

» STRUMENTI URBANISTICI

L'ATTIVITÀ EDILIZIA IN ASSENZA DELLA PIANIFICAZIONE ATTUATIVA

a cura dell'arch. Roberto Gallia

L'obbligo del piano urbanistico attuativo quale presupposto per il rilascio del titolo abilitativo edilizio, anche in presenza di un tessuto edilizio già urbanizzato ed edificato, costituisce argomento problematico sul quale solo di recente sembra consolidarsi un preciso orientamento giurisprudenziale, anche se la definitiva soluzione appare riconducibile esclusivamente alla definizione ed approvazione di una specifica regolamentazione.

In assenza di strumento attuativo, nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione il T.U. edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001) consente di approvare e realizzare (articolo 9, comma 2) esclusivamente gli interventi di ristrutturazione edilizia, anche quando modifichino le destinazioni d'uso preesistenti entro un limite del 25%, purché sottoscrivano con il Comune apposita convenzione. Rimarrebbe quindi esclusa qualsivoglia possibilità di nuove costruzioni; con una lampante contraddizione tra l'attribuzione di un tempo indeterminato per l'attuazione delle previsioni edificatorie stabilite dal piano comunale e la creazione dei cd. **vincoli di rinvio**, riferiti alle situazioni nelle quali la trasformazione urbanistica e l'uso edificatorio, pur previsti dal piano comunale, vengono rinviati alla definizione di uno strumento attuativo, per la cui predisposizione e approvazione non esistono vincoli temporali.

La non trasformabilità delle aree soggette a piani attuativi, da adottare ma mai adottati, risulta di fatto equivalente ad un **vincolo di inedificabilità**, non previsto da alcuna norma e al quale la giurisprudenza ha attribuito la natura di **espropriazione sostanziale** perché lascia il diritto di proprietà in capo al suo titolare, ma lo svuota sostanzialmente del suo contenuto.

La materia è oggetto di una specifica attenzione da parte della giurisprudenza da un notevole lasso di tempo. Tuttavia l'inedificabilità conseguente alla mancanza di un limite temporale per l'adozione di uno strumento attuativo non risulta censurata in via generale e definitiva, anche se le sentenze più recenti, facendo il punto della situazione sulla base delle precedenti pronunce, sembrano consolidare un preciso orientamento.

Il C. Stato, con la Sentenza 27 aprile 2012 n. 2470 della IV sezione, sintetizza l'orientamento della giurisprudenza in materia, formatosi in un arco temporale di oltre venti anni, ricordando che:

laddove il P.R.G. subordini l'edificazione su una determinata area alla previa predisposizione di un piano particolareggiato, tale obbligo può venire meno nei casi in cui l'Amministrazione accerti la sufficienza delle opere di urbanizzazione già esistenti, perché trattasi di lotto intercluso o comunque di maglia già adeguatamente urbanizzata.

Per un corretto inquadramento della fattispecie di che trattasi, è opportuno rilevare preliminarmente che la previsione che assoggetta di regola gli interventi al previo piano particolareggiato è intesa a garantire un ordinato e armonico sviluppo del territorio ovvero ad assicurare il raccordo fra la nuova edificazione e le strutture esistenti, con ciò rispondendo a esigenze di carattere pubblicistico che non può escludersi, in astratto, possano sussistere anche in relazione ad aree già urbanizzate (C. Stato IV, 10 gennaio 2012, n. 26; C. Stato IV 13 ottobre 2010, n. 7486).

Dal che discende che la possibilità di disapplicazione della previsione *de qua* non può mai affermarsi in astratto, ma consegue sempre ad un accertamento istruttorio che il Comune deve condurre con riferimento alle specifiche condizioni e caratteristiche dell'area in considerazione.

Nello stesso periodo la Corte di Cassazione (Sentenza 17431/2012), pronunciandosi in merito alla legittimità di un insediamento autorizzato tramite l'approvazione di uno specifico progetto che avrebbe consentito la lottizzazione di un'area in assenza del piano particolareggiato di esecuzione e in carenza di opere di urbanizzazione, lo ha ritenuto illegittimo sia perché, in quanto sostitutivo del piano particolareggiato, non poteva che avere la stessa estensione territoriale all'intera zona in modo da dotarla delle opere di urbanizzazione che interessano tutta l'area, sia perché lo specifico progetto costituirebbe uno strumento urbanistico di attuazione del piano regolatore, alternativo al piano particolareggiato,

predisposto dai privati e quindi dovrebbe essere assentito secondo il medesimo procedimento amministrativo di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi.

Quindi, sembrerebbe consolidarsi l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale la possibilità di disapplicare l'obbligo di subordinare l'edificazione alla previa approvazione di uno strumento attuativo consegua sempre ad un accertamento istruttorio che il Comune deve condurre con riferimento alle specifiche condizioni e caratteristiche dell'area in considerazione.

Tuttavia, la delicatezza della materia suggerisce di ricordare i precedenti, a partire dalla Sentenza 6 ottobre 1992 n. 12 del C. Stato, il quale in Adunanza Plenaria ha dichiarato che l'esigenza di un piano esecutivo quale presupposto per il rilascio della concessione di costruzione si pone allorché si tratti di assentire per la prima volta un'area non ancora urbanizzata ad un insediamento edilizio di carattere residenziale o produttivo, e, sulla scorta di tale principio, ha ritenuto illegittimo il diniego di una concessione edilizia qualora l'area risulti totalmente urbanizzata.

Successivamente ulteriori pronunce del C. Stato hanno chiarito come la previsione dello strumento urbanistico generale sulla indefettibilità dello strumento attuativo non ha contenuto espropriativo, in quanto mira alla razionalità dell'assetto urbanistico (Sentenza 1013/2004; Sentenza 4812/2003); mentre in presenza di un'area totalmente urbanizzata è consentito derogare all'obbligo dello strumento attuativo in virtù dello stato di fatto che rende lo strumento urbanistico esecutivo non più necessario essendo stato raggiunto il risultato di attrezzare l'area con un'adeguata dotazione di infrastrutture primarie e secondarie (Sentenza 7488/2004). Tuttavia, anche in presenza di un'area totalmente urbanizzata, il rilascio del titolo abilitativo deve essere preceduto da un'istruttoria tesa a verificarne la compatibilità urbanistica e ad accertare l'eventuale necessità di adeguare le urbanizzazioni a seguito dell'esecuzione dell'intervento edilizio richiesto (Sentenza 6071/2007).

Venendo alle più recenti pronunce della giustizia amministrativa, risulta che:

- il permesso di costruire può essere rilasciato in assenza del piano attuativo richiesto dalle norme di piano regolatore solo quando, in sede istruttoria, l'Amministrazione abbia accertato che il lotto del richiedente sia l'unico a non essere stato ancora edificato (vi sia già stata, cioè, una pressoché completa edificazione dell'area, come nell'ipotesi del lotto residuale ed intercluso), e si trovi in una zona che, oltre che integralmente interessata da costruzioni, sia anche dotata delle opere di urbanizzazione (C. Stato IV, Sentenza 5450/2011);
- in assenza del piano attuativo richiesto dalle norme di piano regolatore, anche se il permesso di costruire può essere rilasciato quando in sede di istruttoria l'Amministrazione accerti che la zona in cui si inserisce il suolo destinato alla realizzanda costruzione sia pressoché completamente edificato, tale da rendere superflua un'opera di lottizzazione, tuttavia, pur in presenza di un avanzato stato di urbanizzazione, non può escludersi l'esistenza in capo all'Amministrazione di un apprezzamento tecnico discrezionale volto a richiedere la predisposizione di un preventivo piano esecutivo (C. Stato IV, Sentenza 26/2012);
- l'esistenza di uno strumento urbanistico di attuazione risulta necessaria 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 richiedano una necessaria pianificazione, anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata (C. Stato V, Sentenza 1177/2012).

Si può quindi ritenere che, per quanto riguarda l'accertamento della conformità dell'attività edilizia con gli strumenti urbanistici, ed in particolare la necessità di un piano di attuazione del piano comunale quale presupposto per il rilascio del permesso di costruire, nel corso degli anni si sia prodotto un orientamento della giustizia amministrativa che ritiene che si possa prescindere dallo strumento attuativo prescritto dalle norme di piano solo nei casi eccezionali, riferibili alle casistiche in cui nel comprensorio interessato risulti:

- una situazione di fatto corrispondente a quella che deriverebbe dall'attuazione delle previsioni di piano;
- una presenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standard urbanistici minimi prescritti.

Sulla base di quanto descritto ed evidenziato, si potrebbe quindi ritenere consolidato l'orientamento giurisprudenziale che afferma che, anche qualora la zona risulti totalmente urbanizzata, il rilascio del titolo abilitativo in assenza del piano attuativo debba essere preceduto da una rigorosa valutazione dell'impatto urbanistico della nuova opera sull'area, che si esprima in merito all'eventuale necessità di ulteriori opere di urbanizzazione. Non si può fare a meno di rilevare che il procedimento istruttorio dovrà, in qualche modo, accertare i motivi per i quali risulti ampiamente edificata un'area sottoposta a piano attuativo, ed ogni considerazione in merito all'eventuale necessità di completare e/o ampliare le urbanizzazioni, primarie e secondarie, dovrà inevitabilmente riferirsi alle dotazioni minime di standard urbanistici.

Ma tale criterio, che discende dalla lettura critica della giurisprudenza in materia, potrebbe risultare non esaustivo.

L'assenza di una aggiornata legge urbanistica nazionale ha indotto le Regioni ad affrontare nel proprio ambito legislativo e regolamentare alcune contraddizioni che rendono problematica una moderna e dinamica gestione del territorio, a partire dall'anomalia di attribuire un tempo indeterminato per l'attuazione delle previsioni edificatorie stabilite dal piano comunale (riferite alle trasformazioni immobiliari consentite), mentre le previsioni di attuazione delle aree a standard sono soggette ad un vincolo espropriativo con un limite temporale quinquennale (elevabile a dieci anni, a particolari condizioni).

L'iniziativa di aggiornamento ed ammodernamento delle norme urbanistiche dovrebbe risultare più incisiva a seguito delle pronunce della Corte Costituzionale e della giurisprudenza amministrativa in merito alla distinzione tra **vincoli espropriativi** (finalizzati alla realizzazione di opere e servizi pubblici) e **vincoli conformativi** (riferiti a opere e servizi di interesse pubblico realizzabili anche dai privati in condizioni di libero mercato); in base alle quali l'accertamento della compatibilità urbanistica, finalizzata al rilascio di un titolo abilitativo edilizio in assenza di piano attuativo, non potrà non tenere conto che i servizi di interesse locale potrebbero essere realizzati dal privato non solo in compensazione degli oneri di urbanizzazione ma anche per propria autonoma iniziativa di natura commerciale/imprenditoriale attuata in condizioni di libero mercato.

L'esistenza in capo all'Amministrazione di un potere/dovere di esprimere un apprezzamento tecnico discrezionale (sindacabile esclusivamente sotto il profilo della erroneità ed illogicità) volto a valutare l'eventuale permanere della necessità di predisporre un preventivo piano esecutivo, propedeutico al rilascio del titolo abilitativo, richiede comunque di ancorare il giudizio a parametri ed indicatori tecnici, che nell'attuale quadro normativo non risultano né precisi né definiti.

Le Regioni, nei recenti provvedimenti per sostenere l'attività edilizia (impropriamente definiti Piano casa), impegnate nel regolamentare l'attribuzione degli incrementi volumetrici, non hanno utilizzato l'occasione per intervenire anche su questi aspetti, nonostante i medesimi risultino connessi e conaturati all'obiettivo di densificare l'uso del territorio già urbanizzato e limitare l'ulteriore uso di territorio non ancora urbanizzato.

Fanno parzialmente eccezione la Regione Emilia Romagna, che genericamente consente gli interventi edilizi anche in assenza di piano urbanistico attuativo eventualmente previsto (articolo 56, comma 1, L.R. 6/2009), e la Regione Friuli Venezia Giulia, che nel proprio Codice dell'edilizia dedica alla fattispecie precise norme che definiscono l'attività edilizia consentita in decadenza dei vincoli o in assenza di pianificazione attuativa (articoli 6 e 60 della L.R. 19/2009).

La Regione Liguria, innovando la propria L.R. 16/2008 con la L.R. 9/2012, ha previsto (articolo 84) che nelle aree nelle quali l'attività edilizia risulti soggetta a strumento urbanistico attuativo, decorsi cinque anni dall'approvazione del piano comunale, possono essere presentati progetti di intervento in deroga al suddetto obbligo, da approvarsi contestualmente ad apposita variante urbanistica con la quale il Comune definisce le modalità di attuazione di tale intervento e di frazionamento dello strumento urbanistico attuativo originario.

Altre Regioni hanno affrontato il problema in atti amministrativi di natura non regolamentare.

La Regione Lazio, nell'ambito dei pareri resi alle amministrazioni comunali (v.:

www.regione.lazio.it/web/urbanistica/sito_ist/pareri.php), richiama la L.R. 28/1980 in materia di recupero dei nuclei edilizi abusivamente realizzati, la quale prevede il limite di superficie del lotto intercluso di mq 1.500 al fine del rilascio diretto del permesso di costruire.

Appare quindi evidente che, non risultando risolutivo l'orientamento della pur vasta giurisprudenza formatasi sull'argomento, risulta indispensabile - più che opportuno - che vengano assunte (in sede sia nazionale sia regionale) norme specifiche per regolamentare l'attività edilizia in assenza del piano attuativo nella aree già urbanizzate, la cui compatibilità urbanistica deve essere finalizzata sia a rimuovere le situazioni definite di esproprio sostanziale sia a conseguire obiettivi di un razionale uso del suolo urbanizzato.

EDUR.128 C. Stato VI 10 aprile 2012, n. 2060

*Le prescrizioni contenute nei **piani urbanistici** possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali.*

Le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, rispondendo all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica. La diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza, come sostenuto dagli appellanti, al piano commerciale rispetto al piano urbanistico. La giurisprudenza amministrativa, sia pur con riguardo a fattispecie diverse da quella in esame, ha più volte affermato questo principio (C. Stato V, 28 maggio 2009, n. 3262; C. Stato IV, 5 agosto 2005, n. 419).

EDUR.129 C. Stato IV 16 aprile 2012 n. 2170

***SUAP**: il procedimento semplificato per la realizzazione, l'ampliamento o la ristrutturazione di impianti industriali realizzato attraverso la conferenza di servizi.*

I provvedimenti con i quali i comuni ripartiscono in zone il territorio in sede di pianificazione urbanistica hanno natura ampiamente discrezionale e possono pertanto incidere anche su precedenti difformi destinazioni delle zone stesse, sempre che la nuova suddivisione non sia affetta da errori di fatto o da gravi vizi di illogicità, irrazionalità o contraddittorietà. È legittima, pertanto, la variante dell'originario programma di fabbricazione con la quale si muta la classificazione di un'area, da industriale in agricola, motivata con riferimento all'appesantimento che la destinazione industriale avrebbe indotto sulla precaria viabilità esistente, nella specie il comune, avendo verificato l'esistenza di gravi inconvenienti su una strada statale nei pressi della quale era localizzata l'area in questione, aveva mutato l'originaria destinazione industriale tenuto anche conto che l'area stessa non era stata utilizzata nel corso di un decennio per ampliamenti dell'insediamento produttivo. (C. Stato V, 10 giugno 1989, n. 375).

Secondo avveduta giurisprudenza il procedimento disegnato in materia di SUAP non fa eccezione ai detti principi, essendosi condivisibilmente rilevato che il D.P.R. n. 447 del 1998 esprime un *favor* verso la realizzazione, la ristrutturazione ovvero l'ampliamento degli impianti industriali ed a tale scopo delinea un procedimento semplificato - che si risolve in un procedimento che, attraverso la conferenza di servizi indetta dal responsabile del procedimento, porta alla formazione di una proposta di variante sulla quale il Consiglio comunale si pronuncia definitivamente - per giungere, con una variante urbanistica adottata nell'ambito della conferenza di servizi, alla rapida realizzazione di tali iniziative, anche quando esse siano in contrasto con gli strumenti urbanistici in vigore, purché il relativo progetto sia conforme alle norme in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro e lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato. (C. Stato IV, 11 gennaio 2007, n. 1644).

EDUR.130 Cass. Pen. III 18 aprile 2012 n. 14849*Convenzione di lottizzazione.*

La lottizzazione di un'area si completa e diviene perfetta con la stipula della convenzione con la quale - unitamente al piano di riferimento - vengono definiti il progetto lottizzatorio e la volumetria dell'intero comparto (indice territoriale), con corrispondente assunzione da parte del soggetto attuatore di tutti gli obblighi di urbanizzazione necessari alla realizzazione del comparto edificatorio stesso; la stipula rappresenta pertanto la condizione di efficacia del provvedimento di autorizzazione alla lottizzazione. Soggetto attuatore del piano di lottizzazione è quindi, chi stipula la convenzione di lottizzazione e poi costruisce o vende i singoli lotti, dopo avere eseguito le opere di urbanizzazione o ceduto le aree ai Comune per l'esecuzione di esse, attuando così direttamente, ovvero per mezzo degli acquirenti dei lotti, la convenzione (Cass. Civ. I, 14 dicembre 2007, n. 26275). Secondo quanto affermato nella giurisprudenza amministrativa in tema di volumetria del comparto, seppure il piano di lottizzazione abbia fissato la volumetria massima edificabile su ciascun lotto, nulla toglie che possa essere realizzata volumetria inferiore (od al limite nessuna volumetria) ed è perciò possibile che alcuni lotti non vengano affatto edificati, oppure è anche possibile concentrare le quantità edificabili su lotti contigui, sempre che vengano rispettate la volumetria consentita, le distanze e la destinazione d'uso dei fabbricati e previa approvazione di un nuovo piano di lottizzazione, ove quello precedente venga significativamente variato.

EDUR.131 C. Stato V 27 aprile 2012, n. 2466

Possibilità di riconsiderazione successiva, da parte dell'ente territoriale competente, di elementi cognitivi già precedentemente valutati in ordine all'adozione di uno strumento urbanistico: è necessario dare contezza non solo delle ragioni inerenti alla scelta concretamente attuata, ma anche specificare i presupposti per l'intervenuto mutamento.

Con la decisione n. 4368 del 16 settembre 2008 si è affermato che la giunta ed il consiglio comunale non possono effettuare valutazioni che contrastino con quelle già formalizzate con il piano regolatore. Infatti, se un'area è stata da questo destinata all'edificazione, nel corso del procedimento di approvazione del piano attuativo non è giuridicamente possibile che la medesima area non vada considerata in concreto edificabile per ragioni ambientali e paesaggistiche, e cioè sulla base di valutazioni diametralmente opposte a quelle già poste a base dello strumento primario che ha previsto l'edificabilità sul piano urbanistico. Ove emergano le relative ragioni, può essere attivato il procedimento per la modifica del piano regolatore, ma, sul piano urbanistico, non può essere respinto il progetto di lottizzazione conforme allo strumento primario.

Secondo lo stesso ordine argomentativo, si è successivamente affermato, con Sentenza n. 5485 del 6 ottobre 2011, che, stante lo stretto collegamento tra la pianificazione generale comunale e l'individuazione della rete viaria necessaria all'attuazione delle scelte di piano, è evidente come la valutazione dei temi della viabilità, e quindi della sufficienza dei collegamenti esterni all'area oggetto di lottizzazione, non sia un elemento da sviluppare in occasione dell'approvazione del piano di lottizzazione, che ha natura attuativa, ma debba essere contenuto, a monte, nello strumento urbanistico generale il quale, sulla base di una previsione complessiva dei temi della gestione del territorio, è il mezzo giuridico funzionalmente idoneo a dare ingresso alle tematiche della circolazione nell'ambito del territorio comunale.

Come appare evidente, l'azione del Comune che, intervenendo su una propria precedente determinazione nell'ambito del governo del territorio, incide sulle situazioni giuridiche dei terzi, non è di per sé illegittima, essendo certamente esplicazione di una potestà generale di ordine per la fruizione del bene comune, ma in quanto tale rimane soggetta alle regole generali dell'azione amministrativa, prima tra tutte quella di rendere conto delle ragioni del proprio agire. Ed in questo senso, la motivazione non è un mero elemento accessorio, ma si presenta conformato dalle vicende antecedenti, tant'è che, se il Comune decide di modificare il proprio avviso, deve dare contezza non solo delle ragioni inerenti alla scelta concretamente attuata, ma anche specificare i presupposti per l'intervenuto mutamento.

Tanto si è affermato, ad es., nelle decisioni sopra citate, in relazione al tema della viabilità

di accesso ad un'area lottizzata, precedentemente ritenuta sufficiente in sede di adozione del piano regolatore generale e poi invece considerata inadeguata, senza altri mutamenti della situazione di fatto, al momento dell'approvazione del progetto di lottizzazione. Lo stesso schema si presenta nell'attuale vicenda dove, approvato il piano di lottizzazione proposto e rilasciato il permesso di costruire collegato, il Comune ha provveduto ad adottare una variante, inerente ad una strada di collegamento che andava ad incidere sulla detta lottizzazione, fondando la propria decisione sull'esistenza di un mutamento antropico discendente dalla lottizzazione d'interesse.

EDUR.132 C. Stato IV 27 aprile 2012, n. 2470

Edificazione nelle zone di espansione. La possibilità di disapplicare l'obbligo di subordinare l'edificazione alla previa approvazione di uno strumento attuativo consegue sempre ad un accertamento istruttorio che il Comune deve condurre con riferimento alle specifiche condizioni e caratteristiche dell'area in considerazione.

Laddove il P.R.G. subordini l'edificazione su una determinata area alla previa predisposizione di un piano particolareggiato, tale obbligo può venire meno nei casi in cui l'Amministrazione accerti la sufficienza delle opere di urbanizzazione già esistenti, perché trattasi di lotto intercluso o comunque di maglia già adeguatamente urbanizzata.

La previsione che assoggetta di regola gli interventi al previo piano particolareggiato è intesa a garantire un ordinato e armonico sviluppo del territorio ovvero ad assicurare il raccordo fra la nuova edificazione e le strutture esistenti, con ciò rispondendo a esigenze di carattere pubblicistico che non può escludersi, in astratto, possano sussistere anche in relazione ad aree già urbanizzate (C. Stato IV, 10 gennaio 2012, n. 26; C. Stato IV 13 ottobre 2010, n. 7486).

Dal che discende che la possibilità di disapplicazione della previsione *de qua* non può mai affermarsi in astratto, ma consegue sempre ad un accertamento istruttorio che il Comune deve condurre con riferimento alle specifiche condizioni e caratteristiche dell'area in considerazione.

L'Amministrazione comunale, pur convenendo sull'ammissibilità dell'intervento diretto (e, quindi, sulla disapplicabilità della prescrizione di P.R.G. che imponeva il piano particolareggiato), ha ritenuto che il progetto presentato prevedesse la realizzazione di una volumetria superiore a quella consentita, dovendo detrarre dalle superfici su cui applicare l'indice di fabbricabilità nella specie previsto dal P.R.G. (4 mc/mq) le aree da destinare a standard; ciò in quanto le urbanizzazioni esistenti, di natura sovracomunale, non erano idonee a soddisfare integralmente le esigenze di standard dell'intera maglia di riferimento.

EDUR.133 C. Stato. IV 17 maggio 2012, n. 2854

Concessione del diritto di superficie su aree incluse nel P.E.E.P. Il Comune deve recuperare quanto speso sia per l'acquisizione delle aree sia per la loro urbanizzazione.

Ai sensi dell'art. 35 della L. n. 865 del 1971 è previsto esplicitamente che: la convenzione stipulata dal Comune per concedere il diritto di superficie sulle aree incluse nel P.E.E.P. deve prevedere il corrispettivo della concessione in misura pari al costo di acquisizione delle aree, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione realizzate o da realizzare, allo scopo evidentemente di assicurare la copertura delle spese complessivamente sostenute o da sostenere da parte dell'Amministrazione.

Si tratta di norma inderogabile che va ad integrare la disciplina dettata dalle singole convenzioni stipulate dal Comune con i beneficiari, ex art. 1339 del Codice civile (inserzione automatica di clausole e di prezzi imposti per legge).

Il testo normativo rende palese il diritto del Comune di recuperare quanto speso sia per l'acquisizione delle aree (corrispettivo da adeguare all'effettiva somma dovuta agli espropriati a seguito della definizione della pratica espropriativa) sia per la loro urbanizzazione, come dal costante orientamento della giurisprudenza (*ex multis*, C. Stato V, 3 luglio 2003, n. 3982).

EDUR.134 Cass. Pen. III 9 maggio 2012, n. 17431

1. Abuso d'ufficio per il funzionario dell'ufficio tecnico che esprime parere favorevole al rilascio di una concessione edilizia in violazione delle disposizioni di un piano di bacino.

2. Lottizzazione abusiva materiale in area priva di opere di urbanizzazione primaria: è necessaria l'adozione di un piano particolareggiato di esecuzione.

1. La violazione degli strumenti urbanistici integra, nei congrui casi, il reato di abuso di ufficio, in quanto rappresenta il presupposto di fatto della violazione della normativa legale in materia urbanistica, alla quale deve farsi riferimento quale dato strutturale della fattispecie delittuosa prevista dall'art. 323 Codice penale.

Integra il delitto di abuso d'ufficio la condotta con cui il funzionario dell'ufficio tecnico comunale esprime parere favorevole al rilascio di una concessione edilizia in violazione delle disposizioni di un piano di bacino, le cui norme integrano quelle contenute negli strumenti urbanistici, eventualmente derogandole qualora incompatibili.

2. Il reato di lottizzazione abusiva materiale si ha quando l'intervento edilizio, per le sue dimensioni o caratteristiche, è idoneo a pregiudicare la riserva pubblica di programmazione territoriale.

È configurabile il reato di lottizzazione abusiva materiale nel caso in cui, in difetto degli strumenti attuativi previsti dal P.R.G., siano stati realizzati - come nella specie - interventi edilizi destinati a creare nuovi insediamenti in area priva di opere di urbanizzazione primaria. In tal caso, il rilascio di permessi di costruzione, illegittimi per la mancanza della preventiva pianificazione attuativa, costituisce, ad avviso del tribunale, un rilevante contributo alla commissione del reato.

L'alternativa costituita dall'approvazione di uno specifico progetto avrebbe in ipotesi consentito la lottizzazione dell'area anche senza piano particolareggiato di esecuzione. Però, essendo lo specifico progetto, in ipotesi, sostitutivo di quest'ultimo, esso non poteva che avere la stessa estensione territoriale all'intera zona in modo da dotarla di opere di urbanizzazione che tendenzialmente interessano tutta l'area. In ogni caso lo specifico progetto costituirebbe uno strumento urbanistico di attuazione del piano regolatore, alternativo al piano particolareggiato, predisposto dai privati e quindi dovrebbe essere assentito secondo lo stesso procedimento amministrativo (ossia dovrebbe essere sottoposto ad approvazione del consiglio comunale e a nulla-osta regionale).

EDUR.135 C. Stato 10 maggio 2012 n. 2710

Il potere di pianificazione urbanistica del territorio non è limitato alla disciplina della edificazione dei suoli ma è anche un mezzo per realizzare finalità economico - sociali della comunità locale.

Il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, ecc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma 2, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.

D'altra parte, a diversa conclusione non può giungersi nemmeno sostenendo che, attraverso la considerazione di esigenze diverse, l'amministrazione finirebbe per comprimere il contenuto stesso del diritto di proprietà, e lo stesso *ius aedificandi* allo stesso connesso.

Senza volere entrare in un dibattito ampio ed ultratrentennale, che ha visto numerosi interventi della Corte Costituzionale, occorre almeno ricordare come sia stato affermato che nel nostro ordinamento non è individuabile un solo astratto diritto di proprietà, dipendendo il contenuto dello stesso dalla natura intrinseca del bene (sentenze nn. 55 e 56 del 1968).

Nel caso di specie, il Comune, ha inteso perseguire quale strategia fondamentale perseguita dal P.R.G., quella consistente nella scelta di escludere in via generale una nuova edificazione

residenziale nel territorio del Comune di salvo la circoscritta deroga per nuove edificazioni da eseguirsi sulle sole aree di proprietà comunale e regoliera e destinate ad abitazione per i residenti; una scelta per certo imposta da una situazione socio - economica che il Comune deve comunque affrontare e risolvere in quanto soggetto istituzionalmente esponenziale degli interessi della popolazione insediata nel proprio territorio e che al riguardo è titolare delle funzioni inerenti sia l'assetto e l'utilizzazione del territorio, sia lo sviluppo dell'economia locale.

Lo strumento urbanistico è stato, dunque, utilizzato dal Comune al fine di definire, per un verso, il modello di sviluppo del proprio territorio, negandone una ulteriore terziarizzazione o utilizzazione per cd. seconde case; per altro verso, al fine di risolvere il problema abitativo dei cittadini residenti.

Ambedue gli obiettivi, alla luce delle considerazioni espresse, risultano a questo Collegio pienamente coerenti con le finalità proprie del Piano regolatore e, quindi, per tali versi appare del tutto legittimo l'esercizio del potere pianificatorio, non avendo l'amministrazione debordato dalla tipizzazione di quest'ultimo.

EDUR.136 C. Stato IV 17 maggio 2012, n. 2839

*In materia di **strumenti urbanistici**, va esclusa, al momento dell'impugnazione, la configurabilità di interessi qualificati alla loro conservazione e, quindi, di controinteressati in senso formale tranne che nell'ipotesi di un piano esecutivo predisposto ad iniziativa di parte.*

In materia urbanistica il principio per cui, di norma, non sussistono controinteressati rispetto all'impugnazione degli strumenti di programmazione, incontra un'eccezione laddove oggetto del gravame è una variante al piano regolatore che abbia un oggetto del tutto specifico e circoscritto nonché nei casi in cui risulta evidente l'esistenza di posizioni specifiche in capo a soggetti interessati al mantenimento dell'atto, che determinano la loro qualità di controinteressati.

Nel ricorso proposto per l'annullamento del piano di recupero in variante di piano regolatore, approvato dal Comune ma predisposto ad iniziativa di parte, i soggetti promotori dell'intervento edificatorio assumono la veste di controinteressati agevolmente identificabili dagli atti del procedimento in quanto presentatori del progetto esecutivo, con la conseguenza che il ricorso è inammissibile ove non sia stato ad essi tempestivamente notificato. (C. Stato IV, 17 luglio 2009, n. 4473).

Nella motivazione della detta decisione, è stato efficacemente chiarito che è notorio il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui, in materia di strumenti urbanistici, va esclusa, al momento dell'impugnazione, la configurabilità di interessi qualificati alla loro conservazione e, quindi, di controinteressati in senso formale.

Senonché, tale principio, se è certamente applicabile nell'ipotesi di approvazione di piani regolatori generali, in cui l'agire pubblico è esclusivamente inteso a predisporre un ordinato assetto del territorio comunale prescindendo dalle posizioni dei titolari di diritti reali e dai vantaggi o svantaggi che ad essi possano derivare dalla pianificazione, non è perfettamente sovrapponibile all'ipotesi - che nella specie ricorre - di un piano esecutivo predisposto ad iniziativa di parte, configurandosi in tal caso titolari di posizioni specifiche direttamente incise dall'operato dell'Amministrazione, individuabili nei soggetti promotori del progetto confluito nello strumento approvato, che dalla eventuale caducazione di quest'ultimo ricevano una diretta e immediata lesione degli interessi qualificati di cui sono portatori.

EDUR.137 C. Stato IV 18 maggio 2012, n. 2919

*La destinazione urbanistica di un'area a **verde privato** operata dalle previsioni del vigente strumento urbanistico primario non assume la natura di vincolo ablatorio.*

La destinazione urbanistica di un'area a verde privato operata dalle previsioni del vigente strumento urbanistico primario non assume la natura di vincolo ablatorio o assimilabile, ma rientra nell'ambito della normale conformazione della proprietà privata, espressione del potere di pianificazione del territorio comunale. In tal senso la destinazione a verde privato di un'area rientra tra le ipotesi di qualificazione delle zone territoriali omogenee di cui lo strumento urba-

nistico primario si compone e, anche se pone preclusione all'edificazione implicando l'esclusione della possibilità di realizzare qualsiasi opera edilizia incidente sulla destinazione a verde (*ex multis*, C. Stato IV, 5 ottobre 1995 n. 781), rimane comunque espressione delle funzioni di ripartizione in zone del territorio, senza determinare vincoli tali da escludere potenzialmente il diritto di proprietà nella sua interezza (così C. Stato IV, 24 luglio 1985 n. 290).

EDUR.138 C. Stato IV 7 giugno 2012 n. 3365

La reiterazione dei vincoli urbanistici scaduti necessita di una specifica motivazione che dimostri l'attualità dell'interesse pubblico.

La reiterazione dei vincoli urbanistici scaduti (oggi rientrante nella previsione di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 327 del 2001) non può disporsi senza svolgere una specifica indagine concreta relativa alle singole aree finalizzata a modulare e considerare le differenti esigenze, pubbliche e private, in quanto l'amministrazione, nel reiterare i vincoli scaduti, è tenuta ad accertare che l'interesse pubblico sia ancora attuale e non possa essere soddisfatto con soluzioni alternative e deve indicare le concrete iniziative assunte o di prossima attuazione per soddisfarlo, nonché disporre l'accantonamento delle somme necessarie per il pagamento dell'indennità di espropriazione. Si è rilevato, in particolare, che l'obbligo di motivazione in materia di reiterazione dei vincoli urbanistici scaduti sussiste anche quando la reiterazione del vincolo sia disposta in occasione dell'adozione di variante generale al P.R.G. (C. Stato IV, 15 maggio 2000, n. 2706).

EDUR.139 C. Stato IV 2 luglio 2012 n. 3866

Cambio di destinazione d'uso in contrasto con le prescrizioni delle N.T.A. del PUC.

Lo svolgersi dell'attività edilizia in coerenza con la programmazione urbanistica è un implicito presidio del sistema. La pianificazione territoriale è infatti finalizzata all'ordinato sviluppo, nel tempo, secondo le direttrici impostate del territorio.

Volendo ritenere il contrario si finirebbe per consentire da un lato il continuo travolgimento della disciplina del Piano regolatore senza alcuna giustificazione e solo in conseguenza di estemporanee iniziative dei singoli; e dall'altro per gravare irragionevolmente sulla funzionalità stesse degli uffici delle Amministrazioni Comunali su cui graverebbero iniziative procedurali del tutto occasionali.

In definitiva sulla base dell'elementare logica giuridica, un'istanza, quando è contraria alle N.T.A. del P.R.G., va semplicemente respinta. Né può ritenersi che in tali casi sia un'indebita compressione del diritto di proprietà in quanto, in base proprio al principio costituzionale della funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42 Comma 2 Cost., gli interessi privati possono essere considerati recessivi rispetto agli interessi pubblici.

EDUR.140 C. Stato 3 luglio 2012 n. 3889

Vincoli urbanistici e realizzazione di un impianto distribuzione carburanti.

La realizzazione di impianti di distribuzione del carburante è compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica dell'area esclusa la zona A e le aree gravate da particolari vincoli (art. 2, comma 1-bis, del D. Leg.vo n. 32 del 1998; C. Stato V, 19 settembre 2007).

Pertanto, da tale affermazione non consegue affatto che la realizzazione dell'impianto possa prescindere dalla regolamentazione urbanistica.

Potrebbe essere posto il problema della legittimità di una normativa urbanistica comunale che ponendo vincoli sproporzionati a tale attività finisca per rendere irragionevolmente gravosa la sua concreta esplicazione, ma anche a voler intendere in tal senso l'argomentazione dell'appellante questa dovrebbe comunque essere disattesa.

Infatti, nel caso di specie la realizzazione dell'impianto è subordinata allo stesso vincolo che condiziona l'esercizio di qualsiasi attività sull'area, costituito dal coordinamento dell'utilizzo di tutte le aree comprese nel comparto mediante l'approvazione di un piano di lottizzazione.

EDUR.141 Cass. Pen. III 10 luglio 2012 n. 27304

Procedura di localizzazione e realizzazione di impianti produttivi.

Il compimento della procedura di emersione del lavoro sommerso di cui al D.P.R. n. 447 del 1998 non può avere l'effetto di sanare le irregolarità urbanistiche contestate. È infatti sufficiente rilevare che nessuna delle disposizioni del richiamato D.P.R. prevede che il compimento della procedura ivi prevista, relativa non tanto alla emersione del lavoro sommerso quanto alla localizzazione e alla realizzazione di impianti produttivi, abbia l'effetto di sanare o, comunque, far venire meno violazioni urbanistiche. Anzi, il suo art. 5 stabilisce espressamente che, qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento rigetta l'istanza.

EDUR.142 C. Stato VI 14 agosto 2012 n. 4569

Procedura di approvazione del piano regionale delle cave.

Quanto all'approvazione regionale del piano delle cave vanno richiamati i principi espressi da una giurisprudenza consolidata (C. Stato V, 8 novembre 2005, n. 6232; C. Stato VI, 23 dicembre 2008, n. 6519; C. Stato IV, 9 dicembre 2010, n. 8640; C. Stato VI, 31 gennaio 2011, n. 711) ed evincibili dall'art. 3 della L. n. 241 del 1990, secondo cui, in sede di approvazione del piano delle cave, le scelte riguardanti le singole aree non abbisognano di una specifica motivazione, per la sua natura di atto generale, coinvolgente un elevato numero di destinatari e per l'interdipendenza reciproca delle previsioni interessanti le singole aree.

Peraltro, l'obbligo di motivazione sussisterebbe solo ove la Regione avesse inteso discostarsi dalla proposta della Provincia, diversamente dovendosi ritenere che il richiamo operato alla proposta dell'ente si estende, altresì, agli atti istruttori che ne costituiscono il fondamento - ivi compresa la relazione tecnica in cui sono esplicitate le ragioni delle scelte tecniche effettuate - e che danno luogo ad unico complesso iter procedimentale (C. Stato V, 23 febbraio 2012, n. 1059).

EDUR.143 C. Stato IV 19 settembre 2012 n. 4977

Diniego comunale per l'approvazione di un piano di lottizzazione.

È legittimo il diniego comunale all'approvazione di un Piano di lottizzazione quando:

- a) l'area da lottizzare allo stato non ha alcuna accessibilità, non avendo la ditta richiedente previsto la realizzazione delle opere di urbanizzazione all'esterno dell'area da lottizzare, stante che non rientra nella programmazione delle opere pubbliche comunali ed, inoltre, la zona è priva delle reti essenziali di allaccio;
- b) l'intervento prospetta tipologie residenziali non ammesse nell'art. 58 della N.T.A., che prevede esclusivamente residenza stagionale e/o funzionale alla gestione delle strutture turistico ricettive;
- c) la proposta singola non è coordinata con le altre proposte, arrecando un disordinato sviluppo urbanistico dell'unica zona destinata a vocazione turistica di pregio ambientale, non prevedendosi costruzioni con destinazioni d'uso assortite secondo le indicazioni della destinazione urbanistica prevista dall'art. 58 delle N.T.A.;
- d) gli interventi dei piani di lottizzazioni segmentati nelle sette richieste si sono sottratti alla legittima procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) riferito alle sette lottizzazioni nel loro complesso.

Il T.A.R. ha quindi richiamato l'art. 23 e ss. del D. Leg.vo n. 152 del 2006, recanti la disciplina vigente in materia, rilevando che la stessa attua nel nostro ordinamento le direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale (in particolare, per quanto qui interessa, le direttive 2001/42/CE e 85/337/CEE) imponendo, in buona sostanza, l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale ogniqualvolta la struttura progettata sia, in concreto, capace di provocare un serio impatto sull'ambiente, e ciò a prescindere dalla fissazione di soglie automatiche o da criteri che rendano difficile la procedura di valutazione medesima.

EDUR.144 C. Stato IV 21 settembre 2012 n. 5055

Illegittimità del diniego del dirigente comunale sul piano di lottizzazione. La competenza in merito ai piani territoriali ed urbanistici spetta al consiglio comunale.

È illegittima la nota con la quale il Direttore della Ripartizione qualità edilizia e trasformazione del territorio del Comune ha comunicato il parere del Coordinamento tecnico interno, di rigetto del piano di lottizzazione. La competenza in ordine ai piani territoriali ed urbanistici spetta al Consiglio comunale, organo competente sia all'adozione di tali strumenti (sia generali che attuativi), sia in ordine ad eventuali atti di diniego dei predetti strumenti, ed in particolare di progetti (quali il piano di lottizzazione) provenienti da privati e pacificamente equiparati (in quanto sostitutivi/alternativi) agli atti redatti dalla P.A. di pianificazione urbanistica attuativa.

Il diniego di approvazione di un piano di lottizzazione deve essere adottato dal Consiglio Comunale e non già da dirigenti dell'amministrazione, le cui competenze, come previste dall'art. 107 del D. Leg.vo n. 267 del 2000 non ricomprendono l'adozione di tali atti. Tutto ciò non comporta che gli uffici dell'amministrazione (e segnatamente i dirigenti degli enti locali) non possono indicare, per mezzo di atti endoprocedimentali, eventuali aspetti dei piani di lottizzazione che possono condurre al diniego di approvazione degli stessi, ovvero richiedere integrazioni documentali. Tuttavia, a fronte della volontà del privato di insistere per la conclusione del procedimento relativo al progetto così come presentato, i medesimi uffici, pur con le osservazioni di propria competenza, non possono che rimettere ogni decisione al Consiglio comunale, unico organo competente a deliberare con carattere di definitività in materia di pianificazione urbanistica.

EDUR.145 C. Stato IV 2 ottobre 2012 n. 5187

Legittimità del diniego di variante urbanistica per la realizzazione di un albergo per anziani.

È legittima la decisione del Consiglio comunale di non approvare la variante urbanistica ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 447 del 1998, per la realizzazione di una struttura ricettiva da adibire per albergo per anziani, in area con destinazione E1 agricola produttiva e sottoposta a vincolo paesaggistico. Come già precisato da questo C. Stato in consimili vicende, la disciplina di cui agli artt. 4 e 5 del D.P.R. n. 447 del 1998, volta a favorire e a semplificare la realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi, costituisce una procedura di tipo derogatorio, che non vale ad espropriare l'Ente locale degli ordinari poteri di assumere le definitive determinazioni al riguardo; e la proposta di variante positivamente assunta dalla conferenza dei servizi non è vincolante per il Consiglio comunale (C. Stato IV 14 aprile 2006 n. 2170).

EDUR.146 C. Stato V 23 ottobre 2012 n. 5411

Se vi è contrasto tra indicazioni grafiche del piano regolatore e prescrizioni urbanistiche sono quest'ultime a prevalere.

È principio generale quello secondo il quale, se vi è contrasto tra le indicazioni grafiche del piano regolatore generale e le prescrizioni normative, sono queste ultime a prevalere, in quanto in sede di interpretazione degli strumenti urbanistici, le risultanze grafiche possono solo

chiarire e completare quanto è normativamente stabilito nel testo, ma non possono sovrapporsi o negare quanto risulta da questo (C. Stato V, 22 agosto 2003, n. 4734; C. Stato IV, 12 giugno 2007, n. 3081).

EDUR.147 C. Stato IV 26 ottobre 2012 n. 5492

Casi in cui è necessaria la motivazione della variante urbanistica.

La variante di uno strumento urbanistico primario che imprime una nuova destinazione ad aree che sono state già urbanisticamente classificate per effetto della strumentazione urbanistica previgente necessita di apposita motivazione soltanto se le classificazioni preesistenti siano assistite da specifiche aspettative in capo ai rispettivi titolari che risultano fondate su atti di contenuto concreto, nel senso che deve trattarsi di scelte che incidano su particolari situazioni di affidamento, come quelle derivanti da un piano di lottizzazione approvato, da un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia o dalla reiterazione di un vincolo scaduto (sul punto, *ex multis*, C. Stato IV, 4 maggio 2010 n. 2545).