizione indolore per edilizia sociale ed a garantire anche i suddetti apporti privati mediante l'edilizia convenzionata non possa valere al fine di consentire un più efficace perseguimento di detto obiettivo della *mixité*.

Il problema della casa oggi

D'altronde, se si abbandona l'illusione di efficaci aggressioni e soluzioni dei problemi, mediante strumenti da urbanistica razionalista, occorre entrare nell'ottica dell'aggressione e della soluzione dei problemi, in modo più pragmatico, mediante azioni di *governance* dello sviluppo territoriale, mediante pragmatiche politiche da promuovere nel quadro di un management strategico da «nuova urbanistica».

Occorre chiedersi, però, se molte Amministrazioni siano in grado di assumere in modo efficace detto ruolo di management strategico; ciò anche ovviamente, anzi, in primo luogo con riferimento alle negoziazioni, che appaiono necessarie e che debbono, però, essere «governate» dalla Pubblica Amministrazione ai fini del perseguimento dei suoi obiettivi strategici.

Occorre, ovviamente, mettersi in guardia dai pericoli di un passaggio radicale da pendolo pazzo, dalla sbornia razionalista, ad un iperpragmatismo atto a garantire solo interventi di interesse pubblico e generale interstiziali, episodici, anche per quanto riguarda l'edilizia sociale e l'edilizia convenzionata.

Dopo la definizione del testo della presente quattordicesima edizione è intervenuta la conversione in legge del D.L. n. 112/2008 che prevede (vedi art. 11) un «piano casa», che risulta anche indicato come «piano nazionale di edilizia abitativa», con il quale dovrebbero risultare anche perseguiti obiettivi cui erano, e dovrebbero essere, preordinati i piani di zona. Per evidenti ragioni di ordine temporale non risulta possibile l'illustrazione della disciplina di detto «piano casa». Al quale è stato però ritenuto opportuno fare riferimento comune in appendice risulta inserito il testo del suddetto art. 11.

Come già si è detto con le premesse, il piano in crisi in considerazione (PZ) merita comunque ancora l'attenzione di cui subito *infra*.

Natura e funzioni

Come è ben noto, già negli anni '50-'60 e successivamente l'espandersi delle città ed il formarsi di vere e proprie aree metropolitane indotto da fenomeni di rapido sviluppo economico hanno esasperato il vecchio ed assillante problema sociale della casa.

Lo Stato è intervenuto quindi con numerosi provvedimenti legislativi (si pensi in primo luogo alla legge su fondi Gescal) per tentare di promuovere la creazione di un adeguato numero di abitazioni popolari ed economiche.

Purtroppo, però, per un lungo periodo di tempo, i diversi conseguenti insediamenti non si sono armonicamente integrati in un ordinato tessuto urbano, sia per le carenze della politica urbanistica generale dei Comuni, sia perché l'eccessivo costo delle aree ha costretto gli Enti operanti nel settore a localizzare i loro interventi in zone estremamente periferiche, spesso prive della necessaria preventiva urbanizzazione.

Conseguentemente, i quartieri popolari hanno subito da un lato un rapido degrado, divenendo spesso dei veri e propri «ghetti»; dall'altro hanno assolto ad una funzione «pionieristica» riguardo alla espansione dei nostri centri urbani, in quanto, costringendo i Comuni ad apprestare, per lo più «a posteriori», le necessarie opere di urbanizzazione e gli indispensabili servizi pubblici,

Natura e funzioni

hanno favorito nelle zone adiacenti altri insediamenti residenziali e produttivi.

Tale situazione era da addebitare principalmente al mancato preliminare inquadramento urbanistico dei diversi interventi in materia di edilizia popolare ed economica.

La L. 18 aprile 1962, n. 167 ha avuto il fine di promuovere la formazione di organici quartieri popolari ed economici in zone residenziali già urbanizzate, su aree sottratte al libero mercato e la cui acquisizione non comportasse oneri eccessivi.

Ad evitare che gli insediamenti esclusivamente popolari determinino, sul piano ubicazionale, dei fenomeni di vera e propria segregazione sociale, la legge prevede che essi vengano a fondersi con insediamenti di edilizia economica.

È opportuno ricordare che il ricorso al diritto di superficie previsto per l'assegnazione di larga parte delle aree destinate all'edilizia economica e popolare (a valle della loro acquisizione mediante esproprio a valori lontani da quelli di mercato) è stato visto da molti come una tappa di un processo riformatore il cui approdo si riteneva dovesse essere un generale superamento o un forte contenimento della rendita.

In forza di tale scelta, avente ad oggetto il diritto di superficie, nonché di quella avente ad oggetto i limiti imposti agli assegnatari in diritto di proprietà (fino a un massimo del 40% delle aree inserite nei piani stessi), per quanto riguarda l'alienazione e la locazione degli alloggi, è risultato molto limitato il trasferimento di rendita ai beneficiari delle varie assegnazioni dai proprietari delle aree espropriate (cui, per lungo tempo, è stata riconosciuta un'indennità, sensibilmente inferiore ai valori di mercato e poi – con la L. n. 359/1992 – è stata riconosciuta un'indennità pari all'incirca alla metà del valore di mercato).

Dopo ed in seguito alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, che hanno affermato l'illegittimità costituzionale della disciplina relativa all'indennità di esproprio, sono state inserite nella Legge finanziaria 2008 ovverosia nella finanziaria per il 2008 (L. n. 244/2007) disposizioni in forza delle quali, in breve, per quanto più interessa in questa sede, non si avrà più, in sede di determinazione della indennità di esproprio, il sostanziale dimezzamento del valore di mercato che comportava la precedente disciplina.

Tali sviluppi si sono determinati anche sotto la spinta di una nota sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

L'economia della presente trattazione non consente di svolgere considerazioni con riferimento alle suddette sentenze della Corte Costituzionale e sugli sviluppi normativi che dopo di esse sono intervenuti, a monte della redazione del testo della presente quattordicesima edizione del manuale.

Certamente, però, è da rilevare che l'incremento dei costi che la nuova disciplina delle indennità di esproprio comporta finirà con il rendere ancor meno frequente il ricorso alla formazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare e, quindi, all'applicazione del modello espropriativo, al

fine di soddisfare esigenze che certamente non sono scomparse e che, anzi, a causa delle pesanti disattenzioni che nel recente passato, per lungo tempo, si sono avute per il problema della casa, risultano, come quasi tutti oggi riconoscono, notevolmente accresciute.

Come nella premessa è stato sopra evidenziato, probabilmente vieppiù per altre strade e in modo indolore si cercherà, da parte delle Amministrazioni locali, di acquisire la disponibilità di aree da utilizzare per l'edilizia sociale ed anche per un'edilizia convenzionata a fini sociali suscettiva realmente di tale qualificazione.

Certamente, comunque, nei casi in cui i piani di zona verranno formati non si avrà, a causa del suddetto aumento delle indennità di esproprio, il parziale trasferimento di rendita, che in alcuni casi si veniva in passato a configurare e qualche volta non trovava convincenti giustificazioni di ordine sociale; ciò a causa della appartenenza dei beneficiari del parziale trasferimento non a fasce di disagio sociale, ma ad altre fasce della popolazione.

La «mezza riforma» si poteva storicamente giustificare in relazione all'interesse sociale perseguito mediante i PZ.

Occorre aggiungere però che, se la conclusione dei processi riformatori tarda ad arrivare, le mezze riforme finiscono con l'indurre rilevanti perplessità circa l'equità dei regimi particolari che vengono con esse introdotti nell'ordinamento, con riferimento solo ad una parte delle aree edificabili.

Tali perplessità si venivano e si vengono ovviamente ad aggiungere a quelle da lungo tempo manifestate su un regime dei suoli che non consente la perequazione tra proprietari di aree destinate ad insediamenti privati e proprietari di aree vincolate ed espropriate per attrezzature pubbliche.

Purtroppo, dei problemi di equità e di perequazione testé indicati, malgrado se ne continui a discutere, non si delinea ancora all'orizzonte una rapida soluzione.

Numerose sono risultate negli ultimi decenni le modifiche apportate alla disciplina dei PZ. Basti ricordare, tra le più importanti, la L. n. 847/ 1964, la L. n. 431/1965, la L. n. 457/1978.

Tali modifiche non hanno determinato uno snaturamento della funzione dei PZ: si è trattato per lo più di «messe a punto» e di revisioni della disciplina, preordinate al migliore perseguimento degli obiettivi dei piani stessi.

Nel corso degli anni '90, alla disciplina relativa all'attuazione dei piani stessi sono state apportate alcune modifiche che hanno finito con l'incidere sulla natura e sulla funzione degli interventi dell'edilizia economica e popolare e che rischiano di snaturare i piani in esame.

Si richiamano, in primo luogo, le disposizioni che, con intenti di alleggerimento della rigidità della disciplina dell'attuazione dei piani di zona dettata dall'art. 10 L. n. 865/1971, sono state prima inserite nella L. n. 179/1992 e poi nella Legge finanziaria n. 549/1995.

In particolare però si fa riferimento alle rilevanti modifiche apportate al

suddetto art. 10 della L. n. 865/1971 dalla successiva Legge finanziaria ovverosia dalla L. n. 662/1996.

Come si avrà modo di rilevare nel paragrafo relativo all'«attuazione» dei piani in considerazione, con l'indicata modifica si è venuta a configurare una parziale significativa mutazione dei piani dei quali si discute.

Basti, per il momento, ricordare che alla posizione delle cooperative, delle imprese e dei consorzi risulta in pratica assimilata la posizione degli operatori che promuovono ordinari interventi in attuazione dei piani regolatori in applicazione delle disposizioni sull'edilizia convenzionata di cui agli artt. 7 e 8 della L. n. 10/1977.

Sempre sin da adesso si rileva che il convenzionamento dei prezzi di vendita e canoni di locazione di cui alle citate disposizioni della legge Bucalossi è stata a suo tempo considerata dal legislatore condizione di esenzione dal pagamento del contributo commisurato al costo.

In attuazione dei piani di zona si ha il trasferimento delle aree oggetto di esproprio o la costituzione di un diritto di superficie sulle stesse per corrispettivi che, come si vedrà, dopo le ultime modifiche della disciplina in considerazione risultano di poco superiori o inferiori all'indennità di esproprio, che, a loro volta risultano per lo più pari al 50% circa del valore venale.

Pare evidente la ricorrenza di una ipotesi di trasferimento di rendita urbana. Occorre chiedersi se il trasferimento possa considerarsi in misura adeguata contenuto e possa giustificarsi in relazione al convenzionamento oggi disposto, che è quello a suo tempo previsto dalla legge Bucalossi ai fini solo della suddetta esenzione.

Nella presente sede si ritiene però opportuno rilevare, in breve, quanto segue:

a) Non c'è dubbio che, a distanza di diversi decenni dall'entrata in vigore della L. n. 167/1992 ed a distanza di un quarto di secolo dalla «messa a punto» della disciplina relativa all'attuazione di detti piani (che è intervenuta con l'art. 35 della L. n. 865/1971), si possa, anzi si debba, riscontrare l'esigenza di una rivisitazione della disciplina stessa.

b) Sicuramente, in sede di revisione di tale disciplina ed in particolare della parte relativa all'attuazione dei piani, può discutersi dell'opportunità di mantenere ferma la previsione del ricorso, in via principale, all'assegnazione delle aree in diritto di superficie.

c) Quel che appare contestabile è l'approccio che ai vari problemi – in particolare a quello da ultimo indicato – il legislatore ha avuto negli ultimi anni. Occorre, cioè, lamentare il fatto che siano state modificate alcune disposizioni, o che siano state introdotte nell'ordinamento dei PZ nuove disposizioni, senza prestare la dovuta attenzione alle relazioni intercorrenti tra le varie parti della disciplina dei PZ.

In breve, come sopra si è già avuto occasione di rilevare, le innovazioni legislative intervenute nell'ultimo decennio ed in particolare quelle che hanno

comportato una incisiva revisione della disciplina di attuazione dei piani di zona (si fa riferimento in particolare alle già sopra richiamate disposizioni della L. n. 662/1996) hanno fatto configurare una parziale mutazione del piano di zona.

La stessa si è determinata non in forza di una nuova organica riflessione sulle funzioni e sulle finalità dei piani di zona e su possibili nuovi modi di aggressione dei problemi relativi al soddisfacimento dei fabbisogni di edilizia economica e popolare.

In modo approssimativo, sotto la spinta di istanze (così si deve presumere) di vari «gruppi di pressione», il legislatore ha scelto una linea di alleggerimento delle rigidità forse eccessive, che contraddistinguevano prima la disciplina relativa all'attuazione dei piani di zona, senza farsi carico della suddetta riflessione sulla disciplina dei piani di zona considerata nella sua interezza e sotto tutti i profili.

In particolare, se si considerano la natura e la funzione dei PZ si rileva che il legislatore non si è interrogato sulle implicazioni che sulla finalizzazione dei piani finiscono con l'avere le disposizioni, abbastanza liberali, della c.d. legge Botta-Ferrarini (L. n. 179/1992) relativa al regime delle aree assegnate in diritto di proprietà e quelle in forza delle quali possono essere oggetto di alienazione in diritto di proprietà le aree già assegnate in diritto di superficie.

Come si è detto, caratterizzava all'origine la L. n. 167/1962, la volontà di sottoporre – mediante i PZ – a un regime speciale larga parte delle aree residenziali per soddisfare esigenze di edilizia economica e popolare, evitando trasferimenti (o rilevanti trasferimenti) di rendita da proprietari espropriati agli assegnatari delle varie aree. Proprio per eliminare, o fortemente contenere, la prospettiva di un tale trasferimento era stata prevista l'assegnazione di larga parte delle aree in diritto di superficie (sia pur di lunga durata) ed era stata sottoposta ad un regime abbastanza restrittivo (per quanto riguarda le possibilità di alienazione e locazione) l'assegnazione delle aree in diritto di proprietà.

Il quadro della disciplina relativa alle assegnazioni risulta oggi radicalmente mutato e può quindi considerarsi fortemente «turbato» il pur sommario equilibrio che contraddistingueva la «mezza riforma» promossa con la L. n. 167/1962.

D'altronde occorre rilevare che, nel frattempo (e ormai da tempo), si è avuta una sostanziale assimilazione – quanto agli espropri – delle aree residenziali vincolate con i PZ alle aree vincolate ed espropriate per attrezzature pubbliche.

Il problema della perequazione è quello generale che sopra è stato indicato. Così è già da lungo tempo. Potrebbe, quindi, rilevarsi che in fondo le perplessità che si pongono per quanto riguarda i vincoli ablativi relativi alle aree dei PZ sono le stesse che si pongono per quanto riguarda i vincoli e gli espropri relativi alle aree necessarie per i servizi.

Si è già avuta occasione sopra di evidenziare che, a causa della revisione

della disciplina legislativa delle indennità di esproprio intervenuta con la L. n. 244/2007 e che è stata indotta dalle sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, è da paventare che in molti casi si configuri quella che può essere indicata come l'insostenibilità del ricorso, al fine di soddisfare le esigenze cui risultano relativi i piani di zona, all'applicazione del modello espropriativo.

A tal proposito si torna, in primo luogo, a far rilevare che vieppiù meno frequente è risultato il ricorso alla formazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare nell'ultimo decennio antecedente la suddetta revisione della disciplina delle indennità di esproprio, ovverosia quando ancora per aree vincolate con i PZ, ricadenti in zone da considerare edificabili, ai proprietari espropriati veniva riconosciuta una indennità pari, all'incirca, alla metà del valore di mercato.

È più che ragionevole supporre che la revisione suddetta, che comporta un rilevante aggravio dei costi di acquisizione coattiva delle aree vincolate con i PZ mediante esproprio, determini una ancor maggiore propensione ad escludere l'opportunità della formazione di piani di zona per l'edilizia economica e popolare.

Certamente, però, ammesso che l'istituto «piano di zona» non si debba considerare in via di superamento (vedi premessa del presente capitolo, comunque), debbono in subordine essere considerati maturi i tempi per una revisione organica dei PZ, che potrà in qualche misura, forse non marginale, essere tale da innovarne funzioni e contenuti. In altri termini, sono ancora attuali le esigenze per le quali i PZ sono stati introdotti nel nostro ordinamento; ma si ritiene che essi, se al fine del soddisfacimento delle esigenze stesse, rimarranno in essere (malgrado l'attuale crisi del c.d. modello espropriativo), debbano essere assoggettati ad una nuova disciplina, auspicabilmente «a valle» di una organica riforma urbanistica atta a risolvere il generale problema di perequazione cui sopra è stato fatto più volte riferimento.

Per il momento possono così essere riassunte, sia pur dopo la manifestazione (che è apparsa doverosa) delle perplessità di cui sopra, le principali funzioni dei PZ:

- reperire in via principale – nell'ambito delle zone residenziali previste dagli strumenti urbanistici generali e, ove necessario, mediante varianti degli stessi – le aree per l'edilizia economica e popolare (per la distinzione vedi artt. 48 e 49 del T.U. 28 aprile 1938, n. 1165 e successive modifiche, ed il D.M. 2 agosto 1969 che definisce l'edilizia di lusso);
- acquisire mediante esproprio le aree vincolate ai fini della loro assegnazione a cooperative, singoli cittadini ed imprese per soddisfare esigenze di edilizia economica e popolare, nel rispetto – ovviamente – dei principi di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, promuovendo all'uopo procedure di tipo concorsuale;
- provvedere ad una organica urbanizzazione delle varie zone, ponendo i relativi costi a carico dei vari assegnatari.

Natura e funzioni

Sotto il profilo tecnico-urbanistico, la L. n. 167/1962 postula, nell'ambito dell'azzonamento generale del territorio, un'inedita specificazione degli usi residenziali, poiché individua e qualifica delle «aree residenziali» riservate ad una particolare utilizzazione.

Inoltre, essa innesca un'ulteriore possibilità di attuazione del PRG attraverso il *piano zonale*, che è un tipo nuovo di PP attraverso cui gli interventi in materia di edilizia economica e popolare, un tempo episodici e perciò disarticolati ed incoerenti, possono essere organicamente strutturati per «quartieri» o almeno per «unità residenziali», ed essere altresì compiutamente urbanizzati nel contesto di un programma operativo debitamente inquadrato in una ragionata politica urbanistica del Comune e coerente con un più razionale processo di sviluppo dell'intero abitato.

Comuni obbligati e non

L'art. 1 della L. n. 167/1962 stabilisce quali Comuni debbono obbligatoriamente dotarsi di un PZ. Essi vengono in parte individuati direttamente dalla norma (Comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti o Capoluoghi di provincia); in parte sono Comuni per i quali l'obbligatorietà del PZ può avere origine da un provvedimento della Regione, la quale deve previamente rivolgere loro un invito motivato.

Tale facoltà della Regione non è soggetta a limitazione. Tuttavia la norma (terzo comma) indica in particolare in quali casi è possibile l'esercizio di tale facoltà (Comuni limitrofi a quelli direttamente obbligati dalla legge, con popolazione superiore a ventimila abitanti ecc.).

Altri Comuni possono egualmente dotarsi di un PZ: normalmente si tratterà di Comuni che si trovano in una delle condizioni per le quali il terzo comma prevede l'esercizio della già richiamata facoltà della Regione.

Tuttavia, anche non ricorrendo dette condizioni, è possibile l'applicazione della L. n. 167/1962; sarà però sempre necessario che nella delibera di adozione venga motivata la decisione di dar vita al PZ.

Essa non deve essere generica, ma deve illustrare chiaramente le ragioni che suggeriscono l'adozione del PZ. In assenza della richiamata necessaria motivazione il piano risulterà illegittimo.

Per i Comuni obbligati, qualora nei termini indicati dall'art. 2 non venga deliberato il PZ, la legge prevede l'intervento sostitutivo.

Approfondimenti in merito non risultano certo oggi opportuni in quanto, come si è già detto, da tempo, sempre meno frequente, risulta la decisione delle Amministrazioni comunali di procedere alla formazione di piani di zona per l'edilizia economica e popolare.

Altrimenti, in modo pragmatico, alcune Amministrazioni hanno già cercato e cercano di promuovere l'acquisizione «indolore» di aree da utilizzare per l'edilizia sociale e per l'edilizia convenzionata.

Tentativi di «aggressione» parziale dei comunque assillanti problemi di edilizia economica e popolare vengono esperiti, in particolare nelle aree del

Comuni obbligati e non

Nord del Paese, nei casi di ricorso alla c.d. programmazione negoziata o pianificazione per accordi.

Il ricorso a nuove strade al sopra indicato fine è stato di recente «suggerito» dalle disposizioni inserite nella finanziaria del 2008.

In detta legge (L. n. 244/2007) con i commi 258 e 259 dell'art. 1, per cercare di promuovere obiettivi il cui perseguimento sarebbe stato forse opportuno venisse in modo chiaro prescritto con norme di principio da legge-quadro sul governo del territorio, viene prevista:

- da un lato (vedi comma 258), la possibilità per i Comuni di prevedere con i loro strumenti urbanistici generali, l'obbligo degli operatori che promuovono lo sviluppo urbanistico di ambiti di trasformazione di cedere gratuitamente, in aggiunta alle aree occorrenti per soddisfare gli standard urbanistici di cui al D.M. 1444/1968 ed alle leggi regionali, «aree o immobili da destinare ad edilizia residenziale sociale in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità ed al valore della trasformazione»;
- dall'altro (vedi ancora il comma 258), viene consentito ai Comuni di prevedere inoltre negli ambiti suddetti «... l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale»;
- e, dall'altro ancora (vedi il comma 259), la possibilità per i Comuni di concedere, nei limiti ivi indicati, premi volumetrici ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale ed agli altri fini di riqualificazione ecc. anch'essi ivi indicati.

Per quanto interessa in questa sede, può concludersi evidenziando come ormai desueta deve considerarsi l'applicazione delle norme che prescrivono i suddetti obblighi ed ancor più di quelle che prevedono l'esercizio di poteri sostitutivi.

Si ritiene di poter ben asserire che, con le disposizioni contenute nella finanziaria 2008 sopra richiamate, implicitamente è stato, in qualche modo, già riconosciuto, se non il superamento del piano di zona, il fatto che non è il caso di fare affidamento su una diffusa applicazione delle norme di legge che lo prevedono e, quindi, sulla formazione di nuovi piani di zona.

Evidentemente quello testé indicato è il presupposto della scelta legislativa di creare, per i Comuni, un quadro di certezza, quanto alle politiche urbanistiche da essi promosse, al fine di cercare di risolvere altrimenti l'assillante problema della casa, soprattutto al fine di affrontare i problemi relativi all'edilizia sociale, ed in particolare quello della acquisizione, senza oneri o pesanti oneri per le finanze comunali, di aree da utilizzare.

Come si è visto, diversi sono gli strumenti che, per cercare di promuovere «aggressioni» sia pur parziali del complesso problema della casa, il legislatore ha cercato di creare con i sopra richiamati due comma dell'art. 1 della L. n. 244/2007.

Appare opportuno evidenziare che, probabilmente, all'introduzione dell'ordinamento urbanistico delle disposizioni suddette si deve anche alla constata-

zione delle contestazioni mosse con successo, mediante ricorsi al giudice amministrativo, contro scelte di pianificazione di alcuni Comuni che, in modo pragmatico, mediante il ricorso ad ordinarie leve urbanistiche, avevano cercato già di affrontare il problema dell'acquisizione di aree per interventi di edilizia sociale e per altri interventi di edilizia economica e popolare.

In qualche caso, il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di scelte del genere, ha ritenuto di escluderla in particolare evidenziando (si veda ad esempio la sentenza del T.A.R. Toscana, sez. I, n. 796/2007) che, al fine di promuovere interventi di edilizia economica e popolare, le Amministrazioni avrebbero dovuto far ricorso all'applicazione della L. n. 167/1962 e successive modifiche e non «imporre» agli operatori privati cessioni di aree o di diritti volumetrici al fine di consentire gli interventi stessi.

Sembra che la sopraggiunta entrata in vigore delle disposizioni della L. n. 244/2007, sopra richiamate, possa valere a superare le perplessità e i dubbi che si ponevano ed a creare un quadro di certezza giuridica per le opportune scelte che alcune Amministrazioni hanno già fatto e altre possono ritenere di fare, per cercare di perseguire gli obiettivi della politica della casa, senza ricorrere all'applicazione delle norme sui piani di zona e quindi all'applicazione, anche, del modello espropriativo (applicazione quest'ultima che gli sviluppi sopra evidenziati certo non suggeriscono).

È da aggiungere che le disposizioni della Legge finanziaria del 2008 sopra richiamate sono state anche, in parte, anticipate da alcune disposizioni legislative regionali.

Si può richiamare l'art. 9 della legge lombarda sul governo del territorio n. 12/2005 che, nella sostanza, assume, con il primo comma (così come oggi il comma 258 dell'art. 1 della suddetta legge finanziaria), l'edilizia residenziale pubblica tra i servizi pubblici.

Trattandosi della edilizia stessa, corretta appare l'equiparazione di cui alla legge regionale o l'equiparazione *rectius* forte assimilazione ai servizi pubblici di cui al suddetto comma 258 dell'art. 1 della Legge finanziaria suddetta.

Meno certa è da ritenere possa essere la risposta da dare all'interrogativo circa l'assumibilità come un servizio pubblico, oltre che dell'edilizia residenziale pubblica, anche di altro tipo di edilizia o economica, ad esempio l'edilizia convenzionata latamente intesa.

Data l'economia della presente trattazione, si aggiunge, in merito, solo che indubbio è da considerare, però, l'interesse pubblico che rivestono alcuni degli interventi di edilizia convenzionata, ad esempio quelli aventi ad oggetto la creazione di unità abitative da dare per un lungo lasso di tempo in locazione a canoni contenuti.

Evidente appare la particolare rilevanza sociale degli obiettivi che con interventi quali quelli da ultimo indicati vengono perseguiti.

Si può, quindi, ipotizzare una evoluzione tale da portare all'assunzione al rango di servizi pubblici, oltre che dell'edilizia residenziale pubblica, anche di altri tipi di edilizia (non certo però di tutti gli interventi di edilizia c.d. economica e popolare che un tempo venivano promossi e ancora, in qualche caso, vengono promossi mediante piani di zona).

Il *piano di zona* è equiparato di fatto ad un PP (art. 9) e si applica a quelle zone residenziali destinate, appunto, all'edilizia economica e popolare, nonché alle relative aree per servizi ed attrezzature di pubblico interesse.

Pertanto, il PZ si configura di norma come un piano urbanistico attuativo del PRG o di altro strumento urbanistico generale vigente.

Il contenuto del PZ è, infatti, all'incirca quello previsto dall'art. 13 LUN; esso risulta specificato dall'art. 4 della L. n. 167/1962 (oltre che dalla circolare ministeriale n. 2611 del 15 luglio 1962).

Detto articolo determina il *contenuto essenziale* del PZ ma non esclude altri elementi sia di PP che di PRG.

Interessante appare quest'ultima possibilità, che si presenta allorché il PRG manchi di specificazioni (di densità edilizia, di tipologia dei fabbricati, di rete viaria ecc.) intermedie per consentire il passaggio alla pianificazione di dettaglio, oppure abbisogni di varianti allo scopo.

Incidentalmente si ricorda che sono dall'ordinamento ammessi piani di zona promossi in variante agli strumenti urbaistici generali.

Il PZ deve contenere essenzialmente:

1) la rete viaria principale e di distribuzione, comprese le aree di sosta e di manovra dei mezzi pubblici, le aree di parcheggio, le sezioni stradali ecc.; per il dimensionamento dei parcheggi sembra ovvio adottare almeno lo standard del D.I. 2 aprile 1968;
2) gli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico; detti spazi debbono essere dimensionati almeno con i criteri fissati dal D.I. 2 aprile 1968.

La circolare n. 2611 suggeriva una dotazione minima di 3 mq di verde pubblico per abitante; non forniva però indicazioni circa i campi di gioco. Il dimensionamento era omesso anche per la attrezzature religiose, amministrative, assistenziali, commerciali, culturali e ricreative che la circolare elenca peraltro specificamente.

Tuttavia poiché il PZ è ad ogni effetto un PP (art. 9 della L. n. 167/ 1962) in esso le aree di uso pubblico debbono essere dimensionate in conformità alle disposizioni del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444 o alle diverse disposizioni delle varie leggi regionali.

Anche se nel D.Lgs. n. 114/1998 non risultano inserite disposizioni analoghe a quelle che si riscontravano nella precedente legge avente ad oggetto la disciplina del commercio, ovverosia quelle che erano contenute nell'art. 13 della L. n. 426/1971, è da ritenere che, con i piani di zona eventualmente ancora promossi da alcuni Comuni, non solo debbano essere individuate e vincolate le aree occorrenti per realizzare le attrezzature ed i servizi pubblici suddetti, ma debbano anche essere previsti spazi da riservare ad attrezzature commerciali che, sicuramente, sono da considerare dei servizi,

Contenuto

sia pur privati, necessari nell'ambito dei nuovi quartieri di edilizia economica e popolare;

3) la lottizzazione e la tipologia edilizia sono quelle previste dal piano urbanistico; tuttavia il PZ può proporre una tipologia ed una lottizzazione differenti.
Se del caso, possono precisarsi le volumetrie dei fabbricati, cioè le masse e le altezze, con opportune elaborazioni tecniche (profili regolatori, planivolumetrie d'insieme);

4) infine, la profondità delle zone laterali ad opere pubbliche, da vincolare per integrarne le finalità o per consentirne la espansione. Si tratta delle cosiddette «zone di rispetto» che, secondo la circolare, si riferiscono alle strade di maggiore importanza ma che, stando alla lettera, possono riferirsi anche ad altre opere di pubblico interesse, come, ad esempio, quelle elencate al punto 2.
Se a questi *elementi essenziali* si aggiungono i dati altimetrici del terreno (che sono necessari), gli elenchi catastali delle proprietà interessate dal PZ (di cui non si può fare a meno) e la relazione tecnica e finanziaria, prescritta all'art. 5 della L. 167, si può ben affermare che, sia sotto l'aspetto tecnico che sotto quello contenutistico, il PZ non si differenzia per nulla dal PP.

VAS e VIA in alcuni casi occorrenti

Si rinvia al paragrafo sul tema inserito nel capitolo relativo al piano di lottizzazione.

Opere di urbanizzazione

Oltre le zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare nel PZ debbono essere previste, come dicevamo, anche le aree necessarie «alle opere ed ai servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico». È necessario però che si tratti di opere e servizi relativi alle zone di edilizia economica e popolare che formano oggetto del PZ. Infatti i Comuni, in sede di applicazione della L. n. 167/1962, non possono reperire aree con destinazione pubblica da porre al servizio di altre parti dell'abitato, esistenti o di espansione, poste al di fuori del PZ: le esigenze urbanistiche relative non alle zone edilizie economiche e popolari, bensì alle altre parti del territorio comunale, vanno soddisfatte con appositi separati interventi debitamente inquadrati negli strumenti urbanistici generali (PRG e PF) vigenti, se del caso opportunamente modificati. In merito si hanno già alcuni precedenti giurisprudenziali che affermano l'illegittimità di vincoli di destinazione inerenti ad esigenze dell'intero territorio comunale, o di zone esterne ai comprensori dei PZ.

Non mancano alcuni precedenti in base ai quali è da escludere che le attrezzature previste dai PZ possano soddisfare *anche* (non principalmente) esigenze di urbanizzazione secondaria di altre zone, così come attrezzature secondarie esterne ai PZ possano ovviamente servire anche gli insediamenti di edilizia economica e popolare promossi in base alla L. n. 167/ 1962.

Tale orientamento è sicuramente da condividere poiché non risulta pro-

Opere di urbanizzazione

spettabile, per quanto riguarda le opere di urbanizzazione secondaria (e comunque neppure in genere), una sorta di «segregazione» degli insediamenti promossi dai PZ. In altri termini sono da considerare ovvie le esigenze di integrazione dei PZ nell'ambito del tessuto urbanistico.

È però da escludere, a nostro avviso, che nell'ambito dei PZ possano essere legittimamente soddisfatte esigenze di urbanizzazione secondaria di carattere generale (grandi attrezzature al servizio di ampie parti del territorio comunale) e possano legittimamente localizzarsi attrezzature secondarie, anche di minore rilevanza, che siano prevalentemente al servizio di altre zone.

L'art. 4 della L. n. 167/1962 indica quali elementi deve necessariamente contenere un PZ: dall'esame degli stessi risulta, come si è già detto, che in linea di massima i PZ hanno il contenuto normale dei PP, ai quali vengono equiparati dal primo comma dell'art. 9.

Quanto al problema dell'inserimento nei PZ di aree edificate risulta opportuna la seguente sintetica e schematica esposizione:

a) originariamente il terzo comma dell'art. 3 della L. n. 167/1962 richiedeva la preventiva individuazione in un normale PP degli immobili da demolire per ragioni igienico-sanitarie e poteva quindi dubitarsi che potessero essere compresi in un PZ immobili che non fossero da demolire per tali ragioni in base alle previsioni di un PP;

b) dopo la modifica introdotta dalla L. n. 865/1971 (art. 32), il terzo comma dell'art. 3 non solo non prescrive più la previa individuazione in un normale PP degli immobili da demolire o trasformare per ragioni igienico-sanitarie, ma prevede che nei PZ possano essere comprese anche aree sulle quali insistono immobili la cui demolizione o trasformazione «sia ritenuta necessaria per la realizzazione del piano».

Di notevole interesse è l'innovazione legislativa testé richiamata, in quanto con la stessa legge si apre la prospettiva di interventi *ex lege* n. 167/1962 in vecchi quartieri che sostanzialmente possano essere preordinati anche, ma certamente non soltanto, ad obiettivi di ristrutturazione, di salvaguardia ambientale e di lotta alla espulsione dei ceti meno abbienti dai centri delle città;

c) è subito da aggiungere però che nuovi dubbi sono sorti in seguito all'entrata in vigore della L. n. 457/1978, contenente organiche previsioni relative al «recupero edilizio».

In particolare, a dubbi e controversie interpretative si presta l'art. 34 di tale legge che consente ai Comuni di attribuire valore di piano di recupero ai PZ già approvati e «finalizzati al risanamento del patrimonio edilizio esistente» (vedi oltre «Rapporti con i piani di recupero»).

Anche dopo l'entrata in vigore della citata L. n. 457/1978 si è andato consolidando l'orientamento in base al quale i PZ *non possono* assolvere alle funzioni di una pianificazione attuativa preordinata al risanamento di alcuni quartieri ed al recupero edilizio in genere, finalità che indubbiamente debbono essere perseguite mediante i piani di recupero.

Opere di urbanizzazione

Ciò non toglie, però, che i PZ possano avere una *funzione secondaria* (si badi bene secondaria) di risanamento e di recupero e che vincoli su aree edificate possano essere imposti per esigenze di edilizia economica e popolare che non si possano soddisfare mediante i normali vincoli su aree inedificate.

In altri termini, vincoli su zone edificate, più o meno degradate, debbono essere analiticamente ed attentamente motivati e, comunque, possono essere imposti solo se viene riscontrata una vera e propria necessità e non al fine (più o meno esplicito) di «assorbire» nel PZ le *ordinarie funzioni* dei piani di recupero.

Tecnica redazionale

Lo studio di un PZ può articolarsi nelle seguenti fasi:

- scelta localizzativa delle aree e/o delle zone d'intervento;
- dimensionamento degli interventi;
- definizione tecnica del piano;
- analisi dei costi e verifica di congruità delle scelte operate.

La scelta localizzativa e l'inquadramento del PZ

Per quanto concerne la «scelta localizzativa», è ovvio che la zona prescelta deve rivelarsi idonea anzitutto sotto l'aspetto generale e cioè in rapporto:

- alla razionalità ed alla coerenza dello sviluppo urbano;
- alla «raccordabilità» (strade e trasporti pubblici) al centro urbano, alle infrastrutture sociali ed alle zone di lavoro;
- all'economicità ed alla possibilità di una compiuta urbanizzazione;
- al corretto inserimento nella topografia sociale dell'abitato e nell'ambiente.

La scelta operata deve anche soddisfare taluni requisiti intrinseci, cioè edificatori, come:

- la salubrità del luogo e del suolo (idoneità igienica);
- la portanza del terreno (idoneità costruttiva);
- la piacevolezza dell'ambiente.

Il duplice requisito della *compiutezza* degli interventi edilizi e della loro piena *integrazione* nell'abitato e nell'ambiente traspare evidente dal contesto giuridico ed è peraltro coerente con le elaborazioni che la cultura urbanistica ha già da tempo messo a punto.

L'integrazione va intesa non solo in senso fisico ma anche in senso sociale, per cui, col supporto di accurati studi di carattere socio-economico, deve evitarsi che si creino zone residenziali «differenziate» per classi sociali, oppure che si creino i tipici quartieri «dormitorio».

Elaborate queste scelte di fondo, occorre accertare se il piano urbanistico contenga già delle aree che, per posizione, dimensione e caratteristiche intrinseche, sono idonee ad insediamenti economici-popolari.

Dette aree *debbono* essere reperite in zone di espansione; ove queste non

Tecnica redazionale

si rivelassero idonee o sufficienti, oppure esaurissero le disponibilità di aree per altri tipi di edilizia residenziale, è prevista la possibilità di «variare» il piano con una procedura particolarmente semplice ed abbreviata: la legge istituzionalizza infatti la «variante tacita» del piano, quale discende implicitamente all'approvazione del PZ.

Infine, la scelta delle aree deve tener conto del loro costo iniziale che è una componente non trascurabile del costo complessivo dell'intervento.

Ovviamente esso non può essere un elemento determinante di scelta, in quanto è da porre in relazione non solo all'intensità dello sfruttamento che si è programmato, ma anche al costo dell'urbanizzazione, alle spese gestionali dei servizi ed al costo intrinseco delle costruzioni (portanza dei terreni, incidenza delle fondazioni ecc.).

In definitiva, gli elementi da considerare nella scelta localizzativa sono tanti e di varia natura: tecnico-costruttiva, urbanistica, amministrativa, economica e sociale; dalla giusta valutazione di ciascuno e dalle reciproche interrelazioni dipende il successo delle singole esperienze.

Quando il piano urbanistico non esiste, gli scopi della L. n. 167/1962 sarebbero elusi ove non s'imponesse l'obbligo d'inquadrare il PZ in uno strumento urbanistico generale, sia allo scopo di dare una disciplina allo sviluppo dell'abitato che a quello, subordinato ma non meno importante, di dimostrare la coerenza e la validità delle scelte operate col PZ.

Con le integrazioni apportate all'art. 3 della L. n. 167/1962 dalla L. n. 865/1971, il PZ può essere anche riferito ad un progetto di PRG solamente adottato e presentato per l'approvazione agli organi regionali.

In ogni caso il PZ, quale strumento attuativo del piano urbanistico generale, deve avere una sua giustificazione nella politica urbanistica comunale, per quanto riguarda la scelta delle direttrici di espansione prioritaria e la organica successione degli sviluppi edilizi ed urbanizzativi in ciascuna direzione.

Come si è già detto, il PZ può essere promosso in variante al PRG (o altro strumento urbanistico generale). In tal caso è necessaria la redazione, oltre che degli elaborati del PZ, anche di quelli occorrenti per la variante di PRG che esso comporta.

Il dimensionamento degli interventi

Il PZ va dimensionato in base al «fabbisogno» presunto di vani di edilizia economica e popolare nel successivo decennio. Si deve ovviamente tener conto sia del fabbisogno «arretrato» che di quello «insorgente».

In particolare deve individuarsi anzitutto quanti vani occorrano, nel successivo decennio, per:

- eliminare eventuali fabbricati disadatti, o malsani o comunque inabitabili;
- normalizzare l'indice di affollamento in base alla dotazione, ritenuta ottimale, di un vano abitabile per abitante;
- alloggiare la popolazione in incremento per fatti naturali o migratori.

Calcolando il fabbisogno globale di vani per il decennio, questo va raffrontato al ritmo produttivo locale, attraverso l'analisi dell'attività edilizia accertata nel precedente decennio.

Ai fini del dimensionamento, è opportuno tener presente che:

- una parte del fabbisogno, ancorché modesta, concerne l'edilizia signorile, cioè non popolare né economica;
- una parte del fabbisogno, non necessariamente trascurabile, può essere coperta dall'iniziativa privata in zona di completamento già urbanizzata;
- la realizzazione del PZ comporta dei costi urbanizzativi la cui entità non può prescindere dalla situazione delle finanze comunali, generalmente non floride.

Perché il PZ non sia velleitario ed inutilmente vincolistico, dev'essere quindi correttamente «dimensionato».

In presenza di un'iniziativa edilizia privata fiacca od inerte, di un'attività produttiva edilizia non rispondente alle necessità locali o per «livello» di produzione (edilizia signorile) o per prezzi di vendita, il PZ deve assumere una funzione stimolante o, rispettivamente, calmieratrice; deve quindi essere dimensionato con maggiore larghezza. Viceversa, in presenza di un'iniziativa privata attiva o coerente con le necessità locali, l'estensione del PZ può essere contenuta in ambiti territoriali più modesti.

Analogamente conviene «sovradimensionare» il PZ nel caso che l'edificazione richieda ampi interventi urbanizzativi; ma sarà opportuno «sottodimensionarlo» nel caso che l'attività edilizia disponga già di aree urbanizzate o che l'iniziativa privata possa compiutamente urbanizzare le aree con interventi ed impegni ragionevoli.

Infine, alla luce della più recente normativa urbanistica, il dimensionamento del PZ deve necessariamente e saggiamente tener conto delle concrete prospettive d'intervento edilizio degli Enti pubblici ai quali il Comune deve fornire aree edificabili a prezzo controllato e con urbanizzazione completa.

La L. n. 865/1971 (art. 29) prescrive dei limiti minimi e massimi del fabbisogno di edilizia abitativa, da soddisfare con i PZ per l'edilizia economica e popolare, mentre l'art. 3 della L. n. 167/1962 fissava solo un limite massimo.

In base alla nuova disciplina il PZ deve dunque soddisfare non meno del 40% del fabbisogno decennale stimato, senza però superare il 70% dello stesso.

Riguardo all'applicazione dei limiti suddetti si hanno delle incertezze.

Taluni sostengono che i limiti predetti si applicano soltanto ai Comuni obbligati alla formazione di un PZ (ai sensi dell'art. 1 della L. n. 167/1962), in quanto gli altri Comuni possono addirittura non dotarsi di un tale piano.

Ad altri appare più corretta la tesi in base alla quale non solo i Comuni obbligati ma anche quelli che *esercitano la facoltà* loro riconosciuta dalla legge debbono rispettare i limiti in considerazione.

Si rileva da parte dei sostenitori di tale ultima tesi che l'art. 3 della L. n. 167/1962, modificato prima dell'art. 29 della L. n. 865/1971 e poi dall'art. 2

della L. n. 10/1977, non opera alcuna distinzione e quindi deve intendersi relativo *a tutti* i PZ, ivi compresi quelli adottati da Comuni che hanno la facoltà e non l'obbligo di promuoverli.

Concludendo, se un PZ viene formato, allo stesso – a nostro avviso – debbono applicarsi sia il limite minimo del 40% che il limite massimo del 70%.

Pur con qualche dubbio si propende per tale tesi.

Il PZ deve scontare la necessità di «suolo edilizio» inteso come *materia prima* dell'espansione urbana, nella misura in cui la produzione privata di «suolo edilizio» è inadeguata sotto l'aspetto:

- *commerciale* (taglio inadatto degli alloggi, grado di finitura non rispondente alle richieste del mercato, prezzo di cessione molto alto e comunque eccessivo rispetto al potere medio d'acquisto o d'affitto delle classi interessate);
- *urbanistico* (localizzazione incoerente o dispersiva degli interventi, urbanizzazione insufficiente o scadente, carenza di infrastrutture); l'ampiezza del PZ trova una maggiore e più efficace giustificazione se più si conforma alle esigenze locali.

Sul dimensionamento dell'area influiscono, ovviamente, la densità edilizia fissata dallo strumento urbanistico di riferimento oppure quella che s'intende adottare, nonché la dotazione di aree per attrezzature o servizi.

Circa la *densità edilizia*, va subito detto che valori troppo alti portano ad inconvenienti di carattere sociale ed urbanistico; mentre valori troppo bassi esaltano l'incidenza dei costi delle aree, dell'urbanizzazione e della gestione sul costo dell'alloggio, oltre ad inconvenienti urbanistici di altra natura (tempi di percorrenza, distanze ecc.). Occorre quindi valutare con ogni cura il valore da scegliere; le densità fondiarie più opportune sono quelle di 3 mc/mq, da portare a 5-6 nel caso di elevati costi del terreno e dell'urbanizzazione e da abbassare ad 1,5-2 nel caso si voglia favorire la formazione di case individuali di cui è diffusa l'esigenza in certe regioni od in agglomerazioni di una certa grandezza.

Ai fini dimensionali, conviene adottare l'indice di 80 mc di volume costruito per abitante, salvo per edifici non esclusivamente residenziali per i quali può adottarsi l'indice di 100 mc per abitante.

Circa la dotazione di *attrezzature e servizi*, riteniamo utile fare riferimento alla L. n. 167/1962 ed in particolare al D.I. 2 aprile 1968 per quanto concerne le opere di urbanizzazione.

È evidente che la previsione di attrezzature e servizi nell'ambito del PZ è giustificata soltanto se esse non esistono in quel settore dell'abitato; per contro, se attrezzature e servizi fossero previsti dal piano urbanistico in tutto o in parte all'esterno del PZ, questo può comprendere le aree all'uopo vincolate, cioè il PZ può divenire lo strumento di attuazione di previsioni urbanistiche d'interesse anche più generale.

In merito potrebbero però essere sollevati dei dubbi sotto il profilo della legittimità; potrebbe cioè essere lamentato un vizio di eccesso di potere (svia-

mento di potere), in quanto il PZ potrebbe risultare, in concreto, *forzato* ai fini propri di uno strumento urbanistico generale; infatti la L. n. 167/1962 prevede solo il vincolo di aree per opere e servizi *complementari* agli insediamenti di edilizia economica e popolare.

Per quanto riguarda l'estensione impegnata dalle singole attrezzature, si rinvia alla normativa urbanistica richiamata oppure ai trattati di tecnica urbanistica.

La definizione e la redazione del piano

Sotto questo aspetto si richiama qui tutto quanto è stato detto a proposito del PP cui il PZ viene, di fatto, assimilato dall'art. 9 della legge.

Tuttavia, poiché l'art. 5 elenca soltanto gli *elaborati* necessari per individuare le caratteristiche generali del PZ ma non pretende alcun elemento di specificazione esecutiva, la tecnica redazionale è, in pratica, quanto mai varia.

Si dà così il caso di PZ studiati sino al dettaglio esecutivo della edificazione; per contro, altri PZ si limitano ad individuare appena gli elementi essenziali della viabilità e dell'azzonamento, ammettendo in tal modo un'ulteriore fase di pianificazione esecutiva.

Naturalmente, questi due diversi tipi di approccio e di definizione formale e sostanziale del PZ ammettono illimitati gradi intermedi di elaborazione in senso planimetrico e volumetrico ed è difficoltoso trarne delle regole valide per tutti i casi.

Tuttavia, si può suggerire qualche criterio utile: meno estesa è l'area del PZ più dettagliato dev'essere lo studio, in rapporto al carattere esecutivo che in tal caso il piano può e deve assumere. Per aree di media e grande estensione la precisazione dettagliata degli interventi urbanistici richiede elaborazioni tanto lunghe e complesse che mal si conciliano con la brevità dei «tempi» di predisposizione che la legge assegna a questo tipo di pianificazione.

Conviene, quindi, rinviare a successivi piani esecutivi di dettaglio lo studio delle opere urbanistiche ed edilizie. Può anzi essere utile, considerando la durata del piano, articolare il processo di pianificazione in due tempi successivi:

- nel primo tempo si procede ad individuare le aree ed a programmare le linee generali dell'insediamento;
- nel secondo tempo si progettano nei particolari sia gli interventi urbanizzativi che la planivolumetria degli edifici, quest'ultima più attinente alla fase di progettazione architettonica.

Infatti, quanto più questo secondo tempo è vicino alla fase realizzativa delle opere, tanto più agevole diventa la precisazione della viabilità di distribuzione, del verde primario, delle aree di uso pubblico ecc.

Seguendo questo criterio, nel primo tempo ci si può quindi limitare redazionale alle indicazioni essenziali di progetto, concernenti:

- le aree residenziali previste;

- la rete stradale principale che disimpegna dette aree, escludendo quindi la rete di lottizzazione che disimpegna gli edifici;
- le aree di uso pubblico (verde pubblico, aree di parcheggio);
- le aree di edificazione pubblica, per attrezzature e servizi.

Circa le aree residenziali, la circolare ministeriale n. 4555 del 27 settembre 1963 giudica insufficiente la loro semplice individuazione, anche se integrata dalla precisazione degli indici utilizzativi che le concernono singolarmente e cioè: tipi edilizi, densità edificatoria e perciò volume costruibile, altezza delle costruzioni e piani fuori terra, normativa per la formazione dei lotti.

Tuttavia, a nostro avviso, per piani di vaste dimensioni, queste indicazioni appaiono abbastanza caratterizzanti e possono quindi ritenersi sufficienti, tant'è che sono già stati approvati PZ così concepiti.

La suddivisione in lotti, cioè la definizione grafica delle singole particelle edificabili, non è, a detta della citata circolare, un «elemento essenziale», tanto più che l'art. 28 della LUN ammette che all'interno di un PP, il cui PZ sia assimilabile per contenuto tecnico-giuridico, ci siano delle aree non lottizzate, purché si forniscano criteri per giungere, anche per via indiretta, ad individuare la lottizzazione.

Analogo discorso può farsi per i tipi edilizi.

Queste precisazioni possono eventualmente rinviarsi alla fase di «compilazione degli elenchi annuali», allorché risulta più agevole, in base alle richieste, determinare l'estensione e la forma dei singoli lotti e perciò il loro contenuto edilizio secondo le precisazioni del PZ.

La L. n. 167/1962 non esclude, ovviamente, la definizione planivolumetrica degli edifici, che è molto utile per prefigurare l'ambiente urbano che si intende realizzare.

Tuttavia, lo studio planivolumetrico si rivela in pratica troppo rigido e non idoneo ad interpretare quelle eventuali esigenze particolari che inevitabilmente emergono quando la realizzazione del PZ è diluita nel tempo e demandata ad una pluralità di operatori pubblici e privati.

Infatti il piano planivolumetrico fornisce delle precisazioni tanto rigide da cristallizzare la fisionomia del quartiere, impedendo di acquisire sia eventuali nuove tecniche costruttive (vedi prefabbricazione) che possibili elaborazioni architettoniche alternative.

Per ovviare a tali inconvenienti si prospetta la eventualità di adottare il piano planivolumetrico non come elaborato di progetto ma come documento avente valore «esemplificativo», cioè come «piano di paragone e d'indirizzo», la cui osservanza sia facoltativa.

Così concepito, esso fornisce un quadro ubicazionale ed uno schema compositivo di massima ma non impedisce soluzioni parziali alternative, per singoli lotti od isolati, soluzioni sulla cui validità ed accoglibilità diventa indubbiamente più facile esprimere un giudizio meditato e consapevole.

Infine, per quanto riguarda le norme urbanistico-edilizie, esse hanno il

Tecnica redazionale

compito di dettagliare e specificare, *se necessario*, le norme corrispondenti del piano di riferimento.

Se invece esse dovessero contrastare con quelle, allora costituirebbero una *variante* da assoggettare alla procedura prevista dall'art. 8, secondo comma della L. n. 167/1962.

L'analisi dei costi e la verifica di congruità

Il problema dei costi è evidentemente di notevole importanza ai fini del dimensionamento degli interventi e, quindi, delle loro intrinseche caratteristiche progettuali come la densità edilizia e le dotazioni.

È quindi opportuno sviluppare convenientemente i preventivi di spesa onde determinare con sufficiente approssimazione il costo globale dell'o-perazione ma soprattutto *il prezzo di cessione* del suolo urbanistico, elemento essenziale per un giudizio di validità dell'intervento.

Il prezzo di cessione dell'area è formato:

- dall'indennità di espropriazione del terreno;
- dal costo dell'urbanizzazione primaria e secondaria, in proporzione al volume edificabile;
- dagli interessi passivi sulle anticipazioni in denaro delle spese di gestione ed è, ovviamente, proporzionato al volume edificabile ed alla sua destinazione.

Documentazione

Come previsto dal primo comma dell'art. 9 della L. n. 167/1962, i PZ per l'acquisizione di aree da destinare all'edilizia economica e popolare hanno valore di PP di attuazione, ai sensi della LUN.

Di norma il progetto dei piani è costituito dai seguenti elaborati:

A) *stralcio dei PPA nel caso in cui sia d'obbligo*;

B) *planimetria in scala non inferiore al 10.000* dello strumento urbanistico vigente od adottato (PRG e PF), con l'individuazione delle zone destinate all'edilizia economica e popolare;

C) *planimetria in scala non inferiore al 2.000*, contenente gli elementi di progetto;

D) *elenchi catastali delle proprietà comprese nel progetto;*

E) *compendio* delle norme urbanistico-edilizie per l'esecuzione del piano;

F) *relazione illustrativa e relazione sulle previsioni della spesa occorrente per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano.*

Su tutti gli elaborati del PZ vanno apposte le firme del tecnico progettista laureato, del Segretario Comunale e del Sindaco; inoltre, vanno riportati gli estremi delle deliberazioni consiliari di adozione e di approvazione. A tal fine, sugli stessi elaborati può essere già inserita una apposita dicitura, da completarsi con i relativi dati dopo l'avvenuta approvazione.

Documentaziona

Per quanto concerne il numero delle copie, poiché la L. n. 47/1985 ha trasferito ai Comuni la competenza ad approvare i PA – quando non siano di interesse regionale – vale quanto indicato nella corrispondente voce del PP.

Nel caso che il progetto di PZ, ai sensi dell'art. 8, secondo comma, della L. n. 167/1962, comporti una variante al PRG vigente è necessaria anche la documentazione prescritta dalla vigente disciplina per la variante stessa.

Il contenuto degli elaborati del PZ è il seguente:

A) *Planimetria in scala non inferiore al 10.000 dello strumento urbanistico vigente e di quello adottato con individuazione delle zone destinate all'edilizia popolare*

Questo elaborato viene presentato nella stessa scala dello strumento vigente o adottato unitamente al progetto di PZ e da approvarsi anch'esso (art. 3 della L. n. 167/1962) insieme allo stesso progetto di PZ.

Le zone destinate all'edilizia economica e popolare debbono essere individuate con apposita colorazione o retinatura o con contorno; nel caso in cui dette zone siano reperite nell'ambito del PRG o del PF vigenti, sull'elaborato di cui trattasi debbono figurare tutte le indicazioni contenute nell'elaborato a suo tempo approvato e deve essere dichiarata, a firma del Segretario Comunale, la conformità all'elaborato originale.

B) *Planimetria in scala non inferiore al 2.000 contenente gli elementi di progetto*

Questo elaborato riveste particolare importanza in quanto indica la sistemazione urbanistica che si intende attuare nelle zone prescelte. Il progetto va disegnato su una planimetria catastale con tutte le indicazioni richieste per un progetto di PP, cui il PZ è assimilato dall'art. 9 della L. n. 167/1962.

Può risultare, talvolta, opportuno non rendere vincolante la soluzione planivolumetrica in quanto, in sede esecutiva, si potrebbero rendere necessari modifiche ed aggiornamenti, che, pur se di scarsa entità, sarebbero soggetti ad un nuovo iter procedurale di approvazione. In tal caso sarà opportuno precisare, o sullo stesso elaborato o sulle norme attuative oppure su entrambi, che la soluzione planivolumetrica progettata è «puramente indicativa» e potrà subire, in sede esecutiva, ritocchi e modifiche nell'ambito delle prescrizioni tipologiche specifiche del progetto di PZ. Infine, è da precisare che, pur essendo il progetto di PZ equivalente a quello di un PP, si ritiene egualmente ammissibile, ai fini dell'approvazione, una soluzione progettuale limitata all'indicazione delle aree edificabili, con retini o colori, senza cioè la dimensione e la localizzazione degli edifici da realizzare.

C) *Elenchi catastali delle proprietà comprese nel progetto*

Come per il progetto di PP, anche nel caso del PZ gli elenchi catastali, preferibilmente suddivisi per ambiti d'intervento, debbono riportare tutte le indicazioni catastali inerenti ad ogni proprietà, le cui aree siano totalmente o parzialmente interessate.

Documentazione

D) *Compendio delle norme urbanistico-edilizie per l'esecuzione del piano*

In questo elaborato, come per il progetto di PP, vanno precisati i caratteri e le limitazioni che l'edificazione deve osservare, nonché i vincoli attinenti ad eventuali particolari servitù. In genere questo elaborato, quando non si limita a confermare le prescrizioni tipologiche del piano quadro a cui viene riferito il progetto di PZ, ne perfeziona ed integra il contenuto, con l'aggiunta della normativa più opportuna per meglio caratterizzare la soluzione urbanistica progettata.

E) *Relazione illustrativa e relazione sulle previsioni della spesa occorrente per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano*

In questo elaborato, come per il progetto di PP, va illustrata la situazione di fatto ed indicata la soluzione data ai principali problemi che ne conseguono.

Deve essere particolarmente messo in luce il criterio adottato per le sistemazioni generali proposte e per quelle di dettaglio di maggiore complessità. Nello stesso elaborato, o su elaborato a parte, debbono essere indicate le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano, con la precisazione della spesa che dovrà essere affrontata per portare a compimento il programma deliberato.

Nella relazione, o in elaborati ad essa allegati, è opportuno evidenziare gli elementi caratteristici delle attrezzature scolastiche, consigliandosi l'uso delle schede allegate alla circolare ministeriale 29 dicembre 1964, n. 3930, con le ulteriori precisazioni rese necessarie dal D.I. 18 dicembre 1975.

Nello stendere il progetto di PZ è necessario tener presente che il fine della L. n. 167 è essenzialmente quello di reperire aree libere da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare. L'inclusione di aree edificate è però ammessa nel caso di interventi in settori urbani coperti da edilizia fatiscente; in tal caso il PZ viene finalizzato ad operazioni di risanamento e di bonifica edilizia.

Tali aree, dopo la modifica apportata dalla L. n. 865/1971 (art. 32) al terzo comma dell'art. 3 della L. n. 167/1962, non debbono essere più previamente individuate e delimitate da normali PP.

Su tutti gli elaborati di progetto, le previsioni urbanistiche possono indicarsi con colori indelebili sulle copie eliografiche oppure con retinature applicate o disegnate sui lucidi.

Sugli elaborati grafici, vanno anche precisati, in apposito spazio (possibilmente di dimensioni UNI 21 × 29,7): la denominazione del Comune e la Provincia di appartenenza; i riferimenti alle retinature e alle simbologie utilizzate; gli estremi della deliberazione di adozione del CC e quelli di approvazione; la scala, l'orientamento e la denominazione dell'elaborato.

Qualora in un Comune sia già vigente un PZ e si renda necessario apportarvi *varianti parziali* oppure *revisionarlo integralmente*, si dovrà predisporre lo stesso numero di copie previste per un nuovo PZ; va però tenuto presente che, trattandosi di modifiche ad uno strumento urbanistico vigente, si rende

Documentazione

necessario produrre una doppia documentazione e precisamente si dovrà presentare sia la documentazione del PZ vigente che i nuovi elaborati modificativi, ai quali dovrà essere necessariamente unita una relazione che illustri i motivi che hanno determinato l'opportunità di modificare lo strumento vigente.

Procedura di approvazione

Di norma il progetto PZ (ovvero il progetto di modifica di un PZ vigente) viene sottoposto ad una preliminare valutazione della GM, la quale lo fa proprio e lo propone al CC per la formale adozione mediante una deliberazione nel cui dispositivo vanno anche precisati gli atti e gli elaborati che formano oggetto del deliberato.

Divenuta efficace la delibera di adozione, il PZ deve essere pubblicato ai fini della presentazione delle opposizioni ed osservazioni.

La vecchia disciplina legislativa statale prevedeva l'approvazione dei PZ da parte delle Regioni, cui dovevano essere inoltrati dopo le controdeduzioni alle opposizioni ed osservazioni.

Alcune Regioni avevano negli ultimi anni eliminato le funzioni di coamministrazione regionale relative a tali strumenti attuativi (stabilendo, però, alcune eccezioni) ed avevano quindi previsto la conclusione dell'iter degli stessi in sede comunale con un atto di approvazione finale per lo più contenuto nella stessa deliberazione consiliare relativa alle contro-deduzioni alle opposizioni ed osservazioni.

Da tempo non risulta più prevista l'approvazione regionale di tutti gli strumenti attuativi, eccezion fatta per quelli di interesse regionale individuati come tali dal PTR o con specifica deliberazione (vedi PP, paragrafo «Procedure di approvazione»).

Pertanto l'iter dei PZ si conclude normalmente con la loro approvazione finale da parte del Comune mediante la stessa deliberazione consiliare relativa alle controdeduzioni, alle opposizioni ed alle osservazioni.

Solo i PZ in variante ai PRG (e qualche PZ eccezionalmente considerato, per la sua rilevanza, di interesse regionale in sede di pianificazione generale) sono soggetti, a seconda delle discipline regionali, ad approvazione regionale o provinciale.

Si ricorda che in alcune Regioni per varianti dei PRG non comportanti modifiche eccedenti determinati limiti è esclusa la necessità dell'approvazione regionale.

In tali casi anche i procedimenti dei PZ promossi in variante al PRG si concludono in sede comunale.

Misure di salvaguardia

La legge sulle misure di salvaguardia è anteriore alla L. n. 167/1962: in essa, quindi, i piani di zona per l'edilizia economica e popolare non vengono presi in considerazione.

Tuttavia, le misure di salvaguardia sono ad essi applicabili non in via analogica ma in quanto il primo comma dell'art. 9 della L. n. 167/1962 stabilisce che i PZ debbono essere considerati PP a tutti gli effetti. Infatti la legge di

Misure di salvaguardia

salvaguardia concerne «tutti» i PP: non solo quelli normali previsti dalla legislazione all'atto dell'entrata in vigore della L. n. 1902/1952, ma anche quelli successivamente previsti da altre leggi, come i PZ.

Anche per i PZ, così come per i normali PP, l'applicazione della salvaguardia è divenuta obbligatoria con l'entrata in vigore della L. 19 novembre 1968, n. 1187 (art. 3); la stessa legge (art. 4) prevede che la salvaguardia sui PP continui ad applicarsi per 5 anni, se essi sono stati adottati dopo la sua entrata in vigore. Per i motivi sopra esposti, le norme testé citate si applicano – a nostro avviso – anche ai PZ.

Opposizioni ed osservazioni

Il terzo comma dell'art. 6 stabilisce che «gli interessati possono presentare al Comune le proprie opposizioni».

Se si considerano al contempo il termine «opposizioni» usato dal legislatore ed il valore di PP di attuazione dalla legge attribuito al PZ, si deve ritenere si tratti dello stesso istituto previsto dall'art. 15 della LUN.

È opinione prevalente che le opposizioni al PP e ad un PZ costituiscano un rimedio giuridico.

Il Comune deve assumere le sue decisioni su di esse con congrue specifiche motivazioni.

Le Amministrazioni centrali dello Stato interessate possono presentare osservazioni in un termine di trenta giorni dalla comunicazione del piano, che a norma del quarto comma dell'art. 6 il Sindaco ha l'obbligo di effettuare.

Alcune leggi regionali prevedono solo la presentazione di osservazioni (anche da parte dei proprietari interessati).

Impugnazione

La L. 18 aprile 1962, n. 167, non prevede particolari mezzi di impugnazione degli atti di approvazione dei PZ. Pertanto, nei casi di lesione concreta attuale ed individuale di interesse, i privati possono valersi dei normali mezzi di impugnativa: ricorso al Tribunale regionale amministrativo e ricorso straordinario al Capo dello Stato.

I ricorsi debbono essere fondati su motivi di legittimità.

Il termine per le impugnazioni (60 giorni per il ricorso al Tribunale regionale amministrativo, 120 per il ricorso straordinario al Capo dello Stato) da parte di proprietari di immobili inseriti nel piano decorrono dalla data della notifica effettuata a norma dell'ultimo comma dell'art. 8 L. n. 167/1962 ed, in mancanza di tale notifica, dal momento in cui risulta documentata la loro piena conoscenza del PZ.

I ricorsi avverso i PZ debbono essere notificati al Comune che approva detti piani ed all'autorità regionale che eventualmente li approva nel caso di riconosciuto interesse regionale o di PZ promossi in variante al PRG ed eventualmente soggetti, in base alle leggi regionali, per tale ragione, ad approvazione regionale.

Può essere sostenuta la possibilità di impugnare un PZ adottato e non ancora approvato in quanto immediatamente operativo in relazione alla obbligatorietà dell'applicazione delle misure di salvaguardia prescritta dall'art. 4 della L. n. 1187/1968 che è relativo a tutti i PP (vedi PP, voce «Impugnazione»).

Impugnazione

Attuazione

I PZ hanno la validità di diciotto anni (prorogabili di due). La loro attuazione dev'essere organicamente articolata in programmi pluriennali (di norma biennali o triennali). Detti programmi, in base all'art. 11 della L. n. 167/1962, modificato dall'art. 38 della L. n. 865/1971, a sua volta modificato dall'art. 1 della L. 27 giugno 1974, n. 247, debbono:

- individuare le parti dei PZ dei quali è prevista l'attuazione;
- prevedere l'urbanizzazione diretta od indiretta;
- prevedere con quali mezzi finanziari far fronte alle spese a tale fine necessarie.

L'art. 38 della L. n. 865/1971 al secondo comma stabilisce anche che, con i programmi poliennali in considerazione, deve essere effettuata «la individuazione delle aree da cedere in proprietà e di quelli da concedere in superficie entro i limiti stabiliti dall'art. 35 della presente legge, qualora alla stessa non si provveda per l'intero piano di zona».

La L. n. 662/1996 ha in misura rilevante modificato la disciplina relativa alle aree assegnate in attuazione dei piani di zona.

Risultano oggi superati il limite minimo (20%) ed il limite massimo (40%) che, anteriormente all'indicata L. n. 662/1996, trovavano applicazione per quanto riguarda la cessione delle aree in diritto di proprietà.

L'undicesimo comma dell'art. 35 della L. n. 865/1971 dopo le modifiche ad esso apportate dalla suddetta L. n. 662/1996 risulta del seguente tenore: «Le aree di cui al secondo comma destinate alla costruzione di case economiche e popolari sono concesse in diritto di superficie, ai sensi dei commi precedenti o cedute in proprietà a cooperative edilizie e loro consorzi, ad imprese di costruzione e loro consorzi ed a singoli, con preferenza per i proprietari espropriati ai sensi della presente legge sempre che questi abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata».

Le Amministrazioni comunali ed i consorzi dei Comuni potranno, quindi, esercitando un ampio potere discrezionale, individuare con i programmi poliennali le aree da assegnare in diritto di superficie oppure da cedere in diritto di proprietà.

Occorre, però, subito avvertire che, nel fare ciò, dovrà essere rispettata la un po' singolare disposizione di cui al dodicesimo comma dell'art. 35 della L. n. 865/1971, come modificato dalla suddetta L. n. 662/1996, in base alla quale i corrispettivi che, da un lato, dovranno essere richiesti per le concessioni in diritto di superficie ed i prezzi il cui pagamento sarà, dall'altro, dovuto dagli assegnatari in casi di cessione delle aree in diritto di proprietà dovranno «... nel loro insieme assicurare la copertura delle spese sostenute dal Comune o dal Consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano ...».

L'indicata disposizione aggiunge che i corrispettivi che dovranno essere richiesti per la concessione in diritto di superficie, riferiti alla volumetria non

potranno essere superiori al 60% dei prezzi di cessione delle aree in proprietà. È da ritenere che solo con i programmi poliennali dei quali si discute sia possibile garantire la suddetta copertura.

Infatti con gli stessi, in relazione ai rapporti intercorrenti tra aree che vengono assegnate in diritto di superficie ed aree delle quali viene disposta la cessione in diritto di proprietà, possono essere individuati corrispettivi e prezzi atti a garantire la suddetta necessaria copertura dei costi di acquisizione delle aree affrontati dai Comuni e dai Consorzi di Comuni.

Non si vede come il suddetto obiettivo dell'indicata copertura possa essere, con sicurezza, perseguito in modo episodico, ovverosia con scelte frammentarie relative, a seconda dei casi, alle varie assegnazioni in diritto di superficie o alle cessioni della proprietà delle aree.

Da ultimo appare opportuno aggiungere che, comunque, con i programmi suddetti almeno una parte delle aree destinate ad interventi di edilizia economica e popolare dovrebbe, malgrado il superamento del suddetto limite massimo del 40% fissato per le cessioni in proprietà dalla disciplina precedente alla L. n. 662/1996, essere assegnata in diritto di superficie.

Anzi può rilevarsi che, anche dopo le suddette modifiche più volte richiamate, sembra possa essere asserito che si è in presenza di una disciplina che privilegia l'ipotesi della assegnazione in diritto di superficie.

Al fine di rendere elastico il processo di attuazione dei PZ, sono anche previste – per i programmi pluriennali di cui sopra – delle *varianti annuali*. Sia i programmi che le loro eventuali varianti di aggiornamento debbono essere approvati con deliberazione consiliare.

È opportuno, a nostro avviso, che i programmi in oggetto, in quanto essenziali ai fini dell'attuazione del PZ, non si limitino ad indicare in linea di larga massima le urbanizzazioni previste (trattasi infatti di programmi attuativi di piani già attuativi), ma contengano già la progettazione di massima di dette opere, oltre alla lottizzazione delle aree eventualmente non effettuata con il PZ. È altresì necessario che i programmi siano corredati di un vero e proprio piano finanziario: l'art. 11 della L. n. 167/1962, modificato dalla L. n. 865/1971, dice infatti che *debbono essere indicati* i mezzi finanziari ecc.

Poiché trattasi di programmi di attuazione a breve termine, *detta indicazione* dev'esser effettuata a livello di piano finanziario vero e proprio, il quale deve concernere anche i mezzi finanziari necessari per l'acquisizione (esproprio) delle aree, anche se l'art. 11 della legge (art. 38 della L. n. 865/1971) fa riferimento solo alle spese relative alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed alle opere di carattere generale. Ovviamente i programmi poliennali in considerazione andranno coordinati con il PPA, nel caso in cui il Comune vi sia obbligato.

In via ordinaria, per l'attuazione dei PZ si procede mediante esproprio. Abbastanza correntemente vengono tuttavia promosse cessioni bonarie.

Tutte le aree espropriate, ad eccezione di quelle che, nei limiti già indicati,

verranno poi cedute in proprietà, fanno parte del *patrimonio indisponibile* del Comune o del Consorzio intercomunale.

Incidentalmente si rileva che numerose aree, in forza delle richieste di applicazione delle disposizioni di cui alla L. n. 549/1995 (in base alle quali i Comuni hanno potuto cedere in diritto di proprietà aree già assegnate in diritto di superficie), sono uscite dal patrimonio indisponibile dei Comuni per entrare nel patrimonio disponibile degli stessi.

Tale passaggio deve ritenersi si sia configurato come il necessario presupposto dell'accoglimento delle suddette richieste di cessioni in proprietà in sostituzione della già intervenuta assegnazione in diritto di superficie.

Intervenuto l'esproprio o l'occupazione d'urgenza delle aree comprese nei piani di zona (più frequente risulta l'attuazione delle previsioni edificatorie dei piani stessi sulla base delle sole occupazioni d'urgenza cui le espropriazioni fanno seguito dopo alcuni anni), il Comune o il Consorzio procede alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e delle opere di allacciamento ai pubblici servizi eventualmente occorrenti.

La realizzazione di dette opere può essere totale o parziale.

Infatti l'art. 35 della L. n. 865/1971, con le disposizioni relative alle assegnazioni in diritto di superficie, contempla anche l'ipotesi dell'esecuzione di opere di urbanizzazione a cura e spese dei concessionari [vedi ottavo comma di detto art. 35 *sub b*)].

Dubbia risulta, invece, la possibilità di concordare la realizzazione di opere di urbanizzazione con assegnatari di aree in diritto di proprietà.

Infatti le norme dell'art. 35 relative a tale ipotesi non contengono alcuna disposizione analoga a quella dell'ottavo comma sopra richiamato.

Poiché la realizzazione di opere di urbanizzazione da parte dei concessionari a scomputo dagli oneri di urbanizzazione, deve considerarsi un'eccezione alla regola dell'esecuzione delle stesse da parte dell'Amministrazione mediante ricorso alle ordinarie procedure di appalto, si ritiene di dover escludere la possibilità di una interpretazione estensiva o di una applicazione in via analogica della suddetta disposizione relativa solo ai casi di assegnazione in diritto di superficie.

Conseguentemente, per i comparti o subcomparti per i quali verrà disposta l'assegnazione in diritto di proprietà, si ritiene che alla realizzazione delle opere di urbanizzazione debba provvedere direttamente il Comune o il Consorzio.

Come si è già ricordato, l'ipotesi principale che, pur dopo le modifiche apportare dalla L. n. 662/1996 alla disciplina in considerazione, risulta contemplata ai fini dell'assegnazione delle aree dall'art. 35 della L. n. 865/1971 è quella del ricorso ad una concessione del diritto di superficie.

La concessione ad Enti pubblici della realizzazione di impianti e servizi pubblici è a tempo indeterminato. Negli altri casi è prevista una durata minima di 60 anni e massima di 99.

Qualora si abbiano più domande concorrenti, vengono preferiti gli Enti

pubblici istituzionalmente operanti nel campo dell'edilizia economica e popolare.

La concessione avviene con una deliberazione consiliare (o consorziale) con la quale viene anche approvata una bozza di convenzione.

Con la convenzione suddetta dev'essere, in primo luogo, fissato il corrispettivo della concessione del diritto di superficie e debbono essere previste le modalità del versamento dello stesso.

Ai fini della determinazione del corrispettivo trova applicazione il dodicesimo comma che (come si è già avuto occasione di rilevare trattando dei programmi poliennali di attuazione) stabilisce nel complesso i corrispettivi richiesti dal Comune o dal Consorzio, per le concessioni dei diritti di superficie ed i prezzi che dagli assegnatari dovranno essere pagati per le cessioni in diritto di proprietà, che dovranno risultare tali da coprire i costi di acquisizione delle aree. Si ricorda che, in base alla disposizione di cui allo stesso dodicesimo comma, in ogni caso i corrispettivi per le concessioni dei diritti di superficie non debbono essere superiori al 60% dei prezzi di cessione delle aree.

In concreto, in assenza di puntuali verifiche che si ritiene debbano essere fatte con i programmi poliennali d'attuazione, possono insorgere difficoltà, anche di un certo rilievo; ciò anche in quanto le indennità che debbono essere versate dal Comune o dal Consorzio ai proprietari espropriati possono variare (anche nel caso in cui si tratti di acquisizioni coattive interessanti uno stesso ambito territoriale).

Non appare certo agevole dare indicazioni al fine di superare dette difficoltà alla cui rilevanza è da auspicare non venga omesso di prestare attenzione.

La convenzione deve contenere i criteri per la determinazione del corrispettivo in caso di rinnovo della concessione, che risulta espressamente contemplata con la precisazione che non potrà trattarsi di un rinnovo per un periodo superiore a quello di durata della prima.

Il deciso comma dell'art. 35, quanto al corrispettivo, prevede che il Comune o il Consorzio può stabilire per gli Enti e le Cooperative che costruiscono alloggi da dare in locazione (un tempo tale previsione risultava solo relativa agli Enti) «condizioni particolari per quanto riguarda il corrispettivo della concessione e gli oneri relativi alle opere di urbanizzazione».

Con tutta evidenza, nei casi di applicazione dell'indicato decimo comma, i Comuni o i Consorzi si fanno carico di parte dei costi di acquisizione delle aree e della realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Non si esclude che tale accollo possa giustificarsi per ragioni di ordine sociale.

Certamente, però, poiché dal comma dell'art. 35 in considerazione viene attribuito alle Amministrazioni un potere discrezionale, deve ritenersi che non possa essere disconosciuta l'esigenza di una puntuale motivazione della concessione di trattamenti di favore, ciò a maggior ragione in quanto tale trattamento di favore ha, per le casse dei Comuni e dei Consorzi, le implicazioni sopra evidenziate.

La convenzione può, invece, prevedere, in sostituzione del pagamento dei costi delle opere di urbanizzazione, la realizzazione diretta di esse o di alcune di esse da parte dei concessionari.

In tale ipotesi con la convenzione debbono essere prestate dai concessionari adeguate garanzie finanziarie e nella convenzione stessa debbono essere in modo puntuale indicati gli elementi progettuali delle opere, debbono essere fissati i tempi di ultimazione e debbono anche essere regolati criteri e modalità per il trasferimento delle opere stesse ai Comuni o ai Consorzi. Per quanto riguarda gli interventi di edilizia economica e popolare la convenzione deve contenere una puntuale disciplina delle caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici e deve anche fissare i termini per l'avvio della loro realizzazione e per la loro ultimazione.

Inoltre la convenzione deve contenere i criteri per la determinazione e «la revisione periodica dei canoni di locazione nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa sia consentita».

Infine si ricorda che la convenzione stessa deve contenere puntuali previsioni relative all'applicazione di sanzioni a carico dei concessionari che debbono essere fissate con riferimento all'ipotesi di inottemperanza agli obblighi.

L'ottavo comma dell'art. 35 stabilisce che nei casi di maggiore gravità tale sanzione può avere ad oggetto la decadenza della concessione e l'estinzione del diritto di superficie.

In forza di quanto disposto dal successivo quattordicesimo comma le sanzioni suddette debbono essere oggetto di predeterminazione da parte del Consiglio Comunale.

In altri termini non sono ammessi, per quanto riguarda la stesse, trattamenti differenziati e, quindi, non è consentito fare di volta in volta una scelta con le varie convenzioni.

Si aggiunge che, ad avviso di chi scrive, ad evitare anche ammissibili disparità di trattamento, conviene che, con apposite delibere, vengano in astratto predeterminati i criteri da rispettare e le finalità da perseguire in sede di definizione dei testi delle convenzioni.

Corrente risulta il ricorso a detta predeterminazione che appare suggerita dalla necessaria, attenta considerazione del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Abbastanza diffusa risulta anche l'adozione di schemi di convenzione che, in linea di massima, debbono essere rispettati in sede di definizione dei testi delle singole convenzioni che vengono stipulate.

Scelte in tal senso appaiono alla luce dell'indicato principio costituzionale sicuramente condivisibili.

Le disposizioni sopra richiamate non trovano applicazione quando trattasi della concessione per la realizzazione di impianti e servizi pubblici. Anche ai fini di detta concessione comunque deve ritenersi necessaria la stipulazione di una convenzione.

Per evidenti ragioni essa, però, non dovrà avere i contenuti di cui sopra, ma

dovrà garantire solo il perseguimento degli obiettivi cui il piano di zona risulta preordinato con le previsioni relative alle aree in considerazione.

Le innovazioni di maggior rilievo apportate alla disciplina dell'attuazione dei piani di zona negli anni '90 prima della L. n. 179/1992 poi dalla Legge finanziaria n. 662/1996 sono quelle relative alla cessione di aree in proprietà.

Come già si è avuto occasione incidentalmente di rilevare, nel complesso si è avuta una rilevante liberalizzazione della disciplina stessa.

Particolarmente rigorose risultavano le disposizioni che precludevano per un lungo lasso di tempo e, trascorso lo stesso, ammettevano, a determinate restrittive condizioni, la possibilità di allineare gli edifici e gli alloggi realizzati su aree cedute in proprietà.

Si fa riferimento alle disposizioni già contenute nei commi, quindicesimo, sedicesimo, diciassettesimo, diciottesimo e diciannovesimo del suddetto art. 35 della L. n. 865, tutti abrogati dall'art. 23, secondo comma, della L. n. 179/1992.

Alcuni anni più tardi, con la più volte richiamata L. n. 662/1996, è stato modificato l'undicesimo comma che, come già si ricordava, fissava un limite minimo del 20% e un limite massimo del 40% per le assegnazioni in diritto di proprietà.

Con la stessa legge non sono stati solo eliminati i suddetti limiti, ma è stato anche modificato il tredicesimo comma del suddetto articolo per introdurre una nuova disciplina delle convenzioni relative alla cessione di aree assegnate in proprietà.

Detta nuova disciplina contempla la stipulazione di convenzioni aventi le funzioni ed i contenuti di cui all'art. 8, comma primo, quarto e quinto della L. n. 10/1977 e gli altri contenuti dallo stesso suddetto tredicesimo comma indicati (individuazione degli elementi progettuali degli edifici da realizzare e delle loro caratteristiche tipologiche, termini di inizio e di ultimazione degli edifici stessi, individuazione dei casi nei quali, a causa dell'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione, si determina la risoluzione dei contratti di cessione in proprietà).

In breve (data l'economia della presente trattazione) si rileva che, dato il suddetto rinvio all'art. 8 della L. n. 10/1977, si configura un'assimilazione degli interventi realizzati negli ambiti dei piani di zona su aree cedute in proprietà agli interventi realizzati in una qualsiasi altra zona da operatori che esercitano la facoltà di convenzionare prezzi di vendita e canoni di locazione in applicazione del suddetto art. 8 al fine se non esclusivo, principale, di evitare il pagamento del contributo commisurato al costo.

Su tale assimilazione si è già avuta occasione, nella parte iniziale del presente capitolo, di esprimere perplessità.

Si fa riferimento (lo si ribadisce) alle perplessità indotte dalla constatazione del fatto che, in concreto, si possono avere, più nel caso delle cessioni di aree dei piani di zona in proprietà che nei casi di assegnazione di aree comprese nei piani stessi in diritto di superficie, trasferimenti di rendita.

Il fenomeno si è determinato già per alcuni decenni prima delle suddette innovazioni della disciplina degli anni '90.

Esso, però, in forza delle liberalizzazioni promosse con la L. n. 179/ 1992 e con la L. n. 662/1996, ha negli ultimi tempi assunto una rilevazione ben maggiore.

In particolare, come si è visto, è stata promossa una liberalizzazione al fine di evitare il contenimento delle assegnazioni in diritto di proprietà, contenimento che non poco attribuiva a caratterizzare la precedente disciplina.

Le differenze che la disciplina delle assegnazioni in diritto di proprietà presenta rispetto alle assegnazioni in diritto di superficie sono, oltre a quelle relative al convenzionamento di prezzi di vendita e canoni di locazione che in concerto possono non risultare di rilievo (si comparino il tredicesimo e l'ottavo comma dell'art. 35 in considerazione), quelle che si riscontrano quanto al corrispettivo e quanto all'applicabilità del nono comma dell'articolo stesso.

Si è già visto che il dodicesimo comma stabilisce con disposizione che rende indispensabile quanto alle assegnazioni scelte non episodiche ma organiche (possibili, a nostro avviso, mediante i programmi pluriennali di cui all'art. 38 della L. n. 865/1991) che i corrispettivi delle costituzioni in diritto di superficie e delle cessioni in diritto di proprietà debbono nel loro complesso «assicurare la copertura» delle spese sostenute dal Comune o Consorzio, e che i corrispettivi per le assegnazioni in diritto di superficie non possono essere superiori al 60% di quelli richiesti per le assegnazioni in proprietà.

Ne consegue che una parte dei costi di acquisizione delle aree assegnate in diritto di proprietà deve essere posto a carico di coloro i quali ottengono l'assegnazione di aree in proprietà.

Tale aggravio può valere a contenere il suddetto trasferimento di rendita.

Nei casi di cessione in proprietà a Cooperative che costruiscono alloggi da dare in locazione non si ritiene possa trovare applicazione la disposizione di favore contenuta nel decimo comma dell'art. 35.

Essa, infatti, risulta riferita solo alle assegnazioni di cui al sesto comma che sono solo assegnazioni di diritto di superficie e, data la sua natura di norma eccezionale, non può essere considerata suscettiva di interpretazioni estensive od applicazioni in via analogica.

Gli assegnatari in diritto di proprietà non possono quindi ottenere riduzioni del corrispettivo di cessione e degli oneri di urbanizzazione, ma solo le dilazioni di pagamento previste dal dodicesimo comma.

Come si è già avuto modo di anticipare trattando della natura e della funzione dei PZ, per diverse ragioni si sono venute accrescendo, in particolare nel corso degli anni '90, le riserve sulle disposizioni legislative in base alle quali, ai fini dell'attuazione dei PZ, occorra fare ricorso, in via principale all'assegnazione in diritto di superficie.

Oggi non sembra che tale scelta risulti ancora «a la page».

In tali condizioni, se il funzionamento del sistema legislativo italiano fosse

fisiologico, si determinerebbe un processo di revisione organica della disciplina dell'attuazione dei PZ.

Invece si sono avute modifiche espisodiche (anche di grande rilevanza) promosse affrettatamente in sedi improprie (da ultimo con leggi finanziarie) ed in modo un po' scomposto.

In particolare è da lamentare che esse si siano determinate in assenza di quella organica riconsiderazione delle funzioni dei PZ, che per ragionevolezza legislativa, sarebbe stata da considerare un presupposto indispensabile della revisione della complessa disciplina dell'attuazione dei PZ.

Occorre aggiungere che detta organica riconsiderazione poteva essere ritenuta non necessaria per piccole modifiche e non certo per modifiche quali quella in considerazione che hanno scardinato la vecchia (troppo rigorosa) disciplina.

Una attenta rivalutazione dei modi di soluzione dei problemi dell'edilizia economica e popolare probabilmente verrà considerata necessaria anche in relazione alla vieppiù diffusa convinzione dell'esigenza di farsi carico della perequazione.

Sotto tale profilo i vincoli ablativi dei PZ preordinati all'esproprio per interventi di edilizia economica e popolare potrebbero ben essere considerati così come i vincoli ablativi necessari per la politica dei servizi.

In ogni caso le mutate relazioni tra le varie parti della disciplina dei PZ dovrebbero suggerire di promuovere una organica riforma, in particolare, delle disposizioni relative alla loro attuazione.

Quel che sicuramente occorre evitare è che si continui, come negli ultimi anni, ad apportare alla disciplina dei PZ modifiche parziali e frammentarie.

Comunque, in sede di revisione della disciplina stessa, occorrerà non dimenticare che, pur sempre, ai proprietari espropriati non viene oggi riconosciuto un pieno ristoro ma solo l'equo ristoro costituito dal pagamento della indicata indennità pari a circa la metà del valore di mercato e che, quindi, si configurano ancora in concreto pericoli (a dir poco) di trasferimento di rendita dai suddetti proprietari agli assegnatari delle aree per l'edilizia economica e popolare.

Con la nuova disciplina (auspicabilmente organica) dei PZ ed in particolare della loro attuazione, dovrebbero al contempo essere garantiti l'effettivo perseguimento degli obiettivi sociali (in relazione ai quali si giustifica l'ablazione delle aree e la loro assegnazione per l'edilizia economica e popolare) ed un forte contenimento degli indicati possibili trasferimenti di rendita.

Evidenti appaiono le relazioni intercorrenti tra le due indicate finalità che secondo noi dovrebbero essere tenute presenti nel promuovere la suddetta nuova disciplina.

Come già si è incidentalmente rilevato, ricadute sulla disciplina dei PZ potrebbe avere la decisione di promuovere una riforma urbanistica caratterizzata anche, se non principalmente, dal ricorso all'applicazione del principio della perequazione.

In breve gli obiettivi di una politica tesa al soddisfacimento delle esigenze di edilizia economica e popolare (comunque da considerare per ovvie ragioni sociali necessaria) non si esclude possa ritenersi siano da perseguire mediante l'acquisizione di aree in applicazione di modelli perequativi (che, in via sperimentale, in alcune realtà territoriali è stata già tentata negli ultimi tempi, pur in assenza di disposizioni legislative che la contemplino).

Infine pare opportuno ricordare che con varie disposizioni legislative della seconda metà degli anni '90 (vedi da ultimo l'art. 31 della L. n. 448/1998) è stata prevista la possibilità della trasformazione di diritti di superficie concessi per l'attuazione dei PZ in diritto di proprietà.

Il suddetto art. 31 della L. n. 448/1998 ha anche previsto la possibilità di sostituire, alle condizioni in esso indicate, le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della L. n. 865/ 1971 in epoca anteriore all'entrata in vigore della L. n. 179/1992 e per la cessione del diritto di proprietà con le convenzioni di cui all'art. 8, commi 1, 4 e 5 della L. n. 10/1977 (vedi oggi art. 18 del D.P.R. n. 380/2001).

In seguito alla modifica con la Legge finanziaria per il 2008 (L. n. 244/ 2007) della disciplina relativa all'indennità di esproprio, si è posto un interrogativo circa il criterio di calcolo di quanto dovuto, in base all'art. 31, per la trasformazione dei diritti di superficie, concessi per l'attuazione delle previsioni dei piani di zona, in diritti di proprietà.

Infatti, detto art. 31, ai fini del calcolo suddetto, richiama le disposizioni di cui all'art. 5-*bis* della L. n. 359/1992 la cui illegittimità costituzionale, come si è visto, è stata dichiarata dalla Consulta con la sentenza n. 348 del 24 ottobre 2007, sentenza che ha indotto la suddetta nuova disciplina delle indennità di esproprio.

Trattasi di stabilire se ciò abbia automaticamente comportato una revisione dei criteri in base ai quali fare il calcolo di cui sopra.

Da un lato, può essere rilevato che se il legislatore all'epoca ha voluto richiamare, ai fini del calcolo suddetto, la disciplina relativa alle indennità di esproprio per disporne l'applicazione anche nel caso di modifiche della stessa, con conseguente applicazione dei nuovi criteri di determinazione delle indennità di esproprio.

A tal proposito occorre rilevare, però, subito che il suddetto art. 31 non richiama genericamente la disciplina delle indennità di esproprio, ma disposizioni legislative in applicazione delle quali erano intervenute, all'epoca, i calcoli relativi alle indennità di esproprio versate ai proprietari, le cui aree erano state acquisite coattivamente, ai fini dell'attuazione dei piani di zona.

Da un altro lato, può essere osservato che finalità della norma suddetta era ed è quella di garantire all'Amministrazione l'ottenimento, per la suddetta trasformazione, di quanto comunque è stato speso, ai fini dell'acquisizione coattiva suddetta e di evitare che la trasformazione della quale trattasi potesse fare configurare un indebito arricchimento di coloro i quali sono stati a suo tempo assegnatari solo di un diritto di superficie.

Attuazione

Se vale tale ultima tesi, può affermarsi che, malgrado gli sviluppi della disciplina relativa all'indennità di esproprio sopra richiamate, è rimasto fermo il criterio di calcolo di quanto dovuto ai fini del passaggio dal diritto di superficie al diritto di proprietà del quale si discute.

Allo stato (fine primavera 2008) appare difficile, in assenza di precedenti giurisprudenziali e di significativi precedenti amministrativi, prevedere quale tesi interpretativa possa prevalere.

Sul tema peraltro, data l'economia della presente trattazione, non sembra il caso di soffermarsi di più.

Varianti

Alle varianti di un PZ si applica la stessa procedura prevista per un nuovo PZ.

In base, però, ad un comma aggiunto dalla L. n. 865/1971 (art. 34) all'art. 8 della L. n. 18 aprile 1962, n. 167, è sufficiente, ai fini dell'approvazione di una variante, una semplice deliberazione consiliare che diviene esecutiva ai sensi dell'art. 3 della L. n. 9 giugno 1947, n. 530, nei seguenti casi:

a) varianti che non incidono sul dimensionamento globale del PZ e non comportano modifiche al perimetro, agli indici di fabbricabilità ed alle dotazioni di spazi pubblici o di uso pubblico;

b) varianti aventi la finalità di adeguare i piani alle previsioni (standard) di cui all'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765 e quindi al D.I. 2 aprile 1968 o a corrispondenti norme regionali.

La deliberazione di approvazione, a nostro avviso, non è la stessa deliberazione di adozione, altrimenti le due fasi (adozione ed approvazione) coinciderebbero e sarebbe resa impossibile la presentazione di osservazioni ed opposizioni.

Con l'art. 34 della L. n. 865/1971, si è inteso soltanto accelerare l'iter di approvazione delle varianti di cui sopra, prevedendo che essa sia possibile con una deliberazione consiliare da assumere dopo la decisione delle opposizioni sul progetto originariamente adottato dallo stesso CC.

Efficacia temporale delle varianti

Già da diversi anni a causa della scadenza del termine di efficacia dei primi piani di zona, adottati ed approvati nei primi anni di applicazione della L. n. 167/1962, si è posto l'interrogativo circa l'efficacia temporale dei vincoli imposti con varianti parziali in epoca ovviamente successiva a quella di approvazione dei piani originari.

Risultano affermate (vedi oltre la giurisprudenza) sia la tesi in base alla quale i vincoli imposti con le varianti verrebbero meno nel momento in cui perde efficacia il piano originario adottato, sia la tesi opposta, in base alla quale le varianti, malgrado alcune indubbie relazioni (almeno) con il piano originario, avrebbero una vita autonoma.

In base a quest'ultima tesi conseguentemente i vincoli imposti con le varianti rimarrebbero in essere anche dopo la perdita di efficacia del piano originario.

Efficacia temporale delle varianti

Se si considera la natura che in genere hanno le varianti degli strumenti urbanistici generali ed attuativi (tra i quali ultimi rientrano i piani di zona), si deve propendere per la tesi che esclude una efficacia temporale autonoma delle varianti in considerazione rispetto a quella dei piani originari cui esse sono relative. Se invece si presta attenzione alla complessa legislazione in materia di interventi di edilizia economica e popolare, si può tentare, come è stato fatto, di riconoscere maggiore autonomia alle varianti dei piani di zona.

Allo stato non risulta agevole prevedere quali dei due orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati risulterà prevalente, quando, come è probabile, nei prossimi anni aumenterà il contenzioso relativo all'attuazione di interventi su aree vincolate con le varianti promosse «a valle» della scadenza del termine di efficacia dei piani di zona originariamente approvati.

Per ragioni di cautela può essere riscontrata l'esigenza di avviare, in prossimità della scadenza del termine di efficacia del piano di zona, il processo di formazione di un nuovo piano di zona, con il quale è da ritenere possano essere confermati (quanto meno *ad abundantiam*) i vincoli imposti con le varianti e, fors'anche, alcuni vincoli imposti con il piano sicuramente in scadenza.

Occorre, però, aggiungere che, in relazione all'efficacia temporale particolarmente lunga dei vincoli imposti con i piani di zona e le loro varianti, è opportuno, quanto meno per ragioni di cautela, che la suddetta reiterazione di vincoli venga motivata in modo puntuale. Non risulta certo difficile, infatti, fare previsioni sul contenzioso cui può dar luogo tale reiterazione, che, in verità, stante la suddetta durata dei vincoli imposti in base alla L. n. 167/1962 e successive modifiche, in qualche caso può addirittura far pensare ad intenti persecutori.

La ricorrenza di tali intenti può essere però facilmente esclusa, ove si tratti della reiterazione di vincoli imposti con varianti promosse pochi anni prima della scadenza del piano di zona, vincoli la cui reiterazione temporale con il nuovo piano si suggerisce, stante l'opportunità di abbracciare, delle varianti quanto meno per ragioni di cautela, la tesi in base alla quale le varianti avrebbero la stessa vita del piano che variano (con ovvie conseguenze per quanto riguarda l'efficacia dei vincoli con esse imposti).

Pur con molti dubbi e riserve, dovuti ai diversi orientamenti giurisprudenziali cui sopra è stato fatto riferimento, si propende per tale tesi.

Per quanto riguarda le varianti *ex* art. 34 della L. n. 865/1971, occorre aggiungere che ovviamente esse comunque non possono avere un'efficacia temporale autonoma rispetto a quella del piano di zona originario o delle varianti introduttive di vincoli le cui previsioni hanno modificato.

Rapporti con i piani di recupero

È piuttosto diffusa l'opinione in base alla quale la L. 5 agosto 1978, n. 457 comporterebbe il superamento della possibilità di intervenire con un PZ sulle aree edificate. Nel contempo chi sostiene la tesi di cui sopra fa anche riferimento ad alcune decisioni del TAR Lombardia e del Consiglio di Stato relative

Rapporti con i piani di recupero

alla variante del PZ consortile dell'area metropolitana milanese, interessante il quartiere Garibaldi di Milano. Tale tesi deve a nostro avviso essere respinta sia in relazione alla invocata L. n. 457/1978 che in relazione alle sopra citate decisioni. Infatti:

- non è intervenuta nessuna nuova disposizione legislativa comportante l'esclusione di vincoli *ex lege* n. 167/1962 su aree edificate;
- anzi la stessa L. n. 457/1978 contiene una norma che implicitamente afferma la possibilità di finalizzare i PZ al risanamento del patrimonio edilizio esistente: trattasi dell'art. 34, il quale stabilisce che i PZ già approvati (alla data di entrata in vigore della legge), quando siano finalizzati al risanamento del patrimonio edilizio esistente, possono, con deliberazione consiliare, essere assunti come PR. Tale articolo fornisce dunque implicitamente e con riferimento non solo al passato ma anche al futuro un'interpretazione della disciplina legislativa dei PZ in base alla quale non dovrebbero più sussistere dubbi sulla possibilità di imporre vincoli finalizzati *anche* (non *solo*) al risanamento;
- le altre norme del Titolo quarto della L. n. 457/1978 non possono essere invocate per sostenere che in futuro i PR dovrebbero sostituire *in toto* i PZ.

In breve, a nostro avviso il PR costituisce lo strumento cui generalmente si deve far ricorso ai fini del recupero del patrimonio edilizio esistente.

Qualora ricorrano, però, oltre che esigenze di risanamento e di recupero, anche esigenze di edilizia economica e popolare da soddisfare parzialmente con vincoli sull'edificato, risulta pienamente legittimo il ricorso al PZ, invece che al suddetto strumento attuativo; ciò in base all'espressa previsione di cui all'art. 32 della L. n. 865/1971 che non solo non è stata abrogata ma è stata implicitamente interpretata dall'art. 34 della L. n. 457/1978 nel senso suindicato.

Le decisioni del Consiglio di Stato relative al quartiere Garibaldi di Milano non possono essere invocate per escludere in assoluto l'applicazione di vincoli *ex lege* n. 167/1962 su aree edificate, ma solo per affermare che i PZ debbono in primo luogo essere finalizzati al raggiungimento degli obiettivi della citata legge, da perseguire in via principale mediante vincoli su aree inedificate e, solo in presenza di una effettiva necessità, mediante vincoli su aree già edificate aventi una funzione, solo secondaria, di risanamento.

Non è superfluo rilevare che in diverse altre occasioni, con riferimento a fattispecie diverse rispetto a quella della variante del PZ consortile relativa al quartiere Garibaldi di Milano, il Consiglio di Stato ha avuto modo di affermare la piena legittimità di vincoli *ex lege* n. 167/1962 posti su aree edificate.

Piani di zona intercomunali

La L. 18 aprile 1962, n. 167 contempla all'art. 1 il caso che più Comuni limitrofi si costituiscano in Consorzio per formare un unico piano zonale consorziale o intercomunale (PZI). La disciplina di tali Consorzi facoltativi è stabilita dalla legge comunale e provinciale (artt. 156 e segg. del T.U. 3 marzo 1934, n. 383 e successive modificazioni).

Piani di zona intercomunali

In base all'art. 28 della *legge sulla casa*, che ha modificato l'ultimo comma dell'art. 1 della L. n. 167/1962, la Regione può disporre la costituzione di Consorzi obbligatori dietro richiesta di una delle Amministrazioni interessate alla formazione di un PZ intercomunale.

In materia c'è stata già una prima interessante esperienza; è stato costituito nel milanese un «Consorzio intercomunale milanese per l'edilizia popolare» (CIMEP) con il compito:

- di coordinare gli interventi dei vari operatori pubblici nel settore dell'abitazione e dell'edilizia sovvenzionata e di quelli relativi all'acquisizione delle aree;
- di sovvenzionare le relative opere di prima urbanizzazione.

Il primo obiettivo raggiunto è stato quello della redazione di un piano consortile per l'edilizia popolare. Detto piano, che si presenta come un assemblaggio critico di PZ in gran parte preesistenti, ha seguito una *procedura di adozione* che ci sembra meritevole di illustrazione, soprattutto perché né la L. n. 167/1962 né le circolari che la illustrano contengono indicazioni in proposito.

Nel caso milanese il PZI è stato adottato dalla Assemblea consortile col voto favorevole dei 3/4 dei componenti.

La deliberazione consortile di adozione è stata affissa in copia all'Albo pretorio di ciascun Comune insieme all'avviso dell'effettuato deposito del PZI nelle segreterie del Consorzio e dei singoli Comuni consorziati ed è stata resa pubblica mediante affissione di manifesti murali in luogo pubblico. Gli elaborati del PZI sono stati depositati per 10 giorni presso la segreteria di ciascun Comune a libera visione del pubblico.

A questo punto ciascun Consiglio Comunale ha deliberato l'approvazione del PZI secondo uno schema di deliberazione unitaria. Le singole deliberazioni comunali sono state inviate senza allegati alla GPA con esplicito riferimento al progetto di PZI che è stato invece allegato alla deliberazione consortile, anch'essa inviata alla GPA.

I Comuni hanno raccolto presso le rispettive segreterie le opposizioni dei privati ed eventuali osservazioni di Pubbliche Amministrazioni, segnandole cronologicamente in appositi protocolli. I termini sono quelli fissati dalla L. n. 167/1962. Quindi, raccolti i necessari elementi di giudizio, hanno deliberato su ciascuna osservazione o opposizione che *riguardava le aree ricadenti nel proprio territorio*.

Infine, le osservazioni, le opposizioni e le deliberazioni comunali sono state trasmesse al Consorzio alla cui Assemblea spettava di deliberare le «deduzioni sulle opposizioni ed osservazioni» come prescritto dall'art. 7 della L. n. 167/1962, introducendo nel progetto di PZI le necessarie correzioni e ripetendo le procedure per la parte di progetto modificata.

Il Consorzio si è assunto gli ulteriori adempimenti di legge.

Il piano consortile aveva come proprio «supporto» urbanistico l'insieme dei piani dei singoli Comuni consorziati. I Comuni sprovvisti di piano urba-

Piani di zona intercomunali

nistico (PRG o PF) hanno adottato un PF a norma dell'art. 34 LUN il quale è stato approvato a norma dell'art. 8 della L. n. 167/1962.

Il piano consortile del CIMEP, in quanto ha introdotto varianti a PRG vigenti, è stato approvato – *ex lege* – dal Ministero dei LL.PP., sentito il CS dei LL.PP. ed il Ministero della P.I.

In prospettiva

Nella premessa del presente capitolo, il cui inserimento nello stesso è stato ritenuto opportuno in occasione della definizione della quattordicesima edizione del testo, è stato già evidenziato che l'istituto piano di zona per l'edilizia economica e popolare sembra, se non in via di superamento, in crisi.

Certo vieppiù meno frequente, come già si è detto, risulta l'applicazione della L. n. 167/1962 e successive modifiche.

Per quanto riguarda alcune aree del Paese può parlarsi di una vera e propria desuetudine.

Si è anche visto che molte Amministrazioni cercano di aggredire, in altri modi, i problemi relativi all'acquisizione di aree per interventi di edilizia residenziale pubblica e per altri interventi di edilizia sociale strettamente intesa ed anche per interventi di edilizia convenzionata.

È stato, con il secondo paragrafo, esperito il tentativo di indicare i termini nei quali sembra si ponga oggi il problema della casa.

Sono state già richiamate le disposizioni inserite nella Legge finanziaria 2008 con le quali implicitamente viene riconosciuta la debolezza, nell'attuale fase storica, del piano di zona e, fors'anche, il fatto che esso è da assumere come un istituto in via di superamento.

Potrebbe darsi, però, che, a causa della constatazione della rilevanza dei problemi di ordine sociale che per quanto riguarda la casa si riscontrano, intervenga qualche tentativo di rilancio del piano di zona per l'edilizia economica e popolare.

Ciò in verità non appare molto probabile a causa, in particolare, della nuova disciplina delle indennità di esproprio conseguente alle già più volte sopra richiamate sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007.

Può affermarsi che, in pratica, è venuta meno una delle ragioni per le quali venivano acquisite coattivamente aree per promuovere quartieri di edilizia economica e popolare.

Una ma non tutte le ragioni.

Occorre anche considerare che con i piani di zona si è cercato (ed in alcuni casi si cerca) di promuovere organici sviluppi urbanistici con le speciali finalità sopra indicate e che i piani di zona si configurano anche come piani particolareggiati.

Anche se ciò risulta improbabile, non può quindi con sicurezza escludersi che possa essere esperito il tentativo di rilanciare l'istituto.

Con riferimento a tale improbabile ipotesi è da evidenziare l'esigenza di procedere a una revisione della disciplina, privilegiando l'attenzione per i

In prospettiva

problemi relativi alla attuazione dei PZ indotti dalle modifiche apportate alla disciplina delle aree, comprese nei PZ e già assegnate, dalle leggi Botta-Ferrarini (L. n. 179/1992) e della L. n. 662/1996.

Ma sui PZ sono opportune delle riflessioni critiche a più ampio spettro. Anzitutto, non sembra che a tutti gli interventi realizzati su aree possano essere riconosciute le finalità perseguite dai PZ.

Riflessioni si impongono inoltre sull'operato di numerose cooperative, non raramente collegate al sistema dei partiti e non infrequentemente favorite in sede di assegnazione delle aree.

Interrogativi si pongono ancora, sulla corsa di alcune imprese, alla realizzazione di alloggi nell'ambito dei PZ.

Inoltre, non sono sempre risultati esemplari i criteri secondo cui si sono distribuiti contributi vari in applicazione del piano decennale della casa; non sempre le assegnazioni sono fatte ricorrendo a procedure di tipo concorsuale, tali da garantire trasparenza e parità di condizioni.

Non infondati possono considerarsi i dubbi, spesso sollevati, sulle assegnazioni a cooperative appartenenti a vari gruppi e ad imprese non prive di alcune relazioni.

Occorre, però, evitare che tutta l'area delle cooperative edilizie sia investita da sospetti e che indiscriminati sospetti vengano, altresì, avanzati sugli interventi di numerose imprese; molte cooperative sono state create con finalità meritorie ed hanno in concreto acquisito rilevanti meriti sociali; mentre non si può lamentare che alcune imprese facciano il loro mestiere perseguendo – mediante interventi nell'ambito dei PZ – ragionevoli profitti.

Ma se l'esigenza di incoraggiare ulteriormente iniziative di edilizia economica e popolare sia delle cooperative sia delle imprese risulta indubbia, proprio per evitare indiscriminati sospetti occorre promuovere una sollecita revisione della legislazione statale e regionale di settore, atta a rendere ancora più limpide di quanto già non lo siano le finalità dei PZ e più trasparenti le procedure per l'assegnazione di aree e di contributi.

I vincoli per l'edilizia economica e popolare si giustificano solo a fronte di effettive esigenze sociali di edilizia economica e popolare.

Pertanto, potrebbe essere opportuna un'attenta ridefinizione della nozione di edilizia economica popolare e perciò degli ambiti di possibile intervento con PZ o con altri strumenti; ciò ad evitare abusi e speculazioni promossi mediante travestimenti di ordinari interventi di edilizia residenziale come interventi di edilizia economico-popolare.

A maggior ragione, la suddetta esigenza si pone a fronte delle liberalizzazioni intervenute, da tempo, per quanto riguarda il regime degli alloggi realizzati nell'ambito dei PZ (vedi, in particolare, le disposizioni contenute in merito nella più volte richiamata legge Botta-Ferrarini).

Quanto alla disciplina delle assegnazioni si rinvia alle considerazioni già svolte nella voce «attuazione».

Rilevanti ed assillanti sono anche le esigenze che si pongono al fine di

garantire quella trasparenza della quale si avverte, da tempo, l'esigenza da parte della società civile.

Fino ad oggi, nel disciplinare le assegnazioni, la legge prevede ben poco: essa detta solo qualche criterio di preferenza.

Molti Comuni hanno correttamente disciplinato in modo rigido le procedure di assegnazione, fissando criteri di priorità atti ad evitare sospetti di discriminazioni e favoritismi; molti altri Comuni non hanno ritenuto invece di farsi molto carico di esigenze di trasparenza.

Ne consegue che il pur doveroso rispetto dell'autonomia comunale non deve essere assunto come alibi per giustificare l'elusione legislativa del problema. Occorre, quindi, prospettare una rivisitazione dello stesso finalizzata al perseguimento di obiettivi per alcuni versi analoghi a quelli che da lungo tempo vengono affermati per quanto riguarda gli appalti.

Gli interventi legislativi testé ipotizzati ben varrebbero a ristabilire un clima di fiducia attorno alle iniziative di pianificazione per l'edilizia economica e popolare, che – come più volte è stato già evidenziato – non debbono certo avere la finalità di trasferire parte della rendita urbana dagli attuali proprietari delle aree ai futuri proprietari degli alloggi. Occorre, conclusivamente, restituire i PZ alle loro finalità sociali. Chi dovesse dubitare di una tale esigenza potrebbe meritare qualche sospetto.

Come si vede, esigenze di modifiche possono essere riscontrate sotto numerosi profili. È da ritenere che esse vengano soddisfatte non con interventi frammentari e con norme sparse in vari testi legislativi ma con una riforma organica.

Sull'esigenza di una organica riforma della disciplina suddetta pare opportuno da ultimo richiamare la considerazione che si è avuto occasione di svolgere nel paragrafo «attuazione» alla luce delle risultanze dell'analisi delle innovazioni introdotte nella disciplina dei PZ nel 1992 e nel 1996 in materia di assegnazione delle aree comprese nei piani di zona.

Come più volte sopra nelle premesse ed in altri paragrafi è stato detto, improbabile è però da considerare che rimanga a lungo in essere la disciplina dei piani di zona dei quali si discute e che, comunque, essa trovi una diffusa applicazione.

Più probabile è che altrimenti e in modo più pragmatico, come suggeriscono le più volte richiamate disposizioni inserite nella L. n. 244/2007 (vedi commi 258 e 259 dell'art. 1), vengano perseguiti gli obiettivi di una politica della casa le cui esigenze non possono non soddisfare numerosissime Amministrazioni comunali.

A maggior ragione, sembra sia da prendere in considerazione la prospettiva da ultimo indicata in quanto, come già si è evidenziato, dagli inizi del 2008, in seguito alla modifica della disciplina legislativa delle indennità di esproprio, è venuta meno una delle ragioni (quella cui non si può omettere di riconoscere particolare rilievo) per le quali, al fine di «aggredire» il problema sociale della casa, era stato introdotto nell'ordinamento urbanistico la disciplina dei piani di

zona ed agli stessi era stato, per lungo tempo, fatto ricorso dalle Amministrazioni comunali.

Foriera di sviluppi di indubbio interesse appare l'assunzione dell'edilizia sociale tra i servizi pubblici, cui si aggiungono alcune assimilazioni ai servizi pubblici stessi anche di altri interventi, aventi ad oggetto un'edilizia economica convenzionata, cui comunque si può riconoscere rilevanza sociale ed, ovviamente, anche interventi di edilizia agevolata.

Appare, da ultimo, opportuno avvertire, però, che occorre in modo critico prestare attenzione ai suddetti processi di assimilazione; ciò in quanto alcune equiparazioni potrebbero avere effetti un po' mistificatori.

Infatti, non si possono certo mettere sullo stesso piano interventi di edilizia residenziale pubblica o interventi aventi ad oggetto comunque abitazioni destinate all'affitto permanente a canone sociale e tutti i vari altri interventi di edilizia economica e popolare latamente, come in passato, intesa.

Solo per quanto riguarda i primi si ritiene, allo stato, come è già stato detto, di poter considerare corretta l'equiparazione ai servizi pubblici.

Essi, infatti, fanno sicuramente configurare servizi pubblici da considerare tali, così come le case per anziani ed altre attrezzature pubbliche di interesse sociale.

Più approfondite considerazioni, sul tema di cui sopra e su altri temi con esso connessi, sono state esposte nel paragrafo «il problema della casa oggi».

Adozione

Consiglio di Stato, sez. IV, 7 aprile 1988, n. 314

L'indicazione specifica degli elaborati del progetto del piano di zona per l'edilizia economica e popolare, nella deliberazione di adozione di questo, costutisce requisito di regolarità e non di validità avendo funzione ricognitiva degli elementi necessari del progetto.

Consiglio di Stato, sez. IV, 7 luglio 1988, n. 579

Il Consorzio intercomunale milanese per l'edilizia popolare può legittimamente adottare un PEEP anche in variante al piano regolatore comunale senza che ciò concreti un illegittimo attentato all'autonomia comunale, giacché per la conclusiva approvazione del PEEP è necessario anche l'assenso del Comune interessato.

Approvazione - Modifiche

Consiglio di Stato, sez. IV, 23 gennaio 1984, n. 23

La apposizione di clausole accessive o di elementi accidentali (quali la condizione) all'atto amministrativo (come l'atto di approvazione del PEEP) è sempre possibile tutte le volte che ciò non sia vietato dalla legge o non risulti comunque incompatibile con la natura e le caratteristiche proprie del provvedimento.

---

* Le massime riportate nel volume sono tratte in gran parte da «Rivista giuridica dell'edilizia», Giuffrè Ed.

Aree edificate

Consiglio di Stato, sez. IV, 13 giugno 1984, n. 465

La funzione tipica del piano per l'edilizia economica e popolare – in ciò confermata anche dall'art. 32 della L. n. 865 del 1971 – è quella di consentire l'acquisizione di aree inedificate o parzialmente occupate da edifici da demolire, restandone pertanto escluso l'impiego a meri fini di recupero o risanamento conservativo del patrimonio edilizio esistente.

Corte di Cassazione, sez. un. civ., 1° febbraio 1985, n. 650

L'inclusione in PEEP di aree già edificate era legittima anche nel vigore del testo originario dell'art. 3 L. n. 167 del 1962.

Attuazione-Assegnazione

Consiglio di Stato, ad. plen., 12 gennaio 1984, n. 2

I proprietari espropriati, secondo il meccanismo delineato dall'art. 35 della L. 22 ottobre 1971, n. 865, hanno un mero titolo di preferenza da far valere nel procedimento (presumibilmente concorsuale) di assegnazione dei lotti in vista di ottenere la cessione in proprietà degli stessi, e non già un titolo per essere esclusi dall'espropriazione che è prevista come effetto generalizzato dell'attuazione del piano di zona del comma 2 dell'art. 35 della L. n. 865 del 1971.

Consiglio di Stato, sez. IV, 4 maggio 1984, n. 309

È illegittima la deliberazione comunale concernente l'assegnazione ad una cooperativa edilizia di un'area espropriata (o comunque da espropriare), in quanto ricompresa nel piano da destinare all'edilizia economica e popolare, ove il proprietario, in violazione dell'implicito disposto dell'art. 35, comma 11, della L. 22 ottobre 1971 n. 865, non sia stato posto in condizione di esercitare la propria situazione giuridica di preferenza nell'assegnazione mediante la possibilità di partecipare al relativo procedimento, avendo il Comune omesso di fornirgli preventivamente la notizia della scelta fatta e dell'assegnazione prevista.

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 dicembre 1985, n. 824

L'assegnazione delle aree da destinare ad interventi di edilizia residenziale può essere effettuata dalla P.A. anche senza la preventiva acquisizione coattiva delle stesse.

Assegnazione delle aree

Consiglio di Stato, sez. IV, 16 marzo 1986, n. 175

L'assegnazione di aree destinate a edilizia residenziale pubblica compiuta dal Comune prima di averne acquisita la proprietà è solo temporaneamente inefficace, ma non illegittima.

Consiglio di Stato, sez. IV, 28 maggio 1987, n. 355

I programmi pluriennali di attuazione del PEEP, ancorché non debbano necessariamente contenere una revisione della stima del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica già compiuta all'adozione del PEEP, tuttavia devono costituire una razionale e motivata previsione di utilizzazione delle aree nel periodo considerato, con particolare riferimento all'estensione di tali aree.

Consiglio di Stato, sez. IV, 23 febbraio 1990, n. 111

L'art. 46 L. 5 agosto 1978, n. 457 non ha esteso, alle imprese ex proprietarie delle aree espropriate per la realizzazione del PEEP, il diritto alla preferenza nelle assegnazioni delle aree stabilito dall'art. 35 della L. n. 865 del 1971 in favore delle cooperative edilizie e delle persone fisiche ex proprietarie.

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 settembre 1990, n. 717

Il procedimento di occupazione ed espropriazione delle aree del PEEP è distinto ed autonomo rispetto a quello di assegnazione delle aree ai soggetti che avendone titolo ne abbiano fatto richiesta. Il procedimento abbreviato *ex lege* n. 1 del 1978 non è applicabile per l'occupazione delle aree del PEEP le quali, benché acquisite dall'ente pubblico, abbiano come destinazione finale la realizzazione di alloggi a cura di soggetti privati, quali le cooperative, non potendosi parlare in tal caso di opere pubbliche, ancorché si tratti di interventi in vari modi incentivati e sostenuti dall'Ente pubblico.

Consiglio di Stato, sez. IV, 3 dicembre 1990, n. 942

Il programma pluriennale *ex* art. 38 L. 22 ottobre 1971, n. 865 è configurato come strumento programmatico necessario e imprescindibile, preliminare alla concreta attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare, per cui è illegittimo il decreto di espropriazione ove l'ablazione del terreno e la realizzazione dell'opera pubblica prevista da una variante ad un piano di zona siano state statuite senza la previa redazione del detto programma.

Consiglio di Stato, sez. IV, 12 marzo 1992, n. 273

In sede di procedura espropriativa per l'attuazione di un piano di zona debitamente approvato sono inammissibili osservazioni o opposizioni intese a contestare i contenuti e le scelte del piano medesimo.

Consiglio di Stato, sez. V, 28 gennaio 1993, n. 193

In sede di assegnazione di aree per interventi di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 35 della L. n. 865 del 1971, il comune ha l'obbligo di adottare ed esternare il criterio di valutazione per garantire i principi dell'imparzialità dell'adozione amministrativa e del controllo giudiziale sugli atti della PA *ex* artt. 97 e 113 Cost.

Consiglio di Stato, sez. IV, 1° aprile 1993, n. 381

Il procedimento di espropriazione delle aree incluse in un piano di zona per l'edilizia economica e popolare e quello di assegnazione delle relative aree conservano la loro autonomia, nel senso che pur divenendo l'assegnazione efficace solo a seguito dell'espropriazione, nessuna invalidità è riscontrabile nel provvedimento di assegnazione a società cooperativa prima che sia intervenuta l'espropriazione dell'area. L'art. 35 L. n. 865/1971 configura, al comma 11, un diritto di prelazione dei proprietari delle aree incluse in un piano di zona ai soli fini dell'assegnazione in proprietà dell'area interessata, in quanto nella diversa ipotesi dell'assegnazione in superficie la proprietà resta in capo al Comune.

Consiglio di Stato, sez. V, 22 novembre 1996, n. 1379

È legittima la revoca del diritto di superficie, concesso ad una Cooperativa edilizia per

l'attuazione di un piano di edilizia popolare ed economica, con contestuale ritiro della concessione edilizia, se la Cooperativa non abbia rispettato i termini di inizio e fine lavori e, per mancanza del necessario finanziamento, abbia abbandonato il cantiere senza più riattivarlo.

Consiglio di Stato, sez. V, 9 ottobre 1997, n. 1116

Il procedimento avviato dall'Amministrazione comunale per l'assegnazione di un'area espropriata, in quanto ricompresa nel piano delle aree da destinare all'edilizia economica e popolare, una volta determinata la scelta della quota di aree espropriate da assegnare in proprietà, ai sensi dell'art. 35, comma 11, L. n. 865/1971, è illegittimo se l'Amministrazione non provvede a darne tempestiva notizia ai proprietari espropriati al fine di metterli in condizione di esercitare la relativa preferenza nell'assegnazione delle aree stesse

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 577

Nell'ipotesi in cui l'acquisizione dell eree da destinare alla realizzazione dei piani di edilizia economica e popolare avvenga non già attraverso le procedure espropriative di legge, bensì come effetto di un fatto illecito che, da un lato, determina l'acquisto della proprietà del suolo di mano pubblica e, dall'altro, fa sorgere nei proprietari delle aree di diritto al riconoscimento del danno per la perdita della proprietà ai sensi dell'art. 2043 c.c., il principio dell'integrale copertura dei costi sostenuti per l'acquisto viene meno, atteso che si è fuori dalla lettera e dalla «*ratio*» dell'art. 35 L. n. 865/1971, non potendosi far ricadere sui concessionari delle aree e loro aventi causa i maggiori costi determinatisi in forza di una acquisizione delle aree realizzate attraverso un fatto civilisticamente illecito, quale l'occupazione acquisitiva. Il principio dell'integrale copertura dei costi di acquisto delle aree deve essere necessariamente collegato al rispetto, da parte dell'ente concedente, della sequenza indicata dalle norme e alla conseguente necessità che l'acquisizione delle aree avvenga nel rispetto della procedura espropriativa prevista dalla legge.

Consiglio di Stato, sez. V, 25 giugno 2007, n. 3637

La revoca dell'assegnazione di un'area per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica comporta l'automatica caducazione anche della relativa convenzione, e ciò in quanto l'atto di assegnazione di un lotto di edilizia residenziale pubblica e la relativa convenzione attuativa compongono entrambe la fattispecie complessa della concessione amministrativa ed intuiscono tra concedente e concessionario un rapporto unitario, di tal che il venir meno di uno dei due atti di cui la fattispecie si compone comporta la caducazione anche dell'altro atto.

Dimensionamento

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 febbraio 1984, n. 92

In assenza di esplicite contrarie disposizioni di legge, il Comune in sede di adozione del piano per l'edilizia economica e popolare ben può, ai fini del dimensionamento del piano stesso, considerare l'indice di incremento della popolazione residente nell'intero territorio comunale e non solo quella insediata in zone residenziali.

Consiglio di Stato, sez. IV, 20 marzo 1985, n. 101

Di fronte al progressivo ed ininterrotto processo di abbattimento dell'indice di incremento della popolazione, è contraddittoria, in sede di formazione di un PEEP, la previsione di un

incremento della popolazione assestato sulla misura media del 5% annuo, per il successivo decennio, né tale incongruenza è superabile facendo ricorso al dato «ponderale» desumibile dal rapporto fra i valori medi attinenti, rispettivamente, all'intero ultimo decennio (7,18) e all'ultimo triennio (0,85).

Consiglio di Stato, sez. IV, 6 ottobre 1986, n. 649

La stima del fabbisogno abitativo complessivo per il decennio, ai fini del dimensionamento del PEEP, è sufficientemente motivata attraverso la scomposizione operata tra fabbisogno da sovraffollamento, fabbisogno per sostituzione e fabbisogno per incremento demografico, poiché tale scomposizione consente un primo controllo sulla ragionevolezza dei criteri impiegati e sulla verosomiglianza delle stime.

Consiglio di Stato, sez. IV, 23 febbraio 1990, n. 113

La necessità di alloggi ed il pratico esaurimento del piano per l'edilizia economica e popolare non sono sufficienti a giustificare l'ampliamento del piano di zona.

Consiglio di Stato, sez. IV, 14 marzo 1990, n. 171

Il fabbisogno abitativo posto a base del dimensionamento del PEEP deve essere oggetto di una concreta valutazione relativa al successivo decennio, ed opera alla data dell'adozione del Piano. La localizzazione *ex* art. 51 L. n. 865/1971 non richiede necessariamente la previa adozione del PEEP e pertanto l'illegittimità di quest'ultimo non coinvolge il provvedimento di localizzazione, ove la zona prescelta abbia comunque destinazione residenziale secondo il PRG.

Consiglio di Stato, sez. IV, 11 giugno 1992, n. 609

In sede di adozione del piano per l'edilizia economica e popolare, il c.d. «dimensionamento», vale a dire il fabbisogno abitativo previsto per il decennio a venire, deve essere il risultato di valutazioni razionali ed attendibili basate su dati concreti ed attuali: è dunque necessario un serio apprezzamento delle esigenze relative al decennio, condotto, fra l'altro, con riguardo alle domande insoddisfatte di assegnazione di alloggi, al frazionamento dei nuclei familiari, alla capacità tecnico-finanziaria dell'industria edilizia privata negli anni più recenti, non con riferimento soltanto all'incremento demografico: è pertanto illegittimo il PEEP che ponga a prevalente fondamento della previsione di fabbisogno abitativo il dato relativo all'incremento demografico, contemperato con «la situazione generale attuale dell'area cagliaritana e le prospettive di sviluppo genericamente affermate».

Consiglio di Stato, ad. plen., 3 luglio 1997, n. 12

Nella determinazione della concreta estensione delle aree da inserire nel PEEP, c.d. «dimensionamento» l'Amministrazione è titolare di poteri discrezionali, anche di natura tecnica, e deve basare le proprie determinazioni su un'adeguata motivazione dalla quale possa evincersi la loro ragionevolezza ed attendibilità. In sede di determinazione del fabbisogno abitativo previsto per l'approvazione del piano per l'edilizia economica e popolare, è legittimo tener conto del saldo migratorio negativo degli anni precedenti, dell'andamento demografico in decremento e dell'aumento dei nuclei familiari, compensando i relativi dati con la considerazione che è diminuito il numero medio dei componenti delle singole unità familiari e che non può immaginarsi una rapida sostituzione degli emigrati con gli immigrati. In sede di determinazione del contenuto del piano per l'edilizia economica e popolare si deve tener conto del fabbisogno futuro e non di quello già soddisfatto lecitamente o meno, ed è rimesso alla valutazione insindacabile dell'Amministrazione rilevare se gli abusi edilizi

abbiano soddisfatto, sia pure in parte, una preesistente domanda abitativa. Gli indici di densità territoriale contenuti nelle circolari del Ministero dei lavori pubblici 27 settembre 1963 n. 4555 e 20 gennaio 1967 n. 425 costituiscono criteri di massima, suscettibili di diversa valutazione; pertanto, il Comune, in sede di approvazione di un piano per l'edilizia residenziale pubblica, ben può assumere indici inferiori in considerazione di comprovate esigenze urbanistiche.

Fabbisogno

Consiglio di Stato, sez. IV, 15 febbraio 1985, n. 47

In sede di pianificazione territoriale (sia generale che speciale) le determinazioni discrezionali e le sottostanti valutazioni di fatto sono sempre ed interamente imputabili all'autorità emanante (cioè il Comune) e non alle fonti di cui essa si sia avvalsa: ciò che si chiede all'Amministrazione, infatti, allorché procede a calcolare il fabbisogno abitativo in sede di formazione di un PEEP non è di far previsioni esatte bensì di impiegare metodi di stima che permettano di far un ragionevole affidamento circa l'attendibilità delle previsioni.

Consiglio di Stato, sez. IV, 7 aprile 1988, n. 314

La dimensione del PEEP dev'essere stabilita in base ad una molteplicità di parametri fra i quali l'incremento demografico ha particolare ma non esclusivo rilievo. In sede di formazione del PEEP è necessario e sufficiente che l'amministrazione effettui una stima attendibile delle previsioni di fabbisogno abitativo, incremento demografico e simili, che essendo riferite al futuro sono necessariamente approssimative e suscettibili di smentita.

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sez. I, 10 maggio 1990, n. 243

Il Comune, all'atto della determinazione del fabbisogno abitativo al fine del dimensionamento di un piano di zona, deve avvalersi di dati reali, concreti ed attuali: è pertanto illegittimo il PEEP che calcoli il fabbisogno di aree unicamente sulla base delle previsioni di sviluppo contenute nel PRG e non già in seguito ad una autonoma istruttoria.

Consiglio di Stato, sez. IV, 27 agosto 1991, n. 684

Ai fini della previsione del fabbisogno abitativo di un piano di zona, deve attribuirsi all'amministrazione un margine di discrezionalità valutativa sulla reale dimensione dei fenomeni insediativi, dovendosi tener conto della mancanza di perfetta, matematica corrispondenza tra fluttuazioni del numero di abitanti e stanze disponibili.

Consiglio di Stato, sez. IV, 20 ottobre 1992, n. 904

Il fabbisogno abitativo di un piano di zona per l'edilizia economica e popolare non coincide con il diverso concetto di capacità insediativa dello stesso PEEP, e deve essere individuato con una determinazione puntualmente e rigorosamente motivata.

Consiglio di Stato, sez. IV, 10 aprile 1998, n. 562

Nella formazione del piano di zona per l'edilizia economica e popolare, è legittimo il calcolo del fabbisogno abitativo operato dal Comune tenendo conto dell'incremento medio della popolazione nel decennio precedente.

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 gennaio 1999, n. 70

La diversità del programma di fabbricazione rispetto al piano per l'edilizia economica e popolare si riflette sull'onere di motivazione dei relativi provvedimenti, nel senso che l'uno non può trarre i suoi presupposti dall'altro; di conseguenza il piano di zona in quanto provvedimento di carattere espropriativo necessita di una puntuale motivazione circa l'attualità del fabbisogno delle aree, a meno che i due citati provvedimenti non si susseguano a breve distanza temporale e le previsioni contenute nel programma di fabbricazione siano sorrette da sufficienti giustificazioni circa l'andamento della popolazione residente, nel qual caso l'onere motivazionale del piano di zona è adempiuto anche con una motivazione *per relationem* rispetto al programma di fabbricazione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 settembre 2003, n. 5395

Ai fini del dimensionamento del PEEP, è legittimo tener conto del saldo migratorio negativo degli anni precedenti, dell'andamento demografico in decremento e dell'aumento dei nuclei familiari, compensando i relativi dati con la considerazione che è diminuito il numero medio dei componenti delle singole unità familiari e che non può immaginarsi una rapida sostituzione degli emigrati con gli immigrati; del fabbisogno futuro e non di quello già soddisfatto, lecitamente o meno, essendo rimesso alla valutazione dell'Amministrazione rilevante se gli abusi edilizi abbiano soddisfatto, sia pure in parte, una preesistente domanda abitativa; degli indici di densità territoriale contenuti nelle circolari del Ministero dei lavori pubblici 27 settembre 1963, n. 4555 e 20 gennaio 1967, n. 425.

Consiglio di Stato, sez. IV, 30 maggio 2007, n. 2769

Sebbene sia in dubbio che in sede di determinazione del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica l'amministrazione gode di ampi poteri discrezionali, anche di natura tecnica, potendo tener conto non solo del saldo migratorio negativo degli anni precedenti, ma anche di fenomeni sociali quali, ad esempio, flussi migratori in ragione delle peculiarità della zona, della sua vicinanza ad un grande centro urbano già affollato, pur tuttavia è sempre necessario che tale determinazione si basi su un'adeguata motivazione e su un'altrettanto istruttoria, da cui possa evincersi la sua ragionevolezza e attendibilità.

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Catania, sez. III, 4 marzo 2008, n. 405

L'art. 2 della L.R. n. 86/1981 non prevede un diritto incondizionato del privato alla realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare, rimanendo la relativa applicazione sott'ordinata rispetto ai limiti dimensionali correlati alla salvaguardia dell'interesse pubblico all'espansione abitativa; conseguentemente, sebbene l'art. 136 della L.R. della Sicilia 1° settembre 1993, n. 25 e l'art. 25 della L.R. 6 Aprile 1996, n. 22 obblighino a dimensionare i programmi costruttivi di edilizia residenziale pubblica in ragione dei finanziamenti per essa assegnati in deroga al fabbisogno biennale e decennale previsto rispettivamente per i programmi costruttivi dall'art. 4, comma 2, della L.R. n. 86/1981 e per i piani di zona dall'art. 16, comma 3, della L.R. n. 71/1978, tale deroga tuttavia non può riguardare anche il limite massimo del 70% del fabbisogno complessivo di edilizi abitativa, *ex* art. 16, comma 3, della L.R. n. 71/1978, assolvendo tale limite ad una funzione ben precisa, di elevata rilevanza sociale quale il contemperamento delle esigenze abitative dei ceti più deboli con quelle di un libero mercato nel settore dell'edilizia privata.

Impugnazione

Consiglio di Stato, sez. IV, 30 gennaio 1984, n. 35

Il proprietario di un'area inclusa in un piano per l'edilizia economica e popolare ha interesse

ad ottenere l'annullamento del piano nonostante che dopo l'eventuale annullamento sopravvivano le corrispondenti indicazioni del piano regolatore generale in quanto queste, da sole, non consentono l'espropriazione come invece legittimamente autorizza il PEEP.

Consiglio di Stato, sez. IV, 20 marzo 1985, n. 101

Ancorché il piano di zona semplicemente adottato può formare oggetto di immediata impugnazione, a tutela degli effetti lesivi che esso è suscettibile di creare, con carattere di attualità, tale impugnativa non si pone in rapporto di necessaria conseguenzialità con una loro pretesa inoppugnabilità dopo l'approvazione (entro 60 giorni dall'avviso della stessa), fatti salvi soltanto gli effetti del giudicato eventualmente formatosi sulle pronunce provocate da siffatte iniziative.

Consiglio di Stato, sez. IV, 24 maggio 1995, n. 358

Il termine per impugnare l'approvazione di un piano di zona per l'edilizia economica e popolare decorre dalla notificazione ai proprietari interessati dell'avviso di eseguito deposito del piano di cui all'art. 8, comma 5, della L. 18 aprile 1962, n. 167.

Consiglio di Stato, sez. IV, 11 febbraio 1999, n. 493

Ai fini della decorrenza del termine per impugnare il piano per l'edilizia economica e popolare, è sufficiente che l'interessato sia consapevole dell'esistenza dell'atto, del suo contenuto essenziale e della sua portata lesiva; di conseguenza il suddetto termine decorre dal giorno in cui all'interessato è stato notificato il decreto di occupazione d'urgenza, poiché con tale notifica egli ha avuto conoscenza non solo dell'esistenza degli atti pregressi (quale il piano di zona), ma anche del loro contenuto essenziale e del loro effetto lesivo, considerata la stretta correlazione tra gli atti presupposti ed il decreto d'occupazione d'urgenza che li richiamava.

Consiglio di Stato, sez. IV, 1° aprile 1999, n. 493

Il termine per l'impugnazione del piano di zona per l'edilizia economica e popolare decorre nei confronti del proprietari di aree inserite nel piano medesimo dalla data della notificazione dell'avviso dell'avvenuta sua approvazione di cui all'art. 8, comma 5, legge 18 aprile 1962, n. 167, indipendentemente dalla circostanza che detti privati siano venuti a conoscenza dell'atto di adozione.

Localizzazione

Consiglio di Stato, sez. IV, 31 maggio 2007, n. 2832

Anche dopo le modifiche introdotte con la L. 27 giugno 1974 n. 247, l'amministrazione è obbligata al reperimento delle aree da destinare all'edilizia popolare all'interno del piano di zona vigente in quanto, per ragioni di certezza, economicità ed imparzialità dell'azione amministrativa, finché vigono i vincoli di destinazione a carattere espropriativo ivi previsti, questi vincolano anche il comune ad esercitare i propri poteri pubblicistici nell'ambito del piano, che non può essere semplicemente tralasciato per indirizzare scelte urbanistiche diverse con la procedura acceleratoria prevista dall'art. 51, L. 22 ottobre 1971, n. 865.

Motivazione

Consiglio di Stato, sez. IV, 26 aprile 1985, n. 159

Perché la motivazione dell'atto di adozione di un piano di zona per l'edilizia economica e popolare sia sufficiente, occorre che contenga non solo l'affermazione, più o meno argomentata, dell'esistenza del fabbisogno abitativo previsto, ma anche la dimostrazione della quantificazione di tale bisogno.

Consiglio di Stato, sez. IV, 12 novembre 1986, n. 724

È illegittimo il piano di zona i cui presupposti vengono indicati solo con riferimento alla rete stradale e dei servizi, agli impianti pubblici e alle scuole, perché tali indicazioni non configurano l'indispensabile motivazione sulla necessità e la convenienza di procedere alla formazione del piano di zona da parte di un Comune non obbligato a dotarsi di tale strumento.

Consiglio di Stato, sez. IV, 18 marzo 2002, n. 1609

La dimensione del PEEP deve essere stabilita in base ad un molteplicità di parametri (pregressa presentazione di domande di assegnazione alloggi insoddisfatte, frazionamento di nuclei familiari, consistenza abitativa, capacità tecnico-finanziaire dell'industria privata negli ultimi 3 anni per la realizzazione di alloggi residenziali) tra i quali l'incremento demografico ha particolare, ma non esclusivo rilievo

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 marzo 2003, n. 1545

Ai sensi dell'art. 10 comma 10, L. n. 167/1962, nel testo modificato dall'art. 35, L. n. 865/1971, è illegittima la deliberazione comunale di assegnazione di aree destinate alla costruzione di case economiche e popolari nelle ipotesi in cui, come nel caso di specie, il proprietario delle stesse non sia stato posto in condizioni di esercitare la propria facoltà di preferenza (che si configura come interesse legittimo) nell'assegnazione, mediante la partecipazione al relativo procedimento.

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Catania, sez. III, 4 marzo 2008, n. 405

Il comune in ordine alla localizzazione delle aree gode di un potere discrezionale, che, però, non esime l'Ente dal compiere tali scelte secondo criteri di ragionevolezza ed esternando le ragioni delle proprie determinazioni, sicché deve ritenersi illegittima la deliberazione di localizzazione che non contenga una specifica motivazione del perché si scelgano determinate aree e non altre; l'Amministrazione, pertanto, nell'esercizio del potere di individuazione delle aree da includere in un programma costruttivo di edilizia residenziale pubblica, non può prescindere da una valutazione delle caratteristiche dell'aria prescelta, in relazione ai vari elementi concretamente rilevanti nel singolo caso, e dall'esternare, conseguentemente, una adeguata motivazione.

Natura e funzioni

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 maggio 2006, n. 2993

Il piano per l'edilizia economica e popolare, anche quando non opera in variante ad uno strumento urbanistico generale, è comunque uno strumento di pianificazione urbanistica, sia pure di secondo livello, con il quale si devono prendere in considerazione le esigenze dell'edilizia economica e popolare coordinandole con quelle urbanistiche e ambientali, che vanno valutate in una organica visione di programmazione del territorio.

Procedura

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 dicembre 1985, n. 824

Le valutazioni dell'interesse pubblico compiute dai consorzi comunali per l'edilizia economica e popolare in sede di adozione del piano consortile si traducono in indirizzi operativi che i consigli comunali, data l'adesione al consorzio, sono tenuti a recepire ed applicare con apposito atto integrativo della volontà del consorzio stesso, una volta accertata la loro compatibilità con lo strumento urbanistico vigente, affinché il PEEP (o la sua variante) possa conseguire validità ed efficacia con l'approvazione regionale.

Consiglio di Stato, sez. IV, 17 marzo 1992, n. 299

Anche nel caso di adozione della variante al piano di zona l'Amministrazione ha l'obbligo di procedere alla notificazione ai proprietari dei terreni interessati, prescritta dall'art. 8, comma 5, della L. 18 aprile 1962, n. 167.

Consiglio di Stato, sez. IV, 28 maggio 1992, n. 569

L'art. 15 dello Statuto del Consorzio intercomunale milanese per l'edilizia (CIMEP) va interpretato nel senso che, nei casi in cui il Comune prende l'iniziativa di adottare il piano per l'edilizia economica e tale piano è a sua volta adottato dal Consorzio in maniera del tutto pedissequa, non è più necessario alcun nuovo intervento comunale.

Consiglio di Stato, sez. IV, 24 maggio 1995, n. 358

In assenza di espressa previsione legislativa nel senso della perentorietà, il termine di venti giorni dalla inserzione del piano di zona nella *Gazzetta Ufficiale*, stabilito dall'art. 8, comma 5, L. n. 167/1962 per la notifica dell'avviso di deposito del piano stesso, deve essere ritenuto meramente ordinatorio, ed il suo superamento non incide pertanto sull'efficacia del piano né sulla legittimità dei successivi atti espropriativi.

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sez. I (ord.), 6 novembre 1996, n. 1872

Il procedimento di approvazione ed esecuzione dei PEEP in ragione della materia che disciplina è sicuramente da ritenersi speciale, e come tale, non abrogabile alle disposizioni della legge sul procedimento amministrativo contenute nell'art. 11 della L. n. 241/1990.

Consiglio di Stato, sez. IV, 18 marzo 1997, n. 255

La mancanza di un programma pluriennale di attuazione ai sensi dell'art. 38 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, non determina l'illegittimità del decreto di espropriazione emesso in attuazione di un piano di zona per l'edilizia economica e popolare, comportando soltanto una limitazione nella possibilità dell'utilizzazione delle aree che potrà essere effettuata esclusivamente in regime di superficie e non anche di proprietà.

Consiglio di Stato, sez. IV, 17 aprile 1998, n. 645

L'art. 13 legge 25 giugno 1865 n. 2359, sui termini delle espropriazioni, è inapplicabile alle espropriazioni finalizzate alla realizzazione dei piani di edilizia economica e popolare, che possono intervenire durante tutto il periodo di vigenza dei PEEP.

Proroga

Consiglio di Stato, sez. IV, 28 maggio 1987, n. 322

La motivazione da porre a fondamento della proroga del PEEP non deve estendersi a verificare la permanente esattezza delle previsioni insediative contenute originariamente nel PEEP, bensì deve legittimare la protrazione del vincolo sulla base di una perdurante esigenza pubblica.

Consiglio di Stato, sez. V, 20 ottobre 1993, n. 954

La proroga del piano per l'edilizia economica e popolare prevista dall'art. 9 comma 2 della L. n. 167/1962 può essere legittimamente concessa solo quando il termine finale di efficacia del Piano stesso non sia ancora scaduto; invero, la proroga del termine finale di efficacia di un atto deve aver luogo, indefettibilmente, prima del decorso di tale termine finale, verificandosi altrimenti la diversa ipotesi della rinnovazione degli effetti, che postula l'attivazione di un diverso procedimento.

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 novembre 2005, n. 6263

Poiché, ai sensi dell'art. 9 comma 2, L. n. 167/1962 l'efficacia dei piani per l'edilizia economica e popolare, da ultimo portata a diciotto anni dall'art. 1 L. n. 457/1978, può essere prorogata di un biennio per giustificati motivi, l'idoneità delle giustificazioni sottese alla proroga va valutata in relazione all'esistenza di esigenze pubbliche, atte a legittimare la protrazione del vincolo e non alle cause che non ne hanno consentito la realizzazione; con la conseguenza che la legittimità della proroga non deve essere esclusivamente connessa al caso di forza maggiore o a un fatto indipendete dalla volontà dell'Amministrazione, ma può essere funzionale al raggiungimento degli effetti giuridici perseguiti dall'Amministrazione (nella specie realizzazione di attrezzature di servizio agli insediamenti realizzati nella vigenza del piano).

Rapporti con aree circostanti

Consiglio di Stato, ad. plen., 3 luglio 1997, n. 12

Il piano per l'edilizia economica e popolare, anche quando non opera in variante ad uno strumento generale, è pur sempre uno strumento di pianificazione urbanistica, sia pure di secondo grado; pertanto, la «ricucitura» tra insediamenti, siano o meno essi periferici, ben può rientrare nelle funzioni proprie del piano per l'edilizia economica e popolare, sì da giustificare di per sé la scelta delle aree da insediare nel piano medesimo.

Consiglio di Stato, sez. IV, 10 aprile 1998, n. 562

È legittimo il sovradimensionamento delle aree destinate a servizi e spazi pubblici nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare, se ciò sia necessario per far fronte ad esigenze di quartieri contigui o per compensare il minor dimensionamento di detti standard in altri quartieri.

Rapporti con il piano di recupero

Consiglio di Stato, sez. IV, 13 giugno 1984, n. 465

Il piano di recupero di cui all'art. 27 e ss. della L. 5 agosto 1978, n. 457 non è una

sottospecie del piano per l'edilizia economica e popolare e non è con questo fungibile: pertanto la conversione dei PEEP in piani di recupero, prevista dall'art. 34 della stessa legge, non può avvenire *ope legis*, ma necessita di un'apposita deliberazione da parte dell'Amministrazione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 7 luglio 1988, n. 594

Il piano di zona può assolvere a funzioni di intervento conservativo o di riequilibrio urbanistico, pertanto l'art. 34 L. 5 agosto 1977 n. 457 è norma transitoria da interpretare non come convalida legislativa di PEEP in piani di recupero quanto invece alla loro conversione in piani di recupero mediante deliberazione del Consiglio Comunale.

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 gennaio 1991, n. 39

I due strumenti, del PEEP e del piano di recupero, sono offerti dalla legge al Comune in alternativa fra loro, e non è censurabile la scelta del Comune di avvalersi dell'uno piuttosto che dell'altro.

Rapporti con il piano regolatore generale

Consiglio di Stato, sez. IV, 24 luglio 1985, n. 290

È illegittimo il piano di zona per l'edilizia economica e popolare adottato dal Comune ed approvato dalla Regione allorché il piano regolatore nel quale si inserisce sia ancora *in itinere*.

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 settembre 1998, n. 580

Qualora il piano per l'edilizia economica e popolare formato dal Comune, ai sensi degli artt. 1 e 8 L. 18 aprile 1962, n. 167, abbia natura ed effetti di variante al piano regolatore generale, esso assume effetti propri della pianificazione primaria, svincolando le proprie scelte, salvo l'onere di motivazione, da quelle previste dallo strumento urbanistico e generale.

Relazione finanziaria

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 aprile 1984, n. 227

Il programma finanziario previsto dall'art. 5 della L. 18 aprile 1962, n. 167 ha valore di previsione di larga massima, per cui va ritenuto immune da censure, ove gli elementi in esso contenuti, anche se esposti in forma sintetica e sommaria, non risultino tuttavia manifestamente infondati.

Consiglio di Stato, sez. IV, 16 settembre 1986, n. 594

La deliberazione di adozione di un PEEP non può considerarsi come vera e propria deliberazione di spesa, bensì deve semplicemente contenere una indicazione di larga massima in ordine alla previsione delle somme occorrenti per le sistemazioni generali necessarie per l'applicazione del piano.

Consiglio di Stato, sez. IV, 10 aprile 1998, n. 562

Non è necessario che il PEEP sia accompagnato da una puntuale determinazione della spesa

per l'acquisizione delle aree, essendo sufficiente l'indicazione di larga massima delle spese occorrenti e potendo la PA integrare successivamente l'indicazione dei mezzi e fonti di finanziamento.

Consiglio di Stato, sez. IV, 9 novembre 2005

Il piano per l'edilizia economica e popolare ha carattere meramente programmatorio con la conseguenza che per la sua legittimità non si richiede una puntuale determinazione della spesa per l'acquisizione delle aree, essendo sufficiente una indicazione di larga massima delle spese occorrenti e ben potendo l'amministrazione successivamente integrare le indicazioni sui mezzi e sulle fonti di finanziamento.

Scadenza

Consiglio di Stato, sez. V, 20 marzo 2008, n. 1216

La scadenza del termine previsto per l'attuazione dei piani di zona per l'edilizia popolare ed economica priva gli stessi di efficacia per la parte in cui non abbiano avuto esecuzione, permanendo invece a tempo indeterminato l'obbligo di osservare, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti nei piani stessi.

Scelta delle aree

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 dicembre 1985, n. 824

Nell'impostare il piano di zona per l'acquisizione di aree da destinare alla fabbricazione, la PA, pur dando la preferenza *ex* art. 3 L. 18 aprile 1962, n. 167, alle aree di PRG destinate ad edilizia residenziale ed a quella di espansione, deve tuttavia prioritariamente tener conto dell'organicità del programma di insediamento al fine di soddisfare le più convenienti condizioni di abitabilità ed uso del territorio, e pertanto può anche avvalersi di aree agricole o comunque non specificamente destinate allo scopo ovvero di aree edificate, senza far dipendere il coordinamento delle scelte effettuate dalle forme colturali esistenti sui fondi o dal mantenimento delle imprese agricole in atto operanti.

Consiglio di Stato, sez. IV, 8 novembre 1990, n. 864

La localizzazione dei PEEP nelle zone di generale destinazione residenziale privata non costituisce variante al Piano regolatore generale comunale.

Consiglio di Stato, sez. IV, 13 gennaio 1992, n. 49

I Piani di zona devono essere collocati nelle zone residenziali di espansione di cui qualsiasi determinazione amministrativa che vada in senso opposto richiede una particolare e persuasiva motivazione (che deve ritenersi occorrente anche quando vincolate siano aree site in zone di completamento).

Consiglio di Stato, sez. IV, 27 agosto 1991, n. 684

L'indicazione contenuta nell'art. 3 della L. n. 167/1962, secondo cui le aree da comprendere nei piani sono di norma scelte nelle zone destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza per quelle di espansione dell'aggregato urbano, costituisce una indicazione di principio che non vincola il Comune in modo assoluto.

Consiglio di Stato, ad. plen., 3 luglio 1997, n. 12

L'indicazione contenuta nell'art. 3 L. 18 aprile 1962, n. 167 secondo cui le aree da comprendere nei piani per l'edilizia residenziale pubblica sono di norma scelte nelle zone destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza per quelle di espansione dell'aggregato urbano, costituisce una indicazione di principio, che non vincola il Comune in modo assoluto, atteso anche che il comma 4 dello stesso articolo prevede la possibilità dell'adozione di un piano di zona in variante allo strumento generale, ove si manifesti l'esigenza dei piani in zone non destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti.

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 maggio 2004, n. 3320

Il piano di zona ha natura di strumento urbanistico di secondo livello, idoneo a coordinare le speciali esigenze abitative con le scelte urbanistiche ambientali, come si evince dall'art. 3, comma 2, L. 18 aprile 1962, n. 167, che, stabilendo che «le aree da comprendere nei piani di zona sono di norma scelte nelle zone destinate ad edilizia residenziale nei piani regolati vigenti, con preferenza in quelle di espansione urbana» non esclude, in via di principio, che il piano di zona possa riguardare anche aree diverse da quelle destinate a zone residenziali secondo lo strumento urbanistico; tuttavia tale eventuale scelta, contraria a quella tendenzialmente voluta dal legislatore, deve essere giustificata da una adeguata motivazione riferita sia alle ragioni di idoneità delle aree urbanisticamente destinate a zone residenziali sia alle ragioni che giustificano l'inserimento nel piano di zona di aree destinate a servizi diversi (nel caso di specie a servizi pubblici).

Consiglio di Stato, sez. IV, 1° ottobre 2004, n. 6399

L'art. 3 L. 18 aprile 1962 n. 167, secondo la quale le aree da comprendere nei piani per l'edilizia residenziale pubblica sono, di norma, scelte nelle aree destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza per quelle di espansione dell'aggregato urbano, costituisce un'indicazione di principio finalizzata ad evitare che l'esigenza di costruire alloggi economici e popolari possa pregiudicare gli interessi urbanistici e ambientali con i quali essa deve coordinarsi, con la conseguenza che il piano di zona può riguardare anche aree diverse da quelle destinate nello strumento urbanistico a zone residenziali purché tale scelta sia giustificata da adeguata motivazione con riferimento sia all'idoneità di dette aree destinate alle zone residenziali, sia alle ragioni della scelta in concreto operata (nel caso di specie erano state inserite nel PEEP aree ricadenti in zona destinata a servizi pubblici e non all'edilizia residenziale).

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 maggio 2006, n. 2993

L'inciso «di norma», contenuto nell'art. 3 L. 18 aprile 1962, n. 167, piuttosto che costituire una mera direttiva di massima, è indice della fondamentale preoccupazione del legislatore di evitare che la pur fondamentale esigenza di costruire alloggi economici e popolari possa pregiudicare gli interessi urbanistici ed ambientali, con i quali invece essa deve armonicamente coordinarsi: esso, in effetti, obbliga il comune ad inserire tendenzialmente, quale regola generale, il piano di zona nell'ambito della regolamentazione già definita dal vigente piano regolatore generale.

Consiglio di Stato, sez. IV, 12 dicembre 2006, n. 7338

L'indicazione contenuta nell'art. 3, L. 18 aprile 1962 n. 167, secondo cui le aree da comprendere nei piani di zona sono di norma scelte nelle zone destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza per quelle di espansione dell'aggregato

urbano, costituisce una indicazione di principio che non vincola il comune in modo assoluto, atteso anche che il comma 4 dello stesso articolo prevede la possibilità dell'adozione di un piano di zona in variante allo strumento generale, ove si manifesti l'esigenza dei piani in zone non destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti; peraltro in tale ipotesi, trattandosi di eccezione alla regola generale, la scelta di provvedere in variante deve essere congruamente motivata.

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 gennaio 2007, n. 145

La disposizione dell'art. 3 della L. 18 aprile 1962 n. 167, secondo la quale le aree comprese nei piani di zona per l'edilizia residenziale pubblica sono di norma scelte nelle aree destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza per quelle di espansione dell'aggregato urbano, costituisce un'indicazione di principio che non vincola il Comune che, pertanto, può adottare un piano di zona in variante allo strumento urbanistico generale ove ne reavvisi motivatamente la necessità.

Standard urbanistici

Consiglio di Stato, sez. IV, 7 aprile 1988, n. 314

Non sussiste l'obbligo di specifica motivazione delle deliberazioni con cui, in sede di formazione del PEEP, siano stati adottati *standard* superiori a quelli minimi.

Consiglio di Stato, sez. VI, 10 gennaio 2002, n. 104

La dotazione del P.E.E.P. di aree pubbliche superiore agli standards prescritti dal D.M. n. 1444/1968, anche se astrattamente lecita, deve essere giustificata da speciali ragioni desumibili dalla delibera di adozione giacché comporta un sacrificio dei soggetti espropriati che hanno titolo per controllare le ragioni dell'eccedenza rispetto ai minimi stabiliti dal citato decreto.

Varianti

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I, 5 giugno 1985, n. 705

Le varianti integrative ad un piano di zona per l'edilizia economica e popolare vanno riguardate come provvedimenti autonomi rispetto al piano cui ineriscono con l'effetto che esse conservano efficacia anche dopo il venir meno dell'efficacia del piano e per tutto il tempo previsto dalla legislazione speciale in materia.

Consiglio di Stato, sez. IV, 7 febbraio 1990, n. 66

Le varianti al PEEP approvate con procedimento abbreviato *ex* art. 34 L. 22 ottobre 1971, n. 865 sono soggette all'obbligo di notificazione ai proprietari interessati. Ai fini dell'applicazione dell'art. 34 L. 22 ottobre 1971, n. 865, il quale prevede una procedura di approvazione semplificata per le varianti non essenziali al PEEP, la semplice inversione delle destinazioni urbanistiche fra una porzione e l'altra del piano non è sufficiente a connotare la variante come «essenziale».

Varie

Consiglio di Stato, sez. IV, 23 gennaio 1992, n. 89

Pur a seguito della modifica introdotta all'art. 51 della L. n. 865/1971 ad opera dell'art. 3

D.L. 2 maggio 1974, n. 315, conv. con modifiche nella L. n. 247/1974, è mantenuta la regola generale dell'obbligatorietà del deperimento delle aree da destinare all'edilizia popolare all'interno del piano di zona vigente, pur se inutilizzato perché ritenuto inidoneo sino a che non intervenga l'approvazione di una modifica al medesimo piano.

Vincoli

Consiglio di Stato, sez. VI, 15 aprile 1987, n. 234

È illegittima la previsione nell'ambito di un PEEP della realizzazione di un centro civico, comprendente la sede comunale e altri servizi di interesse immediato e diretto per la generalità della popolazione, in quanto tale opera non può considerarsi complementare rispetto alla realizzazione di alloggi a carattere economico e popolare *ex* art. 1 L. 18 aprile 1962, n. 167, né rientra nella previsione *ex* art. 4 L. 29 settembre 1964, n. 847 come modificato dall'art. 44 L. 22 ottobre 1971, n. 865.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Conferenza nazionale per l'attuazione della 167*, Roma, febbraio 1964 (presso il Min. LL.PP.).
Bortolotti L., *Sulla nuova legge per l'acquisizione da parte dei Comuni di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*, in «Nuova Rassegna di legisl. dottr. e giur.», 1963, 53.
Forte C., *L'indennità di espropriazione secondo la L. 18 aprile 1962, n. 167*, in «Rivista Giur. Edil.», 1963, II, 72.
Martuscelli M., *Aspetti giuridici ed operativi della legge n. 167*, in «Urbanistica», n. 39, 1963.
Martuscelli M., *In tema di applicazione della L. 18 aprile 1962*, n. 167, in «Rassegna LL.PP.», 1963, 233.
Pacelli M., *La formazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare*, in «Nuova Rassegna», 1963, 3209.
Perelli M., *La formazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare*, in «Nuova Rassegna di legisl. dottr. e giur.», 1963, 3029.
Predieri ed altri, *La riforma della casa*, Milano, 1971.
Ripamonti C., *Le finalità della 167*, in «Urbanistica», ottobre 1963.
Ripamonti e Sullo, *Sull'applicazione della L. 167*, in «Urbanistica», n. 38, 1963.
Rodella D., *La L. 18 aprile 1962, n. 167, sui piani per l'edilizia economica e popolare ed i problemi interpretativi per la sua applicazione*, in «Rivista Giur. Edil.», 1963, II, 87.
Rodella D., *Le spese per le opere di urbanizzazione nell'ambito dei piani per l'edilizia economica e popolare*, in «Nuova Rassegna di legisl. dottr. e giur.», 1965, 49.
Zaffarano, *I piani delle zone destinate all'edilizia economica e popolare*, 1963.

◆ Piano di insediamenti produttivi

Fonti giuridiche . . . . . pag. 629
Premessa . . . . . » 629
Concetti di zona industriale . . . . . » 630
Evoluzione storica . . . . . » 631
Natura e funzioni . . . . . » 636
Insediamenti oggetto dei piani . . . . . » 637
Autorizzazione regionale . . . . . » 638
Contenuto . . . . . » 638
VAS e VIA in alcuni casi occorrenti . . . . . » 641
Varianti . . . . . » 642
Standard urbanistici . . . . . » 642
Documentazione . . . . . » 642
Procedura di approvazione . . . . . » 646
Opposizioni ed osservazioni . . . . . » 647
Pubblicazione ed entrata in vigore . . . . . » 647
Misure di salvaguardia . . . . . » 647
Impugnazione . . . . . » 647
Durata . . . . . » 647
Attuazione ed effetti . . . . . » 647
Disposizioni per il Mezzogiorno . . . . . » 648
Aree di sviluppo industriale . . . . . » 651
Nuclei d'industrializzazione . . . . . » 656
Conclusioni . . . . . » 658
Giurisprudenza . . . . . » 659
Bibliografia . . . . . » 666

Piano di insediamenti produttivi

Fonti giuridiche

Leggi statali

L. n. 865/1971

L. n. 10/1977

D.P.R. n. 218/1978

L. n. 662/1996

L. 449/1997

D.P.R. n. 327/2001

L. n. 224/2007 (art. 2, comma 89)

D.Lgs. n. 152/2006 e D.Lgs. n. 4/2008

Leggi regionali

Premessa

Anche per quanto riguarda i PIP, così come per i piani di zona per l'edilizia economica e popolare, sono da manifestare dubbi relativi alla loro attualità.

Vieppiù meno frequente è risultato il ricorso all'applicazione delle norme di legge relative a detti speciali strumenti di pianificazione urbanistica attuativa aventi la finalità di incentivare lo sviluppo economico di alcune aree.

Anche per quanto riguarda gli stessi, può parlarsi di desuetudine dell'applicazione delle norme che li prevedono.

Probabilmente, la crisi dell'istituto si aggraverà a causa della modifica della disciplina delle indennità di esproprio intervenuta in seguito alle sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007.

Si fa riferimento alla nuova disciplina (vedi L. n. 244/2007, art. 2, comma 89) in forza della quale, in sede di esproprio, per le aree ricadenti in zone da considerare edificabili, l'indennità non sarà più pari all'incirca al 50% del valore di mercato, ma dovrà risultare pari al valore stesso.

Certo non può essere più ritenuto possibile promuovere incentivi per lo sviluppo economico di alcune aree, mediante l'assegnazione di aree agli operatori ad un valore inferiore, in misura di rilievo, a quello di mercato.

Possono considerasi ferme ancora alcune finalità di ordine urbanistico che con i piani per gli insediamenti produttivi, così come con i piani di zona, vengono anche perseguiti.

Per ovvie ragioni, però, può essere aggiunto che dette finalità di ordine solo urbanistico possono essere perseguite anche mediante ordinari piani particolareggiati che le Amministrazioni comunali ben possono promuovere.

Rimangono comunque ancora in vigore le disposizioni di legge relativi ai PIP e rimane ferma la possibilità di dare ad essa applicazione e quindi di promuovere nuovi PIP.

In considerazione di ciò, nella presente quattordicesima edizione del manuale, viene mantenuto fermo il capitolo relativo ai PIP stessi.

Non è da escludere, però, che in un futuro, anche non lontano, sviluppi normativi portino al suo superamento.

Concetti di zona industriale

Dovendo trattare, nel presente capitolo, la pianificazione delle aree per insediamenti produttivi, ci sembra opportuno premettere l'evoluzione del concetto di zona industriale nell'esperienza concreta del nostro Paese.

Una zona industriale, secondo l'accezione più diffusa, è una porzione di territorio «semplicemente» destinata ad accogliere delle attività produttive, nel rispetto di taluni criteri e parametri insediativi dettati dalle leggi (eventualmente regionali) oppure dalle norme (di attuazione) di uno strumento urbanistico.

Questo tipo di *zona* industriale non comporta necessariamente né una pianificazione attuativa, né un'infrastrutturazione preliminare, né uno sviluppo organizzato. Il Comune che volesse meglio regolamentare ed organizzare l'insediamento di attività produttive nella zona indicata dal piano generale dovrebbe perciò ricorrere ad uno dei consueti strumenti attuativi, d'iniziativa pubblica (PP, PIP, PLU) o privata (PL).

Non comporta neppure, necessariamente, alcuna «facilitazione» d'ordine giuridico o economico, nel senso che solo eccezionalmente il Comune incentiva – nel quadro di una sua politica d'industrializzazione – l'insediamento di nuove aziende, concedendo loro dei vantaggi diretti o predisponendo adeguate *economie esterne* che possano influenzare la loro scelta localizzativa. Soltanto nei comuni dichiarati «depressi» ai sensi dell'apposita L. 22 luglio 1966, n. 614, sono state offerte delle facilitazioni economiche agli operatori industriali. In questi casi, però, la debolezza strutturale, tecnica e finanziaria del Comune non ha consentito né un'adeguata pianificazione preliminare della zona né una sua preventiva infrastrutturazione, cosicché lo sviluppo – se e quando realmente avviene – è episodico, si attua per singole CONC e con interventi urbanizzativi scoordinati, incompleti e solitamente posticipati.

La legislazione sul Mezzogiorno, di cui tratteremo più diffusamente in seguito, avendo lo scopo precipuo:

- d'incentivare concretamente l'insediamento di attività produttive nelle aree meridionali in cui esiste già un processo d'industrializzazione in atto che può essere rafforzato;
- di dare un minimo di razionalità a tali insediamenti, predisponendo l'essenziale infrastrutturazione, attraverso una sommaria pianificazione territoriale, ha introdotto un *concetto atipico* di «zona industriale», caratterizzato da un contenuto giuridico-economico assolutamente prevalente sui contenuti urbanistico e tecnico, che risultano ad esso subordinati.

La *zona* industriale è infatti intesa come «un'*area ampia ed omogenea* entro cui s'intendono promuovere e sviluppare tutte le trasformazioni ambientali atte a potenziarne ed a svilupparne la forza di attrazione di localizzazione».

In sostanza, questo tipo di zona industriale – che diremo giuridico-economica – non sempre possiede le caratteristiche di *continuum* urbanizzato e costruito destinato alle attività produttive ma è spesso un «comprensorio», cioè un ambito territoriale generalmente sovra-comunale, dove le industrie, localizzandosi liberamente – per piccoli gruppi (agglomerati) o isolatamente – possono fruire di un adeguato sistema di facilitazioni.

Concetti di zona industriale

L'area o il *nucleo industriale* sono in effetti degli ambiti territoriali dove l'impianto (e l'esercizio) di attività produttive viene semplicemente *agevolato* o *favorito* da particolari condizioni giuridiche, amministrative o fiscali o da altre forme d'incentivazione, che possono essere, eventualmente, anche di natura urbanizzativa ed infrastrutturale. Ma il legislatore, mentre fissa i criteri per il riconoscimento delle Aree e dei Nuclei, non fornisce alcuna normativa in base alla quale progettare gli agglomerati in modo «qualificante».

Come si vede, il concetto di *zona* industriale non è – nel nostro Paese – univoco: esso può indicare sia un «quartiere industriale» – eventualmente pianificato ed infrastrutturato – sia un'«area geografica» in cui s'incentiva opportunamente la localizzazione, anche puntuale, di attività produttive.

A fronte di tanta indeterminatezza sta – ad esempio – l'esperienza della pianificazione anglosassone, ispirata a criteri dimensionali ed organizzativi, oppure quella, ancor più evoluta, dei Paesi nordamericani (Usa e Canada), secondo cui la zona industriale si può definire un'area (di opportuna dimensione) pianificata, urbanizzata ed attrezzata per l'uso industriale di una pluralità di aziende, promossa da un Ente (pubblico, semipubblico o privato) che ne *disciplina* e ne *gestisce* lo sviluppo, preoccupandosi anche delle necessarie precondizioni e dei suoi effetti indotti, come il corretto inserimento nell'ambiente ed il problema degli inquinamenti.

Evoluzione storica

La creazione di zone industriali nel nostro Paese ha sperimentato, nel tempo, procedure e strumenti diversi.

Sino al 1942 – anno di promulgazione della LUN – manca ogni strumento idoneo alla istituzione di una zona industriale; il *piano regolatore*, ancora in embrione e grossolano, consiste essenzialmente in una serie di norme intese a garantire la «salubrità » degli abitati ed una migliore disposizione degli edifici (allineamenti stradali). La L. 25 giugno 1865, n. 2359, contenente alcune *disposizioni urbanistiche*, distingue infatti tra *piani regolatori edilizi* (finalizzati al riordino delle comunicazioni ed alla salubrità degli abitati) e *piani di ampliamento* (finalizzati alla salubrità e ad una più sicura, comoda e decorosa disposizione degli abitati).

Le città che vogliono affrontare in senso più moderno i loro problemi di assetto e di sviluppo, adottando un sommario azzonamento funzionale ed estendendo la disciplina a tutto il territorio comunale, possono farlo solo con «piani» di tipo diverso, che debbono essere approvati con *leggi speciali*.

In questi piani regolatori (dal 1928 al 1941 se ne approvano ben 62) compaiono – appunto – le *zone industriali*, come frutto di precise scelte urbanistiche e programmatorie comunali.

Nello stesso periodo nascono – indipendentemente dai predetti piani regolatori – delle zone industriali d'*ispirazione economica*, finalizzate cioè alla soluzione dei problemi di sottosviluppo economico di talune sacche del territorio nazionale, attraverso l'insediamento di nuove aziende industriali.

Lo strumento tecnico di queste zone – anch'esse approvate con *leggi speciali* – è un «piano» della zona prescelta, essenzialmente preposto all'esproprio delle aree occorrenti ed alla costruzione delle attrezzature e dei servizi necessari.

Le zone industriali di questo tipo – sorte dall'inizio del secolo in varie località italiane per i motivi già detti di opportunità economica, politica o sociale – puntano istituzionalmente sulla *incentivazione*, che viene in pratica anteposta alle esigenze di ordine organizzativo del territorio. Essendo state istituite con leggi speciali, queste zone industriali non sono rette, ovviamente, da principi istituzionali uniformi, pur se sono numerose: tra il 1900 ed il 1950 furono istituite, con leggi speciali, 16 zone industriali tra cui citiamo quelle di Napoli, Apuania, Marghera, Bolzano ecc.

Con l'entrata in vigore della LUN il ricorso a leggi speciali non cessa del tutto, ma ha ancora qualche sporadica applicazione, sempre in ordine al raggiungimento di specifici obiettivi di sviluppo economico; si fa strada, anzi, la formazione di idonei organi promotori (consorzi) che hanno il compito di acquisire ed attrezzare le aree, di favorire l'impianto e l'esercizio delle industrie, di coordinare gli investimenti e di «gestire» la zona industriale (Padova, Ravenna, Catania, Ancona, Brindisi, Cagliari, Porto Torres ecc.).

La LUN, ispirata ad una metodologia vincolistica e zonizzativa, sopravviene finalmente a disciplinare lo sviluppo delle zone industriali nel contesto del PRG, dopo averlo eventualmente programmato a livello di piano d'inquadramento (PT).

Nelle maglie concettuali della LUN lo sviluppo delle attività produttive viene quindi «preordinato», ma attraverso la semplice *destinazione d'uso del suolo*, a prescindere cioè da ogni esigenza di organizzazione e di attrezzatura dell'area prescelta, che resta da soddisfare, se del caso, con il consueto «metodo» dell'inseguire gli insediamenti, che vengono autorizzati alla spicciolata con la singola CONC e raramente coordinati in una pianificazione attuativa – PP o PL – eventualmente convenzionata.

La zona industriale, in questo contesto operativo, si sviluppa essenzialmente per iniziativa privata, nelle maglie di una disciplina non sempre esauriente e con il sostegno – sempre tardivo – di un intervento pubblico limitato alle essenziali opere di urbanizzazione primaria.

Nel secondo dopoguerra si ripropone a livello politico – in tutta la sua ampiezza ed urgenza – il problema dello sviluppo economico del Mezzogiorno e l'attenzione degli organi di governo s'incentra sulle possibilità d'industrializzazione del Sud.

Nel 1950 viene istituita la Cassa per il Mezzogiorno (L. 10 settembre 1950, n. 646) con il compito di realizzare nelle zone depresse del Sud una serie di *opere straordinarie* preordinate al suo progresso socio-economico.

Tali interventi vengono inquadrati in una sommaria pianificazione territo-

riale, la quale – almeno all'inizio – è del tutto disancorata dalla legislazione urbanistica nazionale; le opere infrastrutturali e gli insediamenti industriali sono concepiti essenzialmente in funzione dello sviluppo economico da perseguire, sicché gli aspetti urbanistici dei vari interventi, se non proprio ignorati, ne risultano indubbiamente sacrificati.

D'altra parte, il sistema degli istituti e delle procedure vigenti non corrispondeva alle esigenze di un intervento energico quale si auspicava: gli Enti locali, per inadeguatezza di mezzi finanziari e tecnici, erano incapaci di assolvere questi compiti promozionali e, d'altra parte, la pianificazione locale era estremamente lenta nella formazione e dubbia nell'attuazione. Occorreva invece una strumentazione semplice ed agile, basata su organi più efficienti (i Consorzi industriali), aventi il carattere di *società di servizi*, capaci di infrastrutturare *rapidamente*... i territori di competenza e di accertare così l'insediamento delle industrie.

Verso la fine degli anni '50, per stimolare l'industrializzazione del Mezzogiorno, viene messa a punto una *normativa specifica* per gli insediamenti produttivi, più rispettosa delle esigenze urbanistiche; tale normativa si viene man mano perfezionando attraverso tutta una serie di provvedimenti intesi a stimolare l'industrializzazione meridionale. In questa mutata ottica, gli organi centrali dello Stato assumono direttamente un «ruolo» *promozionale* dello sviluppo industriale e di *sostegno* degli Enti locali, nell'ambito di un meccanismo amministrativo ed organizzativo complesso ma organico, caratterizzato da una *netta indipendenza* rispetto al sistema tradizionale delle competenze esistenti.

Malgrado i buoni propositi e l'impegno posto nel realizzarli, l'opera d'industrializzazione del Mezzogiorno non è riuscita – purtroppo – ad operare quella profonda trasformazione economica e sociale cui mirava e si è risolta in un insieme di interventi straordinari ed episodici, agendo all'interno del sistema esistente che era (ed è ancora) carente sia dal punto di vista economico che da quello amministrativo.

Per questi motivi s'impone ormai l'esigenza di riformulare le ipotesi metodologiche di allora, facendo tesoro delle numerose esperienze compiute o in corso.

Ma se nel Mezzogiorno la politica d'industrializzazione non ha dato i risultati sperati, l'industrializzazione in genere si è rivelata perturbatrice nel resto d'Italia. Infatti un minimo di ordine insediativo ha potuto conseguirsi soltanto nei non molti Comuni dotati di strumenti urbanistici correttamente redatti e coscienziosamente gestiti; mentre negli altri Comuni – che sono poi la maggioranza – lo sviluppo industriale è avvenuto in modo casuale e disordinato, grazie anche alla permissività dell'art. 17 della L. n. 765/1967; l'insediamento produttivo è quindi largamente dipeso dalle scelte «autonome» degli industriali, condivise, accettate o addirittura subite (magari con costose contropartite) dalle AC.

Evoluzione storica

In ogni caso le suddette «zone industriali», anche quando si sono sviluppate in relativa conformità ai piani urbanistici (e perciò hanno potuto essere spazialmente circoscritte e delimitate), sono sorte senza una adeguata infrastrutturazione, cioè senza le attrezzature ed i servizi necessari (peraltro non previsti dalla legislazione allora vigente), riducendosi così al rozzo significato letterale dell'espressione, cioè ad un raggruppamento spaziale di industrie.

Bisogna giungere al 1967 per fare qualche progresso nella direzione di una più corretta pianificazione.

Il D.I. 2 aprile 1968, in attuazione delle indicazioni programmatiche contenute nella L. n. 765/1967, fissa nella misura minima del 10% (escluse le sedi viarie) la superficie da destinare a spazi pubblici, attività collettive e verde pubblico, con riferimento all'intera superficie destinata a tali insediamenti; con ciò viene fornito un primo essenziale *criterio di progettazione* delle zone industriali, che talune Regioni hanno cercato di migliorare e perfezionare (la legge urbanistica della Lombardia ha elevato infatti tale standard al 20%).

Successivamente, la L. n. 865/1971, all'art. 27, fornisce la *base giuridica* per la programmazione spaziale delle zone industriali e per la loro attuazione pubblica, dando operatività all'art. 18 LUN mai applicato per gli insediamenti produttivi.

L'articolo in questione, infatti, abilita i Comuni *dotati* di un piano urbanistico generale a formare un PIP, uno strumento operativo che ha il contenuto e gli effetti di un PP. La formazione del PIP dev'essere *autorizzata* della Regione, la quale può in tal modo giudicare l'opportunità di creare la zona proposta, la sua localizzazione ed il suo dimensionamento; nonché – all'atto della sua approvazione (che avviene con decreto del Presidente della GR) – la sua corretta dotazione e progettazione tecnica.

La Regione può quindi negare l'autorizzazione per zone non correttamente pianificate o localizzate (ad esempio le aree congestionate), pilotando così sia la collocazione spaziale degli insediamenti produttivi nell'ambito del territorio regionale, eventualmente programmati a livello sovra-comunale, sia il loro corretto dimensionamento (economie di scala, economie agglomerative, economie esterne), come antidoto all'anarchica polverizzazione insediativa che ha sempre caratterizzato lo sviluppo industriale nel Paese.

La legislazione nazionale contiene dunque i presupposti di ordine procedurale e progettuale per un corretto svolgimento dei processi di industrializzazione; ma, pur formalizzando il *potere di controllo* regionale (ormai in via di completo superamento in applicazione anche del principio di sussidiarietà), lascia sostanzialmente ai Comuni il ruolo fondamentale di promuovere, progettare e sviluppare le zone industriali. Permane, dunque, il rischio della polverizzazione degli interventi, favorita da motivi campanilistici e di concorrenzialità politico-amministrativa, difficile da controllare e da contenere anche con un'attenta programmazione regionale.

Infine, l'art. 27 citato attribuisce al Comune – eretto in Ente promotore

Evoluzione storica

dello sviluppo (o al Consorzio di Comuni, nel caso d'iniziativa intercomunale) – l'*attuazione* della zona industriale, dandogli *potere di esproprio* delle aree occorrenti (con le procedure ed alle condizioni delle LL. n. 167/1962 e n. 865/1971) e *potere di assegnazione* (in proprietà o diritto di superficie) delle aree utili da destinare ad impianti produttivi (industriali, artigianali, commerciali e turistici). L'assegnazione delle aree, va detto, incidentalmente, consente all'Ente promotore di scegliere le attività produttive, accogliendo quelle che, per tipo e quantità delle maestranze, per caratteristiche di lavorazione, per entità d'inquinamento, per compatibilità con le dotazioni infrastrutturali e con le caratteristiche ambientali, sono da ritenere le più vantaggiose. La realizzazione dei servizi e delle attrezzature è affidabile ad Enti pubblici, su *aree concesse*.

Si può quindi affermare che solo con la L. n. 865/1971 si è affrontato concretamente – se non compiutamente – il problema urbanistico degli insediamenti produttivi, nei suoi principali aspetti: di corretta dislocazione spaziale, di accurata pianificazione tecnica, di vantaggiosa attuazione economica e di attenta semplificazione procedurale; ponendo le premesse per una più razionale distribuzione delle attività produttive sul territorio nazionale e per un riequilibrio occupazionale largamente avvertito.

Purtroppo le prime applicazioni di questo inedito PA risultano alquanto deludenti per la sempre più diffusa tendenza ad utilizzarlo nell'angusta ottica comunale, come un PP di esecuzione delle previsioni insediative del PRG, sfruttandone i non pochi vantaggi: acquisizione forzosa delle aree, pianificazione ed urbanizzazione preliminari, assegnazione coerente con la politica occupazionale che si persegue.

La rinunzia ad usare il PIP come strumento pianificatorio attuativo di livello sovra-comunale – con possibilità di avvalersene per ridisegnare la mappa degli insediamenti industriali primari (poli industriali) – in ambiti regionali o infra-regionali viene favorita dal fatto che qualche regione ha rinunziato al *potere autorizzativo preliminare* previsto dalla legge, riservandosi solo l'approvazione definitiva prescritta per qualsiasi PP.

Assistiamo quindi ad una proliferazione di PIP anche di estensione molto limitata, secondo una prassi che svilisce la potenzialità operativa dello strumento, impegnandolo a compiti ben più limitati di quelli che il legislatore pensava forse di assegnargli, e comunque ad un livello spaziale generalmente di scarso rilievo ai fini di una corretta e coerente pianificazione del territorio.

Ci sembra, comunque, opportuno, nel presente capitolo, trattare prima e più diffusamente del PIP, che si auspica diventi lo *strumento attuativo* dei piani urbanistici generali per gli insediamenti produttivi, con valore applicativo in tutto il Paese, pur non rinunziando a trattare – sia pure succintamente – delle disposizioni che disciplinano gli insediamenti industriali nel Mezzogiorno d'Italia.

Natura e funzioni

La L. n. 865/1971 ha istituito – dicevamo – un nuovo strumento di pianificazione attuativa: il piano per gli insediamenti produttivi o PIP. Questo piano ha i seguenti fini:

a) garantire la disponibilità a basso prezzo di aree per insediamenti industriali e produttivi in genere;

b) promuovere per detti insediamenti un'organica pianificazione urbanistica esecutiva;

c) garantire la proiezione operativa di scelte territoriali regionali e subregionali relative ad insediamenti produttivi, finalizzati sia allo sviluppo di subaree economicamente depresse o ritardate sia alla rilocazione di attività produttive esistenti in zone congestionate, da «alleggerire» e ristrutturare.

Il *primo obiettivo* è perseguito con la norma che estende al PIP la disciplina degli espropri di cui al Titolo II della L. n. 865/1971.

Il *secondo obiettivo* risulta perseguito mediante la disciplina del contenuto del PIP, il quale è sostanzialmente un vero e proprio PP.

Quanto al *terzo obiettivo*, lo si persegue con adeguate previsioni del piano socio-economico regionale finalizzate ad incentivare la formazione di alcuni PIP da parte dei Comuni o di loro Consorzi.

Presumibilmente l'istituzione di questo nuovo strumento discende anche dalla constatazione che l'istituto del PL non ha trovato una frequente e soddisfacente applicazione in materia di insediamenti produttivi, anche perché esso risulta sostanzialmente previsto e disciplinato dalla legislazione vigente più ai fini di insediamenti residenziali che ai fini di insediamenti produttivi.

D'altra parte, proprio per questo tipo di insediamenti, salvo che non siano di scarso peso ed in zone di completamento, è da evitare, a nostro avviso, il rilascio di CONC singole ed è da prescrivere la preventiva lottizzazione, per giunta adeguatamente estesa.

Sono anzi opportuni organici interventi pubblici di pianificazione attuativa, dei quali sia eventualmente prevista l'ulteriore specificazione mediante lottizzazioni convenzionate da promuovere ai fini di singoli insediamenti produttivi.

Dal momento che i PIP previsti dall'art. 27 della L. n. 865/1971 hanno, per le ragioni già indicate e più degli ordinari PP, una funzione incentivante degli insediamenti produttivi, è da sconsigliare il ricorso agli stessi nelle zone che presentano già fenomeni di congestione urbanistica e che risulta opportuno disincentivare; pertanto, nelle zone metropolitane sarà opportuno contenere territorialmente le iniziative di pianificazione urbanistica per insediamenti produttivi promossi in base alla norma in considerazione, a meno che non servano alla razionalizzazione di insediamenti dispersi oppure alla ristrutturazione di zone industriali fatiscenti.

Nelle aree in fase di congestione, invece, il ricorso da parte dei Comuni e di loro consorzi alla facoltà di cui all'art. 27 citato è da considerare, di massima, opportuno soltanto ai fini di nuovi insediamenti commerciali.

I PIP, al contrario degli ordinari PP *ex* art. 13 della vigente LUN, possono

essere promossi da tutti i Comuni purché siano dotati di uno strumento urbanistico generale in vigore (PRG o PF) e possono essere sia comunali che intercomunali. A tale conclusione si deve pervenire alla luce di quanto prescrive il quinto comma dell'art. 27, in base al quale le aree comprese nei piani in oggetto sono espropriate «dai Comuni o loro Consorzi».

Natura e funzioni

Date le funzioni dei PIP, sono senza dubbio da preferire, alle singole limitate iniziative comunali, le iniziative di livello intercomunale, soprattutto nel caso in cui, in sede di programmazione economica e di pianificazione territoriale, risultino già individuati dei «poli di sviluppo».

Insediamenti oggetto dei piani

L'elenco delle destinazioni d'uso per le quali è consentita, in base al sesto comma dell'art. 27, l'utilizzazione delle aree interessate dai PIP è da considerare tassativo.

Le destinazioni consentite in base a detta elencazione sono le seguenti: industriali, artigianali, commerciali e turistiche.

È stata omessa la previsione di una destinazione direzionale in quanto si è presumibilmente ritenuto che per detti insediamenti non ricorrano quei motivi economico-sociali che hanno suggerito l'istituzione dei PIP; basti considerare che è poco realistico ipotizzare radicali decentramenti di tali insediamenti, per i quali sembra invece inevitabile la concentrazione nelle aree metropolitane. Tuttavia, nell'ambito di un PIP, sono a nostro avviso da considerare legittimi gli edifici per uffici subordinati funzionalmente agli insediamenti produttivi espressamente contemplati dall'art. 27 (ad esempio palazzine ad uffici annesse a complessi industriali ed al servizio degli stessi).

È dubbio invece che il PIP possa essere legittimamente utilizzato per un singolo insediamento produttivo, soprattutto se di scarsa rilevanza, in quanto l'art. 27 non ha lo scopo di promuovere l'espropriazione di aree (in base al Titolo II della L. n. 865/1971) per *singoli insediamenti*, bensì quello di promuovere interventi di pianificazione attuativa per «zone produttive»; infatti l'art. 9 della L. n. 865/1971 prevede l'applicazione della nuova disciplina degli espropri solo per le opere pubbliche, ma non per le opere di proprietà privata, anche se di pubblica utilità, quali sono da considerare le singole industrie.

Comunque non possono essere previsti insediamenti produttivi *in contrasto* con le previsioni dello strumento urbanistico vigente, se non previa variante allo stesso, che può essere deliberata contestualmente alla richiesta dell'autorizzazione regionale di cui al primo comma dell'art. 27. La conformità in considerazione dev'essere verificata non solo per la generica destinazione ad insediamenti produttivi delle aree interessate, ma anche per le specifiche destinazioni funzionali di cui al sesto comma dell'art. 27.

Pertanto il PIP non può, ad esempio, prevedere l'utilizzazione per insediamenti turistici di aree che dal PRG o dal PF vigenti siano destinate ad insediamenti industriali.

Autorizzazione regionale

Il primo comma dell'art. 27 subordinava l'esercizio della facoltà di promuovere un PIP, attribuita ai Comuni ed ai loro Consorzi, ad una preventiva *autorizzazione regionale*, al fine di salvaguardare alcuni presumibili obiettivi della *pianificazione territoriale regionale* o, nel caso in cui risultassero già enucleate delle chiare scelte a livello territoriale, al fine di attuare dette scelte. L'autorizzazione in oggetto, che sotto un profilo strettamente giuridico aveva funzioni analoghe all'autorizzazione preventiva delle varianti ai PRG, perché potesse essere correttamente data, presupponeva l'individuazione dell'ambito spaziale che doveva essere oggetto del PIP.

Varie leggi regionali escludono la necessità dell'autorizzazione preventiva regionale di cui al primo comma dell'art. 27 della L. n. 865/1971.

La L. n. 47/1985 (art. 24) stabilisce che i PA – e tra questi i PIP – non sono soggetti ad approvazione regionale, a meno che non siano dichiarati *di interesse regionale* dal PTR o con specifica deliberazione.

In relazione a tale disposizione potrebbe ritenersi che sia da considerare superato ogni controllo regionale sui PIP e quindi che non necessiti più la preventiva autorizzazione. A nostro avviso deve escludersi che si possa pervenire a tale conclusione da un lato perché la funzione che viene esercitata con l'autorizzazione preventiva è ben diversa da quella relativa all'approvazione finale del PIP e dall'altro perché quando il legislatore ha voluto escludere un'altra autorizzazione – quella delle varianti del PRG – lo ha fatto *espressamente* (vedi terzo comma dell'art. 25 della L. n. 47/1985).

Ne consegue che, se le leggi regionali non dispongono diversamente, occorre ancora la preventiva autorizzazione regionale dei PIP, che, una volta redatti e adottati dal Comune, non è però necessario vengano approvati dalla Regione.

Occorre subito aggiungere che sorprende il fatto che in alcune Regioni non sia stata avvertita l'esigenza di escludere la necessità di detta preventiva autorizzazione regionale prevista in epoca nella quale (prima parte degli anni '70) non esemplare risultava l'applicazione dei principi posti a tutela delle autonomie locali dagli artt. 5 e 128 della Costituzione.

Configgente in particolare con detto art. 5 della Costituzione secondo il quale la Repubblica (e quindi sia lo Stato sia le Regioni) «deve adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia ...» e con il principio di sussidiarietà verticale, di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione stessa, deve ritenersi siano le disposizioni di legge che prevedono siffatte autorizzazioni.

Il principio di sussidiarietà (che discende dai suddetti principi costituzionali posti a tutela delle autonomie locali e cui vieppiù si presta in sede legislativa attenzione) dovrebbe nelle varie Regioni trovare applicazione regionale anche ai fini del superamento di previsioni quali quella suddetta.

Contenuto

Il sesto comma dell'art. 27 della L. n. 865/1971 contiene una elencazione tassativa degli insediamenti per i quali possono essere utilizzate le aree del PIP;

Contenuto

precisa infatti che gli impianti produttivi debbono avere carattere industriale, artigianale, commerciale o turistico.Il secondo comma dello stesso art. 27 precisa, inoltre, che le aree da comprendere nel piano sono delimitate nell'ambito delle zone destinate ad insediamenti produttivi dei PRG o PF vigenti; di conseguenza, data la loro funzione di semplice strumento di attuazione, i PIP debbono essere conformi ai progetti PRG o PF.

Poiché, al PIP approvato, si applicano le stesse prescrizioni della LUN relative ai PP, ne consegue che anche nei PIP devono essere indicate le reti stradali ed i principali dati altimetrici. Non sembrano invece, a nostro avviso, predeterminabili (di norma) le masse e le altezze delle costruzioni, dal momento che queste sono strettamente legate alle specifiche funzioni cui sono destinate. Ovviamente, lo sviluppo delle direttive di massima del PRG o del PF può richiedere che vengano imposte con il PIP delle prescrizioni non riconducibili a quelle espressamente indicate dalla legge (ad esempio in caso di specificazione delle norme di PRG o di PF sulle destinazioni d'uso).

Qualora in sede di compilazione si ravvisasse l'opportunità di modificare alcune previsioni del PRG o del PF, si imporrà preliminarmente l'adozione di una variante, peraltro non più soggetta a preventiva autorizzazione regionale, a' termini del terzo comma dell'art. 25 della L. n. 47/1985.

L'entrata in vigore del PIP, a norma dell'art. 16 LUN, comporta la dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste. Pertanto i Comuni, entro i termini fissati dal decreto di approvazione, a norma del quinto comma dell'art. 27 della L. n. 865/1971 promuovono l'*esproprio* delle aree necessarie per realizzare le opere previste, senza dover richiedere di volta in volta la dichiarazione di pubblica utilità delle singole opere.

In base ad un indirizzo giurisprudenziale consolidato, le prescrizioni dei PP e quindi anche dei PIP (così come quelle del PRG o del PF di cui costituiscono una specificazione) hanno il valore di norme di legge. Pertanto si debbono considerare note a tutti e, conseguentemente, nessun obbligo e nessuna responsabilità può incombere su colui che vende un immobile senza indicare i vincoli e le limitazioni imposti su di esso.

L'art. 13 LUN fissa il contenuto del PP e quindi ad esso ci riferiamo per elencare i vari elementi che possono concernere anche il PIP; la *determinazione* di tali elementi è però lasciata alla valutazione degli organi tecnici, salvi i limiti seguenti:

a) l'ambito in cui deve svolgersi la regolamentazione;

b) le prescrizioni di altre norme inderogabili;

c) l'osservanza di criteri scientifici e tecnici corretti a piena giustificazione delle scelte operate.

La compilazione dei PIP è, a norma di legge, prerogativa di un singolo Comune o di un consorzio di Comuni, i quali ne hanno quindi una facoltà, non un obbligo.

Il Comune, in base all'eventuale PPA del PRG o del PF, decide se porre allo

Contenuto

studio un PIP e ne fissa l'ambito territoriale tenendo conto, se del caso, di eventuali indicazioni o direttive del PTI o del PCM.

Il PIP precisa nel dettaglio l'assetto definitivo dell'area delimitata; stabilisce, come i PP (circolare ministeriale n. 2495 del 7 luglio 1954), i vincoli ed i limiti da imporre all'edificazione privata sulle aree da cedere o da concedere; delimita le aree necessarie per l'esecuzione delle opere pubbliche, nonché gli spazi riservati ai *centri di servizio* (pubblici e destinati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi) ed alle sedi viarie, in conformità e nella misura di cui al disposto dell'art. 5/1 del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444 o in quella, eventualmente difforme, della legge regionale urbanistica.

Poiché il PIP ha la validità di dieci anni, l'entità degli interventi e l'estensione nella zona dovranno tener conto delle concrete possibilità finanziarie del Comune (o del Consorzio), da illustrare in una relazione sommaria di spesa.

Il PIP deve definire la rete viaria nelle caratteristiche planimetriche, nelle sezioni-tipo, nelle caratteristiche estetiche (ad esempio alberatura ed arredo verde) e nelle sue caratteristiche utilizzative (spazi destinati alla circolazione veicolare e pedonali e spazi di sosta), fissando gli allineamenti dell'edificazione ed i principali dati altimetrici di progetto.

Alla «interpretazione» delle previsioni di PRG o di PF non sono fissati limiti, salvo quello generale che il PIP ne è uno strumento di «attuazione».

È chiaro pertanto che tali previsioni possono essere «precisate» ma non modificate, perché in tal caso si configurerebbe una variante al PRG o al PF.

Gli «scarti» delle previsioni – solitamente sommarie e generiche – di PRG o di PF debbono essere contenuti nell'ambito di un *indispensabile adattamento* allo stato di fatto e non debbono, quindi, esser tali da *modificare* le corrispondenti previsioni generali, né lo spirito o gli intendimenti del PRG o del PF.

Nondimeno, il PIP deve poter introdurre tutti quegli elementi progettuali di «*ulteriore specificazione del PRG o del PF*», non contenuti nello strumento generale. Così, ad esempio, deve poter prevedere autonomamente le strade di lottizzazione, i parcheggi d'isolato, il verde ecc., nello spirito del PRG o del PF ma anche di difformità oltre che in assenza di sue previsioni.

Oltre alla viabilità, il PIP deve delimitare, con esattezza e con preciso riferimento allo stato di fatto, le aree per attrezzature e servizi di pubblico interesse.

Anche per questo gruppo di previsioni dovrebbero valere i criteri accennati in precedenza, nel senso che la delimitazione di ciascuna area può comportare «scarti» dalla corrispondente previsione di PRG o PF sia nella forma che nell'entità complessiva; se così non fosse il PIP non introdurrebbe alcun perfezionamento alle previsioni del piano generale; naturalmente tali scarti debbono essere «contenuti» nell'ambito del richiesto *adattamento allo stato di fatto*; scarti sostanziali configurerebbero infatti una variante al PRG o al PF.

L'introduzione di *nuove* aree di pubblico interesse, non previste dal PRG o dal PF, non configura invece una variante, così come non si configura alcuna variante se il PIP precisa la destinazione di ciascuna area di pubblico interesse,

Contenuto

anche in difformità dall'indicazione programmatica del PRG o del PF, se ciò è espressamente consentito dalle norme tecniche di attuazione di detti strumenti; né si configura alcuna variante se il PRG o il PF rinviano al PIP la definizione di certe previsioni (parcheggi d'isolato, verde ecc.) che alla loro scala non possono essere localizzate ma solo, eventualmente, quantificate in rapporto all'area interessata.

Insieme alle «aree per attrezzature e servizi», il PIP può definire la profondità di aree laterali o circostanti alle aree vincolate, allo scopo di:

- creare zone di rispetto in cui l'edificazione privata viene assoggettata a particolari restrizioni o limiti;
- integrare le finalità delle opere stesse;
- soddisfare prevedibili esigenze future.

Il PIP può definire, benché difficilmente se ne porrà l'esigenza, la *planivolumetria degli edifici* lungo le *principali* vie e piazze, anche per mezzo di «profili regolatori»: il che significa che lo studio planivolumetrico non deve necessariamente essere esteso all'intero ambito; per le zone di normale edificazione non confinanti con le principali vie e piazze è sufficiente indicare la lottizzazione ed i parametri utilizzativi, e ciò particolarmente per gli edifici industriali di cui è pressoché impossibile predeterminare la morfologia ed i criteri aggregativi.

Quanto alla lottizzazione delle aree utili (da cedere o da concedere) essa sembra indispensabile: il PIP non può infatti limitarsi a *stabilire delle direttive* o dei criteri e lasciarne poi la definizione agli operatori privati o agli Enti pubblici ed aziende a partecipazione statale, dal momento che l'ente promotore deve dare precisa dimostrazione di avere osservato le disposizioni di legge in materia. Salvo che – beninteso – non si rinvii tale determinazione alla fase della programmazione degli interventi.

Può presentarsi il caso di normative che consentono ai piani attuativi di modificare entro ambiti ovviamente ristretti i parametri di edificazione per conseguire meglio precise finalità del PRG o del PF.

Infine, il PIP deve precisare gli edifici da demolire, da bonificare, da ristrutturare.

In quest'ambito, vanno individuati nel PIP tutti i beni soggetti o da assoggettare a speciali vincoli di legge o a particolari servitù.

In sintesi, come strumento di specificazione e di attuazione di quanto è stato «programmaticamente» previsto o proposto dal PRG o dal PF, il PIP va concepito con una certa autonomia operativa, senza di che esso avrebbe una ben scarsa utilità progettuale: la mediazione tra il piano-programma ed il piano edilizio esige invece questa pur controllata autonomia che, a nostro avviso, è già configurata nello spirito della legge.

Si rinvia al paragrafo sul tema inserito nel capitolo relativo al piano di lottizzazione.

VAS e VIA in alcuni casi occorrenti

Varianti

Qualora per sopravvenute esigenze fosse necessario apportare al PIP *modifiche parziali* oppure *revisionarlo integralmente*, si dovrà seguire lo stesso iter di approvazione e predisporre lo stesso numero di copie previste per un nuovo progetto di PIP; va inoltre tenuto presente che, trattandosi di modifiche ad uno strumento urbanistico vigente, si rende necessaria una *doppia documentazione*; precisamente, dovrà essere presentata sia la documentazione del PIP vigente che i nuovi elaborati modificativi, ai quali dovrà accompagnarsi anche una relazione che illustri i motivi che hanno determinato la proposta di modifica. Laddove le modifiche concernano l'ambito spaziale del PIP ed il suo dimensionamento, è necessario – a nostro avviso – un preventivo nulla osta regionale; ciò nello spirito di quanto detto nel paragrafo «Natura e funzioni» in merito alla funzione di controllo che la legge assegna alla Regione.

Standard urbanistici

I PIP debbono rispettare gli standard fissati dal D.I. 2 aprile 1968, n. 1444, oppure quelli risultanti da disposizioni regionali in materia.

A tal fine deve essere predisposta un'apposita documentazione grafica e tabellare per consentire agli organi della Regione la necessaria verifica.

Documentazione

Il PIP, laddove sia vigente un piano-quadro generale (PTR, PTI o PCM) o settoriale (piano regolatore territoriale delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei d'industrializzazione), dev'esservi ovviamente inquadrato, producendo a tal fine la necessaria *documentazione*. Questa varia a seconda dello strumento di riferimento, ma si riconduce quasi sempre a *stralci* dei suoi elaborati grafici più significativi (compresi il rilievo dello stato di fatto ed eventuali monografie settoriali), delle sue norme urbanistiche e della relazione generale (per le direttive ed i criteri di attuazione).

Oltre a ciò, il PIP va inquadrato in un PRG o PF regolarmente approvato, in coerenza con le previsioni di detto strumento urbanistico. Il PIP deve contenere i seguenti elaborati:

A) stralcio del PRG o PF vigente, con l'individuazione della zona oggetto del PIP;

B) stralcio delle norme attuative concernenti la zona;

C) stralcio del PPA, se prescritto e vigente;

D) planimetria dello stato di fatto (uso del suolo e consistenza edilizia) della zona;

E) elaborati di progetto del PIP disegnati su mappa catastale (piano di azzonamento, piano viario, piano dei servizi canalizzati ecc.);

F) piano delle aree edificabili indicante, con l'eventuale tipologia edilizia, i parametri edificatori e gli obblighi concernenti l'uso dei singoli lotti;

G) tavola od altro elaborato da cui risultino le norme attuative specifiche del PIP;

H) grafici indicanti le sezioni tipo delle sedi stradali, le soluzioni previste per i parcheggi pubblici o di uso pubblico (per autovetture ed automezzi pesanti o speciali) ed infine i tipi di eventuali alberature;

Documentazione

I) elenchi catastali delle proprietà da espropriare, con annesso elaborato grafico desunto dalle mappe catastali, in cui siano evidenziate le aree soggette all'esproprio;

L) relazione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree, per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del PIP e per le opere di urbanizzazione;

M) relazione illustrativa del progetto di PIP;

N) eventuale stralcio del PTI o del PCM vigente, con la previsione della zona produttiva;

O) eventuale stralcio del PSE o del piano settoriale.

Su ogni elaborato del progetto vanno apposte le firme del tecnico progettista laureato, del Segretario del Comune e del Sindaco. Devono esservi inoltre riportati gli estremi dell'autorizzazione regionale alla formazione del PIP, gli estremi di deposito negli Uffici Comunali e la dichiarazione comprovante che proprio quegli elaborati sono stati posti a libera visione del pubblico. A tal fine, sugli stessi elaborati può essere già inserita un'apposita dicitura da completarsi poi con i relativi dati dopo la prescritta approvazione della deliberazione da parte del CRC.

Per quanto concerne il numero delle copie, poiché la L. n. 47/1985 ha trasferito ai Comuni la competenza ad approvare i PA – quando non siano di interesse regionale – vale quanto indicato nella corrispondente voce del PP.

Il contenuto dei singoli elaborati di progetto del PIP, in linea di massima, deve essere il seguente:

A) *Stralcio del PRG o del PF vigente con l'individuazione della zona oggetto del PIP*

Quest'elaborato deve riportare, nella stessa scala, le indicazioni del PRG o del PF vigente, sia per la zona oggetto del PIP che per congrue zone adiacenti, per rendere evidenti le relazioni pianificatorie con le stesse. A questo fine conviene fare degli stralci dei lucidi del PRG o del PF o farne delle copie fotostatiche. Su questo elaborato va precisato il perimetro della zona oggetto del PIP.

B) *Stralcio delle norme attuative del PRG o del PF vigente, concernenti la zona oggetto del PIP*

In apposita tavola od altro elaborato vanno riportare le norme urbanistico-edilizie di attuazione del PRG o del PF vigente, che possono ispirare e condizionare la disciplina di dettaglio della zona oggetto del PIP. Questo elaborato è necessario soprattutto se anticipa i principi generali ai quali si deve attenere l'assetto della zona.

C) *Stralcio del PPA nel caso in cui sia d'obbligo*

Dallo stralcio deve risultare che lo studio del PIP è stato «programmato» e che, nel periodo di validità del PPA, se ne prevede l'attuazione (totale o parziale), quantificandone l'entità.

D) *Planimetria dello stato di fatto (uso del suolo e consistenza edilizia) nella zona oggetto del PIP*

Va redatta nella stessa scala del progetto, differenziandovi gli edifici da conservare e quelli da demolire; potranno aggiungersi le indicazioni più opportune per meglio illustrare la situazione edilizia di fatto.

E) *Elaborati di progetto del PIP*

Questi elaborati vanno disegnati su mappa catastale, se necessario dotata di quote e/o curve di livello; debbono essere predisposti in scala sufficientemente grande (1:1.000-1:500) e debbono riportare tutte le indicazioni necessarie per dare un organico assetto alla zona del PIP, senza naturalmente trascurare le necessarie connessioni con le zone contigue; le indicazioni progettuali debbono consentire una facile lettura delle indicazioni catastali e devono contenere i seguenti elementi:

1) le strade e gli altri spazi riservati alla viabilità ed ai parcheggi, con la precisazione degli eventuali allineamenti edilizi e delle principali quote di progetto;
2) le aree riservate ad edifici ed impianti pubblici o di interesse collettivo esistenti o in programma, con la precisa delimitazione e la destinazione di ciascuna di esse;
3) i beni soggetti o da assoggettare a speciali vincoli di legge o a particolari servitù, con la precisa individuazione di ciascuno di essi;
4) le aree destinate alla normale pianificazione, alla conservazione ed alla ristrutturazione edilizia, con riferimento al tipo o ai tipi di fabbricati ammessi per ciascuna di esse.

F) *Piano delle aree fabbricabili con eventuale tipologia edilizia*

Questo elaborato dev'essere predisposto nella stessa scala del progetto e contenere eventualmente la lottizzazione delle aree destinate all'edificazione, divise in aree da cedere ed aree da concedere, nel rapporto massimo fissato dall'art. 27 della L. n. 865/1971.

G) *Norme attuative specifiche del PIP*

In questo elaborato vanno precisati i parametri edificatori nonché la natura e la portata delle limitazioni e dei vincoli imposti all'edificazione; in particolare, le caratteristiche edilizie volute per le zone destinate all'edificazione

produttiva potranno essere precisate, più che con tipi edilizi di difficile predeterminazione, mediante la definizione dei cosiddetti indici o parametri di edificazione (indice di sfruttamento o densità edilizia, rapporto tra superficie coperta e totale del lotto, massime altezze consentite per gli edifici e per gli impianti, eventuali distacchi dalle strade o dai confini interni, eventuali parcheggi di superficie o sotterranei, tipi di recinzione, eventuali alberature o sistemazioni a verde, disciplina dei depositi all'aperto ecc.). È opportuno ricordare che dette norme attuative vanno concepite e definite in relazione e nell'ambito di quelle generali del vigente PRG o PF, salve le necessarie ulteriori specificazioni settoriali.

H) *Sezioni tipo delle strade e tipi di eventuali alberature*

Questi elaborati vanno predisposti in scala non inferiore al 200.

I) *Elenco catastale delle proprietà da espropriare*

In questo elaborato vanno indicati i nomi delle ditte intestatarie delle aree comprese nel progetto di PIP, il foglio ed il numero di mappa, la superficie catastale ed i redditi. Di norma a questo elaborato va unita una planimetria, desunta dalle mappe catastali, in cui, con retinatura o con colori indelebili, vengono messe in evidenza le aree da espropriare.

L) *Relazione sommaria di spesa*

In questo elaborato dev'essere indicata la previsione di massima delle spese che il Comune o il Consorzio prevedono di affrontare per l'acquisizione delle aree comprese nel PIP, per realizzare le opere e gli impianti pubblici, nonché per effettuare le sistemazioni generali che si rendono necessarie per l'attuazione del PIP; detta previsione di spesa ha carattere programmatico e come tale può essere soggetta a revisioni ed aggiornamenti.

M) *Relazione tecnica illustrativa*

In questo elaborato vanno specificati in modo esauriente le esigenze che determinano lo studio del PIP, i criteri d'impostazione del progetto e la gradualità con cui s'intendono realizzare le opere e gli interventi previsti. Le prescrizioni e le indicazioni degli elaborati di cui alle lettere F), I), L) si possono raggruppare in un unico elaborato.

Qualora sia vigente un PTR o un PCM, allora si richiedono i seguenti elaborati aggiuntivi.

N) *Stralcio (eventuale) del PTR o del PCM vigente con la previsione della zona produttiva*

Questo elaborato deve riportare le previsioni del PTR o del PCM per l'area d'intervento; in particolare deve potersi desumere la previsione, anche som-

Documentazione

maria e programmatica, della zona di insediamenti produttivi cui s'intendono applicare la normativa e la procedura del PIP.

Tale previsione dev'essere, ovviamente, bene evidenziata in ciascuno degli stralci del progetto di PTR o di PCM che si ritiene utile predisporre, al fine di documentare che la proposta del PIP è conforme ad una esplicita previsione di PT. Gli stralci in questione possono riferirsi agli elaborati grafici (piano di azzonamento, piano della viabilità ecc.), agli elaborati normativi (norme e criteri di attuazione) ed agli elaborati descrittivi (relazione tecnica).

O) *Stralcio (eventuale) del PSE o dell'eventuale piano settoriale*

(Del comprensorio o della comunità), da cui risultino gli elementi previsionali (linee di sviluppo, priorità d'intervento e criteri d'incentivazione nel settore produttivo) di supporto della proposta di PIP

Procedura di approvazione

In base ad un'interpretazione letterale del secondo e terzo comma dell'art. 27 della L. n. 865/1971 si potrebbe sostenere che l'esatta delimitazione del territorio e la formazione del PIP debbano costituire due distinti momenti.

Malgrado la non chiara formulazione dei due commi sopra citati, può sostenersi secondo noi che con la deliberazione consiliare di cui al secondo comma il piano possa essere già adottato: a tale conclusione perveniamo considerando che, altrimenti, non avrebbe senso, dopo l'autorizzazione di cui al primo comma, di norma ormai non più necessario in forza di disposizioni regionali, l'approvazione regionale della delimitazione di cui al secondo comma, in quanto si dovrebbe prospettare (almeno per i PIP d'interesse regionale) una terza approvazione regionale.

Ci pare di dovere escludere in modo categorico che il legislatore abbia voluto promuovere una procedura così macchinosa.

Sia per l'adozione che per l'approvazione, la legge rinvia alla disciplina del PZ *ex lege* 18 aprile 1962, n. 167 e successive modifiche, le cui norme si applicano in quanto compatibili.

Pertanto sono necessari tutti gli adempimenti di cui agli artt. 6 e 7 della legge citata, ivi comprese la pubblicazione ai fini delle opposizioni, la comunicazione alle competenti amministrazioni centrali dello Stato quando il piano interessi aree sulle quali esistano vincoli paesistici, artistici o militari, o che siano in uso di dette amministrazioni. Salvo diversa prescrizione regionale il PIP va depositato presso la segreteria comunale per venti giorni a datare dalla restituzione al Comune della deliberazione di CC di adozione resa esecutiva.

In seguito all'entrata in vigore della L. n. 47/1985 i PIP (come i PZ) non sono più soggetti all'approvazione regionale, a meno che essi non siano stati dichiarati di interesse regionale con il PRG o con specifica deliberazione del Consiglio regionale (vedi PP, voce «Procedura di approvazione»).

Opposizioni ed osservazioni

Per questo argomento si rimanda alla corrispondente voce del PZ.

Pubblicazione ed entrata in vigore

Per questo argomento si rimanda alla corrispondente voce del PZ.

Misure di salvaguardia

In base al terzo comma dell'art. 27 della L. n. 865/1971, i PIP hanno valore di PP.

Pertanto, le misure di salvaguardia sono ad essi applicabili non in via analogica, ma in quanto debbono essere considerati PP a tutti gli effetti.

Infatti la legge di salvaguardia concerne tutti i PP, non solo cioè quelli normali previsti dalla legislazione all'atto della sua entrata in vigore, ma anche quelli successivamente previsti da altre leggi, come i PZ e quindi anche i PIP.

Le misure di salvaguardia sui piani in considerazione, in base all'art. 3 della L. 19 novembre 1968, n. 1187, sono da considerare obbligatorie; la legge testé citata (art. 4) prevede l'applicazione delle misure di salvaguardia sui PP per un termine di cinque anni dalla data della loro adozione, se quest'ultima è intervenuta (come necessariamente nel caso dei piani *ex* art. 27 della L. n. 865/1971) posteriormente alla sua entrata in vigore.

Impugnazione

Per questo argomento si rimanda alla corrispondente voce del PZ.

Durata

In base al terzo comma dell'art. 27 della L. n. 865/1975 il PIP ha validità di dieci anni.

A nostro avviso, però, le aree per le quali il piano non abbia trovato attuazione entro il termine massimo della sua validità possono essere oggetto di un nuovo PIP

Scaduto il termine decennale di cui sopra, trovano comunque applicazione le prescrizioni di cui all'art. 17 della LUN, in quanto si deve ritenere che il citato terzo comma richiami la disciplina legislativa degli ordinari PP, la quale si applica ai PIP, salvo per quanto disposto dal successivo comma, che richiama invece la disciplina dei PZ, nonché dagli altri commi relativi all'attuazione.

Attuazione ed effetti

I PIP, in base al terzo comma dell'art. 27, hanno validità decennale. È pertanto prospettabile ed auspicabile (soprattutto nel caso di piani inte ressanti zone abbastanza estese) un'attuazione graduale.

A tal fine i Comuni ed i loro Consorzi possono deliberare *programmi di attuazione* per il cui contenuto si può, a nostro avviso, fare riferimento alla disciplina dei programmi di attuazione dei PZ, cioè all'art. 38 della L. n. 865/1971.

I programmi stessi non risultano certo prescritti dall'ordinamento e quindi non sono indispensabili. Essi è, però, opportuno che in alcuni casi vengano promossi al fine di garantire il perseguimento di obiettivi di organicità dei processi di attuazione; ciò vale in particolare nei casi di PIP interessanti vasti comprensori per i quali si riscontrano rilevanti problemi di urbanizzazione.

Attuazione ed effetti

Le aree destinate agli impianti produttivi possono essere cedute in proprietà oppure possono essere oggetto di assegnazione in diritto di superficie.

Un tempo le aree suddette potevano essere cedute in proprietà in misura non superiore al 50% e per la rimanente parte dovevano essere assegnate in diritto di superficie. Il suddetto limite oggi non trova più applicazione in forza di modifica apportata al sesto comma dell'art. 27 della L. n. 865/1971 dall'art. 49, comma diciassettesimo, della L. n. 449/1997.

Per quanto riguarda le ragioni di detto «alleggerimento» della disciplina possono essere richiamate le riflessioni critiche che nel capitolo relativo al piano di zona sono state esposte con riferimento a ben maggiori alleggerimenti della disciplina (prima troppo rigorosa) dell'attuazione del piano stesso ed in particolare del regime degli edifici residenziali realizzati sulle aree assegnate.

Ai fini dell'espropriazione delle singole aree interessate non è necessario promuovere apposite dichiarazioni di pubblica utilità, in quanto, in base al terzo comma dell'art. 27, il PIP ha valore di PP ai sensi della LUN e quindi la sua approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere da esso previste.

La L. n. 865/1971 prescrive che, tra più domande di concessione delle aree, sia data la preferenza a quelle presentate da Enti pubblici ed aziende a partecipazione statale, nell'ambito di programmi già approvati dal CIPE.

La concessione del diritto di superficie è a tempo indeterminato nel caso in cui essa avvenga a favore di Enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici; ha invece una durata non inferiore a sessant'anni e non superiore a novantanove in tutti gli altri casi.

Per quanto riguarda le aree da cedere in proprietà, l'art. 27 non impone il ricorso all'asta pubblica, presumibilmente in considerazione della funzione parzialmente diversa attribuita ai PIP dalla legge.

Proprio per la funzione incentivante dei PIP, a nostro avviso, i Comuni ed i loro Consorzi possono al limite cedere le aree ad un prezzo pari ai costi di acquisizione ed urbanizzazione.

Le convenzioni che debbono essere stipulate sia ai fini della cessione in proprietà che ai fini della concessione in diritto di superficie debbono regolare i rapporti finanziari con il Comune o il Consorzio e disciplinare le modalità di utilizzazione delle aree al fine di ottenere una sostanziale attuazione del piano sia sotto il profilo economico che sotto il profilo urbanistico.

Da ultimo si rileva che con la disposizione inserita nella legge Finanziaria n. 662/1996 (vedi art. 3, comma 64) è stata prevista la possibilità della cessione in proprietà di area PIP che, ai sensi dell'art. 27 della L. n. 865/1971, erano già state concesse in diritto di superficie.

Disposizioni per il Mezzogiorno

La legislazione meridionalistica della fine degli anni '50 è stata concepita, come si è già detto, per dare una concreta attuazione allo sviluppo economico del Mezzogiorno, attraverso l'industrializzazione, considerata come «forza trainante» dell'economia.

Disposizioni per il Mezzogiorno

Essa si basa sul principio che il processo d'industrializzazione tende a gravitare su *aree di addensamento*, che si configurano come «poli di attrazione e di sviluppo» nella misura in cui offrono un vasto ed assortito complesso di fattori agglomerativi ed ubicazionali; il moltiplicarsi di tali fattori conferisce allo sviluppo industriale un processo autocumulativo. L'obiettivo della legislazione è perciò quello di promuovere una *concentrazione industriale intensiva* in un limitato numero di aree di elevata suscettività, oppure una *concentrazione industriale minore* in alcuni territori (nuclei) di più limitata suscettività.

La condizione pregiudiziale per istituire un'area o un nucleo di industrializzazione è che, nella zona di intervento, si riscontri una *chiara tendenza* all'insediamento di industrie, nel senso che queste già esistono o siano in fase di costruzione o almeno siano state concordate. Occorre inoltre che taluni parametri demografici, occupazionali e socio-economici vi assumano dei valori prefissati.

Per attuare la politica d'industrializzazione, la L. n. 634/1957 (e successive modificazioni, sino al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno di cui al D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, pubblicato nel supplemento ordinario alla GU n. 146 del 29 maggio 1978) prevede appositi strumenti o *piani*, del tutto inediti, che sono:

– il piano regolatore territoriale delle *aree di sviluppo industriale*;
– il piano regolatore dei *nuclei d'industrializzazione*.

Detti *piani* hanno una diversa ampiezza territoriale, ma un contenuto sostanzialmente analogo; entrambi concernono un certo numero di comuni (maggiore nel caso delle aree) anche di Province diverse e contengono degli *agglomerati industriali*; in particolare, il *nucleo* contiene solo un agglomerato industriale, mentre l'*area* ne contiene, solitamente, tre o quattro.

Aree e *nuclei* sono dunque caratterizzati dalla presenza di alcuni fattori *agglomerativi* ed *ubicazionali* (come l'esistenza di industrie e di infrastrutture di base, la disponibilità di manodopera ecc.), capaci di sviluppare già una certa forza di attrazione nei riguardi di nuove iniziative; vi si debbono tuttavia «promuovere» quelle trasformazioni ambientali atte a potenziare quest'effetto polarizzante, al fine d'innescare un processo cumulativo, cioè di concentrazione degli ulteriori sviluppi, capace di emergere sia a livello regionale che a livello dell'intero sud del Paese.

I *nuclei* mirano – nella medesima ottica delle *aree* – ad *agglomerare*, con opportuni interventi, un minor numero di medie e piccole industrie, capaci di sfruttare un mercato meno ampio e di utilizzare le materie prime e le risorse (naturali, umane ed infrastrutturali) esistenti in una più circoscritta e limitata zona di territorio.

In entrambi i casi le necessarie *trasformazioni ambientali* si ottengono predisponendo un'adeguata *infrastrutturazione di supporto* degli agglomerati industriali, la quale, secondo la legge, può andare anche oltre la semplice predisposizione di opere pubbliche e di servizi comuni alle imprese, per risol-

vere i problemi civili delle popolazioni attraverso il soddisfacimento dei fabbisogni sociali delle comunità, anche arretrate, cioè pre-industriali.

Questa politica si basa, dunque, sulla coesistenza di due concezioni:

- la *diffusione industriale* a piccola scala, che favorisce la diffusione (o dispersione puntiforme) di piccole e medie iniziative di produzione nell'ambito di comuni medi e piccoli;
- la *concentrazione industriale* a grande scala, che si concreta nell'individuazione di poche grandi aree (di agglomerazione) in cui favorire, indipendentemente dall'ampiezza dei Comuni, la più vasta accumulazione di iniziative.

Le due concezioni – diffusiva ed intensiva – si integrano a vicenda per poter coprire tutta la gamma di bisogni delle varie zone meridionali.

La terminologia usata dalla citata legislazione (piano regolatore territoriale, piano regolatore, area di sviluppo industriale, nucleo d'industrializzazione, agglomerato di industrie) può essere (e di fatto lo è) fonte di equivoci e di malintesi per chi volesse intenderla in chiave urbanistica.

Gli strumenti adottati (piani) non sono che un labile riferimento ai corrispondenti strumenti urbanistici; così come le aree, i nuclei e gli agglomerati non sono che molto vagamente assimilabili alle *zone industriali* di (vecchio o nuovo) tipo urbanistico.

Nell'industrializzazione del Mezzogiorno, lo sviluppo viene infatti perseguito *indipendentemente* dal sistema degli istituti e delle procedure che vige nel restante territorio nazionale, senza tuttavia sostituirlo, ma semplicemente sovrapponendoglisi; esso cioè «prescinde» in larga misura dagli Enti locali e dalla loro pianificazione urbanistica, anche se ne rispetta le specifiche competenze e direttive.

Pertanto, i dispositivi giuridici posti in essere inclinano a conferire allo sviluppo industriale un *ordinamento territoriale aperto*, con caratteristiche morfologiche non sempre spazialmente definite o definibili, proprio nell'intento di contemperare i benefici della concentrazione degli interventi con quelli della diffusione degli insediamenti umani e produttivi.

La zona industriale che essi postulano è in effetti un «ambito spaziale» (più o meno vasto) di *possibili* insediamenti produttivi, cioè un comprensorio in cui vige un sistema d'incentivi ed in cui l'intervento pianificatorio si limita alle sole infrastrutture di base ed – al limite – ad una ridotta e sommaria *urbanizzazione sociale*.

Nessun problema di razionale localizzazione viene sollevato ed affrontato, anche perché il processo di sviluppo assume come elementi di germinazione i *fatti d'industrializzazione spontanea* in essere, che si sono cioè verificati *prima*, nella presumibile assenza totale d'indirizzi e di controlli. Esso viene infatti innescato dalla «presenza» di altre industrie (presenza necessaria ai fini dello stesso riconoscimento dell'area o del nucleo) insediatesi (presumibilmente) in modo casuale e senza una preventiva pianificazione o programmazione.

Le aree ed i nuclei sono promossi per iniziativa locale, attraverso la costituzione di appositi Consorzi di cui fanno parte Comuni, Province, Camere di commercio ed altri enti interessati, tra cui le Associazioni industriali.

Il Consorzio – Ente di diritto pubblico – ha il compito di curare l'esecuzione in concessione delle opere di attrezzatura della zona (sino al 1984 promosse dalla Cassa per il Mezzogiorno, ormai revocata e sostituita dalle singole Regioni interessate, nonché di sviluppare e gestire le opere medesime: (allacciamenti stradali e ferroviari, impianti di approvvigionamento di acqua e di energia per uso industriale e di illuminazione, fognature, opere di sistemazione dei terreni, opere relative ai porti ed opere d'interesse generale idonee a favorire la localizzazione industriale). In sostanza il Consorzio, non soltanto gestisce e mantiene le opere d'interesse generale, ma svolge attività promozionali ed assiste le iniziative industriali. Le Regioni svolgono invece sia i compiti già attribuiti alla Cassa per il Mezzogiorno che le attribuzioni relative ai consorzi e le funzioni amministrative in ordine al loro assetto. Le Associazioni industriali hanno infine il compito di eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura degli agglomerati industriali (raccordi stradali e ferroviari, acquedotti, fognature, elettrodotti ecc.), nonché di promuovere le iniziative che ritengono utili per conseguire l'obiettivo dello sviluppo.

Ci sono, dunque, nella legislazione, i presupposti per una corretta politica d'intervento, nel senso che:

- la localizzazione industriale viene considerata ed affrontata alla scala territoriale e non più a quella locale, solitamente angusta;
- il piano viene elaborato sulla base di idonei studi socio-economici, tecnici ed urbanistici.

Le previsioni hanno sicura attuazione, perché s'identificano con il programma di un Consorzio debitamente finanziato e dotato di potere espropriativo.

Nondimeno, la metodologia prescelta, fondata essenzialmente sulla razionalizzazione dell'esistente piuttosto che sulla programmazione dello sviluppo e su una corretta ed accurata pianificazione del territorio, appare oggi superata: essa incoraggia infatti la concentrazione spaziale degli interventi ma ne accetta nel contempo la dispersione anche puntiforme, con un rispetto invero molto tiepido del territorio e delle sue caratteristiche ambientali.

Aree di sviluppo industriale

Per raggiungere gli scopi fissati dalla legge, le *aree*, oltre a poter fornire i già detti fattori agglomerativi ed ubicazionali, debbono possedere i requisiti per ridurre i costi sociali degli insediamenti industriali e rendere conveniente, sia sul piano tecnico-economico che sul piano finanziario, la predisposizione e l'uso di un'adeguata rete di infrastrutture.

I *requisiti essenziali* per il riconoscimento dell'area concernono:

a) la dimensione demografica: per una maggiore economicità dei servizi e per alimentare un ragionevole incremento dell'occupazione si richiede una popolazione minima di 200.000 abitanti, concentrata – per almeno un terzo –

nel Comune Capoluogo; nel caso che quest'ultimo conti più di 300.000 abitanti, si richiede nell'intorno una popolazione di almeno 100.000 abitanti;

b) la dimensione territoriale: l'area deve comprendere almeno i Comuni di prima fascia del comune Capoluogo (destinato a costituire l'agglomerato industriale principale), ma può comprenderne altri, purché nel raggio di 25 km dal Capoluogo;

c) *la disponibilità di terreni pianeggianti e sicuri* (da frane, alluvioni, terremoti ecc.);

d) la suscettibilità alla trasformazione economica;

e) la disponibilità di infrastrutture di base almeno nel Capoluogo o la possibilità di potenziarle o di crearle;

f) la disponibilità di adeguate risorse energetiche ed idriche;

g) la presenza di risorse naturali;

h) l'assenza di controindicazioni allo sviluppo industriale (vincoli panoramici e monumentali, vincoli urbanistici ed idrogeologici, altri vincoli); industriale;

i) la *complementarità economica* dei vari Comuni dell'area.

I *requisiti accessori* richiesti sono di natura demografica, economica e sociale oppure di ordine infrastrutturale (da valutare in base a «rapporti» specifici: come indici, densità, quozienti ecc.).

Riconosciuta l'*area* e costituito il relativo *Consorzio* si pone il duplice problema di:

- programmare e coordinare lo sviluppo industriale;
- definire l'ubicazione e le caratteristiche tecniche sia degli agglomerati industriali che degli altri servizi.

Il primo problema viene affrontato con la formulazione di un'*ipotesi di sviluppo industriale* la quale, valutati tutti gli aspetti sociali, economici ed urbanistici del territorio ed analizzate le reali tendenze localizzative (accertate o accertabili) delle industrie, studia *la* o *le* possibilità di dar corpo ad un *complesso* di imprese, integrato il più possibile e capace di svilupparsi con criteri di economicità nei diversi settori produttivi e nelle attività complementari.

L'ipotesi di sviluppo viene poi tradotta dal Consorzio in un *piano regolatore territoriale* che ne definisce i termini distributivi e tecnici; il piano, cioè, definisce il numero, la localizzazione e le caratteristiche degli agglomerati industriali ed indica le infrastrutture che si rendono necessarie per attuare lo sviluppo ipotizzato, nonché le opere complementari occorrenti, come ad esempio eventuali nuovi quartieri residenziali ed eventuali attrezzature pubbliche integrative (sanitarie, scolastiche, commerciali ecc.).

Attraverso il piano si possono così risolvere i problemi insediativi delle varie aziende e cioè l'ubicazione, l'acquisizione delle aree, la forma e la

dimensione dei lotti, gli allacciamenti, le infrastrutture di base, gli eventuali servizi collaterali.

All'interno dell'area le industrie possono localizzarsi liberamente, distribuendosi in gruppi di varie dimensioni: ogni gruppo è costituito da uno o più stabilimenti installati in punti diversi all'interno dell'area, a seconda delle diverse esigenze ubicazionali di ciascuna industria. Essi restano soggetti soltanto alla disciplina funzionale ed amministrativa (non urbanistica) del Consorzio.

Come si vede, l'area è concepita come un «contenitore» di attività produttive, non come una struttura pianificata per l'industria. La sua delimitazione non ha quindi un valore tecnico, ma un valore puramente metodologico.

Come si evince dalla stessa denominazione, il piano regolatore territoriale dell'area, pur se limitato allo specifico obiettivo dell'industrializzazione, di cui fissa le direttive, è assimilabile in senso lato ad un PTI del quale segue – in quanto applicabili – i criteri e la tecnica redazionale. L'art. 51 del T.U. citato (D.P.R. n. 218/1978) stabilisce infatti che esso deve seguire – in quanto applicabili – i criteri e le direttive di cui al secondo comma dell'art. 5 della LUN.

La *documentazione* del piano non può essere dunque che quella dei piani d'inquadramento, di cui hanno, come si è detto, alcune caratteristiche. Sostanzialmente essa consiste:

- nel progetto di piano regolatore dell'area, composto da una o più tavole alla scala opportuna (di solito 1:25.000);
- nella relazione tecnica illustrativa;
- nel piano finanziario di massima;
- in eventuali piani dei singoli agglomerati industriali previsti.

La circolare 9 marzo 1961, n. 2356 del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno forniva precise indicazioni in merito alla documentazione; ne riportiamo le essenziali.

Il *progetto di piano* comprende i seguenti elaborati:

1) tavola d'inquadramento con l'indicazione del territorio dell'area e di quello ad essa circostante, così da vederne chiaramente l'inserimento in rapporto alle principali infrastrutture (strade, ferrovie, linee elettriche ecc.);
2) planimetria in scala 1:25.000 di tutto il territorio dell'area, con l'indicazione dello stato di fatto e cioè: altimetria del terreno, strutture economiche, centri abitati, zone soggette a tutela monumentale o paesistica, zone sottoposte a vincoli di natura diversa, infrastrutture e servizi di carattere generale e specifico, altri elementi di particolare interesse economico ed urbanistico;
3) planimetria in scala non inferiore a 1:25.000 con l'indicazione analitica dello stato di fatto per quanto riguarda gli agglomerati industriali e le singole imprese industriali. Queste saranno opportunamente classificate sia per quanto riguarda i rami e le classi, sia per quanto riguarda altri aspetti di particolare interesse, con una appropriata simbologia;
4) planimetria in scala 1:25.000 con l'indicazione delle zone destinate a for-

Aree di sviluppo industriale

altri Enti operanti sul territorio (con competenze settoriali o globali) e l'assetto urbanistico generale è fornito ancora degli strumenti classici di pianificazione. Il piano non risolve dunque il problema dell'assetto territoriale, ma ne crea le premesse, avendo potere vincolante rispetto ai piani comunali.

Nuclei d'industrializzazione

Laddove i fenomeni di concentrazione industriale sussistono ma non raggiungono l'importanza e la dimensione che possano consentire il riconoscimento di un'area di sviluppo industriale, è possibile intuire un «nucleo d'industrializzazione», allo scopo di ridurre, attraverso un'idonea infrastrutturazione, il costo insediativo delle aziende produttive.

I criteri di definizione del nucleo sono analoghi a quelli già illustrati a proposito delle aree di sviluppo industriale.

Per costituire il nucleo occorre quindi accertare che ci siano:

- la tendenza ad una certa concentrazione di attività industriali;
- l'impegno dei promotori a contribuire alle spese di attrezzatura;
- l'impegno dei singoli operatori (acquisto dell'area, accensione di mutui, progetti esecutivi ecc.).

Il piano regolatore di un nucleo d'industrializzazione segue le procedure di formazione dei piani delle aree; anche in questo caso, infatti, l'ipotesi di sviluppo industriale che lo ispira tende a favorire una concentrazione industriale minore, da realizzare in un singolo agglomerato industriale, su un *territorio limitato* (individuato all'atto della costituzione del nucleo) che sia già parzialmente interessato da stabilimenti. Ricorre ancora la necessità della presenza (o volontà di presenza) di un certo numero di piccole e medie aziende, di cui si deve tener conto in sede progettuale. La volontà di localizzazione concreta di nuove imprese va anzi documentata attraverso progetti concreti ed attendibili, sia dal punto di vista tecnico-economico che da quello strettamente finanziario.

Sulla base di tali richieste – e del fabbisogno occupazionale del bacino da servire – si prevede, si localizza, si dimensiona e si promuove l'agglomerato industriale.

La *documentazione* del piano consta sostanzialmente:

- del progetto del nucleo d'industrializzazione;
- della relazione tecnica illustrativa;
- del piano finanziario di massima;
- del progetto dell'agglomerato industriale.

Ancora dalla circolare n. 2356 citata, riportiamo le necessarie indicazioni.

Il *piano del nucleo* comprende i seguenti elaborati grafici:

1) tavola d'inquadramento territoriale al 25.000, con l'indicazione del territorio del «nucleo» e del territorio ad esso circostante, così da vederne chiaramente l'inserimento in rapporto alle principali infrastrutture (questa tavola, facoltativa, sembra molto opportuna);

Nuclei d'industrializzazione

2) planimetria in scala non inferiore a 1:10.000 di tutto il territorio del «nucleo», con l'indicazione dello stato di fatto e cioè: altimetria del terreno, strutture economiche, centri abitati, zone soggette a tutela monumentale o paesistica, zone sottoposte a vincoli di natura diversa, infrastrutture e servizi di carattere generale o specifico, altri elementi di particolare interesse economico ed urbanistico;
3) planimetria catastale nella quale siano indicati, con una appropriata simbologia, gli stabilimenti esistenti e quelli progettati nell'agglomerato, opportunamente classificati sia per quanto riguarda i rami e le classi, che per quanto riguarda altri aspetti di particolare interesse;
4) planimetria catastale nella quale sia indicato il perimetro dell'agglomerato all'interno del «nucleo», con l'indicazione dei principali immobili da espropriare e dei più importanti rustici industriali che il Consorzio intende costruire, avvalendosi dei finanziamenti di cui alla L. 30 aprile 1976, n. 374, e degli incentivi statali ad essa correlati (vedi art. 57 e seguenti del T.U. citato, D.P.R. n. 218/1978);
5) planimetria in scala non inferiore a 1:10.000 con l'indicazione:

- degli allacciamenti dell'agglomerato industriale alle reti di mobilità (stradale, ferroviaria) ed elettrica già esistenti e progettate, specificando se siano da mantenere nella loro forma presente, ovvero se debbano essere modificate o ampliate;
- delle reti di acquedotto e fognatura necessarie per l'agglomerato industriale, comprese le canalizzazioni, i pozzi e le altre opere per la correzione, depurazione e smaltimento delle acque di uso o di rifiuto delle lavorazioni industriali e le eventuali opere di bonifica, collegate a quelle già esistenti;
- delle canalizzazioni e degli allacciamenti a metanodotti e ad oleodotti, a centri di deposito di metano e di oli minerali e ad altre fonti energetiche;
- degli eventuali fabbisogni di opere pubbliche e di servizi collegati all'industrializzazione del «nucleo».

La *relazione tecnica* deve contenere l'illustrazione analitica e circostanziata:

- dello stato di fatto, riferito principalmente alla situazione industriale;
- dell'ipotesi di sviluppo industriale sulla base: o dell'esistenza di iniziative industriali cui stiano per essere aggiunte nuove iniziative nei settori produttivi industriali e nelle attività complementari, oppure dell'effettiva volontà di localizzazione di nuove imprese industriali, da dimostrarsi attraverso l'esame di progetti concreti ed attendibili, sia sul piano tecnico-economico che su quello finanziario;
- delle direttive adottate per la traduzione in termini urbanistici dell'ipotesi di sviluppo industriale;
- dei principali problemi ed esigenze consequenziali all'analisi dello stato di fatto e determinazione dei più importanti fabbisogni riferiti ad un congruo periodo di tempo.

Nuclei d'industrializzazione

Il *piano finanziario* deve indicare l'onere complessivo, sia finanziario che organizzativo, che si presume debba sostenersi per realizzare il progetto del nucleo e l'ipotesi di sviluppo industriale cui esso si ispira.

Infine il *progetto dell'agglomerato*, che consiste nella delimitazione delle aree da espropriare, nella definizione delle opere urbanizzative interne e nei progetti dei singoli edifici che eventualmente il Consorzio intende realizzare.

Per la *procedura* e gli altri aspetti, vale quanto è stato detto a proposito delle aree di sviluppo industriale.

Conclusioni

Le esperienze fatte ed in corso ci consentono di fare un attendibile bilancio dei risultati della politica meridionalistica, che non è del tutto positivo.

Senza diffonderci sui molti motivi di natura socio-economica ed anche politica, peraltro accennati in precedenza, che hanno contribuito a questo insoddisfacente risultato, a noi preme sottolineare alcune impostazioni urbanistiche che si sono rivelate – col tempo – difettose o carenti.

Il piano d'industrializzazione, sia esso a livello di *area* che a livello di *nucleo*, è stato inteso soprattutto come un *rilievo delle tendenze localizzative in atto*, piuttosto che come uno strumento di razionale insediamento delle strutture produttive, anche a correzione delle tendenze stesse. Lo sviluppo, infatti, è stato promosso a rimorchio di industrie già installatesi (o concordate) spontaneamente, cioè senza una preliminare pianificazione e nell'assenza di qualsiasi strumento di disciplina: ne consegue, tra l'altro, che non ne è stata verificata in giusta misura la «compatibilità» con l'ambiente, oltre quel generico accertamento della «inesistenza» di controindicazioni, cioè di vincoli (monumentali, paesistici, idrogeologici, urbanistici ecc.), disposto dalla legge.

L'infrastrutturazione di base – che la legislazione promuove per esaltare l'effetto polarizzante dell'esistente – si è dopotutto risolto in un «incentivo addizionale» ai tanti altri incentivi concessi agli operatori industriali; ma ha appena sfiorato il problema – pur non ignorato dal legislatore – di una compiuta integrazione dei fabbisogni di attrezzature e servizi delle comunità interessate, nel quadro di un'organica pianificazione globale del territorio.

Infine, la dicotomia tra processo di sviluppo industriale e processo di riassetto e di sviluppo urbanistico si è rivelata fonte di difficoltà e di incoerenze; se da un lato è stato possibile accelerare le procedure ed affrettare gli interventi, superando l'immobilismo e l'apatia delle Amministrazioni locali e le lungaggini della prassi urbanistica, dall'altra si è sovrapposta – se non contrapposta – una pianificazione settoriale ad una pianificazione globale (laddove esistente), con inevitabili contraddizioni e contrasti.

Così l'ordinamento urbanistico, ritenuto inizialmente di secondaria importanza perché poco incisivo sul processo di sviluppo postulato, ha dovuto successivamente essere chiamato in causa proprio per razionalizzare e disciplinare le varie strutture territoriali preesistenti o create *ex novo* e renderle coerenti tra loro e con le infrastrutture ed i servizi approntati a loro uso.

Pertanto, ci si rende ormai conto che lo sviluppo industriale non può

Conclusioni

accertarsi se non nell'ambito di un *processo generale di ristrutturazione* del territorio, preso nella sua globalità: solo così è possibile creare e sviluppare quell'efficace forza agglomerativa e quel duraturo potere di richiamo che sono stati superficialmente attribuiti alle poche aziende installate o concordate. Tutto questo richiede una programmazione che non sia limitata alle semplici infrastrutture ma venga estesa a tutte le suscettività economiche e strutturali della zona considerata.

È quindi giustamente in corso un attento lavoro di revisione delle metodologie sin qui seguite e di verifica dei risultati conseguiti, nell'intento di ridefinire i termini d'intervento e di riformulare i problemi procedurali. Si prospetta perciò l'esigenza di una modifica, anche profonda, del quadro politico e legislativo per rinnovare l'opera d'industrializzazione del Sud italiano. È certo che occorre un nuovo metodo programmatorio, che punti sull'obiettivo di accrescere l'*efficienza* del sistema su *tutto* il fronte economico, e si svolga in stretta connessione con una pianificazione territoriale regionale agile ed efficiente, quale è stata già prospettata nei primi capitoli di questo manuale.

Giurisprudenza*

Attuazione

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 ottobre 1993, n. 912

La circostanza che l'art. 27 L. 865/1971 non preveda espressamente un diritto di priorità in favore di imprenditori o società industriali già insediati ed espropriati dal PIP non preclude di per sé che in sede di fissazione dei criteri per l'assegnazione delle aree – criteri soggetti, come ogni altro provvedimento, a sindacato giurisdizionale – possa prevedersi un titolo di preferenza, a parità di condizioni, in favore dell'impresa espropriata, che necessiti di quell'area specifica per l'ampliamento dello stabilimento già esistente.

Consiglio di Stato, sez. IV, 3 giugno 1996, n. 720

Le opere comprese in un piano regolatore di un Consorzio per lo sviluppo industriale vanno considerate ai sensi dell'art. 53, D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, di pubblica utilità, di urgenza e di indefferibilità, dovendosi ritenere l'esame di siffatti presupposti (e definitivamente) compiuto in sede di approvazione del piano medesimo.

Dimensionamento

Consiglio di Stato, ad. plen., 16 dicembre 1983, n. 26

È da escludere che il rinvio alla L. n. 167/1962 contenuto nell'art. 27 L. n. 865/1971 possa considerarsi relativo oltre che alle procedure anche al rapporto tra le aree che possono essere inserite nel Piano per gli insediamenti produttivi e le aree destinate dal Piano Regolatore Generale ad insediamenti produttivi.

---

* Le massime riportate nel volume sono tratte in gran parte da «Rivista giuridica dell'edilizia», Giuffrè Ed.

Consiglio di Stato, sez. IV, 8 febbraio 1986, n. 92

Il provvedimento di approvazione del PIP necessita di adeguata motivazione, che muovendo dai fini istituzionali dello stesso (incentivare la localizzazione di nuovi insediamenti produttivi nel territorio comunale e assicurare uno sviluppo ordinato dello strumento urbanistico generale ed un organico assetto del territorio) deve identificare – sulla base della situazione economica locale, delle possibilità concrete di sviluppo produttivo, delle eventuali istanze di insediamento degli operatori economici ecc. – le dimensioni ottimali della zona, che non necessariamente e automaticamente coincidono con il complesso delle aree destinate ad insediamenti produttivi dal PRG o dal PDF.

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 ottobre 1993, n. 912

In ragione della specifica funzione dei piani per gli insediamenti produttivi il legislatore, a differenza dei piani di zona per l'edilizia popolare ed economica, non ha posto limiti quantitativi all'estensione dei PIP, che possono interessare l'intera zona a destinazione produttiva secondo le previsioni degli strumenti urbanistici generali e ricomprendere anche comparti industriali già esistenti.
I piani per gli insediamenti produttivi lungi dal costituire uno strumento urbanistico a carattere eccezionale, utilizzabile solo in presenza di emergenze economiche ed ambientali, si pongono come possibili ordinari strumenti di attuazione dei piani urbanistici generali e di promozione e gestione dello sviluppo economico e sociale, la cui adozione è rimessa dalla norma ad una valutazione ampiamente discrezionale dell'Amministrazione comunale, insindacabile in sede di legittimità ove immune da vizi logici o errori di fatto, con il solo limite che il piano risponda anche sotto il profilo del suo dimensionamento, a reali ed accertate esigenze economico-sociali e produttive ed a concrete prospettive di utilizzazione e non al generico intento – sia pure in sé lodevole – di incentivare future improbabili iniziative imprenditoriali.

Impugnazione

Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Catanzaro, 10 settembre 1991, n. 555

Ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione di un piano per gli insediamenti produttivi, attesa l'equiparazione del medesimo ai piani particolareggiati, è necessaria la notifica o comunque la diretta comunicazione del provvedimento con il quale il suddetto piano è stato adottato, ovvero l'avviso dell'avvenuto deposito del medesimo presso la segreteria comunale, comunicazione che deve essere eseguita nei riguardi dei proprietari dei terreni compresi nel piano e vincolati alla successiva espropriazione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 novembre 1994, n. 919

L'astratta previsione di massima da parte del PF (e cioè uno strumento urbanistico di secondo livello), in ordine al progetto di insediamenti produttivi della zona non lede direttamente la posizione del singolo privato, avendo bisogno di strumenti attuativi di terzo livello, i quali soltanto vengono ad incidere immediatamente sulla titolarità dei beni immobili: ciò in quanto, ai sensi dell'art. 16 LUN n. 1150 del 1942, così come novellato dall'art. 5, L. n. 765/1967, l'approvazione dei piani urbanistici particolareggiati e degli altri strumenti ad essi equiparati equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in essi previste.

Consiglio di Stato, sez. IV, 5 dicembre 1994, n. 978

In virtù dell'esplicito rinvio operato dall'art. 27, comma 4, L. n. 865/1971, ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione la conoscenza legale del piano per gli insediamenti produttivi avviene non con la pubblicazione della relativa delibera all'albo pretorio, bensì con l'adempimento delle formalità di cui agli artt. 6 e 8, L. n. 167/1962.

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 gennaio 1999, n. 66

Deve ritenersi, ai fini della decorrenza del termine per impugnare un piano per gli insediamenti produttivi, la notifica individuale del piano medesimo, prima che lo stesso sia perfezionato con l'espletamento di tutte le formalità pubblicitarie previste dalla legge.

Consiglio di Stato, sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3149

Per effetto del combinato disposto degli artt. 27, della L. n. 865/1971 ed 8, della L. 18 aprile 1962 n. 167, il piano per gli insediamenti produttivi, a seguito della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, è depositato nella segreteria comunale a libera visione del pubblico e dell'eseguito deposito è dato avviso, con atto notificato nella forma delle citazioni, a ciascun proprietario degli immobili compresi nel piano, entro venti giorni dalla inserzione nella *Gazzetta Ufficiale*. Tale disposizione che prevede appunto la notifica individuale ai proprietari, in quanto deroga alla norma generale ha carattere eccezionale e come tale non è applicabile per analogia al di fuori dei casi per essa testualmente contemplati; ne deriva che la notifica, da cui comincia a decorrere il termine per l'eventuale impugnazione, non è necessaria nei terzi che, pur essendo possessori del bene in questione, non siano tuttavia formalmente proprietari del bene medesimo.

Motivazione

Consiglio di Stato, sez. IV, 15 luglio 1983, n. 542

È illegittima la deliberazione di adozione del piano per gli insediamenti produttivi motivata in relazione alle richieste di esercenti di attività artigianali e industriali, ma senza avere acquisito alcuno studio o documentazione tecnica preventiva circa le necessarie previsioni sul fabbisogno dell'area da destinare agli insediamenti di cui trattasi e sulla localizzazione della stessa nell'ambito delle superfici destinate dal piano regolatore generale a zona industriale.

Consiglio di Stato, sez. IV, 23 novembre 1985, n. 566

In sede di formazione di un PIP, il Comune non ha l'onere di motivare l'inclusione di un'area facendo riferimento a problemi igienico-sanitari ovvero all'assoluta necessità dell'area per la realizzazione del piano, ma è sufficiente la motivazione addotta alla scelta operata, sia sotto il profilo ecologico, sia sotto il profilo economico ed occupazionale, sia per l'esigenza di tutela dell'interesse generale ad un razionale assetto del territorio, che renda compatibile la coesistenza dell'industria con la residenza, sia, infine, rispetto all'obiettivo di porre freno, con un'articolazione ordinata degli insediamenti industriali, al crescente inquinamento atmosferico.

Consiglio di Stato, sez. IV, 1° aprile 1992, n. 354

È illegittimo il piano per gli insediamenti produttivi che non sia stato preceduto da precisa istruttoria sul fabbisogno delle aree da destinare ad insediamenti e da precisa e meditata valutazione sulla consistenza complessiva di esse da includere nella previsione di piano.

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 novembre 1994, n. 919

L'adozione del PIP deve essere preceduta da analisi e ricerche – in rapporto alla capacità espansiva della popolazione e alle concrete e documentate potenzialità economiche della zona – idonee a dimostrare le esigenze concrete ed effettive che hanno indotto il Comune all'adozione del piano e in mancanza di queste indicazioni il piano stesso non può comportare sacrifici al diritto di proprietà del privato.

Consiglio di Stato, sez. IV, 5 luglio 1995, n. 539

La decisione di assoggettare determinati terreni ad un piano per insediamenti produttivi deve essere puntualmente motivata con riferimento a quelle esigenze di pubblico interesse che ne formano la *ratio legis* (incentivo all'iniziativa economica, aumento della produttività, creazione di nuovi posti di lavoro); in ogni caso, deve essere adeguatamente dimostrata l'idoneità del PIP ad apportare un incremento di ricchezza per l'intero sistema economico locale, dal momento che lo strumento espropriativo non può essere utilizzato solo per consentire a singoli imprenditori di ricavare maggiori profitti dai loro investimenti.

Consiglio di Stato, sez. IV, 6 giugno 2001, n. 3034

L'ente locale gode della più ampia discrezionalità amministrativa nello scegliere di dotarsi di un piano per gli insediamenti produttivi. Tale scelta, tuttavia, deve essere adeguatamente motivata e non deve sconfinare nella arbitrarietà e nella irragionevolezza, essendo necessario che essa si fondi sull'idoneità del piano stesso ad apportare ricchezza per l'intero sistema economico locale. Tale idoneità deve essere appurata sulla base di concrete e ragionevoli prospettive di utilizzazione, individuate a seguito di una puntuale e attendibile previsione sul fabbisogno dell'area da destinare agli insediamenti stessi.
Sono illegittimi gli atti di adozione e di approvazione di un piano per gli insediamenti produttivi basati su una relazione sul fabbisogno di edilizia produttiva approvata sei anni prima.

Consiglio di Stato, sez. IV, 26 settembre 2001, n. 5088

È illegittimo il piano per gli insediamenti produttivi che non contenga una documentata valutazione previsionale del fabbisogno di aree che dia conto, in termini di ragionevolezza, dell'attendibilità sia delle prospettive di sviluppo considerate sia del conseguente fabbisogno di aree da vincolare e successivamente da espropriare, per consentire gli insediamenti previsti.

Consiglio di Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, n 5501

L'adozione del piano per gli insediamenti produttivi impone il contemperamento di due opposti interessi: da un lato quello dei proprietari, in considerazione delle gravi conseguenze derivanti dall'esproprio generalizzato delle aree ricomprese nel piano; dall'altro quello della collettività, nel senso che lo strumento attuativo in questione dovrà apportare concreti benefici sociali ed economici; ne consegue che solo ove un'adeguata istruttoria conduca ad affermare la prevalenza della seconda istanza sulla prima potrà affermarsi l'opportunità dello strumento nel senso della piena corrispondenza alla specifica funzione ad esso attribuita dalla legge.

Natura e funzioni

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 ottobre 1993, n. 912

I piani per gli insediamenti produttivi di cui all'art. 27 L. n. 865/1971 assolvono alla duplice funzione di assicurare, da un lato, un coerente sviluppo delle più generiche previsioni del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione, un ordinato assetto urbanistico

della zona a destinazione industriale e dall'altro di stimolare l'espansione delle attività produttive nel territorio comunale mediante l'acquisizione e la successiva cessione alle imprese interessate delle aree vincolate.

Consiglio di Stato, sez. IV, 5 luglio 1995, n. 539

Il piano per insediamenti produttivi di cui all'art. 27, L. n. 865/1971, è non solo e non tanto uno strumento di pianificazione urbanistica nel senso tradizionale, quanto e soprattutto uno strumento di politica economica, avendo la funzione di incentivare le imprese, cui offre, ad un prezzo «politico» e previa espropriazione e urbanizzazione, le aree occorrenti per il loro impianto o la loro espansione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 6 giugno 2001, n. 3034

Il piano per gli insediamenti produttivi, più che uno strumento di pianificazione urbanistica, costituisce uno strumento di politica economica, il quale ha la funzione di stimolare l'espansione industriale e di incentivare le imprese, offrendo loro ad un prezzo politico le aree occorrenti per il loro impianto e la loro espansione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5501

La finalità del piano per gli insediamenti produttivi è quella di realizzare uno specifico interesse primario: sotto il profilo economico, esso ha infatti la funzione di rilanciare l'attività produttiva e di creare nuove opportunità di lavoro offrendo alle imprese le aree occorrenti per i loro impianti, ad un prezzo politico; sotto il profilo sociale, contribuisce a prevenire tensioni sociali connesse alla dismissione produttiva, attraverso il rilancio di attività imprenditoriali aventi forte impatto sull'occupazione; sotto tale ultima angolazione il piano in esame è altresì uno strumento eccezionale attraverso il quale si realizza un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario con il sacrificio del principio di eguaglianza, nonché del diritto di proprietà, sacrificio che potrà essere imposto solo in nome di un interesse generale, *ex* art. 42, comma 3, Cost., la cui sussistenza dovrà formare oggetto di specifica istruttoria da parte del Comune.

Consiglio di Stato, sez. IV, 10 aprile 2006, n. 1982

Il piano per gli insediamenti produttivi, pur essendo sotto il profilo urbanistico equivalente al piano particolareggiato – in quanto preordinato a specificare e dare attuazione alle prescrizioni del PRG – si connota come piano speciale di zona, che ha la duplice funzione da un lato di garantire un ordinato sviluppo urbanistico dell'ambito nel quale dovranno sorgere nuovi insediamenti produttivi, dall'altro di stimolare l'espansione produttiva e creare nuove opportunità di lavoro nel territorio comunale, offrendo alle imprese le aree occorrenti ai loro impianti ad un prezzo politico.

Procedura

Consiglio di Stato, sez. IV, 15 luglio 1983, n. 544

Ai fini della legittimità del piano per insediamenti produttivi previsto dall'art. 27 L. n. 865/1971 l'autorizzazione regionale può intervenire in sanatoria anche successivamente all'adozione del piano.

Rapporti con il piano regolatore generale

Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Catanzaro, 10 settembre 1991, n. 555

Le previsioni dei piani per gli insediamenti produttivi, in quanto preordinate alla futura espropriazione, hanno una loro autonomia rispetto alle indicazioni del PRG: sussiste, pertanto, un autonomo interesse all'impugnazione dei provvedimenti di adozione dei PIP e conseguentemente, non risulta necessaria la contestuale impugnazione del piano regolatore generale.
È illegittima l'adozione di un piano per gli insediamenti produttivi a fronte di un piano regolatore generale solo adottato e non ancora definitivamente approvato dalla Regione.

Consiglio di Stato, sez. IV, 5 dicembre 1994, n. 978

Non è applicabile al piano per gli insediamenti produttivi l'eccezionale possibilità prevista dall'art. 33, L. n. 865/1971 (che ha modificato l'art. 3 della L. n. 167/1962) per le zone riservate all'edilizia economica e popolare (le quali possono essere comprese in un piano regolatore soltanto adottato e trasmesso ai competenti organi per l'approvazione), dal momento che i primi due commi dell'art. 27, L. n. 865/1971, dispongono espressamente che i piani degli insediamenti produttivi sono formati sulla base e nell'ambito di piani regolatori o programmi di fabbricazione «approvati» e «vigenti».
Il piano degli insediamenti produttivi, per la sua natura di piano particolareggiato di esecuzione e per l'espressa previsione dell'art. 27, comma 2, della L. n. 865/1971, non può che riguardare zone già destinate ad insediamenti produttivi dallo strumento urbanistico generale vigente.

Reiterazione vincolo

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 gennaio 2007, n. 144

Ancorché la determinazione della Amministrazione, a seguito di decadenza di un precedente piano per gli insediamenti produttivi, di individuare in seno al nuovo piano le medesime aree già ricomprese in quello precedente, possa considerarsi ragionevole, tale scelta presuppone, comunque, una nuova valutazione istruttoria, atta a verificare l'attualità degli interessi generali da soddisfare ed una comparazione tra i diversi interessi, pubblici e privati, in gioco, a nulla rilevando quanto disposto dall'art. 34, D.Lgs. 30 marzo 1990, n. 76, posto che la semplificazione del procedimento da esso prevista non incide sul principio.

Relazione finanziaria

Consiglio di Stato, sez. IV, 23 novembre 1985, n. 566

L'indicazione analitica, per ciascuno dei comprensori inclusi nel PIP, dei costi, sia dell'esproprio, sia delle opere di urbanizzazione, supera quella indicazione di larga massima della previsione di spesa che già per sé è sufficiente a legittimare l'approvazione del piano, anche in assenza della individuazione delle fonti di finanziamento e delle disponibilità in atto.

Consiglio di Stato, sez. IV, 22 ottobre 1993, n. 912

La delibera di approvazione di un PIP non deve contenere un'adeguata relazione finanziaria, essendo all'uopo sufficiente una previsione di larga massima, tenuto anche conto che gli esborsi anticipati dal Comune vengono poi recuperati a carico delle imprese assegnatarie.

Consiglio di Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5501

È legittimo il piano per insediamenti produttivi che sia accompagnato da una relazione finanziaria di massima in merito ai relativi mezzi di finanziamento per la realizzazione del piano, potendo il Comune recuperare dalle imprese beneficiarie una parte degli esborsi affrontati per acquisire ed urbanizzare le aree.

BIBLIOGRAFIA **********

AA.VV., *Industrial development handbook*, Washington, 1975.

Baumgarten WCK, *The location and planning of industrial areas*, City planning, 1933.

Colombo G., *La politica d'industrializzazione alla scala comunale*, in «Edilizia popolare», n. 70, 1966.

Colombo G., *Vecchie e nuove idee sulla pianificazione industriale*, in «Nuova Rassegna», nn. 15 e 16, 1965.

Colombo G., *Il dimensionamento delle zone industriali*, in «Plan», Zurigo, n. 6, 1967.

Colombo G., *Lezioni di urbanistica industriale*, in «Dispense Universitarie», Milano, 1966.

Debrunner e Blaukart, *Pianificazione industriale*, in «Bauen und Wohnen», Zurigo, maggio 1959.

Estal R.C., Buchanan R.O., *La localizzazione industriale*, Milano.

Facoltà d'Ingegneria Università di Napoli, *Industria e urbanistica*, 1963.

Fiorentini F., *Le lottizzazioni industriali*, in «Città Spazio», nn. 3 e 4, 1968.

Karrer F. e Lacava A., *Le aree industriali attrezzate*, Roma.

Kinnard-Messuer, *Industrial Real Estate*, Ed. Society of industrial realtors, Washington, 1971.

Lacava A., *Problemi territoriali dello sviluppo industriale*, Milano, 1968.

Logie G., *Industry in Towns*, Londra, 1962.

Muncy Doroty A., *Space for industry*, ULI, T.B. 23, Washington, 1954.

Pafait F., *Implantation et aménagement des zones industrielles*, in «Urbanisme», n. 74, Paris, 1962.

Radogna F., *Sviluppo industriale e pianificazione territoriale nel Mezzogiorno*, in «Urbanistica», n. 45, Torino.

Spantigati F., *I piani urbanistici delle aree di sviluppo industriale*, in «Rivista Giur. Edil.», 1963, II, 141.

Steiger R., *Siedlung und industrie planung in der Region*, in «Plan», n. 2, Zurigo, 1960.

Svimez, I*l problema delle zone industriali in Italia*, Roma, 1948.

Urban Land Institute, *Planned industrial districts, Washington*, 1959.

Weston J.K., *Space needs of industry*, Town and country planning, Londra, 1960.

****

◆ Piano di recupero

Fonti giuridiche . . . . . pag. 669
Premessa . . . . . » 669
Natura e funzioni . . . . . » 672
Contenuto . . . . . » 677
VAS e VIA in alcuni casi occorrenti . . . . . » 679
Metodologia di studio . . . . . » 679
Documentazione . . . . . » 691
Procedura di approvazione . . . . . » 693
Opposizioni ed osservazioni . . . . . » 694
Misure di salvaguardia . . . . . » 694
Entrata in vigore . . . . . » 695
Attuazione . . . . . » 695
Impugnazione . . . . . » 700
Durata e varianti . . . . . » 700
Varianti di recupero urbanistico . . . . . » 700
Ristrutturazione urbanistica . . . . . » 704
Giurisprudenza . . . . . » 709
Bibliografia . . . . . » 713

Piano di recupero

Fonti giuridiche

Leggi statali

L. n. 457/1978

L. n. 179/1992

D.P.R. n. 380/2001

D.Lgs. n. 42/2004 e nn. 62-63/2008

Leggi regionali

Premessa

Prima di affrontare l'argomento, conviene chiarire la *terminologia ricorrente* ed in particolare conviene specificare il significato comunemente attribuito a parole come «conservazione», «recupero», «riuso», che sono le più frequentemente usate.Un nucleo di antica formazione, o *nucleo antico*, è la parte originaria ed autentica di un insediamento; mentre un centro storico (vedi la zona A del D.I. 2 aprile 1968) è un agglomerato urbano di antica formazione, che riveste carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale. Un centro storico è dunque un nucleo antico che, per caratteristiche architettoniche tipologiche e morfologiche, costituisce una «unità culturale».

La *conservazione* è la tecnica intesa a perpetuare l'esistenza di un manufatto (edificio, insieme di edifici, abitano) per «mantenerlo» nella sua disposizione originaria. Il *recupero* è invece l'intervento (o l'insieme degli interventi) che mira a «restituire» all'uso (prevalentemente – ma non necessariamente – abitativo o complementare) un edificio degradato o fatiscente. Il recupero si configura quindi come un *aspetto particolare* della conservazione ed ha l'effetto, più o meno implicito, di una rinnovata o di una *migliore* utilizzazione del manufatto recuperato, cioè di un suo *riuso*, non importa se per fini uguali a quelli originari o per fini diversi.

Fatte queste opportune precisazioni adotteremo nel seguito l'espressione *nucleo antico* anche nel caso in cui esso ha le caratteristiche di *centro storico*; così come useremo la parola *conservazione*, anche nel caso in cui essa assume l'aspetto particolare del «recupero» ad anche quando persegue la finalità prevalente del «riuso».

Ciò premesso, entriamo nel merito del lungo dibattito culturale che – ormai da tempo – si viene sviluppando intorno alla complessa tematica della conservazione del patrimonio edilizio dei nuclei antichi, *anche* in vista di avvalersene per risolvere l'annoso problema della casa.

Tale dibattito – che è stato lungo ed approfondito – è pervenuto ad alcune conclusioni che hanno non soltanto un notevole interesse teorico e speculativo, ma anche – diremmo soprattutto – un particolare interesse operativo, concreto ed immediato.

Delle tante conclusioni affiorate, vorremmo qui riprendere ed analizzare quelle che della conservazione concernono l'oggetto, la sua datazione, i suoi contenuti, la scala d'intervento. Si tratta di quattro aspetti d'importanza pri-

maria che definiscono un concetto totalmente inedito ed originale della «conservazione» e sono perciò suscettibili di vistose conseguenze operative.

Sembra infatti ormai definitivamente e stabilmente acquisito il «principio» che sono meritevoli di *conservazione* non soltanto gli edifici d'interesse storico-artistico, ma *tutti gli edifici riutilizzabili* del nucleo antico, ancorché singolarmente privi d'interesse. Inoltre è opinione diffusa che questo più ampio e generalizzato intervento non possa finalizzarsi a risolvere il solo problema della casa (che è la finalità della L. n. 457/1978) – di cui non si può certo disconoscere o minimizzare la rilevanza sociale – ma deve tendere «contestualmente» ed – al limite – indipendentemente da esso, al recupero ed al restauro del *tessuto urbano* che gli edifici sostanziano.

C'è dunque nel concetto di conservazione una «duplice» evoluzione:

- da un lato esso si amplia dal singolo edificio d'interesse all'insieme degli edifici recuperabili del nucleo antico;
- dall'altro esso si estende dagli edifici intesi come «manufatti edilizi» al loro «insieme» costituente il nucleo, cioè *all'entità urbanistica* che essi formano.

L'intervento, quindi, cambia di scala, passa cioè dalla scala edilizia a quella *urbanistica*, ben più ampia e significativa e perciò da *monumentale* ed *edilizio* esso diventa di fatto *urbanistico*.

Questo «salto di scala» è stato fortunatamente recepito e consacrato dalla L. n. 457/1978 che, com'è noto, soddisfa – almeno in parte – le esigenze più pressanti messe a fuoco dal dibattito culturale del decennio precedente. Essa infatti fornisce una base giuridica all'esigenza di trasformare l'intervento conservativo in *fatto corale*, concernente l'insieme degli edifici più o meno degradati che costituiscono il nucleo antico. Inoltre, questo intervento conservativo d'insieme investe – secondo la legge citata – non soltanto le *tipologie edilizie*, quali che ne siano l'epoca e l'interesse, ma la stessa *morfologia urbana*.

In sintesi, la conservazione viene oggi intesa, in un'accezione molto più ampia che nel passato, come conservazione del «tessuto urbano» costituito da tutti gli edifici recuperabili, *indipendentemente* dalle loro singole valenze artistiche, tipologiche ed ambientali e dall'epoca storica di ciascuno.

In quest'ottica la conservazione coinvolge *anche* gli spazi pubblici interposti fra gli edifici (vuoto urbano) o situati al contorno del nucleo (spazi di rispetto), le attrezzature collettive, i servizi pubblici puntuali ed a rete ed – ultimo ma non meno importante – il *paesaggio urbano* (*townscape*), cioè *l'insieme dei connotati ambientali* del nucleo antico, alla cui definizione concorrono anche le architetture minori, i fabbricati accessori, gli altri manufatti urbani ed – al limite – anche le opere minori (piccole opere, segnaletica, distintivi urbani).

Ma ci sono già chiari segni di un'ulteriore evoluzione del concetto di conservazione. Intanto si tende a non limitarla ai *nuclei di antica formazione* ma ad applicarla anche ai *tessuti urbani più recenti*, poniamo dello scorso

secolo e della prima metà del secolo attuale, dando quindi all'intervento conservativo un ben più ampio campo di applicazione.

In secondo luogo si tende a coinvolgere nell'azione conservativa urbana tutte le strutture fatiscenti, indipendentemente dalla loro *destinazione d'uso* (sia essa, cioè, abitativa o produttiva) e dalle *prospettive di riuso* (conferma delle precedenti destinazioni o conversione a nuove utilizzazioni).

C'è dunque in elaborazione una *filosofia urbanistica* diversa da quella degli ultimi decenni: essa è infatti chiaramente orientata a privilegiare il recupero e/o il migliore utilizzo del territorio *già urbanizzato* (e di tutte le strutture edilizie che esso contiene), rispetto ai nuovi sviluppi insediativi, che *consumano* nuovo territorio e perciò sottraggono altro spazio ad usi altrimenti produttivi.

Infine c'è la tendenza ad estendere il concetto di conservazione anche al «sociale», in ordine all'opportunità, se non proprio all'esigenza, di restituire – laddove possibile ed utile – gli «edifici recuperati» alle loro *funzioni originarie*, reintegrandovi:

- se abitativi, lo strato sociale che li occupava;
- se produttivi, le attività tipiche (commercio al minuto specializzato, artigianato artistico ecc.) che un tempo essi ospitavano.

Si va cioè configurando una sorta di *conversione sociale* (nella letteratura tecnica: conservazione integrata) che sopravanza la stessa conservazione urbanistica lungo una strada ancora da percorrere ma suscettibile di condurre a risultati di insospettato interesse. La conservazione, nelle molteplici implicazioni sopra accennate, appare dunque un'operazione particolarmente complessa: sganciata dall'ambito «monumentale» in cui ha tradizionalmente operato, essa diventa lo strumento della *politica recuperatoria e di riuso del patrimonio edilizio* in genere, in cui l'edilizia minore ritrova il suo giusto peso, nonché della *politica di ristrutturazione urbanistica*, in cui i vecchi tessuti urbani, danneggiati dal tempo e dall'incuria, possono ritrovare nuova vita.

Alla fine del secolo, a distanza di più di vent'anni dalla data di entrata in vigore della L. n. 457/1978, risulta molto accresciuta la rilevanza degli interventi organici di recupero finalizzati al perseguimento di obiettivi di ristrutturazione urbanistica.

Rilevanti sviluppi (non ipotizzati forse dal legislatore nel 1978) ha avuto il fenomeno della dismissione di aree industriali anche di rilevante estensione spesso ricadenti in zone urbane e della dismissione di altri insediamenti anche pubblici (quali ad esempio caserme, impianti ferroviari, ospedali ecc.).

Per lo più le ristrutturazioni urbanistiche interessanti le aree industriali dismesse risultano in concreto ben più radicali delle ristrutturazioni urbanistiche relative ad ambiti residenziali o ad ambiti misti, quelle cui probabilmente il legislatore ha fatto principalmente riferimento all'atto della definizione delle scelte in materia di recupero edilizio urbanistico di cui alla L. n. 457/1978.

Ciò che non toglie agli indicati strumenti, così come a numerosi strumenti speciali con generosità previsti, nel corso degli anni '90, dal legislatore statale

Premessa

e regionale possa farsi ricorso al fine di affrontare i problemi spesso complessi di ristrutturazione urbanistica che si pongono in seguito alle suddette dismissioni.

Ne consegue che può affermarsi che sempre di più si giustifica l'asserzione della necessità di assumere i piani di recupero come strumenti a seconda dei casi, di «conservazione» o di «trasformazione».

Natura e funzioni

Sotto il profilo del rispetto sostanziale della Costituzione, le innovazioni in materia urbanistica introdotte dal Titolo quarto della legge statale 5 agosto 1978, n. 457 lasciano piuttosto perplessi ed è perlomeno strano che le Regioni non abbiano reagito per salvaguardare la loro autonomia.

Probabilmente esse non lo hanno fatto perché, tutto sommato, hanno giudicato il nuovo istituto introdotto nell'ordinamento, cioè il PR, *poco originale* e le innovazioni urbanistiche della L. n. 457/1978 nel complesso *non rilevanti*.

Lo Stato ha colto in sostanza l'occasione legislativa offertagli dalla necessità di approvare il *piano decennale per l'edilizia residenziale* per legiferare «anche» in materia di *pianificazione urbanistica attuativa* nonché in materia di interventi sugli edifici esistenti assuntibili con concessioni ed autorizzazioni singole.

Il legislatore statale sembra non aver considerato che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, dovrebbe soltanto fissare i principi fondamentali della materia urbanistica.

Infatti egli ha introdotto un *nuovo istituto* – il PR – e lo ha disciplinato, sotto alcuni profili, addirittura nel dettaglio, comprimendo così pesantemente le competenze legislative regionali in materia.

La «compressione» concerne anche l'autonomia comunale, in quanto il legislatore statale si è preoccupato addirittura di definire minutamente gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente ed ha prescritto espressamente la *prevalenza* delle definizioni statali su eventuali diverse disposizioni degli strumenti generali e dei RE.

Non mancano certo validi motivi di opportunità per comprendere un così pesante intervento legislativo statale, ma questo avrebbe dovuto quantomeno tener conto del preminente interesse pubblico ad un sostanziale rispetto del dettato costituzionale, che salvaguardia espressamente le autonomie regionali e comunali.

Una maggiore attenzione a questo particolare aspetto avrebbe certamente indotto il legislatore a lasciare margini più ampi sia all'autonomia legislativa regionale che all'autonomia regolamentare dei Comuni.

In sostanza sarebbe stato preferibile emanare dei *principi fondamentali* al fine di sollecitare l'emanazione di organiche norme regionali in tema di patrimonio edilizio esistente.

La rinunzia ad investire del problema la Corte Costituzionale viene motivata – dalle Regioni – con i collegamenti esistenti tra il Titolo quarto e gli altri Titoli della legge; ma deve certamente avere influito la voglia di «quieto vivere

Natura e funzioni

costituzionale» che contraddistingue da tempo i rapporti tra le Regioni e lo Stato.

Le riserve di cui sopra, che per economia di trattazione non vogliamo approfondire, non comportano però un giudizio negativo sui fini che il titolo quarto della legge persegue.

Indubbiamente la materia della pianificazione e della programmazione urbanistica inerente il patrimonio edilizio esistente – ed in particolare i centri storici – andava affrontata in termini nuovi ed organici.

Infatti, sia la vecchia disciplina legislativa statale che le leggi regionali non avevano in genere affrontato convenientemente il problema del recupero – attraverso piani organici – delle zone urbane degradate ed in particolare dei nuclei antichi, ritenendo applicabili i normali PP utilizzati per le zone di espansione e per i complessi organici di attrezzature pubbliche.

È altresì da aggiungere che, in materia di zone degradate da ristrutturare e di nuclei antichi da salvaguardare, molti Comuni avevano effettuato da qualche anno, in perfetta buona fede, una scelta che può essere definita «perversa»: quella di un troppo sommario e, purtroppo, velleitario *rinvio* ai PP di tutti (o quasi tutti) gli interventi edilizi sugli edifici esistenti.

Un tale rinvio potrebbe giustificarsi solo se si prospettassero a breve termine la formazione e l'approvazione dei suddetti PP (*ex* art. 13 e seguenti della ormai lontana L. n. 1150/1942); purtroppo, per difficoltà di vario genere, i Comuni raramente hanno potuto promuovere la pianificazione attuativa.

Si era perciò determinato un assurdo ed indiscriminato «blocco» degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, non più giustificato né da esigenze di ristrutturazione (il cui soddisfacimento è apparso sempre meno probabile) né da esigenze di più attente analisi (non effettuate o non utilizzate) del tessuto urbano, finalizzate alla salvaguardia dei suoi valori storico-ambientali.

Così che, paradossalmente, la scelta originariamente finalizzata alla salvaguardia ed alla ristrutturazione del patrimonio esistente ha finito con l'aggravare i fenomeni di degrado; ecco perché abbiamo ritenuto di poter usare la definizione di «scelta perversa».

Riteniamo dunque che la constatazione della troppo frequente subordinazione al PP delle zone degradate sia stata una delle «concause efficienti» dell'innovazione legislativa di cui al Titolo quarto della L. n. 457/ 1978 e dell'art. 13 della L. n. 179/1992.

Non a caso il quarto comma dell'art. 27 della L. n. 457/1978 modificato dall'art. 14 della L. n. 179/1992 *supera* parzialmente, per le zone di recupero non assoggettate poi al PR, le prescrizioni dello strumento urbanistico generale, laddove, queste subordinano determinati interventi sugli edifici esistenti alla preventiva approvazione di un PP.

Tale liberalizzazione non interviene *ope legis*, ma in seguito alla individuazione – da parte dei Comuni – degli *ambiti da assoggettare ai PR*, ambiti

che dovrebbero essere presumibilmente più ristretti non solo rispetto alle «zone di recupero», ma anche rispetto alle zone che il piano generale assoggetta a PP.

La *natura* e la *funzione* del PR rimangono, nella sostanza, quelle del vecchio PP; per cui riteniamo che si possa più correttamente parlare di un PP, entro certi limiti, *speciale*; in quanto non riusciamo a cogliere rilevanti differenze tra il PR e il PP, che forse è ancora teoricamente possibile per *un'area di recupero* non assoggettata al PR.

Le differenze tra i due strumenti acquistano maggiore rilevanza se, più che la natura e la funzione degli stessi, se ne considera la *disciplina di attuazione*. Ma, come vedremo, neppure in tal caso esse risultano radicali.

Si può quindi concludere affermando la scarsa originalità del PR, in quanto non è certo sufficiente ribattezzare un vecchio strumento, solo parzialmente modificato, per *promuovere* un più ampio ricorso alla pianificazione urbanistica attuativa, ove non si ammetta che per le zone degradate un'incidenza non marginale potranno avere le agevolazioni, previste dalla legge.

Si potrebbe avanzare l'ipotesi che dette agevolazioni che corrispondono ad obiettive esigenze congiunturali, servano indirettamente a perseguire l'obiettivo, solo parzialmente giustificato, di «limitare» il ricorso alla pianificazione attuativa per le zone edificate da recuperare.

Tale «lettura» della legge si giustificherebbe con i già citati quarto e quinto comma dell'art. 27 e terzo comma dell'art. 28 e con la considerazione dell'inevitabile minore interesse ad utilizzare il PP nelle aree di recupero non soggette a PR, nonché nelle aree di recupero soggette a PR ma successivamente «liberalizzate», ai sensi del citato terzo comma dell'art. 28.

Presumibilmente il legislatore statale è stato animato anche dalla tendenza a limitare, nelle zone di recupero, il ricorso ai PZ.

Particolarmente indicativo risulta in proposito l'art. 34 che, non a caso, concede al Comune la «facoltà » (il cui esercizio, in linea di massima, si deve considerare «raccomandato» dalla legge) di attribuire ai PZ vigenti, quando siano finalizzati al risanamento del patrimonio edilizio esistente, il valore di PR al fine di applicare le disposizioni più liberali della legge in esame. Anche se una tale norma, al di là delle (se non malgrado le) intenzioni del legislatore, può essere richiamata a sostegno della tesi in base alla quale la nuova disciplina legislativa non esclude certo il ricorso ai PZ anche per le zone edificate da recuperare, nondimeno va registrata la tendenza (se non la volontà) del legislatore statale a privilegiare i PR rispetto ai PZ.

Obiettivamente, anche tale tendenza trova una giustificazione in relazione a taluni vistosi casi di abuso dei vincoli *ex lege* n. 167/1962 promossi, con palese velleitarismo, da alcuni amministratori e dai loro urbanisti.

La possibilità che la L. n. 179/1992 ha dato agli operatori di ricorrere a «programmi integrati» ai fini della realizzazione anche di interventi di recupero edilizio-urbanistico o di ristrutturazione urbanistica ha comportato e comporterà inevitabilmente una compressione dell'area di applicazione dei PR.

Alla previsione di detti piani integrati si è aggiunta la previsione dei programmi di recupero urbano di cui all'art. 11 della L. n. 493/1993.

Agli stessi si sono poi venuti ad aggiungere i PRUSST di cui al D.M. 21 dicembre 1994. Per quanto detti strumenti si rinvia ai capitoli ad essi relativi.

In questa sede ad essi viene fatto riferimento per evidenziare che l'introduzione nell'ordinamento di detti speciali strumenti ha già comportato, e probabilmente continuerà a comportare, una riduzione dell'ambito di applicazione delle disposizioni della L. n. 457/1978 relative ai piani di recupero.

Non poteva e non potrà che essere così in quanto con detti nuovi strumenti viene per lo più anche data risposta alla domanda di flessibilità che è risultata nel corso degli anni '90, in particolare verso la fine di detto decennio, particolarmente rilevante.

Con gli strumenti stessi risulta infatti possibile anche promuovere interventi in varianti agli strumenti urbanistici generali.

Ben si comprende, quindi, la diffusa manifestazione di una netta propensione a preferire, ove possibile, il ricorso ad ordinari piani di recupero, i quali, in assenza di disposizioni legislative regionali contenenti previsioni diverse, debbono risultare conformi agli strumenti urbanistici generali.

Con riferimento ad alcune realtà qualcuno potrà financo spingersi ad affermare il sostanziale superamento del PR. È da auspicare che così non sia, in forza di un recupero del metodo di pianificazione-programmazione che dovrebbe valere al fine di contenere la corsa a «progetti o programmi speciali» in variante ed in deroga alla disciplina urbanistica, che spesso risultano redatti senza prestare la dovuta attenzione a quelle relazioni urbanistiche che, in sede di politica territoriale, non dovrebbero mai essere trascurate.

Certo, però, non può essere negata la forte opportunità della previsione dalla possibilità di promuovere in sede di pianificazione attuativa varianti degli strumenti urbanistici generali (non eccedenti ragionevoli limiti).

Trattasi, a nostro avviso, di evitare la logica della straordinarietà e della specialità e di affrontare, in modo organico, in termini nuovi il problema dei rapporti tra pianificazione generale ed attuativa.

Con detta nuova disciplina dei rapporti, dovrebbe essere data alla domanda di flessibilità dei processi di pianificazione una risposta non configgente con l'esigenza di non abbandonare comunque il metodo della pianificazione.

Per quanto superfluo si rileva che il problema dovrebbe risultare almeno in parte risolto dalle leggi urbanistiche regionali, che hanno innovato (vedi capitolo PRG) la disciplina della pianificazione generale prevedendo l'articolazione della stessa in un momento strutturale ed uno operativo.

Detta nuova disciplina dovrebbe comportare il superamento degli inconvenienti da rigidità, che sono stati oggetto di approfondite analisi e vivaci critiche, accompagnate dall'indicazione della necessità di promuovere nuove scelte metodologiche.

Tuttavia alcune esigenze d'individuazione degli ambiti d'applicazione del principio della flessibilità può, anche in diversi quadri normativi, essere ri-

Natura e funzioni

scontrata da un angolo di visualeattento ai rapporti tra il piano operativo e quello urbanistico-attuativo che spesso risultano nucessari «a valle» dell'approvazione del primo.

Per evidenti ragioni nell'indicato nuovo quadro minori, però risulteranno le esigenze di flessibilità da soddisfare e quindi da promuovere, in sede di pianificazione attuativa con soluzioni diverse rispetto a quelle previste dai piani operativi.

Anche le Regioni che non intendono ancora promuovere l'indicata nuova disciplina del piano regolatore generale, comportante il superamento delle negative rigidità di un tempo potrebbero, a nostro avviso, stabilire che, in via ordinaria – entro certi limiti ben predeterminati –, con piani attuativi (PA) possano essere apportate modifiche alla disciplina prevista dallo strumento urbanistico generale per i comprensori cui essi sono relativi.

Quella testé indicata potrebbe considerarsi una soluzione realistica atta a promuovere una opportuna conciliazione di due esigenze che non necessariamente devono essere viste in contrapposizione, ovverosia:

- da un lato, l'esigenza di evitare una rigida subordinazione gerarchica dei (PA) ai piani generali e di garantire per essi alcuni margini di flessibilità, che possono essere considerati necessari anche, ma non solo, in relazione al fatto che, alla luce di una più attenta analisi relativa all'ambito di studio (quale risulta possibile solo in sede di predisposizione dei PA stessi), possono risultare opportune scelte parzialmente diverse da quelle prefigurate in sede di pianificazione generale;
- dall'altro, l'esigenza di non abbandonare certo il metodo della pianificazione e della programmazione, anzi di valorizzarlo, evitando inutili rigidità, attribuendo agli strumenti generali un ruolo di quadri di riferimento solo in parte prescritti ed evitando, però, al contempo, la configurazione degli organici interventi attuativi come «progetti» avulsi dal quadro generale e caratterizzati da pesanti disattenzioni alle relazioni urbanistiche, la cui considerazione, per ovvi motivi, la politica territoriale dovrebbe sempre privilegiare.

Già alcune Regioni hanno operato una scelta nel senso suindicato con disposizioni che consentono di promuovere piani attuativi comportanti varianti delle previsioni dei piani regolatori generali non eccedenti determinati limiti.

Probabilmente alle indicate disposizioni legislative di alcune Regioni, intervenute nella seconda metà degli anni '90, farà seguito l'approvazione di analoghe disposizioni legislative anche in altre Regioni. Tale previsione può essere formulata perché ormai non c'è chi disconosca l'esigenza di farsi carico delle flessibilità già ricordate.

Il soddisfacimento delle stesse riveste particolare importanza per quanto riguarda gl'interventi di recupero. Infatti sono quelli che possono essere promossi, per lo più, solo previa aggressione di problemi d'elevata complessità che di norma sono stati oggetto solo di parziale attenzione in sede di pianificazione generale.

Contenuto

Il contenuto tecnico del PR non risulta, dal contesto legislativo, chiaramente precisato; così come non risultano esaurientemente trattati – o sono addirittura omessi – alcuni suoi particolari aspetti, come la procedura, gli effetti, la salvaguardia ecc. di cui si tratta negli appositi successivi paragrafi.

Esso vi è però descritto come un PP *speciale* (cioè come il PIP ed il PZ) ed è quindi da considerare un nuovo PA dotato, più che di maggiori poteri d'intervento sul territorio, di procedure di approvazione semplificate e perciò molto celeri.

Il PR presuppone in ogni caso l'esistenza di una «politica comunale di recupero» del patrimonio edilizio esistente, cioè di un'azione accuratamente finalizzata e programmata che prende l'avvio sin dallo studio del piano urbanistico generale (PRG o PF): nel piano generale debbono essere infatti *individuate* e *delimitate* le aree urbane degradate e perciò bisognevoli d'interventi volti alle conservazione, al risanamento, alla ricostruzione o alla migliore utilizzazione del patrimonio urbanistico ed edilizio.

Poiché la «delimitazione» di cui sopra può concernere isolati, aree, complessi edilizi, singoli immobili ed, eventualmente, *edifici da destinare ad attrezzature generali*, si può affermare che, dal punto di vista «spaziale», il PR si applica generalmente ad *isolati* ed *aree* (cioè a «spazi urbanisticamente significativi»), ma può concernere anche *edifici*, singoli o aggregati in complessi.

La «delimitazione» operata dal piano generale ha *carattere programmatico e finalità cautelative o di salvaguardia*; lo studio di PR deve perciò concernere *tutti gli immobili delimitati*, al fine di individuare:

- gli isolati, le aree ed i complessi edilizi compresi nella zona di recupero;
- i singoli immobili per i quali ogni intervento sarà subordinato a PR.

Questi ultimi vanno distinti da altri (isolati, aree, complessi edilizi ed immobili) per i quali il PR non è richiesto e perciò, permettendolo il piano generale, gli interventi potranno essere «diretti», cioè a CONC singola.

Questa «distinzione» deve essere oggetto di apposita deliberazione di CC che, per i piani vigenti all'entrata in vigore della legge, può essere anche *contestuale* a quella che «delimita» le zone di recupero.

Il PR, in quanto piano attuativo, è perciò assimilabile, per aspetti e contenuti, ad un PP *ex* artt. dal 13 al 17 della LUN. Infatti, come un PP, esso è inteso a disciplinare gli interventi di recupero edilizio, precisandone le forme, le tipologie e le modalità operative; individuando le *unità minime d'intervento* (è spontaneo il richiamo al «comparto» di cui all'art. 23 della LUN) e specificando, se del caso, eventuali preliminari e contestuali interventi di *ristrutturazione urbanistica*.

Va detto in proposito che la L. n. 457/1978 (art. 31), molto opportunamente, definisce gli interventi di ristrutturazione urbanistica come quegli interventi intesi a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro (tessuto) diverso, mediante un insieme sistematico d'interventi edilizi ma anche mediante la *modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale*.

Contenuto

Il PR può dunque avere previsioni di questo tipo anche se non gli siano delegate dal piano generale.

Pertanto da queste premesse è possibile allora approfondire il contenuto tecnico del PR, il quale si presenta come:

- strumento di *semplice specificazione* degli interventi di recupero applicabili agli edifici singoli o raggruppati in complessi;
- strumento di *ristrutturazione urbanistica*, perciò con (ampi) poteri di riassetto dello spazio urbano.

Nel primo caso il PR individua *gli edifici* o i *complessi edilizi* da recuperare e per ciascuno di essi specifica l'*intervento* edilizio consentito, da scegliere in base ad un'apposita *tipologia degli interventi* che, a titolo esemplificativo, potrebbe essere la seguente:

- demolizione senza ricostruzione;
- manutenzione ordinaria;
- manutenzione straordinaria;
- adeguamento igienico, tecnologico e funzionale;
- restauro conservativo e bonifica igienica;
- risanamento e consolidamento delle strutture;
- ristrutturazione semplice, con o senza trasformazione tipologica e/o conversione d'uso;
- ristrutturazione composita, con o senza ampliamento;
- ricostruzione semplice o con ricomposizione volumetrica (o planivolumetrica);
- eventuale nuova costruzione sulle aree libere intercluse.

Nel secondo caso, il PR assume anche un preminente (ma non esclusivo) carattere pianificatorio ed interviene sul tessuto urbano, anche con *interventi* che potremmo definire *pre-edificatori*:

- interventi di rilottizzazione (o di ridisegno dei lotti);
- interventi di lottizzazione e di frazionamento;
- interventi di urbanizzazione, sia con i consueti *interventi di ridisegno* urbano, quali:
  - la modifica degli isolati;
  - la modifica della rete stradale;
  - la definizione delle aree pubbliche;
  - la destinazione di eventuali edifici (da recuperare) ad attrezzature e servizi, nonché tutti gli altri interventi propri di un PP.

I *limiti* delle possibilità d'intervento del PR in tema di ridisegno urbano non risultano, dal contesto legislativo, molto chiari; non si ha però motivo di ritenerli diversi da quelli di un PP, per il quale la LUN prescrive una «inderogabile» *conformità* alle previsioni del piano generale, salvo l'inevitabile *adeguamento* alla situazione di fatto, escludendo quindi le *modificazioni degli isolati e della rete stradale*.

Contenuto

In questo senso, si può affermare che il PR ha sul territorio lo stesso potere d'intervento del PP, nel senso che, rispettando i *contenuti essenziali* e le *previsioni principali* del piano generale, esso può precisarne le *previsioni non essenziali e di dettaglio* e, per quanto concerne le dotazioni pubbliche, proporre l'*utilizzazione*, laddove possibile e conveniente, di edifici degradati *recuperabili*.

VAS e VIA in alcuni casi occorrenti

Si rinvia al paragrafo sul tema inserito nel capitolo relativo al piano di lottizzazione.

Metodologia di studio

Benché esuli dagli obiettivi di questo manuale ogni riferimento alle metodologie di studio dei piani urbanistici – la cui descrizione compete infatti ai testi di tecnica urbanistica – riteniamo nondimeno opportuno fare un'eccezione per i PR, tenuto conto del fatto che si tratta di strumenti del tutto nuovi che perciò tali testi ancora non considerano.

Invero, una metodologia di studio dei PR non è ancora definita né codificata; la letteratura urbanistica offre però esempi ed esperienze abbastanza interessanti, in base ai quali riteniamo di poter desumere taluni criteri operativi essenziali cui si può ispirare lo studio di un PR. Senza dire che qualche Regione (ad esempio la Lombardia) si è già preoccupata di redigere e diffondere delle «istruzioni» per promuovere il recupero del patrimonio edilizio esistente, suggerendo modalità di rilevamento e criteri di valutazione indubbiamente utili a chi deve procedere all'inventario dei nuclei antichi a fine conservativo e recuperatorio.

Nella «Premessa» al capitolo si è evidenziato che, a causa della molteplicità degli obiettivi perseguibili, la conservazione appare un'operazione particolarmente complessa. Essa si articola – nella pratica – in un ampio *«ventaglio» d'interventi*, i quali debbono essere ben definiti singolarmente e ben coordinati tra di loro, se si vogliono ottenere i risultati sperati.

La *metodologia di studio* oggetto del presente paragrafo dev'essere di conseguenza correlata ai singoli interventi in cui la tecnica della conservazione può essere articolata.

Il campo di applicazione più attuale è certamente quello del recupero dei *nuclei antichi*, di un recupero – cioè – alla scala urbanistica, che è poi quella che maggiormente ci interessa.

Tralasciando perciò gli aspetti edilizi del recupero (formale, architettonico, strutturale, tecnologico o funzionale) che esulano – come si diceva – dal nostro immediato interesse, ci limiteremo ad affrontare gli *aspetti urbanistici* del problema.

Si pone in proposito l'esigenza prioritaria di elaborare un *metodo di ricerca e d'indagine* che abbia – se possibile – validità generale. Obiettivo invero

difficile da perseguire, perché i problemi di carattere urbanistico, anzi storico-urbanistico, variano a seconda della *dimensioni del nucleo*, delle sue *caratteristiche strutturali*, del suo *interesse monumentale ed ambientale* (centro storico) e del livello di vitalità sociale che esso presenta. La *metodologia di studio* varia quindi comprensibilmente da caso a caso.

Nondimeno è possibile delineare almeno un «metodo d'indagine» applicabile ai *nuclei di piccola e media dimensione*, che sono dopotutto gran parte del tessuto insediativo del Paese e che costituiscono – nel loro insieme – un grosso problema.

Gli aspetti urbanistici sono consacrati essenzialmente nelle scarse norme della L. n. 457/1978, il cui art. 27 dispone che i Comuni – nell'ambito degli strumenti urbanistici generali – debbano individuare le zone dove, per le condizioni di degrado esistenti, si rende opportuno il *recupero* del patrimonio edilizio ed urbanistico. Tale «recupero» consiste in una serie di interventi edilizi volti a risanare ed a conservare il patrimonio stesso; ma anche ad utilizzarlo meglio oppure – al limite – a demolirlo e ricostruirlo. Il primo passo consiste dunque nel *rilevare* lo stato di fatto del patrimonio edilizio esistente, al fine di individuarvi le «zone» di degrado.

In urbanistica applicata le rilevazioni di questo tipo sono ormai abituali e consolidate, anche perché molte scelte pianificatorie richiedono una conoscenza almeno sommaria dello stato di fatto edilizio: si pensi, ad esempio, alla apertura di nuove strade nell'abitato, alla formazione di parcheggi, al reperimento di spazi d'uso collettivo ecc.

Abbiamo usato non a caso l'espressione «conoscenza sommaria», in quanto a livello di pianificazione generale non è ipotizzabile (anche se potrebbe essere utile) un *rilievo accurato* della consistenza dei singoli immobili. Normalmente, a livello di strumenti generali (PRG-PF) ci si accontenta infatti di valutare dall'*aspetto esterno* i singoli edifici, senza ispezionare l'interno. Ciò rende *grossolano* questo tipo di approccio; che però è accettabile se lo si considera *preliminare* ad ulteriori possibili accertamenti e rilievi da effettuare nelle susseguente pianificazione attuativa.

Questa prima «lettura» del patrimonio edilizio, che si effettua di solito con l'ausilio di planimetrie a scala 1:2.000 od 1:1.000, mira a rilevare gli edifici a seconda delle loro condizioni «fisiche», delle loro caratteristiche planivolumetriche e delle loro destinazioni d'uso. Essa consente cioè:

a) di valutarne e di visualizzarne lo stato di conservazione (cattivo, mediocre, discreto, buono), riportandolo con colori (nell'ordine: giallo chiaro, giallo medio, arancione, rosso) o con segni grafici (nell'ordine: puntini, linee tratteggiate, linee continue alternate a linee tratteggiate, linee continue) su apposite planimetrie;

b) il numero dei piani ft, segnalando – con idonei accorgimenti – la presenza di seminterrati (+s), di pilotis (+p); di mansarde (+m); ma anche la presenza di box (b), di tettoie (diagonali interne); di portici (serie di croci lungo il lato porticato dell'edificio);

c) le destinazioni d'uso (abitativa, commerciale, artigianale, industriale, pubblica ecc.).

Per quanto superficiale e sommaria, questa indagine di solito non trascura di censire le *valenze* storico-artistiche, monumentali, tipologiche ed ambientali, distinguendo in tal caso sulla planimetria di base – con apposita simbologia – gli edifici vincolati ai sensi della L. n. 1089/1939, gli edifici d'interesse architettonico, quelli d'interesse tipologico ed – infine – quelli d'interesse ambientale.

Riportando in planimetria la *situazione di fatto* così rilevata risulta generalmente abbastanza agevole «individuare» e – non di rado «delimitare» – le cosiddette *zone di recupero*, cioè le parti più degradate degli abitati, in cui è più diffusa la presenza di edifici fatiscenti.

Il passo successivo consiste – sempre con riferimento all'art. 27 della L. n. 457/1978 ed in conformità alle indicazioni dell'eventuale vigente PPA – in uno «studio» più approfondito delle singole *zone di recupero*, al fine di distinguervi quali edifici sono interessati ad operazioni di recupero e quali non lo sono affatto.

Non sono ovviamente interessati al recupero edilizio:

- gli edifici di recente costruzione;
- gli edifici che sono stati già oggetto di restauro e/o di risanamento conservativo;
- gli edifici più o meno ampiamente ristrutturati;
- gli edifici che – per determinazione dello strumento urbanistico o per specifiche esigenze d'ordine statico, igienico od estetico – debbono essere demoliti (nel quale caso il recupero concerne solo il sedime, in quanto riedificabile).

Questo nuovo approfondimento della situazione di fatto può articolarsi in due parti:

a) il rilevamento della consistenza e delle caratteristiche del patrimonio edilizio compreso nelle possibili zone di recupero;

b) l'analisi delle prospettive urbanistiche e socio-economiche del Comune e dei singoli nuclei di antica formazione.

Ai fini del rilevamento *sub a)* conviene procedere ad una *perimetrazione provvisoria* di ciascuna zona di recupero basandosi, oltre che sullo stato di fatto edilizio di cui si è detto, anche sulle indicazioni del *catasto cessato* (che, com'è noto, riporta la consistenza edilizia ai primi anni del secolo) o dei catasti precedenti (1856-58; 1888). Occorre effettuare inoltre una *ricognizione puntuale* (cioè edificio per edificio) per valutare lo stato di degrado dei singoli edifici di ciascuna zona e per rilevarvi – questa volta con maggiore scrupolo – gli edifici d'interesse ed il loro rapporto con il tessuto urbano.

Questo rilevamento si può fare sia su planimetrie a scala opportuna (almeno 1:500) sia – preferibilmente – su schede (una per edificio), avendo

previamente accertato: nel primo caso, che la cartografia di base sia ben aggiornata; nel secondo caso, che le schede di rilevamento siano opportunamente predisposte.

L'indagine deve evidenziare in definitiva:

- gli edifici esclusi dal recupero (perché nuovi; ristrutturati; risanati; o perché non sono residenziali);
- le demolizioni intervenute;
- gli edifici irrecuperabili;
- gli edifici non censiti perché non accessibili;
- gli *edifici recuperabili*.

Questa volta l'indagine è dunque incentrata sulla «recuperabilità » dell'edificio e deve perciò consentire di distinguere gli immobili da recuperare da quelli le cui condizioni fisiche non richiedono o non giustificano questo tipo d'intervento. Ai fini di questa scelta, gli edifici recuperabili sono quelli che non sono stati oggetto di interventi recenti chiaramente rilevabili, oppure sono stati sottoposti ad interventi parziali e/o incompleti, od infine sono stati sottoposti ad interventi (manutentivi) che *non escludono* opere di maggiore rilevanza od incidenza miranti a realizzare un più elevato standard architettonico, edilizio ed abitativo.

Per gli *edifici estranei all'operazione di recupero* non si pongono particolari problemi: essi sono suscettibili di tutti quegli interventi edilizi consentiti dalla strumentazione urbanistico-edilizia vigente. Tuttavia può presentarsi l'esigenza o l'opportunità di precisare – per ciascun edificio – *il* o *i tipi d'intervento* auspicabili, ammessi o prescritti.

Si suole, a tal fine, formulare una «scala degli interventi», ossia un ventaglio delle opere edilizie di cui ogni edificio può essere oggetto.

A titolo esemplificativo riportiamo un esempio di questa «scala degli interventi», peraltro elencati in un precedente paragrafo «Contenuto».

La tabella riportata tra gli allegati visualizza *la scala* posta ed indica – per ogni intervento – la procedura relativa.

Occorre tener presente che la L. n. 457/1978 detta peraltro norme di comportamento per gl'interventi edilizi sugli «edifici esclusi» dal PR, quando siano assoggettati dallo strumento urbanistico a PA preliminare. In tal caso, mancando il PA, sono consentiti solo gli interventi manutentivi, di restauro e di ristrutturazione edilizia, purché riguardino opere interne, concernano singole unità immobiliari (ma – per convenzione – anche interi edifici) e mantengano la destinazione d'uso residenziale.

Per gli *edifici interessati dall'operazione di recupero* si impongono invece «ulteriori» approfondimenti dello stato di fatto, che generalmente si effettuano per mezzo delle schede di cui si è detto e che sono servite per individuare gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree dei quali *è possibile* il recupero.

Questi approfondimenti sono finalizzati allo studio dell'apposito PR, cui la legge citata subordina peraltro il rilascio delle CONC per i singoli interventi.

Il supplemento d'indagine va effettuato per singolo edificio e concerne generalmente i seguenti aspetti:

a) aspetti tecnici e tecnologici:

- la tipologia edilizia;
- i caratteri costruttivi e distributivi;
- la situazione dotazionale (servizi ed impianti);
- lo stato di conservazione generale.

b) Aspetti utilizzativi:

- le destinazioni d'uso;
- il regime proprietario ed il titolo di godimento degli immobili;
- il grado ed il tipo di utilizzazione;
- il grado d'interesse ambientale ed estetico.

Questi elementi di valutazione sono comunque rivolti ad accertare le concrete possibilità di recupero, l'eventuale corrispondente capacità insediativa ed, infine, l'ordine di grandezza della spesa.

Per quanto concerne le *tipologie edilizie*, esse variano da una zona all'altra del Paese e non sono sempre classificabili con facilità; è quindi difficoltoso farne un'elencazione esauriente. Si possono nondimeno distinguere le seguenti tipologie:

- edifici monumentali civili e religiosi;
- palazzi e ville;
- case padronali;
- case a corte;
- case a schiera;
- tipologie tardo-ottocentesche e del primo novecento;
- tipologie recenti e contemporanee;
- edifici produttivi;
- cascinali ed edifici rurali.

Ma è chiaro che – a seconda della zona in cui si opera – si dovranno introdurre le tipologie che appartengono alla tradizione locale, ove sia agevolmente enucleabile.

Circa i *caratteri costruttivi e distributivi*, ai nostri fini possono ritenersi utili i seguenti elementi:

- corpo di fabbrica (semplice o doppio);
- collegamenti orizzontali (d'uso collettivo o del singolo alloggio);
- collegamenti verticali (d'uso collettivo o del singolo alloggio);
- strutture verticali (muri portanti, pilastri, strutture miste);

- strutture orizzontali (spingenti, non spingenti).

Riguardo alla *stipulazione dotazionale*, importa rilevare almeno le notizie concernenti:

- impianto idrico (interno, esterno, mancante);
- gabinetto (esterno o interno; se esterno, riservato o comune);
- servizio igienico (numero e dotazione: vaso, vasca, doccia, lavabo, bidet, altro);
- riscaldamento (fisso o mobile; autonomo o centrale, in tutti i locali, in alcuni, in uno solo, mancante);
- fognatura (comunale, fossa biologica, pozzo nero, pozzo perdente);
- impianto di ascensore, montacarichi e simili;
- posteggi (numero totale, coperti, scoperti).

Lo *stato di conversione*, inizialmente valutato in modo globale e dall'esterno, dev'essere questa volta meglio analizzato attraverso accurate ispezioni delle *singole parti* dell'edificio:

- strutture verticali;
- strutture orizzontali (le varie solette);
- strutture di copertura;
- collegamenti verticali;
- collegamenti orizzontali;
- parti comuni, oppure *determinati aspetti*, come:
- facciate (principale, interne);
- serramenti;
- lesioni;
- umidità.

Per quanto concerne gli aspetti utilizzativi, interessa anzitutto conoscere le *destinazioni d'uso* che sono generalmente comprese in questo elenco:

- residenziale;
- commerciale, turistica;
- produttiva (agricola, artigianale, industriale);
- terziaria (servizi ed uffici, pubblici o privati);
- depositi;
- rustici e fabbricati accessori;
- autorimesse.

Circa il *regime proprietario* ed il *titolo di godimento*, si distinguono le seguenti situazioni:

- proprietà (pubblica, privata, condominale, multiproprietà);
- usufrutto;

- affitto (libero, bloccato, simbolico).

Quanto al *grado di utilizzazione* si possono presentare i seguenti casi:

- utilizzo continuativo;
- utilizzo periodico od episodico;
- inutilizzazione;
- inutilizzabilità.

Infine, il *grado d'interesse* tende a misurare, appunto, le valenze storiche, ambientali, arichitettoniche, scultoree, tipologiche, tradizionali e può spingersi sino a rilevare la presenza di elementi significativi come portali, loggiati, portici, chiostri, cortili antichi, colonne, esedre, pozzi, fontane, balconi, statue, dipinti, inferriate, scaloni.

Sotto questo stesso profilo, trattandosi di un'analisi di tipo urbanistico, può essere interessante analizzare di ogni edificio:

- il *valore architettonico* (nullo, modesto, apprezzabile, rilevante, eccezionale);
- la *rilevanza ambientale*, cioè il *rapporto* dell'edificio *con l'ambiente* in cui si trova e che contribuisce a formare.

Rispetto all'*ambiente* l'edificio può essere:

- dissonante (negativo, contrastante, disdicevole);
- neutro (privo di rilievo) o banale;
- complementare;
- migliorativo;
- caratterizzante;
- qualificante.

Infine, il *grado di alterazione* della sua fisionomia originaria può essere indicativo ai fini di un recupero integrale; sotto questa particolare angolatura si possono distinguere i seguenti stadi:

- inalterato;
- manomesso o danneggiato;
- alterato;
- deturpato.

Rilevate così la consistenza e le caratteristiche del patrimonio edilizio compreso in ciascuna zona di recupero, è opportuno analizzare la *possibilità* e la *convenienza* economica e sociale di un «recupero generalizzato» degli edifici che vi si prestano.

Occorre a tale fine approfondire la situazione sociale ed economica del Comune onde giudicare l'opportunità di impegnarsi in un intervento solitamente complesso e costoso, che si giustifica solo in presenza di valenze storico-artistiche ed ambientali meritevoli di conservazione o in presenza di concrete prospettive di crescita dell'abitato.

Ma occorre, in entrambi i casi, approfondire quale ruolo svolge il nucleo antico nel contesto dell'abitato, sia nella situazione attuale che nella prospettiva del suo recupero.

Infine occorre valutare se sussistono le necessarie *condizioni operative* per effettuare il recupero; cioè la disponibilità dei proprietari, o, in alternativa, la disponibilità del Comune; il grado di frammentazione della proprietà; la disponibilità di edifici di parcheggio per alloggiare temporaneamente i nuclei familiari che occupano gli alloggi da recuperare; le strutture tecniche pubbliche (Comune, altri Enti) o private, per programmare, progettare ed attuare gli interventi, i fondi necessari a finanziarli; il clima sociale e politico idoneo a recepirne l'interesse e la convenienza ed a sostenerne l'impegno.

Occorre perciò raccogliere intorno all'ipotesi di recupero il più vasto consenso, al qual fine è indispensabile pubblicizzare l'idea nel modo migliore ed attraverso i canali più opportuni e più idonei ad ottenere il massimo di partecipazione.

Tutte queste indagini ed analisi debbono ovviamente permettere di definire gli *aspetti operativi* del recupero edilizio. Trascurando l'aspetto politico-amministrativo, sotto l'aspetto operativo i «parametri» che solitamente interessano sono i tre seguenti:

- capacità ricettiva recuperabile, cioè numero di vani utili e/o di alloggi;
- entità approssimativa dell'investimento necessario;
- praticabilità (giuridica, amministrativa e procedurale) del recupero.

A tali fini, ogni scheda deve riportare i riferimenti catastali, l'intestatario (o proprietario), la superficie del lotto, la superficie coperta o edificata, la superficie libera (pavimentata o permeabile) del terreno; la superficie lorda di piano (dei singoli piani e totale); il volume costruito (fuori terra, interrato, totale).

Dal punto di vista progettuale, conviene suddividere la zona d'intervento in *comparti* possibilmente omogenei e ciascun comparto in *unità edilizie*. Di ogni unità edilizia, sia essa abitata, disabitata, inabitabile o non abitativa, si debbono a questo punto accertare le *concrete possibilità di riuso*, tenendo presente che il riuso a fini residenziali va fatto con l'ausilio della «scheda» di rilevamento, la quale deve opportunamente:

- riportare la planimetria della zona d'intervento, con la delimitazione ed il numero del comparto;
- individuare graficamente l'unità edilizia oggetto del rilevamento;
- contenere gli elementi utili per definire la tipologia dell'unità edilizia, distinguendo, se del caso, l'edificio principale dagli edifici accessori e dai rustici;
- riportare i dati descrittivi e le valutazioni inerenti a ciascuno degli *aspetti* in precedenza elencati (statica, stato di conservazione ecc.).

Per definire lo *stato di conservazione* ci si può ispirare al procedimento messo a punto dalla Regione Lombardia, eventualmente adattandolo caso per

caso. Tale procedimento mira in sintesi a valutare il *livello di degrado* dell'unità edilizia con un metodo di «punteggio» applicato agli elementi strutturali. Si tratta perciò di un procedimento del tutto empirico, che tuttavia consente una soddisfacente soluzione della complessa questione in esame.

A tal fine, si suggerisce di analizzare sia *i singoli elementi strutturali* (solette, tetto ecc.), che le *singole opere di finitura*, assegnando a ciascun elemento (struttura o finitura) dei parametri convenzionali rapportati allo stato di conservazione. Tali parametri sono però da «ponderare» applicando dei *coefficienti differenziati* (di ponderazione) correlati all'importanza attribuita all'elemento considerato, alle condizioni generali dell'edificio ed, infine, alle opere da eseguire per il risanamento.

Sono da prendere in considerazione le seguenti situazioni:

a) *tetto*
- mancano le gronde e/o i pluviali;
- le gronde e/o i pluviali sono in cattivo stato;
- il perimetro di gronda presenta tracce di umidità;
- il manto di copertura è sconnesso;
- il manto di copertura è costituito da materiali inidonei.

b) *prospetto*
- gli intonaci sono scoppiati o molto scrostati o mancano del tutto;
- ci sono tracce di umidità in corrispondenza dei pluviali;
- i davanzali ed i contorni delle aperture sono sbrecciati;
- le lastre dei balconi e/o dei ballatoi sono sbrecciati (se in pietra) o malconci;
- i parapetti sono corrosi da ruggine (se di ferro), sbrecciati (se di pietra), tarlati (se in legno);
- i parapetti ed i davanzali sono in cattive condizioni di stabilità;
- le zoccolature lungo la linea di spiccato mancano o sono largamente sbrecciate (se in pietra) e mal conservate (se in cemento).

c) *serramenti*
- mancano del tutto;
- sono molto danneggiati (incurvati, sconnessi, gonfiati dall'umidità, privi o quasi di verniciatura, senza vetri, senza ferramenta ecc.).

d) *parti comuni*

Si considerano tali androni d'ingresso, i portici, le scale, gli ascensori, i ballatoi di disimpegno ecc. e se ne esaminano le seguenti situazioni:
- gli intonaci sono scrostati e presentano tracce di umidità;
- le tinteggiature sono rovinate;

- i gradini sono sbrecciati, sconnessi o danneggiati;
- le pavimentazioni sono sconnesse o danneggiate;
- i parapetti o le ringhiere sono malsicuri, arrugginiti, danneggiati;
- l'impianto elettrico è precario, fuori uso, mancante.

e) *solai*

– quello del pianterreno è privo di vespaio;
– il vespaio del pianterreno è costruito in modo tecnicamente non valido e con materiali inidonei;
– idem per ciascun solaio dei piani superiori (accertare se è strutturalmente valido o meno);
– lo stato di conservazione dei solai è più o meno soddisfacente.

f) *murature*

– presentano diffuse tracce di umidità, oppure tracce di umidità localizzate (lungo la linea di spiccato, lungo la zoccolatura, in corrispondenza dei pluviali, lungo la gronda ecc.);
– presentano lesioni o cedimenti in genere;
– sono lesionate in corrispondenza delle aperture.

Ciascun elemento dev'essere attentamente esaminato in modo da valutarne attendibilmente lo *stato di conservazione* e da darne una classificazione conforme alla seguente scala:

– cattivo 1 punto
– medio 2 punti
– buono 3 punti.

Le valutazioni predette vanno riportate in un prospetto nel quale vengono elencati gli elementi esaminati ed – accanto a ciascuno – il punteggio assegnato. Prima di trarne un giudizio sintetico è però necessario – come si diceva – applicare ai singoli elementi considerati degli idonei *moltiplicatori* che potrebbero essere (secondo le «istruzioni» citate) i seguenti: 3 per il tetto, 3 per il prospetto, 1 per i serramenti, 3 per le parti comuni, 3 per il solaio del pianterreno, 3 per ogni altro solaio, 3 per l'umidità, 6 per lesioni. La somma dei punteggi moltiplicati per i coefficienti va quindi divisa per la somma dei coefficienti. Si ha perciò la seguente formuletta:

$$D = \frac{N}{22 + 3p}$$

in cui D è un coefficiente convenzionale che si chiama «indice di degrado»; N è la somma dei singoli prodotti (punteggio per coefficiente); p è il numero dei piani ft.

Attraverso indagini sperimentali si sono ottenuti i seguenti *valori di soglia* dell'indice di degrado D:

valori sino ad 1,30: edificio molto degradato
valori compresi tra 1,31 ed 1,60: edificio degradato
valori compresi tra 1,61 ed 1,95: edificio parzialmente degradato
valori compresi tra 1,96 e 2,40: edificio discreto
valori compresi tra 2,41 e 3,00: edificio buono

Il valore dell'indice di degrado, che può essere visualizzato con colori o segni grafici su una planimetria dell'area d'intervento, consente di stimare non solo il *livello di degrado* delle singole unità edilizie considerate, ma di stimare il livello di degrado (*mappa del degrado*) dell'area oggetto di PR e di predisporre così una *strategia operativa* capace d'indicare le localizzazioni e le priorità degli interventi.

Una parte delle schede dev'essere riservata – come si diceva – alle *condizioni fisiche* dell'unità edilizia, con riferimento sia all'aspetto generale (interno ed esterno) sia al materiale con cui è costruita.

In un'altra parte della scheda si debbono individuare e quantificare i volumi edilizi recuperabili, preferibilmente in termini di superficie lorda di piano (Slp), in modo da valutare l'estensione delle *superfici recuperabili* e perciò il *numero degli alloggi* che si possono realizzare *ex novo* oppure che si possono ampliare aggregando ad alloggi esistenti le superfici recuperabili.

Infine, una parte della scheda può illustrare le *destinazioni d'uso* attuali dell'unità edilizia piano per piano e la possibilità di convertirle – ove non lo siano già – in residenziali.

La *mappa del degrado* di cui si è detto è la tavola conclusiva di questa complessa e laboriosa indagine. Essa esprime graficamente, per ogni singola unità edilizia, il giudizio complessivo formulato; ma soprattutto consente d'individuare e di schedare gli edifici nei quali una certa superficie di piano è riutilizzabile a fini abitativi, sia ampliando gli alloggi esistenti che creando nuove unità abitative autonome.

Nel definire la strategia d'intervento, è opportuno evitare che il recupero appesantisca i vecchi nuclei, la cui dotazione infrastrutturale ed il cui reticolo viario sono solitamente inadeguati a sopportare un brusco e vistoso aumento del carico insediativo; in caso contrario si corre il rischio concreto di indurvi, a medio o lungo termine, inopportuni fenomeni di congestione.

Da ciò l'esigenza di analizzare – congiuntamente al recupero – la situazione infrastrutturale esistente, onde accertare la sufficienza e – se necessario – l'adeguabilità.

Si tenga infine presente che le priorità interessate da un PR possono fruire – e con esse il Comune – dei finanziamenti legati alla L. n. 457/1978.

L'aspetto urbanistico del recupero viene definito solitamente in una serie di elaborati tecnici che sono elencati nell'apposito successivo paragrafo ma di cui

ci sembra opportuno richiamare i più *significativi* che, a nostro avviso, sono i seguenti:

- una relazione (aggiunta o integrata nella relazione tecnica illustrativa del PR) su fenomeni demografici e socio-economici in atto o prevedibili, sulla qualità del patrimonio edilizio esistente e sulle prospettive della sua recuperabilità;
- la descrizione delle caratteristiche fisiche, ambientali, storiche e socio-economiche di ciascuna zona d'intervento;
- le schede di indagine, o almeno la scheda-tipo utilizzata;
- la tabella riassuntiva dei dati demografici;
- le schede di isolato, che debbono riportare – per ciascuno – la superficie territoriale, la consistenza demografica, la consistenza edilizia, i dati planivolumetrici;
- le planimetrie al 500 del progetto di PR (integrative degli elaborati tecnici più generali già ricordati) e cioè:
  - tavola degli immobili esclusi dal PR;
  - tavole degli immobili suscettibili di operazioni di recupero, specificanti – ciascuna – il livello di degrado, l'intervento edilizio previsto, la destinazione d'uso proposta, la ricettività presunta, il costo dell'intervento, l'eventuale destinazione pubblica, la proprietà (pubblica o privata), il titolo di godimento ecc.;
- un eventuale questionario in cui siano state eventualmente raccolte le opinioni degli «operatori locali» (amministratori, tecnici, costruttori ed altri eventuali «testimoni significativi») sui temi socio-economici dell'azione di recupero programmata.

Affrontato e risolto l'aspetto urbanistico della questione, si tratta adesso di specificarne i termini operativi, cioè d'indicare opportunamente quale *intervento edilizio* si addica ad ogni immobile o ad ogni unità edilizia che si prevede di recuperare.

L'approccio che si suggerisce deve prendere necessariamente le mosse dalle consuete analisi storiche, morfologiche e strutturali, nonché da un accurato studio sulla formazione e sulla trasformazione del tessuto urbano che deve aver consentito di classificare, col maggiore rigore possibile, le tipologie edilizie presenti.

L'analisi edilizia, adottando gli opportuni parametri di giudizio, deve avere consentito altresì di valutare – attraverso le suggerite rilevazioni sul campo – la consistenza edilizia e strutturale di ogni singolo edificio recuperabile.

A questo punto non resta che ipotizzare per ogni edificio, tenuto conto delle trasformazioni funzionali e delle alterazioni tipologiche che esso ha subito nel tempo, quale tipo d'intervento appare più opportuno per il suo pieno recupero.

Di solito si tratterà di un *intervento composito* che interesserà quasi sempre le strutture, l'apparato architettonico e decorativo, gli impianti tecnologici ed il distributivo.

Ci si potrà comunque avvalere della classificazione degli interventi già suggerita nel paragrafo «Contenuto», tenendo presente queste utili specificazioni (vedi anche il «dizionarietto» terminologico a fine volume).

La *manutenzione* tende ad assicurare la continuità d'uso nel tempo delle varie parti dell'edificio (elementi, strutture), lasciandole tuttavia inalterate.

Il *consolidamento* tende ad integrare parzialmente o totalmente – con tecniche idonee e con strutture diverse – gli elementi originali collassati che debbono mantenersi ma che non sono più idonei all'uso.

Il *ripristino* tende a sostituire, con le stesse tecniche, le stesse strutture e con materiali congrui, gli elementi collassati irrecuperabili ma riproducibili tecnologicamente.

Con la *sostituzione* si adottano tecniche, strutture e materiali attuali per riproporre elementi, parti o strutture alterate, trasformate e demolite, non riconducibili ai modi ed ai modelli originali e tecnicamente non riproducibili.

L'*adeguamento tecnologico* tende ad introdurre i comportamenti di tecnica impiantistica necessari a rivitalizzare l'edificio aggiungendo i volumi tecnici necessari.

Il *ripristino tipologico* mira a restituire all'edificio le caratteristiche tipologiche iniziali, eliminando le alterazioni subite e ricostituendo le strutture originarie.

L'*adeguamento funzionale* tende – attraverso modifiche al distributivo – ad adeguare l'edificio a nuove funzioni.

Il *recupero*, attraverso le diverse analisi storica, morfologica e tipologica, è in sintesi finalizzato ad individuare e quantificare i vari tipi d'intervento che caratterizzano l'opera di restauro.

Il PRG ed il PF sono attuati, oltre dai PA già noti (PP, PZ, PIP e PL), anche dal PR introdotto dalla L. n. 457/1978, il quale PR può applicarsi a determinati ambiti urbani individuati e delimitati dal Comune in considerazione delle loro condizioni di degrado ed è finalizzato alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione ed alla migliore utilizzazione del patrimonio edilizio esistente.

Di norma il PR è costituito dai seguenti elaborati:

A) Eventuale copia della deliberazione di CC con cui si sono individuate le «zone di recupero» nel piano generale vigente (con relativo allegato grafico);

B) Copia della deliberazione di CC dalla quale risultino (con idoneo allegato grafico) gli immobili soggetti a PR;

C) Stralcio del piano di azzonamento (PRG o PF) vigente, con l'individuazione della zona oggetto del PR;

D) Stralcio delle norme attuative (del PRG o del PF vigente) concernenti la zona oggetto del PR;

E) Eventuale planimetria della consistenza edilizia attuale (tavola o tavole dello *stato di fatto*) nella zona oggetto del PR; di questo elaborato si è già

Documentazione

detto in precedenza nel paragrafo dedicato alla metodologia di studio;

F) Indagine urbanistico-edilizia concernente i singoli immobili compresi nel PR;

G) Planimetria del progetto di PR, disegnato su mappa catastale, con individuazione delle «unità minime d'intervento» nonché degli eventuali «ambiti di ristrutturazione urbanistica» (vedi in proposito la voce «Contenuto»);

H) Tavola od altro elaborato da cui risultino le norme attuative specifiche (norme integrative) ed i tipi d'interventi edilizi consentiti per il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree compresi nell'ambito del PR;

I) Eventuali profili regolatori (altimetrici) dell'edilizia lungo le principali via o piazze;

L) Grafici indicanti i tipi architettonici degli edifici di maggiore o di particolare interesse;

M) Elenco catastale delle proprietà da espropriare o da vincolare con relativo elaborato grafico (desunto dalle mappe catastali) in cui siano evidenziate le aree da espropriare o da vincolare; elaborato questo da predisporre solamente nel caso di PR di iniziativa comunale;

N) Eventuale relazione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione degli immobili e delle aree nonché per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del PR;

O) Relazione tecnica illustrativa del progetto di PR;

P) Copia del PPA (se è obbligatorio) da cui risulti che lo studio del PR è stato «programmato» e che, nel periodo di validità del PPA, se ne prevede l'eventuale attuazione (parziale o totale) quantificandone – in tal caso – l'entità.

Su ogni elaborato del PR vanno apposte le firme del tecnico progettista laureato, del Segretario Comunale e del Sindaco.

Debbono esservi inoltre riportati gli estremi della deliberazione di adozione del CC, gli estremi dell'avvenuto deposito negli Uffici comunali e la dichiarazione comprovante che quegli elaborati sono stati posti a libera visione del pubblico. A tal fine, sugli stessi elaborati può essere già inserita un'apposita dicitura, da completarsi poi con i relativi dati dopo la prescritta approvazione della deliberazione del CRC.

Per quanto concerne il numero delle copie – ferma la competenza dei Comuni ad approvare il PR quando questo non sia di interesse regionale – vale quanto indicato nella corrispondente voce del PP.

La L. n. 457/1978 non specifica quali debbano essere gli elaborati tecnici indispensabili del PR ma fornisce tuttavia elementi sufficienti per individuarli. A tal fine basta considerare che il PR:

a) si applica alle *zone di recupero* individuate dallo strumento urbanistico generale (PRG o PF) o – se questo è già vigente (all'entrata in vigore della legge) – deliberate espressamente dall'AC;

Documentazione

b) è assimilato ad un PP;

c) concerne le aree urbane degradate sia sotto l'aspetto edilizio che sotto quello urbanistico.

Pertanto, occorre anzitutto documentare che il piano urbanistico generale ha delimitato in via preliminare, anche se sommaria, le zone entro cui si prevede di operare con interventi di recupero, subordinati o meno al PR. Nel caso di PRG o di PF vigente, tale delimitazione deve risultare da apposita deliberazione consiliare, alla quale dev'essere stato opportunamente allegato un idoneo elaborato grafico.

Da altra apposita deliberazione consiliare (che può essere «contestuale» alla precedente nel caso di piani generali vigenti all'entrata in vigore della legge in questione) deve risultare (sempre da un'idoneo allegato) quali immobili (isolati, aree, complessi edilizi e singoli immobili) sono *soggetti* a PR.

Infine, essendo il PR sostanzialmente un PP, esso ne ha i contenuti e ne recepisce anche gli elaborati tecnici per esso previsti dalla LUN.

Del contenuto di detti elaborati si è già detto in precedenza.

Nel caso s'intenda – con il PR – precedere a «ristrutturazioni urbanistiche», allora occorre integrare la documentazione precedente con i seguenti altri elaborati tecnici:

- *stato di fatto urbanistico*;
- *piano di riassetto dell'isolato o dell'area*;
- *piano delle aree edificabili e delle unità minime d'intervento*;
- *eventuali profili regolatori*;
- *relazione sommaria di spesa*.

Per questi elaborati si rimanda alla corrispondente voce del PP.

Nel caso di PR di iniziativa privata deve essere predisposto anche lo schema di convenzione che deve contenere gli elementi di cui all'art. 28 della LUN, come prescritto al secondo comma dell'art. 30 della L. n. 457/1978.

Per quanto superfluo, si evidenzia l'opportunità di fare nei vari casi riferimento ad eventuali disposizioni legislative o regolamentari delle Regioni.

In alcuni casi, per quanto riguarda la documentazione minima necessaria, vengono in sede regionale dettate disposizioni mediante deliberazioni della Giunta regionale; ciò in forza di un rinvio alle stesse disposto con le norme di legge relative ai piani in considerazione oppure ai piani attuativi in genere.

Procedura di approvazione

Per quanto riguarda la procedura, si dispone della sola norma di cui al secondo comma dell'art. 28 della L. n. 457/1978.

Rispetto alla disciplina di approvazione dei PP si hanno due «innovazioni» tra loro connesse:

- non risulta necessaria (come, peraltro, oggi per quasi tutti i piani attuativi) l'approvazione da parte della Regione;
- l'iter del PR si conclude in sede comunale.

Procedura di approvazione

Il citato secondo comma dell'art. 28 prevede l'approvazione dei PR con la stessa deliberazione di CC con cui vengono decise le opposizioni presentate al piano.

Per quanto superfluo, si fa rilevare che tale deliberazione non «assorbe» ovviamente la deliberazione di adozione, che deve essere stata precedentemente assunta e che deve essere seguita, una volta divenuta efficace, dal deposito del PR nella Segreteria del Comune per la durata di 30 giorni consecutivi.

Il termine per la presentazione delle opposizioni e delle osservazioni, come per i normali PP, è di 30 giorni dalla data di scadenza del suddetto periodo di deposito.

Sulle osservazioni ed opposizioni si pronuncia in via definitiva il Consiglio Comunale con la stessa delibera con cui il procedimento con l'approvazione finale del piano si conclude.

Prima dell'entrata in vigore della L. n. 47/1985, che sui procedimenti relativi ai piani attuativi detta (vedi art. 24) un principio fondamentale cui debbono risultare conformi le discipline regionali, poteva anche ritenersi che potessero essere mantenute in essere o emanate disposizioni comportanti l'approvazione dei piani di recupero da parte dell'Amministrazione Regionale o di alcuni di essi.

Tale disciplina regionale era o sarebbe stata da considerare configgente con il principio di sussidiarietà in base al quale, solo in casi eccezionali, si giustifica l'esercizio di una sua funzione di coamministrazione regionale relativa ai piani urbanistici attuativi.

La richiamata disposizione legislativa statale ha comunque statuito che, solo in via eccezionale, in relazione a interessi pubblici territoriali di livello regionale, può essere disposta dalle Regioni la sottoposizione dei piani attuativi a verifiche o a controlli regionali.

Trattandosi di piani di recupero edilizio, si ritiene che debba escludersi che possa configurarsi la ricorrenza d'interessi regionali tali da gustificare il suddetto esercizio di una funzione di coamministrazione regionale.

Solo per quanto riguarda i piani di recupero urbanistico aventi ad oggetto grandi ristrutturazioni urbanistiche (ad esempio, di aree industriali dismesse molto estese) può forse essere affermata la riconoscibilità di un interesse regionale tale da giustificare la previsione dell'approvazione regionale.

Opposizioni ed osservazioni

Ci si limita a rilevare che, oltre alle opposizioni espressamente richiamate dal secondo comma dell'art. 28 al fine di attribuire all'AC la competenza a deciderle, possono essere presentate al PR le osservazioni di cui all'ultimo comma dell'art. 15 della LUN.

Misure di salvaguardia

Come abbiamo detto il PR è da considerare un PP speciale. Il quarto comma dell'art. 28, per quanto non disposto dal Titolo quarto della legge, rinvia alla disciplina legislativa dei PP.

Misure di salvaguardia

Ne consegue che, obbligatoriamente e per 5 anni, trovano applicazione le misure di salvaguardia sui PR *in itinere* (vedi artt. 3-4 della L. 19 novembre 1968, n. 1187).

In concreto, in seguito alla eliminazione dell'approvazione regionale, i tempi tecnici per l'entrata in vigore dovrebbero risultare molto brevi; pertanto le esigenze di salvaguardia dovrebbero essere minime e di breve durata.

Entrata in vigore

In base al secondo comma dell'art. 28 della L. n. 457/1978 il PR entra in vigore nel momento in cui diventa efficace la deliberazione consiliare di approvazione con la quale viene approvato in via definitiva previa decisione delle osservazioni od opposizioni presentate.

A nostro avviso, trattandosi di un PP (ancorché soggetto a discipline speciali), il PR dev'essere non soltanto depositato nella Segreteria comunale, ma altresì notificato ai proprietari degli immobili interessati, entro il termine (ordinario) di un mese dall'annuncio del deposito.

Attuazione

La formazione e l'attuazione dei PR possono o meno risultare subordinate alla legislazione regionale ai PPA.

Non a caso il quinto comma dell'art. 28 della L. n. 457/1978, modificato dall'art. 13 della L. n. 179/1992, stabilisce che la diffida ad attuare il PR, che deve essere rivolta ai proprietari delle unità minime di intervento prima di procedere d'ufficio mediante l'acquisizione coattiva degli immobili, «può essere effettuata anche prima della decorrenza del termine di scadenza del PPA nel quale il piano di recupero sia stato eventualmente incluso».

Evidentemente la citata disposizione – che è oggetto di una modifica apportata all'art. 28 della L. n. 457/1978 dall'art. 13 della L. n. 179/1992 – è basata sul presupposto che non solo la formazione ma anche l'attuazione del PR possa risultare non subordinata al PPA: infatti, l'inserimento nei PPA viene assunto come un'ipotesi eventuale.

Gli interventi previsti dai PR vengono assunti come una ipotesi eventuale.

Gli interventi previsti dai PR di cui all'art. 28 della L. n. 457/1978, anche in base alla disciplina conseguente alla suddetta modifica, dovrebbero di norma essere attuati dai proprietari singoli o riuniti in consorzio e dagli altri soggetti di cui al quinto comma dell'art. 28, *sub a)*.

L'art. 14 della L. n. 179/1992 contempla, tra i soggetti attuatori, oltre che i suddetti proprietari, anche le imprese di costruzione e le Cooperative edilizie cui dai proprietari stessi sia stato conferito mandato relativo all'esecuzione del piano, oppure i condomini o i loro consorzi ed i consorzi tra i primi e i secondi. Da ultimo, la norma in considerazione indica una seconda volta le imprese di costruzione, aggiungendo anche le loro Associazioni temporanee e i loro consorzi, nonché le cooperative ed i loro consorzi. In tale caso non viene detto che si deve trattare di Imprese o Cooperative ecc. cui risulti conferito il mandato all'esecuzione delle opere.

Presumibilmente, il legislatore ha inteso fare riferimento a soggetti ai quali

l'attuazione del PR potrebbe essere affidata mediante le «apposite convenzioni» di cui alla lett. *b)* del quinto comma dell'art. 28 della L. n. 457/1978, previa infruttuosa diffida nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento.

Occorre osservare che questa disciplina non sembra esemplare per la sua chiarezza.

Quella appena presa in considerazione è una previsione che può essere considerata il frutto dell'unico tentativo di reale innovazione della vecchia disciplina.

Il quinto comma dell'art. 28, *sub b)*, prevede anche l'attuazione dei PR, da parte dei Comuni, «direttamente» oppure mediante convenzioni con i soggetti di cui alla lett. *a)* già sopra indicati. Si tratta in primo luogo degli interventi che i Comuni «intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente».

Sembra si sia in presenza di una facoltà del Comune di procedere direttamente all'esecuzione di qualsiasi intervento, anche al di fuori dei casi che di seguito verranno presi in considerazione. La disposizione, infatti, si presenta – nella sua letterale formulazione – come una previsione ad ampio spettro.

Più probabilmente, però, il legislatore ha inteso fare riferimento solo agli interventi di edilizia sovvenzionata relativi al recupero del patrimonio edilizio degli Enti pubblici, di cui all'art. 1, lett. *a)* della L. n. 457/ 1978.

Il testo della norma vigente, prima della modifiche apportate dalla L. n. 179/1992, conteneva un espresso riferimento all'art. 1, lett. *a)*, della legge.

Forse, nel sostituire le disposizioni di cui al quinto, sesto e settimo comma dell'art. 28 della L. n. 457/1978, mutuando in parte la disciplina precedente, in sede di redazione dell'art. 13 della L. n. 179/1992 è stato commesso un errore. È probabile che sia stato involontariamente omesso il riferimento al citato art. 1, lett. *a)*.

L'attuazione dei PR da parte dei Comuni risulta anche prevista nei casi di interventi di rilevante interesse pubblico.

Sembrerebbe si debba trattare di interventi diretti e non anche di una attuazione mediante convenzioni con i soggetti di cui alla lett. *a)*. Infatti, il quinto comma dell'art. 28, lett. *b)*, *sub* 1), precisa che in tale caso deve trattarsi di eccezione «con interventi diretti».

La norma appena presa in considerazione non risulta sotto altri profili di facile interpretazione, in quanto appare difficile stabilire quali siano gli interventi di rilevante interesse pubblico da considerare. Non può certo trattarsi di edifici ed aree espropriate, previa diffida, in quanto gli stessi risultano contemplati dallo stesso comma alla lett. *b)*, *sub* 3.

D'altronde occorre osservare che per gli interventi in questione non si è in presenza di una espressa previsione di esproprio e si deve ribadire che non può trattarsi di edifici ed aree già di proprietà comunale, in quanto gli stessi rientrano tra quelli già in precedenza considerati dalla norma, ovverosia quelli di cui all'art. 1/*a* della legge in esame.

Potrebbe, però, forse sostenersi che gli interventi di cui all'art. 1/*a* non sono *«tutti»* gli interventi necessari al recupero del patrimonio edilizio degli Enti pubblici; potrebbero esservi, cioè, interventi di recupero non sovvenzionati in base alla L. n. 457/1978 ed interventi su aree pubbliche da considerare di «rilevante e preminente interesse pubblico» e quindi da attuare con interventi diretti e mediante convenzionamento con i privati.

Potrebbe essere affermata, infine, un'altra ipotesi interpretativa, in base alla quale i PR – con riferimento agli immobili di proprietà privata – potrebbero operare una distinzione tra interventi che si ritiene debbano essere attuati dai privati (e per i quali è espressamente previsto l'esproprio in caso di inadempienza ad una previa diffida) ed interventi di rilevante interesse pubblico che l'AC ritiene di dovere attuare direttamente e per i quali si avrebbe una implicita previsione di esproprio, che interverrebbe, ovviamente, senza previa diffida.

Ci si può spingere forse a rilevare che, malgrado la riconsiderazione della disciplina intervenuta con la L. n. 179/1992 (a distanza di quasi 15 anni dalla entrata in vigore della L. n. 457/1978, si è in presenza di una norma non attentamente meditata.

Occorre aggiungere che di nessun aiuto può essere un riferimento all'ultimo comma dell'art. 32 della L. n. 457 relativo ad «interventi di rilevante entità», in quanto, in primo luogo, lo stesso può trovare applicazione solo nei Comuni con più di 50.000 abitanti ed, in secondo luogo, lo stesso risulta relativo agli interventi «non convenzionati ai sensi della L. 28 gennaio 1977, n. 10 o della presente legge».

Gli interventi dei quali si discute, come abbiamo visto, debbono essere promossi direttamente e non anche (dopo l'entrata in vigore della L. n. 179/ 1992) mediante convenzionamento con i privati.

In considerazione di ciò, non sembra sia utile il suddetto riferimento alla nozione di interventi di rilevante entità. Oltretutto, se si trattasse degli stessi interventi, non si comprenderebbe perché in due articoli di una stessa legge siano state usate formulazioni diverse.

Concludendo (per quanto riguarda gli interventi di rilevante interesse pubblico), non possiamo ancora fornire chiare indicazioni circa le possibili proiezioni operative della disposizione in esame, che non risulta certo chiara e che appare, inoltre, contraddistinta da un elevato grado di vaghezza.

Nessun dubbio sorge, invece, per quanto riguarda la previsione relativa all'attuazione degli interventi finalizzati all'adeguamento delle urbanizzazioni; risulta infatti indubbiamente agevole l'individuazione degli stessi.

Occorre subito rilevare che detti interventi possono essere attuati anche mediante le apposite convenzioni con i soggetti di cui alla lett. *a)*, quando essi siano connessi ad interventi di recupero urbanistico o edilizio, la cui esecuzione spetti o risulti affidata agli stessi soggetti.

Negli altri casi occorre che trovi applicazione l'ordinaria disciplina relativa all'affidamento della realizzazione delle opere pubbliche, che non può certo essere derogata solo in quanto si tratti di opere previste da un piano urbanistico.

In altri termini, si deve ribadire che le sole opere che possono essere affidate ai privati sono quelle connesse (come nel caso delle lottizzazioni) agli interventi che debbono essere realizzati dai privati a loro carico (anche se a scomputo dagli oneri dovuti per gli interventi stessi).

Da ultimo viene contemplata l'esecuzione delle previsioni del PR da parte dei Comuni, direttamente o mediante apposite convenzioni, «per gli interventi da attuare mediante cessione volontaria, espropriazione e occupazione temporanea previa diffida ...».

Evidente risulta l'infelice formulazione della norma. Sarebbe stato indubbiamente più corretto fare riferimento agli interventi da attuare in forza di cessione... o in seguito a cessione... Si tratta, comunque, dei casi di esecuzione d'ufficio conseguente alla inottemperanza da parte dei proprietari delle unità minime di intervento ad apposita diffida relativa all'attuazione del PR in un termine all'uopo fissato.

Opportuna deve considerarsi la previsione in considerazione, dato l'evidente interesse pubblico che riveste il recupero edilizio ed urbanistico di alcune zone.

In concreto, qualche difficoltà potrà nascere nell'ipotesi di manifestazione della volontà di dare esecuzione al PR solo da parte di alcuni proprietari degli immobili compresi nell'ambito di una unità minima di intervento. Probabilmente verrà, in tali casi, sostenuta l'impossibilità di espropriare gli immobili di proprietà di coloro i quali manifestano la loro intenzione di procedere all'attuazione del PR.

Può darsi che, in alcuni casi, sia possibile procedere mediante la stipulazione di convenzioni da un lato con i proprietari aderenti all'iniziativa relativa all'esecuzione del PR e dell'altro con altri soggetti di cui al quinto comma dell'art. 28, *sub a)*, della L. n. 457/1978.

Con intento liberalizzante è stata inserita nella L. n. 179/1992 la previsione (di dubbia opportunità) in base alla quale la diffida preordinata all'eventuale esecuzione d'ufficio del PR può essere effettuata anche prima della decorrenza del termine di scadenza del PPA nel quale il PR risulti eventualmente incluso.

Ai fini della cosiddetta esecuzione d'ufficio di cui sopra sembrerebbe si debba ipotizzare anche il ricorso alle apposite convenzioni di cui all'art. 28. *sub b)*, della L. n. 457/1978.

Tale affermazione può essere fatta anche perché il legislatore, quando ha inteso, per gli interventi in considerazione, prevedere esclusivamente il ricorso a interventi diretti lo ha fatto espressamente [vedi disciplina relativa agli interventi di rilevante interesse pubblico di cui sempre *sub b)*, al punto 1] all'art. 28.

I soggetti con i quali possono essere stipulate le apposite convenzioni sono quelli contemplati dallo stesso quinto comma dell'art. 28, *sub a)* (imprese di costruzione o loro associazioni temporanee, cooperative e loro consorzi ecc.).

È da ritenere che, per soddisfare esigente di trasparenza e per evitare che possano insorgere dubbi relativi al costume amministrativo, sia da considerare doveroso il ricorso a procedure aperte alla partecipazione dei vari soggetti interessati, da promuovere, ovviamente, mediante appositi bandi.

Detti bandi dovrebbero essere preceduti dalla approvazione di chiari criteri per la scelta dei soggetti da incaricare dell'esecuzione d'ufficio.

Sicuramente deve ritenersi necessaria la previsione di un criterio di preferenza per i proprietari di parti delle unità minime di intervento che si sono dichiarati disponibili a dare esecuzione al piano.

Superfluo potrebbe considerarsi un cenno, che pur si ritiene di non omettere, alla particolare rilevanza che può rivestire il problema di trasparenza amministrativa testé preso in considerazione.

Basti considerare quanto appetibili possano risultare le rendite di posizione che offrono alcuni immobili o complessi immobiliari soggetti al recupero (complessi siti nei centri storici, aree industriali dismesse ecc.).

Spesso, anche nell'ipotesi di attuazione dei PR di cui all'art. 28, quinto comma, *sub a)*, ovverosia nell'ipotesi di attuazione ordinaria ad opera dei proprietari e degli altri soggetti dalla norma indicati, occorrerà la stipulazione di una convenzione. Possono, infatti, risultare connesse agli interventi che devono essere realizzati dai privati, alcune opere di adeguamento delle urbanizzazioni.

In tale ipotesi, anche se la legge non lo prevede espressamente come fa con riferimento all'ipotesi di attuazione di cui alla lett. *b)*, quinto comma, dell'art. 28, risulta evidente l'esigenza della stipulazione di una convenzione.

Espressamente la stipula della convenzione – con i contenuti di cui all'art. 28 della LUN (o con quelli parzialmente diversi prescritti da eventuali LR) – viene prevista, dall'art. 30, ai fini dell'attuazione di PR di iniziativa privata.

Non si comprende bene, però, perché una analoga previsione non sia stata inserita nell'art. 28, comma 5, *sub a)*. Potrebbe obiettarsi che, nel caso di un PR di iniziativa privata, la realizzazione delle opere di urbanizzazione è da considerare «obbligatoria», mentre nel caso dei PR predisposti d'ufficio l'AC ha la facoltà di chiedere detta realizzazione ai privati che – al limite – possono opporre un rifiuto.

Ciò è indubbiamente vero. Si deve, però, aggiungere che, in concreto, nel caso di PR predisposti d'ufficio possono aversi situazioni ed esigenze identiche o analoghe a quelle che si registrano nei casi di PR predisposti da privati.

Occorre inoltre aggiungere che, di norma, situazioni identiche o analoghe non possono che essere affrontate con strumenti identici o analoghi.

Concludendo, si ritiene che, ai fini dell'attuazione di PR di cui all'art. 28 della L. n. 457/1978, potrà in alcuni casi risultare necessaria la stipula di una

Attuazione

convenzione con contenuti identici, o quantomeno analoghi, a quelli previsti dall'art. 28 della LUN o dalle apposite RL. A tale conclusione si perviene con riferimento a tutti i casi in cui risulterà «necessaria» la realizzazione di opere di urbanizzazione da parte dei privati.

Impugnazione

Per questo argomento si rinvia alla corrispondente voce del PP.

Durata e varianti

La L. n. 457/1978 nulla dispone circa la durata dei PR.

In forza del rinvio alla disciplina dei piani particolareggiati di cui al quarto comma dell'art. 28, i PR hanno efficacia al massimo per 10 anni (così come disposto dall'art. 17 della LUN).

Nel rispetto di detto limite massimo i Comuni possono fissare un diverso termine di efficacia.

È da ritenere che le Regioni possano diversamente disciplinare la durata dei piani di recupero. Non si è però, a conoscenza di una disciplina diversa da quella statale.

Scaduto il termine di validità come sopra determinato, rimarranno ferme solo le prescrizioni relative al recupero degli edifici esistenti e agli allineamenti relativi ad eventuali nuovi edifici, previsti sia su aree libere sia, nel caso in cui il PR abbia anche ad oggetto interventi di ristrutturazione urbanistica, su aree di risulta di vecchi edifici demoliti; a meno che le leggi regionali non abbiano promosso una disciplina diversa rispetto quella di cui al secondo comma dell'art. 17 della LUN.

Quanto alla ultrattività o meno dei piani di recupero dopo la scadenza del termine della loro efficacia, come sopra determinato, si rinvia alla trattazione contenuta nel corrispondente paragrafo del capitolo sui PP.

Sempre in base al rinvio di cui al quarto comma dell'art. 28, le varianti debbono tuttavia considerarsi consentite e ritenersi disciplinate dalle stesse norme di legge (statale o regionale) che concernono le modifiche dei normali PP.

Varianti di recupero urbanistico

Ambiti territoriali delle varianti

Le disposizioni di cui agli artt. 29 e 30 della L. n. 47/1985 (legge sul cosiddetto condono) (disposizioni che non rientrano tra quelle recepite nel T.U. dell'edilizia e dallo stesso abrogate) sono state evidentemente dettate con riferimento ai più pesanti fenomeni di abusivismo determinatisi in particolare in alcune aree del Meridione.

Il legislatore si è reso conto della necessità di affrontare il problema di una razionalizzazione urbanistica, ed in particolare quello di un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria di numerosi quartieri abusivi realizzati nelle periferie delle grandi città del Centro-Sud, nonché di diversi insediamenti turistico-residenziali sorti in stridente contrasto con PRG, disposizioni legislative ed esigenze di tutela ambientale.

Riguardo agli *ambiti interessati* dalle previste varianti, l'art. 29 non contiene né particolari prescrizioni, né precise indicazioni.

Varianti di recupero urbanistico

Una loro individuazione di massima può essere tentata prestando attenzione alle *finalità* cui le stesse debbono risultare preordinate. In sostanza riteniamo che debba trattarsi di insediamenti abusivi (a grandi linee configurabili come *lottizzazioni abusive*) necessitanti di una «sanatoria urbanistica» in termini di adeguamento urbanizzativo, di inquadramento urbanistico e di salvaguardia dei valori ambientali (o di contenimento del pregiudizio arrecato agli stessi).

L'art. 29, più che rinviare ad una disciplina regionale, prevede una maggiore definizione, da parte delle Regioni, di finalità e contenuti già abbastanza puntualmente individuati. Viene stabilito che le leggi regionali potranno in alcuni casi prescrivere la formazione di *varianti obbligatorie*. Le Regioni presumibilmente prescriveranno tale obbligo per gli insediamenti abusivi più rilevanti, per i quali risulti assolutamente necessario un organico intervento di pianificazione finalizzato all'adeguamento delle urbanizzazioni ed, in alcuni casi, al contenimento del pregiudizio già arrecato all'ambiente.

Per risultare completa, la prescrizione dell'obbligo di formare *varianti di recupero* urbanistico dovrà anche prevedere l'esercizio di poteri sostitutivi regionali.

Le leggi regionali dovranno indicare in modo dettagliato i criteri per individuare gli ambiti da assoggettare al recupero urbanistico, nonché i criteri di attuazione delle varianti.

Finalità e contenuti

Come già si rilevava, l'individuazione delle finalità delle varianti di recupero contenute nell'art. 29 risulta dettagliata, tanto che i margini lasciati all'intervento legislativo regionale appaiono ben ristretti. Addirittura non si vede quali altre finalità, oltre a quelle indicate, avrebbero potuto essere attribuite alle varianti di recupero dello stesso legislatore statale.

In breve le varianti debbono essere preordinate al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- adeguamento dell'urbanizzazione primaria e secondaria;
- salvaguardia, per quanto possibile, degli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale ed idrogeologico;
- soluzione dei problemi di inquadramento urbanistico dell'insediamento, i quali si risolvono per lo più in problemi di adeguamento dell'urbanizzazione (in particolare connessi alla realizzazione di adeguate opere di allacciamento ai pubblici servizi).

Anche in relazione al richiamo alle varianti di recupero di cui al secondo comma, lett. *b)*, dell'art. 32 della richiamata L. n. 47/1985 (che concerne la sanatoria delle opere abusivamente realizzate su aree sottoposte a vincolo), le stesse dovranno affrontare il problema del recupero ad una funzione pubblica di alcune aree abusivamente edificate. Se tale recupero verrà previsto, in forza della norma citata dovrà essere opposto un diniego alle richieste di sanatoria

relative alle costruzioni insistenti sulle aree la cui destinazione pubblica verrà confermata ovvero prevista dalle varianti.

Si tratta di scelte tutt'altro che facili, ma per esigenze di minima civiltà urbanistica dovranno in molti casi considerarsi «obbligatorie».

Come vedremo, per rendere più facili e maggiormente suscettibili di attuazione tali previsioni di recupero, l'art. 30 della stessa legge contiene disposizioni in base alle quali ai proprietari dei lotti, costruiti e non, il cui vincolo a destinazione pubblica verrà confermato o introdotto dalle varianti di recupero, potranno essere assegnati lotti sostitutivi.

Disciplina in assenza di disposizioni regionali

Come abbiamo già accennato, le prescrizioni di cui al primo ed al secondo comma dell'art. 29 della L. n. 47/1985 risultano già abbastanza dettagliate, onde poco da spaziare avranno le Regioni in sede di individuazione delle finalità delle varianti di recupero. Appare quindi opportuna la previsione di cui al terzo comma, in base al quale, decorso il termine di 90 giorni prescritto per l'emanazione delle norme regionali di dettaglio e fino a quando tali norme non verranno – sia pure tardivamente – approvate, i Comuni potranno promuovere le varianti di recupero degli insediamenti abusivi nel rispetto dei principi di cui al primo comma (avente ad oggetto le finalità delle varianti in parola), nonché nel rispetto delle previsioni di cui alle lett. *e)*, *f)* e *g)* del secondo comma (contenenti prescrizioni ed indicazioni relative ai modi ed agli strumenti di attuazione).

È prevedibile che molte Regioni non provvederanno tempestivamente agli adempimenti legislativi di cui al terzo comma, e che quindi, anche in base alla citata espressa previsione del terzo comma, si finirà per applicare in via sostitutiva la disciplina statale.

Si prospetta tale ipotesi come probabile, anche perché si è abbastanza convinti della sostanziale superfluità di una normativa regionale di dettaglio, che oltre tutto potrebbe inopportunamente comprimere l'autonomia comunale, la cui salvaguardia viceversa si impone attesa anche la notevole varietà delle situazioni da affrontare a livello locale.

È da aggiungere però che, in assenza di disposizioni regionali, l'approvazione delle varianti di recupero degli insediamenti abusivi non potrà in nessun caso essere considerata necessaria, poiché nessun obbligo viene in tal senso prescritto direttamente dalla disciplina statale.

Disposizioni relative all'attuazione delle varianti – Assegnazioni di lotti in luogo di indennità di esproprio

Indubbiamente problematica risulterà per lo più l'attuazione delle previsioni della L. n. 47/1985 aventi ad oggetto le varianti di recupero degli insediamenti abusivi.

Non è il caso di nutrire illusioni riguardo una sperata, spontanea attuazione

di tali varianti da parte dei soggetti che hanno realizzato le costruzioni abusive, soprattutto se essi avranno già ottenuto la sanatoria, come potrà verificarsi – in base alla legge – per le aree vincolate dai piani generali vigenti per la realizzazione di attrezzature, ovvero vincolate a tal fine da piani generali entrati in vigore dopo la realizzazione delle costruzioni abusive. Come già si è avuto modo di rilevare con riferimento a queste ultime, l'art. 32, secondo comma, della legge in questione stabilisce che la sanatoria è consentita purché esse non risultino «in contrasto con la previsione delle varianti di recupero di cui al capo terzo, ove esistenti».

In breve, se tutti o molti avranno già ottenuto la sanatoria prima dell'adozione delle varianti di recupero, sarà difficilmente prospettabile la collaborazione dei vari proprietari ai fini dell'adeguamento dell'urbanizzazione ecc.

Anche in relazione ad esperienze maturate nel passato su disposizioni analoghe, sarà opportuno non fare affidamento sulle previsioni di cui al secondo comma, lett. *e)*, dell'art. 29 della L. n. 47/1985, in base al quale potrà essere disposta la *formazione di consorzi*, anche obbligatori, tra proprietari di immobili.

Tanto meno induce all'ottimismo la generica previsione in materia di oneri di urbanizzazione contenuta nella lett. *g)* del citato comma. È solo da auspicare che gli oneri di urbanizzazione, il cui importo dovrà essere stabilito dalla Regione in forza dell'art. 37, non diano un gettito così limitato da rendere problematica l'attuazione degli interventi previsti per il programma finanziario che i Comuni dovranno allegare alle varianti di recupero urbanistico, in forza di quanto disposto dalla lett. *f)* del più volte citato secondo comma dell'art. 29.

Forse in relazione alle previste difficoltà di attuazione il legislatore ha ritenuto opportuno completare le previsioni già richiamate con la disposizione, in verità un po' vaga, di cui all'ultimo comma dell'art. 29, in base alla quale l'attuazione delle varianti potrà «essere assegnata in occasione ad imprese o a loro consorzi».

Diverse disposizioni, aventi la duplice finalità di favorire da un lato l'attuazione delle varianti di recupero (in particolare per quanto riguarda l'adeguamento dell'urbanizzazione) e di risolvere dall'altro i connessi problemi di rilevanza sociale, sono contenute nell'art. 30 della legge citata.

Trattasi di disposizioni prevalentemente relative alla formazione di PZ, che vengono resi obbligatori per tutti i Comuni che adottano le varianti di recupero e che, se già esistenti, debbono essere adeguatamente ampliati.

Tali PZ ed i loro ampliamenti sono finalizzati a consentire l'assegnazione, su richiesta degli interessati, di lotti edificabili sostitutivi dell'indennità di espropriazione relativa a lotti liberi o abusivamente edificati, vincolati ad uso pubblico dalle varianti di recupero (vedi primo comma art. 30).

L'assegnazione di lotti nell'ambito dei PZ deve risultare finalizzata alla realizzazione della *prima abitazione* dei richiedenti.

Essa potrà essere ottenuta, oltre che nei casi sopraindicati, anche dai pro-

Varianti di recupero urbanistico

prietari di edifici che dovessero essere demoliti in forza delle previsioni delle varianti di recupero (vedi secondo comma dell'art. 30).

Si noti che, nell'estendere l'obbligo di formazione dei PZ (o del loro ampliamento, se vigenti) a tutti i Comuni che adottano le varianti di recupero, il legislatore si è preoccupato di stabilire che può essere omesso il rispetto del limite minimo del 40% del fabbisogno abitativo (stabilito dall'art. 2, terzo comma, della L. n 10/1977), mentre non ha previsto il superamento del limite massimo del 70% del fabbisogno abitativo.

Infine, l'art. 30 della L. n. 47/1985 stabilisce anche che aree appartenenti al patrimonio disponibile dei Comuni possono essere assegnate, in luogo delle indennità di esproprio ed ai fini dell'esercizio dell'attività agricola, a proprietari che siano coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale. Ovviamente in tal caso il valore delle aree comunali date in permuta non potrà essere superiore all'indennità di esproprio.

Ristrutturazione urbanistica

Premessa

Com'è noto, le più recenti tendenze pianologiche mirano a contenere il *consumo di territorio* (che, ricordiamolo, è un bene non rinnovabile), riducendo le aree di nuova urbanizzazione ed utilizzando meglio quelle già interessate dal processo urbanizzativo. In sostanza, la pianificazione urbana punta piuttosto a riconfermare le destinazioni d'uso, accrescendone semmai la capacità insediativa, oppure – ove le destinazioni d'uso precedenti risultino desuete o inopportune (per incompatibilità, localizzazione, livello di degrado ecc.) – convertendole ad altre utilizzazioni private o di pubblico interesse, nell'ottica di un riassetto complessivo dell'abitato esistente.

A queste più avanzate posizioni culturali si rifanno le nuove tecniche d'intervento sul territorio che vanno sotto il nome di *recupero edilizio*, di *rinnovamento urbano*, di *riuso delle aree dismesse* ecc.

L'avvio a questa *rivalutazione dell'esistente* può farsi risalire alla L. n. 457/1978, la quale – come si è già fatto rilevare – ha affrontato per la prima volta, disciplinandola, la problematica del *recupero* del tessuto urbano, disponendo che – nell'ambito del PRG – ogni Comune individua (art. 27) le zone dove, per le condizioni di degrado, è opportuno recuperare *il patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, mediante interventi di conservazione, risanamento, ricostruzione, al fine di una sua migliore utilizzazione.

Nei paragrafi precedenti abbiamo approfondito il problema del *recupero edilizio* che si può generalmente attuare con *interventi diretti* (singole CONC) nei casi più semplici e/o per singoli immobili, oppure – nei casi più complessi e/o per gruppi di immobili – con *interventi mediati da PR*. I PR, come si è già detto, disciplinano il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree, anche attraverso interventi di *ristrutturazione urbanistica*, individuando le unità minime d'intervento: possono quindi servire anche per il *recupero del patrimonio urbanistico*.

Senza ripeterci sulle difficoltà operative che incontra il recupero edilizio,

Ristrutturazione urbanistica

soprattutto quando lo si applica ad aree di una certa ampiezza, ci sembra utile approfondire ora il significato, il contenuto ed i limiti del recupero urbanistico.

La ristrutturazione urbanistica

L'intervento di ristrutturazione urbanistica, indicato dall'art. 28 della L. n. 457/1978 come eventuale utile supporto delle operazioni di recupero del patrimonio edilizio, era definito nel successivo art. 31/*e* della stessa legge ed oggi risulta definito dall'art. 3, comma 1, lett. *f)*, del T.U. dell'edilizia approvato con D.P.R. n. 380/2001.

Vi si definiscono **interventi di ristrutturazione urbanistica** quelli «rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso mediante un insieme sistematico di interventi edilizi con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale».

Tale definizione sembra quindi prospettare la possibilità di attuare sul tessuto urbano degradato un intervento più ampio ed incisivo del semplice recupero (edilizio) definito dall'art. 28, almeno per i seguenti motivi:

- è diverso l'oggetto: non più edifici singoli o raggruppati, ma lo spazio urbano su cui essi sorgono (l'isolato o gli isolati) e su cui essi prospettano (aree stradali);
- è diversa l'estensione dell'ambito da considerare: non più lotti, ma interi isolati;
- è diversa la «tipologia dell'intervento»: il semplice recupero edilizio mediante ristrutturazione o ricostruzione è subordinato ad un complesso intervento di riordino del parcellario all'interno di interi isolati nonché – laddove necessario – ad un ancor più radicale intervento di ridisegno della rete stradale con conseguente ridisegno degli isolati.

In sostanza, la *ristrutturazione urbanistica* di cui al suddetto art. 3 del T.U. dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001) si prospetta come un intervento di gran lunga più incisivo sul tessuto urbano di quanto non lo sia il semplice recupero edilizio, non soltanto per la possibile maggiore ampiezza dell'area investita, ma per la sua diversa natura di «strumento di riassetto urbanistico» di una più o meno vasta area urbana, preliminare o contestuale ad una altrettanto vasta operazione di recupero edilizio, *mediato* da una «pluralità » di successivi PA (PR o PL), oppure *diretto* attraverso il rilascio di singole CONC.

Quale strumento

Si pone allora, in via del tutto pregiudiziale, il problema d'individuare lo strumento urbanistico che meglio si presta ad attuare la ristrutturazione urbanistica.

Secondo noi, il PR – nella comune accezione che se ne ha e nella diffusa esperienza che se ne è fatta – non appare del tutto idoneo a perseguire obiettivi di così ampio respiro per estensione, oggetto, tipologia e peculiarità degli interventi di ristrutturazione urbanistica.

Sono ben prevedibili le difficoltà di ordine operativo che un PR avente siffatte *capacità di modifica* incontrerebbe in sede attuativa, ribadiamo che una delle remore più vistose – se non la più vistosa –, ad una sua frequente ed estesa applicazione, consiste proprio nella difficoltà di promuoverlo in presenza di una pluralità (anche se limitata) di proprietari, stanti i diversi gradi di interesse o di urgenza che ciascuno annette al recupero del proprio immobile o della propria porzione di immobile. Appartiene del resto all'esperienza di tutti gli operatori la vischiosità del processo di raccolta del consenso dei proprietari a partecipare al recupero, della loro contestuale disponibilità, della conseguente difficoltà di definizione dei tempi e dei costi dell'operazione (elementi che suscitano sempre diversità di vedute e sottintendono diverse capacità finanziarie d'intervento); tant'è che l'esperienza suggerisce ormai di lesinare il ricorso ai PR e, comunque, di limitarne gli ambiti di applicazione, proprio al fine di ridurre il numero delle proprietà coinvolte nelle unità minime d'intervento individuabili.

Si può dunque immaginare quali e quante difficoltà s'incontrerebbero nel promuovere un PR esteso addirittura ad un isolato o ad un gruppo di isolati; soprattutto se dovesse imporre il riordino del parcellario attraverso interventi (di compensazione, di ricomposizione o di rifusione particellare) che il nostro ordinamento persino ignora (ma che in altri Paesi è pratica corrente) e la cui semplice proposta si scontrerebbe inevitabilmente con idee ben radicate e consolidate sulla proprietà fondiaria e sulle sue possibili mutazioni, sia pure finalizzate ad una migliore utilizzazione edilizia.

Ma, a parte queste indubbie scontate difficoltà d'ordine operativo, c'è da chiedersi se il PR – così come configurato dall'art. 28 – possa avere sul territorio un *potere d'intervento* così ampio ed incisivo, al punto di *modificare* la rete stradale, il disegno degli isolati ed il parcellario al loro interno, operazioni che sono generalmente fattibili – e non tutte (si nutrono dubbi, ad esempio, sulla riparcellazione del terreno) – con «varianti» al piano urbanistico generale.

Non va dimenticato che, a differenza del PZ *ex* L. n. 167/1962, il quale ha un esplicito *potere di modifica* delle previsioni del PRG o del PF, il PR introdotto dalla L. n. 457/1978 non è abilitato a promuovere modifiche allo strumento di riferimento (salvo che non vi sia esplicitamente delegato); tale potere non è infatti previsto dall'art. 28, né è previsto dal PP, al quale il quarto comma rinvia «per quanto non stabilito dal presente titolo». Incidentalmente si rileva che, però, i PR in variante (entro certi limiti) ai PRG vigenti sono ammessi da alcune leggi regionali.

Il PR si configura in sostanza come un *PP finalizzato* più al recupero edilizio (nel qual caso esso deve conformarsi alle previsioni/prescrizioni dello strumento generale di riferimento, salvo il limitato adeguamento allo stato di fatto) che alla ristrutturazione urbanistica (nel qual caso il legislatore avrebbe dovuto attribuirgli – come fece a suo tempo per il PZ – un esplicito potere di modifica spinto sino al ridisegno della rete stradale, degli isolati e, soprattutto, del

parcellario). Lo stesso art. 28, laddove recita che il recupero «può attuarsi anche attraverso *interventi di ristrutturazione urbanistica*», avrebbe potuto aggiungere:... anche in variante al piano generale di riferimento.

Si potrebbe quindi supporre che il legislatore abbia prefigurato un **recupero composito**, non soltanto *edilizio* (e perciò limitato ad un piccolo gruppo di immobili o ad un solo immobile, o addirittura ad una sola unità immobiliare, come consente l'art. 14 della L. n. 179/1992), ma anche *urbanistico* (e perciò esteso ad un frammento di città, cioè ad un'area vasta), per tenere conto dei casi – sempre più frequenti (aree dismesse, zone degradate) – in cui il recupero edilizio richiede un preliminare riordino urbanistico, da perseguire *modificando* opportunamente lo strumento generale. Ma, dopo averlo prefigurato, ha omesso di correlargli lo strumento attuativo necessario.

C'è quindi da chiedersi se la ristrutturazione urbanistica debba attuarsi apportando una apposita «variante» al piano di riferimento oppure se essa sia conseguibile attraverso un PA d'inquadramento di successivi PR.

Analizzando i contenuti specifici dell'intervento di ristrutturazione urbanistica, quali risultano dall'art. 31/*e*, si osserva che, tra i compiti di un piano generale (ed eventualmente di un PA che vi fosse esplicitamente delegato), può rientrare il ridisegno della rete varia e degli isolati, ma non certo la modifica del parcellario. D'altra parte, l'art. 28 esclude (o quantomeno non contempla) il ricorso ad una variante al piano generale di riferimento neppure per creare le condizioni di un più efficace recupero edilizio.

Si potrebbe quindi concludere che la **ristrutturazione urbanistica** andrebbe affidata ad un *PP speciale*, mirato prevalentemente al recupero urbanistico e dotato quindi di *potere di modifica* del piano generale, cioè ad un ulteriore strumento attuativo – il PRU o piano di ristrutturazione urbanistica – da applicare nelle parti degradate delle nostre vecchie città.

In definitiva – mancando nell'ordinamento un PRU – ci sembra di poter concludere che, in base alla legislazione vigente, la ristrutturazione urbanistica come definita dall'art. 31/*e* della L. n. 457/1978 non può essere attuata se non applicando un PA, al quale lo strumento generale avrà avuto cura di delegargli un adeguato potere d'intervento per consentirgli di «sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale».

Tale PA potrebbe essere nella fattispecie alternativamente:

- un PP, che opererebbe il voluto *rinnovamento urbano* attraverso il ridisegno della rete viaria e degli isolati, delegando se del caso a successivi PR la sostituzione del tessuto urbano (recupero edilizio e/o riedificazione);
- un PR d'area vasta, che opererebbe insieme la *ristrutturazione urbanistica ed il recupero edilizio*.

In entrambi i casi si tratterebbe di un *PA speciale* (PP o PR), in quanto sarebbe abilitato:

Ristrutturazione urbanistica

- a modificare le previsioni del PRG (o del PF), limitatamente al ridisegno della rete stradale interna all'ambito spaziale considerato (e quindi, attendibilmente, della sola viabilità secondaria) e, conseguentemente, alla riprofilatura degli isolati coinvolti;
- a modificare il parcellario per razionalizzarlo e renderlo quindi più idoneo all'uso edilizio, anche se si dovranno superare le difficoltà di ordine operativo già prospettate;
- ad attuare, infine, la ricomposizione planivolumetrica, la disciplina dei profili edilizi, la precisazione delle aree di standard (ma forse non il loro riproporzionamento).

Parrebbe invece preclusa a tale PA la possibilità di modificare diffusamente l'azzonamento funzionale e perciò le destinazioni d'uso previste dal PRG, che competono forse ad una variante di più ampio respiro.

Ovviamente, agli stessi risultanti si può pervenire apportando prima una variante allo strumento generale ed individuando poi nel suo ambito, con le modalità e le procedure già viste, gli eventuali PR.

Come si è già avuto occasione di anticipare, in alcune Regioni sono state approvate disposizioni legislative che consentono di promuovere piani attuativi (e tra essi anche piani di recupero) in variante agli strumenti urbanistici generali.

Le modifiche che, in base a dette disposizioni legislative regionali, possono essere apportate in sede di pianificazione attuativa alle previsioni degli strumenti urbanistici generali risultano, però, contenute entro limiti variamente determinati.

La sussistenza di disposizioni legislative del genere dovrebbe rendere minore la propensione al ricorso, ai fini dell'aggressione di alcuni complessi problemi di recupero urbanistico, all'applicazione di vari speciali strumenti in variante ai PRG previsti dalla legislazione statale e regionale degli anni '90 già più volte richiamata.

Si fa riferimento ai PIN di cui all'art. 16 della L. n. 179/1992 e alle leggi regionali ad esso conseguenti, ai programmi di recupero urbano previsti dall'art. 11 della L. n. 493/1993 ed ai PRUSST.

Da ultimo sembra opportuno fa rilevare che, nei casi in cui negli ultimi anni, a fini di recupero urbanistico, non si è fatto ricorso a speciali strumenti in variante è stata, per lo più, preferita l'applicazione della disciplina di cui al titolo IV della L. n. 457/1978.

Sopra è stato fatto rilevare che, per perseguire obiettivi di organica ristrutturazione urbanistica, può farsi ricorso sia a un ordinario piano particolareggiato sia a un piano di recupero.

Per lo più è stato preferito il ricorso ad un piano di recupero; ciò anche nel caso di interventi interessanti vasti ambiti di ristrutturazione urbanistica.

All'atto della definizione del testo della quattordicesima edizione del presente manuale, può affermarsi, alla luce delle numerose esperienze maturate in alcune aree del Paese già alla fine degli anni '90 ed in particolare nel decennio

Ristrutturazione urbanistica

in corso, che vieppiù frequente è risultato il ricorso, a fini di recupero urbanistico ed in particolare ai fini delle ristrutturazioni urbanistiche interessanti aree industriali dismesse ed altre aree, alla formazione di programmi integrati di intervento.

È da sottolineare che gli stessi (vedi l'apposito capitolo del presente manuale) sono stati, per lo più, promossi in variante agli strumenti urbanistici generali e che spesso le modifiche con essi apportate a detti strumenti generali sono risultate di rilievo.

Come in altre parti del presente manuale, si è rilevato come il principale strumento della pianificazione per accordi o programmazione negoziata è risultato il suddetto programma integrato di intervento.

Conclusivamente, può oggi affermarsi che il PR costituisce strumento cui si ricorre principalmente a fini di recupero edilizio e di quello che può essere indicato come un recupero urbanistico «leggero», mentre a fini di recupero urbanistico di maggiore rilevanza ed in particolare ai fini delle ristrutturazioni urbanistiche, altre sono le scelte che vengono dai Comuni promosse, in particolare nelle regioni del Nord, in applicazione anche di speciali leggi regionali aventi ad oggetto la disciplina dei programmi integrati di cui all'art. 16 della L. n. 179/1992.

Giurisprudenza*

Impugnazione

Consiglio di Stato, sez. V, 10 novembre 1992, n. 1282

È tardiva l'impugnazione di un piano di recupero come atto presupposto di una licenza edilizia quando sia pacifico che il ricorrente conoscesse il piano di recupero ed in particolare quella parte che concerne lo stretto ambito territoriale dove sono poste le costruzioni delle parti private.

Consiglio di Stato, sez. V, 30 novembre 1996, n. 1458

Posto che i piani di recupero disciplinati dagli artt. 28 e 30, L. n. 457/1978, sono strumenti di pianificazione urbanistica di carattere esecutivo (e non meramente programmatico), ai quali si riconnettono obblighi di trasformazione edilizia e urbanistica per i proprietari e per il Comune, il termine per la loro impugnazione da parte dei soggetti non direttamente contemplati da essi, quali, ad esempio, i confinanti, decorre dalla data della delibera di approvazione.

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. II, 17 dicembre 1996, n. 180

I piani di recupero disciplinati dagli artt. 28 e 30 della L. n. 457/1978, sono strumenti di pianificazione urbanistica di carattere esecutivo e, come tali, sono soggetti alla regola secondo cui il termine per l'impugnazione decorre, per i soggetti non direttamente contemplati – come i confinanti –, dalla data di pubblicazione della delibera che li approva, non avendo questi ultimi titolo né alla notifica individuale dell'atto di approvazione del piano, né alla comunicazione *ex* art. 7 della L. n. 241/1990, non essendo destinatari degli «effetti diretti» dell'atto.

---

* Le massime riportate nel volume sono tratte in gran parte da «Rivista giuridica dell'edilizia», Giuffrè Ed.

Motivazione

Consiglio di Stato, sez. IV, 20 novembre 1993, n. 1026

È illegittima la delibera consigliare di adozione del piano di recupero nella parte in cui, immotivatamente, impone l'obbligo del restauro conservativo a due edifici non vincolati, e non a quelli vicini, vincolati, senza motivare le ragioni di una scelta che a prima vista non può non sembrare irragionevole.

Natura e funzioni

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, 26 marzo 1987, n. 226

I piani di recupero di insediamenti industriali sono strumenti urbanistici parificati ad ogni effetto di legge al piano particolareggiato.

Consiglio di Stato, sez. IV, 28 maggio 1988, n. 468

Il piano di recupero, disciplinato dagli artt. 27 segg. L. n. 457/1978, rientra nel novero dei piani attuativi degli strumenti generali, ed è assimilabile – quanto a struttura e funzione – al piano particolareggiato: pertanto, in caso di omessa notifica individuale ai proprietari interessati, il piano non acquista nei confronti di questi ultimi carattere di inoppugnabilità, ancorché sia decorso il termine di sessanta giorni dalla conclusione del periodo di pubblicazione della delibera comunale.
I piani di recupero di cui agli artt. 28 e 30 L. 5 agosto 1978 n. 457 possono avere ad oggetto non solo un recupero edilizio bensì pure un recupero urbanistico.

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. II, 16 maggio 1991, n. 763

Il piano di recupero può definirsi come quel particolare strumento avente per oggetto la ridefinizione del tessuto urbano degradato, attraverso un insieme sistematico di interventi comportanti anche la modifica dei lotti, degli isolati, e delle vie di comunicazione, ricostruzione e riutilizzazione del patrimonio esistente: ne deriva, pertanto, che il piano di recupero non può comportare incrementi volumetrici e, così, aumentare il carico insediativo precedente.

Consiglio di Stato, sez. V, 12 marzo 1992, n. 214

Il piano di recupero di cui agli artt. 27, 30 e 34 della L. 5 agosto 1978, n. 457, sono strumenti urbanistici esecutivi che, in quanto tali, debbono risultare conformi alle prescrizioni del Piano Regolatore Generale.

Consiglio di Stato, sez. V, 9 febbraio 1996, n. 147

Le norme contenute nel piano di recupero – strumento urbanistico idoneo ad influire sull'interpretazione ed attuazione delle disposizioni contenute nella convenzione col privato – spiegano efficacia vincolante e non sono derogabili da eventuali convenzioni tra i privati e il Comune, pur anteriormente concluse, tranne che per il caso in cui tali convenzioni si pongano – espressamente – come ulteriori strumenti attuativi del piano di recupero.
Le norme di attuazione del piano di recupero, nel dettare la disciplina delle destinazioni d'uso ammesse, legittimamente escludono quelle trasformazioni che risulterebbero incompatibili con le destinazioni d'uso ammesse.

Consiglio di Stato, sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1606

I piani di recupero possono prevedere non solo il mero recupero ma anche l'abbattimento e le modificazioni urbanistiche necessarie al più consono assetto del territorio.

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Napoli, sez. III, 16 gennaio 2008, n. 221

Il piano di recupero è uno strumento urbanistico equivalente, sotto il profilo dell'efficacia giuridica, al piano particolareggiato, dal quale si differenzia perché finalizzato, piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi rivolti alla conservazione, rifacimento, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso.

Consiglio di Stato, sez. IV, 5 marzo 2008, n. 122

Il piano di recupero costituisce uno strumento urbanistico sostanzialmente attuativo delle scelte urbanistiche contenute nel piano regolatore generale ed è quindi equivalente al piano particolareggiato, dal quale si differenzia in quanto finalizzato non alla complessiva trasformazione del territorio ma alla conservazione ricostruzione e migliore utilizzazione del patrimonio esistente, con la conseguenza che in sede di sua modifica non possono essere introdotti vincoli nuovi ed ulteriori rispetto a quelli già fissati dallo strumento urbanistico generale in vigore, neppure quando tale modifica trova la sua giustificazione in una richiesta del privato.

Procedura

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 novembre 1987, n. 675

È illegittima la deliberazione del Consiglio Comunale di approvazione di un piano di recupero che non sia stata preceduta dalla individuazione, ai sensi dell'art. 27 L. 5 agosto 1978, n. 457, delle zone nelle quali, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente.

Rapporti con il piano regolatore generale e con il regolamento edilizio

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. I, 11 gennaio 1985, n. 133

Il piano di recupero previsto dall'art. 27, L. n. 457/1978 non è mero strumento attutivo dei piani urbanistici di carattere generale e non ha la stessa efficacia limitata del piano particolareggiato, ma costituisce un *tertium genius* avente il fine di ripristinare un patrimonio urbanistico degradato; e può pertanto contenere prescrizioni derogatorie delle norme del piano regolatore e del regolamento edilizio.

Consiglio di Stato, sez. IV, 16 settembre 1986, n. 605

È legittima l'adozione del Piano di recupero conforme ad un Piano Regolatore Generale adottato e non approvato; in tal caso, ai fini del rispetto del rapporto di presupposizione e di derivazione tra i due piani, l'approvazione finale del Piano di recupero può legittimamente intervenire solo dopo l'approvazione del Piano Regolatore Generale.

Consiglio di Stato, sez. V, 20 novembre 1989, n. 749

I piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, disciplinati dagli artt. 27, 30 e 34 della L. 5 agosto 1978, n. 457, sono strumenti di pianificazione urbanistica di carattere esecutivo: pertanto sono vincolati al rispetto delle previsioni del Piano Regolatore Generale.

Corte di Cassazione, sez. II, 11 luglio 2000, n. 9175

Le disposizioni contenute nella L. n. 457/1978 (che ha disciplinato il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, prevedendo l'individuazione di «zone di recupero» e la formazione, contestuale o successiva, di un «piano di recupero» mediante l'individuazione degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree da ricomprendervi) vanno interpretate nel senso che sia le zone di recupero che il relativo piano debbano essere inserite nell'alveo della pianificazione urbanistica e, quindi, del piano regolatore generale, cui restano senz'altro vincolati, stante la necessità di coordinamento con il detto strumento urbanistico generale, e la conseguente esigenza (implicita, ma non seriamente revocabile in dubbio) del rispetto delle norme in esso contenute quali norme di grado superiore, come si evince dalla disposizione di cui all'art. 34 della legge sopra citata, che consente la conversione in piano di recupero di taluni piani attuativi (piani particolareggiati e PEEP) già approvati al momento della sua entrata in vigore.

Termine triennale

Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sez. III, 1° febbraio 2005, n. 840

Il termine triennale previsto dalla L. n. 457 del 1978 riguarda esclusivamente l'efficacia dell'individuazione degli immobili da recuperare ai fini della sottoposizione a piani di recupero: lo spirare del termine nell'inerzia dell'Amministrazione non fa venire meno il particolare regime giuridico derivante dalla comprensione degli immobili nella zona di recupero, in quanto ciò cui la norma mira è, sostanzialmente, evitare la sottoposizione *sine die* al potere di adozione del piano di recupero da parte del Comune per immobili già individuati per i quali si introdurrebbe in tal modo un vincolo di rilascio della concessione edilizia.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Il recupero del patrimonio edilizio*, Atti del convegno – Consorzio regionale IACP dell'Emilia Romagna, Bologna, 1977.

AA.VV., *Indagini non distruttive per il riuso edilizio*, Milano.

AA.VV., *La questione dei centri storici e del recupero del patrimonio edilizio in Europa*, Politecnico di Milano, 1980.

AA.VV., *Premesse per lo studio della problematica igienica nel riuso del patrimonio edilizio esistente*, Firenze, 1979.

Bonaccorsi P., *Il recupero del patrimonio edilizio esistente*, Roma, 1982.

Cervellati P.L., Scannavini R. (a cura di), *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*, Bologna, 1973.

Comune di Ancona, *Ristrutturazione del centro storico*, Ancona, 1974.

D'Alessio G., *I centri storici – Aspetti giuridici*, Milano, 1983.

Fontana C., Paolillo P.L. (a cura di), *Il riuso edilizio nella pratica degli enti locali*, Politecnico di Milano, 1980.

Mannheimer R., *Gli abitanti del degrado edilizio*, Milano.

Marenghi E.M., *Il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente*, Milano, 1982.

Regione Lombardia, *Inventario dei nuclei urbani ed edilizi di antica formazione e promozione di strumenti attuativi per il recupero del patrimonio edilizio esistente, Milano*, 1980.

Rothenberg J., *Valutazione economica del rinnovo urbano*, Milano.

Salotti G. e Dell'Acqua A., *Centri storici: analisi e progetti per il riuso*, Milano.

◆ Programma di recupero urbano

Fonti giuridiche . . . . . pag. 717
Natura giuridica . . . . . » 717
Obiettivi . . . . . » 718
Campo di applicazione . . . . . » 720
Caratteristiche tecniche . . . . . » 721
Documentazione . . . . . » 721
Aspetti operativi . . . . . » 722
Aspetti procedurali . . . . . » 723

Programma di recupero urbano

Fonti giuridiche

Leggi statali	Decreti
L. n. 457/1978	D.M. 11 febbraio 1994
L. n. 493/1993	D.M. 1° dicembre 1994

Natura giuridica

Tra le «Misure per l'accelerazione degl'investimenti ed il sostegno dell'occupazione» contenute nella L. 4 dicembre 1993, n. 493 assumono particolare rilievo quelle sul *recupero urbano*, che s'intende finalmente promuovere attivando un ampio ventaglio d'interventi, mirati non soltanto al riassetto di limitati ambiti urbani attraverso progetti coordinati di recupero edilizio, d'integrazione infrastrutturale e di miglioria ambientale, ma anche alla riqualificazione urbanistica di più vaste aree urbane che li comprendano, attraverso migliorie alla mobilità (trasporti rapidi di massa, potenziamento dei trasporti pubblici locali) ed alla sosta (parcheggi).

Data la rilevanza di tali obiettivi, ci sembra utile occuparci delle reali prospettive che la legge sopra richiamata schiude a quello che potremmo definire efficacemente un *recupero urbano integrato*, oggetto dell'art. 11; integrazione che non esclude un meditato missaggio funzionale e che si estende certamente anche al missaggio sociale, dal momento che (comma quinto) il legislatore si è preoccupato (non senza un pizzico di demagogia) di salvaguardare i diritti dei lavoratori dipendenti e delle categorie sociali più deboli!

Il PRU è finalizzato principalmente, come si diceva, alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale pubblico realizzato nel dopoguerra, il quale – purtroppo – versa attualmente, quasi dappertutto, in condizioni di ampio, diffuso e sconfortante degrado. E ciò non soltanto a causa del vero e proprio degrado edilizio, dovuto soprattutto alla incuria degli utenti (inadeguata manutenzione, sopravvenienza di funzioni improprie); ma anche a causa della carenza e/o dell'obsolescenza dell'urbanizzazione, cioè dei servizi urbani ad utenza diffusa (siano essi puntuali o a rete) e delle attrezzature a domanda individuale (siano esse di base, integrative ed eventuali); ed infine a motivo dell'assenza o dello scadimento dell'arredo urbano. È doveroso dire che abbiamo avuto qualche dubbio circa la collocazione più opportuna di questo inedito strumento urbanistico: se comprenderlo tra i «piani urbanistici particolareggiati o attuativi» – ai quali per certi versi sembra assimilabile – oppure tra gli «strumenti di analisi e di programmazione» – come alcuni motivatamente sostengono, dal momento che la legge, nella stessa denominazione (Programma...) datagli, lo configura – sia pure per altri motivi – come uno *strumento programmatorio*.

Dopo attenta riflessione, abbiamo optato (pur con qualche perplessità e riserva) per la prima collocazione che ci è parsa dopotutto più pertinente.

Natura giuridica

Dobbiamo però lamentare che il legislatore – ignorando la saggia distinzione di Einaudi, secondo cui un *programma* non è ancora un piano (ma si *attua* con uno o più piani) usa da qualche tempo le parole *piano* e *programma* come fossero sinonimi, senza badare più di tanto né alla correlazione logica che li concerne né ai rispettivi contenuti ed effetti: a tale disinvolto comportamento dobbiamo infatti il *Programma* integrato d'interventi, il *Programma* urbano dei parcheggi ecc. che sono ad ogni effetto dei *piani*; mentre non sono pochi i *piani* (ad esempio quello urbano del traffico e quello in esame) che sono in realtà prevalentemente dei *programmi*. Tale comportamento superficiale del legislatore contribuisce ad accrescere il disagio di chi, come noi, mira ad una corretta ed utile catalogazione degli strumenti urbanistici, e soprattutto ad accrescere la confusione di chi, nella numerosità di tali strumenti, deve scegliere quello da applicare in concreto e trarrebbe sicuro vantaggio da una più appropriata terminologia.

Obiettivi

L'art. 11 della legge citata affronta per la prima volta, in modo razionale, l'ormai annoso problema della *riqualificazione complessiva* di un determinato ambito urbano, un obiettivo che non consiste nel mero recupero (diretto o mediato da PR) e nel successivo confacente riuso di un certo numero di edifici pubblici e privati in esso compresi; ma richiede altresì *contestuali* interventi sui servizi tecnologici e sulle attrezzature collettive, nonché adeguate migliorie – generiche o specifiche – del *quadro ambientale* (cioè del paesaggio urbano) attraverso l'attuazione di opportune opere di arredo urbano.

Per perseguire quest'obiettivo, l'art. 11 introduce ed istituzionalizza un inedito strumento (programmatorio?, pianificatorio?) – il *Programma di recupero urbano* o *PRU* – che postula, appunto, l'unitarietà della «proposta di recupero», la quale deve contemplare, oltre al già sperimentato recupero edilizio, anche l'ammodernamento e l'integrazione delle urbanizzazioni e, per la prima volta, anche la qualificazione o riqualificazione ambientale.

Infatti, secondo la definizione datane nel comma 2 dell'art. 11, il PRU è un *insieme coordinato* d'interventi:

- *urbanizzativi*, finalizzati alla realizzazione, manutenzione ed ammodernamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con particolare attenzione ai problemi di connessione (alla rete del trasporto pubblico) e di accessibilità stradale (veicolare e ciclo-pedonale);
- *ambientali*, finalizzati al miglioramento qualitativo del paesaggio urbano, attraverso l'inserimento di adatti elementi di arredo;
- *edilizi*, finalizzati al recupero degli edifici (prevalentemente pubblici) con opere di manutenzione (ordinaria e straordinaria), restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione. La condizione che privilegia il recupero degli edifici pubblici non sembra però essenziale, atteso che il «programma» può essere, come si dirà, proposto e finanziato da privati.

Va comunque sottolineato che il PRU è un «programma finalizzato» che

Obiettivi

mira prevalentemente al recupero – non soltanto edilizio – del patrimonio di *edilizia residenziale pubblica*, cioè dell'edilizia:

- sovvenzionata ed agevolata, compresa nei PZ e con essi realizzata;
- comunale e degli IACP, non compresa nei PZ;
- statale e di altri Enti locali.

Questa particolare finalizzazione si evince del resto dalle tipologie d'intervento edilizio ammesse nel PRU, che sono le seguenti:

- **recupero** degli uffici pubblici nell'ambito degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, anche realizzando volumi edilizi aggiuntivi;
- **completamento** degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione – residenziale e *non residenziale* – da realizzare *al loro interno*, accompagnati dal recupero contestuale degli edifici abitativi esistenti, dal potenziamento (manutenzione, ammodernamento, integrazione) delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, e dall'inserimento di elementi di arredo urbano;
- **integrazione** degl'insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione – residenziale e *non residenziale* da realizzare *su aree contigue* o *prossime*, accompagnati dal recupero contestuale dell'edilizia residenziale pubblica, dalla realizzazione di opere urbanizzative primarie e secondarie che siano a *prevalente* servizio dell'insediamento pubblico, e dall'inserimento di elementi di arredo urbano;
- **realizzazione** – *su aree esterne* agl'insediamenti di edilizia residenziale pubblica ma *in funzione* del loro recupero – di nuovi edifici residenziali e *non residenziali*, a condizione che quelli residenziali siano utilizzati come *alloggi di parcheggio*, nell'intesa che, a fine contratto di locazione, essi tornino nella piena disponibilità dell'operatore.

Emerge dunque con chiarezza che l'obiettivo primario dei PRU è quello di promuovere la riqualificazione urbanistica ed edilizia degl'insediamenti di edilizia residenziale pubblica, e di farlo riducendo al massimo l'investimento pubblico – perciò a costo zero o quantomeno a costi limitati. Ciò si ottiene – nell'intenzione del legislatore – coinvolgendo nell'operazione anche (o soprattutto) gli operatori privati, ai quali viene consentito – in contropartita ed a determinate condizioni – di effettuare nuovi interventi edilizi (compensativi o premiali) anche non residenziali, sia all'interno degl'insediamenti che all'*esterno* di essi. I PRU, infatti, si possono applicare non solo agl'insediamenti esistenti, ma anche a «zone urbane comprendenti insediamenti di edilizia residenziale pubblica», e perciò anche ad aree contigue e persino ad aree *esterne* (purché prossime e solo per costruirvi alloggi di parcheggio).

Nel caso di interventi privati, le aree di nuova edificazione (anche non residenziale) possono essere quindi reperite tra quelle contigue o esterne agli insediamenti di edilizia residenziale pubblica: spetta al Comune effettuare preventivamente tale scelta in base alla apposita direttiva del CER.

Obiettivi

La *novità operativa* introdotta dalla legge consiste quindi nel coinvolgimento dei privati nel triplice recupero (edilizio, urbanizzativo ed ambientale) degl'insediamenti residenziali pubblici, a fronte della concessione di una *edificabilità compensativa o premiale* – residenziale e non – da realizzare, conformemente alle previsioni del PRG vigente, anche sulle aree contigue o esterne all'insediamento che vi si prestino. In linea di principio il PRU dev'essere conforme al PRG; tuttavia, la Regione ed il Comune possono concordemente definire – e nella maggior parte dei casi *ridefinire* – le destinazioni d'uso delle aree d'intervento, siano esse interne o esterne (contigue o prossime), anche in variante al PRG. In tal caso, la Regione ed il Comune sono però obbligati a mettere a punto costi parametrici ed indicatori che consentano loro di comparare le varie proposte di PRU e di valutare la convenienza economica che l'operatore privato consegue dalla realizzazione del PRU proposto. Nella selezione delle proposte la priorità viene assegnata – come si è già avuto modo di dire – ai PRU che destinano ai lavoratori dipendenti una congrua quota degli alloggi in locazione e che tengono in particolare riguardo le categorie sociali deboli.

La *novità tecnica* risiede invece nel fatto che il PRU è fortemente connotato (art. 2 D.M. 1° dicembre 1994) da un pregnante carattere di *unitarietà*, atteso che il promotore deve evidenziare sia l'organica integrazione dei diversi ambiti d'intervento in un disegno unitario, sia la puntuale ed esplicita correlazione tra le diverse tipologie d'intervento (edilizie, urbanizzative ed ambientali).

In sostanza, i PRU sono caratterizzati dall'unitarietà della proposta nel senso appena esposto, dal concorso di risorse pubbliche e private e dal fatto che possono essere proposti da soggetti pubblici e privati, anche associati tra loro.

Campo di applicazione

È interessante notare che l'art. 11 della L. n. 493/1993 non fa alcuna distinzione:

- né *localizzativa*: il PRU può concernere qualsiasi ambito urbano, sia centrale che periferico;
- né *dimensionale*: l'ambito oggetto del PRU può avere qualsiasi estensione;
- né *funzionale*: il PRU può concernere qualsiasi ambito urbano, residenziale, produttivo o promiscuo (ancorché siano privilegiati gl'insediamenti di edilizia residenziale pubblica);
- né *tipologica*: il PRU può comprendere un ampio ventaglio d'interventi urbanizzativi primari (strade, parcheggi, servizi canalizzati puntuali ed a rete) e secondari (attrezzature generali di qualsiasi natura e livello d'interesse), di opere di arredo e di opere edilizie per il recupero di edifici e manufatti pubblici e privati.

Tuttavia il Comune, nel determinare le sue scelte, deve sempre attenersi alle direttive del CER.

Caratteristiche tecniche

Stando alla definizione che ne fornisce l'art. 11 della legge (secondo comma) e tenendo soprattutto conto dell'obiettivo primario che essa persegue che è quello (comma primo) di accelerare gl'investimenti a sostegno dell'occupazione, utilizzando anche i fondi stanziati dalla L. n. 60/1963 – il PRU si configura – o almeno si è configurato inizialmente – non tanto come un nuovo strumento urbanistico attuativo (da ciò la confessata perplessità di classificarlo correttamente) quanto, piuttosto, come un *contenitore* o *paniere* nel quale far confluire un certo numero di progetti d'intervento di varia natura (urbanizzativi, ambientali ed edilizi), opportunamente coordinati, in vista del «recupero integrato» di un ambito urbano ben delimitato ed *in attuazione* di previsioni urbanistiche *vigenti* (di PRG o PF). Tale convincimento discendeva da due considerazioni:

- da un lato, la L. n. 493/1993 non aveva inizialmente attribuito al PRU (come del resto ha fatto per il PPA) alcun *potere di modifica* dei piani urbanistici vigenti, ai quali esso doveva rigorosamente adeguarsi;
- dall'altro, la legge non prevedeva (e non si prevede) neppure la mediazione di uno *specifico* PA, che può non essere necessario per taluni interventi (come quelli urbanizzativi e di arredo urbano); mentre per gl'interventi di recupero su immobili, complessi edilizi isolati ed aree il rilascio della CONC è subordinato (art. 27 L. n. 457/1978) alla preventiva formazione ed approvazione di un PR.

Pertanto, in molti casi basterà che i progetti – tutti riferiti all'ambito da recuperare e, presumibilmente, legati da un sistema di priorità – facciano riferimento al PRG e risultino conformi alle sue previsioni, fatti salvi i casi di varianti automatiche (vedi voce del capitolo PRG) e di PA dotati di potere di modifica (ad esempio i PZ).

Senonché, il successivo D.M. 1° dicembre 1994 ha ritenuto opportuno introdurre – nell'art. 5.5 – la possibilità per il PRU di *ridefinire* le destinazioni d'uso delle aree in esso comprese, anche *in variante* al PRG, alla sola condizione che tale scelta sia fatta di comune accordo tra Regione e Comune (oppure, il che ha lo stesso effetto, sia fatta dal Comune ed autorizzata o assentita dalla Regione). Questo *potere di variante* ha modificato comprensibilmente il carattere del PRU, assimilandolo – all'occasione – ad uno specifico PA: il che giustifica la nostra scelta di annoverarlo tra gli strumenti attuativi.

È da ritenere che anche i PRU possano beneficiare delle facilitazioni assegnate ai *progetti strategici per le aree urbane* (anch'essi funzionali agli investimenti ed all'occupazione): in tal caso, laddove la loro realizzazione richieda la sdemanializzazione e la cessione di beni pubblici ai fini del loro riuso, questa non è preclusa e le relative modalità sono definite con apposito D.P.C.M.

Documentazione

Il progetto di PRU si compone dei seguenti elaborati:

- stralcio del PRG nel quale si delimita il o gli ambiti di intervento del PRU;
- tavola delle destinazioni d'uso presenti nell'ambito d'intervento;

Documentazione

- tavola e/o relazione descrittiva dello stato degli immobili (aree, fabbricati) e degli eventuali vincoli che gravano sulla zona d'intervento;
- elenco catastale delle aree e degli immobili oggetto del PRU;
- tavole di progetto del PRU, che evidenzino le *tipologie d'intervento, edilizie* (manutenzione ordinaria e straordinaria, adeguamento tecnologico igienico e funzionale, risanamento igienico e restauro conservativo, ristrutturazione semplice o composita, ampliamento, ricostruzione, nuova costruzione), *urbanizzative* (opere di urbanizzazione primaria e secondaria), *ambientali* (pedonalizzazione, arredo urbano, verde ambientale, coloritura degli edifici ecc.);
- eventuale tavola di *variante* del PRG vigente, quando la proposta di PRU comporti la modifica delle destinazioni d'uso di aree coinvolte;
- planivolumetria degl'interventi edilizi; qualora si preveda di realizzare degli alloggi di parcheggio, occorre allegare la stima analitica dei nuclei familiari interessati dal PRU ed indicare le modalità sia del relativo alloggiamento temporaneo che della sistemazione definitiva;
- progetti di massima delle singole opere, alle scale adeguate;
- stralcio delle NTA del PRG, evidenziando le eventuali difformità che si intendono introdurre;
- relazione illustrativa del progetto di PRU, che descriva le tipologie d'intervento (edilizie, urbanizzative ed ambientali), elenchi le opere di urbanizzazione primarie e secondarie esistenti e proposte (con particolare riferimento agli impianti, ai servizi a rete ed all'accessibilità), esponga gli interventi di completamento e/o d'integrazione dei complessi urbanistici ed edilizi esistenti, specifichi gl'interventi di arredo urbano che si prevede di attuare ed evidenzi – soprattutto – la convenienza finanziaria dell'intervento ed i benefici finali che esso produrrà;
- relazione finanziaria di spesa con la indicazione delle fonti di finanziamento;
- atto o atti d'obbligo (precedentemente richiamati) e bozza di convenzione nel caso in cui si renda necessaria.

Aspetti operativi

I PRU sono di solito promossi dai Comuni nell'ambito della programmazione regionale; ciascun Comune può tuttavia prendere in considerazione proposte di PRU avanzate da altri soggetti pubblici, privati o misti, nel qual caso esso individua successivamente, con proprie procedure, le proposte più convenienti e/o più conformi alle finalità che esso intende perseguire.

Un aspetto di sicuro rilievo concerne, appunto, il *potere di proposta*: il recupero urbano può essere infatti promosso (cioè proposto al Comune) anche da soggetti pubblici e privati, all'occasione associati tra loro, e può essere *attuato* con il concorso di risorse sia pubbliche che private (art. 11, comma terzo).

In particolare, il PRU può essere proposto:

Aspetti operativi

- dallo IACP e da altri Enti pubblici – statali o locali – proprietari degl'immobili oggetto dell'intervento; la proposta dev'essere accompagnata da un atto pubblico con il quale il soggetto proponente (promotore) s'impegna esplicitamente a partecipare al PRU con proprie risorse finanziarie;
- dal Comune, qualora le proposte che gli vengono presentate da altri soggetti debbano essere integrate con interventi pubblici; oppure autonomamente qualora le varie proposte d'intervento pervenutegli necessitino di essere integrate in un PRU unitario; ma anche nel caso di proposte che esso giudichi insoddisfacenti; ed infine, nel caso di assenza di proposte o di proposte accettabili;
- da imprese di costruzione e da cooperative (di produzione e lavoro o di abitazione);
- ed infine, mediante concessione, da altri soggetti pubblici e privati, consorziati o associati, che debbono però conferire mandato di rappresentanza ad uno di essi.

Chiunque esso sia, è condizione indispensabile che il *promotore* s'impegni – con atto d'obbligo – a partecipare al PRU con *proprie* risorse finanziarie. È previsto altresì che il PRU possa essere corredato da altri atti d'obbligo con cui *ulteriori* soggetti assumono o impongono obbligazioni nei confronti del o dei promotori.

Ai fini dell'approvazione del PRU, il sindaco può – se lo ritiene necessario – promuovere la conclusione di un *accordo di programma* (*ex* art. 27 L. n. 142/1990 tra tutti i soggetti che vi hanno interesse, compresi – ovviamente – i soggetti proponenti.

Spetta al CER – Comitato per l'edilizia residenziale – definire, con propria *direttiva*, i criteri di formazione e le procedure di formazione dei PRU, nel rispetto delle determinazioni regionali, specie delle Regioni a statuto speciale. In particolare, la legge affida al CER il compito di stabilire le modalità ed i criteri per:

- individuare le zone urbane che possono essere oggetto di PRU;
- definire i criteri e le procedure di formazione dei PRU;
- determinare le condizioni di ammissibilità dei soggetti proponenti;
- stabilire quali elaborati debbono essere redatti a documentazione della proposta;
- determinare le tipologie d'intervento (tutelando le categorie sociali più deboli);
- disciplinare la concessione dei finanziamenti.

Aspetti procedurali

Sulla base delle direttive del CER, l'AC determina i requisiti ed i criteri oggettivi per valutare l'ammissibilità dei PRU che le vengono proposti e per definirne le priorità.

Aspetti procedurali

Nel caso di più proposte d'intervento, l'AC redige un *programma preliminare d'intervento*, nel quale: individua e delimita con esattezza gl'insediamenti di edilizia residenziale pubblica che sono oggetto delle proposte di PRU avanzate (chiedendo eventuali adeguamenti) o che possono essere oggetto di ulteriori proposte; valuta l'opportunità di assoggettare o meno ad interventi di recupero urbano i singoli interventi individuati anche in relazione alle previsioni del PRG vigente e della eventuale necessità di apportarvi delle varianti; coordina gl'interventi ammissibili tra loro e con i programmi edilizi ed urbanizzativi dell'AC; stabilisce eventuali correlazioni e priorità; definisce le procedure ed i criteri da seguire per l'esame, la valutazione e l'accoglimento dei singoli PRU.

Se un PRU è conforme alle previsioni dello strumento urbanistico vigente, non si pongono particolari problemi circa la sua approvazione, specie se esso rientra nei programmi regionali; il PRU segue infatti la procedura di un qualsiasi altro PA, che si conclude con la sua trasmissione in copia alla Regione (con la quale, del resto il PRU dev'essere previamente concordato, non fosse altro che per verificarne la coerenza con il programma regionale e per fruire di eventuali finanziamenti pubblici). Se, invece, il PRU comporta *variante* allo strumento urbanistico, il D.M. 1° dicembre 1994 – all'art. 5.5 – stabilisce che la *ridefinizione* delle destinazioni d'uso delle aree (interne o esterne, contigue o almeno prossime all'insediamento oggetto d'intervento) venga concordata tra Regione e Comune.

La Regione ripartisce i finanziamenti di cui dispone tra i PRU approvati, riservandosi di revocare il finanziamento qualora gl'interventi previsti dall'apposito *accordo di programma* non vengano avviati entro dieci mesi dall'approvazione dell'accordo stesso.

Il quarto comma dell'art. 11 della L. n. 493/1993 stabilisce che «ai fini dell'approvazione del programma di recupero urbano, può essere promossa la conclusione di un accordo di programma ai sensi della L. 8 giugno 1990, n. 142».

Gli accordi di programma come è noto possono essere promossi in variante agli strumenti urbanistici.

Per tale tramite quindi i programmi di recupero urbano possono essere promossi ed approvati in variante ai piani regolatori generali.

◆ Programma di riqualificazione urbana

Fonti giuridiche . . . . . pag. 727
Natura e funzioni . . . . . » 727
Obiettivi . . . . . » 729
Ambiti d'intervento . . . . . » 730
Contenuti . . . . . » 731
Potere di proposta . . . . . » 732
Formazione . . . . . » 732
Aspetti progettuali . . . . . » 733
Documentazione . . . . . » 735
Aspetti procedurali . . . . . » 736
Bibliografia . . . . . » 739

Programma di riqualificazione urbana

Leggi statali

L. n. 847/1964

L. n. 457/1978

D.Lgs. n. 112/1998

Decreti

D.M. 21 dicembre 1994

D.M. 4 febbraio 1995

D.M. 20 giugno 1995

D.M. 29 novembre 1995

D.M. 30 ottobre 1997

Uno dei problemi più spinosi e preoccupanti delle grandi città è il progrediente degrado socio-economico delle periferie (ma anche delle aree semicentrali le cui destinazioni d'uso siano divenute incompatibili o inadeguate), che si accompagna (ma può esserne la conseguenza) al degrado edilizio, urbanistico ed ambientale. Nelle grandi aree metropolitane del Paese, questo degrado tende purtroppo a traboccare dalla grande città nei comuni di corona, acquisendo crescente ampiezza e gravità, anche per l'incidenza che esso ha sulla stessa vivibilità degli abitati e sulla sicurezza della popolazione insediata (microcriminalità, intolleranza razziale, malavita ecc.).

La gravità della situazione – che rischia di diventare sempre più incontrollabile – richiede un insieme coordinato di provvedimenti mirati, che attengono *anche* alla sfera urbanistico-edilizia. S'impongono infatti, in questo settore, urgenti interventi di recupero, che si prospettano impegnativi non soltanto sul piano finanziario ma anche su quello tecnico-operativo e su quello gestionale. Il degrado in questione è infatti un fenomeno complesso che travalica il mero *deperimento edilizio* dell'edificato per coinvolgere i *servizi urbani* (sia quelli ad *utenza diffusa*, puntuali ed a rete, che quelli a domanda individuale, cioè le attrezzature collettive, di base, integrative ed eventuali) e la *qualità ambientale* delle aree colpite. Il recupero delle zone urbane degradate richiede quindi una molteplicità di tipologie d'intervento, oltre che la mobilitazione di ragguardevoli risorse finanziarie pubbliche e private.

È opinione diffusa che tali problemi non si possano affrontare con gli attuali strumenti di pianificazione generale ed attuativa, non tanto per la loro intrinseca inadeguatezza quanto per la complessità e vischiosità delle procedure di formazione, approvazione e adeguamento che li concernono. Per tale motivo (invero non del tutto provato), ma – più verosimilmente – per meglio utilizzare le limitate (e sicuramente scarse) risorse finanziarie disponibili, non si è trovato di meglio che inventare – *more solito* – un ennesimo *apposito* strumento operativo, aggiuntivo ed alternativo rispetto a quelli già esistenti, tra cui c'è il PIN (introdotto dall'art. 16 della L. n. 179/1992) che, guardacaso, è anch'esso mirato alla riqualificazione urbana, edilizia ed ambientale. Questo nuovo strumento attuativo – il *programma di riqualificazione urbana* o PQU – è oggetto del D.M. 21 dicembre 1994, che destina alla loro formazione ed

Natura e funzioni

attuazione le disponibilità finanziarie residuate sui fondi di cui alla L. 17 febbraio 1992, n. 179.

Il PQU introduce un meccanismo «innovativo» che consente di intervenire sul territorio urbano legando la programmazione degli interventi alla pianificazione (o ripianificazione) urbanistica ed individuando contestualmente sia i *soggetti attuatori* (pubblici e privati) che le risorse finanziarie occorrenti per attuarli in tempi predeterminati e concordati. È come dire che il processo d'investimento delle risorse, finalmente correlato agli obiettivi di politica urbanistica ed alla domanda degli abitanti, assume concretezza operativa e certezza di attuazione. Il PQU si caratterizza infatti per la sua *fattibilità*, che viene garantita non soltanto dalla certezza del finanziamento (pubblico e privato) degl'interventi da esso previsti, ma anche dalla semplificazione delle procedure di formazione ed attuazione. L'*accordo di programma* tra Enti pubblici consente infatti di apportare, all'occorrenza, varianti automatiche dello strumento urbanistico vigente, il che consente di superare i tempi lunghi di adeguamento normalmente richiesti dagli strumenti tradizionali, in modo più aderente alle peculiari esigenze delle zone degradate, alla domanda di riassetto complessivo della città ed alle istanze di normalizzazione socio-economica. Senza dire che l'accelerazione del processo pianificatorio e dell'attuazione degl'interventi comporta indubbi vantaggi per l'AC e per i soggetti finanziatori.

I finanziamenti reperiti e resi disponibili sono riservati *in primis* ai Comuni che hanno più di 300.000 abitanti, nonché ai Comuni confinanti che ricadono nelle aree metropolitane previste dalla L. n. 142/1990. Possono tuttavia beneficiarne – purché li impieghino in interventi di particolare rilevanza o specificità, adeguatamente motivati – anche:

- i Comuni che sono capoluogo di provincia;
- ed i Comuni che ricadono in ambiti sovra-comunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica, secondo le delimitazioni effettuate dalle Regioni.

I PQU offrono quindi l'occasione:

- di recuperare, oltre alle periferie urbane degradate, anche le aree suscettibili di conversione funzionale (in quanto sono sottoutilizzate o occupate da attività produttive dismesse o in via di dismissione) e le aree comunque interessate da mutati processi di sviluppo;
- di migliorare la dotazione di aree pubbliche, specie nei settori che – come il verde pubblico – sono generalmente carenti;
- di riadeguare la pianificazione urbana, in accordo con le linee di tendenza dello sviluppo socio-economico.

Il D.M. 21 dicembre 1994 è stato oggetto di alcune modifiche e precisamente:

- l'art. 62 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha soppresso il Comitato per l'edilizia residenziale pubblica (CER) presso il Ministero del LL.PP. ed il relativo Comitato esecutivo nonché il Segretariato generale del CER ed il Centro permanente di documentazione; poiché tale soppressione trova applicazione contestualmente all'avvenuto trasferimento e funzioni delle competenze, secondo le modalità di cui al successivo art. 63 del medesimo decreto legislativo, ne consegue che il testo che segue non può tener conto dell'eventuale trasferimento delle competenze alle Regioni;
- la lett. *b)* del primo comma dell'art. 10 del D.M. 21 dicembre 1994 è stata soppressa dall'art. 1 del D.M. 4 febbraio 1995;
- i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 1 del D.M. 21 dicembre 1994 sono stati aggiunti dall'art. 1 del D.M. 29 novembre 1995; la lett. *a)* del primo comma dell'art. 12 è stata prima modificata dall'art. 1 del D.M. 20 giugno 1995 e poi sostituita dall'art. 2 dello stesso D.M. 29 novembre 1995, fissando i termini perentori del 7 marzo 1996 e 7 gennaio 1996 per la presentazione delle proposte di programma dei Comuni rispettivamente con popolazione superiore ed inferiore a 300.000 abitanti;
- ai sensi dell'art. 1 del D.M. 30 ottobre 1997 il **protocollo d'intesa** previsto dalla lett. *b)* del primo comma dell'art. 12 del D.M. 21 dicembre 1994 deve essere sottoscritto, a pena di decadenza dall'ammissione al finanziamento, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione dello stesso D.M. 30 ottobre 1997, avvenuta nella G.U. n. 278, del 28 novembre 1997; la lett. *c)* del primo comma dell'art. 12 del predetto D.M. 21 dicembre 1994 è stata sostituita dall'art. 2 del D.M. 30 ottobre 1997, con precisazioni in ordine alla conclusione degli **accordi di programma** sia nel caso di coerenza o di variante degli strumenti urbanistici vigenti; la lett. *d)* del primo comma dell'art. 12 dello stesso D.M. 21 dicembre 1994 è stata abrogata dall'art. 3 del D.M. 30 ottobre 1997 che ha anche aggiunto l'allegato A relativo alla definizione dei criteri a cui vanno assoggettati gli **accordi di programma** in attuazione dei **programmi di riqualificazione urbana**.

Obiettivi

Il PQU ha lo scopo di promuovere – con una proposta di carattere *unitario* – il recupero edilizio e funzionale di un ambito urbano degradato, appositamente identificato e delimitato, fruendo di un finanziamento pubblico ma con il concorso obbligatorio di risorse finanziarie private e con quello eventuale di altri soggetti pubblici che siano in grado di auto-finanziarsi. Esso mira essenzialmente a rivitalizzare determinati ambiti urbani, risanandone l'edificato obsoleto o degradato, introducendovi adeguate quantità di nuove residenze e di funzioni accessorie compatibili (se possibile «rare») e potenziandone le dotazioni attraverso un consistente recupero di aree da destinare a servizi ed a verde.

Poiché il D.M. 4 febbraio 1995 ha conferito al PQU il «potere di modifica» della strumentazione urbanistica, è possibile servirsene per verificare la validità della pianificazione urbanistica vigente e per promuovere con idonee varianti al PRG e con nuovi interventi finalizzati – l'aggiornamento funzionale

Natura e funzioni

Obiettivi

ed urbanizzativo di quei brani di città che richiedono di essere riqualificati e meglio integrati nel contesto urbano.

Gl'interventi da ammettere vanno valutati in base agli obiettivi perseguiti e ad un insieme di *parametri di conformità urbanistica* che attengono al carattere ed alla dimensione dell'ambito interessato, alle destinazioni previste o proposte di PRG, allo stato di degrado e/o di dismissione o sottutilizzazione, al livello di urbanizzazione ed alla dotazione di servizi, ad eventuali processi di trasformazione in corso.

L'ambito da riqualificare deve avere un *ruolo strategico* nel contesto urbano o metropolitano, per cui la proposta di riqualificazione deve contenere:

- interventi *significativi* di urbanizzazione primaria e secondaria;
- interventi di edilizia non residenziale che contribuiscano a *migliorarvi* la qualità della vita;
- interventi di edilizia residenziale suscettibili d'*innescarvi* processi di riqualificazione fisica.

Ambiti d'intervento

L'individuazione degli ambiti da riqualificare va fatta tenendo ovviamente conto dello stato di degrado. In proposito, l'art. 4 del D.M. fa esplicito riferimento ad un ventaglio di *cause* di degrado – non solo fisiche ma, opportunamente, anche socio-economiche; esso richiama infatti:

- il degrado *edilizio*, cioè la qualità edilizia degli edifici esistenti e la loro fatiscenza;
- il degrado *urbanistico*, cioè la carenza di servizi e più in generale, di opere urbanizzative primarie e secondarie, oppure la difficoltà o l'impossibilità pratica di fruirne in quanto l'ambito da riqualificare è fuori dal loro raggio d'influenza, o infine la disorganicità dell'assetto urbanistico in essere e la eventuale presenza di aree produttive dismesse o sottutilizzate;
- il degrado *ambientale*, cioè la fatiscenza degli spazi pubblici, dell'arredo urbano (non di rado mancante) e degli spazi verdi (sempre inadeguati);
- il degrado *economico*, dovuto a gravi problemi occupazionali indotti dalla insufficienza di attività produttive (industriali, artigianali, commerciali e di servizio) o dalla presenza di impianti produttivi dismessi;
- il degrado *sociale*, tipico delle anonime periferie urbane, dove si registrano sempre più preoccupanti fenomeni di emarginazione, di microcriminalità, di ordinaria malavita, di intolleranza razziale ecc.

Il PQU deve avere, come si è già detto, un ruolo strategico nel contesto urbano o in quello metropolitano e deve comunque concernere – come vuole la legge – ambiti situati *all'interno* di zone totalmente o parzialmente edificate; tuttavia, non viene escluso che taluni suoi interventi possano coinvolgere con anche *zone esterne* (anche inedificate) laddove esista già una connessione funzionale che giustifichi l'unitarietà della proposta oppure sia lo stesso PQU a prospettare l'opportunità e la validità di tale connessione.

È superfluo dire che l'individuazione delle aree d'intervento deve tener

conto oltre che del PRG vigente, di eventuali strumenti complementari di pianificazione, quali il PUT, il PUP, il PCP, il piano della mobilità ecc.

Ambiti d'intervento

Il PQU può contenere tutti gl'interventi pubblici e privati convenzionati che servono a riqualificare, nel suo complesso, l'ambito urbano cui si riferisce. Come si diceva, esso deve avere carattere unitario e gl'interventi previsti debbono costituire un insieme coordinato e sistematico.

Contenuti

Le *tipologie d'intervento* ammesse (art. 3 del D.M. 21 dicembre 1994) concernono opere di competenza sia pubblica che privata. Sono sicuramente di competenza pubblica gli interventi *urbanizzativi* e di *miglioria ambientale*, quali:

- completamento, adeguamento o realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, specie se di contenuto strategico;
- acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da destinare alle predette opere di urbanizzazione;
- acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da destinare ad edilizia residenziale pubblica;
- esecuzione di opere di sistemazione ambientale e di arredo urbano delle aree e degli spazi pubblici.

Possono essere invece di competenza sia pubblica che privata – a seconda del *regime di proprietà* degl'immobili considerati – gl'interventi urbanizzativi ed edilizi seguenti:

- interventi di *ristrutturazione urbanistica*;
- interventi di risanamento delle *parti comuni* di *fabbricati residenziali*;
- interventi *conservativi* ed *adeguativi* su tutti i fabbricati residenziali e non residenziali, con opere di manutenzione (ordinaria e straordinaria), di ripristino (restauro e risanamento conservativo) e di ristrutturazione (semplice o composita);
- interventi *modificativi* di aree e fabbricati residenziali e *non residenziali*, con opere di ampliamento (per estensione e/o per sopralzo) e di nuova costruzione.

Gli ambiti di studio possono comprendere anche zone di edificazione consolidata, da riconfermare nello stato di fatto in cui si trovano.

Negli ambiti d'intervento è possibile promuovere il *missaggio funzionale*; ad esempio, insieme alla funzione residenziale possono ammettersi non soltanto delle altre funzioni compatibili (terziario professionale, commercio al minuto ecc.) ma, laddove possibile, anche qualche *funzione rara* di cui la città abbisogni, che l'AC individuerà in sede di prima approssimazione, scegliendole tra quelle suscettibili d'innescare il voluto processo di riqualificazione.

In sintesi, il *carattere innovativo* del nuovo strumento risiede nelle seguenti possibilità operative:

- esso non si limita a promuovere il *recupero edilizio* dell'edificato, esteso anche ai fabbricati non residenziali;

Contenuti

- ammette l'*espansione edilizia*, consentendo la costruzione di nuovi fabbricati, anche non residenziali;
- soprattutto può promuovere il più ampio *recupero urbanistico*, non più limitato alla infrastrutturazione, ma esteso alla ristrutturazione urbanistica ed alla miglioria ambientale.

Potere di proposta

Possono formulare proposte di PQU: l'AC, gli altri Enti pubblici ed i privati che vi abbiano interesse, in quanto abbiano titolo sulle aree e sugli immobili compresi negli ambiti d'intervento e purché possiedano i richiesti requisiti patrimoniali e tecnici. I soggetti proponenti ne curano la successiva attuazione.

Per quanto riguarda i singoli interventi privati compresi nel PQU, essi possono essere proposti ed attuati:

- dai proprietari degli immobili, singolarmente o riuniti in consorzi o associazioni;
- da soggetti terzi cui i proprietari degli immobili abbiano conferito l'esplicito mandato ad eseguire le opere;
- da qualsiasi altro soggetto privato che abbia titolo ad acquisire, in proprietà o in concessione, parti del patrimonio pubblico.

Il PQU non deve necessariamente riferirsi ad un *solo* ambito urbano; ma può comprendere *più* ambiti d'intervento, oggetto di *distinte* proposte presentate da *uno o più* soggetti, allorché la riqualificazione di ciascuno (riassetto urbanistico, trasformazione funzionale e recupero edilizio) richieda o possa trarre vantaggio da una programmazione unitaria e/o dal coordinamento dei vari interventi proposti. Nel caso in cui l'ambito d'intervento sia molto vasto, è comunque possibile sia farne oggetto di più PQU sia articolare l'unico PQU in *sottunità* d'intervento.

Formazione

Lo studio del PQU prende le mosse da una preventiva ed accurata ricognizione generale di tutto il territorio comunale ed in particolare delle sue zone edificate, allo scopo di individuarne le parti che, per il diffuso degrado edilizio e/o per la presenza di aree dismesse o da dismettere (industriali, ferroviarie, stradali, tecnologiche ecc.), richiedano interventi di riqualificazione o di trasformazione funzionale. Nel delimitare gli ambiti d'intervento bisogna tener conto dello *stato di attuazione* del PRG vigente e verificare la *validità* delle sue previsioni, dato che i PQU – sapientemente utilizzati – consentono di *aggiornare* lo strumento, modificandone le previsioni non o non più attuabili o comunque superate da mutati obiettivi di assetto e di sviluppo della città o da diverse linee di sviluppo socio-economico. Le aree da assoggettare a PQU debbono essere strategicamente importanti per l'assetto complessivo dell'organismo urbano, anche in relazione agl'interventi infrastrutturali che l'AC ha già programmato, sta attuando o prevede di attuare in tempi ravvicinati.

È opportuno tener presente che l'efficacia dell'iniziativa di riqualificazione dipende quasi sempre dalla ben calibrata ampiezza dell'ambito urbano da

Formazione

riqualificare e, non di rado, dalla possibilità di allocarvi funzioni urbane significative, meglio se rare.

Conclusi gli studi d'identificazione delle aree da riqualificare, il Comune adotta un *documento progettuale* di riferimento o d'inquadramento e ne dà pubblico avviso: a tale documento debbono riferirsi i soggetti privati che intendano formulare autonome proposte di PQU. Essi possono tuttavia partecipare, con proprie risorse finanziarie, all'attuazione di PQU di iniziativa dell'AC o di altri proponenti.

La formazione dei PQU deve considerare i seguenti aspetti: localizzazione territoriale, rilevanza e specificità degli interventi, entità globale degl'interventi, rapporto tra interventi di recupero ed interventi di nuova edificazione, entità dell'edilizia residenziale convenzionata e rapporto con quella libera, garanzie di qualità e idoneità delle proposte a conseguire gli obiettivi di riqualificazione urbana perseguiti, vantaggi che il Comune ed il promotore possono conseguire dalla attuazione del PQU. Questi stessi aspetti servono al Comune per selezionare le proposte di PQU in assenza del documento progettuale di cui si è detto. Proprio ai fini predetti, ogni proposta di PQU deve contenere le ipotesi fondamentali di trasformazione dell'ambito urbano considerato, in ordine agli aspetti urbanistici infrastrutturali ed edilizi, nonché gli elementi di carattere economico e finanziario.

Gli ambiti d'intervento vanno delimitati alla scala opportuna, preferibilmente sulla tavola di azzonamento del PRG vigente.

Selezionate le proposte che debbono ovviamente prestarsi all'attuazione unitaria e coordinata degli interventi pubblici e privati previsti nei singoli ambiti o nelle sottounità d'intervento preliminarmente individuate l'AC forma una graduatoria delle proposte più convenienti, sino al raggiungimento dei pesi insediativi attribuiti ai singoli ambiti o alle singole sottunità d'intervento. I proponenti dei PQU selezionati vengono quindi invitati a sottoscrivere gli atti previsti (atti d'obbligo e/o schemi di convenzione).

Aspetti progettuali

Sotto il profilo progettuale, il PQU deve:

- specificare le condizioni generali di *accessibilità* (connessioni dell'ambito d'intervento al sistema principale della mobilità ed ai principali collegamenti esterni) e di *disimpegno* interno (connessioni interne primarie);
- evidenziare le aree e le attrezzature pubbliche o di uso pubblico e le grandi aree verdi destinabili a parco urbano;
- localizzare le funzioni strategiche non residenziali;
- individuare il patrimonio edilizio pubblico da recuperare con interventi coordinati;
- identificare gli edifici di proprietà comunale o dell'IACP funzionalmente collegabili al PQU in quanto utili a facilitarne la riqualificazione (ad esempio fornendo gli alloggi di parcheggio);
- delimitare le aree comunali e private destinabili ad edilizia residenziale pubblica;

Aspetti progettuali

- evidenziare le aree ed i fabbricati recuperabili attraverso più idonei piani attuativi, come i PR, i PIN ed i PRU;
- delimitare le singole sottounità d'intervento coordinato, specificando di ciascuna il peso insediativo esistente e quello previsto; il fabbisogno di aree di standard ed il missaggio funzionale (residenziale, non residenziale, produttivo) imposto (cioè non derogabile) oppure suggerito (e perciò modificabile nel caso di allocazione di funzioni strategiche o pregiate o di attuazione di importanti opere infrastrutturali pubbliche o di uso pubblico), l'articolazione dell'edificabilità residenziale tra le varie forme di utilizzo (libera, convenzionata, agevolata, sovvenzionata), anch'essa contrattabile nei casi di cui al punto precedente.

L'AC può fissare – o più utilmente adottare come parametri di riferimento progettuale – gl'indici urbanistici che ritiene più appropriati (anche in variante al PRG), in particolare: gl'indici territoriali di edificabilità e di utilizzazione, i rapporti (in termini di volume ft o di slp) tra funzione residenziale ed altre funzioni compatibili terziarie commerciali e produttive, i rapporti tra superficie fondiaria (utile) ed aree di standard (residenziali e non residenziali), il numero di abitanti insediabili. Può altresì individuare i criteri per trasformare a funzioni residenziali o miste le aree industriali dismesse non strategiche.

Non vanno ovviamente trascurati – specie nel caso in cui s'imponga la variante dello strumento urbanistico vigente – taluni essenziali *aspetti operativi*, come quelli che si elencano per memoria: autosufficienza degli interventi; edificabilità da concedere (ridotta o maggiorata – *edificabilità compensativa o premiale* – rispetto a quella che il PRG assegna alle aree di analoga destinazione); modalità di computo di tale edificabilità (escludendo dalla superficie territoriale le strade, almeno quelle principali); *perequazione* degli oneri e dei vantaggi, anche in rapporto al reperimento *degli standard* (che possono essere – ed è anzi opportuno che siano – congruamente *maggiorati* rispetto a quelli di legge o previsti dal PRG). In caso di variante, è anzi opportuno non coinvolgervi le aree di standard esistenti e le aree che il PRG destina già ad eventuali servizi speciali.

Si tenga presente che le modifiche al PRG (azzonamento e norme attuative) proposte con il PQU sono ad ogni effetto una variante, che entra quindi in salvaguardia dalla data di adozione, con le procedure e gli effetti previsti dall'ordinamento urbanistico vigente.

Circa l'ammissibilità degl'interventi, assumono particolare rilevanza gli aspetti economico-finanziari che debbono essere adeguatamente precisati. Si richiede quindi una *stima presuntiva*: dei finanziamenti pubblici ottenibili, delle risorse mobilitabili dai soggetti pubblici con operazioni di autofinanziamento, dei contributi di concessione (contributi di costruzione ed oneri di urbanizzazione) ricavabili e delle risorse private destinabili all'attuazione degl'interventi pubblici.

Documentazione

Alla proposta di PQU vanno allegati i seguenti elaborati;

- estratto di mappa catastale, con l'individuazione degli immobili (aree e fabbricati) pubblici e privati che sono interessati dal PQU;
- dimostrazione del titolo che consente al proponente di operare su tali aree (atto di proprietà; mandato ad operare su aree di proprietà altrui; titolo per acquisire in proprietà o in concessione parti del patrimonio pubblico);
- *estratto* del PRG e degli altri strumenti urbanistici vigenti;
- *localizzazione* spaziale dell'intervento e sua correlazione con l'ambiente urbano nel quale risulta inserito;
- descrizione dello *stato di fatto* dell'ambito da riqualificare, con particolare riferimento: alla consistenza degli immobili pubblici e privati, alle loro attuali destinazioni d'uso, al loro stato di conservazione, alla dotazione in atto di opere urbanizzative primarie e secondarie, alla disponibilità di eventuali aree dismesse (industriali, ferroviarie, tecnologiche ecc.);
- descrizione degli *interventi urbanizzativi ed ambientali* previsti – distinti in pubblici e privati ed a seconda delle tipologie degl'interventi, che possono essere di ristrutturazione urbanistica; di urbanizzazione, di sistemazione ambientale, di arredo urbano;
- descrizione degli *interventi edilizi* che s'intende promuovere, distinti in pubblici e privati ed a seconda delle tipologie d'intervento ammesse, che possono essere di risanamento (delle parti comuni di edifici residenziali), di recupero, riuso, ampliamento e nuova costruzione di fabbricati residenziali e non residenziali;
- descrizione degli *standard*, cioè delle aree e delle opere d'interesse pubblico previste, evidenziando quelle assunte a carico del soggetto privato;
- descrizione degl'interventi di *edilizia residenziale pubblica* nelle sue varie forme: sovvenzionata, agevolata e convenzionata;
- descrizione degl'*immobili da acquisire* per attuare le opere di urbanizzazione ed i programmi di edilizia residenziale pubblica;
- *documentazione fotografica* dei manufatti esistenti e del patrimonio edilizio da salvaguardare;
- programma dei lavori con l'indicazione dei *tempi di esecuzione*;
- progetto di *riassetto urbanistico* dell'ambito d'intervento (almeno in scala 1:2.000);
- progetto di massima delle *opere edilizie* (in scala 1:1.000), con rappresentazioni planivolumetriche e prospettiche coerenti con eventuali soluzioni di paragone predisposte dall'AC;
- illustrazione delle *previsioni* zonizzative e normative (NTA) dello strumento urbanistico vigente e delle *modifiche* che si propone di apportargli per realizzare gl'interventi oggetto del PQU;
- illustrazione, in termini sintetici, degli aspetti economici della proposta,

Documentazione

cioè: comparazione, su base parametrica, delle *convenienze economiche* che dall'attuazione del PQU trarranno il soggetto pubblico (finanziamento privato di interventi pubblici) e quello privato (valore degl'immobili realizzati in variante allo strumento vigente e valore degli immobili cedutigli o concessigli dal soggetto pubblico); misurazione e raffronto degli utili che ciascuno conseguirà;

- *piano finanziario* per l'attuazione degli interventi, distinguendo le risorse private da quelle pubbliche;
- dimostrazione della *fattibilità* giuridico-amministrativa della proposta, individuando gli eventuali vincoli che gravano sugl'immobili e/o su soggetti e definendo gli adempimenti di natura giuridico-amministrativa da assolvere ed i tempi di assolvimento;
- *atti unilaterali d'obbligo* che impegnano i proprietari di immobili oggetto di proposte che comportino variante al PRG vigente a realizzare a loro spese – a variante approvata – non solo gli interventi privati di loro specifica spettanza ma anche una parte degli interventi pubblici, oltre ad assolvere i previsti obblighi assicurativi;
- *schemi di convenzione* con cui viene regolamentata l'assunzione reciproca di obbligazioni tra soggetti privati ed AC in merito alla attuazione del PQU.

Aspetti procedurali

Il Comune che intenda beneficiare del finanziamento pubblico assegnato agli interventi di riqualificazione urbana predispone i PQU (oppure fa propri i PQU propostigli da altri soggetti pubblici e privati) e li sottopone all'approvazione del CER – Comitato per l'edilizia residenziale – seguendo le procedure, i criteri e le modalità previste dall'art. 6 del D.M. più volte citato.

In particolare, esso deve qualificare e (possibilmente) quantificare gli obiettivi ed i contenuti di ciascun PQU, elencandone e descrivendone i singoli *interventi* (infrastrutturali, ambientali ed edilizi) e quantificandone i costi di realizzazione su base parametrica. È condizione essenziale che la relazione accompagnatoria del PQU misuri e confronti *le convenienze* economiche che il soggetto pubblico ed il soggetto privato conseguiranno dall'attuazione del PQU, tenendo presente che:

- la *convenienza per il soggetto pubblico* dipende dalla entità del finanziamento privato di interventi pubblici;
- la *convenienza per il soggetto privato* dipende dal valore degl'immobili realizzati in variante al PRG vigente (al netto dei costi di realizzazione) e dal valore degl'immobili o loro parti (valutati ai prezzi di mercato) eventualmente cedutigli o concessigli dal soggetto pubblico.

Le suddette *convenienze* vanno sempre valutate *su base parametrica* (per ab. insediabile; per mq di slp; ecc.), utilizzando idonei indicatori ed ipotizzando i risultati e gli effetti che la configurazione urbana proposta potrà produrre.

Poiché il PQU può essere proposto – spontaneamente o su sollecitazione del Comune – da qualsiasi soggetto che abbia interesse a realizzarlo, il Comune ha

Aspetti procedurali

la facoltà di definire autonomamente le procedure da seguire per valutare l'ammissibilità delle proposte che gli verranno presentate dai soggetti legittimati (accordi diretti, invito pubblico, confronto concorrenziale ecc.). L'ammissibilità delle proposte va valutata tenendo conto della loro aderenza agli obiettivi della politica urbanistica comunale, della loro conformità alla normativa urbanistica vigente o – nel caso di variante alla normativa modificata – nonché delle convenienze economiche presunte che realizzeranno il soggetto pubblico ed il soggetto privato, valutate nel modo più sopra esposto.

Alla richiesta di finanziamento vanno allegati:

- gli atti d'obbligo o gli schemi di convenzione sottoscritti dai privati che intendano partecipare al PQU con propri mezzi finanziari e che siano stati opportunamente selezionati dal Comune seguendo le procedure indicate;
- l'adesione della Regione, nel caso in cui essa sia disposta a concedere ulteriori finanziamenti;
- le adesioni o le intese di altri Enti pubblici titolari di beni, diritti o competenze, che partecipano alla attuazione del PQU con proprie risorse.

Con gli atti d'obbligo, i proprietari degli immobili il cui coinvolgimento nel PQU comporti la *variante* del PRG vigente, debbono impegnarsi a realizzare a loro cura e spese non soltanto gl'interventi urbanizzativi loro spettanti ma anche una (congrua) parte degl'interventi pubblici; debbono altresì impegnarsi a sottoscrivere polizze assicurative postume, minimo decennali, a garanzia dei rischi di costruzione.

Con gli schemi di convenzione i soggetti privati debbono invece regolamentare l'assunzione delle obbligazioni reciprocamente assunte con il Comune per l'attuazione del PQU. Gl'impegni dei privati concerneranno: i tempi di progettazione ed attuazione dei singoli interventi (specie di quelli pubblici assistiti da finanziamenti privati) e dell'intero programma; l'attuazione diretta delle opere pubbliche da loro finanziate e delle opere urbanizzative da attuare ad eventuale scomputo di oneri di urbanizzazione; la fornitura di idonee garanzie finanziarie (fidejussioni bancarie e/o assicurative) in ordine all'attuazione del programma ed al rispetto degli obblighi assunti. Gl'impegni del Comune faranno invece riferimento agl'interventi che gli competono (tempi di progettazione e di attuazione) ed al tempestivo rilascio delle concessioni a edificare.

Tralasciamo, per economia di spazio, di occuparci dell'affidamento degl'interventi pubblici (art. 10); avvertiamo però chi vi abbia interesse che l'art. 12 del decreto ministeriale indica i tempi da osservare per accedere al finanziamento pubblico dei PQU, che fanno riferimento:

- alla formulazione e presentazione al CER delle proposte;
- alla selezione (previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni) delle proposte ammissibili;
- alla stipula di un protocollo d'intesa CER-Comune per il finanziamento e l'attuazione del PQU;

Aspetti procedurali

- alla trasmissione, da parte del Comune, del progetto definitivo di PQU e della relativa documentazione;
- alla stipula – entro 30 giorni dalla ratifica dell'accordo di programma delle convenzioni con i soggetti attuatori pubblici e privati.

Nel caso in cui il PQU comporti una *variante* al PRG vigente prima di concludere l'accordo di programma con la Regione (che deve assentire la variante), il Comune deve aver dato al PQU la necessaria pubblicità, nelle forme e nei termini previsti in materia dalle norme regionali. L'approvazione del PQU comporta l'approvazione della *variante*; ma l'accordo di programma deve esplicitamente prevedere l'automatica inefficacia della variante stessa nel caso in cui non venga rispettato il termine previsto per l'inizio dei lavori, fissato in dieci mesi dalla ratifica dell'accordo di programma.

BIBLIOGRAFIA

In «Urbanistica informazioni», n. 146, marzo/aprile 1996:
- S. Collarini e G. Praderio, *Programmi di riqualificazione urbana, Milano*;
- L. Contardi, *I programmi di riqualificazione urbana del Comune di Roma.*

In «Urbanistica informazioni», n. 147, maggio/giugno 1996:
- R. Bobbio, *I programmi di riqualificazione urbana nel Comune di Genova*;
- M. Garelli, *I programmi di riqualificazione urbana a Torino*;

AA.VV. su esperienze di riqualificazione urbana nelle regioni: Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Veneto.
- S. Mollica, *I progetti pilota urbani: uno strumento di rilancio delle aree urbane*, in «Il consulente immobiliare», n. 539/1996, Milano.
- *La città necessaria*, a cura di C. Monti, R. Roda e G. Trebbi – Fiere Internazionali di Bologna Ente Autonomo, Faenza 1998.
- *I programmi di riqualificazione urbana*, a cura di A.P. Ratini – INU edizioni, Roma 1997
- *Programmi di riqualificazione urbana – Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, a cura di L. Contardi, M. Moscato e M. Ricci – INU edizioni, Roma, 1999.
- *Programma Urban Italia – Europa, nuove politiche urbane*, a cura di L. Campagna e M. Ricci – INU edizioni Roma 2000.

◆ Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio

Fonti giuridiche . . . . . pag. 743
Premessa . . . . . » 743
Natura e funzioni . . . . . » 744
Obiettivi . . . . . » 746
Tipologia dei PRUSST . . . . . » 747
Contenuto tecnico . . . . . » 750
Potere di proposta . . . . . » 750
Tecnica redazionale . . . . . » 751
Documentazione . . . . . » 752
Procedura . . . . . » 753
Partecipazione . . . . . » 754
Approvazione ed entrata in vigore . . . . . » 755
Finanziamento . . . . . » 755
Attuazione . . . . . » 757
Aspetti applicativi . . . . . » 758
Tendenze evolutive . . . . . » 759
Impugnazione . . . . . » 760
Bibliografia . . . . . » 761

Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio

Fonti giuridiche

Decreti

D.M. 2 dicembre 1994

D.M. 8 ottobre 1998 (G.U. 278, 27 novembre 1998)

Premessa

Il concetto di programma integrato d'intervento viene espresso per la prima volta negli anni '80, in una deliberazione del CIPE nella quale si afferma che per promuovere l'edilizia residenziale pubblica è opportuno stimolare la collaborazione di più soggetti attuatori e sollecitare il concorso di più fonti di finanziamento. Questo concetto di integrazione viene successivamente ripreso e sviluppato dalla L. n. 203/1991 la quale – nel definire un programma di alloggi pubblici per il personale statale in mobilità – auspica la presenza, oltre che di più soggetti e di più fonti finanziarie, anche di più funzioni complementari alla residenza (commerciale, direzionale, turistica ecc.) e delle relative opere di urbanizzazione. La stessa legge dispone inoltre che, a supporto ed a verifica della realizzabilità degli interventi, venga redatta una scheda di prefattibilità economica e finanziaria.

Sul finire degli anni '80, le esperienze europee di riabilitazione urbana suggeriscono l'idea che nel *soddisfare il fabbisogno abitativo* si possa contestualmente *migliorare la qualità urbana*. Questo inedito ma stimolante obiettivo d'integrazione richiede però appositi strumenti, che vengono messi a punto nei primi anni '90 con le due L.L. n. 179/1992 (art. 16 – PIN – Programmi integrati d'intervento) e n. 493/1993 (art. 13 – PRU – Programmi di recupero urbano) e con il D.M. 21 dicembre 1994 (art. 2 – PQU – Programmi di riqualificazione urbana). Nascono così i primi programmi che mirano appunto ad integrare gl'interventi di edilizia abitativa in più ampi interventi di riqualificazione e/o di recupero urbani.

Questi programmi integrati non si limitano a promuovere una generica collaborazione pubblico-privata; ma tendono a coinvolgere i soggetti privati in tutti i processi di trasformazione urbana. Perché questa *collaborazione pubblico-privata* sia possibile occorre però che gli interventi siano suscettibili di generare delle convenienze, sia per la *Collettività* (migliore qualità urbana) che per l'*operatore privato* (profitti ragionevoli ma certi). Le convenienze che possono spingere il privato a collaborare con la P.A. sono tante: maggiore edificabilità, destinazioni d'uso più redditizie, migliorie infrastrutturali ed ambientali, snellimento burocratico, trasparenza procedurale ecc. Purtroppo, i rigidi piani urbani attuali non consentono di generare queste convenienze, occorrono infatti piani:

Premessa

– *flessibili*, cioè facilmente *adeguabili*, meglio se con varianti automatiche;
– *efficaci*, cioè *supportati* da opportuni meccanismi concertativi (conferenze dei servizi, accordi di programma, protocolli d'intesa, convenzioni, atti d'obbligo);
– *credibili*, cioè *gestiti* con procedure di evidenza pubblica.

È sorto perciò un primo problema: quello di ripensare la pianificazione urbana per renderla coerente con queste nuove esigenze.

Ma le prime esperienze di programmazione integrata hanno prospettato ben presto un secondo ineludibile problema: i programmi integrati dei primi anni '90 (PIN, PRU, PQU) sono stati concepiti per risolvere i problemi di riqualificazione della *città consolidata*, che sono di scala urbana; non si prestano quindi a risolvere quelli della *città conurbata* o dei *sistemi urbani complessi* (lineari, diffusi o dispersi), che sono di *scala territoriale*, dove i problemi urbanistici s'intrecciano quasi sempre a problemi di sviluppo economico ed occupazionale, di integrazione infrastrutturale, di recupero ambientale ed ecologico e persino di risanamento sociale. A questa diversa scala occorre coinvolgere nella riorganizzazione del territorio, oltre agli operatori privati disponibili, tutti i soggetti pubblici dotati di *potere pianificatorio* e per farlo occorre un apposito programma integrato, fondato sul coordinamento dei soggetti, l'integrazione delle competenze e l'accorpamento delle risorse finanziarie. A ciò ha provveduto il D.M. 8 ottobre 1998, il quale ha introdotto il PRUSST, acronimo (alquanto ostico) che sta per *Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*. Si tratta di una specie di PQU *evoluto* che non si limita ad organizzare (fissandone le regole, le modalità ed i tempi) le *trasformazioni urbane e lo sviluppo sostenibile* in un'ottica territoriale; ma tenta di rendere *più competitivi* gli ambiti d'intervento, fornendo loro l'inedita possibilità di accedere per concorso ai finanziamenti statali.

Natura e funzioni

Il PRUSST nasce pertanto dalla considerazione di due concomitanti esigenze:

- avviare processi di riqualificazione di ambiti macrourbani e territoriali integrando le *funzioni* e le *risorse* di tutti i soggetti che vi si possono coinvolgere (operatori pubblici, imprenditori privati, proprietari di immobili);
- attivare azioni amministrative e moduli operativi semplici ed efficaci per concorrere agli appositi finanziamenti pubblici, soprattutto a quelli europei offerti dal nuovo QCS (Quadro comunitario di sostegno 2000-2006).

Va sottolineato che la locuzione *sviluppo sostenibile* sottintende l'obiettivo di fondo dei PRUSST, i cui interventi di trasformazione urbana e d'infrastrutturazione territoriale debbono *rilanciare* l'economia locale (sviluppo), ma nel contempo debbono essere *compatibili* con le caratteristiche storico-artistiche e tradizionali degli abitati, rispettandone – e semmai esaltandone – l'identità.

Stando alle applicazioni che se ne conoscono, i PRUSST sembrano collocarsi a mezza strada tra i *piani-progetto* urbanistico-edilizi ed i *programmi di*

Natura e funzioni

sviluppo socio-economico. L'obiettivo fondante o – quantomeno – caratterizzante sembra infatti essere, come si è già detto, la promozione sociale della Comunità insediata in un dato ambito urbano o delle Comunità che occupano un dato ambito territoriale. La promozione sociale ha quasi sempre ad oggetto lo *sviluppo dell'occupazione e del reddito*, che – secondo la innovativa filosofia dei PRUSST – si può conseguire da un lato mobilitando tutti i *soggetti pubblici* che possono creare le condizioni atte a favorirlo e dall'altro selezionando e coinvolgendo i *soggetti privati* che sono disposti ad impegnarvisi con iniziative imprenditoriali concretamente attuabili. A tali fini si può proporre qualsiasi intervento urbanistico considerato opportuno (recupero, ristrutturazione, conversione, trasformazione ecc.), anche in variante alla strumentazione urbanistica vigente, anche configurabili solo a condizione della realizzazione di interventi infrastrutturali (integrativi o di nuova costruzione).

Il PRUSST è quindi un *progetto complesso* (o un *maxi-progetto*), sostanzialmente mirato a comporre un programma di *interventi sostenibili* e/o di *trasformazioni urbane e territoriali* con la tutela dell'ambiente e con la mobilitazione delle necessarie risorse pubbliche e private, in un'ottica concertativa e seguendo procedure snelle e trasparenti.

Le convenienze dei soggetti coinvolti e la certezza dei tempi di attuazione vengono garantiti da protocolli d'intesa e da accordi di programma. In quest'ottica, il PRUSST può definirsi un programma di sistema, ossia un *insieme* di progetti opportunamente collegati tra loro per affrontare i problemi macrourbani e/o territoriali in tutta la loro abituale complessità, perseguendo una pluralità di obiettivi che si possono così riassumere;

– operare al fine di avere ricadute urbanistiche immediante degli investimenti programmati;
– ottenere sinergie funzionali al rilancio economico;
– promuovere la formazione professionale, possibilmente mirata;
– snellire, infine, le decisioni della Pubblica Amministrazione adottando procedure adeguate (Conferenze dei servizi).

Da quanto detto, si evince che i PRUSST differiscono dai PIN, dai PRU e dai PQU sotto molti aspetti:

- la maggiore *estensione territoriale*: si applicano infatti ad aree macrourbane e ad ambiti territoriali;
- i diversi *contenuti*: hanno obiettivi di trasformazione territoriale più ambiziosi (non solo riqualificazione urbanistica, integrazione infrastrutturale e restauro ambientale, ma anche *sviluppo economico* e *promozione sociale*);
- le *modalità di avvio*: vengono selezionati per concorso dal Ministero LL.PP., che ne finanzia la progettazione;
- ed infine, le *condizioni di finanziamento*: essi possono contare sulle *risorse finanziarie* pubbliche (del Ministero LL.PP., dell'UE e di altre Amministrazioni purché siano integrate da investimenti privati per almeno un terzo dei costi).

Natura e funzioni

I PRUSST coinvolgono la PA a più livelli territoriali: essi vengono infatti proposti dai Comuni che hanno interesse a riqualificare aree macrourbane e/o ambiti territoriali attraverso interventi integrati; ma sono disciplinati dalle Regioni, che ne definiscono le procedure e gli obiettivi, nell'ambito dei loro compiti istituzionali; e si sviluppano, infine, grazie all'azione di stimolo e di supporto (*anche finanziario*) dello Stato, le cui strutture (Direzioni generali, ANAS, FS ecc.) concorrono peraltro ad attuarli destinando allo scopo quote dei loro bilanci.

Vanno opportunamente sottolineati alcuni effetti non secondari di questo nuovo strumento. Anzitutto, *finanziando* la progettazione dei PRUSST, lo Stato non soltanto spinge i Comuni a sviluppare le proprie *capacità progettuali* ed a dotarsi di *progetti* finanziabili con i fondi del già citato QCS, ma fiancheggia anche l'UE nell'azione mirata a rafforzare l'armatura urbana e la rete infrastrutturale che collega le città. In secondo luogo, *integrando* gl'interventi di riqualificazione edilizia ed urbanistica con interventi infrastrutturali e con interventi di stimolo dello sviluppo economico, i Comuni si abituano a svolgere un'attività progettuale non autonoma, bensì correlata con un'attività programmatoria *innovativa*, in quanto ad un tempo economica e sociale.

I progetti selezionati attraverso opportuni concorsi sono oggetto di appositi protocolli d'intesa che ne garantiscono, come si diceva, le convenienze ed i tempi di attuazione. Un comitato misto Stato-Regioni ha il compito di *monitorare* i risultati della sperimentazione, anche per affinare l'azione di supporto a quei Comuni che incontrano difficoltà nel redigere gli strumenti.

Vorremmo concludere – anticipando quanto diremo nel paragrafo conclusivo del capitolo – con una doverosa considerazione: non siamo certi che il PRUSST possa definirsi a pieno titolo uno *strumento urbanistico* ancorché esso contenga frequenti e talvolta vistosi provvedimenti di natura urbanistica (riqualificazione dei centri storici, recupero delle periferie degradate, riuso di aree dismesse, reinfrastrutturazione ecc.). A questa considerazione c'induce il fatto che – specie alla scala territoriale – i provvedimenti di natura economico-finanziaria (rilancio di attività svigorite, sviluppo di nuove risorse economiche o ambientali) e di natura sociale (nuova occupazione, aggiornamento e specializzazione professionale) prevalgono non di rado su quelli propriamente urbanistici.

Obiettivi

Può forse essere asserito che uno degli *obiettivi* dei PRUSST è quello, non abbastanza evidenziato, di uniformare allo standard europeo – nei tempi, nei contenuti e nelle procedure – la nostra attività di programmazione degli interventi. A livello europeo, infatti, la programmazione si basa su provvedimenti da noi a lungo trascurati se non ignorati, che consistono essenzialmente nel realizzare attrezzature di livello territoriale ed urbano capaci di promuovere occasioni di sviluppo sostenibile; nel creare un sistema integrato di attività, finalizzate a costruire, ampliare o rinnovare insediamenti produttivi; e nel riqualificare le zone urbane degradate; semplificando nello stesso tempo le

Obiettivi

procedure, riducendo al massimo i passaggi ed i tempi burocratici ed utilizzando adeguati strumenti di concertazione, peraltro introdotti dalla più recente legislazione. Per migliorare la qualità della *programmazione pubblica* l'azione statale (vedi Relazione accompagnatoria del decreto ministeriale) tende a sviluppare anzitutto la collaborazione tra le *istituzioni*, sperimentando modelli d'intervento che facilitino la diffusione di nuove esperienze (*know how*) amministrative e gestionali tra i soggetti istituzionali di diversa scala territoriale. Tende inoltre ad attivare meccanismi di sussidiarietà tra risorse nazionali e locali, siano esse pubbliche o private, al fine di attrarre *attività ed investimenti* negli ambiti territoriali disagiati e nelle aree urbane degradate. Tende infine a creare *in loco* le professionalità necessarie per riorganizzare il territorio attraverso la creazione di infrastrutture avanzate e la qualificazione di quelle esistenti. Unica irrinunziabile condizione è che qualunque processo di *trasformazione* e di *riorganizzazione* sia sempre diretto ad accrescere il benessere della Comunità ed a promuoverne lo sviluppo socio-economico. Sembrerebbe questo un obiettivo scontato e sottinteso. Ma nel caso del PRUSST lo sviluppo economico dev'essere sempre sostenibile, deve cioè avvenire rispettando, anzi recuperando e valorizzando, l'ambiente ed il patrimonio culturale (storico-artistico ed architettonico) e tradizionale delle città e del territorio.

Da ciò l'esigenza di privilegiare quegli interventi infrastrutturali che possono favorire la formazione di un solido *sistema integrato* di attività (artigianali, industriali, commerciali, turistico-ricettive), che incentivi, a sua volta, la riqualificazione dell'ambiente fisico e sociale, attraverso un accurato recupero degli ambiti urbani degradati (centrali o periferici) e delle sacche di sottosviluppo del territorio.

Qualcuno attribuisce al PRUSST obiettivi di *marketing urbano* (*offerta-città*). Si tratta di un'accezione plausibile, in quanto esso persegue il miglioramento complessivo della qualità urbana (che richiede il potenziamento, la riqualificazione e l'imprenditorializzazione dei servizi e delle attrezzature comunali, oltre che lo sviluppo delle tecnologie informatiche e delle reti telematiche) e della vivibilità urbana (cui contribuiscono il recupero del paesaggio urbano, la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, la vivacizzazione culturale, la sicurezza, l'organizzazione amministrativa, l'efficienza dei servizi). Ma nel PRUSST questi obiettivi di miglioramento della qualità ambientale e della vivibilità urbana e territoriale non sono mai *autonomi* ma sono sempre, od almeno dovrebbero essere, *funzionali* allo sviluppo economico locale ed alla promozione sociale dell'ambito di applicazione, e servono semmai da *premessa* allo sfruttamento di nuove risorse o da *supporto* all'impianto di nuove attività). Il *marketing urbano* – se mai ci fosse – sarebbe quindi un obiettivo subordinato, ma non per questo da negligere.

Tipologia dei PRUSST

Costruire una tipologia dei PRUSST appare al momento quantomeno arduo per almeno due motivi: la sperimentazione sin qui fattane è ancora troppo esigua; le occasioni ed i contesti nei quali questi strumenti sono stati sinora

applicati presentano una notevole diversità. Per questi motivi non si è ancora definito un meccanismo di valutazione tanto convincente da renderne possibile una valida classificazione. Scorrendo l'elenco dei PRUSST sinora attivati nelle varie Regioni del Paese si può farne una distinzione per *ambiti d'intervento* oppure per *tipologie d'intervento*.

Considerando l'ambito d'intervento si avrebbero:

- *sistemi metropolitani* che presentano deficit infrastrutturali in tema di mobilità e di interconnessioni dei sistemi di trasporto;
- *ambiti infraregionali* che siano ristrutturabili rafforzando complementarità e sinergie tra i rispettivi centri urbani;
- *ambiti territoriali ed urbani* con inadeguati sistemi di attrezzature, puntuali ed a rete;
- *aree di transizione* e d'integrazione tra sistemi urbani e sistemi di attrezzature.

Considerando invece le tipologie d'intervento si avrebbero:

- *interventi infrastrutturali pubblici e di pubblico interesse* che possano incidere sugli investimenti pubblici e privati, mediante la costruzione di *nuove opere* (strade, ferrovie, porti, aeroporti, interporti, scambiatori di modalità, interconnessioni delle reti con il sistema urbano, risorse idriche ed energetiche, telecomunicazioni, difesa del suolo) o il potenziamento di *opere esistenti* per aumentarne la produttività;
- *attrezzature pubbliche e private* che possano costituire dei *poli di attrazione* nel territorio (tribunali, ospedali, università, centri congressuali, strutture sportive, turistiche e di tempo libero);
- *interventi complementari* che possano comunque riqualificare e valorizzare il *capitale fisso sociale* (o c.f.s.) esistente; come potrebbero essere gl'interventi urbanizzativi d'*iniziativa pubblica* (opere urbanizzative primarie in aree degradate abitative o produttive ed opere urbanizzative secondarie di livello urbano) o gl'interventi di recupero e riqualificazione d'*iniziativa privata* (costruzione o riabilitazione di insediamenti abitativi e produttivi, ristrutturazione di edifici d'interesse storico-artistico, conversione d'uso di aree industriali, gestione di attività no-profit ecc.);
- *azioni ed iniziative* che possano sviluppare l'occupazione e la formazione professionale, migliorare le condizioni del credito, oppure ordinare, supportare e/o finanziare gl'interventi previsti sul territorio da altri strumenti di programmazione negoziata (contratti d'area, patti territoriali).

Scorrendo l'elenco dei (circa 300) PRUSST sinora ammessi al finanziamento ministeriale, si potrebbero anche individuarne le tipologie in *ordine di frequenza*, distinguendo gli interventi a scala urbana da quelli a scala *territoriale*.

Alla scala urbana gli interevnti più ricorrenti sono nell'ordine i seguenti:

- riqualificazione dei Centri storici e di altri ambiti urbani (semicentrali, periferici, frazioni);

- opere urbanizzative ed infrastrutturali (per attrezzature generali o qualificanti);
- strade (urbane o rurali), nodi stradali e metropolitane;
- riqualificazione del patrimonio storico-artistico-tradizionale; riuso di edifici storici e recupero di edifici pubblici, complessi monumentali ed aree storiche;
- opere ed attrezzature speciali (arredo urbano, centri sportivi, centri fieristici, autoporti, reti innovative, interventi di logistica integrata);
- nuove procedure amministrative (un solo caso).

Alla scala territoriale gl'interventi ricorrenti sono nell'ordine i seguenti:

- difesa del suolo e riqualificazione del paesaggio (parchi, risorse ambientali, risorse agricole);
- organizzazione di insediamenti lineari o diffusi;
- valorizzazione e sviluppo di aree d'interesse turistico (insediamenti ricettivi, parchi termali, itinerari turistici);
- valorizzazione di comprensori produttivi specializzati (distretto della ceramica, valle degli zuccherifici, via del rame);
- sviluppo e/o riqualificazione di aree storiche ed archeologiche (parchi archeologici);
- riorganizzazione e rilancio socio-economico di aree vaste metroplitane.

Può essere utile conoscere i problemi che si pongono nelle aree d'intervento. A tale proposito riprendiamo quanto evidenzia Ricci nel primo dei due volumi *Programmi di riqualificazione urbana* citati in Bibiliografia (vedi) a proposito dei PRUSST di scala urbana:

- i *centri storici* presentano aree industriali dismesse, zone di edilizia pubblica degradata, ambiti promiscui abitativi e produttivi con edificazione fatiscente; si pongono quindi problemi di riuso, di recupero e/o di bonifica e riqualificazione edilizia, nonché problemi di ristrutturazione urbanistica;
- gli *ambiti a ridosso* dei centri storici hanno generalmente aree e servizi urbani dismessi e presentano quindi problemi di ristrutturazione urbanistica, di riuso dei suoli e di integrazione e/o sostituzione infrastrutturale;
- le *periferie urbane*, siano esse indifferenziate, produttive, dismesse o con presenze dequalificanti (discariche, aree di rottamazione), sono spesso in stato di abbandono e presentano problemi di sottodotazione infrastrutturale e/o di degrado igienico-sanitario.

Sinteticamente, si tratta quasi sempre di risanare e rifunzionalizzare i centri storici e le loro adiacenze; oppure di costruire attrezzature qualificanti di livello urbano per riqualificare le zone periferiche urbane.

Infine, può essere interessante conoscere quali sono gl'*interventi proposti*, che sono così raggruppabili:

- opere d'interconnessione tra l'ambito d'intervento ed il sistema urbano
- recupero e ridisegno dello spazio pubblico;

Tipologia dei PRUSST

- opere locali di urbanizzazione o di riurbanizzazione primaria e secondaria;
- riuso di contenitori dismessi o costruzione di nuovi contenitori per funzioni strategiche atte a riqualificare e rivitalizzare l'ambito urbano considerato;
- riuso di aree dismesse per soddisfare lo standard pregresso;
- recupero del patrimonio edilizio pubblico e privato;
- completamento del tessuto edilizio esistente;
- inserimento di nuove funzioni commerciali e terziarie.

Contenuto tecnico

L'esperienza parrebbe dimostrare che i PRUSST sono particolarmente efficaci negli ambiti urbani o metropolitani caratterizzati da *carenze infrastrutturali* (che richiedono interventi sui servizi a rete e sul trasporto pubblico) o da *problemi occupazionali* (che richiedono l'impianto di nuove attività industriali, commerciali, terziarie e turistico-ricettive). Essi mirano infatti a suscitare occasioni di *sviluppo sostenibile* essenzialmente economico, intrecciate ad occasioni di *restauro ambientale* e di *risanamento sociale*.

Per colmare le carenze infrastrutturali i PRUSST debbono proporre *interventi mirati* nei settori:

- delle infrastrutture pubbliche: *trasporto pubblico* (strade, ferrovie, porti, aeroporti); *servizi a rete* (energia, acqua, telecomunicazioni); ed *attrezzature qualificanti* (università, ospedali, tribunali, centri congressuali, strutture turistiche, sportive e di tempo libero);
- della riqualificazione ambientale, urbanistica ed edilizia, sia d'*iniziativa pubblica* (restauro ecologico, difesa del suolo, ristrutturazione urbanistica, integrazione urbanizzativa), che d'*iniziativa privata* (recupero edilizio, conversione d'uso, sviluppo abitativo e produttivo).

Per risolvere i problemi occupazionali servono invece azioni mirate nei settori:

- dello sviluppo dell'occupazione (formazione professionale, accesso al credito);
- del coordinamento sul territorio di eventuali iniziative similari già avviate (patti territoriali, contratti d'area).

Potere di proposta

I PRUSST possono essere *promossi* sia dai Comuni (singolarmente o consorziati) che da altri Enti territoriali (Regioni, Province, Comunità Montane), previa intesa con i Comuni interessati. Ma nulla vieta però che vengano *proposti* da altre Amministrazioni Pubbliche (Università, Camere di Commercio, ASL, società a partecipazione pubblica ecc.) o da soggetti privati (imprenditori, associazioni di categoria, società finanziarie, proprietari o gestori di reti, banche che possiedono immobili ecc.).

I *soggetti promotori* sono comunque tenuti ad accertare che i PRUSST siano compatibili o coerenti con le indicazioni degli strumenti urbanistici vigenti; se non lo fossero si renderebbe necessario chiedere di promuovere l'approvazione *in variante* agli strumenti stessi con accordi di programma (ex art. 27 L. n. 142/1990).

Tecnica redazionale

Data la varietà delle *occasioni* e dei *contesti* in cui i PRUSST si possono applicare e data anche la possibile *diversità di scala*, che può essere sia urbana che territoriale, è chiaramente difficoltoso dare delle direttive sicure ed univoche per redigere questi programmi: la tecnica redazionale dipende pertanto dalla scala e dalla tipologia dello strumento ed a queste deve necessariamente adattarsi.

Di massima, un PRUSST consiste in un insieme di *iniziative di sviluppo socio-economico* che non sempre, non necessariamente e, comunque, solo in parte (e per aspetti particolari) comportano interventi di *trasformazione urbana e/o territoriale*; questi interventi sono dunque quasi sempre *complementari* e *di supporto*.

I provvedimenti di *natura economica*, essendo specificamente mirati allo sviluppo dell'occupazione e del reddito sono di tipo descrittivo normativo e regolamentare, per cui non necessitano di una specifica progettualità tecnica. Per contro, gli interventi di trasformazione urbana sono sempre *di natura urbanistica e/o edilizia* e richiedono di essere rappresentanti graficamente, sotto forma di piani urbanistici e/o di progetti edilizi. I relativi elaborati differiscono, a loro volta, a seconda della *scala* dello strumento, dei suoi contenuti tecnici e della tipologia delle opere previste.

Fatte queste doverose premesse, tratteremo l'argomento assumendo l'ipotesi di un PRUSST (quasi sempre in *variante*) che comporta interventi di trasformazione urbanistica e d'integrazione infrastrutturale, la cui rappresentazione grafica utilizza – a seconda dell'ampiezza dell'ambito di applicazione dello strumento – la scala urbana o quella territoriale.

Delimitato l'ambito di applicazione del PRUSST, si riportano su una planimetria a scala adeguata gl'interventi strutturali ed infrastrutturali che occorre attuare per risolvere i problemi socio-economici individuati. Si *costruisce* in tal modo la tavola degl'interventi proposti, che è un normale *elaborato tecnico* di tipo urbanistico nel quale vanno riportati, con adeguata simbologia e con opportuna grafia:

- le previsioni stradali, ferroviarie, idroviarie, portuali ed aeroportuali, con le opere connesse (nodi di scambio, parcheggi, aree pedonali, ciclopiste ecc.);
- le previsioni di servizi puntuali ed a rete relativi all'approvvigionamento idrico ed energetico ed alle telecomunicazioni; con le opere connesse (stazioni di trasformazione e di decompressione, centraline ecc.);
- le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, siano esse migliorative, sostitutive, od integrative di quelle esistenti;
- le previsioni di nuove attrezzature generali *qualificanti* (come università, ospedali, tribunali, centri congressuali, strutture turistiche, sportive redazionale e di tempo libero, parchi e zone verdi).

Nella stessa tavola – o in apposito altro elaborato da redigere alla stessa scala – vanno evidenziati gli interventi previsti, che possono essere:

- di trasformazione territoriale (aree dismesse da riutilizzare, zone di ristrutturazione urbanistica, zone di conversione funzionale, zone di sostituzione edilizia, zone di espansione ecc.);

Tecnica redazionale

– o di riqualificazione ambientale, distinguendo quelli d'*iniziativa pubblica* (restauro ecologico, difesa del suolo, bonifica dei terreni, arredo urbano, risanamento estetico ecc.) da quelli d'*iniziativa privata* (recupero edilizio, conversione d'uso, sviluppo abitativo e produttivo ecc.).

Può essere necessario produrre rappresentazioni grafiche e descrittive dello *stato di fatto*, anche per evidenziare la necessità o l'opportunità delle trasformazioni urbane e territoriali proposte e per giustificare la necessità di varianti alla strumentazione vigente. Dato per scontato che il PRUSST sarà quasi sempre *in variante* occorre produrre anche le tavole del piano vigente, nel quale vanno delimitati gli ambiti d'intervento ed evidenziate le previsioni da modificare.

Dovendosi per legge quantificare i costi del PRUSST – che sono peraltro da ripartire nella proporzione fissata tra i soggetti pubblici ed i soggetti privati – si debbono presumibilmente redigere ed allegare alla documentazione dello strumento i *progetti* delle singole opere ed i relativi computi metrici estimativi.

Una parte della *relazione illustrativa* deve concernere gli aspetti urbanistici ed edilizi dello strumento e non si esclude che in qualche caso debbano prodursi delle apposite norme tecniche di attuazione, a modifica o ad integrazione di quelle dello strumento urbanistico vigente.

Per concludere, si tenga presente che compete ad altre categorie professionali redigere la parte della relazione tecnica che deve illustrare i provvedimenti da prendere per sviluppare l'occupazione (formazione professionale, accesso al credito) e per coordinare gli eventuali interventi similari (PIN, PRU, PQU, Patti territoriali, Contratti d'area, Contratti di quartiere ecc.) già avviati nel medesimo ambito territoriale.

Documentazione

La documentazione di un PRUSST deve attendibilmente comprendere:

– lo studio di prefattibilità;
– la descrizione delle finalità perseguite, da fare su apposito modello allegato al bando;
– l'individuazione cartografica delle aree coinvolte e la localizzazione degli interventi previsti;
– la sequenza degli interventi programmati ed i rispettivi tempi di realizzazione a datare dalla sottoscrizione dell'*accordo di programma*;
– l'indicazione dell'entità dell'investimento da attivare e dei risultati attesti in termini occupazionali ed ambientali;
– l'elenco dei soggetti pubblici e privati coinvolti;
– le intese e gli accordi sottoscritti o da sottoscrivere;
– la relazione illustrativa della coerenza con le strategie nazionali e con gli strumenti di programmazione territoriale e di pianificazione urbana e sovracomunale.

Procedura

Chiunque sia il soggetto ***proponente***, il soggetto ***promotore*** è *sempre* il Comune: spetta infatti al Comune individuare l'ambito di applicazione del PRUSST e *formalizzarne* la proposta.

L'individuazione delle aree è sancita da una DCC, al cui perfezionamento scatta la dichiarazione generalizzata di pubblica utilità che rende espropriabile *tutti* gli immobili dell'ambito delimitato, ancorché non interessati da opere pubbliche.

Definita la *proposta* il Comune ne trasmette la documentazione sia alla Regione competente per territorio che alla Dicoter (che sta per Direzione generale del coordinamento territoriale).

Alla Dicoter i PRUSST vengono esaminati da un apposito *Comitato di valutazione e selezione* costituito presso il Ministero dei LL.PP. entro i successivi *quattro* mesi, e formato da rappresentanti dello Stato e delle Regioni. Tale Comitato seleziona i PRUSST da finanziare con i criteri indicati dall'art. 13 del Bando, che sono i seguenti:

– capacità di attrarre investimenti ed iniziative atti a garantire una ricaduta socio-economia che sia positiva, stabile e duratura;
– capacità di massimizzare gli effetti degli investimenti utilizzando efficaci metodologie progettuali e d'intervento ed innovative tecniche finanziarie;
– presenza di interventi pubblici realizzabili e gestibili da privati;
– presenza di rilevanti fenomeni di sviluppo economico e di trasformazione territoriale, in atto o attivabili;
– presenza di azioni ed iniziative che possano essere rapidamente attivate con interventi finanziariamente copribili ed amministrativamente fattibili;
– capacità di migliorare la qualità ambientale e di valorizzare il patrimonio storico, artistico, culturale e paesistico;
– capacità di risolvere in termini territoriali ed ambientali gli elementi di criticità indotti dal rapporto infrastrutture-sistema urbano;
– congruenza con i piani e le politiche di settore, regionali e nazionali;
– capacità d'incidere sull'organizzazione del sistema di mobilità e sull'efficienza dei servizi, in relazione alla riallocazione di funzioni urbane.

Ad ogni proposta di PRUSST il *Comitato* attribuisce un punteggio di 100 punti così suddivisi (art. 13.5 del Bando): **20 punti** in base ad *indicatori* scelti dalla Regione ed **80 punti** in base ad *indicatori* scelti dal Comitato. Questi ultimi sono a loro volta ripartiti come segue: 30 punti per la capacità d'integrazione intersettoriale; 10 punti per le infrastrutture; 20 punti per la capacità di attrarre risorse private e 20 punti per la qualità della progettazione.

Per garantire la partecipazione di *tutte* le Regioni ai finanziamenti ministeriali vengono ammessi anzitutto i programmi che, in ciascuna Regione, hanno ottenuto il massimo punteggio; dopo di che viene fatta una graduatoria nazionale e vengono ammessi ai finanziamenti gli altri programmi sino all'esaurimento dei fondi disponibili.

Procedura

Nei *due mesi successivi* alla conclusione del lavoro del Comitato, tra il Ministero LL.PP. ed i soggetti *promotori* e *proponenti* viene sottoscritto per ciascuno dei PRUSST selezionati – un protocollo d'intesa il quale deve indicare la data entro cui gli Enti competenti debbono rilasciare gli atti autorizzativi dei progetti di opere pubbliche e di pubblico interesse, nonché la data (massimo dodici mesi) entro cui si debbono concludere gli accordi di programma pena la decadenza del finanziamento concesso.

Va detto per inciso che, ove il PRUSST non sia conforme alla strumentazione urbanistica vigente (presumibilmente nella quasi totalità dei casi), anche la variante automatica è subordinata all'accordo di programma.

Ove se ne accerti l'esigenza, individuati gli obiettivi del PRUSST (la cui documentazione viene allegata ad ogni protocollo d'intesa), può essere indetta una **conferenza dei servizi** per definire quali aree pubbliche (comunali e non) possono essere coinvolte nel PRUSST e quali di queste aree possono essere alienate oppure date in concessione od in gestione per poterne progettare l'uso.

Per facilitare l'avvio del PRUSST e risolvere eventuali difficoltà, a richiesta del *Comune promotore* può essere istituito presso la Dicoter un *tavolo permanente di concertazione* al fine di: coordinare i *soggetti* interessati a comporre ed a realizzare i programmi; facilitare la sottoscrizione del protocollo d'intesa e concludere l'accordo quadro finale entro il termine di tempo stabilito.

Partecipazione

Il *successo* di questo nuovo strumento programmatorio dipende dalla concomitanza di una serie di fatti favorevoli, che possono così elencarsi:

- celerità e trasparenza dell'iter di formazione e di selezione;
- andamento favorevole del mercato immobiliare;
- contenimento del rischio finanziario, che dipende sia dall'oculata scelta di destinazioni d'uso remunerative che dalle sovvenzioni pubbliche, che debbono essere certe ed adeguate.

Ma sono probabilmente determinanti *due altri fattori* meritevoli di un commento;

- la prospettiva di una *variante automatica* della strumentazione urbanistica vigente (promossa mediante accordo di programma);
- ed il *consenso dei cittadini* al processo di riqualificazione urbana.

Sul **primo** di questi due fattori abbiamo poco da aggiungere a quanto siamo venuti dicendo: la sperimentata e sofferta rigidità dei piani vigenti si scontra costantemente con la mutevolezza delle situazioni socio-economiche e perciò con la variabilità dei bisogni urbanistici della Comunità. Ciò richiede il frequente ricorso alle varianti, le cui procedure sono lente, vischiose e defatiganti. Ben venga dunque uno strumento come il PRUSST che consente di variare il piano in modo automatico, con procedure snelle e rapide.

Sul **secondo** fattore, si può dire che la partecipazione è solitamente tanto più alta e sentita quanto più gli interventi programmati corrispondono ad una

Partecipazione

avvertita e diffusa domanda di *promozione sociale* e sono suscettibili di migliorare la qualità della vita urbana. A proposito di partecipazione, va tenuto presente che l'operatore privato è disposto ad accollarsi un *costo aggiuntivo* (in opere urbanizzative o in contributo finanziario) in quanto conta di ripagarsi con il *maggior profitto* che spera di trarre dall'operazione immobiliare. Egli confronta dunque un costo *certo ed attuale* con un profitto *incerto e differito*, per giunta legato strettamente alla congiuntura economica ed all'andamento del mercato edilizio. Perché il PRUSST abbia successo non bastano quindi né la prospettiva di cambiare il piano regolatore né il vantaggio di seguire procedure celeri e trasparenti; occorre anche – forse *soprattutto* – che il **rischio finanziario** sia ragionevolmente contenuto, e perciò che le destinazioni d'uso concesse siano remunerative, che le sovvenzioni pubbliche siano certe ed adeguate ed, infine, che l'andamento del mercato immobiliare sia favorevole.

Nel proporre il PRUSST occorre dunque stabilire uno stretto contatto con la popolazione interessata, cercando di coinvolgerla direttamente (assemblee, sportello pubblico) nella *definizione*, concertata o contrattata, non soltanto degli interventi che spettano ai soggetti pubblici (costruzione di nuove attrezzature e fornitura di nuovi servizi), ma anche degli interventi edilizi che competono ai soggetti privati. Il ruolo dell'attività privata nell'attuazione di questi programmi integrati è, come si è visto, importantissimo e non dev'essere guardato con sospetto dalla Comunità, la quale deve rendersi conto che l'operatore privato si assume un rischio imprenditoriale sperando di ricavare dal suo intervento un ragionevole guadagno. Pertanto la Comunità deve non soltanto invogliarlo nell'opera di miglioria o di nuova costruzione di strutture abitative e produttive che egli è disposto a promuovere, ma deve anche garantirgli – se del caso e se possibile – un adeguato supporto finanziario. Occorre quindi che il Comune promotore si assicuri non il semplice consenso della Comunità ma la sua fattiva collaborazione.

Approvazione ed entrata in vigore

Il PRUSST s'intende approvato allorché il Ministero LL.PP. ed il Comune promotore siglano il protocollo d'intesa (vedi: «Procedura»).

Finanziamento

Si è già scritto che il PRUSST è un **programma di sistema**, ossia un insieme di *progetti collegati* tra loro a scala urbana o territoriale e variamente *finanziati* da fondi strutturali europei, da fondi pubblici (di vari Ministeri) e da fondi privati garantiti da fidejussioni, questi ultimi a copertura di almeno il 30% dei costi complessivi. L'*integrazione delle risorse* è quindi l'*elemento qualificante* di questo strumento, la cui natura è prevalentemente finanziaria ed economia.

Il *finanziamento pubblico* non va alle singole opere ma essenzialmente alle progettazioni: l'investimento mira infatti a stimolare e ad accrescere soprattutto la *competitività* degli Enti locali (Regioni, Province, Comuni) nel produrre progetti capaci di attrarre dei finanziamenti. I fondi governativi servono perciò a finanziare la progettazione dei PRUSST, nell'intento che quelli selezionati dai previsti concorsi concorrano alla graduale formazione di un parco progetti per interventi finanziabili con i fondi dedicati UE.

Finanziamento

Per promuovere ed attuare i PRUSST si può accedere al **finanziamento pubblico**, utilizzando i fondi già destinati ai PRU (Programmi di riqualificazione urbana), i fondi di alcune Direzioni generali (Opere marittime, Edilizia statale e Servizi speciali), nonché le risorse dell'UE, delle Amministrazioni pubbliche e di soggetti privati. A tali fini, la Dicoter e le citate Direzioni generali sono impegnate a finanziare i PRUSST inscrivendone gli importi su appositi capitoli dei rispettivi bilanci.

Sono finanziabili, entro prefissati limiti di costo:

- l'assistenza tecnica per la predisposizione dei PRUSST;
- a progettazione di opere pubbliche;
- la realizzazione di infrastrutture pubbliche;
- il recupero del patrimonio edilizio residenziale.

Il *finanziamento pubblico* è però subordinato alle seguenti condizioni:

- l'investimento privato deve coprire *almeno il 30%* dell'investimento complessivo;
- i soggetti privati *debbono contribuire* in modo significativo al finanziamento delle opere pubbliche o di pubblico interesse, accollandosi eventualmente la realizzazione degli interventi pubblici che il soggetto promotore o proponente individua e giudica realizzabili con risorse private, sulla base di attendibili piani finanziari e di verosimili profitti di gestione.

Il **finanziamento privato** può servire ad attuare anche talune opere pubbliche, sia sotto forma di *project financing* (nel qual caso l'*investimento* viene ripagato con i proventi della gestione delle opere stesse), sia come *contropartita* di una più favorevole destinazione urbanistica dei terreni, che consenta al soggetto privato di effettuare investimenti immobiliari adeguatamente (ma ragionevolmente) remunerativi.

Il *project financing* è però di problematica applicazione ed è quindi *infrequente*: fondandosi sulla prospettiva di sicure convenienze economiche, esso può concretizzarsi solo in presenza di ben precise *garanzie* (che le Amministrazioni locali non sempre sono in grado di dare) e di *condizioni* operative e gestionali (che sono purtroppo scarsamente negoziabili). In alternativa, conviene quindi sollecitare la *convenienza* privata a finanziare le opere pubbliche concedendo un uso più remunerativo degli immobili; operazione che richiede, com'è ovvio, attente valutazioni da entrambe le parti contraenti e che si presta ad inevitabili *ambiguità* e *sospetti.*

Questa forma alternativa di collaborazione pubblico-privata richiede infatti un *quadro pianificatorio* ben definito ed una *esplicita volontà* comunale di variarlo attraverso il PRUSST (dotato di potere di modifica), in un'ottica programmatoria che dev'essere politicamente condivisa e chiaramente espressa. Richiede inoltre che lo scambio avvenga attraverso *procedure di evidenza pubblica*, che inneschino una chiara competizione tra i soggetti privati che vi hanno interesse. Ed è per generare queste convenienze e questa concorrenzialità che il PRUSST opera quasi sempre in *variante* alla strumentazione urbanistica vigente. In definitiva possiamo affermare che il PRUSST si caratterizza per la **concorrenzialità** che – come il PRU – esso innesca tra gli operatori, e per il più ampio **coinvolgimento** dei privati come portatori di proposte d'intervento.

Finanziamento

Il **finanziamento** resta comunque un problema complesso e di ardua soluzione, in quanto dipende in parte dallo stesso Comune promotore o dagli altri Enti territoriali ed in parte dagli stanziamenti ministeriali, che vengono ripartiti tra i progetti di PRUSST più meritevoli per compiutezza e prospettive di successo. Dal punto di vista del finanziamento, ogni progetto segue comunque autonome e specifiche procedure di finanziamento.

Attuazione

L'*attuazione* di un PRUSST ed, ancor prima, la sua *formazione* richiedono una struttura burocratica comunale particolarmente efficiente, che sia capace di programmare l'intervento e di seguirne la progettazione tecnica, sia nel caso in cui essa venga effettuata direttamente (con le opportune consulenze esterne), sia nel caso più frequente in cui essa venga affidata a professionisti o gruppi interdisciplinari esterni.

I compiti più impegnativi si pongono però nella fase successiva, quando l'AC deve *selezionare* i possibili operatori, *concertarne* i possibili interventi, *valutarne* i parametri economici, *dialogare* con i cittadini cointeressati e *svolgere* gli atti conseguenti (bandi di gara, avvisi, analisi comparata dalle offerte, valutazione e selezione delle proposte, convenzioni, ecc.).

Consideriamone ora l'**aspetto operativo**. A seconda del quadro normativo regionale, il PRUSST può attivarsi sia con le *procedure ordinarie*, opportunamente accelerate, che con l'*accordo di programma*.

Nel caso più frequente dell'accordo di programma, la procedura prevede attualmente i seguenti passaggi:

- *entro 12 mesi* dall'approvazione del PRUSST le Parti sottoscrivono il protocollo d'intesa;
- *entro un mese* dalla sottoscrizione del *protocollo d'intesa* la Dicoter trasferisce al soggetto promotore il finanziamento assegnatogli, da utilizzare secondo quanto stabilito dal Bando;
- *entro dodici mesi* dal trasferimento del finanziamento, i soggetti interessati (Promotore, Proponente, Regione ed Amministrazioni Pubbliche) sottoscrivono l'**accordo quadro** che regola la *fase attuativa* del Programma.

È infatti con questo accordo quadro che:

- si confermano le aree interessate dal PRUSST, a suo tempo delimitate con DC del Comune promotore;
- si definiscono gli interventi pubblici da attuare ed i soggetti che debbono assumersene la progettazione;
- si sancisce l'impegno dell'AC a rilasciare le CONC, ricorrendo se necessario alla Conferenza dei servizi;
- si concordano le attività da promuovere e gli interventi da realizzare, pre-

Attuazione

cisandone le rispettive date di inizio (il cui mancato rispetto comporta la decadenza del finanziamento concesso) ed i tempi di attuazione previsti;
- si indica il *funzionario* che verrà delegato alla contabilità speciale ed al quale sarà accreditato il finanziamento *entro trenta giorni* dalla sottoscrizione dell'accordo quadro;
- si precisano i *soggetti responsabili* ed i relativi impegni;
- si indica il *soggetto* che potrà esercitare i poteri sostitutivi in caso di inerzia, ritardi ed inadempienze;
- si indicano i procedimenti di conciliazione e di definizione degli eventuali conflitti;
- si precisano le risorse finanziarie assegnate ai vari tipi d'intervento;
- si definiscono, infine, le modalità di monitoraggio.

Aspetti applicativi

Si è già scritto che gli interventi previsti dai PRUSST possono fruire dei *finanziamenti pubblici* ministeriali, oltre che dei *fondi strutturali europei*. Va però ribadito che il finanziamento ha sempre una forte *componente privata*, in quanto i fondi privati (garantiti da fidejussioni) debbono coprire almeno il 30% dei costi complessivi. Ciò detto si rileva che i PRUSST si distinguono dagli altri programmi per i seguenti aspetti:
- il numero dei **soggetti pubblici** che possono esservi coinvolti: Regioni, Province e Comuni (non soltanto quelli grandi);
- il coinvolgimento dei **soggetti privati** (operatori edili ed immobiliari) sia nella fase formativa dello strumento (come proponenti degli interventi) che nella fase attuativa (come esecutori degli interventi);
- l'**aggregabilità di interventi**, anche se sono disomogenei;
- l'ampio **ventaglio degli obiettivi** perseguibili, che non sono più (o non sono solo) quelli di *piccola scala* propri del PRU (recupero edilizio e riqualificazione urbana); ma sono quelli di *area vasta*, perciò aperti alle più ampie tematiche territoriali, come le reti infrastrutturali, il restauro dell'ambiente, lo sviluppo economico, la sostenibilità ambientale, il sostegno all'occupazione, la promozione sociale della Comunità.

La *programmazione concertata* e la *progettualità diffusa* che caratterizzano i PRUSST dovrebbero conferire loro funzioni inedite di *innesco* dello sviluppo occupazionale e del reddito, attraverso modalità operative che, se attivate da strutture burocratiche efficienti, dovrebbero consentire di superare agevolmente le consuete remore della pianificazione urbana, nonché di contenere le tante vischiosità procedurali e di accorciare i tempi di attuazione degli interventi.

Dall'esame critico dei PRUSST sin qui approvati emerge la difficoltà di raggiungere gli obiettivi prefissati o, quantomeno, di raggiungerli in tempi accettabili. In molti casi emerge inoltre la tendenza ad un *uso disinvolto* (se non *distorto*) dello strumento, che viene talvolta forzato a raggiungere obiettivi ambigui ed a soddisfare esigenze ipoteche (che non ne giustificherebbero l'applicazione); e, non di rado, a sfruttarne semplicemente il *potere di modifica* del piano. Notevoli perplessità discendono dal fatto che il PRUSST viene usato indifferentemente sia per il recupero di limitati ambiti urbani (centri storici, periferie degradate, quartieri obsoleti, aree industriali dismesse ecc.), ai fini del quale le Amministrazioni potrebbero avvalersi di strumenti urbanistici alternativi (PIN, PRU, PQU), sia per lo sviluppo economico di (a volte sin troppo) estesi ambiti territoriali assemblando – in maniera poco convincente – progetti disparati e poco coerenti, riesumati in tutta fretta dagli archivi dei vari Enti territoriali. E colpisce altresì l'affannosa ricerca degli *attuatori privati*, il cui apporto collaborativo – che costituisce la condizione essenziale per formare ed attivare lo strumento – si rileverà non di rado deludente, perché inadeguato, o addirittura nullo.

Aspetti applicativi

La **validità** di un PRUSST non dipende infatti solo dalla sua aderenza al *contesto* fisico ed umano al quale si applica; ma anche dalla capacità di coinvolgervi *soggetti privati* che, alla consapevole accettazione del rischio, uniscano un elevato spirito imprenditoriale ed una congrua capacità di spesa; nonché *soggetti pubblici* che, all'accertata capacità di spesa, uniscano spirito collaborativo e strutture amministrative efficienti. Si ha invece l'impressione che spesso si ricorra astutamente al PRUSST per apportare al piano quelle varianti *di comodo* che non verrebbero altrimenti consentite o che richiederebbero, con altri strumenti, dei tempi molto lunghi.

Per conferire *credibilità* alle ragioni dello *scambio opere urbanizzative contro variante al piano* tra il Comune e gli operatori privati, occorre che le scelte non siano velleitarie; ma perché siano concrete è necessario che:
- gli *obiettivi di sviluppo* siano accuratamente centrati sulle reali esigenze, pregresse o insorgenti, delle Comunità insediate sul territorio, oltre che sulle risorse politico-amministrative ed economico-finanziarie sicuramente mobilitabili;
- le *iniziative imprenditoriali* prescelte siano attentamente calibrate sul livello d'imprenditorialità esistente o programmata;
- gli *adeguamenti della strumentazione urbanistica* vigente siano coerenti con gli obiettivi di sviluppo prefissati ed aderiscano alla logica delle trasformazioni ipotizzate;
- gli *interventi infrastrutturali* necessari siano concretamente attuabili in tempi certi da tutti i soggetti che vi si sono impegnati;
- la *sostenibilità ambientale* non sia una vuota enunciazione di principio, ma venga adeguatamente dimostrata.

Tendenze evolutive

Va sottolineato che, in seguito alle applicazioni fattene, i PRUSST sono già venuti evolvendosi:
- l'**ambito spaziale**, inizialmente limitato ai quartieri degradati di edilizia economica e popolare – e perciò a *singoli ambiti di singoli Comuni* – si è venuto estendendo ad ambiti intercomunali, provinciali e persino sub evolutivi regionali;

Tendenze evolutive

- il **contenuto**, inizialmente limitato al recupero edilizio-urbanistico, si è man mano esteso alle *opere infrastrutturali* (strade, ferrovie, servizi canalizzati, difesa del suolo) ed agli *interventi di stimolo* dell'economia e dello sviluppo occupazionale, coordinando allo scopo eventuali altri strumenti vigenti (contratti d'area, patti territoriali);
- l'**integrazione delle risorse**, rivelatrice della natura prevalentemente finanziaria ed economica dello strumento, ha progressivamente ampliato il suo *ambito operativo*, arricchendosi di nuove ed impegnative motivazioni socio-economiche, quali lo sviluppo sostenibile dell'occupazione, il contenimento del disagio sociale, il miglioramento delle condizioni di vivibilità non soltanto degli insediamenti ma anche del contesto territoriale;
- le **fonti di finanziamento**, che inizialmente si limitavano ai fondi pubblici (statali) e privati, si sono ormai estese ai f*ondi strutturali* del QCS UE ed ai fondi della BEI;
- il **potere di proposta** si è venuto ridefinendo a favore dei Comuni, che hanno ormai acquisito un *ruolo centrale* nel promuovere i PRUSST nel coordinare i soggetti pubblici e privati coinvolti e nell'accelerare le procedure. Poiché i PRUSST sono finalizzati essenzialmente al rilancio economico delle aree delimitate, è giusto che siano i Comuni ad individuare gli interventi idonei a produrre le *sinergie funzionali* e perciò ad individuare ed a decidere quali integrazioni infrastrutturali e quali servizi innovativi si debbono apportare al *sistema urbano* anche *in variante* al piano – affinché si creino le *convenienze* capaci d'invogliare gli operatori privati a promuovere le attività economiche e gli insediamenti programmati dallo strumento.

In questo senzo, come si evince facilmente da quanto si è venuto scrivendo, i PRUSST non possono definirsi degli *strumenti urbanistici*, ancorché taluni loro contenuti (infrastrutturazione, recupero, ristrutturazione, ridisegno urbano ecc.) siano chiaramente di natura urbanistica. Si potrebbe quindi argomentare – e qualcuno lo ha già fatto – che l'urbanistica vi abbia soltanto un ruolo *complementare* e di *supporto*, forse di mero *inquadramento*: mancando sinora uno specifico inquadramento disciplinare è parso opportuno e conveniente dare agli interventi del PRUSST un supporto tecnico-operativo di natura urbanistica.

Nondimeno, è innegabile che i PRUSST – anche se non si possono definire dei veri e propri strumenti urbanistici hanno inevitabilmente *effetti diretti* sulla disciplina e sulla gestione urbanistica, proprio per la varietà degli interventi progettuali proposti, che *a scala urbana* vanno dalla riqualificazione dei centri storici al recupero dei quartieri degradati (periferie urbane, aree industriali dismesse ecc.): ed a *scala territoriale* vanno dalla valorizzazione turistica, alla riqualificazione di complessi storico-artistici, al recupero ecologico-ambientale, sino al sostegno infrastrutturale a determinati settori produttivi.

Impugnazione

Vedi corrispondente voce PP.

BIBLIOGRAFIA **********

Canevari A., *Renewal Programs PRUSST in Lombardia* – Atti del convegno internazionale «Recent development of urban policies and communitarian experiences in urban requalification», Stoccolma 10-11-12 settembre 2000 - Milano, 2001.

Istituto Nazionale di Urbanistica, *Programmi di riqualificazione urbana*, 2 volumi; INU Edizioni, Roma, 1999. Pubblicazione promossa dalla DiCoTer del Ministero LL.PP.

Articoli di Autori vari su: «Edilizia e Territorio», n. 38/1998.

Fontana G., *Con i PRUSST non solo intervento fisico*, in «Edilizia e Territorio», n. 41/1998.

Articoli di Autori vari su: «Urbanistica Informazioni», n. 169/2000, n. 170/2000.

I programmi urbani complessi: Tecniche di analisi, progettazione, valutazione, (a cura), Gerundo R., Giuffrè Edizioni, Napoli, 2000.

Monte M., Vitillo P., (a cura di) *I PRUSST in Lombardia: strategie, programmi e progetti*, "Dossier Urbanistica Informazione, 2000".

Damonte R., *Programmi di riqualificazione urbana di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al D.M. 8 ottobre 1998, n. 1169,* in «Rivista giuridica dell'edilizia», Giuffrè ed., 2001.

Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., *I programmi complessi nelle realtà regionali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.

****