

Università degli Studi “La Sapienza” - Roma  
Facoltà di Architettura “L. Quaroni”  
Corso di laurea “Tecniche dell’Architettura e della Costruzione”  
A.A. 2005-2006 – II° semestre (6 marzo 2006 – 10 giugno 2006)  
Corso di “**Legislazione urbanistica ed edilizia**” – Docente Roberto Gallia

**Lezione 3^ (21 marzo 2006)**

**IL PIANO COMUNALE**

*Il piano regolatore generale*

La legge urbanistica 1150/1942 finalizza il piano regolatore generale comunale all’ordinato sviluppo edilizio dell’abitato e detta la relativa disciplina nella sezione I (articoli 7-12).

I **contenuti del PRG** (articolo 7), che “deve considerare la totalità del territorio comunale”, riguardano la rete delle infrastrutture di comunicazione (stradali, ferroviarie e navigabili), la zonizzazione del territorio, le aree d’uso pubblico e le aree destinate ad edifici pubblici; successivamente sono stati integrati dalla **legge 19 novembre 1968 n.1187**, che li arricchisce con l’indicazione dei vincoli per la tutela dei beni storici, ambientali e paesistici, e prescrive la redazione delle **norme per l’attuazione del piano (NTA)**. La medesima legge, contestualmente, a seguito della sentenza 55/1968 della Corte Costituzionale (che dichiara di natura “espropriativa”, e quindi illegittimi se non indennizzati, i vincoli che individuano spazi da destinare ad usi pubblici) stabilisce che le previsioni che comportano vincoli aventi contenuto espropriativi cessano di aver vigore entro cinque anni dall’approvazione del PRG qualora non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati o autorizzate le lottizzazioni convenzionate. I contenuti del PRG si arricchiscono ulteriormente a seguito dell’obbligo, introdotto dalla legge **legge 6 agosto 1967 n.765** (articolo 41-quinques), di rispettare standards edilizi ed urbanistici, definiti dal **decreto interministeriale 2 aprile 1968 n.1444**, che individua le zone territoriali omogenee in cui è suddivisibile il territorio comunale e gli standards urbanistici minimi da prevedere, oltre a prescrivere i limiti di densità edilizia, di altezza dei fabbricati e di distanza fra gli stessi.

La **formazione del PRG** (articolo 8), obbligatoria per i Comuni inclusi in un apposito elenco approvato con decreto ministeriale, è rimessa all’autonoma decisione di ciascun Comune. I Comuni obbligati dovrebbe invece provvedere all’affidamento dell’incarico di progettazione entro tre mesi dal decreto ministeriale, all’adozione del piano entro dodici mesi dall’affidamento dell’incarico ai progettisti, a trasmettere il piano per la definitiva approvazione entro due anni dal decreto ministeriale; in caso di inadempienza dovrebbero essere esercitati i poteri sostitutivi (da parte del Prefetto d’intesa con il Provveditore regionale alle oo.pp.; attualmente da parte del Presidente della Regione). In caso di restituzione per modifiche e/o integrazioni, il Comune dovrebbe provvedere entro 180 giorni. Il piano dovrebbe essere definitivamente approvato entro un anno dal suo inoltro (NdR: viene usato il condizionale in quanto i

termini previsti, di natura ordinatoria, nella generalità dei casi non risultano rispettati; da ultimo, l'articolo 21 della legge 30 aprile 1999 n.136 ha posto il termine perentorio di dodici mesi per l'approvazione del PRG).

La **pubblicazione del PRG** (articolo 9) deve avvenire per trenta giorni, durante i quali chiunque può prenderne visione, ed entro i trenta giorni successivi possono essere inoltrate opposizioni ed osservazioni.

La **approvazione del PRG** (articolo 10) da parte del Ministro dei LL.PP. (ora Presidente della Regione o della Provincia) può apportare parziali modifiche che non comportino sostanziali innovazioni (cioè che non mutino i caratteri essenziali del piano e i criteri di impostazione), nonché quelle indispensabili ad assicurare:

- a) il rispetto delle previsioni del PTC,
- b) la realizzazione delle opere di interesse statale,
- c) la tutela del paesaggio e dei complessi storico-monumentali,
- d) il rispetto degli standard edilizi ed urbanistici.

Nelle more di approvazione del piano risulta obbligatoria l'applicazione delle misure di salvaguardia (di cui alla legge 3 novembre 1952 n.1902).

Le varianti al PRG, che non sono più soggette alla preventiva autorizzazione (articolo 25 comma 3 della legge 28 febbraio 1985 n.47), seguono la medesima procedura per l'approvazione.

La **durata e gli effetti** del PRG (articolo 11) sono a tempo indeterminato.

Con le medesime modalità ed effetti del PRG comunale, può essere redatto un **PRG intercomunale** (art.12).

Per i Comuni sprovvisti di PRG è obbligatorio includere nel **regolamento edilizio** (articolo 33) un **programma di fabbricazione** (articolo 34) che disciplini le norme per l'edificazione ed indichi, eventualmente, le direttrici di espansione dell'abitato. Il programma di fabbricazione (PdF) è approvato con una procedura semplificata, che non contempla la pubblicazione e le osservazioni (articolo 35 e 36). Al PdF è stata data dignità di strumento urbanistico con successivi provvedimenti relativi ai piani di attuazione (in particolare con riferimento all'attuazione del piano di lottizzazione e al piano per l'edilizia economica e popolare).

La successiva evoluzione del piano urbanistico comunale, attuata dalle Regioni nell'ambito della propria legislazione urbanistica, è approdata alla diversificazione fra il piano “strutturale” (prevalentemente orientato a delineare l'assetto strategico del territorio e le trasformazioni ammissibili, e a tutelare l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio medesimo) e il piano “programmatico-operativo” (prevalentemente orientato a precisare le priorità e i tempi di attuazione delle attività di trasformazione e di tutela previste dal piano programmatico).

### *I piani di attuazione del piano regolatore generale*

L'esigenza di individuare due scale di pianificazione comunale, il piano programmatico e il piano attuativo, non è recente, ma viene avvertita già in sede di prima applicazione della legge urbanistica, quando il piano regolatore generale viene considerato “uno strumento vincolistico con validità a tempo indeterminato, la cui fase attuativa è rimandata ai piani esecutivi urbanistici o di espropriazione che hanno

precise scadenze di tempi e di modi di realizzazione” (Valeria Erba, *L’attuazione di piani urbanistici*, Edizione Lega per le autonomie e i poteri locali, Roma 1976).

Per lo stesso motivo è stato dato un giudizio positivo (per aver fornito agli Enti locali una pluralità di strumenti di intervento) sulle innovazioni introdotte con le leggi 167/1962, 765/1967 e 865/1971, che modificano i contenuti e le procedure del piano particolareggiato (PP), come definito dalla legge 1150/1942, ed introducono ulteriori strumenti di attuazione: il piano di lottizzazione (PdL), il piano per l’edilizia economica e popolare (PEEP), il piano per gli insediamenti produttivi (PIP); ai quali in seguito si affiancherà il piano di recupero (PdR).

*Con il piano particolareggiato si potranno razionalizzare, nell’interesse dei cittadini, gli effetti del gioco della rendita fondiaria; con le lottizzazioni convenzionate si potrà raggiungere un risultato analogo, facendo pagare inoltre alla proprietà fondiaria le spese di urbanizzazione (ma senza poter evitare che il costo venga scaricato sugli inquilini); con gli standards urbanistici e le nuove norme espropriative si potranno assicurare condizioni di vita più civili per gli abitanti della città e si potrà accrescere il peso degli elementi di vita collettiva nel caos individualistico della città; con i piani della legge 167 e con quelli previsti dagli articoli 26 e 27 della legge per la casa si potranno liberare dalla rendita fondiaria e dalla rendita edilizia porzioni considerevoli delle espansioni urbane. Tutto questo è vero e incontestabile, e il libro di Valeria Erba aiuta a comprenderlo meglio, e quindi ad adoperare meglio gli strumenti utilizzabili per agire in questa direzione: ma tutto questo non basta certamente per costruire una città, come suol dirsi, «a misura dell’uomo».*

*Per raggiungere quest’obiettivo, è indispensabile uscire compiutamente e integralmente dal quadro legislativo vigente. E’ indispensabile affrontare e sciogliere il nodo della riforma del regime immobiliare, costruendo un assetto giuridico, e un meccanismo operativo, che impediscano del tutto l’appropriazione privatistica degli effetti economici di quell’operazione, eminentemente sociale, che è la costruzione e lo sviluppo della città.*

Edoardo Salzano, prefazione al libro di Valeria Erba, *L’attuazione di piani urbanistici*, Edizione Lega per le autonomie e i poteri locali, Roma 1976, pag.13

**Il piano particolareggiato di esecuzione (PP)**, è stato introdotto dalla legge urbanistica 1150/1942 quale “mezzo di attuazione del PRG” e disciplinato dagli articoli 13-17, integrati dalla legge 6 agosto 1967 n.765 e, limitatamente alle procedure di esproprio, abrogati dall’art.58 del decreto legislativo 325/2001 (che, con il DPR 327/2001, costituisce il Testo unico sulle espropriazioni). In base alla definizione e ai contenuti progettuali (art.13) il PP deve attuare il PRG e può interessare sia zone urbane da modificare, completare o ricostruire sia zone di nuova espansione. E’ compilato a cura del Comune (art.14), pubblicato per 30 giorni e può ricevere osservazioni per ulteriori 30 giorni (art.15). Dopo l’inoltro, deve essere approvato entro il termine (ordinatorio) di 180 giorni (art.16) ed è valido per 10 anni (art.17). La **legge 6 agosto 1967 n.765** ne rende obbligatoria la redazione (articolo 41-quinquies, comma 6) per le aree con indice di edificabilità superiore a 3 mc/mq o dove realizzare edifici con altezza superiore a ml. 25. La **legge 28 febbraio 1985 n.47** ha attribuito ai Comuni l’approvazione degli strumenti urbanistici attuativi degli strumenti generali (art.24) ed ha introdotto la fattispecie dello strumento attuativo in variante agli strumenti urbanistici generali (art.25).

La legge urbanistica 1150/1942, nella formulazione originaria dell’articolo 28, vieta “le lottizzazioni dei terreni a scopo edilizio senza la preventiva approvazione del Comune”, fino all’approvazione dei piani particolareggiati. La norma è in vigore in un periodo in cui la giurisprudenza è orientata a considerare il diritto di edificare connaturato alla proprietà dei suoli (negando la possibilità di rifiutare la licenza edilizia su terreni non ancora lottizzati, o, addirittura, affermando che il divieto di

lottizzazione non opera in assenza di PRG): in questo periodo la città si espande tramite la suddivisione di ampi appezzamenti agricoli in piccoli lotti singolarmente venduti e quindi edificati, oppure tramite la realizzazione di una serie di edifici da parte del proprietario di un'area, in entrambi i casi privi di attrezzature per servizi e, talvolta, anche di urbanizzazioni primarie. A fronte delle difficoltà di procedere alla redazione di piani particolareggiati da parte delle amministrazioni comunali, sia per motivi procedurali sia per il mancato coordinamento con i provvedimenti di spesa pubblica, nel periodo fine anni '50 - primi anni '60 le norme di attuazione dei PRG più avanzati prevedono che l'autorizzazione alla lottizzazione sia subordinata all'obbligo della stipula di una convenzione, che pone a carico dei privati la cessione gratuita delle aree necessarie per le urbanizzazioni primarie e secondarie, e l'assunzione degli oneri finanziari per la realizzazione delle urbanizzazioni primarie e quota parte delle secondarie. Il principio della “lottizzazione convenzionata” trova quindi accoglienza nella modifica dell'articolo 28 della legge urbanistica, apportata dalla legge 6 agosto 1967 n.765, che equipara il **piano di lottizzazione (PdL)** di iniziativa privata al piano particolareggiato di iniziativa pubblica (come confermato nella circolare ministeriale di applicazione n.3210 del 28 ottobre 1967), conferendogli il vantaggio di poter essere approvato anche per l'attuazione delle previsioni di PRG o PdF solo adottati e trasmessi.

La legge 8 aprile 1962 n.167 nasce (in un periodo in cui le politiche pubbliche ricercano una connessione tra la programmazione economica e la pianificazione urbana e territoriale) per rispondere alla duplice necessità di rendere disponibile un demanio di aree edificabili, da cedere agli operatori a costi convenzionati per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica o da immettere sul mercato a prezzi controllati, e di limitare i condizionamenti della rendita fondiaria sull'espansione urbana, resi evidenti dalla localizzazione degli insediamenti popolari in periferie estreme sprovviste di servizi e di adeguati collegamenti con il centro urbano. Il **piano per l'edilizia economica e popolare (PEEP o PdZ)** deve comprendere, di norma, aree destinate all'edilizia residenziale, con preferenza alle aree localizzate nelle zone di espansione, ma può comprendere anche aree edificate (norma che ha reso possibile il recupero dei quartieri storici di edilizia pubblica, la cui esperienza ha contribuito alla successiva definizione dei piani di recupero); può essere approvato in variante al PRG o, per i comuni sprovvisti di strumento urbanistico, può essere allegato ad un PdF al quale si applicano procedure di approvazione semplificate (art.3). Sono definiti i contenuti (art.4) ed indicati gli elaborati tecnici (art.5). I termini di pubblicazione sono ridotti a 10 giorni, le osservazioni si presentano entro i successivi 20 giorni (art.6). L'approvazione ha procedure ordinarie (artt. 7 e 8), salvo l'attribuzione al Comune dell'approvazione delle varianti non essenziali. La durata decennale (art.9) è stata successivamente prorogata fino a 18 anni. Le modalità per la concessione delle aree edificabili (art.10) è stata successivamente modificata dall'art.35 della **legge 22 ottobre 1971 n.865**; la quale ha anche previsto (articolo 51) che nei comuni sprovvisti di piani 167 la localizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica possa avvenire nelle aree residenziali del PRG o del PdF, anche in variante ai medesimi, e la delibera comunale che determina la localizzazione contestualmente approva la variante urbanistica (aprendo così la strada alle procedure derogatorie - prevalentemente: aumento dell'indice di edificabilità delle zone omogenee C - che non sempre hanno trovato applicazione per fini nobili).

**Il piano per gli insediamenti produttivi (PIP)**, introdotto dall'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971 n.865, può essere adottato da Comuni dotati di strumento urbanistico approvato, previa autorizzazione della Regione (la preventiva autorizzazione regionale è collegata, anche se non dichiarato espressamente, alla necessità di programmare la localizzazione degli insediamenti produttivi sul territorio; in analogia alle finalità dei piani urbanistici dei consorzi industriali, che hanno valore di PTC). Il PIP ha valore di piano particolareggiato, per la cui adozione e approvazione si applicano le procedure del piano di zona 167. Le aree sono espropriate e assegnate in concessione per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico.

A seguito delle esperienze di recupero dei centri storici e dei quartieri storici di case popolari, nonché delle problematiche poste dalla crisi del capitalismo urbano che rende disponibili immobili (edifici ed aree) di consistenza significativa posti all'interno della città costruita, la **legge 5 agosto 1978 n.457** prescrive che in sede di formazione del PRG siano individuate le zone di recupero (articolo 27) da attuare tramite la predisposizione di **piani di recupero (PdR)**, equiparati (articolo 28) ai piani particolareggiati e che possono essere proposti ed attuati sia su iniziativa pubblica sia su iniziativa privata.

Gli ulteriori strumenti urbanistici attuativi successivamente introdotti in normativa, il programma integrato di intervento (PI) previsto dall'articolo 16 della legge 179/1992 e il programma di recupero urbano (PRU) previsto dall'articolo 11 della legge 493/1993, aprono la strada a quelli che sono stati definiti i “programmi complessi”, nei quali le valutazioni economiche avrebbero dovuto avere la priorità sulle considerazioni di carattere urbanistico.

Le diverse tipologie di piani attuativi del PRG, in particolare quelli nei quali il contenuto di edilizia residenziale risulta prevalente (PP, PdL, PdZ, PdR), non presentano contenuti tecnici differenziati: possono intervenire sia su aree edificate sia su aree di espansione, devono rispettare i medesimi standards e sottostare ad analoghe procedure. La differenza è stata storicamente determinata dalle modalità di acquisizione/disponibilità delle aree edificabili, che in tempi più recenti ha riguardato anche i manufatti edilizi. Il superamento delle problematiche che li hanno determinati è registrabile nelle legislazioni regionali, le cui leggi urbanistiche spesso indicano un unico strumento attuativo del piano comunale, di iniziativa sia pubblica sia privata sia da parte di società miste pubblico-privato, che ricomprende tutte le tipologie di piano di attuazione del PRG previste dalla legge urbanistica nazionale e dalle successive integrazioni.

Per agevolare l'attuazione dei piani di recupero (di iniziativa pubblica, o di iniziativa privata purché convenzionati), fra le misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa si prevede (legge 22 aprile 1982 n.168, art.5) che ai trasferimenti di immobili (od alle permutate) fra soggetti che attuano il recupero si applichino le imposte di registro, catastali ed ipotecarie in misura fissa.

Una analoga agevolazione (imposte di registro all'1%, imposte catastali ed ipotecarie in misura fissa) si applica ai piani urbanistici particolareggiati, comunque denominati, regolarmente approvati e a condizione che l'utilizzo edificatorio dell'area avvenga entro cinque anni dal trasferimento (art.33 della legge 388/2000). Con l'integrazione apportata successivamente (art.76 della legge 448/2001) si chiarisce che l'agevolazione si applica a tutti i trasferimenti e non solo a rimuovere l'ostacolo

all'utilizzazione edificatoria di un'area preposseduta (ad esempio, se il lotto già in proprietà è inferiore al minimo richiesto); tesi sostenuta dall'Agenzia delle Entrate con due circolari del gennaio 2001.

L'Agenzia delle Entrate ha quindi emanato le norme di attuazione (circolare 31 gennaio 2002 n.11); chiarendo, fra l'altro, che le agevolazioni si applicano “per aree individuate da appositi piani che siano espressamente attuativi ed esecutivi del piano regolatore generale”, che per le lottizzazioni convenzionate “è necessario che la convenzione venga stipulata prima che sia posto in essere il trasferimento”, che entro il termine stabilito di cinque anni “la costruzione sia iniziata ed esista un edificio significativo dal punto di vista urbanistico ... (art.2645-bis, comma 6, c.c.)”, che nell'ipotesi di acquisto di un fabbricato „è necessario che l'intervento consista nella demolizione e ricostruzione integrale”.

Successivamente la medesima Agenzia delle Entrate ha fornito interpretazioni con risposte alle cd “istanze di interpello”; chiarendo, fra l'altro, che ai piani di recupero continuano ad essere applicate agevolazioni più favorevoli di quelle applicate alla generalità dei piani attuativi (risoluzione 11 dicembre 2002 n.383), in quanto “la normativa sui piani di recupero, non espressamente abrogata, costituisce, per la particolare finalità, norma speciale rispetto a quella di regime enunciata nella legge 388 del 2000), e che le agevolazioni non si applicano a programmi che non abbiano le caratteristiche e gli effetti di uno strumento urbanistico attuativo ( risoluzione 22 dicembre 2005 n.175).