

del Dr. Luca Salamone ()*

BREVE INTRODUZIONE ALLA DISCIPLINA URBANISTICA: PIANO REGOLATORE GENERALE E REGOLAMENTO EDILIZIO

Sommario: *1. Disciplina urbanistica e Piano Regolatore Generale: principi generali e contenuto. Singole destinazioni di zona e destinazioni d'uso. Differenze con il programma di fabbricazione. 2. Natura del Piano Regolatore Generale 3. Il Regolamento edilizio. 4. Piano Regolatore Generale e vincoli alla proprietà urbana evoluzione normativa ed assetto attuale.*

1. DISCIPLINA URBANISTICA E PIANO REGOLATORE GENERALE: PRINCIPI GENERALI E CONTENUTO. SINGOLE DESTINAZIONI DI ZONA E DESTINAZIONI D'USO. DIFFERENZE CON IL PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE.

La legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942 è una legge ben fatta, forse troppo avanzata per i suoi tempi, improntata ad un modello “razionalistico”, che porta a considerare in modo globale l'intero territorio nazionale. Tre sono le caratteristiche fondamentali: a) la previsione di una sequenza gradualistica di Piani, secondo il modello della cd. “pianificazione a cascata” o “piramide rovesciata”; b) un rigido vincolo gerarchico tra i piani medesimi; c) la sostanziale “atemporalità” della pianificazione. Si tratta in altre parole di una Legge nella quale ad una precisa gerarchia dei “Piani” corrisponde un'altrettanta chiara gerarchia di “interessi”, nel senso che l'interesse, espressione di una dimensione

territoriale più ampia, prevale su altri di dimensione più “locale”. Elemento cardine della disciplina urbanistica delineata dalla L. n. 1150/1942 è il Piano Regolatore Generale (d’ora in poi P.R.G.).

Il P.R.G., definito dalla L. n. 1150/1942, è lo strumento che disciplina l’assetto dell’incremento edilizio e lo sviluppo in generale del territorio comunale. La disciplina (*rectius*: il contenuto) del P.R.G. considera la totalità del territorio comunale ed indica essenzialmente (art. 7):

1. la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
2. 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 (**c.d. zonizzazione**);
3. le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù (**c.d. localizzazione**);
4. le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale (**c.d. localizzazione**);
5. i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
6. le norme per l’attuazione del “Piano”.

Le previsioni del P.R.G. sono attuate per mezzo di *piani particolareggiati* ed in concreto mediante i *permessi di costruire* (ossia le “vecchie” concessioni ad edificare di cui all’abrogato art. 31 della L. 1150 del 17 agosto 1942, così come modificato dalla legge n. 10 del 1977), rilasciati generalmente in conformità a *piani attuativi* (piani di lottizzazione, piani di recupero, ecc.) di natura privata.

Il P.R.G., cui viene assimilato il c.d. “**Programma di fabbricazione**”, è un atto di competenza comunale di portata generale, che assume notevole rilievo nell’ambito della pianificazione del territorio, ciò in quanto, non di rado, i piani sovraordinati ovvero quelli attuativi non vengono adottati.

Per quanto concerne l’*iter* procedimentale di formazione, l’art. 2 L. n. 1150/1942 prescrive che esso venga predisposto da tecnici e sia, poi, adottato dall’organo comunale, che provvede alla relativa pubblicazione del progetto di piano generale (art. 9), onde consentire le eventuali osservazioni degli interessati. Si tratta di opposizioni informali che oggi vengono ritenute di portata particolarmente rilevante soprattutto a seguito di diverse pronunce della Corte Costituzionale che hanno affermato che la pubblicità è imposta proprio al fine di assicurare il *principio del contraddittorio* tra tutti i soggetti interessati. La sua mancanza, dunque, secondo parte della dottrina, determinerebbe un vizio insanabile, che costituirebbe ipotesi di carenza di potere in concreto (provvedimento non conforme al paradigma normativo) per violazione del principio del giusto procedimento.

Sulle osservazioni avanzate il Comune deve, poi, provvedere ed, eventualmente, apportare modifiche al piano adottato. Esse, però, non costituiscono vere e proprie varianti e, quindi, non richiedono apposita pubblicazione (sul rispetto delle procedure finalizzate all’approvazione della variante al P.R.G. cfr., da ultimo, *C.d.S., sez. V, 16 settembre 2004 n. 6014*).

Una volta superata la suddetta fase, il P.R.G. è soggetto all’approvazione della Regione, cui spetta di valutarne la compatibilità con gli interessi di sua competenza e, qualora risulti necessario che il Comune apporti alcune modifiche per esigenze di

contemperamento e di risoluzione dei contrasti emersi, gli imporrà di provvedere in tal senso, attivando, in caso di inottemperanza, apposito procedimento surrogatorio. Occorre, nondimeno, evidenziare che vi sono ipotesi in cui le modifiche possono essere apportate direttamente dalla Regione, nei limiti e nei casi predeterminati specificamente dalla legge (art. 10, co. 2). Tuttavia, se in fase di approvazione del P.R.G. la Regione opera uno stralcio che, oltre a comportare una modifica sostanziale del piano, nella parte approvata, muti il piano nella sua totalità, ancorché lo stralcio sia effettuato *ex art. 10, comma 2, lett. c)* L. n. 1150/1942, non basta sentire il parere del Comune in merito, ma è necessaria la reiterazione dell'intero procedimento di formazione del P.R.G. (*C.d.S., sez. IV n. 524/1994*).

Come anticipato, le prescrizioni contenute nel P.R.G. (art. 7 L. n. 1150/42) possono essere classificate nell'ambito di due grandi categorie:

a) Zonizzazioni (v. art. 7 co. 2° n. 2), cioè divisioni del territorio comunale in grandi aree (*rectius*: zone) omogenee – che normalmente investono il centro storico, gli insediamenti abitativi (su cui non è più possibile intervenire con ulteriori trasformazioni), le cosiddette zone di espansione, quelle a verde agricolo ovvero destinate a bellezze naturali paesistiche – caratterizzate dalla tipologia (caratteristiche tecniche costruttive) e dalla volumetria (densità edilizia) degli edifici. Le zonizzazioni devono tenere conto degli *standards* stabiliti dalla legge ponte e dal D.M. 2 aprile 1968, ossia i limiti inderogabili (di altezza, di volumetria, di distanze) ed i rapporti percentuali (per servizi pubblici, parcheggi ed attrezzature varie), che devono essere osservati dalle amministrazioni Comunali nella progettazione degli strumenti urbanistici.

b) Localizzazioni (v. art. 7 co. 2° n.ri 3 e 4), che riguardano le opere pubbliche da eseguire in determinate aree, sia da parte dello stesso Comune che dello Stato o di altri enti pubblici; esse comportano l'individuazione delle opere di *urbanizzazione primaria* (strade e piazze, fognature e rete di fornitura dei servizi pubblici essenziali) e di *urbanizzazione secondaria* (scuole, ospedali, chiese, giardini ed edifici pubblici, mercati, etc.). Esse, in quanto pongono vincoli preordinati all'espropriazione, comportano l'inedificabilità dei suoli su cui andranno ad insistere le opere programmate.

Proprio quest'ultimo aspetto, quasi quale rapporto di *genus a species*; vale a distinguere le categorie: le zonizzazioni comportano *vincoli alla edificabilità*; le localizzazioni individuano le *aree preordinate all'espropriazione*.

Sul punto occorre precisare che con riferimento ai vincoli scaturenti dal P.R.G. con particolare riferimento alle localizzazioni, già prima dell'entrata in vigore del Testo Unico sulle espropriazioni (D.P.R. n. 327/2001) la Corte Costituzionale, con sentenza n. 179 del 20 maggio 1999, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, n.ri 2), 3) e 4) e 40 della L. n. 1150/1942 e dell'art. 2, comma primo della L. 19 novembre 1968, n. 1187, nella parte in cui consentivano all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportavano l'inedificabilità, senza la previsione d'indennizzo. Il problema, come si dirà (v. *infra*), può ritenersi superato con la previsione di cui all'art. 9 del T.U. sulle espropriazioni.

A ben vedere, analogo discorso potrebbe valere, sia pure in termini parzialmente diversi, per le c.d. zonizzazioni, ove sia prescritto che, entro certe zone, non si possa edificare, o si possa farlo, ma solo entro certi limiti, infatti, nella sostanza da esse scaturiscono vincoli di inedificabilità relativa o assoluta, i quali investono il profilo attinente alla conformazione dei tratti fisionomici attribuiti alla zona.

A parte questi aspetti contenutistici essenziali, altri, del pari rilevanti, sono ricompresi nelle previsioni del P.R.G., ed in particolare si fa riferimento alla previsione delle c.d.

“Zone di degrado” dove deve intervenire un piano di risanamento, ovvero alla previsione di vincoli relativi a beni dichiarati di valore ambientale o paesistico, storico, artistico, archeologico (v. art. 7 co. 2° n. 5).

Delineato il quadro generale, occorre, adesso, fare un passo indietro necessario per approfondire determinati, rilevanti, aspetti, legati all’*iter* procedimentale di formazione del P.R.G., ed in particolare soffermarsi sull’istituzionalizzazione della figura della “*misura di salvaguardia*” per impedire che il Comune possa rilasciare concessioni edilizie contrastanti con esso. Le “*misura di salvaguardia*” hanno assunto valenza obbligatoria ed automatica e sono di applicazione generale. Ciò vale a spiegare la portata della deroga (impugnabilità del piano *in itinere*) alla regola generale che consente il ricorso giurisdizionale solo avverso gli atti già perfezionati ed efficaci.

In tali ipotesi, ma la considerazione potrebbe valere anche fattispecie analoghe (es. modifica del P.R.G. già approvato), emerge come il Comune in presenza di un’istanza di rilascio di permesso di costruire, non abbia alcun potere discrezionale, essendogli imposto solo di verificare se sussista o meno un contrasto oggettivo con le prescrizioni del P.R.G., verifica che va effettuata solo in via preventiva, al momento, cioè, del rilascio di una concessione edilizia (*rectius*: permesso di costruire). Occorre evidenziare che, in via più generale, tale verifica è ancor più stringente nel caso di rilascio del nulla osta in sanatoria: in tale caso, infatti, la suddetta facoltà di verifica e raffronto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici non può essere esercitata *ex post* per una costruzione realizzata in difformità con le norme urbanistiche, infatti, “per la sanatoria di tali costruzioni nel vigente ordinamento urbanistico sussiste unicamente (a parte la normativa sul c.d. condono) il ricorso all’art. 13 della legge 28.2.1985, n. 47. Tale norma, peraltro, presuppone l’accertamento della conformità della costruzione abusivamente realizzata agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati e non in contrasto con quelli adottati sia al momento della realizzazione dell’opera, sia al momento della presentazione della domanda” (*C.d.S., sez. V, 30 agosto 2004 n. 5622*).

Per quanto concerne il P.R.G., infatti, è già a far data dalla pubblicazione del progetto (art. 9), e nelle more dell’approvazione (art. 10), che si verifica una situazione di stasi volta a salvaguardarne la portata prescrittiva. Pertanto, in base al principio del *tempus regit actum*, consegue che se dopo la fase successiva dell’*iter* procedimentale siano adottate modifiche che consentono di costruire, un’eventuale istanza di rilascio potrà essere accolta; viceversa, ove il piano adottato rimanga invariato nelle sue prescrizioni conformative negative, la stessa dovrà essere rigettata. A quanto appena detto, relativamente al mutamento, in corso di procedimento, della disciplina relativa ai requisiti e ai presupposti sostanziali previsti per l’emanazione di un provvedimento (ad es. mutamento del P.R.G. al quale il permesso di costruire deve essere conforme), sembra opportuno aggiungere delle considerazioni circa il possibile mutamento degli strumenti urbanistici, e del P.R.G. in particolare, nel corso di un giudizio innanzi al giudice amministrativo. A ben vedere, la questione si lega a quella della sopravvenienza di una nuova disciplina nelle more di un giudizio amministrativo e ad i limiti in cui tale disciplina è applicabile dall’amministrazione che deve ottemperare ad una decisione del giudice. In particolare, ove, in seguito all’accoglimento del ricorso della parte, cui sia seguito l’annullamento di un atto di diniego della P.A., siano mutate le regole urbanistiche, si ritiene applicabile da parte dell’amministrazione, in base al principio del *tempus regit actum*, la disciplina sopravvenuta, anche se sfavorevole per il ricorrente vittorioso (c.d. teoria *dello ius superveniens*); tuttavia, in tali casi, consapevole del danno derivante al ricorrente risultato

formalmente vittorioso ma sostanzialmente soccombente, la giurisprudenza ha aggiunto un primo temperamento, infatti, al fine di individuare la disciplina sopravvenuta applicabile, l'amministrazione deve fare riferimento alla data di notificazione della sentenza di accoglimento del ricorso. Resterebbero quindi inopponibili al privato le variazioni normative (comprese quelle degli strumenti urbanistici) sopravvenute dopo la notificazione della sentenza, mentre devono essere prese in considerazione le disposizioni emanate prima di quel momento. Rispetto al quadro così delineato, la giurisprudenza ha aggiunto un ulteriore temperamento: il ricorrente che abbia ottenuto in sede giurisdizionale l'annullamento del diniego di concessione edilizia, ma che risulti sfavorito perché, prima della notificazione della sentenza, è sopravvenuta una disciplina urbanistica comunale che osta al rilascio del provvedimento, ha un "interesse qualificato" a richiedere la variante del P.R.G. (*C.d.S. Ad. pl. n. 4/1986*). Tale riconoscimento della pretesa al riesame del P.R.G., al fine di un eventuale recupero dell'intervento edilizio, lascerebbe intravedere secondo parte della giurisprudenza "un limite alla discrezionalità dell'amministrazione, nella particolare forma del potere-dovere di riesame della pianificazione urbanistica". Per dovere di completezza, va ancora aggiunto che per quanto concerne la disciplina normativa successiva alla fattispecie in ordine alla quale si è formato il giudicato, la stessa trova applicazione per i soli rapporti non definiti e non esauriti col giudicato medesimo. In tal senso la giurisprudenza ritiene che "è illegittimo il diniego opposto dalla P.A. in relazione ad un'istanza avanzata dal privato per ottenere una concessione edilizia su area di proprietà interessata da una perfetta, valida ed efficace lottizzazione convenzionata, nel caso in cui, ancorché la convenzione di lottizzazione sia divenuta oggettivamente inattuabile secondo le nuove destinazioni di zona impresse alla stessa area dalla sopravvenuta pianificazione urbanistica, l'esistenza, la validità e l'efficacia della medesima convenzione sia stata, invece, definitivamente acclarata in sede di giudizio con più provvedimenti (sentenze) aventi autorità di cosa giudicata", ed in tale senso può essere accolta la domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi, nel caso in cui detta domanda sia stata avanzata dal privato nei confronti della P.A., per ottenere il ristoro degli effetti dannosi prodotti da un illegittimo diniego di concessione edilizia, e detto diniego sia scaturito dall'omessa debita considerazione, da parte della P.A. medesima, dell'esistenza, della validità, e dell'efficacia della medesima lottizzazione convenzionata, acclarata, invece, con provvedimenti giurisdizionali aventi autorità di cosa giudicata (*TAR Campania - Napoli, sez. I, 15 settembre 2004 n. 12016*), la quale così "copre il tratto delle relazioni tra le parti che si è svolto nel passato" (*C.d.S. Ad. Pl. n.ri 2/1998 9/1998*).

Il problema dei limiti (*rectius*: vincoli) dei P.R.G. come visto ha perciò assunto, da tempo, particolare importanza, proprio per assicurare la più ampia tutela giurisdizionale ai privati. Per tale ragione la giurisprudenza richiede che esso contenga non solo prescrizioni chiare, precise e facilmente conoscibili da parte di ciascun interessato, ma anche un'esplicitazione dell'*iter* motivatorio. Sul punto occorre fare una breve riflessione; infatti, come noto, sul presupposto dell'assimilazione agli atti normativi e generali, la legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo esonera i piani urbanistici dall'obbligo della motivazione, tuttavia la giurisprudenza ritiene che essa, pur se non deve essere contenuta necessariamente nell'atto che conclude il procedimento, possa desumersi, per implicito, dalla c.d. relazione illustrativa ovvero dagli elaborati tecnici (*C.d.S. sez. IV n. 317/1995 e C.d.S., sez. IV, sentenza 1 ottobre 2004 n. 6401*). Va, altresì, sottolineato che secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione del piano costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo

che non siano inficiate da errori di fatto o abnorme illogicità, incoerenza, contraddittorietà sintomatici di un eccesso di potere. Pertanto, in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le scelte discrezionali dell'amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree, non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali – di ordine tecnico discrezionale – seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al P.R.G.; tutto ciò salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni. In tale senso, secondo la recente giurisprudenza, le uniche evenienze che giustificano una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono da ravvisare: a) nel superamento degli *standards* minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree; b) nella lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio – rifiuto su una domanda di concessione; c) nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo. Per contro non può ravvisarsi alcuna particolare situazione di affidamento del privato, che impone una specifica motivazione in sede di adozione di un nuovo strumento urbanistico generale, la circostanza che il lotto di terreno interessato sia stato in precedenza incluso in un piano pluriennale di attuazione del comune, nel caso in cui manchi la stipulazione della richiesta convenzione di edificazione (*C.d.S., sez. IV, sentenza 1 ottobre 2004 n. 6401*).

Particolarmente garantistico al riguardo è l'orientamento giurisprudenziale di cui al suddetto punto b), che valorizza l'affidamento eventualmente creato, in capo ai privati, dalla presenza di una convenzione di lottizzazione già adottata ovvero che sia ancora *in itinere*, cioè, non ancora approvata richiedendo, in tali casi, che la modifica del P.R.G. debba tenere conto delle suddette aspettative per scongiurare profili di contraddittorietà o illogicità motivatoria (*C.d.S., sez. IV - 1 ottobre 2004 n. 6401*). Analoga soluzione si impone in relazione alle ipotesi in cui le prescrizioni di piano si presentino oggettivamente inattuabili rispetto alla situazione di fatto.

Concludendo sul punto, si può affermare che, anche se la proprietà edilizia trova nel potere conformativo che il legislatore accorda all'amministrazione attraverso i piani urbanistici generali una forte compressione (che può spingersi fino all'inedificabilità), si tratta pur sempre di un'incidenza negativa di durata temporanea, che, oltretutto, è giustificata da esigenze di ordinato assetto del territorio e viene bilanciata da profili di certezza giuridica che connotano il diritto di costruire. Esso risulta, perciò solo, interamente conformato dalle prescrizioni urbanistiche, senza alcuna possibilità di ingerenze valutativo-discrezionali attinenti agli atti abilitativi del suo esercizio.

In quest'ottica, si giustifica anche la previsione, di cui all'art. 13 della legge n. 10/1977 (c.d. legge Bucalossi), dei c.d. **“Programmi pluriennali di attuazione”**, applicabili, però, solo a Comuni di una certa densità demografica, e purché siano stati adottati i piani particolareggiati. Essi hanno il compito di circoscrivere temporalmente il “quando” dell'esercizio del diritto di costruire, per adeguare i programmi urbanistici (di cui non presentano alcuna valenza) ad esigenze di carattere economico. Per tale motivo, alla

scadenza del termine prescritto, ove tale diritto non venga esercitato, il Comune può promuovere l'espropriazione del bene, per effetto della decadenza in cui sia incorso il proprietario. Ciò, ben s'intende, non costituisce ulteriore compressione dello *ius aedificandum*, ma, anzi, assume un ruolo sollecitatorio nei suoi confronti, a patto, però, che l'amministrazione comunale assolva l'impegno dell'adozione dei piani attuativi, perché, diversamente, in pendenza solo di quelli generali, esso rimarrà allo stato potenziale. Senza contare, poi, che nell'ipotesi in cui neanche questi siano stati emanati o siano stati caducati, ovvero, abbiano, comunque, perso efficacia per decorso del tempo, il diritto di costruire non potrà, in ogni caso, considerarsi esente da ogni limite, in quanto, in questo caso, trovano applicazione gli *standards* urbanistici previsti dai **"Regolamenti edilizi"** (v. *infra*) che, nei centri abitati, pongono vincoli particolarmente pressanti in ordine alle volumetrie, alle altezze, alle distanze, ecc. Tali Regolamenti non investono l'*an* ma il *quomodo* del diritto edificatorio, ed attengono ad aspetti tecnici, estetici, igienico-sanitari (v. *infra*).

Per quanto attiene l'*interpretazione* del P.R.G., la giurisprudenza ha affermato che occorre dare prevalenza al testo normativo nei confronti delle indicazioni planimetriche, che hanno carattere solo integrativo e sussidiario rispetto al primo (TAR Abruzzo, Pescara, 21 novembre 1992, n. 430; TAR Lazio, Sez. II, 1° aprile 1993 n. 393; C.d.S., sez. IV, 5 novembre 1992, n. 944), ciò anche in considerazione del fatto che il testo normativo costituisce oggetto diretto della volontà dell'organo deliberante (C.d.S., sez. IV, 19 dicembre 1994, n. 1037 e 14 agosto 1995, n. 623). Ciò nondimeno ogni divergenza tra espressione verbale ed espressione grafica deve essere risolta senza privilegiare aprioristicamente l'una o l'altra, ma attraverso un'accurata ricerca della *mens legis* che tenga conto delle fondamentali linee ispiratrici del piano e dell'aspetto complessivo che col medesimo si è inteso dare al territorio (Cass. civ. sez. II n. 9000/1994; C.d.S. sez. II n. 460/1995). Inoltre, in omaggio al principio generale dell'affidamento, in caso di contrasto tra le tavole planimetriche allegate al P.R.G. ed il piano stesso, il dubbio in merito alla disciplina urbanistica vigente per una determinata area del territorio va risolto tendenzialmente nel senso meno oneroso per la proprietà (C.d.S. sez. V, 14 ottobre 1993, n. 1067; sez. IV, 28 maggio 1986, n. 367). Qualora si presentino ulteriori problemi di interpretazione, la quale deve avvenire mediante applicazione dei principi dell'ermeneutica contrattuale, occorre fare riferimento alla volontà regionale espressa in sede di approvazione e non già a quella comunale manifestata con la delibera di adozione, in considerazione della natura di atto complesso ineguale del P.R.G. (TAR Veneto, Sez. I, 26 maggio 1993, n. 578).

Generalmente il P.R.G. racchiude anche le **destinazioni d'uso e di zona**.

Le prime sono attinenti alla previsione, concernente singoli immobili o categorie di unità immobiliari, di ubicazione di determinati insediamenti (ad es. costituiscono destinazione d'uso di un immobile le norme tecniche d'attuazione dello strumento urbanistico che prevedono che gli insediamenti per le attività professionali (uffici) o commerciali (negozi, magazzini) debbano essere previste al piano terreno di edifici). Di guisa che il mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante in materia edilizia deve ritenersi solo quello tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, posto che nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto, ma non diversi regimi urbanistici-contributivi. In tal senso non si può configurare mutamento di destinazione d'uso di un immobile se non vi sia stata trasformazione urbanistica o edilizia del territorio (C.d.S., sez. V n. 180/1995). Il mutamento di destinazione d'uso di un immobile non più previsto dalla legge come reato è solo quello c.d. funzionale, cioè quello ottenuto senza l'esecuzione di opere edilizie e in zone non vincolate; nell'ipotesi

invece in cui detto mutamento venga ottenuto mediante l'esecuzione di lavori di costruzione edilizia occorre verificare in primo luogo se questi ultimi necessitavano o meno della concessione edilizia (*C. Cass., sez. III pen, n. 5565/1995*). Con riferimento alle eventuali convenzioni tra cittadino e Comune circa le destinazioni d'uso, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, nel caso in cui la normativa urbanistica di zona non consenta il mutamento di destinazione d'uso di un immobile, le convenzioni suddette prodotte anche in epoca anteriore, non possono costituire deroga alla normazione urbanistica, in quanto gli strumenti urbanistici successivi sono idonei tanto a limitare la facoltà di un soggetto già destinatario della concessione edilizia, quanto ad influire sull'interpretazione e sull'attuazione delle disposizioni contenute nella convenzione (*C.d.S. sez. V, n. 146/1996*).

Le seconde (destinazioni di zona) attengono a previsione di destinazione di determinate zone, in particolare tra esse possiamo distinguere:

1. **Verde agricolo:** la previsione di tale zona in sede di pianificazione urbanistica, non è tanto preordinato alla salvaguardia degli interessi dell'agricoltura, quanto invece ad evitare ulteriori insediamenti edilizi che possono risultare pregiudizievoli per il più conveniente equilibrio delle condizioni di vivibilità della popolazione (*C.d.S., sez. II, 18 ottobre 1995, n. 2536/94 e sez. V, 28 settembre 1993, n. 968*). Inoltre, la destinazione a verde agricolo non preclude l'installazione di opere che nulla hanno a che vedere con la localizzazione della residenza della popolazione, specie poi se si tratta di opere che non possono essere allocate nelle zone residenziali (*C.d.S., sez. V, 28 settembre 1993, n. 968; 18 febbraio 1992, n. 113 e 16 ottobre 1989 n. 642*). In ogni caso, una tale destinazione non è equiparabile ad un vincolo preordinato di espropriazione, restando al proprietario la possibilità di trarne un utile mediante la coltivazione e una possibilità di limitata edificazione (*C.d.S., sez. V, 7 agosto 1996, n. 881*). In un caso particolare, non è stata considerata illogica la destinazione a verde agricolo di un'area situata fra insediamenti industriali, atteso che la scelta dell'autorità comunale, altrochè essere finalizzata alla salvaguardia di esigenze di ordine meramente agricolo, può essere, altresì, ispirata dall'esigenza della conservazione di un'equa proporzione tra aree edificabili ed inedificabili, così da consentire le più convenienti e civili condizioni di abitabilità del territorio (*C.d.S., sez. IV, 11 giugno 1990, n. 464*). È stata, altresì, ritenuta legittima la localizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità (nella specie una discarica) in una zona destinata a verde agricolo (*TAR Puglia, sez. II, 13 maggio 1993, n. 204*).
2. **Zona di espansione residenziale:** ossia zone di espansione edilizia. La costituzione di nuove zone di espansione edilizia può essere legittimamente giustificata dalla dimostrazione del fabbisogno attuale di abitazioni, anche se non si prevedono incrementi demografici (*C.d.S., sez. IV, 31 maggio 1984, n. 415*). La determinazione del futuro andamento demografico comunale, valutato in sede di elaborazione del P.R.G., costituisce tipica valutazione tecnico-discrezionale.
3. **Zona industriale:** destinata alla realizzazione di agglomerati industriali. In tal senso, è incompatibile con la destinazione a zona industriale la realizzazione di un immobile avente caratteristiche strutturali proprie delle case di abitazione, ancorché eventualmente utilizzabile per uffici e attività genericamente definite come terziarie (*C.d.S., sez. IV, 16 marzo 1987, n. 145*). Così come in sede di pianificazione urbanistica è legittima la scelta di escludere in una certa zona ed in via preventiva e generale determinati tipi di insediamenti produttivi (*C.d.S., sez. IV, 28 maggio 1992, n. 547*).
4. **Zona commerciale:** la destinazione commerciale di una zona non deve essere intesa in senso restrittivo, come riferita esclusivamente ai locali classificati come negozi, potendo

essa ricomprendere anche la destinazione di locali ad uffici, atteso che questi, specie se situati al piano terra, ben possono costituire degli ambienti di supporto dei negozi limitrofi, ovvero essere comunque utilizzati ad attività commerciali (*TAR Lazio, Sez. LI, 4 ottobre 1989, n. 1129*).

5. **Zona ad alberghi:** destinata, per finalità turistico-ricreative, alla realizzazione di agglomerati alberghieri. In tale senso, è illegittima la destinazione a zona speciale alberghiera attribuita dal P.R.G. ad un'area sulla quale insiste un edificio che per le sue caratteristiche è privo della qualità di albergo (*C.d.S., sez. IV, 3 marzo 1988, n. 129*).
6. **Zone destinate a pubblici servizi:** destinate all'insediamento di attività finalizzate all'erogazione di servizi pubblici. Rientrano fra i pubblici servizi non solo l'erogazione di gas, acqua o elettricità, ma anche la raccolta dei rifiuti e dei trasporti pubblici e, quindi, la viabilità, data anche la cura delle sedi stradali, della quale si fa carico l'ente pubblico (*TAR Emilia-Romagna, Parma, 9 gennaio 1989, n. 5*).
7. **Zone destinate ad edilizia scolastica:** in base agli artt. 13 e 14 L. 28 luglio 1967, n. 641, il Comune in sede di pianificazione territoriale ha l'obbligo di determinare le aree da destinare all'edilizia scolastica. Ai fini del calcolo delle dotazioni di aree da destinare ad edilizia scolastica occorre far riferimento alla popolazione effettivamente residente ed all'entità accertata dei soggetti da scolarizzare (*C.d.S., sez. IV, 25 maggio 1982, n. 305*), nonché tener conto del numero degli istituti privati esistenti ed operanti (*C.d.S., sez. IV, 9 aprile 1984, n. 226*). Sono illegittimi la localizzazione ed il dimensionamento, contenuti nel P.R.G. degli edifici scolastici di ogni ordine e grado se non è stato effettuato lo studio morfologico preliminare all'ambiente, prescritto dal D.M. 18 dicembre 1975 (*TAR Liguria 24 novembre 1987, n. 606*).

In conclusione occorre distinguere il P.R.G. dal c.d. **“Programma di fabbricazione”** (d'ora in poi P.F.). Per il vero, sul piano sostanziale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 23/1978, è stata affermata l'equipollenza del P.R.G. e del P.F. (*T.A.R. Marche n. 79/1995*).

Nella sostanza, esso è un documento che i Comuni, non obbligati a dotarsi di P.R.G., devono includere nel Regolamento edilizio, per garantire un minimo di disciplina urbanistica indispensabile per l'ordinato sviluppo del territorio. Il P.F. deve contenere, al pari del P.R.G., la zonizzazione del territorio comunale, la localizzazione della grande viabilità e le direttrici di espansione dell'abitato. Nonostante venga approvato senza le garanzie richieste per il P.R.G., esso può imporre vincoli alla edificabilità e preordinati all'esproprio della stessa efficacia di quelli derivanti dal P.R.G. Dal punto di vista formale, il P.F. si configura come un allegato al Regolamento edilizio.

Secondo la Suprema Corte il P.F. presentando un contenuto assimilabile a quello del P.R.G. non può coesistere con quest'ultimo nei Comuni che lo abbiano adottato, né, comunque, può diversamente disciplinare la materia che già costituisca oggetto delle prescrizioni, di natura principale e prevalente, dello stesso, quali ad esempio quelle di distanze fra costruzioni, e, pertanto, va disapplicato nella parte in cui formuli disposizioni difformi (*C. Cass., sez. II, 7 gennaio 1992, n. 37*). Un orientamento giurisprudenziale, stante la sostanziale identità tra P.R.G. e P.F. le norme che prevedono l'attuazione del piano particolareggiato sono applicabili analogicamente all'attuazione del P.F. (*C.d.S., sez. IV, 17 luglio 1996, n. 860*).

2. NATURA DEL PIANO REGOLATORE GENERALE.

Per quanto concerne la natura estrinseca del P.R.G., parte della dottrina considerava tale atto come *atto semplice* distinto in due fasi procedurali di competenza di due distinte autorità. La prima, di mera adozione dell'atto, spettante esclusivamente al Comune. La seconda, di controllo, devoluta alla Regione. Questa ultima operava come condizione sospensiva di efficacia rispetto alla prima.

Oggi, viceversa, prevale la tesi secondo la quale il P.R.G. sia un *atto complesso*. Un provvedimento, in realtà, del tutto peculiare, innanzitutto perché posto in essere da due organi non su un piano di perfetta parità (*c.d. complessità diseguale ed esterna*), in quanto appartenenti ad enti diversi; in secondo luogo perché, pur portatori di interessi diversi da contemperare, i due organi devono raggiungere un'uniformità di vedute.

Il suddetto procedimento è sicuramente di carattere amministrativo, ma ciò non può ritenersi decisivo ai fini della qualificazione giuridica dell'atto quale provvedimento amministrativo, in quanto anche per i regolamenti vige la stessa disciplina. Al riguardo, infatti, notevoli perplessità sono state avanzate circa la natura (provvedimentale o normativa) intrinseca degli strumenti urbanistici *c.d. programmatici* generali quali, appunto, il P.R.G. ed il P.F..

Com'è noto, infatti, il *genus* piani urbanistici si suddivide nelle due *species* degli *strumenti urbanistici attuativi* e, appunto, dei *piani programmatici*. Riguardo ai primi (convenzioni di lottizzazione, piani particolareggiati, ecc.) mai nessuna seria obiezione, in ordine al loro contenuto tipicamente amministrativo, è stata posta in dottrina e giurisprudenza. In effetti, le caratteristiche di concretezza, attualità ed immediata incidenza, peculiari a questi ultimi, hanno indirizzato, senza ombra di dubbio, gli studiosi verso una concezione provvedimentale degli stessi. Viceversa, per i piani urbanistici programmatici, generali numerosi e legittimi sono stati i dubbi proposti in dottrina, attesa la loro funzione di pianificazione del territorio in via generale ed astratta, in particolare fino a qualche tempo fa, non si dubitava della loro natura normativa anche in considerazione del formale procedimento di adozione che li caratterizzava. Tuttavia, dopo una serie di vicende giurisdizionali significative, si è posto in dubbio la loro qualificazione come atti normativi. Ad aprire una breccia nel suddetto orientamento tradizionale, è stata in primo luogo la nota sentenza della Corte costituzionale del 1968 n. 55, che dichiarò l'illegittimità della legge fondamentale del 1942 a causa di una distorta prassi applicativa che essa aveva ingenerato; il legislatore, dal canto suo, stimolato da questa pronuncia, emanò la L. n. 1187/1968, introducendo all'art. 2 il principio della durata temporanea dei vincoli d'inedificabilità e di quelli preordinati all'espropriazione per la loro immediata incidenza negativa sulla sfera dei proprietari.

I due argomenti suddetti, accompagnati da un intenso lavoro della dottrina più evoluta, tesa a valorizzare il carattere prescrittivo concreto e conformativo del diritto di proprietà rispetto ai (sicuramente) presenti caratteri della generalità e dell'astrattezza tipici dell'*atto normativo*, fecero propendere per la natura provvedimentale del P.R.G., proprio in considerazione della concreta capacità lesiva scaturente dai caratteri tipici di tale atto. Capacità lesiva derivante, per quanto riguarda le zone individuate come non edificabili, dal vincolo di inedificabilità che permane (anche se non più a tempo indeterminato), comunque, per la durata di cinque anni; al pari di quelle (zone) per le quali, ad esempio, sia stabilito che, per la particolare densità abitativa, non si possano eseguire nuove costruzioni. Ciò

implica, seppur in misura sensibilmente ridotta rispetto al passato (cfr. art. 9 del D.P.R. n. 327/2001), che tali vincoli, in quanto conformativi del diritto di proprietà, presentano un'immediata incidenza negativa sui suoli direttamente interessati, anche se non siano stati adottati nei termini o siano venuti a scadenza i *piani attuativi* (di iniziativa pubblica, ad esempio piani particolareggiati ovvero privata, ad esempio lottizzazioni convenzionate), che costituiscono lo strumento col quale essi si concretizzano e si puntualizzano. Tutto ciò, in definitiva, varrebbe ad avvalorare la tesi che esclude che il P.R.G. possa considerarsi, sotto il profilo contenutistico, di natura e portata esclusivamente normativa (*C.d.S. sez. IV n. 9/1992*). Del resto, la giurisprudenza ne ammette l'immediata impugnativa, sia pure limitatamente ai vincoli imposti sulle aree private. Anzi, la generalizzazione delle c.d. "misure di salvaguardia", che, come anticipato, consentono al Comune di non rilasciare permessi di costruire che si presentino in contrasto con le prescrizioni del P.R.G., nell'arco temporale che va dalla sua adozione all'approvazione formale, comporta, come rovescio della medaglia, l'immediata impugnativa del cd. piano *in itinere* che si presenti solo potenzialmente lesivo del diritto di proprietà.

Si è appena detto che il P.R.G. presenta natura mista, ossia *normativa* per le previsioni programmatiche, che demandano ad altri atti la concreta determinazione, ad esempio, delle zone interessate e l'ubicazione di opere pubbliche; *provvedimentale* per le prescrizioni immediatamente conformative dei suoli siti nelle aree ove siano previsti vincoli di inedificabilità assoluta o relativa. Tuttavia, anche le previsioni programmatiche producono effetto limitativo della potenzialità edificatoria di certi beni, in quanto, in attesa dell'adozione dei piani attuativi, non consentono di effettuare trasformazioni di sorta. Ciò spiega perché la loro durata, sia pure temporalmente definita in cinque anni, richieda, sia per le une che per le altre prescrizioni, che vengano emanati in tempi ragionevoli dei piani che vi diano esecuzione e che, oltre a puntualizzarle, specificarle, concretizzarle, valgano, soprattutto, a circoscriverne la portata temporale, onde evitare che quella potenzialità edificatoria dei suoli rimanga tale.

3. IL REGOLAMENTO EDILIZIO.

Il Regolamento edilizio è lo strumento di disciplina dell'attività edilizia, avente il precipuo scopo di assicurare l'igiene, l'estetica e il decoro dei centri urbani, in armonia con le prescrizioni dei piani urbanistici generali. Esso è uno *strumento integrativo* essenziale dei piani urbanistici.

Se i piani urbanistici stabiliscono *l'an*, il *quid* ed il *quando* della edificabilità, il Regolamento edilizio ne stabilisce il *quomodo*. In termini concreti, la differenza si può così sintetizzare: il piano urbanistico stabilisce *dove* costruire; il Regolamento edilizio stabilisce *come* costruire.

Il contenuto del Regolamento edilizio è analiticamente indicato nell'art. 33 L. n. 1150/1942, ora abrogato dal T.U. edilizia. Tale normativa era più dettagliata dell'attuale nell'individuare il contenuto del Regolamento edilizio, in quanti dovevano essere fissati: le distanze dei fabbricati, l'altezza minima e massima dei fabbricati, i requisiti igienici dei fabbricati, le norme sulla stabilità, l'estetica e il decoro degli edifici, le modalità e il procedimento per il rilascio della concessione edilizia etc. Attualmente, il vigente art. 4 della L. n. 1150/1942 individua il contenuto del Regolamento nella disciplina delle modalità

costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.

Il contenuto del Regolamento edilizio investe, da un lato, le prescrizioni da osservare per le costruzioni (altezza e volumetrie, distanze da altri edifici, nonché regole attinenti all'ornato e alle esigenze igienico-sanitarie), dall'altro le modalità ed il procedimento per il rilascio del permesso di costruire. Esso deve indicare anche gli interventi sottoposti al preventivo parere della Commissione edilizia, qualora il Comune intenda istituire tale organo.

Per quanto concerne le modalità di adozione, il Regolamento edilizio è predisposto dalla Giunta comunale e adottato con delibera del Consiglio comunale. È poi sottoposto ad approvazione da parte della Regione.

La sua natura è normativa: esattamente si tratta di un *regolamento indipendente*, ma assume anche la natura di regolamento delegato grazie alla delegificazione effettuata dall'art. 871 c.c. In quanto regolamento amministrativo, non è autonomamente impugnabile.

In particolare, ove la P.A. abbia adottato un Regolamento edilizio illegittimo, per effetto del quale sia stata rilasciato un permesso di costruire parimenti illegittimo, e ciò abbia comportato l'illecito travalicamento, da parte del beneficiario, delle distanze nelle costruzioni, il danneggiato potrà adire il G.O. ex art. 872 c.c. Quest'ultimo, riconosciuta l'illegittimità dei due atti, potrà disapplicarli e condannare la controparte al risarcimento del danno e alla riduzione in pristino. Resta ferma, comunque, la possibilità d'impugnazione, davanti al G.A., del permesso di costruire e del Regolamento che ne costituisce l'illegittimo presupposto. Si parla, in tal caso, di *doppia tutela*, giustificata dalla duplice natura delle posizioni giuridiche attive lese.

4. PIANO REGOLATORE GENERALE E VINCOLI ALLA PROPRIETA' URBANA: EVOLUZIONE NORMATIVA ED ASSETTO ATTUALE.

La legge n. 1150/1942 sanciva il principio della indeterminatezza temporale del P.R.G. (benché alcune norme regionali ne prevedano un termine di durata). In particolare l'art. 11, co. 1 recitava: "*Il piano regolatore generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato*". Tale norma venne dichiarata incostituzionale con sentenza n. 39/1966 (cfr. anche la ben più nota sentenza n. 68/1955), in quanto la sua *ratio* giustificativa era stata di fatto elusa dalla prassi amministrativa, caratterizzata dall'inerzia nell'adozione dei piani attuativi, preordinati anche a circoscrivere temporalmente la portata dei limiti all'edificabilità dei suoli. In particolare, la Corte precisò che, mentre l'art. 42, co. 3 Cost. consente l'espropriazione della proprietà privata, facendone salvo il diritto all'indennizzo, viceversa, nel sistema della legge urbanistica, il vigore immediato e a tempo indeterminato del P.R.G. determina un limite c.d. "para-espropriativo" del diritto di proprietà senza che sia previsto alcun indennizzo per l'immobilizzazione del bene anche nel periodo intermedio.

Alla luce delle superiori pronunce ci si pose dinanzi all'alternativa costituita dal mantenimento per un tempo indeterminato di validità dei vincoli contenuti nei P.R.G., garantendo, però, un immediato equo indennizzo, ovvero dall'inserimento di una norma che prevedesse precisi limiti di tempo di efficacia dei P.R.G.. Per ovvie ragioni economiche (i Comuni, infatti, avrebbero dovuto garantire l'indennizzo di tutti vincoli preordinati all'espropriazione) si ritenne più conveniente introdurre l'obbligo di un termine di durata di

questi ultimi.

Si rese, perciò, necessaria l'adozione di una legge tampone (L. n. 1187/1968) che stabilì che tali limiti perdessero efficacia ove non fossero stati adottati, entro 5 anni dalla data di approvazione dei P.R.G., i piani particolareggiati (*rectius*: attuativi) di iniziativa pubblica o privata, in attesa che l'intera materia dell'edificabilità dei suoli venisse sistematicamente e globalmente rivisitata.

L'introduzione del superiore limite ha fornito, da un lato, un'adeguata tutela dell'interesse del privato di non subire una limitazione a tempo indeterminato del proprio diritto di proprietà, dall'altro ha posto la P.A. dinanzi alla necessità di procedere ad una pianificazione tempestiva ed efficiente del territorio, pena la decadenza del P.R.G..

Dinanzi alle crescenti difficoltà dei Comuni a rispettare il termine di cui alla L. n. 1187/68, il legislatore regionale è più volte intervenuto attraverso l'emanazione di leggi *ad hoc*, tendenti a prorogare di anno in anno il superiore termine e ciò al fine di evitare la decadenza e quindi la perdita di efficacia dei P.R.G..

Nel quadro normativo così delineato venne, poi, introdotta la L. n. 10/77 (meglio nota come legge Bucalossi), con la quale, con una scelta che si potrebbe definire più socio-politica che giuridica, lo *ius aedificandi* non venne più considerato come inerente al diritto di proprietà, ma piuttosto distinto da quest'ultimo, cosicché il suo esercizio da parte del privato proprietario era rimesso al rilascio, da parte del Comune, della "concessione edilizia" (oggi "permesso di costruire").

La sottrazione dello *ius aedificandi* dalle facoltà inerenti al proprietario fece venire meno l'esigenza di differenziare l'indennità di espropriazione delle aree agricole da quelle delle aree edificabili in quanto anche queste ultime, da un punto di vista giuridico, cessarono di essere tali *in re ipsa*. Venne così individuato un unico criterio di quantificazione dell'indennità di espropriazione a prescindere dalla vocazione edificatoria delle aree, rappresentato dal *valore agricolo medio* (ancora oggi utilizzato per le sole zone agricole). In questa ottica, non si pose più il problema del limite temporale dei vincoli preordinati alla procedura espropriativa, in quanto venne meno – da un punto di vista formale – la differenza tra aree edificabili e aree che, invece, non fossero tali.

Tuttavia, l'intervento della Corte Costituzionale non tardò ad arrivare e con sentenza n. 5/1980 il Giudice delle leggi dichiarò la disciplina introdotta dalla legge n. 10/1977 incostituzionale, *in parte qua*, sul presupposto che lo *ius aedificandi* non può essere sottratto al diritto di proprietà in quanto connaturato al diritto medesimo, né che l'indennità di espropriazione delle aree edificabili e di quelle agricole sia determinata in forza di un unico criterio d'indennizzo rappresentato dal valore agricolo medio, dovendosi, invece, fare riferimento al *valore effettivo dell'area*, soprattutto in considerazione del fatto che i suoli espropriabili ai sensi della L. n. 10/1977 sono, nella generalità dei casi, edificabili in quanto facenti parte del territorio urbano del Comune.

All'indomani della suddetta dirompente pronuncia si ripropose il problema della sorte dei vincoli di inedificabilità posti dai P.R.G. e della sopravvenienza dei limiti di cui all'art. 2 della legge n. 1187/1968. Sul punto, invero, la stessa Corte Costituzionale, con sentenza n. 92/1982, affermò che dovesse ancora ritenersi in vigore la legge n. 1187/68, in quanto espressiva comunque del principio generale, mai venuto meno, della temporaneità dei suddetti vincoli. Ciononostante, rimaneva da risolvere una serie di problemi di vasta portata. Uno di essi ha investito l'ipotesi in cui i vincoli di piano fossero venuti meno per scadenza del quinquennio.

Con le sentenze n.ri 7, 10, 12 del 1984 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato

vennero affrontate tutte quelle problematiche – che fino ad allora erano state superate attraverso la reiterazione dei vincoli – relative alla destinazione e all'utilizzo da parte dei rispettivi proprietari delle aree interessate dai vincoli espropriativi decaduti. Il Consiglio di Stato affermò al riguardo che, non potendo rivivere prescrizioni di precedenti piani (improponibili per l'operatività *ex nunc* della decadenza), dovessero trovare applicazione quelle degli *standards* urbanistici, a meno che non si fossero verificati interventi di variante o non si fosse proceduto alla loro proroga con adeguata motivazione in positivo e in negativo. In definitiva la giurisprudenza amministrativa, colmando i vuoti normativi presenti nel sistema, equiparò tali situazioni a quelle relative ai Comuni sprovvisti di P.R.G.. Si procedette allora a qualificare tali aree come “*zone bianche*” ed a sottoporle alla relativa disciplina.

Nonostante i superiori sforzi, i Comuni – attraverso gli strumenti delle varianti ai P.R.G. e delle “dichiarazioni implicite di pubblica utilità” – continuarono ad estendere i limiti temporali dei vincoli, con evidenti danni per tutti i proprietari di aree ad essi soggette senza prevedere alcun indennizzo.

E' pur vero che a fronte dell'inerzia dell'amministrazione comunale in ordine all'adozione dei piani attuativi si riteneva, poi, che i privati interessati potessero, comunque, attivare la procedura del silenzio-inadempimento di cui all'art. 25 T.U. n. 3/1957, in ogni caso, era indiscutibile che la variante o la proroga dei piani (ovvero il protrarsi del regime di blocco previsto dagli *standards* urbanistici generali) poneva il problema della legittimità costituzionale della reiterazione dei vincoli di inedificabilità, attesa la loro indefinita incidenza negativa sulla proprietà edilizia. Per tale motivo, nuovamente investita della questione, la Corte Costituzionale si pronunciò per la legittimità dell'art. 2 della legge 1187/1968. In particolare, con la sentenza n. 575/1989, il Giudice delle leggi affermò il principio della legittimità della reiterazione di tali vincoli, purché sorretta da adeguata motivazione (richiamando, peraltro, la precedente pronuncia n. 92/1982), e a condizione che, comunque, non si fosse superato un tetto massimo temporale. In ordine a quest'ultimo precisò, altresì che: poiché la legge n. 1187/1968 prevede che, entro 5 anni dalla data di approvazione del P.R.G., debbano essere i piani attuativi (che hanno durata massima di 10 anni), se, entro i 15 anni costituiti da tale sommatoria di termini l'amministrazione non avesse proceduto all'espropriazione, si sarebbe, comunque, verificata la decadenza automatica dei vincoli. Da ciò conseguiva che, alla scadenza del quinquennio, o si provvedeva a reiterare i vincoli, ovvero ad adottare i piani attuativi, e che, in ogni caso, al termine 10 anni successivi, non era possibile alcun ulteriore rinnovo, cui non si accompagnasse l'erogazione di un indennizzo.

Occorre, peraltro, osservare che le conclusioni cui era pervenuta la Corte Costituzionale (cessazione automatica dei vincoli allo spirare dei termini e indennizzabilità per quelli reiterati oltre i 15 anni) non valevano di certo a scongiurare la limitazione del diritto di costruire, perché, alla scadenza del quindicennio, in conseguenza del venire meno dei vincoli per decadenza, il proprietario del suolo si trova in ogni caso assoggettato al regime di blocco degli *standards* urbanistici, di cui alla legge Bucalossi del '77, per effetto del quale l'amministrazione comunale poteva rigettare l'eventuale istanza di rilascio di concessione edilizia inoltrata.

Veniva, in tal modo, a prospettarsi una situazione di disparità di trattamento tra titolari di immobili siti nella stessa zona, magari ad eguale potenzialità edificatoria, di cui l'uno avesse beneficiato dell'*ius aedificandum*, l'altro, invece, risultasse pur sempre a tanto inibito, ora dalle previsioni di piano limitative, ora (venute meno le stesse) da quelle

legislative di blocco, che scattavano in attesa di una nuova pianificazione. Parte delle dottrine, tuttavia, giustificava tale stato di cose con il ruolo fondamentale che l'esigenza di pianificazione del territorio assumeva in quegli anni nella vita del Paese e che quindi la stessa andasse in ogni caso salvaguardata, anche se in grado di determinare discriminazioni fra situazioni soggettive similari, purché non difettassero profili di ragionevolezza nelle scelte di programma e fossero, comunque, assicurati adeguati strumenti di tutela ai privati titolari contro gli abusi dell'amministrazione. In tal senso, non può negarsi che l'intervento della Corte Costituzionale cui si è fatto cenno, quanto meno, salvaguardava quel contenuto minimo del diritto di proprietà di cui all'art. 42 Cost., attraverso l'affermazione di principio sulla decadenza dei vincoli e sulla loro indennizzabilità in caso di reiterazione oltre i termini; mentre, per altro verso, rimaneva pur sempre assicurata al privato proprietario la tutela del suo interesse a che l'amministrazione (alla scadenza dei termini), provvedesse a ripianificare, attraverso il meccanismo, pur lento e farraginoso, del procedimento di messa in mora della P.A. inadempiente.

In tale contesto un ulteriore problema si pose in ordine a quegli strumenti assicurati al privato proprietario per reagire al regime di compressione della potenzialità edificatoria del suolo di cui era titolare, infatti, la c.d. indennizzabilità dei vincoli protratti oltre i 15 anni, cui alludeva la Corte Costituzionale, derivava pur sempre da un atto di reiterazione (variante o proroga motivata) che, pur tempestivamente intervenuto, si proiettasse al di là del limite temporale massimo stabilito: si trattava quindi di una responsabilità da atto legittimo. Diversamente quando il rinnovo fosse intervenuto oltre la scadenza temporale, non essendo più sorretto da una previsione di legge, lo stesso avrebbe integrato gli estremi di un fatto illecito della P.A., da cui poteva conseguire un'azione risarcitoria innanzi al G.O. (per carenza di potere in concreto). A tale ipotesi andava, anche, aggiunta quella dell'inerzia ingiustificata dell'amministrazione (a fronte dell'obbligo di provvedere alla ripianificazione) che determinava un'illegittima ed intollerabile protrazione dello stato di inedificabilità dovuta all'applicazione intertemporale degli *standards* urbanistici.

La differenza tra indennizzo e risarcimento non era di poco conto sotto il profilo del *quantum debeatur*, per cui era decisivo stabilire se ricorresse una fattispecie di responsabilità da atto lecito o illecito della P.A.

Del resto la Suprema Corte, in sintonia con l'orientamento della Corte Costituzionale, al riguardo, aveva avuto modo di individuare la figura della c.d. "*espropriazione di valore*", che ricorreva quando, per il succedersi di atti amministrativi che di volta in volta riconfermavano, senza motivazione, il vincolo di inedificabilità oltre i termini massimi ovvero quando una legge nazionale o regionale prorogava irragionevolmente gli stessi, la potenzialità edificatoria dei suoli interessati risultasse virtualmente azzerata nella sua valenza economica anche per effetto della indeterminatezza temporale del suo protrarsi (*C. Cass. n. 3169/1986*).

Tutto ciò fin quando nel recente passato la Corte Costituzionale, con la nota sentenza n. 179/1999, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, non dell'intero complesso normativo che consente la reiterazione dei vincoli, ma esclusivamente della mancata previsione d'indennizzo in tutti i casi di permanenza del vincolo urbanistico preordinato all'espropriazione, oltre i limiti di durata fissati dal legislatore. Conseguentemente, a tale pronuncia la reiterazione del vincolo doveva comportare la previsione di un congruo indennizzo commisurato al *valore effettivo dell'area*, quale ristoro del pregiudizio subito dal privato di seguito alla rinnovazione o al protrarsi del vincolo medesimo.

I superiori interventi legislativi e giurisprudenziali, spesso adottati per far fronte a

contingenze ed emergenze ovvero per contrastare le divergenze tra i diversi ordinamenti di riferimento (statali e regionali), hanno determinato una forte frammentazione della disciplina espropriativa.

Ed è per tale motivo che in applicazione dell'art. 7, comma 5, della L. n. 50/1999, è stato introdotto nel nostro ordinamento, con il D.P.R. n. 327 del 2001, il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. Detta normativa ha consentito di conseguire l'obiettivo di una forte ed incisiva semplificazione del quadro normativo, invero, come visto, caratterizzato dalla vigenza di norme eterogenee, attraverso l'introduzione della disciplina di un modello unico di procedimento espropriativo.

Tale procedimento è caratterizzato da tre passaggi fondamentali che sono:

1. *l'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio (di natura urbanistica);*
2. *la dichiarazione di pubblica utilità;*
3. *il decreto di esproprio, privo ormai di alcun carattere discrezionale.*

Con particolare riferimento alla prima fase di detto procedimento, la novità più rilevante è costituita dal fatto che l'imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione nasce di seguito all'approvazione del piano urbanistico generale o di una sua variante. Viene peraltro fissata (confermando quanto già previsto dalla L. n. 1187/1968) in cinque anni la durata di detto vincolo, prevedendo, altresì, che entro questo termine possa emanarsi il provvedimento di pubblica utilità dell'opera, dando vita così alla seconda fase del procedimento. Nell'ipotesi in cui entro nel predetto termine di cinque anni non dovesse essere emanato il provvedimento che dispone la pubblica utilità, è prevista la decadenza del vincolo e la conseguente applicazione dell'art. 9 del T.U. sull'edilizia, che disciplina la limitata attività edilizia propria delle aree prive di pianificazione urbanistica. Infine, entro il termine espressamente previsto nel provvedimento che dispone la pubblica utilità ovvero, in mancanza, nel termine di cinque anni dalla efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, dovrà essere emanato il decreto di espropriazione che chiude l'*iter* del procedimento espropriativo.

Con il decreto di espropriazione, la P.A., producendo direttamente il passaggio del diritto di proprietà oggetto dell'espropriazione, elimina le molteplici ipotesi di "*occupazione espropriativa*" riducendo notevolmente il contenzioso. Tuttavia, se da un lato la scansione serrata delle varie fasi del procedimento espropriativo ha permesso di superare il problema dell'*occupazione d'urgenza* (il T.U. cit. ha ora eliminato l'istituto della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza dell'opera, che si collocava a base dell'*occupazione d'urgenza* e della eventuale conseguente vicenda acquisitiva della proprietà), dall'altro, a norma dell'art. 49 T.U., l'amministrazione si è riservata la facoltà, seppur in limitate ipotesi, di procedere ad un'*occupazione temporanea* quando, ad esempio, ciò risulti necessario per la corretta esecuzione dei lavori eseguiti.

Ancora, e concludo, il legislatore, con l'introduzione dell'art. 43 del T.U., ha cercato di eliminare la figura, sorta nella prassi giurisprudenziale della cosiddetta *accessione invertita* (od "*occupazione acquisitiva*", ovvero, ancora espropriazione sostanziale), in conformità ai principi costituzionali e a quelli generali del diritto internazionale sulla tutela della proprietà. In particolare, secondo la pregressa giurisprudenza dell'Adunanza plenaria (c.f.r. *C.d.S. Ad. pl. n. 1 del 7 febbraio 1996*) qualora si sia verificata l'irreversibile trasformazione del fondo prima della sentenza del giudice amministrativo (e della formazione del giudicato sulla sua statuizione) di annullamento di tutti gli atti della relativa

procedura ablatoria, la proprietà dell'area è ormai passata alla pubblica amministrazione per "accessione invertita" e il privato non ha diritto alla restituzione medesima (in merito all'ambito della giurisdizione esclusiva, in tema di occupazione cosiddetta appropriativa o acquisitiva o usurpativa, successivamente alla sentenza n. 204/2004 della Corte Costituzionale, ed in particolare riguardo alle fattispecie relative ai casi in cui alla procedura di occupazione d'urgenza dell'immobile non abbia fatto seguito la procedura di espropriazione nel termine di validità del decreto di occupazione d'urgenza, cfr. *C.d.S. sez. IV n. 6328/2004* e *C. Cass. SS.UU. ord. del 17 e 22 novembre 2004*). L'art. 43 del nuovo T.U., infatti, pur non abbandonando la tematica del risarcimento del danno, si muove verso la definizione di un istituto diverso e più complesso, in cui gli aspetti di sanatoria di un'attività, altrimenti illecita, sembrano evidenti.

() Tenente di Vascello (CP) – Capo Ufficio Affari Giuridici e Diritto Internazionale Marittimo del Comando Forze da Pattugliamento per la Sorveglianza e la Difesa Costiera.*

Diritto & Diritti - Electronic Law Review

Publicata in Ragusa dal 1996.

Redazione: Corso Vittorio Veneto, 532 ~ 97100 Ragusa
Tel. 199.44.03.14 - Fax 199.44.30.65 (numeri senza prefisso
a tariffa unica per tutta Italia)

Proprietario ed editore: Diritto.it s.r.l. Provider: HGO s.r.l.

<http://www.hgo.it/>

Testata registrata presso il Tribunale di Ragusa al n° 3/98 del
25.5.98 - ISSN: 1127-8579

Direttore: Dr. Francesco Brugaletta. Direttore responsabile:
Dr. Carmelo Arezzo