



Pianificazione urbanistica di

R. Di Pace

Corsi di Specializzazione 2007

1 Evoluzione della legislazione urbanistica

- Legge 28 gennaio 1977, n. 10
 - Regime della concessione
 - Dovuta se l'intervento è conforme agli strumenti urbanistici
 - Irrevocabile in quanto può essere trasferita insieme all'area
 - Onerosa: il suo rilascio è sottoposto al pagamento di un contributo correlato alle spese di urbanizzazione ed ai costi di costruzione
 - Scorporo dello *ius aedificandi* dal diritto di proprietà (parte della dottr.).
 - Il diritto di edificare non appartiene più al privato ma alla collettività rappresentata dall'ente locale e, questo mediante la concessione edilizia avrebbe conferito al privato la possibilità (che prima non aveva) di operare le trasformazioni richieste.
 - Corte cost. sent. 5/1980 il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà

Corsi di Specializzazione 2007

2 Evoluzione della legislazione urbanistica

- L. 5 agosto 1978 n. 457 (piano decennale per la casa)
 - Prima introduzione del silenzio assenso
 - Interventi minori sottratti al regime della concessione
 - Mera autorizzazione gratuita a seguito del comportamento inerte della p.a.
- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 espropriazione
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 edilizia

Corsi di Specializzazione 2007

3 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 Testo unico in materia edilizia

- Riduzione dei titoli abilitativi
 - Permesso di costruire
 - Denuncia di inizio attività (soppressione dell'autorizzazione)
- Semplificazione dei procedimenti
 - Sportello unico dell'edilizia
 - Potenziato il ruolo della conferenza di servizi
 - Semplificata la procedura per il rilascio del permesso di costruire

Corsi di Specializzazione 2007

4 Il governo del territorio

- Art. 117 Cost. ante riforma
 - Regioni a statuto ordinario potestà concorrente in materia urbanistica
- Modifiche al titolo V
 - Governo del territorio materia di competenza concorrente
 - Non più menzionate urbanistica ed edilizia

Corsi di Specializzazione 2007

5 Governo del territorio

- Rapporti tra urbanistica, edilizia e governo del territorio
 - Diversi indirizzi interpretativi
 - Urbanistica ed edilizia ricomprese nel governo del territorio
 - Materie diverse e poiché non elencate di potestà esclusiva (residuale delle regioni)
- Giannini: governo del territorio, politica degli usi ordinati del territorio
 - Stella Richter: la disciplina investe l'intero territorio e non solo la parte occupata da costruzioni (equivalenza con urbanistica)
- Corte cost. 239/1982: l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture

Corsi di Specializzazione 2007

6 Governo del territorio

- **Interventi dei pubblici poteri sul territorio**
 1. Tutela del patrimonio storico, artistico, culturale e in genere del paesaggio e dell'ambiente naturale
 2. Realizzazione di opere di pubblico interesse
 3. Disciplina dell'attività di trasformazione della forma del territorio per evitarne diseconomie esterne
 4. Pianificazione territoriale (rivolta ad organizzare il territorio secondo una visione unitaria in modo che ogni utilizzazione prevista integri le altre e tutte siano, per quanto possibile, di reciproco vantaggio).
- Solo gli ultimi due rientrano nella nozione di urbanistica intesa come scienza che studia il modo di rendere compatibili tra loro i vari usi del territorio e di evitarne le reciproche interferenze negative, ossia di ottimizzare lo sfruttamento del bene essenziale per la collettività che è il territorio (Stella Richter)
 - Urbanistica non è tutto ciò che attiene all'uso del territorio

Corsi di Specializzazione 2007

7 Governo del territorio

- Urbanistica non è tutto ciò che attiene all'uso del territorio
- Nell'ambito del governo del territorio non rientra la tutela dell'ambiente dell'ecosistema e di beni culturali
 - Legislazione esclusiva dello Stato

Corsi di Specializzazione 2007

8 La pianificazione urbanistica

- Attività finalizzata all'individuazione delle regole da seguire per l'utilizzazione del territorio allo scopo di consentire un uso di quest'ultimo corretto e rispondente agli interessi generali
 - Convergono una molteplicità di interessi giuridicamente rilevanti
 - È pianificazione territoriale in quanto si rivolge a tutto il territorio e non solo agli aspetti di edilizia urbana, ma costituisce solo una parte della complessa attività di governo del territorio ove confluiscono altri piani che disciplinano profili diversi
- Il piano è il provvedimento discrezionale della p.a. in cui si concretizza l'azione di pianificazione
- Natura mista dei piani
 - Normativa e provvedimentale

Corsi di Specializzazione 2007

9 Pianificazione urbanistica

- Vasta gamma di piani urbanistici.
- Differenziazione relativa
 - All'ampiezza del territorio considerato
 - Ai rapporti di gerarchia esistenti fra piani
 - Agli effetti giuridici
 - Ai soggetti
 - Alla natura giuridica

Corsi di Specializzazione 2007

10 La pianificazione urbanistica

- Tipi principali di piano
 - Piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali (direttive ampie)
 - Piani regolatori generali intercomunali (direttive ampie)
 - Piani regolatori generali comunali (regolamentazione operativa)
 - Programmi di fabbricazione: elementari piani regolatori per i comuni minori (regolamentazione operativa)
 - Programmi pluriennali di attuazione (coordinamento dei piani attuativi di nuovi insediamenti con il programma triennale dei lavori)
 - Piani particolareggiati di esecuzione e piani di lottizzazione (attuazione del p.r.g.)
 - Piani speciali di zona (peep e pip) piani attuativi finalizzati all'espropriazione del territorio
- Procedimenti tra loro collegati
- Principio di tipicità e nominatività

Corsi di Specializzazione 2007

11 Piani urbanistici

- Pianificazione di direttiva, operativa e di attuazione
- Concezione "gerarchica" dei piani
 - Sistema a cascata: sequenza gradualistica di comandi via via più concreti nel passaggio tra previsioni ampiamente programmatiche ed indicative a previsioni cogenti ed immediatamente operative
- Critiche alla concezione gerarchica
 - Contrasta con il principio costituzionale dell'autonomia degli enti locali territoriali e con il riparto delle competenze in materia urbanistica che conferisce la Comune la disciplina dell'assetto del proprio territorio (sussidiarietà)
 - La pianificazione comunale non è una mera specificazione delle scelte effettuate a monte da regione e provincia

Corsi di Specializzazione 2007

12 Piani urbanistici

- Stella Richter: gerarchia vero e proprio idolo teorico
- Gradualità delle scelte (superamento della gerarchia)
 - Gradualismo non è ordinamento gerarchico ma progressiva specificazione dei contenuti
 - Piani generali e particolareggiati possono contenere indifferentemente disposizioni a contenuto programmatico e puntuali, immediatamente operative
- Concezione funzionale: utilizzazione ottimale del territorio

Corsi di Specializzazione 2007

13 I principi generali

- Partecipazione
 - Autonomia degli enti locale
 - Partecipazione degli interessati
- Non è consentita alcuna trasformazione immobiliare se il pubblico potere non ha previamente stabilito quali trasformazioni siano compatibili con gli interessi della collettività
 - Carattere generale

Corsi di Specializzazione 2007

14 Principio di salvaguardia

- Non sopprimibile da leggi regionali
- Limitazioni all'edificazione in comuni sprovvisti di strumento urbanistico (art. 9 t.u. edilizia) Standards generali
 - Priorità della conformazione rispetto ai poteri dei privati inerenti il diritto di proprietà

Corsi di Specializzazione 2007

15 Il principio di salvaguardia

- Misure di salvaguardia (non sopprimibile da leggi regionali)
 - Congelamento delle iniziative incompatibili con l'ipotesi di assetto del territorio
- Hanno lo scopo di evitare che, nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione dei piani urbanistici, il rilascio, alla stregua di norme più permissive, di provvedimenti che consentono l'attività edificatoria possa compromettere l'assetto urbanistico previsto degli strumenti adottati
- Carattere sospensivo: dovere dell'ufficio di sospendere ogni determinazione sulle relative domande quando riconosca che esse siano in contrasto con il piano
 - Scopo cautelare di evitare che nel periodo occorrente alla formazione del piano la situazione del territorio venga ad essere modificata in modo tale da rendere il piano inattuabile
 - Comunque il piano precedente resta in vigore le domande devono essere vagliate sulla base di quella normativa

Corsi di Specializzazione 2007

16 Misure di salvaguardia

- Domanda conforme al piano vigente ed a quello adottato
 - Accolta
- Domanda conforme al piano vigente ma difforme a quello in itinere
 - Domanda non respinta ma decisione sospesa in attesa dell'entrata in vigore del nuovo piano
- Domanda difforme dal piano vigente ma conforme a quello in itinere
 - Respinta
- Presupposto per l'applicazione
 - Strumento formalmente adottato e non in fase di elaborazione
- Termine di durata: tre anni dalla data della delibera di adozione (5 per il caso in cui sia stato presentato alla Regione per l'approvazione)
 - Decorso il termine il dirigente si deve pronunciare sulla domanda esaminandola in relazione alla disciplina in vigore

Corsi di Specializzazione 2007

17 Limiti alla discrezionalità

- Non ha discrezionalità illimitata
 - Vincoli imposti sul territorio dalle autorità preposte alla tutela degli interessi differenziati: contenuto eteronomo del piano
 - Paesaggio, difesa del suolo, vincoli idrogeologici, prescrizioni antisismiche
 - Standards speciali (D.M. 1444/1968)
 - Minimi e massimi inderogabili
 - Rapporto tra spazi riservati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi
 - Principio dell'obbligatorio rispetto da parte del pianificatore

Corsi di Specializzazione 2007

18 La perequazione

- I piani creano disequaglianze
 - Sperequazione legittima ove trovi la sua giustificazione nella natura intrinseca della zona
- Perequazione: gravare contemporaneamente la proprietà del beneficio dell'edificabilità e del peso di contribuire all'elevamento generale della qualità urbana

Corsi di Specializzazione 2007

19 I piani di indirizzo e di coordinamento (art. 5 l. 1150/1942)

- Regionali e provinciali
- Piano territoriale di coordinamento
 - Ha il fine di orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio stabilendo le direttive principali da specificare mediante i piani comunali
 - Formazione del piano non obbligatoria durata indeterminata
 - Finalità:
 - Individuare e separare nel territorio determinate aree destinate ad insediamenti edilizia, residenziali, industriali, agricoli etc., fissando la collocazione più adatta di ciascuna zona di insediamento, in relazione ai centri di produzione e di lavoro
 - Assicurare la conservazione degli aggregati edilizi esistenti
 - Determinare la natura e l'estensione degli impianti pubblici comuni alle varie zone

Corsi di Specializzazione 2007

20 I piani di indirizzo e di coordinamento

- Le direttive del piano si riferiscono:
 - Ad una zonizzazione di massima rivolta ad individuare le parti del territorio da riservare a speciali destinazioni e quelle che devono essere sottoposte a specifici vincoli
 - Localizzazione dei nuovi nuclei edilizi e degli impianti di particolare importanza
 - Localizzazione delle principali linee stradali, ferroviarie, elettriche e navigabili

Corsi di Specializzazione 2007

21 I piani di indirizzo e di coordinamento

- Elaborazione ed approvazione spetta alle regioni
 - Proiezione delle scelte di programmazione regionale
 - Vincola i piani subordinati
 - Immediata efficacia nei confronti dei privati (vincoli di inedificabilità e preordinare aree all'esproprio)
 - Natura giuridica
 - Non è atto normativo (mancano i requisiti di astrattezza e generalità) ma atto diretto a soddisfare interessi pubblici concreti *una tantum* (Sandulli)
 - È atto a natura mista (contenuto provvedimentale per le aree da sottoporre a particolari destinazioni o vincoli) disposizioni normative (disposizioni che stabiliscono criteri e prescrizioni di utilizzazioni di tali aree, fissando norme di comportamento valide per tutte le volte in cui si realizzano determinate condizioni) (Morbidelli)

Corsi di Specializzazione 2007

22 I piani di indirizzo e di coordinamento

- Funzioni di protezione paesistica
 - individuare per zone omogenee le attività compatibili con la tutela ambientale, intesa come razionale sfruttamento delle risorse e come mantenimento dell'equilibrio dell'ecosistema e indicare, tra le attività compatibili, quelle che in concreto dovranno realizzarsi nell'ambito territoriale regolamentato decidendone la sua distribuzione all'interno (art. 135 d.lgs 42/2004)
- Procedimento di formazione varia da regione a regione (approvazione con legge o provvedimento amministrativo)
 - Piano predisposto dalla Giunta ed adottato dalla Giunta o dal Consiglio
 - Osservazioni da parte degli enti pubblici, amministrazioni comunali o provinciali, comunità montane, organizzazioni sociali e proprietaria delle aree oggetto di prescrizioni immediatamente vincolanti

Corsi di Specializzazione 2007

23 Piani di settore

- La pianificazione urbanistica non può contenere tutti gli interessi pubblici riferibili all'organizzazione del territorio
 - Discipline di settore che concorrono con la pianificazione a determinare i possibili usi del territorio
 - Tali discipline devono coordinarsi con la pianificazione
 - Inserzione automatica di vincoli e prescrizioni
 - Necessità di intese
- Piani di settore: valenza prevalente

Corsi di Specializzazione 2007

24 Altri strumenti di pianificazione sovracomunale

- Piano di coordinamento della provincia (pianificazione territoriali e programmazione economica)
 - Valenza ambientalistica
 - Prevale sul piano comunale
 - Non può imporre vincoli non riferiti ad un'attribuzione della provincia
- Piano regolatore generale intercomunale (art. 12 l. 1150/1942)
 - Coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico di più comuni contermini
 - Facoltativo
 - Scarsissima applicazione pratica
 - Può apporre varianti al p.r.g.
 - Scattano le misure di salvaguardia

Corsi di Specializzazione 2007

25 Piani ASI

- Piani ASI (aree e nuclei sviluppo industriale)
 - Diretti a favorire la industrializzazione del Meridione
 - Solo per determinate zone
 - Non si rivolgono alla sistemazione urbanistica generale delle stesse
 - Finalità di individuare le aree da destinare ai nuovi insediamenti di particolari tipi di industrie e di orientare gli investimenti pubblici e privati verso le aree prescelte per consentire uno sviluppo industriale a carattere intensivo
 - Competenti alla redazione sono i Consorzi di sviluppo industriale
 - Stessa efficacia dei piani di coordinamento
 - Vincolanti per i piani di livello inferiore e possono imporre vincoli preordinati all'esproprio sui beni di proprietà privata

Corsi di Specializzazione 2007

26 Piano paesaggistico

- Pianificazione obbligatoria
- Imposizione di vincoli
 - Determinate parti del territorio tutelate per legge (territori costieri, fiumi, montagne, zone umide etc.)
 - Immobili ed aree di notevole interesse pubblico
 - Immobili ed aree individuate dai piani
- Vincoli
 - Nessun indennizzo
 - Nessuna decadenza

Corsi di Specializzazione 2007

27 Piano regolatore generale

- Principi generali
 - Fissa le direttive generali per la sistemazione della totalità del territorio di un Comune, anche con imposizione di limiti e condizioni d'uso alla proprietà privata dei suoli, al fine di garantirne la funzione sociale ex art. 42 della Cost.
 - Si deve attenere ai criteri di
 - Economicità
 - Flessibilità
 - Coordinamento con le scelte territoriali superiori
 - È vincolato al rispetto delle direttive e degli indirizzi forniti dagli strumenti di pianificazione sovracomunale

Corsi di Specializzazione 2007

28 Piano regolatore generale

- **Contenuto del piano art. 7 legge 1150/1942**
 - **Localizzazioni**
 - della rete delle principali vie di comunicazione stradale, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
 - delle aree destinate a formare spazi di uso pubblico ad es. parco pubblico) o sottoposte a speciali servitù (ad es. zone limitrofe ad un aeroporto nelle quali le costruzioni non possono superare determinati limiti di altezza per non creare ostacoli al traffico aereo)
 - le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico (uffici pubblico, ospedali, scuole), nonché ad opere ed impianti di interesse pubblico o sociale
 - Tutte queste aree sono soggetto a vincoli preordinati all'esproprio (5 anni)

Corsi di Specializzazione 2007

29 Piano regolatore generale

- **Zonizzazioni**
 - Divisioni in zone del territorio comunale in aree omogenee in base alla specifica funzione urbanistico-residenziale, produttivo agricola ecc., con la precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano e con determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuno di essi (6 zone)
 - L'indicazioni dei vincoli da osservare per le zone di pregio storico, ambientale e paesistico
 - La ricognizione del patrimonio urbanistico da recuperare con l'individuazione delle zone degradate
 - Funzionali ai piani di recupero
 - La definizione delle norme di attuazione dello stesso

Corsi di Specializzazione 2007

30 Piano regolatore generale

- Il p.r.g. si compone di
 - una relazione della struttura e della sua funzione che ne costituisce la motivazione e descrive la situazione geografica ed ambientale del territorio comunale
 - Il parte tavolare (planimetrie del territorio comunale che individua la zonizzazione)
 - Parte normativa che stabilisce i caratteri e le prescrizioni riguardanti ciascuna zona con specificazione
 - degli interventi ammessi
 - degli indici di fabbricabilità (rapporto tra area disponibile e volume edificabile)
 - le destinazioni d'uso consentite
 - la destinazione d'uso è l'elemento che qualifica la connotazione del bene immobile e risponde a specifici scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione; individua il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le singole destinazioni di zona fissate dagli strumenti urbanistici: residenziali, industriali, produttive

Corsi di Specializzazione 2007

31 Piano regolatore

- È espressione di una cultura urbanistica superata
- Sempre più avvertita esigenza di flessibilità del piano comunale
- Recente tendenza della legislazione regionale
 - Componente programmatica
 - Piano di struttura
 - Elementi non negoziabili del piano e obiettivi
 - Componente operativa
 - Definizione concreta degli interventi conseguenti al piano strutturale
 - Aggiornamenti di dettaglio (non varianti)
- Strumenti negoziali

Corsi di Specializzazione 2007

32 Piano regolatore

- Sul contenuto due diverse interpretazioni
 - Rigida zonizzazione (concezione originaria)
 - Pluralità di zone monofunzionali
 - Gravi inconvenienti della monofunzionalità (quartieri dormitorio, pendolarismo, ambienti deserti dopo le ore di ufficio)
 - Uso flessibile del territorio (uso promiscuo nella stessa zona)
 - Principio della integrazione funzionale
 - Zone miste
 - Che contemplano simultaneamente varie destinazioni funzionali
- In via generale in sede di pianificazione due strumenti
 - Suddivisione in zone
 - Definizione di zone territoriali omogenee per l'applicazione degli standards
- Usi compatibili (abitazioni per custodi, negozi in luoghi di divertimento etc.)

Corsi di Specializzazione 2007

33 Le scelte urbanistiche

- Discrezionalità ampissima
 - Unico limite: direttive dei piani territoriali di coordinamento
 - Apprezamenti di merito sottratti al sindacato giurisdizionale salvo arbitrarietà, irrazionalità o irragionevolezza
- Motivazione più incisiva
 - Superamento standards minimi
 - Lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi, giudicati
- Lo strumento urbanistico deve tener conto dei vincoli posti da altre autorità pubbliche
- Prescrizioni normative prevalgono sulla parte grafica
- Il p.r.g. deve tener conto di vincoli posti da altre autorità

Corsi di Specializzazione 2007

34 Natura giuridica

- Tesi provvedimentale
- Tesi normativa
- Tesi della natura mista
 - Prescrizioni contenute nelle norme di attuazione, dirette a regolare i futuri interventi di trasformazione urbanistica pongono una disciplina astratta e come tale riconducibile nello schema della norma, mentre le prescrizioni contenute nelle localizzazioni e nelle zonizzazioni hanno natura provvedimentale in quanto hanno un immediato effetto conformativo della proprietà
- Rilevanti conseguenze pratiche dalla individuazione della natura giuridica
 - Motivazione delle scelte
 - Impugnabilità
 - Effetti dell'annullamento (inter partes o erga omnes)

Corsi di Specializzazione 2007

35 Procedimento di formazione

- Procedimento di formazione
 - 2 sub procedimenti
- Fasi principali del procedimento comunale di adozione
 - Elaborazione dello schema di piano
 - Acquisizione del parere della USL
 - In zone sismiche acquisizione del parere dell'ufficio tecnico regionale
 - Delibera di adozione da parte del Consiglio comunale
 - Obblighi di astensione per conflitto di interessi
 - Pubblicazione del piano adottato
 - Osservazioni e delibera del consiglio comunale

Corsi di Specializzazione 2007

36 Procedimento di formazione

- Fasi principali del procedimento regionale di approvazione e pubblicazione
 - Presentazione del piano all'organo regionale
 - Approvazione del piano
 - Possibile anche modifiche ed approvazione con stralci
 - Entro il termine perentorio di un anno
 - Pubblicazione del decreto di approvazione

Corsi di Specializzazione 2007

37 Procedimento di formazione

- Alcuni profili problematici
 - Osservazioni al piano e preavviso di diniego; provvedimento di reiezione e motivazione.
 - Ripubblicazione del piano a seguito di modifiche
 - Intervento sostitutivo della regione

Corsi di Specializzazione 2007

38 Efficacia

- Piano adottato
 - Rende obbligatoria l'adozione delle misure di salvaguardia
 - Legittima la formazione del piano di zona per l'edilizia economica e popolare
 - Rende inapplicabili le limitazioni all'edificazione nei comuni sprovvisti di strumento urbanistico (non si applica art. 9 T.U. edilizia)
- Piano approvato
 - I proprietari devono osservare le prescrizioni di zona
 - Problema dell'efficacia immediata del p.r.g.
 - Superato: art. 9 t.u. espropriazioni: con l'approvazione sorgono i vincoli preordinati all'esproprio

Corsi di Specializzazione 2007

39 Procedimento di formazione

- Zone bianche (senza una destinazione)
 - Prassi legittima: la disciplina di alcuna zone può essere rinviata a determinazioni future
 - Adeguata motivazione
- Problema del tipo di normativa da applicare
 - Zone di libera edificabilità assoggettate a pochi limiti stabiliti dal codice civile o dal regolamento edilizio
 - Con riferimento alla tipologia edilizia si applicano gli standards obbligatori per i comuni sprovvisti di piano (art. 9 t.u. edilizia)

Corsi di Specializzazione 2007

40 Varianti al p.r.g.

- Strumenti per la revisione del piano
 - sopravvenute ragioni che determinano la totale o la parziale inattuabilità del medesimo o la convenienza di migliorarlo
- Non sono soggette alla preventiva autorizzazione della regione
- Procedure per la variazione automatica del piano
 - Varianti implicite
- Distinzione in base alla funzione (giurisprudenza)
 - Specifiche
 - Riguardano una parte del territorio comunale e rispondono a sopravvenute esigenze urbanistiche parziali e localizzate
 - Generali
 - Nuova disciplina generale dell'assetto del territorio per adeguarle alle nuove esigenze del p.r.g. altrimenti a durata indeterminata

Corsi di Specializzazione 2007

41 Principi giurisprudenziali

- Motivazione
 - Facoltà ampiamente discrezionale di valutare le sopravvenute esigenze
 - Non vi obbligo di specifica ed analitica motivazione per le zone modificate ma congrua indicazione delle esigenze
 - Motivazione per specifici terreni e se si incide su aspettative
- Comunicazione di avvio non necessaria

Corsi di Specializzazione 2007

42 P.r.g. e vincoli

- Da vincoli su zone, a vincoli su aree immediatamente precettivi
- Le prescrizioni del p.r.g. efficaci a tempo indeterminato
 - Anche i vincoli su aree
 - Di fatto espropriazione anomala
 - Espropriazione sostanziale (sent. Corte cost. 55/1968)
 - Si tratta dei vincoli direttamente preordinati all'esproprio per la realizzazione delle opere pubbliche previste nel piano
 - Vincoli che, pur non importando il trasferimento coattivo del bene, incidono sul godimento dello stesso tanto profondamente da rendere tale bene inutilizzabile in rapporto alla sua naturale destinazione (vincoli sostanzialmente espropriativi)
 - Limitazione temporale e necessità di indennizzo

Corsi di Specializzazione 2007

43 Vincoli preordinati all'esproprio

- Sentenza 55/1968
- La Corte ha escluso la necessità di indennizzo per tutte le altre limitazioni dirette a regolamentare l'attività edilizia in funzione delle diverse zone in cui il piano suddivide il territorio comunale
 - Vincoli di destinazione derivanti dalla zonizzazione; indici di fabbricabilità
 - Non è potestà espropriativa ma rientra nella potestà conformativa ex art. 42 cost.

Corsi di Specializzazione 2007

44 Vincoli preordinati all'esproprio

- Scelta per il legislatore
 - Alternativa tra indennizzo immediato e vincolo senza indennizzo a tempo determinato
 - L. 1187/1968 vincoli a tempo
 - Validità 5 anni dalla approvazione del p.r.g.
 - Decadenza se entro il termine non vengono approvati i piani di attuazione
 - Corte cost. 92/1982
 - Alternatività tra previsione di indennizzo e predeterminazione del termine

Corsi di Specializzazione 2007

45 Vincoli preordinati all'esproprio

- D.p.r. 327/2001 (artt. 9- 11)
 - Possono essere posti dal piano o dalle sue varianti
 - Se la realizzazione dell'opera non è prevista dal piano: conferenza di servizi o accordo di programma o variante semplificata
 - Deve essere garantita la partecipazione del privato (comunicazione di avvio del procedimento)
 - Termine di 5 anni (non vi è più collegamento con i piani particolareggiati) la decadenza si produce sempre alla scadenza del quinquennio (mentre in precedenza poteva essere protratta dal piano particolareggiato)
 - Se non viene approvata la dichiarazione di pubblica utilità il vincolo decade (approvazione del progetto definitivo; del piano particolareggiato etc.) altrimenti rimane in vigore per tutta l'efficacia della dichiarazione di p.u.
 - Reiterazione del vincolo attraverso varianti al piano regolatore
 -

Corsi di Specializzazione 2007

46 Problemi: tipologia di vincoli

- Tipologia di vincoli espropriativi
 - Efficacia quinquennale anche dei vincoli c.d. strumentali (che subordinano l'edificabilità di un'area all'inserimento della stessa in un programma pluriennale di attuazione ovvero alla formazione di un piano esecutivo)
 - Non decade se si può edificare con un piano di lottizzazione
- Vincoli meramente conformativi
 - Derivano dalla zonizzazione del territorio che definisce in via generale ed astratta limiti e caratteri della edificabilità e pongono limitazioni alla peculiare elasticità del diritto
 - Limiti nei regolamenti edilizi nelle norme tecniche (altezza cubatura, distanze, zone di rispetto)
 - Vincoli che comportino una destinazione realizzabile ad iniziativa privata o promiscua

Corsi di Specializzazione 2007

47 Problemi: regime urbanistico

- Regime urbanistico delle aree in cui il vincolo sia decaduto
 - L'area si trova nella condizione propria delle aree prive di piano
 - Il vincolo ha abrogato in parte qua il piano preesistente e quanto decade non rivive la situazione edilizia anteriore all'apposizione del vincolo
 - Limiti all'attività edificatoria ex art. 9 T.U. 380/2001 (comuni sprovvisti di strumento urbanistico)
 - Diversa ipotesi in caso di annullamento giurisdizionale del vincolo
 - Retroattiva eliminazione degli effetti della prescrizione illegittima e reviviscenza di quanto disposto nel piano precedente
 - Il comune ha l'obbligo di provvedere alla integrazione della disciplina pianificatoria nelle parti decadute (variante)
 - I proprietari possono impugnare il silenzio della p.a.
 - Problema della configurabilità dell'azione risarcitoria
 - Lesione del bene della vita dell'interesse alla certezza della posizione per un adeguato utilizzo della proprietà (Cass. 14333/2003)

Corsi di Specializzazione 2007

48 Problemi: reiterazione

- Reiterazione del vincolo dopo la decadenza
 - È possibile (variante al piano) (art. 9 T.U. espr.)
 - Subordinato all'onere di motivazione in relazione alle esigenze urbanistiche
 - Sulla congruità della motivazione differenti indirizzi della giurisprudenza
 - I Adeguata motivazione in merito alla sussistenza del pubblico interesse alla reiterazione, dopo una approfondita analisi delle ipotesi alternative
 - Il congrua giustificazione sulla perdurante attualità della previsione
 -

Corsi di Specializzazione 2007

49 Problemi: motivazione

- Motivazione
- Ad. Plen. 24/99 non richiede una motivazione specifica circa la destinazione di zona delle singole aree, ma soltanto una motivazione in ordine alle esigenze urbanistiche che sono a fondamento della variante
- Ad. Plen. 7/2007 (merito della sentenza Corte Cost. 179/1999)
 - Modulazione della motivazione in ordine a vari fattori
 - Negazione di una specifica motivazione per le reiterazioni "in blocco"
 - Possibile contrasto con i principi dettati dal T.U. (art. 9) e dalla Corte Cost. (179/1999)

Corsi di Specializzazione 2007

50 Problemi: indennizzo

- Corte cost. 179/1999
 - Indennizzo nel caso di permanenza dei vincoli una volta superato il primo periodo di tempo (c.d. franchigia)
- Giurisprudenza
 - Nel provvedimento di reiterazione deve essere previsto l'indennizzo altrimenti è illegittimo
 - Il provvedimento di reiterazione non necessita della specifica quantificazione delle spese occorrenti per l'indennizzo e dei possibili mezzi di copertura
 - Negli atti di programmazione sono sufficienti i criteri di liquidazione
 - V. Ad. plen. 7/2007

Corsi di Specializzazione 2007

51 Determinazione dell'indennizzo

- Corte cost. 179/1999 non ha previsto i criteri generali
 - Non è identificabile con l'indennità di esproprio in quanto comporta solo una diminuzione del valore di scambio e di utilizzabilità del bene
 - Necessario intervento del legislatore
 - Rispetto del criterio del serio ristoro
 - Modalità procedurali semplificate
 - Art. 39 t.u. 327/2001 indennità commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto
- Risarcimento del danno illegittima reiterazione

Corsi di Specializzazione 2007

52 Piani attuativi

- Sviluppare concretamente quanto previsto dai piani generali ai fini del rilascio dell'assenso edilizio
- Piano non necessario laddove le prescrizioni del p.r.g. siano talmente dettagliate da rendere superflua una ulteriore pianificazione
- Gamma ampia e differenziata
 - Difficoltà di individuare principi di carattere generale

Corsi di Specializzazione 2007

53 Piani attuativi

- Due fasi di sviluppo
 - I Fase di espansione delle città e di insediamenti urbani
 - Ruolo centrale delle lottizzazioni e dei piani di zona di edilizia economica e popolare
 - Lottizzazioni
 - Progetto di trasformazione di una zona ancora non edificata comprendente sia le opere di urbanizzazione sia i singoli edifici
 - Piani di zona ad iniziativa pubblica; progetti di urbanizzazione compiuti ed autonomi poco raccordati con la pianificazione generale

Corsi di Specializzazione 2007

54 Piani attuativi

- Il fase attenzione si sposta al completamento, recupero e riuso di parti dell'abitato preesistente
 - Ricorso ad istituti nuovi
 - Piani di recupero
 - Programmi di riqualificazione urbana (PRU)
 - Programmi integrati di intervento
 - Programmi di riqualificazione e di sviluppo sviluppo sostenibile (PRUSST)
 - Spesso in deroga al p.r.g.

Corsi di Specializzazione 2007

55 Piani di lottizzazione

- Lottizzazione istituto che si presta all'individuazione di principi generali
- Tradizionale rapporto di separatezza tra i compiti del potere pubblico ed il ruolo dei proprietari
 - La p.a. conforma il territorio mediante il p.r.g. e realizza le previsioni mediante il piano particolareggiato
 - Il privato edifica su lotti di terreno serviti da opere di urbanizzazione realizzate dal Comune
- Con la lottizzazione muta tale rapporto (l. 765/1967)
 - Ai privati viene accollato il compito di realizzare le opere di urbanizzazione funzionali alla edificazione delle loro aree

Corsi di Specializzazione 2007

56 Opere a scomputo

- Proprio tale mutamento porta al problema delle opere a scomputo
 - Regola dell'attribuzione ai privati dell'onere della realizzazione delle opere di urbanizzazione a servizio della zona in cambio del diritto di scomputare il relativo costo dai contributi dovuti per le concessioni edilizie
 - Sentenza Corte giustizia 12 luglio 2001
 - Illegittima la normativa che consente i lottizzanti la realizzazione diretta dei lavori poiché in contrasto con le direttive comunitarie che impongono la gara per la realizzazione di opere pubbliche
 - È contratto di appalto
- L'impegno di realizzare le opere può essere assunto in due momenti diversi
 - Con la convenzione di lottizzazione
 - Si accolla l'urbanizzazione primaria e quota della secondaria
 - In attuazione diretta (alla richiesta del permesso di costruire senza previa lottizzazione) in quanto le scelte pianificatorie di dettaglio sono state già effettuate
 - Obbligo di realizzare l'urbanizzazione primaria eventualmente mancante

Corsi di Specializzazione 2007

57 Opere a scomputo

- Due ipotesi regimi diversi nel codice dei contratti
- Seconda modifica al codice dei contratti
 - Sopra soglia
 - Nel caso di lottizzazione ed esecuzione diretta:
 - Gara (privato assume la veste di promotore) (art. 32 c. 2 lett.g)
 - Permane la prelazione (eliminata per l'ipotesi generale)
 - Problema delle opere sottosoglia
 - Per i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, l'art. 122, comma 8 prevede che il titolare del permesso di costruire può realizzare direttamente le opere di urbanizzazione primaria connesse all'intervento assentito (scompare il riferimento al singolo intervento, quindi applicazione anche alle lottizzazioni)
 - Per quanto invece riguarda le opere di urbanizzazione secondaria, troverà di nuovo applicazione l'art. 32

Corsi di Specializzazione 2007

58 Piani di lottizzazione

- In origine (l. 1150/1942): operazione di frazionamento di un terreno preordinata ad agevolarne l'utilizzazione a scopo edilizio
 - Legge edilizia: suddivisione in lotti frazionabili, per i terreni non soggetti a piano particolareggiato, attraverso un progetto presentato dai proprietari delle aree e concordato con il comune senza nessuna specifica autorizzazione
 - Assenza di uno specifico divieto di lottizzazione in assenza di strumento urbanistico: utilizzazione indiscriminata dell'istituto
 - Legge ponte 1967
 - Previa autorizzazione
 - Partecipazione dei costruttori privati alla realizzazione delle infrastrutture necessarie ed al pagamento dei relativi oneri
 - Piani di lottizzazione alternativi al piano particolareggiato

Corsi di Specializzazione 2007

59 Lottizzazione

- Condizione di validità
 - necessità dello strumento urbanistico generale
- Operatività
 - subordinata all'approvazione di una convenzione di lottizzazione con la quale il privato si assume gli oneri patrimoniali connessi all'urbanizzazione primaria e secondaria fornendo le garanzie per il suo adempimento
- Primo esempio di pianificazione urbanistica consensuale: programmazione edilizia con risorse private
- Talvolta preferibile al piano particolareggiato perché evita il ricorso alle espropriazioni e consente il ricorso alle risorse finanziarie private

Corsi di Specializzazione 2007

60 Lottizzazione

- È lottizzazione utilizzazione del suolo che, indipendentemente dall'entità del frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici, a scopo residenziale, turistico o industriale, che postulino l'attuazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria occorrenti per le necessità degli insediamenti
- Esula dalle zone completamente urbanizzate
- Può sussistere nelle zone parzialmente urbanizzate
- Anche nel caso di un solo edificio

Corsi di Specializzazione 2007

61 Procedimento

- Il privato presenta il piano di lottizzazione e lo schema di convenzione
- Nulla osta regionale
 - Necessario per le aree di interesse regionale
- Approvazione con delibera del Consiglio comunale
 - Autorizzazione a lottizzare (facoltà di richiedere i permessi di costruire)
 - Rilascio dei permessi subordinati alla stipula della convenzione di lottizzazione

Corsi di Specializzazione 2007

62 Tesi sulla natura giuridica

- Primo orientamento: nel procedimento due atti distinti
 - Autorizzazione a lottizzare: natura provvedimento
 - Chiude il procedimento
 - Convenzione: atto negoziale accessorio che specifica gli obblighi gravanti sui lottizzanti
 - Effetti della lottizzazione all'atto della p.a.
- Secondo orientamento (Cassazione)
 - Autorizzazione e convenzione unico atto
 - Fattispecie di accordo sostitutivo del provvedimento
 - Il piano non ha valore normativo
- Comunque il Comune può sempre modificare l'assetto urbanistico derivante dalla lottizzazione in relazione a nuove sopravvenute esigenze

Corsi di Specializzazione 2007

63 Piano di lottizzazione

- Ha natura di strumento urbanistico di attuazione
 - Si deve conformare alle prescrizioni del p.r.g.
- Contenuto analogo a quello del piano particolareggiato
- Validità decennale
 - Si applica analogicamente il termine di 10 anni previsto per i piani particolareggiati
 - Solo per le prescrizioni a contenuto espropriativo

Corsi di Specializzazione 2007

64 Convenzione di lottizzazione

- **Contenuto**
 - Parte necessaria: contiene la pianificazione attuativa
 - Non negoziabile
 - Parte disponibile: determinazione dei modi e dei tempi esecutivi
 - Suscettibile di accordi
- **Attuazione**
 - Approvazione non comporta un diritto al rilascio del permesso di costruire
- **Azioni esperibili nei confronti della p.a. per mancato rispetto delle obbligazioni assunte mediante convenzione**
 - Art. 11 l. 241/1990 giurisdizione esclusiva del g.a.

Corsi di Specializzazione 2007

65 Lottizzazione ad iniziativa comunale

- Se il sindaco invita i privati a presentare un piano di lottizzazione e questi non rispondono l'autorità comunale compila d'ufficio il piano di lottizzazione lo notifica ai proprietari interessati ed invita i proprietari ad accordare l'assenso
 - Se i proprietari non accordano l'assenso
 - Il comune può aderire alle osservazioni dei privati
 - O può espropriare
 - Dibattito sulla necessità della convenzione

Corsi di Specializzazione 2007

66 Piani particolareggiati

- Principali strumenti di attuazione del p.r.g., attraverso i quali si realizzano concretamente le scelte urbanistiche
- Iniziativa pubblica atti imperativi
 - Precisano zona per zona le scelte effettuate e vengono redatti per porzioni limitate del territorio
 - Non può contenere prescrizioni difformi a quanto stabilito dal p.r.g.
 - Si possono introdurre modifiche di lieve entità per singole previsioni
 - L'approvazione del piano equivale a dichiarazione di pubblica utilità ai fini espropriativi
 - Può essere attuativo anche del programma di fabbricazione?
Tesi opposte

Corsi di Specializzazione 2007

67 Piano particolareggiato

- Formazione
 - Elaborazione tecnica dello schema di piano
 - Delibera del consiglio comunale di adozione del piano
 - Inizio all'applicazione delle misure di salvaguardia
 - Pubblicazione della delibera
 - Osservazioni ed opposizioni
 - Delibera di approvazione
 - Deposito e notifica ai proprietari interessati dai vincoli
 - Soppressa approvazione della regione
 - Eccezione per le aree individuate di interesse regionale dal piano di coordinamento

Corsi di Specializzazione 2007

68 Attuazione

- Termine non superiore a dieci anni
- È dichiarazione di pubblica utilità
- Il comune espropria
- I privati utilizzano le aree secondo le indicazioni del piano
- Le aree non più pubbliche accedono alla proprietà dei privati

Corsi di Specializzazione 2007

69 Piani per gli insediamenti produttivi

- Finalità di armonizzazione tra incremento industriale del territorio comunale e ordinato assetto urbanistico delle zone in cui devono essere inseriti i nuovi complessi
 - Il comune acquisisce aree nell'ambito di zone destinate ad insediamenti produttivi dal p.r.g.
 - La sua formazione non è obbligatoria
 - Possono assumere il valore di variante allo strumento urbanistico generale
 - Per le localizzazioni delle opere di pubblico interesse

Corsi di Specializzazione 2007

70 P.I.P.

- **Formazione**
 - Adozione del piano
 - Deposito e pubblicazione
 - Opposizioni
 - Trasmissione alla regione
 - Approvazione
 - Notifica ai proprietari
- **Attuazione**
 - Durata decennale
 - Valore di dichiarazione di pubblica utilità
 - Le aree comprese nel piano sono espropriate dai Comuni
 - Realizzazione degli impianti
 - 50% cessione in proprietà
 - 50% concessione del diritto di superficie

Corsi di Specializzazione 2007

71 Recupero edilizia degradata

- **Nuovo strumento urbanistico**
 - Individuazione di zone di recupero
 - Degrado degli edifici e carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria
 - Perimetrazione
 - Effetti giuridici vincolistici
 - Autonomamente impugnabile
 - Formazione dei piani di recupero
 - Iniziativa pubblica o privata
 - Rilascio di permessi di costruire

Corsi di Specializzazione 2007

72 Riqualficazione urbana

- Programmi complessi
- Definizione consensuale dell'assetto del territorio
 - Urbanistica consensuale
- Programmi integrati di intervento
- Programmi di riqualficazione urbana
- Programmi di recupero urbano
- STU

Corsi di Specializzazione 2007

73 Regolamento edilizio

- Deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle norme tecnico – estetiche, igienico sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi
- Contenuto
 - Norme sulla disciplina della commissione edilizia
 - Problema della partecipazione del sindaco
 - Norme sul vicinato sulle distanze tra fabbricati integrative del codice civile
 - Norme sulla altezza degli edifici, larghezza delle strade, estetica etc. (non integrative del c.c.)
- Atto di normazione secondaria

Corsi di Specializzazione 2007

74 Programma di fabbricazione

- Documento da includere nel regolamento edilizio per tutti i comuni non obbligati ad adottare un piano regolatore generale con lo scopo di assicurare quel minimo di disciplina urbanistica indispensabile per un ordinato sviluppo edilizio dei fabbricati
- Contenuto
 - Indicare i limiti di ciascuna zona
 - Precisare la tipologia edilizia

Corsi di Specializzazione 2007