

AVANGUARDIA GIURIDICA

urbanistica

collana a cura di MARCO ANTONIOL

MA31

MARCO PANATO

modelli di pianificazione alternativi al PRG

legislazioni regionali
ed esperienze applicative

prefazione di Marco Antoniol

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-64-4

AVANGUARDIAGIURIDICA

collana a cura di MARCO ANTONIOL

urbanistica

MA31

MARCO PANATO

MODELLI DI PIANIFICAZIONE ALTERNATIVI AL PRG

legislazioni regionali
ed esperienze applicative

prefazione di Marco Antoniol

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-64-4



fax: 049 9710328 – tel: 049 9710328 martedì e giovedì 12:30 > 14:00
e-mail: info@exeoedizioni.it - www.urbium.it - www.exeoedizioni.it

L'opera vuole rappresentare un primo approccio per tutti gli operatori alla complessa tematica dei nuovi strumenti di pianificazione territoriale comunale. Il primo fondamentale elemento che è stato oggetto d'analisi è il continuo decentramento di funzioni che ha «stravolto» l'intero sistema; questo con particolare attenzione al passaggio da un'unica legge urbanistica nazionale (l. n. 1150/1942) a tutta una serie di differenti legislazioni regionali.

E, dopo l'inquadramento generale del sistema normativo e delle relative fonti, l'intento con cui si sviluppa l'opera è proprio quello di ricostruire, analizzare e confrontare (per tratti generali) più modelli di pianificazione territoriale comunale: nello specifico sono oggetto di trattazione le legislazioni in materia urbanistica delle Regioni Emilia-Romagna (L.R. 20/2000), Veneto (L.R. 11/2004), Campania (L.R. 16/2004), Toscana (L.R. 1/2005) e Lombardia (L.R. 12/2005).

Infine il successivo ed ultimo passaggio del presente lavoro è quello di andare a verificare ed illustrare le esperienze applicative di questi nuovi modelli, con un'analisi, suddivisa per tematiche, degli interventi del giudice amministrativo. Ciò con la particolare esigenza di ricercare, pur nella specificità dei singoli casi affrontati, problematiche il più possibile esemplificative ed estendibili «oltre le mura» del singolo modello regionale.

Copyright © 2012 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

edizione: marzo 2012 | autore: Marco Panato, laureato in giurisprudenza | collana: Avanguardia Giuridica, a cura di Marco Antoniol | materia: urbanistica | tipologia: studi applicati | formato: digitale, pdf | codice prodotto: MA31 | ISBN: 978-88-95578-64-4 | prezzo: € 25,00 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD info@exeoedizioni.it. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti

pubblica amministrazione

SOMMARIO

PREFAZIONE.....	7
CAPITOLO I - INTRODUZIONE.....	11
1. Piano ed obiettivi dell'opera	11
2. Il governo del territorio e la pianificazione nella legislazione italiana: un excursus storico (cenni)	12
CAPITOLO II - I MODELLI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE A LIVELLO REGIONALE: UN INQUADRAMENTO GENERALE.....	17
1. Il governo del territorio e i modelli di pianificazione territoriale oggi: la cornice legislativa. Fonti nazionali e fonti regionali.....	17
2. Le nuove legislazioni regionali per il governo del territorio: un quadro d'insieme.....	21
CAPITOLO III - SINGOLI MODELLI REGIONALI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE ALTERNATIVA AL PRG.....	25
1. La scelta dei modelli da trattare: premessa.....	25
2. Regione Emilia-Romagna: il Piano Strutturale Comunale (PSC) e il Piano Operativo Comunale (POC) nella L.R. 20/2000	26
2.1 Disposizioni generali: la legge urbanistica del 2000	27
2.2 Gli strumenti pianificatori dell'Emilia-Romagna: PSC, RUE e POC.....	33
3. Regione Veneto: il Piano di Assetto del Territorio (PAT) ed il Piano degli Interventi (PI) nella L.R. 11/2004.....	46
3.1 Disposizioni generali: la riforma urbanistica del 2004.....	46
3.2 Gli strumenti pianificatori del Veneto: PAT e PI.....	53
4. Regione Campania: il Piano Urbanistico Comunale (PUC) ed il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale (RUEC) nella L.R. 16/2004	78

4.1 Disposizioni generali: la riforma urbanistica campana del 2004	78
4.2 Gli strumenti pianificatori della Campania: PUC, PUA e RUEC	84
5. Regione Toscana: il Piano Strutturale (PS) ed il Regolamento Urbanistico (RU) nella L.R. 1/2005	89
5.1 Disposizioni generali: le riforme con la legge regionale per il governo del territorio del 2005	89
5.2 Gli strumenti pianificatori della Toscana: un unico procedimento di formazione.....	96
5.3 I singoli piani della Toscana: PS, RU e Piano complesso d'intervento	102
6. Regione Lombardia: il Piano di Governo del Territorio nella L.R. 12/2005	106
6.1 Disposizioni generali: la legge urbanistica lombarda del 2005	107
6.2 Gli strumenti pianificatori della Lombardia: il PGT e gli atti che lo compongono.....	111
CAPITOLO IV - ESPERIENZE APPLICATIVE E PROBLEMATICHE GIURIDICHE	116
1. Introduzione	116
2. L'impugnazione dei provvedimenti pianificatori: problematiche su legittimazione, termini, contenuti e motivazioni.....	117
2.1 La legittimazione all'impugnazione di provvedimenti in materia urbanistica	118
2.2 Motivazioni e termini.....	124
3. L'approvazione dei piani in sede comunale: funzionamento, limiti e questioni sull'operato dei Consigli Comunali.....	129
4. Formazione degli strumenti pianificatori e diritto d'accesso alla documentazione (bozze comprese).....	135
CONCLUSIONI.....	137
1. Uno sguardo d'insieme: (alcune) conclusioni finali.	137
ALLEGATI	140
All. I. L'art. 117 Cost - testo originario e testo vigente a confronto	141

All. 2. Estratto della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 – Legge urbanistica e disposizioni generali.....	144
All. 3. Estratto della Legge Regione Emilia – Romagna n. 20 del 24 marzo 2000 – Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio.....	148
All. 4 Estratto della Legge Regione Veneto n. 11 del 23 aprile 2004 - Norme per il governo del territorio.....	156
All. 5 Estratto della Legge Regione Campania n. 16 del 22 dicembre 2004 - Norme sul governo del territorio	167
All. 6 Estratto della legge Regione Toscana n. 1 del 3 gennaio 2005 - Norme per il governo del territorio (Titoli I – V).....	175
All. 7 Estratto della Legge Regione Lombardia n. 12 dell’11 marzo 2005 - Legge per il governo del territorio	191
 BIBLIOGRAFIA.....	 208
 SITOGRAFIA.....	 211

PREFAZIONE

È nella natura delle cose - e vale anche nel diritto - che ogni conquista abbia un costo, cioè presenti quello che volgarmente viene chiamato il rovescio della medaglia. Così, evidentemente, almeno un costo lo deve avere anche il processo di decentramento delle funzioni, che pure oggi sembra riscuotere il plauso di tutti, perché tutti sono concordi nell'apprezzare il riavvicinamento del potere ai titolari della sovranità. Ma almeno un costo - si diceva - lo deve avere, e i giuristi più raffinati non stentano ad accorgersene.

Questo costo, normalmente latente e ben nascosto tra le lodi di cui si è dato conto, emerge con evidenza in alcune materie più che in altre, e più che in ogni altra sembra che emerga nell'urbanistica. La pianificazione del territorio, in effetti, è forse il settore del nostro ordinamento in cui più risaltano i limiti e le problematiche dell'inesorabile decentramento di funzioni, che è iniziato nel secondo dopoguerra e che oggi è ben lungi dall'arrestarsi.

Per rendersene conto basta un piccolo sforzo di fantasia: basta prendere il sistema urbanistico odierno e metterlo a confronto con quello originario. Con quest'ultima espressione, naturalmente, si intende il contesto normativo degli anni '40, dominato dalla sintetica ma indiscutibile legge urbanistica nazionale. Tale legge epocale nasceva in quello che è forse il più prolifico periodo di riforme ordinamentali che l'Italia abbia mai avuto, accompagnava lo Stato nei suoi anni più difficili e gli stringeva la mano fino all'alba della democrazia. Da allora, sotto i ponti della penisola, è passata moltissima acqua: è nata la Costituzione, sono nate le Regioni, è stato rivisto l'ordinamento degli enti locali ed è stata infine rivisitata, *in parte qua*, la stessa Costituzione. La legge urbanistica, a dire il vero, è ancora in vigore. Ma il contesto in cui si applica è profondamente diverso, e l'imperatività di un tempo risulta ormai difficile da ricordare.

Il confronto tra i due sistemi induce allora a soffermarsi sul

significato della legge del 1942, che c'è oggi come c'era allora, ma certo non ha più lo stesso ruolo. Per l'operatore del sistema originario, in effetti, la legge urbanistica era tutto: non era neppure immaginabile - specie prima del ritorno del pluralismo consentito dalla Costituzione - che un ente diverso dallo Stato ne mettesse in discussione i dettami. Ad oggi, invece, è l'esatto contrario: non si fa in tempo a concludere la lettura di un articolo della l. n. 1150 che subito suona un campanello d'allarme e ci si chiede se quella norma sia davvero applicabile o se - come molto spesso accade - debba essere coordinata, integrata o persino sostituita da una norma locale.

Immaginiamo allora il giurista di ieri che si trovi, per finzione, ad operare nel contesto di oggi. Evidentemente si sentirebbe mancare la terra sotto i piedi, perché la norma che ha imparato ad applicare in Veneto non gli servirebbe a nulla in Campania, e quella che l'ha soccorso in Toscana sarebbe formalmente inutile in Lombardia.

Ma questo disagio lo prova anche il giurista di oggi? Noi tutti, a dire il vero, ci siamo formati nel dinamico contesto del decentramento di funzioni, abbiamo imparato ad elogiarlo ed ormai lo diamo per scontato. Ma se guardiamo più a fondo, tutto questo non esclude affatto che un certo disagio regionalista lo proviamo anche noi. In fin dei conti, chi si avvicina alla pianificazione urbanistica incomincia ancora oggi i propri studi dalla legge del 1942 e studiando ripercorre, almeno idealmente, lo stesso cammino dell'ordinamento italiano. Alla fine, con ogni probabilità, avrà piena consapevolezza della differenziazione dei sistemi urbanistici, ma ciò non vuol dire che di fronte ad essa non provi anche un certo imbarazzo.

Riannodando le fila del discorso, allora, il disagio di un sistema urbanistico come il nostro, che è unico in tutta Italia eppur diverso nelle ventuno Regioni e Province autonome, è probabilmente il vero costo del decentramento delle funzioni.

Senonché, come ci sono materie in cui il rovescio della medaglia appare più evidente, così ci sono opere in cui l'analisi se ne mostra più lucidamente consapevole. È senz'altro tra queste

ultime che va annoverato il presente approfondito e ragionatissimo lavoro. È evidente, infatti, che l'Autore muove proprio dalla considerazione che il sistema urbanistico del 1942 può essere derogato anche nei suoi capisaldi fondamentali, ed anzi per tutta la durata dell'opera si sofferma su una di queste deroghe di sistema. Ed invero, al principio era il piano regolatore generale, mentre oggi vi sono addirittura alcune Regioni in cui, di questo PRG, non si sente nemmeno più parlare: non si vede proprio quale frutto del decentramento potrebbe essere più incisivo di questo, né come si potrebbe pensare ad una fonte di disagio potenzialmente più imbarazzante.

Ma si badi bene: un conto è mostrarsi consapevoli di questo imbarazzo, un altro conto è arrendersi ad esso. La differenziazione regionale esiste e - si è detto - ha il suo rovescio della medaglia, ma ci sono studiosi che non si danno per vinti e rendono al giurista di oggi quella sicurezza senza frontiere che sembrerebbe riservata al giurista di ieri. Esaminando attentamente l'esito del decentramento, infatti, si vede bene che non ha condotto soltanto a diversità e contrapposizioni, ma ha creato altresì confronti ed analogie. Così, nel derogare al sistema originario, incentrato sul PRG, nulla vieta che si formino nuovi modelli, costanti a modo loro, che superino le barriere tra una Regione e l'altra. Con rigore e metodo scientifico, pertanto, l'Autore individua un gruppo di modelli parzialmente simili e li tratta individualmente, ma poi condensa in un solo capitolo le sentenze più rilevanti che li hanno esaminati. In effetti, se gli arresti giurisprudenziali si prestano a trattazione congiunta, ciò permette senz'altro di confermare che i modelli non sono poi così diversi.

Anche il giurista di oggi, in definitiva, può trovare delle costanti nel complesso sistema urbanistico nazionale. Può essere più faticoso di quanto lo fosse in passato, ma questo è il costo del decentramento delle funzioni. Ciò che conta è che, a parte lo sforzo che richiede, la visione d'insieme dell'urbanistica nazionale sia ancora possibile.

E se è possibile - e lo è certamente - è merito in primo luogo di opere come questa.

Il curatore
Avv. Marco Antoniol

CAPITOLO I INTRODUZIONE

1. Piano ed obiettivi dell'opera

L'opera, già dal titolo «Modelli di pianificazione alternativi al PRG», si pone come obiettivo principale e fondamentale l'andare a verificare, illustrare ed analizzare i nuovi modelli e strumenti di pianificazione territoriale comunale che, nelle legislazioni delle regioni italiane, hanno progressivamente sostituito l'originale modello unico del PRG (come previsto dalla legge urbanistica nazionale).

E per raggiungere questo obiettivo, o quantomeno essere fonte utile per un primo approccio alla materia, si è scelto di introdurre l'opera con un inquadramento introduttivo *in primis* del diritto urbanistico come scienza e, tendenzialmente, come branca del diritto amministrativo, per poi passare brevemente in rassegna il sistema delle fonti (in particolare con il rapporto tra costituzione, legislazione statale e legislazioni regionali) e l'evoluzione normativa delle regioni, divenuta fondamentale per la comprensione, lo studio e qualsiasi concreta applicazione in ambito urbanistico, in special modo nella pianificazione territoriale.

Inoltre molto importante, almeno secondo lo scrivente, è poter offrire ai lettori, giuristi, tecnici od operatori urbanisti, uno sguardo trasversale tra più modelli pianificatori: non solo per una giusta e doverosa riflessione sulle possibilità offerte dal «sistema» urbanistico nelle più diverse sfaccettature regionali; ma anche e soprattutto fornire una «piccola» guida di lettura alle scelte effettuate dal singolo legislatore o per un particolare piano. È infatti anche dal confronto e dalla comparazione che si possono meglio evidenziare da un lato principi fondamentali e scelte frutto del peculiare indirizzo politico amministrativo della regione o dell'ente

interessato; d'altro lato come comunque vi siano larghi tratti comuni e, da ultimo, un severo «parametro finale»: il giudice amministrativo, che negli ultimi anni sempre più spesso è stato chiamato a pronunciarsi in ordine sia ai procedimenti di pianificazione territoriale di livello comunale sia alle concrete scelte operate dalle amministrazioni (e relativi parametri).

In ciò sembra potersi affermare che si sono ritrovati e si debbono evidenziare anche numerosi tentativi di «migliorare» il processo pianificatorio: ad esempio, come si vedrà, con le sempre maggiori previsioni di istituti partecipativi, di accelerazione e semplificazione del procedimento nonché di una pressoché costante ricerca di maggiore trasparenza nell'azione amministrativa.

L'auspicio per chi si appresta a leggere il presente lavoro è che in qualche modo, pur nella brevità della trattazione (per ovvie ragioni: un singolo modello potrebbe, da solo, occupare un intero volume) possa trarne qualche spunto di riflessione o almeno uno strumento in più da cui partire e svilupparlo secondo le proprie necessità, curiosità od esigenze.

2. Il governo del territorio e la pianificazione nella legislazione italiana: un excursus storico (cenni)

Il diritto urbanistico, come branca del diritto amministrativo¹, comprende l'insieme degli istituti giuridici e delle norme positive che regolano le attività dell'uso e trasformazione del territorio, poste in essere sia da soggetti privati sia da soggetti pubblici, ed in particolare «sicuramente la disciplina dei piani che regolano l'uso del territorio e che conformano la proprietà ai bisogni della collettività»².

In Italia la prima normativa in cui si prevedeva un piano

¹ Cfr. PAGLIARI G., in *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 7 e STELLA RICHTER P., *I principi di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, pag. 2.

² Cfr. CENTOFANTI N., in *Diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2008, pag. 4.

regolatore, ossia il Piano Regolatore Comunale, risaliva al 1865³, con la legge sull'espropriazione di pubblica utilità. Tale piano, per come introdotto dal legislatore del 1865 era peraltro previsto come uno strumento facoltativo, che poteva essere adottato solo dai comuni di maggiori dimensioni (oltre i 10.000 abitanti) e finalizzato ad agevolare più ampie e complesse espropriazioni per il miglioramento viario ed igienico dei maggiori centri abitati⁴.

Invece una vera e propria necessità di autorizzazione, obbligatoria, per le attività edilizie è stata introdotta solamente nel 1935⁵, con finalità di tutela sismica.

Pochi anni dopo la materia trovava la sua prima regolazione organica, con la Legge Urbanistica del 1942⁶, tuttora vigente e che ancora oggi, nonostante si siano succedute diverse modificazioni, mantiene per i tratti essenziali l'impianto disegnato dal legislatore fascista. Tale legge disegnava il sistema della pianificazione urbanistica come un insieme articolato di piani, posti tra loro in un rapporto di dipendenza gerarchica⁷, con l'obbligo di dotarsi di licenza edilizia sia per eseguire una nuova costruzione sia per ampliare o modificarne una esistente, salvo per gli interventi da realizzarsi fuori dai centri abitati o dalle zone di espansione pianificate.

³ Cfr. L. 25 giugno 1865, n. 2359 - "Disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità".

⁴ Cfr. L. n. 2359/1863, cit., al capo VI - Dei piani regolatori edilizi, art. 86:
Art. 86:

I Comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l'intento.

⁵ Si veda il R.D.L. 25 marzo 1935, n. 640 (G.U. 22 maggio 1935, n. 120) all'art. 4, dove prevede "l'obbligo di chiedere l'autorizzazione preventiva da parte di chi volesse svolgere attività edificatoria all'interno dei centri abitati"; obbligo poi ribadito dall'art. 6 del R.D.L. 22 novembre 1937 n. 2105, convertito nella legge 25 aprile 1938 n. 710.

⁶ Cfr. L. n. 1150/1942, Legge 17 agosto 1942, n. 1150 - Legge urbanistica.

⁷ Cfr. L. n. 1150/1942, cit., art. 6 (*infra*, All. 2).

L'ambito di applicazione della licenza edilizia veniva ampliato nel 1967 con la c.d. legge Ponte⁸ (così chiamata perché avrebbe dovuto costituire una normativa quasi transitoria, di passaggio, tra la vigente legge urbanistica del 1942 ed una futura legge di riforma del settore): l'effetto è stato di rendere irrilevante la localizzazione della costruzione ed ampliò l'ambito di applicabilità anche alle demolizioni ed alle opere di urbanizzazione del terreno⁹.

⁸ Cfr. L. 6 agosto 1967, n. 765 - "Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150" (G.U. del 31 agosto 1967, n. 218).

⁹ Cfr. L. n. 765/1967, cit., art. 10:

Art. 10

L'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

"Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al Sindaco.

Per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono.

Per le opere da costruirsi da privati su aree demaniali deve essere richiesta sempre la licenza del Sindaco.

Gli atti di compravendita di terreni abusivamente lottizzati a scopo residenziale sono nulli ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza di una lottizzazione autorizzata.

La concessione della licenza è comunque e in ogni caso subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza.

Le determinazioni del Sindaco sulle domande di licenza di costruzione devono essere notificate all'interessato non oltre 60 giorni dalla data di ricevimento delle domande stesse o da quella di presentazione di documenti aggiuntivi richiesti dal Sindaco.

Scaduto tale termine senza che il Sindaco si sia pronunciato, l'interessato ha il diritto di ricorrere contro il silenzio-rifiuto.

Dell'avvenuto rilascio della licenza edilizia viene data notizia al pubblico mediante affissione nell'albo pretorio, con la specificazione del titolare e della

Nel 1977, con la c.d. legge Bucalossi¹⁰, il legislatore ha introdotto il sistema della «concessione edilizia», necessaria per «ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale»¹¹. Tale normativa ha posto, inoltre, per la prima volta in capo al titolare dell'intervento i costi dell'urbanizzazione indotta dalla trasformazione territoriale¹².

Nel periodo successivo, oltre alla copiosa normativa regionale, la legislazione nazionale si è caratterizzata per singoli interventi non organici, tesi per lo più alla semplificazione dei procedimenti e dei titoli di abilitazione per gli interventi di minore entità, elementi che poi hanno trovato un sostanziale riordino nel Testo Unico del

località nella quale la costruzione deve essere eseguita. L'affissione non fa decorrere i termini per l'impugnativa.

Chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione.

La licenza edilizia non può avere validità superiore ad un anno; qualora entro tale termine i lavori non siano stati iniziati l'interessato dovrà presentare istanza diretta ad ottenere il rinnovo della licenza.

L'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche comporta la decadenza delle licenze in contrasto con le previsioni stesse, salvo che i relativi lavori siano stati iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

Il committente titolare della licenza, il direttore dei lavori e l'assuntore dei lavori sono responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza edilizia.”

¹⁰ Cfr. L. 27 gennaio 1977, n.10 - “Norme in materia di edificabilità dei suoli” (G.U. del 29 gennaio 1977, n. 10).

¹¹ Cfr. L. n. 10/1977, cit., art. 1:

Art. 1 - Trasformazione urbanistica del territorio e concessione di edificare

1. Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge.

¹² Cfr. L. n. 10/1977, cit., art. 3:

Art. 3 - Contributo per il rilascio della concessione

1. La concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.

2001¹³.

Si deve infine sottolineare che questo, breve, *excursus* storico non vuole ovviamente assurgere alla pretesa di fornire un esaustivo quadro normativo dell'evoluzione del diritto urbanistico e del governo del territorio nella legislazione italiana ma vuole essere più semplicemente un tentativo di dare al lettore un quadro generale del complesso sistema normativo in cui viene a muoversi l'operatore, sia esso tecnico o giurista.

§§§

¹³ Cfr. D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" (G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001 - S.O. n. 239)

CAPITOLO II

I MODELLI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE A LIVELLO REGIONALE: UN INQUADRAMENTO GENERALE

1. Il governo del territorio e i modelli di pianificazione territoriale oggi: la cornice legislativa. Fonti nazionali e fonti regionali.

In materia urbanistica la Costituzione incide in maniera particolare su due diverse tematiche. La prima è quella del rilievo dato alla tutela della proprietà e dell'iniziativa economica, previste rispettivamente agli artt. 42¹⁴ e 41¹⁵, norme che danno rilievo a interessi diversi da quelli sottostanti alla generale disciplina del governo del territorio ma su quest'ultima hanno indubbiamente forti influenze: si tratta, sostanzialmente, di definire con che limiti e

¹⁴ Cfr. Cost., art 42:

Art. 42.

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

¹⁵ Cfr. Cost., art. 41:

Art. 41

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

con quali garanzie i poteri e le facoltà dei soggetti inerenti ai beni ed alle attività, di cui sono titolari, possono essere limitati, esclusi od «indirizzati», al fine di assicurare il corretto assetto del territorio e delle esigenze della collettività. La seconda attiene invece all'articolazione del sistema delle fonti con particolare riferimento al rapporto tra Stato e Regioni e alle autonomie locali.

Per quanto attiene alla prima tematica va ricordato che la giurisprudenza costituzionale¹⁶ ha affermato la conformità al dettato dell'art. 42 comma secondo della Costituzione¹⁷ dei limiti all'edificabilità posti con la pianificazione urbanistica, sulla base del riconoscimento del carattere relativo e non assoluto della «riserva di legge» in materia: ne discende, perciò, la possibilità che il legislatore si limiti a disciplinare la pianificazione urbanistica in generale ed affidi al contenuto concreto dei singoli piani la conformazione della proprietà.

Sulla seconda tematica, ossia relativamente all'articolazione del sistema delle fonti della disciplina in materia urbanistica, tra il livello statale, regionale e locale, la norma cardine della Costituzione (ove è disciplinata la potestà legislativa) è l'art. 117¹⁸ che, dopo la riforma del 2001¹⁹, comprende tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni la locuzione «governo del territorio».

Nel testo entrato in vigore dal 1948²⁰ infatti non si leggeva l'espressione «governo del territorio» ma solo la parola «urbanistica», termine che aveva probabilmente il pregio di essere più chiaro, anche se situato in un sistema diverso. Infatti nel sistema originario del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni l'idea che stava alla base era quella che il 117 indicasse

¹⁶ Cfr. Sentenza C. Cost. 7 Maggio 1963, n. 64 (Pubblicazione in G.U. n. 132 del 18 maggio 1963);

¹⁷ Cfr. Cost., art. 42 comma secondo, cit.

¹⁸ Cfr. Cost., art. 117 (*infra*, All. 1)

¹⁹ Cfr. L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 - “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.*” (G.U. 24 ottobre 2001, n. 248).

²⁰ Cfr. Cost., testo in vigore precedentemente alla riforma del 2001, art. 117 (*infra*, All. 1).

le materie di concorrenza regionale e il criterio delle c.d. competenze residue.

Nel testo dell'art. 117 uscito dall'Assemblea Costituente del 1948 il criterio delle competenze residue era posto a favore dello Stato: infatti tutto ciò che non risultava compreso nelle materie a potestà concorrente rientrava nella potestà esclusiva dello Stato. Ed anche oggi, dopo la riforma²¹, è presente un elenco di materie di competenza concorrente. Infatti la vera novità è stata inserita nel quarto comma dell'art. 117²²: mentre il primo comma mette sullo stesso piano stato e regioni, il secondo comma riporta l'elenco delle materie di competenza statale, il terzo comma riporta l'elenco delle materie di competenza concorrente (tra le quali si ritrova il governo del territorio) con il nuovo quarto comma il legislatore ha capovolto, rispetto all'impostazione originaria, il criterio delle competenze residue. Infatti il quarto comma oggi dispone che «spetta alle regioni» ogni materia non espressamente riservata allo Stato o alla competenza concorrente. Cioè la norma vigente indica che quanto non appartiene alla competenza dello stato o alla competenza concorrente ricade necessariamente nella competenza delle Regioni: questo avvicina molto, almeno da questo punto di vista, il sistema legislativo italiano a quelli degli stati c.d. «federali classici».

Ampio dibattito²³, infine, si è sviluppato sulla portata del termine «governo del territorio» utilizzato dal legislatore con la riforma del 2001²⁴, locuzione che oggi pacificamente si ritiene comprendere sia l'ambito urbanistico che quello più prettamente edilizio: la Corte Costituzionale infatti, nel 2003²⁵, afferma:

²¹ Cfr. L. cost. n. 3/2001, cit.

²² Cfr. Cost., art. 117, cit. (*infra*, All. 1).

²³ In particolare, *ex multis*, un articolato riscontro del dibattito si ritrova negli scritti in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003.

²⁴ Cfr. L. cost. n. 3/2001, cit.

²⁵ Cfr. Sentenza C. Cost. del 19 dicembre 2003, n. 362 (Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale n. 51 del 24 dicembre 2003).

«anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al governo del territorio. Del resto, anche la formula adoperata dal legislatore della riforma costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l'urbanistica e l'edilizia sono state considerate unitariamente», statuizione che ben si coordina e completa con altra precedente pronuncia della Suprema Corte, sempre del 2003²⁶, in cui la stessa definisce la disciplina del governo del territorio come «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio».

La disciplina generale della pianificazione è contenuta (soprattutto) nella legge urbanistica fondamentale ²⁷, che mantiene la sua portata di normativa di riferimento e di principio.

I piani ivi previsti si articolano in tre livelli, in un sistema di tipo gerarchico, nel senso che le previsioni del livello più alto si impongono al piano del livello inferiore.

Al vertice del sistema è collocato il piano territoriale di coordinamento, strumento (peraltro introdotto come facoltativo) utile per stabilire le direttive da seguire in ambiti vasti del territorio nazionale, non diversamente identificati dalla legge, con riferimento²⁸:

- Alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli e destinazioni;
- Alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi o impianti di particolare natura ed importanza;
- Alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti ed in programma.

Tali piani, dopo il trasferimento delle funzioni

²⁶ Cfr. Sentenza C. Cost. 23 settembre - 7 ottobre 2003, n. 307 (Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale Corte Costituzionale n. 41 del 15 ottobre 2003).

²⁷ Cfr. L. n.1150/1942, cit.

²⁸ Cfr. L. n.1150/1942, cit., al Capo II - Piani territoriali di coordinamento, art. 5 (*infra*, All. 2).