

CODEX

collana diretta da **PAOLO LORO**

urbanistica, edilizia

CDX56

IL CODICE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

ottobre 2020

**guida normativa e
raccolta giurisprudenziale 2009 - 2020**

EXEO edizioni 

ISBN formato pdf 978-88-6907-300-7

RACCOLTE, LINEA CODICISTICA

professionisti

pubblica amministrazione

IL CODICE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

ottobre 2020

GUIDA NORMATIVA
E RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE 2009 - 2020

Raccolta di provvedimenti statali e regionali di rango normativo ed attuativo in materia di **PIANIFICAZIONE URBANISTICA**. Tutti i testi sono presentati in versione consolidata che ne assicura la corretta lettura nel contesto delle numerose modifiche intervenute nel tempo. Il compendio di giurisprudenza dal 2009 al 2020 a corredo del corpus normativo completa efficacemente la panoramica giuridica della materia, rendendo la presente opera indispensabile agli operatori del settore.

Copyright © 2020 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le sintesi, quando costituiscono una rielaborazione originale delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle sintesi costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le sintesi siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, **invitando l'utente a confrontare le sintesi con il contenuto della relativa sentenza, nonché a verificare presso le fonti ufficiali l'effettiva corrispondenza delle sintesi e degli estratti alla pronuncia di cui sono riportati gli estremi.** Si avvisa inoltre l'utente che la presente raccolta, da utilizzarsi come uno spunto di partenza per ricerche più approfondite, non ha alcuna pretesa di esaustività rispetto all'argomento trattato.

Edizione: 21 ottobre 2020 - collana: CODEX, a cura di Paolo Loro - materia: edilizia, urbanistica - tipologia: raccolta - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-300-7 - codice: CDX56 - nic: 58 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 34841/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova.

pubblici servizi delle zone incluse nei piani, utilizzate dagli enti pubblici istituzionalmente operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare e da cooperative edilizie.

Art. 20.

Salve le agevolazioni tributarie consentite dalle vigenti disposizioni, gli atti di acquisto o di espropriazione di cui agli artt. 13 e 14 della presente legge sono sottoposti a registrazione a tassa fissa e le imposte ipotecarie sono ridotte al quarto.

Gli onorari notarili sono ridotti alla metà.

Qualora le aree acquistate o espropriate non possano, per qualsiasi ragione, essere utilizzate dagli enti per i fini della presente legge o siano lasciate senza uso per un periodo di cinque anni dall'acquisto, si incorre nella decadenza dai benefici fiscali previsti dal presente articolo.

Legge 29 settembre 1964, n. 847. Autorizzazione ai Comuni e loro Consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della L. 18 aprile 1962, n. 167.

(G.U. 8 ottobre 1964, n. 248)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 21/10/2020 CON LE MODIFICHE APPORTATE DAL D.L. 12 SETTEMBRE 2014, N. 133, CONVERTITO DALLA L. 11 NOVEMBRE 2014, N. 164

Art. 1.

I comuni ed i consorzi dei comuni sono autorizzati a contrarre, in deroga agli articoli 300 e 333 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, mutui con la Cassa depositi e prestiti, con istituti di credito fondiario ed edilizio, con le sezioni autonome per il finanziamento di opere pubbliche ed impianti di pubblica utilità, nonché con gli istituti di assicurazione e di previdenza, per l'attuazione dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e precisamente:

- a) per l'acquisto delle aree comprese nei piani suddetti;
- b) per le opere di urbanizzazione primaria indicate al successivo articolo 4;
- c) per le opere di urbanizzazione secondaria indicate al successivo articolo 4;
- d) per le opere di carattere generale necessarie per allacciare ai pubblici servizi le zone del piano.

Art. 2.

I mutui di cui alla lettera a) del precedente articolo, sono ammortizzabili in un periodo non superiore a 15 anni.

Quelli relativi alle opere di cui alla lettere b), c) e d) potranno avere durata trentacinquennale ed essere assistiti da contributi o concorsi statali ai sensi delle vigenti disposizioni. La concessione dei contributi e concorsi da parte del Ministero dei lavori pubblici, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio, ha carattere prioritario.

I mutui sono concessi al tasso di interesse che verrà stabilito con il decreto dei Ministri per il tesoro e sono garantiti con i cespiti di cui all'articolo 15 della legge 22 dicembre 1969, n. 964. In pendenza dell'istruttoria per la costituzione della garanzia da parte degli enti mutuatari, i mutui sono garantiti dallo Stato e possono essere somministrati fino all'importo massimo dei due terzi.

Con decreto del Ministro per il tesoro la garanzia è dichiarata decaduta per la parte del mutuo che può essere garantita direttamente dall'ente mutuatario con cespiti delegabili. L'ammortamento dei mutui può avere inizio, su richiesta del comune o del consorzio, tre anni dopo la concessione del mutuo stesso: in tal caso i relativi interessi sono capitalizzati.

Art. 3.

[Abrogato]

Art. 4.

Le opere di cui all'articolo 1, lettera b) sono quelle di urbanizzazione primaria e cioè:

- a) strade residenziali;
- b) spazi di sosta o di parcheggio;
- c) fognature;
- d) rete idrica;
- e) rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
- f) pubblica illuminazione;
- g) spazi di verde attrezzato;
- g-bis) infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli articoli 87 e 88 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, e opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultralarga effettuate anche all'interno degli edifici.

Le opere di cui all'articolo 1, lettera c), sono le seguenti:

- a) asili nido e scuole materne;
- b) scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo;
- c) mercati di quartiere;
- d) delegazioni comunali;
- e) chiese ed altri edifici religiosi;
- f) impianti sportivi di quartiere;
- g) centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie;
- h) aree verdi di quartiere.

Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

(G.U. 16 aprile 1968, n. 97).

TESTO VIGENTE AL 21/10/2020

Art. 1. Campo di applicazione.

Le disposizioni che seguono si applicano ai nuovi piani regolatori generali e relativi piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate; ai nuovi regolamenti edilizi con annesso programma di fabbricazione e relative lottizzazioni convenzionate; alle revisioni degli strumenti urbanistici esistenti.

Art. 2. Zone territoriali omogenee.

Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765:

A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;

C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);

D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;

E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);

F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Art. 3. Rapporti massimi, tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui all'art. 17 - penultimo comma - della legge n. 765, sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante - insediato o da insediare - la dotazione minima, inderogabile, di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie.

Tale quantità complessiva va ripartita, di norma, nel modo appresso indicato:

a) mq. 4,50 di aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo;

b) mq. 2 di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.) ed altre;

c) mq. 9 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade;

d) mq. 2,50 di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art. 18 della legge n. 765): tali aree - in casi speciali - potranno essere distribuite su diversi livelli.

Ai fini dell'osservanza dei rapporti suindicati nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25 mq. di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc. vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq. (pari a circa 20 mc. vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente

connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.).

Art. 4. Quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee.

La quantità minima di spazi - definita al precedente articolo in via generale - è soggetta, per le diverse zone territoriali omogenee, alle articolazioni e variazioni come appresso stabilite in rapporto alla diversità di situazioni obiettive.

1 - Zone A): l'amministrazione comunale, qualora dimostri l'impossibilità - per mancata disponibilità di aree idonee, ovvero per ragioni di rispetto ambientale e di salvaguardia delle caratteristiche, della conformazione e delle funzioni della zona stessa - di raggiungere le quantità minime di cui al precedente art. 3, deve precisare come siano altrimenti soddisfatti i fabbisogni dei relativi servizi ed attrezzature.

2 - Zone B): quando sia dimostrata l'impossibilità - detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti - di raggiungere la predetta quantità minima di spazi su aree idonee, gli spazi stessi vanno reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

Le aree che verranno destinate agli spazi di cui al precedente art. 3 nell'ambito delle zone A) e B) saranno computate, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso articolo, in misura doppia di quella effettiva.

3 - Zone C): deve essere assicurata integralmente la quantità minima di spazi di cui all'articolo 3.

Nei comuni per i quali la popolazione prevista dagli strumenti urbanistici non superi i 10 mila abitanti, la predetta quantità minima di spazio è fissata in mq. 12 dei quali mq. 4 riservati alle attrezzature scolastiche di cui alla lettera a) dell'articolo 3. La stessa disposizione si applica agli insediamenti residenziali in comuni con popolazione prevista superiore a 10 mila abitanti, quando trattasi di nuovi complessi insediativi per i quali la densità fondiaria non superi i mc/mq.

Quando le zone C) siano contigue o in diretto rapporto visuale con particolari connotati naturali del territorio (quali coste marine, laghi, lagune, corsi d'acqua importanti; nonché singolarità orografiche di rilievo) ovvero con preesistenze storico-artistiche ed archeologiche, la quantità minima di spazio di cui al punto c) del precedente art. 3 resta fissata in mq. 15: tale disposizione non si applica quando le zone siano contigue ad attrezzature portuali di interesse nazionale.

4 - Zone E): la quantità minima è stabilita in mq. 6, da riservare complessivamente per le attrezzature ed i servizi di cui alle lettere a) e b) del precedente art. 3.

5 - Zone F): gli spazi per le attrezzature pubbliche di interesse generale - quando risulti la esigenza di prevedere le attrezzature stesse - debbono essere previsti in misura non inferiore a quella appresso indicata in rapporto alla popolazione del territorio servito:

1,5 mq/abitante per le attrezzature per la istruzione superiore all'obbligo (istituti universitari esclusi);

1 mq/abitante per le attrezzature sanitarie ed ospedaliere;

15 mq/abitante per i parchi pubblici urbani e territoriali.

Art. 5. Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

I rapporti massimi di cui all'articolo 17 della legge n. 765, per gli insediamenti produttivi, sono definiti come appresso:

1) nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D) la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti;

2) nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 mq. di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 mq. di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 18 della legge n. 765); tale quantità, per le zone A) e B) è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative.

Art. 6. Mancanza di aree disponibili.

I comuni che si trovano nell'impossibilità, per mancanza di aree disponibili, di rispettare integralmente le norme stabilite per le varie zone territoriali omogenee dai precedenti artt. 3, 4 e 5 debbono dimostrare tale indisponibilità anche agli effetti dell'articolo 3 lett. d) e dell'art. 5, n. 2) della legge n. 765.

Art. 7. Limiti di densità edilizia.

I limiti inderogabili di densità edilizia per le diverse zone territoriali omogenee sono stabiliti come segue:

1) Zone A):

per le operazioni di risanamento conservativo ed altre trasformazioni conservative, le densità edilizie di zone e fondiariae non debbono superare quelle preesistenti, computate senza tener conto delle soprastrutture di epoca recente prive di valore storico-artistico; per le eventuali nuove costruzioni ammesse, la densità fondiaria non deve superare il 50% della densità fondiaria media della zona e, in nessun caso, i 5 mc/mq;

2) Zone B): le densità territoriali e fondiariae sono stabilite in sede di formazione degli strumenti urbanistici tenendo conto delle esigenze igieniche, di decongestionamento urbano e delle quantità minime di spazi previste dagli articoli 3,4 e 5.

Qualora le previsioni di piano consentano trasformazioni per singoli edifici mediante demolizione e ricostruzione, non sono ammesse densità fondiariae superiori ai seguenti limiti:

7 cm/mq per comuni superiori ai 200 mila abitanti;

6 cm/mq per comuni tra 200 mila e 50 mila abitanti;

5 cm/mq per comuni al di sotto dei 50 mila abitanti.

Gli abitanti sono riferiti alla situazione del comune alla data di adozione del piano.

Sono ammesse densità superiori ai predetti limiti quando esse non eccedano il 70% delle densità preesistenti.

3) Zone C): i limiti di densità edilizia di zona risulteranno determinati dalla combinata applicazione delle norme di cui agli artt. 3, 4 e 5 e di quelle di cui agli artt. 8 e 9, nonché dagli indici di densità fondiaria che dovranno essere stabiliti in sede di formazione degli strumenti urbanistici, e per i quali non sono posti specifici limiti.

4) Zone E): è prescritta per le abitazioni la massima densità fondiaria di mc. 0,03 per mq.

Art. 8. Limiti di altezza degli edifici.

Le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

1) Zone A):

per le operazioni di risanamento conservativo non è consentito superare le altezze degli edifici preesistenti, computate senza tener conto di soprastrutture o di sopraelevazioni aggiunte alle antiche strutture;

per le eventuali trasformazioni o nuove costruzioni che risultino ammissibili, l'altezza massima di ogni edificio non può superare l'altezza degli edifici circostanti di carattere storico-artistico.

2) Zone B):

l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7.

3) Zone C): contigue o in diretto rapporto visuale con zone del tipo A): le altezze massime dei nuovi edifici non possono superare altezze compatibili con quelle degli edifici delle zone A) predette.

4) Edifici ricadenti in altre zone: le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici in relazione alle norme sulle distanze tra i fabbricati di cui al successivo art. 9.

Art. 9. Limiti di distanza tra i fabbricati.

Le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee sono stabilite come segue:

1) Zone A): per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale;

2) Nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti;

3) Zone C): è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml. 12.

Le distanze minime tra fabbricati - tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) - debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:

ml. 5 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml. 7;

ml. 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml. 7 e ml. 15;

ml. 10 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15 [1].

Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa. Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche [2].

[1] Per l'interpretazione autentica del presente comma, vedi infra l'art. 5, comma 1, lett. b-bis), del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla L. 14 giugno 2019, n. 55.

[2] Per l'interpretazione autentica del presente comma, vedi infra l'art. 5, comma 1, lett. b-bis), del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla L. 14 giugno 2019, n. 55.

Art. 10. Pubblicazione del presente decreto.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

**Decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8.
Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni
amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità,
acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi
personali ed uffici. - Articolo 2**

(G.U. 29 gennaio 1972, n. 26 - S.O.)

TESTO VIGENTE AL 21/10/2020

Art. 2.

Le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, sono trasferite, per il rispettivo territorio, alle Regioni a statuto ordinario.

Il trasferimento predetto riguarda le funzioni amministrative concernenti:

- a) le strade costituenti la viabilità locale e provinciale, nonché quella regionale risultante dalla classificazione regionale delle strade locali e provinciali e di quelle statali di cui alle lettere c), d), e) ed f) dell'articolo 2 della legge 12 febbraio 1958, n. 126, che, sentita la regione interessata, fossero declassificate ai sensi dell'art. 1 della legge medesima;
- b) gli acquedotti locali e comprensoriali i quali interessino il territorio di una singola regione;
- c) i lavori pubblici concernenti:
 - 1) le opere relative ad edifici pubblici di proprietà dei comuni, delle province e di altri enti locali;
 - 2) le opere di edilizia scolastica;
 - 3) le opere igieniche di interesse locale (fognature, impianti di depurazione delle acque, mattatoi, cimiteri ed altre);
 - 4) le opere di interesse locale a finalità di assistenza e beneficenza pubblica;
 - 5) gli impianti elettrici di illuminazione pubblica dei comuni;
 - 6) le attrezzature fisse di mercati locali;
- d) le opere di edilizia sanitaria ed ospedaliera;
- e) le opere idrauliche di quarta e quinta categoria e non classificate;
- f) le opere portuali riguardanti la navigazione lacuale e fluviale, nonché le opere di navigazione interna di terza e quarta classe;
- g) le opere concernenti i porti di seconda categoria dalla seconda classe in poi;
- h) le opere di interesse turistico regionale, ivi comprese le opere per gli aerodromi turistici e gli approdi turistici;
- i) la costruzione di linee metropolitane;
- l) le attrezzature sportive di interesse regionale;
- m) le opere di consolidamento e trasferimento degli abitati;
- n) in genere i lavori pubblici inerenti alle funzioni amministrative trasferite alle regioni con i decreti delegati di cui all'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Rimangono ferme le competenze regionali in materia di edilizia residenziale, agevolata e convenzionata di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Legge 28 gennaio 1977, n. 10. Norme per la edificabilità dei suoli.

(G.U. 29 gennaio 1977, n. 27).

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 21/10/2020 CON LE MODIFICHE APPORTATE DALLA L. 27 DICEMBRE 2017, N. 205

Art. 1. (Trasformazione urbanistica del territorio e concessione di edificare).
[Abrogato]

Art. 2. (Piani di zona e demani comunali di aree).

Per le aree comprese nei piani di zona di cui alla legge 8 aprile 1962, n. 167, e per quelle acquisite ai sensi degli articoli 27 e 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, resta fermo il regime previsto dalle norme della stessa legge n. 865.

Anche per tali aree è necessario il provvedimento del sindaco di cui all'articolo 1 della presente legge.

Il primo comma dell'articolo 3 della legge 18 aprile 1962, n. 167, già sostituito dall'articolo 29 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è sostituito dal seguente:

"L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40 per cento e superiore al 70 per cento di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato".

L'articolo 26 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è abrogato. Le aree già vincolate ai sensi di detto articolo sono assoggettate al regime previsto dall'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, salvo quanto previsto nell'undicesimo, nel sedicesimo e nel diciottesimo comma dello stesso articolo 35 per ciò che concerne i requisiti soggettivi.

Artt. 3. - 12.
[Abrogati]

Art. 13. (Programmi pluriennali di attuazione).

L'attuazione degli strumenti urbanistici generali avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione che delimitano le aree e le zone - incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione - nelle quali debbono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni.

Nella formulazione dei programmi deve essere osservata la proporzione tra aree destinate all'edilizia economica e popolare e aree riservate all'attività edilizia privata, stabilita ai sensi dell'articolo 3 della L. 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, come modificato ai sensi dell'articolo 2 della presente legge.

La regione stabilisce con propria legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contenuto ed il procedimento di formazione dei programmi pluriennali di attuazione, individua i comuni esonerati, anche in relazione alla dimensione,

EMILIA ROMAGNA

Legge Regionale 5 luglio 1999, n. 14. Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114. - Articoli 4, 5 e 6

(B.U. 10 luglio 1999, n. 86)

TESTO VIGENTE AL 21/10/2020

Art. 4 Criteri regionali di pianificazione territoriale e urbanistica riferiti al settore commerciale.

1. I criteri regionali di pianificazione territoriale e urbanistica riferiti al settore commerciale contengono:

- a) le definizioni delle tipologie che costituiscono specificazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 114 del 1998, eventualmente suddivise per le categorie merceologiche di cui al comma 1 dell'art. 5 di detto decreto e per tipologie dimensionali;
- b) l'articolazione degli indirizzi per l'insediamento delle attività commerciali riferite ai diversi ambiti territoriali previsti dal comma 3 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 114 del 1998, ivi compresi gli indirizzi per l'insediamento degli esercizi di vicinato;
- c) gli indirizzi al fine dell'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali;
- d) le condizioni e i criteri cui i comuni e le province devono attenersi per l'individuazione, attraverso gli strumenti urbanistici, delle aree idonee per la localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita;
- e) i requisiti urbanistici, in termini di accessibilità veicolare e pedonale anche per portatori di handicap, di dotazione di standard e parcheggi pertinenziali delle diverse tipologie di strutture di vendita;
- f) i criteri per incentivare l'ammodernamento e la qualificazione delle strutture di vendita esistenti.

Art. 5 Pianificazione territoriale e urbanistica degli insediamenti commerciali.

1. I comuni individuano le aree da destinare agli insediamenti commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, in conformità agli indirizzi generali di cui all'art. 2 e ai criteri regionali di cui all'art. 4. Le previsioni dei piani comunali attengono in particolare:

- a) al dimensionamento della funzione commerciale delle diverse tipologie;
- b) alla localizzazione e alla disciplina delle grandi e medie strutture di vendita, in coerenza con le previsioni del PTCP di cui al comma 2;
- c) alla definizione delle norme urbanistiche attinenti gli esercizi di vicinato nell'ambito della disciplina delle destinazioni d'uso degli immobili di cui all'art. 2 della L.R. 8 novembre 1988, n. 46.

2. Le province individuano con il PTCP gli ambiti territoriali sovracomunali rilevanti ai fini della programmazione commerciale, di cui alle lettere a) e b) del comma 3 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 114 del 1998 e delle aree di cui all'art. 9, in coerenza con le scelte di sviluppo dei sistemi insediativi, ambientali, socio - economici e della mobilità di cui all'art. 2 della L.R. 30 gennaio 1995, n. 6. Le province, in attuazione delle scelte di pianificazione territoriale per gli

insediamenti e la programmazione della rete distributiva secondo quanto previsto al comma 5 dell'art. 3 e in conformità ai criteri regionali di cui all'art. 4, provvedono in particolare a definire le indicazioni di natura urbanistica e territoriale per la localizzazione delle aree per grandi strutture di vendita e delle aree per medie strutture che, per dimensionamento e collocazione, assumono rilevanza sovracomunale.

3. La Provincia, quando la localizzazione delle aree di cui al comma 2 ricada in comuni confinanti con altre province, dovrà richiederne preventivamente il parere non vincolante. Le province confinanti sono tenute ad esprimersi entro 30 giorni, scaduti i quali il parere si intenderà dato positivamente.

Art. 6 Adeguamento delle previsioni degli insediamenti commerciali contenute negli strumenti urbanistici vigenti. Norme transitorie

1. Al fine dell'adeguamento a quanto disposto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 114 del 1998, 1 comuni, sulla base degli indirizzi di cui all'art. 2 ed entro sei mesi dall'emanazione dei criteri di cui all'art. 4, valutano la conformità dei propri strumenti urbanistici generali ed attuativi con particolare riferimento al dimensionamento della funzione commerciale nelle diverse tipologie dimensionali e alla individuazione specifica di aree destinate alla localizzazione di grandi e medie strutture commerciali.

2. I comuni per la ridefinizione dei dimensionamenti delle aree commerciali e per l'individuazione specifica delle nuove aree da destinare a medie e grandi strutture di vendita provvedono attraverso:

a) le modalità ed i limiti previsti dall'art. 21 della L.R. 7 dicembre 1978, n. 47 e dall'art. 3 della L.R. n. 46 del 1988;

b) le procedure di variante di cui agli artt. 14 e 15 della L.R. n. 47 del 1978;

c) le procedure per gli accordi di programmi in variante di cui all'art. 14 della L.R. n. 6 del 1995.

3. Per l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento di medie e grandi strutture di vendita nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti o adottati i comuni provvedono all'adeguamento in sede di conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 7.

**Deliberazione del Consiglio Regionale 23 settembre 1999, n. 1253.
Criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività
commerciali in sede fissa, in applicazione dell'art. 4 della L.R. 5 luglio
1999, n. 14 (proposta della Giunta regionale in data 7 settembre 1999,
n. 1604).**

(B.U. 11 ottobre 1999, n. 121)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 21/10/2020 CON LE MODIFICHE APPORTATE DALLA D.G.R.
20 LUGLIO 2015, N. 943

Il Consiglio della Regione Emilia-Romagna

Richiamata la D.G.R. 7 settembre 1999, n. 1604 con cui la Giunta regionale ha assunta l'iniziativa per l'individuazione dei criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali in sede fissa, in applicazione dell'art. 4 della L.R. 5 luglio 1999, n. 14;

preso atto delle modifiche ed integrazioni apportate sulla predetta proposta dalla Commissione consiliare "Attività produttive", in sede preparatoria e referente al Consiglio regionale, giusta nota prot. n. 10854 in data 16 settembre 1999, nonché delle modificazioni apportate in sede di discussione consiliare;

visto il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio;

vista la L.R. 5 luglio 1999, n. 14 "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114" ed in particolare il comma 2 dell'art. 3 ove si stabilisce che il Consiglio regionale adotta, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della medesima, un atto contenente i criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti al settore commerciale, sulla base degli indirizzi generali fissati all'art. 2 e le disposizioni per i Comuni e le Province di cui all'art. 4 della legge medesima;

rilevato che l'art. 4 della summenzionata L.R. n. 14/1999 stabilisce che i criteri regionali di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti al settore commerciale debbono contenere:

a) le definizioni delle tipologie che costituiscono specificazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 114 del 1998, eventualmente suddivise per le categorie merceologiche di cui al comma 1 dell'art. 5 di detto decreto e per tipologie dimensionali;

b) l'articolazione degli indirizzi per l'insediamento delle attività commerciali riferite ai diversi ambiti territoriali previsti dal comma 3 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 114 del 1998, ivi compresi gli indirizzi per l'insediamento degli esercizi di vicinato;

c) gli indirizzi ai fini dell'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali;

d) le condizioni e i criteri cui i Comuni e le Province devono attenersi per l'individuazione, attraverso gli strumenti urbanistici, delle aree idonee per la localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita;

e) i requisiti urbanistici, in termini di accessibilità veicolare e pedonale anche per portatori di handicap, di dotazione di standard e parcheggi pertinentiali delle diverse tipologie di strutture di vendita;

f) i criteri per incentivare l'ammodernamento e la qualificazione delle strutture di vendita esistenti;

vista la D.G.R. 30 dicembre 1998, n. 2856 con la quale si è provveduto ad affidare un incarico alla società Tecnicoop Sc a rl per l'elaborazione di documenti inerenti gli adempimenti previsti dagli articoli 6 e 10 del D.Lgs. n. 114/1998;

vista altresì la Det. 23 marzo 1999, n. 2106 della Direzione generale alla Presidenza della Giunta con la quale è stato costituito un gruppo di lavoro a carattere interdisciplinare per la predisposizione di proposte per gli adempimenti previsti dal D.Lgs. n. 114/1998;

esaminata la proposta dei "Criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali in sede fissa, in applicazione dell'art. 4 della L.R. n. 14/1999", elaborati dal Servizio regionale competente, con la collaborazione della società Tecnicoop e del gruppo di lavoro interdisciplinare surrichiamato;

sentite, in appositi incontri, le rappresentanze degli Enti locali, delle associazioni d'impresa, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei consumatori, ai sensi di quanto stabilito ai commi 3 e 4 dell'art. 1 della L.R. n. 14/1999;

ritenuto pertanto di dover procedere all'approvazione nei termini fissati dalla summenzionata L.R. n. 14/1999, della suddetta proposta di criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali in sede fissa;

previa votazione palese, a maggioranza dei presenti,

Delibera:

- di approvare i "Criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali in sede fissa, in applicazione dell'art. 4 della L.R. 5 luglio 1999, n. 14" allegati alla presente deliberazione quale parte integrante e sostanziale.

Allegato

Criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali in sede fissa in applicazione dell'art. 4 della L.R. 5 luglio 1999, n. 14 "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114"

1. Criteri per la definizione della superficie di vendita e delle tipologie di esercizi commerciali - art. 4, lettera A), L.R. n. 14/1999

1.1 I Comuni e le Province, nei propri strumenti di pianificazione e nei regolamenti, articolano le indicazioni e le norme relative alle attività di commercio al dettaglio in sede fissa con riferimento alle tipologie di esercizi commerciali e ai due settori merceologici definiti nel D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, nonché alle specificazioni definite nel presente provvedimento.

1.2 I due settori merceologici sono i seguenti:

- a) vendita di prodotti alimentari;
- b) vendita di prodotti non alimentari.

1.3 Le tipologie fondamentali di esercizi commerciali, in termini di classi dimensionali, sono le seguenti:

- a) esercizi di vicinato: gli esercizi di piccola dimensione aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti, e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore ai 10.000 abitanti;
- b) medie strutture di vendita: gli esercizi aventi superficie superiore ai limiti degli esercizi di vicinato e fino a 1.500 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e fino a 2.500 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti;
- c) grandi strutture di vendita: gli esercizi aventi superficie di vendita superiore ai limiti definiti per le medie strutture di vendita.

1.4 I Comuni articolano, ai fini dell'adeguamento dei propri strumenti urbanistici generali ed attuativi, le norme relative alle medie e grandi strutture di vendita di cui al precedente punto 1.3 in relazione ai due settori merceologici e alla seguente ulteriore specificazione in classi dimensionali:

- a) medio-piccole strutture di vendita: gli esercizi e i centri commerciali così come definiti nel D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 aventi superficie di vendita superiore ai limiti degli esercizi di vicinato e fino a 800 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e fino a 1.500 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti;
- b) medio-grandi strutture di vendita: gli esercizi e i centri commerciali aventi superficie di vendita superiore a 800 mq. fino a 1.500 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e gli esercizi e centri commerciali aventi superficie di vendita superiore a

SARDEGNA

Legge Regionale 22 dicembre 1989, n. 45. Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale

(B.U. 22 dicembre 1989, n. 48)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 21/10/2020 CON LE MODIFICHE APPORTATE DALLA L.R. 21 FEBBRAIO 2020, N. 3

TITOLO I FINALITÀ, SOGGETTI, STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE

Art. 1. Finalità.

1. La Regione autonoma della Sardegna, in attuazione dell'articolo 3 lettera f), dello Statuto speciale approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, disciplina le attività di uso e tutela del territorio regionale secondo le norme della presente legge della legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 e successive modifiche, in collaborazione e d'intesa con gli enti locali territoriali.

2. A tal fine i soggetti della pianificazione di cui al successivo articolo 2:

- a) pianificano l'uso delle risorse territoriali e regolamentano gli interventi di modificazione delle destinazioni d'uso del territorio;
- b) coordinano la pianificazione dell'uso del territori con gli indirizzi, gli obiettivi e gli atti della programmazione economica nazionale e regionale;
- c) assicurano la più rigorosa tutela delle risorse territoriali, con particolare riguardo alla salvaguardia del patrimonio naturale, ambientale, artistico culturale, ai fini della loro valorizzazione;
- d) verificano periodicamente e adeguano i piani e programmi pubblici concernenti l'uso e la tutela de territorio ai diversi livelli.

Art. 2. Soggetti.

1. I soggetti della pianificazione territoriale sono:

- b) [abrogata];
- c) i Comuni singoli o associati.

Art. 2 bis. (Conferenza di copianificazione)

1. La conferenza di copianificazione è la sede in cui gli enti competenti si esprimono sugli strumenti di pianificazione del territorio di competenza dei soggetti della pianificazione territoriale al fine di:

- a) verificare il rispetto delle previsioni della legge e della normativa vigente in materia urbanistica edilizia e paesaggistica;
- b) verificare l'adeguamento e la conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinati o agli altri atti adottati a tutela di rilevanti interessi pubblici in materia di paesaggio, ambiente, assetto idrogeologico e adattamento ai cambiamenti climatici;
- c) esprimere le valutazioni in merito agli aspetti connessi all'assetto idrogeologico;
- d) esprimere le valutazioni in merito agli aspetti connessi alla Valutazione ambientale strategica (VAS);

segue: “Nell’ipotesi in cui l’acquisizione delle aree da destinare alla realizzazione dei piani di edilizia economica e popolare avvenga non già mediante le procedure espropriative di legge, bensì come effetto di un fatto illecito che, da un lato, determina l’acquisto della proprietà del suolo di mano pubblica e, dall’altro, fa sorgere nei proprietari delle aree il diritto al risarcimento del danno per la perdita della proprietà ai sensi dell’art. 2043 c.c., il principio dell’integrale copertura dei costi sostenuti per l’acquisto viene meno, atteso che si è fuori dalla lettera e dalla ratio dell’art. 35, l. 22 ottobre 1971 n. 865, non potendosi fare ricadere sui concessionari delle aree e loro aventi causa i maggiori costi determinatisi in forza di una acquisizione delle aree realizzate con un fatto civilisticamente illecito, quale l’occupazione acquisitiva; il principio dell’integrale copertura dei costi di acquisto delle aree è infatti espressione di una garanzia economica nei confronti dell’ente procedente, ma contiene in sé anche un principio di garanzia giuridica verso il beneficiario, che è obbligato nei confronti del Comune nei soli limiti impostigli dalla legge e dal corretto comportamento dell’Amministrazione, legato alla corretta acquisizione delle aree nel rispetto della procedura espropriativa prevista dalla legge” (Consiglio Stato – Sez. IV – 22 luglio 2010, n. 4813) (Annulla Tar Puglia, Bari, sez. II, 20 febbraio 2004, n. 169).»

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP --> PRINCIPIO DEL PAREGGIO --> CONGUAGLIO, PRESCRIZIONE

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.693 del 22/04/2016 - Relatore: Bernardo Massari - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: La prescrizione del diritto al recupero del conguaglio per l'acquisizione delle aree incluse del PIP è soggetto alla prescrizione ordinaria decennale.

Estratto: «Da ultimo la convenuta eccepisce l’intervenuta prescrizione del credito vantato dal Comune atteso che la decorrenza di questa andrebbe computata dal 3 aprile 2002, data della transazione sottoscritta con la sig.ra Graziani. La tesi è sprovvista di fondamento dal momento che, trattandosi di prescrizione ordinaria decennale, il suo decorso risulta interrotto dalla nota del 12 settembre 2008 con la quale si richiedeva alla Simone Immobiliare il pagamento della somma in questione, a titolo di conguaglio per l’acquisizione del lotto originariamente assegnato alla ditta Nuova Co.Me.Ar.»

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP --> PRINCIPIO DEL PAREGGIO --> EFFETTIVITÀ E COMPLETEZZA

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.151 del 02/02/2017 - Relatore: Stefano Tenca - Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi: Il recupero dei costi di acquisizione deve essere effettivo, deve cioè comprendere tutte le voci di spesa sopportate dall'Ente per l'acquisizione giuridica definitiva delle aree PEEP per immobili successivamente destinati alla cessione agli assegnatari.

Estratto: «2.2 Il Comune ha escluso che le spese di lite della causa Compagnoni/Azzini siano state computate nel quadro economico del PIP così come rideterminato. Resta salva la potestà degli interessati di verificare tale adempimento (trattandosi di somme effettivamente non assoggettabili a obbligo di rimborso). Diversa è la sorte per gli interessi, i quali sono dovuti per legge e vanno aggiunti al capitale secondo il principio di piena copertura della spesa sostenuta (cfr. T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. II – 1430/2016 cit.; T.A.R. Veneto, sez. II – 13/10/2011 n. 1561; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II – 16/4/2013 n. 964). È stato sul punto affermato il principio per cui il recupero dei costi di acquisizione deve essere effettivo, deve cioè comprendere tutte le voci di spesa sopportate dall'Ente per l'acquisizione giuridica definitiva delle aree PEEP per immobili successivamente destinati alla cessione agli assegnatari (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV – 19/3/2015 n. 1492).»

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP --> PRINCIPIO DEL PAREGGIO --> INDEROGABILITÀ

CORTE DEI CONTI, SEZIONE PUGLIA n.70 del 02/07/2020 - Relatore: Nunzio Mario Tritto -
Presidente: Maurizio Stanco

Sintesi: Il principio di copertura o pareggio finanziario, l'art. 35, comma 12 della L. n. 865 del 1971 è una disposizione legislativa avente natura inderogabile, idonea ad inserirsi automaticamente nel contenuto della convenzione, ai sensi dell'art. 1339 cod. civ., al quale si collega l'art. 1419 cod. civ., comma 2, in base al meccanismo della cosiddetta 'eterointegrazione del contenuto del contratto', che comporta, in caso di difformità di una clausola negoziale da una norma imperativa, la sanzione della nullità della stessa, con conseguente sostituzione di diritto da parte della norma imperativa.

Estratto: «In particolare, l'art. 27 della L. n. 865 del 1971 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle L. 17 agosto 1942, n. 1150; L. 18 aprile 1962, n. 167; L. 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) prevede che "i comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati possono formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare ad insediamenti produttivi". Le aree da comprendere in questo piano sono delimitate, nell'ambito delle zone destinate a insediamenti produttivi dai piani regolatori generali o dai programmi di fabbricazione, con deliberazione del consiglio comunale, approvata con decreto del Presidente della giunta regionale. Il piano ha efficacia per dieci anni dalla data del decreto di approvazione ed ha valore di piano particolareggiato d'esecuzione, ai sensi della L. 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni (in tal senso, da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 13/02/2020, n. 1158). L'art. 27 specifica poi che "le aree comprese nel piano approvato a norma del presente articolo sono espropriate dai comuni o loro consorzi secondo quanto previsto dalla presente legge in materia di espropriazione per pubblica utilità" e che "il comune utilizza le aree espropriate per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico mediante la cessione in proprietà o la concessione del diritto di superficie sulle aree medesime". In quest'ultimo caso, la concessione del diritto di superficie ad enti pubblici (per la realizzazione di impianti e servizi pubblici, occorrenti nella

derivanti dalla lottizzazione: in tal modo, la pubblicità diventa lo strumento attraverso il quale viene attribuita efficacia reale agli impegni assunti dal lottizzante, che operano propter rem, trasferendosi in capo ai successivi proprietari delle aree anche in assenza di uno specifico atto di accollo (T.A.R. Sardegna sez. II, 18 dicembre 2009 n. 2247). Nella specie, la trascrizione è pacificamente intervenuta in epoca antecedente al subentro della ricorrente nella titolarità del diritto di superficie, così da integrare pienamente l'effetto della opponibilità dell'obbligo al terzo subentrante.»

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP --> PRINCIPIO DEL PAREGGIO --> OPPONIBILITÀ --> NEGLIGENZA DEL COMUNE

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.151 del 02/02/2017 - Relatore: Stefano Tenca -
Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi: In sede di recupero presso le imprese assegnatarie dei maggiori oneri espropriativi ex art. 35 della legge 865/71, nel contesto di un p.i.p., non può essere imputata negligenza all'amministrazione comunale, quando i maggiori oneri siano derivanti dall'insorgenza di nuovi criteri indennitari nelle more delle fisiologiche vicende rideterminative previste dalla procedura espropriativa.

Estratto: «2. Con la seconda doglianza, proposta in via subordinata, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 35 della L. 865/71, visto che il maggiore importo è il frutto di una condotta illegittima imputabile all'amministrazione che ha determinato in modo erroneo la somma dovuta (comprendendo altresì gli interessi per ritardato pagamento e le spese di lite, non certo addebitabili agli acquirenti delle aree); nel calcolo del corrispettivo dovuto dall'assegnatario di un P.I.P. devono essere computati il costo di acquisizione delle aree e delle opere di urbanizzazione in proporzione al volume edificabile, mentre l'importo spettante ai Sigg.ri Compagnoni all'esito della vertenza giudiziale (917.120,28 €) trae origine dall'omesso versamento agli espropriati delle indennità previste dall'art. 5-bis del D.L. 11/7/1992 n. 333 conv. in L. 8/8/1992 n. 359 (nelle more detto articolo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, con successivo ancoraggio dell'indennizzo al valore venale del bene). Anche detta impostazione non è condivisibile. 2.1 Come ha correttamente evidenziato il Comune di Bozzolo nelle proprie difese, la sentenza del Tribunale di Mantova 16/1/2004 n. 35 ha rigettato le domande degli attori Compagnoni/Azzini tese a ottenere la retrocessione delle aree e il risarcimento dei danni, riconoscendo che la procedura ablativa era stata conclusa secundum legem con l'emanazione del decreto di esproprio entro il termine di scadenza della dichiarazione di pubblica utilità (cfr. pagine 9-11 della pronuncia in atti). La sentenza della Corte d'Appello sull'opposizione alla stima ha invece investito il quantum dell'indennità di esproprio e di occupazione legittima, nell'ambito della fisiologia dell'iter ablativo concluso secondo i dettami introdotti dalla legge per tempo vigente. Peraltro la rilevante differenza tra la misura stabilita dall'organo giurisdizionale e la precedente stima della Commissione provinciale espropri di Mantova risiede nella declaratoria di illegittimità medio tempore dell'art. 5-bis del D.L. 333/92 conv. in L. 359/92 (cfr. sentenza Corte costituzionale 24/10/2007 n. 348): gli effetti di tale ultima pronuncia e del decorso del

tempo (con conseguente computo degli interessi legali sul quantum dovuto) non sono imputabili a negligenza del Comune di Bozzolo.»

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP --> PRINCIPIO DEL PAREGGIO --> RECUPERO ONERI ASSEGNATARI

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.693 del 22/04/2016 - Relatore: Bernardo Massari - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: Alla luce del disposto di cui all'art. 27 L. n. 865/71, il Comune ha diritto a ripetere dai singoli acquirenti, ossia coloro i quali hanno beneficiato, in ultima istanza, del provvedimento di espropriazione, anche eventualmente a titolo derivativo, attraverso acquisto successivo, l'importo pro quota di quanto effettivamente speso per l'acquisizione delle aree inserite del pip e per le spese di urbanizzazione.

Estratto: «Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte resistente, l'affermazione incidentale contenuta nella sentenza in questione finisce per riaffermare la tesi più volte enunciata da questo Tribunale e cioè che "...i soggetti interessati alla determinazione dell'indennità sono, solo, i debitori finali, e cioè gli assegnatari degli alloggi nei confronti dei quali il Comune avrà il dovere di rivalersi", ossia, come nel caso all'esame, coloro i quali hanno beneficiato, in ultima istanza, del provvedimento di espropriazione, anche eventualmente a titolo derivativo, attraverso acquisto successivo. Ne segue che non vi sono motivi per discostarsi dall'orientamento più volte espresso da questo T.A.R. e condiviso da consolidata giurisprudenza. L'art. 27 della l. n. 865/1971 stabilisce che "I comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati possono formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi", e, nell'ultimo comma che "Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza". La disposizione in questione assolve alla funzione di offrire ai soggetti assegnatari, ad un prezzo inferiore a quello di mercato, le aree necessarie per la realizzazione di attività imprenditoriali o di case di abitazione producendo, di fatto, un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario di aree a basso prezzo (Consiglio Stato, sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939). «Ne consegue che la disciplina pubblicistica di cui all'art. 27 l. n. 865 cit. non si esaurisce alla fase di delimitazione, individuazione ed espropriazione delle aree ma caratterizza anche il trasferimento ai privati, da parte del Comune, delle aree suddette, riflettendosi necessariamente sugli oneri e le sanzioni previste a carico dei privati nella convenzione relativa alla cessione di cui si palesa evidente la preordinazione alla tutela dell'interesse pubblico (Cass. civile, sez. I, 27 settembre 1997, n. 9508). Sulla scorta di tale premessa deve ritenersi che, nonostante l'espressa quantificazione del costo delle aree e delle spese di urbanizzazione, come contenuta nella convenzione-contratto stipulata tra le parti, il Comune abbia diritto a ripetere dai singoli acquirenti l'importo pro quota di quanto effettivamente speso per l'acquisizione delle aree e per le spese di urbanizzazione. Ciò anche nell'ipotesi in cui nessuna riserva in tal senso fosse contenuta nel contratto stesso (ipotesi peraltro non

realizzatasi nella fattispecie), dovendosi ritenere operante il meccanismo di inserzione automatica di clausole per l'integrazione del contenuto del contratto prevista dall'art. 1339 del codice civile, in relazione alla natura inderogabile della disposizione legislativa sopra richiamata in tema di copertura delle spese sostenute dall'Ente pubblico per gli scopi questione» (TAR Toscana sez. I, 28 giugno 2006, n. 2951; id., n. 820/2011; id., n. 900/2011; id., n. 901/2011; nello stesso senso Cons. Stato, Sez. V, 1 dicembre 2003, n. 7820; id., sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 577; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 10 febbraio 2015 n. 39). Muovendo da tali condivise premesse, osserva, poi, il Collegio che nessun rilievo può assumere, in senso contrario, la circostanza che l'attuale ricorrente sia l'avente causa di altro soggetto con cui il Comune ha stipulato, a suo tempo, idonea convenzione. Infatti, negli atti di cessione che hanno condotto all'acquisto della proprietà da parte dell'odierna resistente è fatta espressa menzione dell'accettazione di tutti gli obblighi ed oneri derivanti dalla convenzione originariamente stipulata e, pertanto, anche di quelli riconducibili alla definitiva determinazione dell'importo dell'indennità espropriativa e del proporzionale riparto di esso tra i vari aventi causa.»

Sintesi: Per costante giurisprudenza, dalle disposizioni di cui all'art. 27 della L. n. 865/71, emerge inequivocabilmente il principio per cui la copertura dei costi di acquisizione deve essere effettiva, deve cioè comprendere tutte le voci di spesa sopportate dall'Ente per l'acquisizione giuridica definitiva delle aree per immobili successivamente destinati alla cessione agli assegnatari; tra tali voci vanno inclusi i costi sostenuti a seguito della definizione giuridica di contenzioso civile mediante transazione, costituendo questa è uno dei modi ammessi dalla legge (art. 1965 cod. civ.) per porre termine ad una controversia o per prevenirla e di cui debba essere escluso, nel caso di specie, il carattere novativo, per non costituire fonte di un'obbligazione oggettivamente diversa da quella preesistente, ossia quella di corrispondere l'indennizzo al proprietario espropriato.

Estratto: «Va in primo luogo rammentato che, per costante giurisprudenza, dalle norme sopra citate emerge inequivocabilmente il principio per cui la copertura dei costi di acquisizione deve essere effettiva, deve cioè comprendere tutte le voci di spesa sopportate dall'Ente per l'acquisizione giuridica definitiva delle aree PEEP per immobili successivamente destinati alla cessione agli assegnatari (cfr. Cons. di Stato, sez. V, n. 7820/2003 e n. 50/2012). Aderendo alla tesi della resistente, per cui i costi di acquisizione ulteriori, e nella specie quelli sostenuti a seguito della definizione giuridica di contenzioso civile con la proprietà originaria, tali oneri sarebbero trasferiti a carico dell'Ente, in piena violazione del cennato principio (Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2015 n. 1492; id., sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2213; id., sez. V, 17 luglio 2014, n. 3809). Per altro verso non si vede come la transazione posta in essere dal Comune (che certamente non poteva coinvolgere nell'accordo soggetti terzi) possa avere operato in danno dei successivi proprietari del bene in questione, dal momento che la transazione è uno dei modi ammessi dalla legge (art. 1965 cod. civ.) per porre termine ad una controversia o per prevenirla e che, nel caso di specie, va escluso il suo carattere novativo, poiché l'accordo raggiunto dalle parti non costituisce fonte di un'obbligazione oggettivamente diversa da quella preesistente, ossia quella di corrispondere l'indennizzo al proprietario espropriato (Cass. civ., sez. III, 20 settembre 2012 n. 15931). E ciò a tacere del fatto che certamente l'ammontare della somma corrisposta in via transattiva è inferiore a quello preteso inizialmente dal proprietario espropriato con la citazione in giudizio dell'Amministrazione. Né, del resto, la resistente ha mai impugnato, neppure in questa sede,

in via incidentale, le deliberazioni con cui il Comune aveva approvato le transazioni intercorse con la sig.ra Graziani.»

TAR ABRUZZO, SEZIONE PESCARA n.397 del 22/10/2015 - Relatore: Massimiliano Balloriani - Presidente: Michele Eliantonio

Sintesi: L'articolo 35 della legge n. 865 del 1971 stabilisce il principio generale della copertura delle spese sostenute dall'Ente per l'acquisizione delle aree necessarie a tali forme di pianificazione. In difetto di alcuna differenziazione normativa, tali spese devono essere considerate senza distinzione in ordine alla provenienza dei fondi che il Comune stesso ha per esse impiegato (finanziamenti pubblici o privati, imposte o altro). Il dato normativo, che fa riferimento solo alle spese in modo indistinto, impedisce di considerare l'intera operazione del Comune come un'attività economica di cui gli assegnatari dovrebbero farsi carico solo nei limiti del saldo negativo, al netto dei finanziamenti ed altre entrate arbitrariamente individuate.

Estratto: «In ogni caso, come pure rilevato dai ricorrenti, l'articolo 35 della legge n. 865 del 1971 – secondo cui “I corrispettivi della concessione in superficie, di cui all'ottavo comma, lettera a), ed i prezzi delle aree cedute in proprietà devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal Comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167” – applicabile anche ai Piani degli insediamenti produttivi (cfr. Tar Salerno sentenza n. 1933 del 2012), stabilisce il principio generale della copertura delle spese sostenute dall'Ente per l'acquisizione delle aree necessarie a tali forme di pianificazione. E s'intende che, in difetto di alcuna differenziazione normativa, tali spese devono essere considerate senza distinzione in ordine alla provenienza dei fondi che il Comune stesso ha per esse impiegato (finanziamenti pubblici o privati, imposte o altro). Tanto più che l'articolo 6 della convenzione per l'assegnazione delle aree indica espressamente il prezzo di cessione dei lotti in misura pari al costo “globale” sopportato dal Comune per l'acquisizione delle aree e per le relative opere di urbanizzazione. È evidente che, essendo oramai l'indennità di esproprio commisurata al valore venale delle aree a seguito della sentenza n. 348 del 2007 della Corte Costituzionale, è divenuto meno vantaggioso rispetto al passato l'acquisto dei lotti in area Pip; tuttavia, da un lato, ciò corrisponde proprio ad un'evoluzione del sistema nel senso, maggiormente perequativo, di non porre a carico dei soli proprietari espropriati i vantaggi della zonizzazione in favore dello sviluppo imprenditoriale; dall'altro, per i cessionari l'operazione si presenta pur sempre vantaggiosa attesa l'urbanizzazione ad hoc e quindi la creazione di ampia disponibilità di tali aree nonché la possibilità di ottenerle pagando solo il costo di acquisizione e di realizzazione delle opere di urbanizzazione. Peraltro, la legge non assicura affatto l'acquisto dei lotti in area p.i.p. a prezzo inferiore a quello di mercato, e quindi la questione della convenienza o meno per gli assegnatari resta una questione in fatto che potrebbe al più far dubitare, de iure condendo, dell'attualità di tali piani ad iniziativa pubblica quale effettivo stimolo per lo sviluppo industriale e commerciale, in luogo della semplice zonizzazione con previsione di attuazione ad iniziativa privata. 2.2.- Dai rilievi che precedono si desume agevolmente che il dato normativo, che fa riferimento solo alle spese in modo indistinto, impedisce di considerare, come vorrebbero i ricorrenti, l'intera operazione del Comune come un'attività economica di cui gli assegnatari dovrebbero farsi

carico solo nei limiti del saldo negativo, al netto dei finanziamenti ed altre entrate arbitrariamente individuate.»

**PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP -->
PRINCIPIO DEL PAREGGIO --> RECUPERO ONERI ASSEGNATARI -->
ECESSIVA ONEROSITÀ SOPRAVVENUTA**

TAR ABRUZZO n.328 del 07/08/2018 - Relatore: Maria Colagrande - Presidente: Antonio Amicuzzi

Sintesi: In caso di errore nella stima originaria dell'indennità di esproprio, che abbia determinato il recupero in capo all'assegnatario di aree destinate ad insediamenti produttivi della maggior somma successivamente determinata, resta salva la facoltà del privato di avvalersi della risoluzione della compravendita per eccessiva onerosità sopravvenuta ove il conguaglio, che è a suo esclusivo carico, superi la normale alea contrattuale, ai sensi dell'art. 1467 c.c., non potendosi imporre all'acquirente un esborso che alteri in modo sostanziale la corrispettività delle prestazioni – non riconducibile a un mero conguaglio - fra il prezzo di scambio convenuto e quello rideterminato.

Estratto: «Quanto alla lesione dell'affidamento che la ricorrente asserisce di aver riposto nell'originario programma contrattuale, potendosi al più attendere una limitata variazione a titolo di conguaglio dell'entità del corrispettivo, il Collegio ritiene di poter affermare che non si può discorrere di affidamento su un determinato assetto contrattuale quando coloro che vi hanno interesse sono consapevoli del fatto che esso potrebbe mutare, tanto da aver espressamente previsto tale eventualità. Inoltre, poiché l'adeguamento del prezzo di cessione è oggetto di un'attività vincolata del Comune, non si pone neppure una questione di tutela dell'affidamento che, al contrario, postula la ponderazione, nell'esercizio di un potere discrezionale, di contrapposti interessi. Le precedenti considerazioni impongono di respingere anche il terzo motivo di ricorso che censura la scelta del Comune di porre a carico esclusivo della ricorrente i maggiori oneri espropriativi, anziché assumerne su di sé almeno una parte. L'obbligo posto dalla legge di coprire con il prezzo di cessione delle aree i costi di espropriazione e urbanizzazione per non gravare di detti costi il bilancio comunale, non ammette un concorso neppure parziale del Comune nel pagamento delle indennità di espropriazione risultate più onerose di quanto previsto. A tale riguardo il Collegio osserva che non rileva se il Comune sia incorso in errore nella qualificazione delle aree da espropriare con conseguente liquidazione di una somma a titolo di indennità di espropriazione di gran lunga inferiore a quella in effetti dovuta. Il provvedimento di recupero dall'assegnatario della maggior somma prescinde infatti dalle ragioni che hanno determinato una stima dell'indennità inferiore a quella dovuta, che tuttavia le sentenze della Corte d'appello in atti conducono ampiamente all'evoluzione del quadro normativo e alle incertezze giurisprudenziali in materia. Pertanto l'errore della stima originaria non paralizza l'attività di recupero delle risorse per far fronte al maggior esborso, ma, anzi, ne costituisce la conseguenza doverosa. Resta chiaramente salva la facoltà del privato di avvalersi della risoluzione della compravendita per eccessiva onerosità sopravvenuta ove il conguaglio che, sulla base delle disposizioni sopra richiamate è a suo esclusivo carico, superi la normale alea

contrattuale, ai sensi dell'art. 1467 c.c., non potendosi imporre all'acquirente un esborso che alteri in modo sostanziale la corrispettività delle prestazioni sicché a dette condizioni la ricorrente potrebbe far valere le proprie riserve sulla sproporzione – non riconducibile a un mero conguaglio - fra il prezzo di scambio convenuto e quello rideterminato dagli atti impugnati.»

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP --> PRINCIPIO DEL PAREGGIO --> RECUPERO ONERI ASSEGNATARI --> RIPARTIZIONE

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.1117 del 05/03/2015 - Relatore: Giuseppe Castiglia -
Presidente: Paolo Numerico

Sintesi: La giurisprudenza costante interpreta le disposizioni degli artt. 27 e 35 della legge n. 865 del 1971 nel senso che siano intese ad assicurare il “perfetto pareggio” dell’operazione espropriativa complessivamente sostenuta dall’Amministrazione; il Comune, certo, non potrebbe legittimamente ripartire su tutti gli assegnatari gli importi più consistenti dovuti solo per l’esproprio di taluni suoli.

Estratto: «2. La giurisprudenza costante interpreta le disposizioni degli artt. 27 e 35 della legge n. 865 del 1971 nel senso che siano intese ad assicurare il “perfetto pareggio” dell’operazione espropriativa complessivamente sostenuta dall’Amministrazione, cioè l’esatta corrispondenza fra i costi sopportati dal Comune per l’acquisizione delle aree e i corrispettivi dovuti dai privati beneficiari (cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 gennaio 2012, n. 50; Id., sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2213; Id., sez. V, 17 luglio 2014, n. 3809). Esattamente in questo senso, nel caso di specie, va letta la convenzione del 2003, senza che neppure appaia effettivamente necessario ritenerla integrata dalle disposizioni di legge a norma dell’art. 1339, cioè con il meccanismo dell’eterointegrazione del contenuto del contratto. Gli appellanti contestano l’operatività di tale schema, il ricorso al quale si rinviene però anche in alcuni precedenti di questo Consiglio di Stato (v. ad es., sez. V, 17 luglio 2014, n. 3809), quanto meno in funzione di norma di chiusura, per assicurare l’assoluto rispetto dell’inderogabile contenuto delle disposizioni legislative richiamate. Il Comune, certo, non potrebbe legittimamente far carico ai privati delle maggiori somme dovute per fatti imputabili a propri comportamenti non corretti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2010, n. 4813), né ripartire su tutti gli assegnatari gli importi più consistenti dovuti solo per l’esproprio di taluni suoli (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2213 del 2014, cit.). Tuttavia, sulla domanda di più cospicue indennità da parte dei proprietari espropriati, il Comune si è difeso in giudizio (la richiesta di integrazione è successiva alla sentenza definitiva di condanna della Corte d’appello) e nulla sembra potersi rimproverare all’Amministrazione; quanto a una possibile mancata imputazione pro parte, non è dato conoscere se ciò sia avvenuto nella vicenda e comunque la censura non è formulata. In definitiva, di fronte ai maggiori esborsi per l’acquisizione coattiva delle aree, la richiesta di conguaglio da parte del Comune era un atto dovuto, non potendo gli importi relativi gravare sul bilancio dell’ente. Indubbiamente, la circostanza che le somme dovute dai privati siano maggiori di quelle originariamente previste finisce per incidere sull’equilibrio dell’originario regolamento contrattuale. Tuttavia,

l'alterazione successiva del sinallagma è eventualità implicita in ogni assetto negoziale di scambio, salvi gli specifici rimedi apprestati dall'ordinamento, quale la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta, peraltro entro i limiti in cui il rimedio è accordato secondo gli artt. 1467 e segg. c.c. Pertanto, essa non può non essere a carico del soggetto che - per dirla con la dottrina tedesca - si è immesso nel traffico giuridico, assumendo su di sé i rischi relativi.»

PIANIFICAZIONE --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP --> PROCEDURA ESPROPRIATIVA

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.94 del 23/01/2019 - Relatore: Francesca Ferrazzoli -
Presidente: Antonio Pasca

Sintesi: Tutte le volte in cui il proprietario di un'area ricadente in zona PIP intenda realizzare esso stesso interventi oggettivamente rispondenti a finalità sociali, non si realizza quel sacrificio conseguente all'esproprio a prezzi politici, bensì una modalità di intervento derogatorio rispetto alla procedura espropriativa, che non è l'unico strumento per realizzare il PIO, sussistendo in capo all'Amministrazione spazi di discrezionalità nella scelta degli strumenti attraverso cui raggiungere lo scopo, alla stregua dei principi di logicità, ragionevolezza, proporzionalità, parità di trattamento, efficienza, efficacia ed economicità.

Estratto: «4. Dirimente ai fini della questione in esame, risulta stabilire l'esatta portata del predetto art. 27 della legge 865/1971, ed in particolare se esso imponga o meno, quale requisito necessario ai fini dell'assegnazione delle aree, la loro previa espropriazione. Orbene, osserva il Collegio che il piano per gli insediamenti produttivi disciplinato dalle norme in esame è uno strumento urbanistico di natura attuativa, dotato di efficacia decennale. Pur essendo equiparabile al piano particolareggiato di esecuzione in quanto preordinato a specificare e dare attuazione alle prescrizioni del piano regolatore generale, quale piano speciale di zona ha una duplice funzione: per un verso garantisce un ordinato sviluppo urbanistico dell'ambito nel quale dovranno sorgere nuovi insediamenti produttivi; per altro verso stimola l'espansione produttiva. Di conseguenza svolge funzioni che travalicano la mera regolamentazione dell'uso del territorio, prefiggendosi la realizzazione, da un lato, di un interesse pubblico economico, avendo la funzione di rilanciare l'attività produttiva e di creare nuove opportunità di lavoro, offrendo alle imprese le aree occorrenti per i loro impianti, ad un prezzo politico; dall'altro, di un interesse pubblico sociale, avendo la finalità di rilanciare le attività imprenditoriali aventi forte impatto occupazionale. In particolare, secondo consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, cui non si ravvisano ragioni per discostarsi, "il piano per insediamenti produttivi è non solo e non tanto uno strumento di pianificazione urbanistica nel senso tradizionale, quanto e soprattutto uno strumento di politica economica, perché ha la funzione di incentivare le imprese, offrendo loro, ad un prezzo politico, previa espropriazione ed urbanizzazione, le aree occorrenti per il loro impianto o la loro espansione, e ciò poiché l'indennità di espropriazione è di gran lunga inferiore al valore di mercato degli immobili espropriati, mediante questi piani si realizza, di fatto, un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario" (ex multis: Consiglio

di Stato , sez. IV , 11/06/2015 , n. 2878; T.A.R. Sicilia Catania Sez. I Se., 13-02-2008, n. 248; T.A.R. Campania Napoli Sez. II, 18-01-2006, n. 700). Certamente l'art. 27 individua nell'espropriazione lo strumento principe per il raggiungimento degli interessi pubblici che persegue, ma non impone il modulo ablatorio come unico modulo operativo. Seguendo un'interpretazione teleologica della norma, infatti, è possibile ritenere che essa individui gli obiettivi che deve perseguire l'Amministrazione, lasciandole spazi di discrezionalità nella scelta degli strumenti attraverso cui raggiungerli, alla stregua dei principi di logicità, ragionevolezza, proporzionalità, parità di trattamento, efficienza, efficacia ed economicità. Da ciò consegue la necessità che tutte le volte in cui il proprietario di un'area ricadente in zona PIP intenda realizzare esso stesso interventi oggettivamente rispondenti a finalità sociali, non si realizzi quel sacrificio conseguente all'esproprio a prezzi politici, ma si realizzi una modalità di intervento derogatorio rispetto alla procedura espropriativa. In questo contesto, l'art. 9 del Regolamento PIP, per come formulato, si pone in conformità ed in attuazione dell'art. 27 legge 865/1971, oltre che dei principi dell'ordinamento giuridico e del consolidato orientamento giurisprudenziale citato. Esso, invero, prevede la "facoltà" in capo al Consiglio Comunale, in deroga al Regolamento, di autorizzare l'assegnazione diretta delle aree ricadenti in zona PIP, in presenza di presupposti che elenca puntualmente e che sono finalizzati al contemperamento dei valori costituzionali quali il diritto di proprietà e l'utilità sociale, oltre che al perseguimento dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.2065 del 27/12/2011 - Relatore: Riccardo Giani - Presidente: Paolo Buonvino

Sintesi: L'approvazione del "piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi" è prevista dall'art. 12, comma 1, lett. a) del DPR n. 327 del 2001 come dichiarazione di pubblica utilità, quindi come secondo momento della procedura espropriativa, che presuppone a monte il vincolo preordinato all'esproprio. Ciò è conforme peraltro alla natura di atto attuativo che caratterizza il PIP previsto dall'art. 27 della legge n. 865 del 1971, che vale quindi come piano particolareggiato di esecuzione ma che ha bisogno della previsione pianificatoria a monte che ponga il vincolo pre-espropriativo.

Estratto: «Con il ricorso principale i ricorrenti impugnano la deliberazione comunale di approvazione del Piano di Insediamenti Produttivi, denominato PIP 4, che coinvolge la loro proprietà, e con l'unico articolato motivo censurano il provvedimento per essere stato adottato in difetto di previa apposizione sull'area interessata di vincolo preordinato all'esproprio. La censura è fondata. Ai sensi dell'art. 8 del DPR 8 giugno 2001, n. 327, il procedimento espropriativo, che culmina nel decreto di esproprio, deve articolarsi in tre necessarie fasi, indicate dalla norma evocata. La prima fase attiene alla apposizione sul bene da espropriare del vincolo preordinato all'esproprio, cui segue la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e infine la determinazione in via provvisoria dell'indennità di espropriazione. Gli artt. 9 e 10 del DPR 327 del 2001 precisano quindi quali sono gli atti attraverso i quali può essere disposto il vincolo pre-espropriativo, individuati nella approvazione di uno strumento urbanistico generale o sua variante (che preveda la realizzazione dell'opera pubblica) ovvero mediante conferenza di servizi, accordo di programma o altra intesa che comporti la variante al piano urbanistico. Come sostenuto dai ricorrenti, nella specie non risulta che l'approvazione del PIP sia stata preceduta dalla valida

numerose sul piano quantitativo e incidenti in modo inteso sulla destinazione di singole aree o gruppi di aree, che comunque ne lascino inalterato l'impianto originario (cfr. Cons. Stato, sez. III, 24 marzo 2009, nr. 617; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2006, nr. 2297; id., 5 settembre 2003, nr. 4980; id., 4 marzo 2003, nr. 1197; id., 20 novembre 2000, nr. 6178; id., 20 febbraio 1998, nr. 301; id., 11 giugno 1996, nr. 777).»

PIANIFICAZIONE --> STRUMENTO URBANISTICO COMUNALE GENERALE --> PIANO REGOLATORE GENERALE --> SUCCESSIONE NEL TEMPO E DIRITTI ACQUISITI

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.4208 del 20/06/2019 - Relatore: Oreste Mario Caputo -
Presidente: Sergio Santoro

Sintesi: In assenza di espresse disposizioni transitorie, i criteri interpretativi delle norme di fonte regolamentare succedutesi, vanno governati – per quanto possibile in ragione del fluire dell'arco temporale preso in considerazione – nel senso di evitare disparità di trattamento di situazioni analoghe, in particolare tra chi si è giovato di disposizioni più favorevoli perché il relativo iter di conformità alla disciplina urbanistica era già concluso al momento di entrata in vigore della nuova disciplina, e coloro ai quali, in ipotesi, è sottratta la possibilità di avvalersi della vecchia e più favorevole disciplina solo a causa della mancata o pronta definizione della procedura amministrativa.

Estratto: «6.1 L'interpretazione delle norme regolamentari in materia edilizia ed urbanistica, specie di quelle tecniche che corredano gli strumenti di pianificazione, obbedisce al rispetto del principio di ragionevolezza – quale principio connaturato allo Stato di diritto (cfr. Corte cost. 11 giugno 2010 n. 209; Corte cost., 9 febbraio 2011 n. 41) – tanto più laddove, come nel caso in esame, esso si rifletta nella tutela del legittimo affidamento sorto nei soggetti. 6.2 In assenza di espresse disposizioni transitorie, i criteri interpretativi delle norme di fonte regolamentare succedutesi, vanno governati – per quanto possibile in ragione del fluire dell'arco temporale preso in considerazione – nel senso di evitare disparità di trattamento di situazioni analoghe. 6.3 In particolare tra chi si è giovato di disposizioni più favorevoli perché il relativo iter di conformità alla disciplina urbanistica era già concluso al momento di entrata in vigore della nuova disciplina, e coloro ai quali, in ipotesi, è sottratta la possibilità di avvalersi della vecchia e più favorevole disciplina solo a causa della mancata o pronta definizione della procedura amministrativa.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.1119 del 22/02/2018 - Relatore: Daniela Di Carlo -
Presidente: Vito Poli

Sintesi: Il principio di tutela delle posizioni giuridicamente qualificate e differenziate trova applicazione allorquando le posizioni differenziate del privato riposino su piani o progetti già approvati, che il privato ha interesse (di natura oppositiva) a mantenere, e non già – invece – quando è il privato ad instare per la modifica del piano già approvato al solo scopo di ottenere il placet su determinate modifiche progettuali.

Estratto: «11.3. La convenzione urbanistica, inoltre, in quanto contratto ad oggetto pubblico, risente della natura pubblicistica del potere esercitato dall'amministrazione locale nel governo del territorio, sicché le scelte urbanistiche di piano (in questo caso, piano di recupero) sono rimesse al potere ampiamente discrezionale dell'ente locale, rispetto alle quali le posizioni dei privati sono necessariamente recessive e, di norma, le determinazioni assunte non necessitano neppure di specifica motivazione, salvo che le stesse non vadano ad incidere su posizioni giuridicamente qualificate e differenziate (Consiglio di Stato, sez. IV, 4 giugno 2013 n. 3055). Tale ultima giurisprudenza, tuttavia, va ricordato, trova applicazione allorché le posizioni differenziate del privato riposino su piani o progetti già approvati, che il privato ha interesse (di natura oppositiva) a mantenere, e non già – invece – quando, come nel caso di specie, è il privato ad instare per la modifica del piano già approvato al solo scopo di ottenere il placet sulle modifiche progettuali concernenti la realizzazione dei fabbricati di cui al lotto n. 3 della prevista convenzione, attuativa del piano medesimo, al di fuori di qualsivoglia previsione contrattuale che lo autorizzi o che preveda, a carico del comune, l'esercizio dello ius variandi a semplice istanza del privato.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.183 del 10/01/2018 - Relatore: Fabrizio D'Alessandri - Presidente: Italo Caso

Sintesi: Lo strumento urbanistico, nel disporre le future conformazioni del territorio, considera le sole "aree libere", tali dovendosi ritenere quelle "disponibili" al momento della pianificazione, e ancor più precisamente quelle che non risultano già edificate (in quanto costituenti aree di sedime di fabbricati o utilizzate per opere di urbanizzazione), ovvero quelle che, nel rispetto degli standard urbanistici, risultano comunque già utilizzate per l'edificazione (in quanto asservite alla realizzazione di fabbricati, onde consentirne lo sviluppo volumetrico).

Estratto: «In punto di diritto il Collegio premette che, secondo consolidati principi espressi dalla giurisprudenza, il diritto di edificare inerisce alla proprietà dei suoli nei limiti stabiliti dalla legge e dagli strumenti urbanistici (Corte Cost. n. 5 del 1980), tra i quali quelli diretti a regolare la densità di edificazione ed espressi negli indici di fabbricabilità. Il diritto di edificare, pertanto, è conformato anche da tali indici, di modo che ogni area non è idonea ad esprimere una cubatura maggiore di quella consentita dalla legge (art. 4, u. c., L. 28 gennaio 1977, n. 10) e dallo strumento urbanistico, e, corrispondentemente, qualsiasi costruzione, anche se eseguita senza il prescritto titolo, impegna la superficie che, in base allo specifico indice di fabbricabilità applicabile, è necessaria per realizzare la volumetria sviluppata. Di qui il principio, fermo in giurisprudenza, secondo cui "un'area edificatoria già utilizzata a fini edilizi è suscettibile di ulteriore edificazione solo quando la costruzione su di essa realizzata non esaurisca la volumetria consentita dalla normativa vigente al momento del rilascio dell'ulteriore permesso di costruire, dovendosi considerare non solo la superficie libera ed il volume ad essa corrispondente, ma anche la cubatura del fabbricato preesistente al fine di verificare se, in relazione all'intera superficie dell'area (superficie scoperta più superficie impegnata dalla costruzione preesistente), residui l'ulteriore volumetria di cui si chiede la realizzazione (Cons. Stato Sez. IV, 26/09/2008, n. 4647; Cons. di Stato, sez. V, 12 luglio 2004 n. 5039), a nulla rilevando che questa possa insistere su una parte del lotto catastalmente divisa (Cons. di Stato, sez. V, 28 febbraio 2001 n. 1074). Ai fini del calcolo della volumetria realizzabile, infatti, non rileva la circostanza che l'unico fondo del proprietario sia stato

suddiviso in catasto in più particelle, dovendosi verificare l'esistenza di più manufatti sul fondo dell'originario unico proprietario (Cons. Stato, sez. V, 26 novembre 1994 n. 1382). Ai sensi dell' art. 7 della l. 17 agosto 1942 n. 1150, il Comune disciplina, con il Piano regolatore generale, l'assetto urbanistico dell'intero territorio comunale, in particolare prevedendo "la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona". Le previsioni del Piano servono a conformare l'edificazione futura e non anche le costruzioni esistenti al momento dell'entrata in vigore del Piano o di una sua variante (Cons. Stato, sez. IV, 18 giugno 2009 n. 4009), ciò facendo con prescrizioni tendenzialmente a tempo indeterminato, in quanto conformative delle destinazioni dei suoli (Cons. Stato, sez. II, 18 giugno 2008 n. 982). Proprio per le sue caratteristiche di strumento di pianificazione e di indicazione delle sue possibilità di utilizzo, è del tutto evidente che lo strumento urbanistico, nel disporre le future conformazioni del territorio, considera le sole "aree libere", tali dovendosi ritenere quelle "disponibili" al momento della pianificazione, e ancor più precisamente quelle che non risultano già edificate (in quanto costituenti aree di sedime di fabbricati o utilizzate per opere di urbanizzazione), ovvero quelle che, nel rispetto degli standard urbanistici, risultano comunque già utilizzate per l'edificazione (in quanto asservite alla realizzazione di fabbricati, onde consentirne lo sviluppo volumetrico). D'altra parte, diversamente opinando, ogni nuova pianificazione risulterebbe del tutto scollegata dalla precedente, potendo da questa prescindere, e di volta in volta riguarderebbe, senza alcuna contestualizzazione storica, una parte sempre più esigua del territorio comunale (cioè quella non ancora occupata da immobili e manufatti), valutata ex novo. In sostanza il concetto di asservimento urbanistico per esaurimento della capacità edificatoria opera obiettivamente ed è opponibile anche al terzo acquirente pur in assenza di trascrizione del vincolo nei registri immobiliari (Cons. di Stato, sez. V, n. 387/1998); esso consegue di diritto per il solo effetto del rilascio di legittime concessioni edilizie che determina l'esaurimento della capacità edificatoria stabilita dallo strumento urbanistico. Si tratta di un asservimento giuridico oggettivo tipico del regime conformativo dei suoli, sicché la mancata indicazione di tale effetto nella concessione edilizia o della relativa trascrizione della stessa come di un atto di cessione (pur aventi la valenza giuridica di determinare e pubblicizzare l'asservimento) non possono contrastare l'asservimento urbanistico che si determina in ragione dell'esaurimento della volumetria disponibile, ignorato dalla concessione o dall'atto di cessione (Cons. Stato Sez. IV, 05-02-2015, n. 562). In conclusione, l'inedificabilità dell'area asservita o accorpata ovvero la sua avvenuta utilizzazione a fini edificatori, costituisce una qualità obiettiva del fondo, come tale opponibile ai terzi acquirenti, e produce l'effetto di impedirne l'ulteriore edificazione oltre i limiti consentiti, a nulla rilevando che la proprietà dell'area sia stata trasferita ad altri, che l'edificazione sia direttamente ascrivibile a questi ultimi, che manchino specifici negozi giuridici privati diretti all'asservimento o che l'edificio insista su una parte del lotto catastalmente divisa. Diversamente opinando, gli indici (di densità territoriale, di fabbricabilità territoriale e di fondiaria) del piano urbanistico sopravvenuto, che conformano il diritto di edificare, si rivelerebbero vani e privi di significato, in quanto le aree sulle quali sono stati operati frazionamenti verrebbero ad esprimere una cubatura maggiore di quella consentita alla stregua delle sopravvenute previsioni, in relazione a tutta la loro estensione considerata dal nuovo piano, con la conseguenza di pregiudicare la stessa finalità della strumentazione, di permettere un ordinato sviluppo del territorio (T.A.R. Campania Salerno Sez. I, 16-04-2013, n. 890).»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.1293 del 30/10/2017 - Relatore: Stefano Tenca -
Presidente: Roberto Politi

Sintesi: Le destinazioni introdotte ex novo dagli strumenti urbanistici non possono avere effetto espulsivo delle attività già insediate, mentre solo la riattivazione di un'attività rimasta sospesa per un lungo periodo di tempo non beneficia delle medesime tutele.

Estratto: «5. Sulla vicenda controversa, questo T.A.R. ha anche di recente affermato (cfr. sez. I – 27/4/2017 n. 562) – sulla base di un proprio consolidato indirizzo – che «1.1 Sul profilo che caratterizza la vicenda controversa, questo Tribunale richiama anzitutto i propri precedenti (cfr., in particolare, sentenza sez. II – 22/4/2013 n. 388) per cui le destinazioni introdotte ex novo dagli strumenti urbanistici non possono avere effetto espulsivo delle attività già insediate, mentre solo la riattivazione di un'attività rimasta sospesa per un lungo periodo di tempo non beneficia delle medesime tutele. Questo T.A.R. ha ripetutamente statuito (cfr. sentenza sez. I – 4/6/2014 n. 598 richiamata e recepita dalla pronuncia della sez. II – 6/8/2014 n. 907) che «anche se il disegno urbanistico può essere improntato a criteri ragionevoli (come l'allontanamento dal centro abitato delle industrie insalubri), l'uso del potere di pianificazione con finalità espulsive è sempre vietato, in quanto contrario ai principi generali della materia. Sono ammesse solo misure incentivanti, attraverso le quali la delocalizzazione è perseguita individuando soluzioni alternative praticabili, previo coinvolgimento degli interessati». In passato, questo T.A.R. ha sostenuto (cfr. sentenza 1/6/2007 n. 470, la quale richiama le proprie precedenti pronunce 4/9/2001 n. 767, 17/1/2004 n. 108 e 3/7/2006 n. 828) che, “se è vero che la programmazione urbanistica è caratterizzata da un altissimo grado di discrezionalità nella prospettiva di un ordinato e funzionale assetto del territorio comunale, le scelte pianificatorie devono pur sempre garantire un'imparziale ponderazione degli interessi coinvolti, dovendo l'amministrazione valutare attentamente se l'astratto miglioramento della situazione urbanistica generale si ponga in contrasto con rilevanti sacrifici di interessi, anche privati. ... gli strumenti urbanistici sono essenzialmente rivolti a disciplinare la futura attività di trasformazione e di sviluppo del territorio sicché, salvo che non sia diversamente disposto, i limiti e le condizioni cui subordinano l'attività edilizia non incidono sulle opere già eseguite in conformità alla disciplina previgente - le quali conservano la loro precedente e legittima destinazione pur se difformi dalle nuove prescrizioni - mentre al contempo deve restare ferma anche la possibilità di effettuare gli interventi necessari per integrarne o mantenerne la funzionalità (Consiglio di Stato, sez. V - 19/2/97 n. 176). La programmazione urbanistica non può, in definitiva, introdurre misure espulsive degli insediamenti produttivi esistenti, neanche in via indiretta, in ossequio ai principi di corretta pianificazione che traspaiono dalla normativa di settore e che sono stati più volte evidenziati dalla giurisprudenza amministrativa, anche di questa Sezione (sentenza 31/5/1986 n. 185)”».

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.833 del 18/07/2017 - Relatore: Viviana Lenzi - Presidente:
Francesco Gaudieri

Sintesi: In base al principio della successione nel tempo delle norme, con l'approvazione di un nuovo Piano Regolatore, le disposizioni successivamente intervenute sostituiscono integralmente le precedenti prescrizioni del vecchio Piano riguardanti la zona medesima, che vengono del tutto meno per la fondamentale ragione che la pianificazione urbanistica,

PIANIFICAZIONE --> VARIANTE URBANISTICA --> REGIME DI SALVAGUARDIA --> DURATA

TAR LOMBARDIA, SEZIONE IV MILANO n.6989 del 18/10/2010 - Relatore: Concetta Plantamura - Presidente: Adriano Leo

Sintesi: L'adozione prima della scadenza della durata della misura di salvaguardia di nuove modifiche dello strumento urbanistico, comporta un nuovo decorso del termine di durata delle misure de quibus, in coerenza con quanto stabilito dal 5° comma dell'art. unico della legge n. 1902 del 1952.

Estratto: «D.4 In ogni caso, non può farsi a meno di rilevare come colga nel segno anche la ulteriore argomentazione della difesa comunale, secondo cui, a seguito della decadenza del vincolo di natura espropriativa derivante dal Piano Urbano dei Parcheggi, l'area di proprietà dei ricorrenti (di cui ai mappali 346 e 347), resta assoggettata, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 9, co. III°, d.P.R.n. 327/01 e 9 d.P.R.n. 380/01, ad una disciplina edificatoria del tutto diversa da quella precedente l'adozione del suddetto Piano e riconducibile al regime delle cd. zone bianche (cfr., al riguardo, Consiglio di Stato, Sez. IV - sentenza 6 ottobre 2010 n. 7339, secondo cui: "Nel caso in cui il vincolo del piano regolatore generale sia scaduto senza che, a termini dell'art. 2, comma 1, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, si sia provveduto all'approvazione del piano particolareggiato ovvero all'approvazione del progetto esecutivo o definitivo di opera pubblica, da un lato, la nuova disciplina edificatoria applicabile all'area interessata corrisponde a quella stabilita dall'articolo 4, ultimo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e, dall'altro lato, siffatta situazione di inedificabilità pressoché assoluta ha carattere provvisorio, dovendo l'Amministrazione procedere il più rapidamente possibile all'obbligatoria integrazione del piano divenuto parzialmente inoperante. Il privato può, in tal caso, nell'inerzia della Amministrazione, agire in via giurisdizionale seguendo il procedimento del silenzio-rifiuto, ai fini della cui formazione resta comunque ferma la necessità, tra l'altro, che sia decorso il termine entro il quale il provvedimento doveva essere assunto"; Consiglio di Stato, sez. V, 28 dicembre 2007, n. 6741, secondo cui: "...il vincolo - sia sostanziale che strumentale - preordinato all'espropriazione, ovvero che comporti l'inedificabilità del suolo o, comunque, che incida significativamente e per un tempo irragionevole sul diritto di proprietà dell'interessato, decade per l'inutile decorso del termine quinquennale posto dall'art. 2 l. n. 1187 del 1968, con il conseguente assoggettamento dell'area interessata al regime delle ed. zone bianche ex art. 4, comma ult., l. n. 10 del 1977". Nello stesso senso, cfr., di recente, Corte di Cassazione, Sez. I - sentenza 31 marzo 2008 n. 8384, secondo cui: "La scadenza del termine quinquennale del vincolo a contenuto espropriativo previsto dal P.R.G. ha come conseguenza, per un verso, che l'area interessata dall'atto impositivo del vincolo risulta sprovvista di regolamentazione urbanistica, e vada assoggettata alla disciplina dell'art. 4, ultimo comma, L. n. 10 del 1977 ...; ma, per altro verso tale situazione di inedificabilità, conseguente alla sopravvenuta inefficacia di talune destinazioni di piano (cd. vuoto urbanistico), è per sua natura provvisoria, e destinata a durare fino all'obbligatoria integrazione del piano (o del programma di fabbricazione), divenuto parzialmente inoperante; con la conseguenza che l'Autorità comunale, ove non reiteri il vincolo (con

previsione di indennizzo), ha l'obbligo di provvedere all'integrazione suddetta stabilendo la nuova destinazione da assegnare all'area". Cfr. altresì: T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 01 marzo 2010, n. 3176; T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 12 febbraio 2010, n. 564; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 24 aprile 2009, n. 3587; T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 05 giugno 2008, n. 556). Sui ridetti mappali, quindi, rispetto alla situazione esistente al momento dell'acquisto dell'area da parte degli esponenti, si sarebbe determinato un sicuro miglioramento, transitandosi dal regime di inedificabilità assoluta a quello previsto per le cd. zone bianche. Né, d'altra parte, si può trascurare l'orientamento seguito, sul punto, dalla Suprema Corte di Cassazione, secondo cui, nel caso di reiterazione di vincoli a contenuto espropriativo, il fatto costitutivo del diritto all'indennizzo non è individuabile nell'imposizione originaria di un vincolo di inedificabilità e, neppure, nella protrazione di fatto del medesimo dopo la sua decadenza, atteso che il relativo obbligo sorge soltanto in seguito all'atto che formalmente ed esplicitamente reitera il vincolo, una volta superato il primo periodo di sua ordinaria durata. Applicando le suesposte coordinate ermeneutiche al caso di specie si ricava la non configurabilità di una posizione giuridica tutelata a favore degli istanti, avente ad oggetto un risarcimento e/o un indennizzo per le addotte limitazioni allo jus edificandi, essendo evidente che il vincolo a contenuto espropriativo, originariamente previsto dal P.U.P., dopo la sua data di naturale scadenza non è stato prorogato, né reiterato dall'Amministrazione comunale. Né si può ritenere sussistente, come pure opinato dai ricorrenti, un'illegitima reiterazione delle misure di salvaguardia, atteso che, per giurisprudenza costante, l'adozione prima della scadenza della durata della misura di salvaguardia di nuove modifiche dello strumento urbanistico comporta un nuovo decorso del termine di durata delle misure de quibus, in coerenza con quanto stabilito dal 5° comma dell'art. unico della legge n. 1902 del 1952 (cfr. al riguardo, tra le altre, Consiglio Stato, sez. IV, 17 dicembre 2008, n. 6242).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.5041 del 23/09/2009 - Relatore: Pierluigi Russo - Presidente: Carlo d'Alessandro

Sintesi: L'efficacia temporale di cui all'art. 2 della L. n.1187/1968, si riferisce ai soli vincoli urbanistici che comportano su beni determinati vincoli preordinati all'espropriazione o l'inedificabilità assoluta e non anche alle limitazioni previste direttamente dal legislatore con il regime di salvaguardia per le zone prive di previsioni urbanistiche, allo scopo di assicurare standard minimi per la tutela dell'interesse pubblico ad uno sviluppo edificatorio organico, fermo restando l'obbligo dell'amministrazione di attribuire alle aree in questione una specifica e più appropriata disciplina.

Estratto: «3.3. È priva di pregio anche l'ultima argomentazione difensiva, ove si assume la decadenza di ogni vincolo allo ius aedificandi, stante il decorso del termine quinquennale di cui all'art.2 della L. n.1187/1968. Invero l'evocata efficacia temporale limitata si riferisce ai soli vincoli urbanistici – vale a dire alle prescrizioni dei piani regolatori generali che comportino su beni determinati vincoli preordinati all'espropriazione o l'inedificabilità assoluta – e non anche alle limitazioni previste direttamente dal legislatore con il regime di salvaguardia, che si è appena esaminato, per le zone prive di previsioni urbanistiche, allo scopo di assicurare standard minimi per la tutela dell'interesse pubblico ad uno sviluppo edificatorio organico, fermo restando l'obbligo dell'amministrazione di attribuire alle aree in questione una specifica e più appropriata disciplina.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.1535 del 23/06/2009 - Relatore: Giacinta Serlenga -
Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi: Una lettura costituzionalmente orientata della normativa in materia di misure di salvaguardia impone, sulla base del combinato disposto degli artt. 42 e 117 cost., di considerare il relativo regime con validità temporanea.

Estratto: «2.-Le circostanze in punto di fatto risultano comprovate dalla documentazione versata in atti sicché le riportate censure sono fondate. Non può invero dubitarsi che la norma regionale vada interpretata alla luce dell'omologa normativa statale vertendosi in materia di legislazione concorrente (sia nel vecchio che nel nuovo testo dell'art.117 cost.), rispetto alla quale la Regione non può disattendere i principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Tra tali principi va certamente annoverato l'apposizione di un limite temporale alla compressione dello ius aedificandi, essendo rimesso alla legge –ai sensi e per gli effetti dell'art.42 cost.- fissare i limiti e le modalità di godimento della proprietà privata. Non può allora dubitarsi che una lettura della norma regionale in materia di misure di salvaguardia, costituzionalmente orientata, che renda cioè compatibile la disposizione regionale con il combinato disposto degli artt.42 e 117 cost., non possa che approdare alla soluzione suggerita da parte ricorrente e da questo Collegio condivisa. Peraltro una simile questione si è posta all'attenzione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato all'indomani dell'approvazione del T.U. edilizia con d.P.R. n.380/01; ossia la questione dei rapporti tra legge statale e legge regionale proprio in materia di durata delle cd. misure di salvaguardia. La soluzione adottata con la decisione n.2 del 7 aprile 2008, sancisce la prevalenza della disposizione statale su quella regionale, dando per presupposto che la materia urbanistica sia stata assorbita dal "governo del territorio" e che questo, nell'ottica della riforma del titolo V della Costituzione, resta rimesso alla legislazione concorrente.»

PIANIFICAZIONE --> VARIANTE URBANISTICA --> REGIME DI SALVAGUARDIA --> IN IPOTESI DI RIADOZIONE DEL PIANO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.5914 del 24/03/2016 - Relatore: Guido Mercolino -
Presidente: Salvatore Salvago

Sintesi: La restituzione da parte della Regione del piano per la rielaborazione equivale ad un diniego di approvazione, che impone al Comune di avviare un nuovo iter procedimentale, destinato a concludersi con una delibera di riadozione dello strumento urbanistico, da trasmettersi nuovamente alla Regione; in mancanza, il Comune deve ritenersi sprovvisto di strumento urbanistico, con la conseguente inoperatività delle misure di salvaguardia, le quali, se adottate, devono ritenersi caducate ex tunc, potendo decorrere, ai sensi della L. 3 novembre 1952, n. 1902, come modificata dalla L. 5 luglio 1966, n. 517, art. 1, soltanto dalla data della delibera di riadozione del piano.

Estratto: «7.1. - La classificazione urbanistica del fondo è stata correttamente desunta dal regolamento edilizio approvato dal Presidente della Giunta regionale con decreto del 19 settembre 1978, escludendosi la rilevanza della diversa destinazione prevista dal piano regolatore generale adottato dal Consiglio comunale con delibera del 24 settembre 1982,

ma non approvato dalla Regione:com'è noto, infatti, gli strumenti urbanistici adottati e non ancora approvati non consentono la realizzazione delle opere in essi previste, in quanto l'approvazione da parte della regione costituisce atto di perfezionamento dell'iter amministrativo che conferisce legittimità ed efficacia allo strumento stesso, mentre l'adozione ha soltanto l'effetto di far scattare le c.d. misure di salvaguardia (cfr. Cass., Sez. 2, 18 maggio 2009, n. 11431; Cass., Sez. 1, 27 settembre 2002, n. 14024). Nella specie, d'altronde, deve escludersi anche l'operatività delle predette misure, essendo stato accertato che il predetto piano regolatore non è mai entrato in vigore, in quanto, a seguito della mancata approvazione, il Consiglio comunale ne ha adottato un altro, con Delib. 4 luglio 1994, approvata dal D.P.G.R. 26 ottobre 1995: la restituzione del piano per la rielaborazione equivale infatti ad un diniego di approvazione, che impone al Comune di avviare un nuovo iter procedimentale, destinato a concludersi con una delibera di riadozione dello strumento urbanistico, da trasmettersi nuovamente alla Regione; in mancanza, il Comune deve ritenersi sprovvisto di strumento urbanistico, con la conseguente inoperatività delle misure di salvaguardia, le quali, se adottate, devono ritenersi caducate ex tunc, potendo decorrere, ai sensi della L. 3 novembre 1952, n. 1902, come modificata dalla L. 5 luglio 1966, n. 517, art. 1, soltanto dalla data della delibera di riadozione del piano (cfr. Cass., Sez. 2, 16 marzo 2007, n. 6171). Nessun rilievo può assumere, nella liquidazione del danno cagionato dalla perdita della proprietà del fondo occupato, la circostanza, fatta valere dal ricorrente, che la destinazione urbanistica prevista dal piano regolatore adottato costituisca, indipendentemente dalla sua approvazione, elemento decisivo per la valutazione dell'edificabilità dell'immobile a fini tributari, nell'ambito del criterio di determinazione della base imponibile fondato sul valore venale del bene: il rilievo in tal modo conferito all'incremento di valore del fondo, che l'avvio del procedimento di trasformazione urbanistica è di per sé sufficiente a determinare, non esclude infatti la provvisorietà della predetta destinazione, i cui effetti economici, destinati a venir meno in caso di mancata approvazione dello strumento urbanistico, possono legittimare l'assoggettamento a tassazione delle plusvalenze in tal modo conseguite, limitatamente ai periodi d'imposta nei quali si sono realizzate o agli atti che le hanno determinate, ma, nella loro precarietà, non giustificano il definitivo riconoscimento di un maggior valore dell'immobile.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.6821 del 21/11/2009 - Relatore: Giovanni Grasso - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: In pendenza di riebalorazione del piano a seguito di restituzione da parte dell'Ente deputato alla sua approvazione, non possono essere applicate le misure di salvaguardia per difetto di pendenza della fase di approvazione; in tale caso, le dette misure decorrono dalla delibera di riadozione del piano.

Estratto: «1.- Il ricorso è fondato e va accolto, nei sensi delle considerazioni che seguono. Il procedimento di formazione del piano regolatore generale (e delle sue varianti), disciplinato dalla L. 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), si articola in due subprocedimenti, il primo finalizzato alla sua adozione da parte del Comune, ed il secondo alla sua approvazione da parte della Regione, che può portare, secondo le previsioni degli artt. 8 e 10, della l. n. 1150 cit., come modificata ed integrata dalla legge n. 765 del 1967, all'approvazione integrale del piano (e, secondo una prassi consolidata, anche ad una approvazione parziale) con o senza modifiche d'ufficio non comportanti innovazioni tali da mutare le caratteristiche

essenziali di esso ed i suoi criteri di impostazione, ovvero alla sua restituzione per modifiche, integrazioni o rielaborazioni, che il Comune non è tenuto ad effettuare, salva l'ipotesi in cui, essendo l'adozione del piano obbligatoria, l'inadempimento venga sanzionato con un intervento sostitutivo. L'assenza di un generale obbligo di effettuare le modifiche, integrazioni o rielaborazioni richieste per l'approvazione del piano e l'inesistenza, comunque, di un tale obbligo relativamente alle varianti, e la necessità che, in caso di esercizio della relativa facoltà, l'adozione di una variante debba essere nuovamente deliberata e pubblicata, chiariscono come la restituzione al Comune dello strumento urbanistico senza neppure una approvazione parziale sia destinata ad esaurire il subprocedimento di approvazione e si risolva in un diniego della stessa ed impone all'ente di iniziare un nuovo iter procedimentale ove intenda ripresentare la variante. In tale senso, del resto, si è costantemente pronunciata la Corte di Cassazione, la quale con specifico riferimento alle misure di salvaguardia ha ripetutamente affermato che, qualora un piano regolatore sia restituito per la rielaborazione, si rende necessaria una delibera comunale di riadozione dello strumento urbanistico e la nuova trasmissione del piano all'autorità competente, in mancanza del quale il Comune deve essere considerato sprovvisto di strumento urbanistico e non possono essere applicate le misure di salvaguardia per difetto di pendenza della fase di approvazione (cfr. Cassazione civile, sez. II, 16 marzo 2007, n. 6171; idem, sez. 2, sent. 18 aprile 1996, n. 3682) e le stesse devono ritenersi caducate con effetto ex tunc, prevedendo espressamente l'articolo unico della L. 3 novembre 1952, n. 1902, mod. dalla L. 5 luglio 1966, n. 517, art. 1, che, in tale caso, le dette misure decorrono dalla delibera di riadozione del piano (cfr.: cass. civ., sez. 1, sent. 21 gennaio 1987).»

PIANIFICAZIONE --> VARIANTE URBANISTICA --> REGIONI/PROVINCE

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4597 del 02/08/2011 - Relatore: Diego Sabatino -
Presidente: Paolo Numerico

Sintesi: Alla luce del combinato disposto degli artt. 9 e 10 del DPR 327/2001, la clausola generale di chiusura («Salvo quanto previsto dal comma 5, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici»), è riferibile ai vincoli derivanti da piani urbanistici generali e relative varianti; nel consegue che la integrazione tra i diversi livelli normativi (statale e regionale) non trova applicazione in ipotesi di variante semplificata ex art. 19 TU.

Estratto: «4. - Con il terzo motivo di ricorso, gli appellanti si dolgono dell'erronea interpretazione della disciplina applicabile alla variante semplificata; violazione e falsa applicazione dell'art. 19 del d.P.R. n. 327 del 2002 in combinato disposto con l'art. 24 della L.R. n. 16 del 2004. Nel dettaglio, il T.A.R. avrebbe omesso di considerare le conseguenze procedurali derivanti dal necessario coordinamento tra la normativa nazionale e quella regionale vigente in materia.4.1. - Il motivo non ha fondamento. Il giudice di prime cure ha correttamente ricostruito i rapporti tra i diversi livelli normativi, evidenziando come nella fattispecie il Comune abbia seguito la procedura, ex art. 19 d. P. R. 327/01, di variante semplificata allo strumento urbanistico, applicabile nel caso di realizzazione di una singola opera pubblica. Tale norma, al primo comma, prevede che «quando l'opera da realizzare

non risulta conforme alle previsioni urbanistiche, la variante al piano regolatore può essere disposta con le forme di cui all'articolo 10, comma 1, ovvero con le modalità di cui ai commi seguenti» (quelle relative all'approvazione del progetto preliminare o definitivo, da parte del consiglio comunale, la quale costituisce adozione di variante allo strumento urbanistico: comma 2 dell'art. 19 d. P. R. cit.). La supposta integrazione tra i vari livelli normativi non è quindi condivisibile se si pone mente al contenuto della disciplina regionale sulla pianificazione urbanistica, di cui all'art. 24 della L.R. n. 16/04. Infatti, ponendo a confronto l'art. 9 (Vincoli derivanti da piani urbanistici) e l'art. 10 (Vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali) del T. U. Espr. (che prevede che «il vincolo può essere altresì disposto, dandosene espressamente atto, con il ricorso alla variante semplificata al piano urbanistico da realizzare, anche su richiesta dell'interessato, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 19, commi 2 e seguenti»), il giudice di prime cure ha evidenziato come la clausola generale di chiusura («Salvo quanto previsto dal comma 5, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici») sia riferibile proprio ai vincoli, derivanti da piani urbanistici generali e relative varianti, e quindi alla fattispecie in esame che, per tale motivo, viene esclusa dal supposto meccanismo di integrazione tra i diversi piani normativi.»

PIANIFICAZIONE --> VARIANTE URBANISTICA --> REGIONI/PROVINCE --> CALABRIA

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.247 del 01/03/2010 - Relatore: Concetta Anastasi -
Presidente: Concetta Anastasi

Sintesi: L'approvazione del "P.A.U - Piano Attuazione Unitario" di cui all'art. 30 L.R. Calabria n. 19/1992, non può prevedere, per la prima volta, la realizzazione di un'opera pubblica in deroga allo strumento urbanistico generale, poiché ciò si risolverebbe, nella sostanza, in una procedura di variante al PRG, non autorizzato dalla normativa.

Estratto: «2.1. Con il primo motivo, i ricorrenti lamentano l'omessa previsione, negli strumenti urbanistici dell'ente, del vincolo preordinato all'esproprio sul bene di loro proprietà e o, comunque, l'inesistenza o la nullità della delibera di C. C. n. 28 del 19.12.2005, pubblicata il 09.01.2006, di approvazione del PAU. Secondo i ricorrenti, sarebbe illegittima la previsione dell'opera da realizzare soltanto nell'ambito di uno strumento attuativo qualificabile come "piano particolareggiato", in assenza di alcun vincolo preordinato all'esproprio posto nello strumento urbanistico generale. Secondo il Comune, il PAU, approvato ai sensi dell'art. 30 della legge regionale n. 19 del 2002, avrebbe un valore più incisivo del piano particolareggiato e, inoltre, la previsione della demolizione del fabbricato dovrebbe essere intesa alla stregua di un vincolo preordinato all'espropriazione, come si desumerebbe dalla scelta di evidenziare in bianco le aree da demolire. Ed invero, l'art. 9, comma 1, del DPR 08/06/2001 n. 327 stabilisce il principio secondo cui "un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità". Il successivo art. 10, ai commi 1° e 2°, stabilisce che "1. Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove

espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell' articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 , ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico. 2. Il vincolo può essere altresì disposto, dandosene espressamente atto, con il ricorso alla variante semplificata al piano urbanistico da realizzare, anche su richiesta dell'interessato, con le modalità e secondo le procedure di cui all' articolo 19 , commi 2 e seguenti".L'impugnata delibera di C.C. n. 28 del 2005, se riportata nelle previsioni di cui all'art. 30 della legge regionale n. 19 del 1992, disciplinante la procedura di approvazione ed il valore del PAU, non potrebbe prevedere, per la prima volta, la realizzazione di un'opera pubblica in deroga allo strumento urbanistico generale, poiché ciò si risolverebbe, nella sostanza, in una procedura di variante al PRG, non autorizzato dalla normativa. Analogamente, se si qualifichi il provvedimento approvato con la precitata delibera di C.C. n. 28 del 2005 come "piano particolareggiato", non è dato riscontrare nella legge alcuna normativa che ne contempli la possibilità di imporre dei vincoli preordinati all'esproprio da parte del piano particolareggiato già contemplato dall'art.13 della legge 17.8.1942 n. 1150, trattandosi di strumento attuativo di dettaglio che assolve a ben altra funzione, come si desume, fra l'altro, dall'art. 16, comma 9° della medesima legge n. 1150 del 1942, il quale precisa: "L'approvazione dei piani particolareggiati equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in essi previste".Pertanto, la censura merita adesione.»

PIANIFICAZIONE --> VARIANTE URBANISTICA --> REGIONI/PROVINCE --> CAMPANIA

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.1127 del 26/02/2013 - Relatore: Carlo Buonauro -
Presidente: Vincenzo Cernese

Sintesi: Non può ritenersi che la procedura, prevista per la singola opera pubblica, di cui al comma 2 dell'art. 19 d. P. R. 327/2001 debba essere integrata con la disciplina regionale sulla pianificazione urbanistica (nel caso di specie art. 24 l. r. Campania 16/04). La clausola generale di chiusura, secondo la quale: "Salvo quanto previsto dal comma 5, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici" è collocata, infatti, al comma 6 dell'art. 9 del D. P. R. 327/2001, ovvero concerne esclusivamente i vincoli, derivanti da piani urbanistici generali (e relative varianti).

Estratto: «Quanto al primo gruppo di doglianze, le stesse non colgono nel segno, posto che nella specie l'Amministrazione ha seguito la procedura, ex art. 19 d. P. R. 327/01 (cd."variante semplificata" allo strumento urbanistico, applicabile nel caso di realizzazione di una singola opera pubblica), secondo il cui primo comma: "Quando l'opera da realizzare non risulta conforme alle previsioni urbanistiche, la variante al piano regolatore può essere disposta con le forme di cui all'articolo 10, comma 1, ovvero con le modalità di cui ai commi seguenti" (ossia con l'approvazione del progetto preliminare o definitivo, da parte del consiglio comunale, la quale costituisce adozione di variante allo strumento urbanistico: comma 2 dell'art. 19 d. P. R. cit.), e che non è condivisibile l'affermazione di parte ricorrente,

secondo cui la procedura suddetta andrebbe integrata con la disciplina regionale sulla pianificazione urbanistica (art. 24 l. r. 16/04).Lo dimostra il raffronto tra l'art. 9 (Vincoli derivanti da piani urbanistici) e l'art. 10 (Vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali) del T. U. Espr., il cui secondo comma prevede: "Il vincolo può essere altresì disposto, dandosene espressamente atto, con il ricorso alla variante semplificata al piano urbanistico da realizzare, anche su richiesta dell'interessato, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 19, commi 2 e seguenti"; e non è certo casuale che la clausola generale di chiusura, secondo la quale: "Salvo quanto previsto dal comma 5, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici" sia collocata al comma 6 dell'art. 9 del d. P. R. cit., ovvero concerna esclusivamente i vincoli, derivanti da piani urbanistici generali (e relative varianti), categoria alla quale appunto appartiene il piano urbanistico comunale, disciplinato dall'art. 24 l. r. Campania, n. 16/04, che pure, secondo il ricorrente, avrebbe dovuto trovare applicazione nella specie.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.13087 del 03/12/2010 - Relatore: Paolo Severini - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: La clausola generale di chiusura contenuta nel comma 6 dell'art. 9 DPR 327/2001 secondo la quale: "Salvo quanto previsto dal comma 5, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sull'adozione e sull'approvazione degli strumenti urbanistici", concerne esclusivamente i vincoli derivanti da piani urbanistici generali (e relative varianti); ne consegue che la normativa regionale relativa alla formazione del piano urbanistico comunale (nel caso di specie art. 24 l. r. Campania n. 16/04), non trova applicazione nel caso di ricorso alla variante semplificata ex art. 19 TU.

Estratto: «Quanto alla seconda doglianza, la stessa non coglie nel segno, posto che nella specie l'Amministrazione ha seguito la procedura, ex art. 19 d. P. R. 327/01 (cd. "variante semplificata" allo strumento urbanistico, applicabile nel caso di realizzazione di una singola opera pubblica), secondo il cui primo comma: "Quando l'opera da realizzare non risulta conforme alle previsioni urbanistiche, la variante al piano regolatore può essere disposta con le forme di cui all'articolo 10, comma 1, ovvero con le modalità di cui ai commi seguenti" (ossia con l'approvazione del progetto preliminare o definitivo, da parte del consiglio comunale, la quale costituisce adozione di variante allo strumento urbanistico: comma 2 dell'art. 19 d. P. R. cit.), e che non è condivisibile l'affermazione di parte ricorrente, secondo cui la procedura suddetta andrebbe integrata con la disciplina regionale sulla pianificazione urbanistica (art. 24 l. r. 16/04).Lo dimostra il raffronto tra l'art. 9 (Vincoli derivanti da piani urbanistici) e l'art. 10 (Vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali) del T. U. Espr., il cui secondo comma prevede: "Il vincolo può essere altresì disposto, dandosene espressamente atto, con il ricorso alla variante semplificata al piano urbanistico da realizzare, anche su richiesta dell'interessato, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 19, commi 2 e seguenti"; e non è certo casuale che la clausola generale di chiusura, secondo la quale: "Salvo quanto previsto dal comma 5, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici" sia collocata al comma 6 dell'art. 9 del d. P. R. cit., ovvero concerna esclusivamente i vincoli, derivanti da piani urbanistici generali (e relative varianti), categoria alla quale appunto appartiene il piano urbanistico comunale, disciplinato dall'art. 24 l. r.

Campania, n. 16/04, che pure, secondo il ricorrente, avrebbe dovuto trovare applicazione nella specie.»

PIANIFICAZIONE --> VARIANTE URBANISTICA --> REGIONI/PROVINCE --> EMILIA-ROMAGNA

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.842 del 03/02/2020 - Relatore: Leonardo Spagnoletti -
Presidente: Antonino Anastasi

Sintesi: È ammissibile e rappresenta autentico e effettivo piano urbanistico una variante intesa alla salvaguardia di determinati contesti del territorio urbano, da non confondere in alcun modo con la c.d. efficacia di salvaguardia collegata all'adozione di uno strumento urbanistico generale, come disciplinata dall'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902 e, in modo specifico e speculare dall'art. 12 della legge regionale Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 20.

Sintesi: Ai sensi della LR Emilia Romagna n. 20/2000 le varianti vietate sono quelle, e solo quelle, in grado di incidere in senso deteriore e negativo -ad esempio introducendo previsioni edificatorie- sulle zone sottoposte a tutela, e non anche quelle che siano, all'opposto, orientate appunto ad una più incisiva tutela dei valori paesistico-ambientali; peraltro le zone sottoposte a tutela dall'art. 33 sono ivi specificamente enumerate e tra di esse non rientra il sistema collinare bolognese.

Sintesi: L'art. 41 comma 2 lettera e) della LR Emilia Romagna n. 20/2000 consente le varianti specifiche di recepimento delle previsioni dei piani sovraordinati, laddove nell'ambito dell'ampia nozione di previsioni dei piani sovraordinati rientrano non soltanto le prescrizioni, ossia norme vincolanti, sebbene anche gli indirizzi (ossia norme di orientamento per l'attività di pianificazione e programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni) e le direttive (vale a dire le norme operative che debbono essere osservate nell'attività di pianificazione e diprogrammazione regionale o subregionale).

Estratto: «4.2) Nel merito, l'appello in epigrafe è invece fondato e deve essere accolto, onde in riforma della sentenza gravata, deve rigettarsi il ricorso proposto in primo grado.4.2.1) In linea generale deve rammentarsi che è ammissibile e rappresenta autentico e effettivo piano urbanistico una variante intesa alla salvaguardia di determinati contesti del territorio urbano, da non confondere in alcun modo con la c.d. efficacia di salvaguardia collegata all'adozione di uno strumento urbanistico generale, come disciplinata dall'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902 e, in modo specifico e speculare dall'art. 12 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20. Sono noti gli arresti giurisprudenziali di questa Sezione, con riferimento, ad esempio, alla variante di salvaguardia del P.R.G. di Roma (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2002, n. 4907; 6 giugno 2001, n. 3043; 22 marzo 2001, n. 1686; 20 marzo 2001, n. 1679; 16 marzo 2001, n. 1567; 8 maggio 2000, n. 2639; 25 maggio 1998, n. 869; 8 settembre 1997, n. 966; 27 settembre 1994, n. 746), tutti fondati sul rilievo che rientra nel potere di pianificazione urbanistica una disciplina più restrittiva e conservativa intesa ad uno "...sviluppo razionale ed eco-compatibile della politica urbanistica, informando le scelte contenute nella variante a svariati parametri generali" e "...per scopi di tutela

stessi, essendo stata accertata l'inesistenza del potere illegittimamente esercitato, per cui deve escludersi un qualsiasi effetto conformativo della sentenza.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4258 del 26/07/2012 - Relatore: Umberto Realfonzo -
Presidente: Giorgio Giaccardi

Sintesi: Anche in considerazione della prevalenza del ruolo dei Comuni in materia urbanistico-edilizia, le prescrizioni del Regolamento edilizio che contengono specifiche disposizioni destinate al mantenimento degli equilibri urbanistici e territoriali devono essere considerate prevalenti rispetto alla disposizione dell'art. 9 del d.p.r. n. 380/2001, in quanto destinate ad evitare che le modifiche dell'esistente finiscano per pregiudicare definitivamente proprio gli obiettivi generali di tutela cui invece è giustamente finalizzata la normativa urbanistica.

Estratto: «Esattamente il primo giudice, condividendo la CTU, ha affermato che il complesso degli interventi realizzati comportava che l'opera non potesse essere ricondotta agli interventi c.d. "di ristrutturazione leggera" che cioè non modificano il carico urbanistico, ma finiva per configurarsi come una c.d. "ristrutturazione pesante", assimilabile ad una nuova costruzione, e quindi, come tale, non assentibile nell'ambito del centro storico. Inoltre del tutto inconferente è il richiamo all'art. 49 della legge regionale Calabria n. 19 del 16 aprile 2002 in quanto qui non vi è stato alcun recupero del sottotetto perché la copertura a falde è stata parzialmente demolita. Sotto altro profilo, nella fattispecie in esame, non era poi applicabile il secondo comma dell'art. 9 del d.p.r. n. 380/2001, il cui precetto riguarda esclusivamente le "aree bianche", cioè quelle nelle quali il rinvio ad un piano esecutivo è accompagnato dalla mancanza di una qualsiasi disciplina urbanistica; mentre nell'ambito del Comune vi è una specifica disciplina – valida ed efficace -- concernente le opere eseguibili nel centro storico. Anche in considerazione della prevalenza del ruolo dei Comuni in materia urbanistico - edilizia -- le prescrizioni del Regolamento edilizio che contengono specifiche disposizioni destinate al mantenimento degli equilibri urbanistici e territoriali devono essere considerate prevalenti rispetto alla disposizione dell'art. 9 del d.p.r. n. 380/2001, in quanto destinate ad evitare che le modifiche dell'esistente finiscano per pregiudicare definitivamente proprio gli obiettivi generali di tutela cui invece è giustamente finalizzata la normativa urbanistica.»

PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.9191 del 13/08/2020 - Relatore: Salvatore Gatto Costantino - Presidente: Elena Stanizzi

Sintesi: Nell'ambito di una la previsione di piano dimensionata su un'area di vasta estensione non è logicamente esigibile il mantenimento di ("lenticolari") previsioni per singoli lotti.

Estratto: «Oltre tale perimetro, le doglianze dei ricorrenti incontrano un chiaro limite costituito dalla natura discrezionale delle previsioni di piano che può essere oggetto di censura solo laddove manifestamente irragionevole o illogica, circostanza che nel caso di

specie non si verifica, essendo la previsione di piano dimensionata su un'area di vasta estensione, nell'ambito della quale non era logicamente esigibile il mantenimento di ("lenticolari") previsioni per singoli lotti. Infatti, come reiteratamente ribadito dalla giurisprudenza, anche di questa Sezione, in relazione alle scelte urbanistiche generali effettuate dall'Amministrazione Comunale nell'adozione del nuovo PRG occorre considerare che esse, al pari delle localizzazioni, rientrano sicuramente nell'ampia discrezionalità dell'Ente (cfr. Ad.Plen. 22.12.1999 n. 24; TAR Lazio, Roma, Sez. II bis, 18.04.2011 n. 3347) e non sono sindacabili dal Giudice Amministrativo tranne nel caso che siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità; risulta, quindi, ammissibile la revisione anche in senso peggiorativo (ma non è questo il caso) di precedenti previsioni, pur in assenza di specifica motivazione, tranne nei casi di affidamento "qualificato" (esistenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra Comune e proprietari, giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione) (cfr. Cons. St. Sez. IV, 12.05.2010 n. 2843). L'aspirazione ad una destinazione migliorativa, ove disattesa, non radica necessariamente l'interesse qualificato all'impugnazione "e, in mancanza di tali eventi, non è configurabile un'aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria, ma esclusivamente un'aspettativa generica ad una «reformatio in melius» analoga a quella di qualunque altro proprietario di aree che aspiri all'utilizzazione più proficua dell'immobile e quindi una posizione cedevole rispetto alle scelte urbanistiche dell'amministrazione..." (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 13.01.2015 n. 419). La destinazione urbanistica impressa alle aree in questione, lungi dall'apparire manifestamente illogica e arbitraria risulta, dunque, del tutto coerente con le finalità di fondo del nuovo PRG così come ha illustrato puntualmente la difesa capitolina, e senza che possano in contrario rilevare le altre censure dedotte dall'odierna parte ricorrente.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4810 del 29/07/2020 - Relatore: Michele Conforti - Presidente: Vito Poli

Sintesi: La nozione di destinazione di zona, come si evince dall'art. 7, legge 17 agosto 1942 n. 1150, c.d. legge urbanistica, è strettamente connessa all'attività di pianificazione, e costituisce, in modo preponderante da un punto di vista qualitativo oltre che quantitativo, il contenuto essenziale dell'attività di pianificazione urbanistica.

Sintesi: La divisione in zone del territorio comunale costituisce una delle finalità principali e preminenti dell'attività di governo del territorio che si esplica attraverso la pianificazione. Essa concorre a "progettare" l'assetto di regole attuali e gli sviluppi futuri del territorio attraverso la c.d. conformazione del diritto di proprietà, mediante l'individuazione del regime giuridico applicabile per singola zona del territorio comunale ("la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona", art. 7, comma 2, n. 2, della legge urbanistica).

Sintesi: Le zone omogenee costituiscono "parti del territorio" che presentano determinate caratteristiche ontologiche (ad es., quelle "interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico", come tali già esistenti e rispetto alle quali la pianificazione opera una mera qualificazione ricognitiva) o deontologiche (ad es., quelle "destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate...", relativamente alle quali è determinante la configurazione delle caratteristiche della futura edificazione), e rispetto alle quali è

dunque possibile prevedere una configurazione omogenea o tendenzialmente omogenea di carattere urbanistico e/o edilizio, in modo tale che il tessuto urbano, esistente o futuro, possa corrispondere alle caratteristiche di vivibilità e sviluppo pianificate.

Estratto: «13.1. Va premessa, in particolare, la distinzione fra destinazione di zona (per come essa si ricava dall'art. 7, legge 17 agosto 1942 n. 1150, c.d. legge urbanistica) e destinazione d'uso (per come essa si ricava dall'art. 23 ter d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380), che assume rilievo per la risoluzione della presente controversia.13.2. La nozione di destinazione di zona, come si evince dalla norma richiamata, è strettamente connessa all'attività di pianificazione, e costituisce, in modo preponderante da un punto di vista qualitativo oltre che quantitativo, il contenuto essenziale dell'attività di pianificazione urbanistica.L'art. 7 della c.d. Legge urbanistica enuncia, infatti, che "Il piano regolatore generale...deve indicare essenzialmente... la divisione in zone del territorio comunale...".La divisione in zone del territorio comunale costituisce una delle finalità principali e preminenti dell'attività di governo del territorio che si esplica attraverso la pianificazione.Essa concorre a "progettare" l'assetto di regole attuali e gli sviluppi futuri del territorio attraverso la c.d. conformazione del diritto di proprietà, mediante l'individuazione del regime giuridico applicabile per singola zona del territorio comunale ("la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona", art. 7, comma 2, n. 2, della legge urbanistica).13.2.1. L'art. 2 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 richiama la nozione, servendosene, sempre nella medesima strategia di pianificazione, disciplinando le "zone territoriali omogenee" e conferendo così ulteriore pregnanza contenutistica alla disposizione del ricordato art. 7 della legge urbanistica.Le zone omogenee costituiscono "parti del territorio" che presentano determinate caratteristiche ontologiche (ad es., quelle "interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico", come tali già esistenti e rispetto alle quali la pianificazione opera una mera qualificazione ricognitiva) o deontologiche (ad es., quelle "destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate..."), relativamente alle quali è determinante la configurazione delle caratteristiche della futura edificazione), e rispetto alle quali è dunque possibile prevedere una configurazione omogenea o tendenzialmente omogenea di carattere urbanistico e/o edilizio, in modo tale che il tessuto urbano, esistente o futuro, possa corrispondere alle caratteristiche di vivibilità e sviluppo pianificate.13.3. La nozione di destinazione d'uso, in base all'art. 23 ter, si riferisce invece a "ogni forma di utilizzo dell'immobile" rientrante in una delle categorie funzionali individuate dal legislatore.13.3.1. La destinazione d'uso non riguarda il territorio, ma i beni che su quel territorio si collocano, e non descrive uno stato ontologico o deontologico di un'area del territorio comunale, cui si riconnette una certa disciplina conformativa del diritto dominicale per orientare le eventuali future modifiche dell'assetto urbanistico di quel luogo nell'ambito di una visione globale e funzionale del territorio comunale, ma l'uso che di quel determinato bene si sta attuando e, dunque, per dirla altrimenti, la funzione a cui esso è concretamente adibito.13.3.2. Le molteplici destinazioni d'uso che dei beni sono possibili, si iscrivono nelle varie categorie funzionali che il legislatore statale ha individuato nell'art. 23 ter oppure in quelle che il legislatore regionale – esercitando la potestà normativa che la medesima disposizione gli riconosce ("Salva diversa previsione da parte delle legge regionali...") – ha rimodulato e che compendiano in nozioni di carattere più generale e sintetico i possibili impieghi dei beni.13.4. In una determinata zona omogenea sono dunque possibili una o più destinazioni d'uso, a seconda di ciò che è previsto dalla strumentazione urbanistica di un determinato Comune in coerenza con la finalità cui una determinata zona è destinata.Il passaggio da un

impiego concreto di un determinato bene ad altro impiego può presentare una sua rilevanza sia da un punto di vista urbanistico (perché può incidere sull'assetto concreto che quel territorio presenta, incidendo sulla vivibilità e finanche sullo sviluppo di quel luogo) che da un punto di vista edilizio (perché, soprattutto se sono necessarie opere per attuarlo, può comportare una trasformazione tendenzialmente stabile del territorio).»

TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA n.1259 del 03/06/2020 - Relatore: Giovanni Giuseppe Antonio Dato - Presidente: Pancrazio Maria Savasta

Sintesi: La destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione dell'immobile e risponde agli scopi di interesse pubblico perseguiti dalla pianificazione; essa, infatti, individua il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le destinazioni di zona fissate dagli strumenti urbanistici in considerazione della differenziazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli standard, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona. Gli strumenti di pianificazione, generali ed attuativi, individuano la destinazione d'uso dei suoli e degli edifici, affinché alle varie e diverse destinazioni vengano assegnate determinate qualità e quantità di servizi; l'organizzazione del territorio comunale e la gestione dello stesso vengono realizzate attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d'uso, e le modifiche non consentite di queste incidono negativamente sull'organizzazione.

Estratto: «2. Con il secondo motivo la parte ricorrente deduce i vizi di Eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti, della mancanza dei presupposti e dello sviamento. Violazione e falsa applicazione artt. 5, 7 e 9, l.r. 10 agosto 1985, n. 37 ed art. 7, l. 28 febbraio 1985, n. 47. I deducenti esaminano partitamente gli abusi contestati per rilevare la mancanza di presupposti legittimanti il provvedimento avverso. A) Al piano seminterrato (da progetto destinato a garage e cantina e pertanto escluso dalla volumetria insediata) si è accertata la presenza di opere quali: tramezzatura, installazione di impianti con conseguente realizzazione di un vano bagno, e di un vano cucina; i vari ambienti si presentano con arredi; una porzione, per una sup. di mq. 10, conserva la destinazione di garage. I deducenti osservano che nessuno contesta la natura interrata dei locali in questione, così come da progetto; pertanto le irregolarità accertate consistono soltanto nella realizzazione di opere interne (tramezzature, impianti, bagno, angolo cucina) oltre alla dotazione di arredi. A prescindere da questi ultimi, la cui presenza non costituisce elemento urbanisticamente rilevante, le altre opere rientrano appieno nella previsione dell'art. 9, L.r. n. 37/1985, con la conseguenza che la demolizione, applicata come se si trattasse di opere realizzate in assenza di concessione edilizia, è ingiustificata, posto che la sanzione da applicare avrebbe dovuto essere esclusivamente quella pecuniaria prevista dal citato art. 9 in caso di mancata comunicazione dell'inizio lavori di realizzazione delle opere interne (all'uopo i deducenti richiamano un precedente giurisprudenziale). B) Sul lato posteriore, fronte Sud, è stato totalmente eliminato l'interramento e nell'area locale di pertinenza sono state realizzate una tettoia di mq 11, una piscina di 70 mq e un piccolo locale deposito sottostante il terrazzino. Per i deducenti la sanzione da applicare avrebbe dovuto essere quella – di natura pecuniaria – prevista dall'art. 10 della legge n. 47 del 1985 per le opere realizzate in assenza di autorizzazione edilizia e non la demolizione, applicabile invece soltanto a quelle che necessiterebbero della concessione. Ed infatti, la piscina è pertinenziale all'edificio regolarmente assentito, così come la piccola tettoia di appena mq. 11 (all'uopo la parte

ricorrente richiama alcuni precedenti giurisprudenziali). Analogo ragionamento, secondo gli esponenti, deve farsi in riferimento al piccolo “locale deposito” sottostante il terrazzino, di pochissimi metri quadrati di superficie. C) Al piano terra è stata realizzata la chiusura del portico, con infissi e muratura, e della chiostrina con struttura in ferro e lastre di vetro per una sup. totale di mq. 58. Secondo i deducenti si tratta di opere pertinenziali, soggette a regime autorizzatorio e non concessorio. Le chiusure contestate sono state realizzate con elementi in vetro, traslucide nel tetto, come tali (un vero e proprio giardino d’inverno) assentibili con la semplice autorizzazione edilizia. D) Al piano sottotetto (da progetto destinato a locale di sgombero e pertanto escluso dalla volumetria insediata) sono state realizzate opere quali: tramezzature e impianti, con conseguente realizzazione di un vano bagno e di altri vani arredati. Per gli esponenti valgono le medesime considerazioni svolte al punto A: trattandosi di opere interne, la realizzazione delle stesse al massimo può essere sanzionata ai sensi dell’art. 9, l.r. n. 37/1985 con una sanzione pecuniaria. E) I prospetti risultano modificati rispetto ai progetti approvati. I deducenti argomentano che il provvedimento è sul punto errato in punto di fatto e, comunque, pecca per carenza di motivazione e sommarietà della descrizione; non si comprendono, affermano i deducenti, i presupposti di fatto a base dell’asserito abuso perché il Comune omette del tutto di descrivere in cosa consisterebbero le lamentate difformità (colore, tipologia di infissi, numero di aperture etc.). Gli esponenti hanno ribadito le proprie doglianze nella memoria depositata in data 2 aprile 2020. 2.1. Il motivo è infondato. 2.1.1. In ordine agli abusi di cui alle lettere A) e D), deve escludersi che per le opere realizzate nel piano seminterrato e nel piano sottotetto possa trovare applicazione l’art. 9 (Opere interne) della legge reg. sic. 10 agosto 1985, n. 37. È ben vero che la disposizione de qua sottrae al regime concessorio ed autorizzatorio la realizzazione delle opere interne alle costruzioni; tuttavia, la stessa previsione richiede che le predette opere, ex aliis, non comportino “[...] aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari [...]” e “[...] non modifichino la destinazione d’uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari [...]”. Le opere interne realizzate nell’immobile in questione hanno, invece, comportato l’aumento delle superfici utili (vani wc: arg. ex T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 29 luglio 2014, n. 2077) e la modifica della destinazione d’uso della costruzione in parte qua. Il Collegio ritiene, in particolare, che gli interventi in questione possano inquadrarsi nella categoria del mutamento di destinazione d’uso con opere, in quanto, in base a condiviso orientamento giurisprudenziale, è sufficiente a tal fine anche la semplice realizzazione degli impianti tecnologici e sanitari (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, 30 agosto 2018, n. 9074) ovvero degli impianti tecnologici e delle tramezzature (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, 26 luglio 2018, n. 8452). Orbene, la giurisprudenza ha ritenuto sottratto al regime concessorio il mutamento di destinazione d’uso tuttavia ove non accompagnato da opere edilizie (arg. ex Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 18 maggio 1996, n. 143). Peraltro, il ricorrente non ha comprovato, e in apice dedotto, che detto mutamento di destinazione d’uso rientrava fra i “casi” consentiti dallo strumento urbanistico generale – purché compatibile con i caratteri della zona territoriale omogenea in cui ricade l’immobile – in relazione ai quali l’art. 10 legge reg. sic. 10 agosto 1985, n. 37 prevede che la variazione, ove consentita, sia autorizzata dal sindaco previo parere dell’ufficio tecnico comunale e dell’ufficiale sanitario e previo conguaglio del contributo di concessione se dovuto. Ed invero, il meccanismo di “snellimento di procedure urbanistico-edilizie” (secondo la definizione del Capo II della legge reg. sic. 10 agosto 1985, n. 37, ove il citato art. 10 trova collocazione) è dalla norma subordinato alla formazione degli strumenti urbanistici generali nei quali devono essere previsti “i casi” - appunto - in relazione