

I PIANI ATTUATIVI AL P.R.G. : L'IMPUGNAZIONE

(Nota a TAR Umbria, 21 settembre 2004, n. 546)

del dott. Giuseppe Serio – email: peppone75@alice.it

Sommario: 1.1. Il piano regolatore generale nel modello legislativo previsto dalla legge n. 1150 del 1942, p.1. - 1.2. La natura del piano regolatore generale nell'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale, p.5. - 1.3. La pianificazione di attuazione: spunti ricostruttivi ed elementi di trasformazione, p.8. - 1.4. Rapporti tra il piano regolatore generale ed i piani attuativi, p.12. - 1.5. L'impugnabilità del piano regolatore generale e dei piani attuativi, p.17. - 1.6. La sentenza del 21 settembre 2004 del T.A.R. Umbria, n. 546, p.21. - 1.7. Bibliografia, p.26.

1.1. Il piano regolatore generale nel modello legislativo previsto dalla legge n. 1150 del 1942.

La pianificazione urbanistica, secondo la definizione di Astengo, “ha come caratteristica peculiare quella di proporre in una visione globale, rapportata a un arco di tempo definito, breve o lungo che sia, quelle soluzioni di distribuzione spaziale degli interventi sul territorio e di organizzazione dei relativi strumenti strutturali, che non solo risponda e soddisfi i bisogni degli utenti per il quale il piano è predisposto, ma che si dimostri compatibile con lo sviluppo economico, tanto esistente che potenziale. In questo senso la pianificazione urbanistica è frutto delle varie soluzioni a diversi strati e livelli, tanto spaziali quanto economici e sociali”¹. La pianificazione urbanistica, intesa in questo senso, trae origine, sebbene in modo programmatico o indiretto, da numerose norme della Costituzione. Fra le tante, l'art. 2 Cost. (*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*) e in *secundis* l'art. 5 Cost. (*la Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*); il combinato disposto di tali norme, come già evidenziato dall'Astengo, dà rilievo ad un principio, probabilmente non adeguatamente analizzato, quale è quello della corrispondenza della struttura giuridica della Repubblica alla reale struttura sociale². L'art. 2 Cost., infatti, pone in tutta evidenza la sussistenza di un dovere giuridico in capo alla P.A. di strutturare il territorio secondo il suo assetto naturale, cioè secondo il contesto sociale, politico ed economico del gruppo; mentre per l'art. 5 Cost., si riconosce e si assume da parte dello Stato, l'impegno di promuovere le autonomie locali. Sebbene tali norme abbiano un contenuto meramente programmatico e, quindi generale, non si può escluderne del tutto la cogenza. Esse, infatti, hanno una immediata efficacia vincolante laddove non sia stata posta la riserva di legge ed in quanto costituiscono in capo allo Stato l'obbligo di adeguare la sua struttura a dette formazioni locali, attraverso la modificazione dell'ordinamento positivo³. Spettano, dunque, alla pianificazione urbanistica, compiti di controllo e di indirizzo delle trasformazioni del territorio. Essa assolve questo compito attraverso un insieme di disposizioni inserite in strumenti urbanistici o piani, aventi in parte natura normativa ed in parte provvedimento⁴. A tal fine, lo strumento più idoneo, previsto dalla legislazione urbanistica, è l'istituto del piano regolatore⁵. Esso ha origini di vecchia data, perché già previsto nel nostro ordinamento dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359, che introdusse, seppur in via embrionale, l'istituto dei piani urbanistici, articolandoli in due tipi: i piani regolatori ed i piani di ampliamento, diretti i primi a riorganizzare l'abitato esistente, i secondi a disciplinarne

¹ ASTENGO G., *Per un efficiente sistema informativo a servizio della politica territoriale delle regioni*, in *Stato e regione*, 1979, 143.

² MENGOLI G. C., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2003, 19, dove l'autore afferma che la corrispondenza tra la struttura giuridica della Repubblica e della realtà sociale, sia sotto l'aspetto statico, che sotto l'aspetto dinamico, cioè della pianificazione, che si definisce urbanistica, in quanto trae i suoi caratteri più spiccati e la sua stessa origine dalla necessità di governo dei nuclei urbani, ma che oggi, come forma di governo di formazioni in via di sviluppo qualitativo e quantitativo, va applicata ad ogni parte del territorio, sia urbano che rurale.

³ MENGOLI G. C., *op. cit.*, 20.

⁴ FIALE A., *Diritto urbanistico*¹¹, Napoli, 2003; in tal senso, MORBIDELLI G., *Il contributo di urbanizzazione*, in *Riv. giur. edil.*, 1979, II, 141, dove l'autore afferma che la disciplina del territorio non è demandata esclusivamente alla pianificazione urbanistica, ma a molteplici norme e provvedimenti, rivolti a perseguire finalità diverse attraverso l'azione di amministrazioni diverse.

⁵ Per una definizione del P.R.G. si rinvia a MAZZAROLI L., *Piano regolatore generale* (voce), in *Dig. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, 231; BARTOLI M. A. - PREDIERI A., *Piano regolatore* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983; VIGNOCCHI - BERTOLANI, *Urbanistica* (voce), in *Novissimo Dig. it.*, Torino, 1974.

correttamente l'espansione⁶. La vigente legislazione urbanistica ha trovato un caposaldo imprescindibile nella L. 17 agosto 1942, n. 1150. Si tratta di una legge forse troppo avanzata per i suoi tempi, improntata ad un modello "razionalistico", che porta a considerare in modo globale l'intero territorio nazionale⁷. La L.U. del 1942 ha introdotto, infatti, una disciplina unitaria ed articolata della materia, con la regolamentazione dell'attività urbanistica divisa in grande pianificazione (piani regolatori generali e piani particolareggiati) con caratteri di coattività, da attuarsi anche mediante espropri di aree, ed in piccola pianificazione, non coattiva, di tipo regolamentare, da attuare attraverso i programmi di fabbricazione. Le caratteristiche fondamentali della L.U. del 1942 possono essere ricondotte essenzialmente a tre: 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. Esso è, quindi, finalizzato ad assicurare la migliore composizione urbanistica dei singoli insediamenti e ad indicare la futura configurazione del territorio comunale, fissando le norme e le prescrizioni necessarie per attuare detti scopi, in relazione alle peculiari condizioni dell'ambiente ed alle esigenze della popolazione. La disciplina, *rectius*, il contenuto essenziale del P.R.G. è indicato dall'art. 7 della L.U. n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 1 della Legge 19 novembre 1968, n. 1187, e si identifica in previsioni di localizzazione e previsioni di zonizzazione⁸. Per quanto riguarda le localizzazioni, lo strumento deve contenere:

⁶ IANNELLA G., *Le osservazioni al piano regolatore generale nella legislazione urbanistica vigente*, in *Nuova rass.*, 1991, 716, dove l'autore afferma che l'adozione della legge urbanistica del 1865 costituisce un eloquente esempio di come, fin da una epoca contrassegnata da situazioni politiche ben diverse dall'attuale e non certamente sospettabile di inclinazioni dirigistiche, si fosse avvertita l'esigenza cui il piano regolatore intende sopperire; D'ANGELO V., *Cento anni di legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1965, II, 119.

⁷ *Contra* BONACCORSI P., *Strumenti giuridici disponibili e prospettive future per la realizzazione di centri direzionali*, in *Riv. giur. edil.*, 1975, II, 3, dove l'autore mette in rilievo che il piano regolatore, come previsto dalla legge n. 1150 del 1942 appare ormai una sopravvissuta testimonianza di una cultura urbanistica superata e di una prassi amministrativa inefficace.

⁸ L'originaria formulazione dell'art. 7 della L.U. n. 1150 del 1942 era la seguente: Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale. Esso deve indicare essenzialmente: 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; 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù; 4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale; 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico; 6) le norme per l'attuazione del piano. Successivamente, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 20 maggio 1999, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 42, comma terzo, Cost., il combinato disposto degli artt. 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 l. 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e 2, comma 1, l. 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifica ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo, in quanto - posto che il problema di un indennizzo a seguito di vincoli urbanistici (come alternativa non eludibile tra previsione di indennizzo ovvero di un termine di durata massima dell'efficacia del vincolo) si può porre sul piano costituzionale quando si tratta di vincoli che a) siano preordinati all'espropriazione, ovvero abbiano carattere sostanzialmente espropriativo, nel senso di comportare come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati, comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato o delle Regioni, b) superino la durata che dal legislatore sia stata determinata come limite, non irragionevole e non arbitrario, alla sopportabilità del vincolo urbanistico da parte del singolo soggetto titolare del bene determinato colpito dal vincolo, ove non intervenga l'espropriazione, ovvero non si inizi la procedura attuativa (preordinata all'esproprio) attraverso l'approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi a loro volta termini massimi di attuazione fissati dalla legge, c) superino sotto un profilo quantitativo la normale tollerabilità secondo una concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di godimento ed i limiti preordinati alla funzione sociale (art. 42, comma secondo, Cost.); che la reiterazione di vincoli urbanistici decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo) ovvero la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli stessi prevista in talune Regioni a statuto speciale non sono fenomeni di per sé inammissibili dal punto di vista costituzionale; che essi assumono,

1. la localizzazione della rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
2. le aree destinate a formare spazi di uso pubblico (ad esempio un parco pubblico) o sottoposte a speciali servitù (ad esempio aree limitrofe ad un aeroporto, nelle quali le costruzioni non possono superare una certa altezza);
3. le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;

Per quanto riguarda, invece, le zonizzazioni, lo strumento deve contenere:

1. 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;
2. l'indicazione dei vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
3. la ricognizione del patrimonio edilizio -urbanistico da recuperare (ex. art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 457), con individuazione delle zone degradate in cui si rendono opportuni interventi di conservazione, risanamento e ricostruzione (la cui esecuzione avverrà attraverso i cd. piani di recupero);
4. la definizione delle norme per l'attuazione del piano.

A ben vedere, le localizzazioni, come indicate dall'art. 7, 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.). In quanto pongono vincoli preordinati all'espropriazione, comportano l'inedificabilità dei suoli su cui andranno ad insistere le opere programmate. Le zonizzazioni, invece, consistono principalmente in 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, inoltre, degli *standards* stabiliti dalla legge n. 2 del 2 aprile 1968, ossia i limiti inderogabili (di altezza, di volumetria, di distanze) e di rapporti percentuali (per servizi pubblici, parcheggi ed attrezzature varie), che devono essere osservati dalle amministrazioni Comunali nella progettazione degli strumenti urbanistici.

Il P.R.G. si compone in genere di una relazione sulla struttura e sulla funzione di esso, che ne costituisce la motivazione e descrive la situazione geografica ed ambientale del territorio comunale; le esigenze economiche, demografiche e sociali della popolazione residente; i criteri che hanno ispirato la redazione del piano e gli scopi che esso intende perseguire. Consta, inoltre, di una parte tabellare consistente in una serie di planimetrie che ne inquadrano la posizione geografica, la zonizzazione generale e la zonizzazione specifica di aree con caratteristiche peculiari; e di una parte normativa che stabilisce i caratteri e le prescrizioni riguardanti ciascuna zona con specificazione degli interventi ammessi, degli indici di fabbricabilità e delle destinazioni d'uso consentite⁹.

invece, carattere certamente patologico, in assenza di previsione alternativa di indennizzo e fermo che l'obbligo di indennizzo opera una volta superato il periodo di durata (tollerabile) fissato dalla legge (periodo di franchigia), quando vi sia una indefinita reiterazione o una proroga "sine die" o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, e cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza; e che restano al di fuori dell'ambito della indennizzabilità i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni (ivi compresi i vincoli ambientali -paesistici), i vincoli derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato, i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata (periodo di franchigia) ritenuta ragionevolmente sopportabile - una volta oltrepassato il periodo di durata temporanea (periodo di franchigia da ogni indennizzo), il vincolo urbanistico, avente le anzidette caratteristiche, se permane a seguito di reiterazione, non può essere dissociato, in via alternativa all'espropriazione (o al serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi), dalla previsione di un indennizzo.

⁹ FIALE A., *op. cit.*, 158, dove l'autore afferma che è sempre più avvertita l'esigenza di flessibilità del piano comunale, in relazione alla non prevedibilità dei fattori soprattutto socio-economici e promozionali che muovono le trasformazioni complesse.

Il procedimento di formazione è sostanzialmente quello disciplinato dagli artt. 8 e ss. della legge n. 1150/1942 (con le modificazioni introdotte dalle leggi n. 765/1967, n. 1187/1968 e n. 136/1999) , poiché le modifiche apportate dalle varie leggi regionali non intaccano le linee essenziali di esso. Sono pertanto previste diverse fasi, tra le quali, quella attinente all'elaborazione tecnica dello schema del piano, eseguita direttamente dagli uffici tecnici dei Comuni , o come il più delle volte accade, demandata a progettisti esterni appositamente incaricati dalle amministrazioni comunali; quella relativa all'acquisizione, sul progetto del piano, del parere della A.S.L competente per territorio al fine di verificare la compatibilità dei piani urbanistici e dei progetti di insediamenti industriali e di attività produttive in genere con le esigenze di tutela dell'ambiente sotto il profilo igienico-sanitario e di difesa della salute della popolazione e dei lavoratori interessati [ex. art. 20, lett. f) della legge 23 dicembre 1978, n. 833]; quella riguardante l'acquisizione, nei Comuni siti in zone dichiarate sismiche, del parere del competente ufficio tecnico regionale, al fine di verificare la compatibilità delle previsioni del progetto di piano con le condizioni geomorfologiche del territorio. A tale scopo, l'ufficio tecnico regionale dovrà pronunciarsi entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta della Amministrazione comunale; in caso di mancato riscontro entro il suddetto termine, il parere si presumerà essere negativo (art. 89 T.U. n. 380/2001) ; quella concernente la delibera di adozione del piano emanata dal Consiglio comunale e la pubblicazione del piano adottato, mediante deposito nella segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque può prenderne visione. Dell'avvenuto deposito deve essere data comunicazione mediante avviso affisso all'Albo pretorio . Nell'ambito di un *iter* così complesso merita attenzione quella fase in cui , nei 30 giorni successivi a quelli previsti dalla legge per il deposito nella segreteria comunale, è data la possibilità agli interessati di fare eventuali osservazioni . Inizialmente, infatti, il ricorso all'istituto giuridico delle osservazioni era previsto solo per garantire la partecipazione degli Enti Locali, associazioni sindacali, istituzioni . Oggi, la più accreditata interpretazione estensiva riferita la secondo comma dell'art. 9 della L.U., oltre alle associazioni o enti espressamente indicati prevede che pure i privati cittadini diventino in un certo qual modo "soggetti attivi delle scelte della pianificazione urbanistica"¹⁰. Secondo una giurisprudenza non troppo risalente, le osservazioni al piano regolatore hanno valore di semplici denunce ed in quanto tali non obbligano l'Amministrazione a pronunciarsi su di esse¹¹. Da un altro fondato orientamento dottrinale si è osservato che la previsione da parte della legge della pubblicazione del piano postula già di per sé l'apporto del privato al procedimento; apporto che rimarrebbe sostanzialmente vanificato ove non si riconoscesse l'obbligo dell'Amministrazione di prendere in considerazione le osservazioni presentate¹². Condizionata da questa tesi, la giurisprudenza amministrativa, pur mantenendo ferma la configurazione delle osservazioni come atti di denuncia, ha ripetutamente statuito che, quando l'Amministrazione, nel superiore interesse pubblico, decida di prendere in considerazione talune osservazioni al piano e si determina su di esse, incorre in eccesso di potere se tralascia di esaminare le rimanenti¹³. La fase immediatamente successiva a quella della presentazione delle osservazioni prevede che, laddove l'Amministrazione le abbia prese in esame, effettuata

Nella legislazione regionale più recente il problema viene affrontato distinguendo nel piano stesso una componente programmatica ed una componente operativa. La prima tende a tradursi in un piano di struttura, il cui contenuto riguarda le componenti descrittive ed interpretative, l'individuazione degli elementi non negoziabili del piano e l'esplicitazione degli obiettivi che reggono l'impianto strutturale; la componente operativa, invece, ha una funzione di definizione concreta degli interventi sulle varie parti del territorio comunale, in termini di congruenza rispetto al piano strutturale; cfr. Legge della Regione Umbria del 21 ottobre 1997, n. 31, che presenta la ripartizione appena descritta.

¹⁰ AMATO M., *Brevi note sulle osservazioni ed impugnative al piano regolatore generale*, in *Vita not.*, 1996, 1536, dove l'autore afferma che il soggetto opponentesi ad una determinata soluzione urbanistica può indicare, in alternativa, una diversa soluzione che si ritiene più conforme all'interesse pubblico che, giova ricordarlo, è lo scopo primo ed essenziale cui il piano è preordinato.

¹¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 1984, n. 713, in *Cons. Stato*, 1984, I, 1123 (m), dove si afferma che "le osservazioni dei privati ai progetti di piani regolatori, non hanno funzione impugnatoria, ma sono meramente collaborativi, talché la loro relazione non deve essere sorretta da una motivazione specifica ed è giustificata dal richiamo al contrasto con gli interessi generali perseguiti dal piano".

¹² SALVIA F. – TERESI F., *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1980.

¹³ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 dicembre 1971, n. 1304.

la necessaria istruttoria, essa assuma con deliberazione consiliare le proprie controdeduzioni, che la prassi vuole, non debbano essere dettagliate¹⁴.

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 pubblicazione¹⁵. Una volta superata tale fase, il P.R.G. è trasmesso all'organo regionale (o provinciale delegato) competente per l'approvazione. Il suddetto organo, qualora siano in gioco interessi che travalichino la sfera comunale, può apportare modifiche al piano, ma soltanto in casi tassativi ed introducibili mediante una particolare procedura rivolta ad acquisire le deduzioni del Comune in ordine ad esse¹⁶. Le proposte di modifica, ad eccezione di quelle riguardanti le osservazioni presentate al piano, sono comunicate al Comune, il quale entro novanta giorni adotta le proprie controdeduzioni con deliberazione del Consiglio comunale, che dovranno essere comunicate alla Regione o alla Provincia nei successivi 15 giorni. 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, comma 2). Tuttavia, se in fase di approvazione del P.R.G. la Regione operi 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. U. 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.¹⁷.

A norma dell'art. 21 della Legge 30 aprile 1999, n. 136, l'approvazione degli strumenti urbanistici generali (e delle relative varianti), da parte della Regione o della Provincia, deve intervenire entro il termine perentorio di un anno dalla data del loro deposito, unitamente alla documentazione prescritta da parte dell'ente che li ha adottati. Il termine, inoltre, può essere interrotto una sola volta, per eventuale e motivata richiesta di integrazione documentale. Con l'approvazione del piano da parte degli organi preposti, il decreto di approvazione dello stesso viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (oggi anche nel B.U.R.) e depositato, in copia, nella segreteria del Comune, affinché gli interessati possano prenderne visione per tutto il tempo della sua vigenza¹⁸.

1.2. La natura del piano regolatore generale nell'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale

Attualmente sembra, ormai, stemperata, in dottrina, la controversia individuazione del carattere propriamente normativo o regolamentare del P.R.G.¹⁹. In realtà, la natura giuridica del P.R.G., è stata oggetto di ampia discussione ed è rilevante in ordine agli aspetti del diritto amministrativo, per l'individuazione del momento di decorrenza dei termini di impugnazione e per quanto attiene alle conseguenze di carattere civilistico, in

¹⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 15 luglio 1992, n. 682, in *Cons. Stato*, 1992, I, 879, dove si afferma che "le osservazioni al P.R.G. non costituiscono rimedi giuridici, ma apporti collaborativi e, pertanto, esse debbano sì essere prese in considerazione, e controdedotte, ma il loro rigetto non richiede una specifica motivazione".

¹⁵ Sul rispetto delle procedure finalizzate all'approvazione della variante al P.R.G. cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 settembre 2004, n. 6014 e sulla non necessità della ripubblicazione del piano è suffragata la tesi proposta da COLOMBO G. – PAGANO F. – ROSSETTI M., *Manuale di urbanistica*¹¹, Milano, 2003.

¹⁶ Le modifiche che possono essere apportate sono (ex art. 10, L. U. n. 1150/1942 e successive modifiche): quelle che non comportino sostanziali innovazioni, tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione; le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale, nonché quelle che siano riconosciute indispensabili per assicurare: a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento; b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato; c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici; d) l'osservanza degli standards urbanistici e degli spazi necessari per la realizzazione dei parcheggi.

¹⁷ Cfr. C. Stato, sez. IV, 20 giugno 1994, n. 524., in *Giur. it.*, 1994, III, 1, 665.

¹⁸ FIALE A., *op. cit.*, 190, dove l'autore afferma che il deposito di una copia nella segreteria del Comune è necessario poiché costituiscono parti integranti di esso elaborati grafici che, per motivi tecnici, non possono essere inseriti nel B.U.R.. In tali elaborati, infatti, la distinzione delle zone e dei vincoli di inedificabilità sono indicati mediante diverse colorazioni delle tavole; al riguardo cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 giugno 1970, n. 624, nella quale si afferma che nel caso di contrasto di elementi o di colori fra le planimetrie esistenti presso il Comune e quelle esistenti presso la Regione, prevalgono queste ultime; inoltre gli errori materiali contenuti nelle tavole grafiche possono essere oggetto di correzione da parte del giudice.

¹⁹ CRUCIL R., *Il piano regolatore generale*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, II, 99 e TORREGROSSA G., *Il piano regolatore fra mito e realtà*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, II, 37.

relazione ai possibili effetti normativi e di integrazione delle norme del codice civile alla pari dei regolamenti edilizi. Sotto il primo profilo, alcuni autori, infatti, hanno configurato il P.R.G. come atto di natura provvedimentale a carattere generale, che, in quanto tale, non può produrre una lesione immediata e diretta delle posizioni di interesse del proprietario od altro soggetto interessato, proprio per la sua natura generale ed astratta²⁰, per cui il momento dell'impugnazione è ricondotto al tempo in cui si vengano a produrre effetti di pregiudizio concreto ed attuale. Altri, al contrario, ne affermavano la natura normativa, attribuendogli efficacia regolamentare, con effetti generali, con la conseguente possibilità di applicazione anche delle sanzioni civilistiche, ad esempio la demolizione ed il risarcimento del danno²¹.

Non è mancato, inoltre, chi ne ha prospettato una natura mista, rilevando che le prescrizioni contenute nelle norme di attuazione, dirette a regolamentare i futuri interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, pongono una disciplina astratta e come tali siano riconducibili allo schema della norma, mentre le prescrizioni contenute nelle localizzazioni e nelle zonizzazioni hanno un immediato effetto conformativo delle proprietà interessate ed hanno perciò natura provvedimentale²². All'interno della categoria di coloro che ritengono che il P.R.G. sia un atto amministrativo, vi è una minoranza che lo considerava 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 prima²³. Oggi, viceversa, prevale la tesi secondo la quale il P.R.G. sia un atto complesso²⁴. Un provvedimento, in realtà, del tutto peculiare, innanzitutto perché posto in essere da due organi non su di 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.

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 sono emersi i dubbi della 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.

²⁰ SANDULLI M. A., *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. edil.*, 1958, II, 132; SPAGNUOLO VIGORITA, *Rassegna di giurisprudenza sui piani di ricostruzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1958, II, 102; GIANNINI M. S., *Provvedimenti amministrativi ministeriali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, II, 9; STELLA RICHTER, *Natura ed efficacia dei piani regolatori comunali*, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1071.

²¹ CASALIN A., *Licenze edilizie*, Vicenza, 1957, 33.

²² ALIBRANDI, *Rassegna di giurisprudenza in materia di norme integrative delle disposizioni del codice sui rapporti di vicinato*, in *Riv. giur. edil.*, 1990, II, 73.

²³ *Contra* Cons. Stato, Sez. V, 13 dicembre 1999, n. 2106, in *Foro amm.*, 1999, 2510, dove si afferma che prima dell'approvazione regionale, nelle forme previste dalla legge urbanistica, il P.R.G. non si può dire ancora perfezionato, perché l'atto regionale non è condizione dell'efficacia, ma ha un effetto costitutivo, per cui lo strumento urbanistico è espressione tanto del Comune che l'adotta che dell'ente che lo approva.

²⁴ Cons. giust. amm. Sic., sez. giurisdiz., 25 febbraio 2001, n. 96, in *Cons. Stato*, 2001, I, 415, dove si afferma che l'intervento regionale in tema di P.R.G. non deve limitarsi ad un mero controllo di garanzia della legalità, attesa la natura del piano regolatore quale atto complesso alla cui form azione concorrono in posizione ineguale, due livelli diversi di amministrazione attiva, ciascuno dei quali, nell'ambito delle rispettive e legislativamente sfere di competenza, può e deve intervenire nel merito delle scelte discrezionali in cui si compendia l'attività pianificatoria.

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 suddetti argomenti, 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 diretta ed immediata, come previsto relativamente all'inedificabilità per previsione di opera pubblica o per vincolo ambientale o paesistico o per limiti di zona. 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 particola reggiati ovvero privata, ad esempio lottizzazioni convenzionate), che costituiscono lo strumento col quale essi si concretizzano e si puntualizzano. Tutto ciò, in definitiva, verrebbe ad avvalorare la tesi che esclude che il P.R.G. possa considerarsi, sotto il profilo contenutistico, di natura e portata esclusivamente normativa²⁵. In realtà, la giurisprudenza ne ammette l'immediata impugnativa, sia pure limitatamente ai vincoli imposti sulle aree private. Anzi, la generalizzazione delle c.d. "misure di salva guardia", che 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.

Cosicché, presentando prevalentemente la caratteristica della immediata impugnabilità, può affermarsi che oggettivamente il P.R.G. abbia le caratteristiche di atto amministrativo generale. La prevalenza della natura amministrativa del P.R.G. è confermata dal fatto che esso è uno strumento di pianificazione essenzialmente diretto dalla P.A., che deve essere, tuttavia, osservato dai cittadini per effetto di specifiche disposizioni di legge (ex. art. 11 L. U. ed art. 869 c.c.). Per quanto riguarda l'aspetto civilistico si ritiene comunemente che i piani regolatori siano parificabili, quanto ad efficacia normativa, ai regolamenti edilizi²⁶, anche per quanto riguarda gli effetti integrativi delle norme di buon

²⁵ Cfr. C. Stato, sez. IV, 08 gennaio 1992, n. 9, in *Cons. Stato*, 1992, I, 6 (m).

²⁶ MENGONI, *op. cit.*, 101, dove l'autore afferma che il regolamento edilizio è lo strumento di disciplina dell'attività edilizia, avente il preciso 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'anno, il quid e 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

vicinato contenute nel codice civile. Ne consegue che il P.R.G. può essere definito come atto a natura mista, con caratteri tuttavia prevalentemente di atto amministrativo.

Il piano regolatore comunale ha vigore a tempo indeterminato, cioè fino a quando non venga sostituito da un altro piano successivamente approvato, anche se i vincoli preordinati all'esproprio, imposti dal piano, hanno la durata di cinque anni. Non è pertanto ammissibile una delibera del Consiglio comunale di abrogazione del piano, né è prevista l'abrogazione per desuetudine, essendo demandata, invece, ai programmi pluriennali di attuazione, l'attuazione graduale del piano medesimo. Lo strumento urbanistico generale del Comune, però, può essere eventualmente modificato, anche in maniera radicale, attraverso successive varianti. Le varianti sono, dunque, strumenti mediante i quali può procedersi ad una revisione del P.R.G., qualora si renda necessaria per sopravvenute ragioni che determinano la totale o parziale inattuabilità del piano medesimo o la convenienza di migliorarlo. Tali sopravvenute ragioni possono comprendere sia il verificarsi di circostanze non esistenti al momento della redazione del piano; sia ogni diversa giustificata valutazione di fatti o situazioni non considerati dal piano. Le varianti possono essere finalizzate non soltanto a modificare le destinazioni di zona, ma possono anche modificare le prescrizioni o gli *standards* costruttivi. L'art. 25 della legge n. 47/1985 ha innovato rispetto all'art. 70 della L.U., in quanto ha abrogato la approvazione preventiva delle varianti ad opera della Regione. Lo stesso articolo, inoltre, ha demandato altresì alle Regioni la previsione normativa di procedure semplificate per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali²⁷. Deve ricordarsi, infine, che sono anche previste procedure di automatica variazione del piano e che, in alcune ipotesi, si riconosce che gli strumenti urbanistici attuativi costituiscono varianti implicite al P.R.G.²⁸

1.3. La pianificazione di attuazione: spunti ricostruttivi ed elementi di trasformazione .

Nel tradizionale sistema di qualificazione urbanistica, per piano attuativo s'intende il principale strumento con il quale si dà attuazione al P.R.G. (a sua volta orientato, nelle sue linee generali, dalla pianificazione di direttiva di ampio livello) ed è destinato a collocarsi, dunque, al livello più basso della piramide a tre gradi in cui si risolverebbe la pianificazione urbanistica del territorio²⁹. L'evoluzione della pianificazione di attuazione può essere ricondotta a tre grandi fasi, le quali probabilmente corrispondono a loro volta ad importanti momenti di sviluppo del sistema urbanistico più generale.

La prima fase, vigente la legge urbanistica, fu caratterizzata, come già accennato in precedenza, da un disegno di pianificazione "a cascata" o "a pioggia", nell'ambito del quale i piani attuativi si collocavano alla base della scala al cui vertice stava il piano di direttive e, immediatamente subordinato, il P.R.G.

Il piano attuativo, infatti, era semplicemente uno strumento di mera attuazione e specificazione del P.R.G.

Esso venne inteso e applicato, in effetti, come strumento di specificazione dell'assetto definito in via generale nel P.R.G., dal quale dipendeva in un rapporto di rigorosa gerarchia formale e sostanziale.

Regolamento che ne costituisce l'illegittimo presupposto. Si parla, in tal caso, di doppia tutela, giustificata dalla duplice natura delle posizioni giuridiche attive lese.

²⁷ CANOVA O., *Varianti al piano regolatore; quale tutela dei privati?*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 19.

²⁸ FIALE A., *op. cit.*, 202.

²⁹ DE PRETIS D., *L'evoluzione della pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai nuovi piani operativi*, in A.A. V.V., *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, 2002, 5., dove l'autore afferma che lo schema a piramide descritto non si è mai concretizzato. Pur in assenza di una riforma legislativa che ne determinasse un formale superamento, il sistema di pianificazione territoriale del nostro Paese ha conosciuto uno sviluppo diverso, che ha visto, nella prassi, dapprima affermarsi il P.R.G. come momento centrale, se non esclusivo, della pianificazione urbanistica, e, quindi, l'alterarsi dei livelli sia nei reciproci rapporti – che col venir meno, dunque, anche della loro sistemazione gerarchica – che nei loro contenuti e nella funzione originariamente propria di ciascuno. In tal senso si vedano i contributi di MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, Roma, 1990 e STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.

Questo fu, appunto, il significato del piano particolareggiato, la cui funzione avrebbe dovuto essere quella di tradurre nel dettaglio le previsioni generali oggetto del P.R.G. Anche il piano di lottizzazione, originariamente pensato come strumento di attuazione di secondo grado (cioè subordinato allo stesso piano particolareggiato)³⁰, ma al quale ben presto la giurisprudenza conferì la dignità di piano di attuazione al P.R.G., costituì semplice momento di attuazione del piano regolatore; anche se è vero che di esso venne accentuata fin da subito la funzione (accessoria dal punto di vista urbanistico, ma centrale, invece, dal punto di vista sostanziale e operativo) di consentire una soluzione concordata fra P.A. e privati all'assetto del territorio. Il potere comunale di pianificazione del territorio si esprimeva unitariamente ed integralmente nel P.R.G., al quale spettava di disegnare con precisione e il futuro assetto del territorio, allocando su di esso, destinazioni, infrastrutture e vincoli. Il P.R.G. *tutto può e deve prevedere; esso è destinato veramente a costituire, nelle intenzioni del legislatore, quello che fu definito il manuale d'uso del territorio comunale; mentre il piano particolareggiato non esprime, rispetto al P.R.G., alcuna nuova scelta né localizzativa, né di destinazione e si esaurisce nella mera specificazione di quanto già definito, in tutti gli aspetti di sostanziale rilevanza, dal piano sovraordinato*³¹.

Se questo valse a livello astratto, come descritto nella formulazione originaria della L.U. del 1942, per quanto riguarda ciò che in concreto effettivamente accadde, occorre dire che le vicende concernenti la traduzione in pratica del disegno medesimo comportarono la crisi del piano attuativo, in particolare modo, di quello particolareggiato. Il P.R.G. si atteggiò a piano di dettaglio per molte parti del territorio; ciò rese, in pratica, inutile il piano attuativo. La scarsa propensione di molti Comuni italiani a produrre pianificazioni di dettaglio quando già la pianificazione generale era necessaria e sufficiente per procedere all'edificazione, fecero il resto. Cosicché di piani attuativi se ne adottarono assai pochi e, quei pochi, se possibile nelle forme del piano di lottizzazione, che si rendeva talvolta necessario per regolare rapporti di tipo contrattuale, piuttosto che nelle forme di un vero e proprio piano particolareggiato di dettaglio³².

Che, poi, la crisi della pianificazione di attuazione si collegasse alla sua funzione di pianificazione di specificazione *tout court* delle previsioni di massima contenute nel P.R.G. è confermato con chiarezza dalla circostanza che il fenomeno non ha mai interessato, invece, il piano di lottizzazione la cui vera funzione, invero, non è tanto quella della mera attuazione delle previsioni generali del P.R.G., ma primariamente quella di suddividere fra pubblico e privati gli oneri della infrastrutturazione del territorio, oltre che di consentire una definizione dell'assetto urbanistico tendenzialmente in linea con l'assetto proprietario.

La seconda fase è collocabile approssimativamente a partire dalla fine degli anni '60 e per tutti i due decenni successivi. Questo fu, indubbiamente, un periodo di forte vitalità per piani urbanistici di attuazione. Tale fortuna è addebitabile, sicuramente, all'introduzione di nuovi modelli di piano con

³⁰ DE PRETIS D., *op. cit.*, 8.

³¹ STELLA RICHTER P., *L'articolazione del potere del piano*, in *Dir. amm.*, 2000, 657.

³² DE PRETIS D., *op. cit.*, 9, dove l'autore afferma che l'unico elemento per il quale il P.R.G. non poteva assorbire in tutto e per tutto le funzioni proprie del piano attuativo era costituito dal fatto che solo a quest'ultimo la legge conferisce il valore di atto dichiarativo della pubblica utilità ai fini del successivo esproprio; ma anche questo apparente svantaggio fu ben presto superato da quell'orientamento giurisprudenziale che riconobbe l'effetto direttamente vincolativo delle previsioni del P.R.G. che, nei fatti, determinò, una condizione di vincolo dei beni contemplati dal P.R.G. (definita dalla Corte Costituzionale, a partire dalla sent. 55/1968 e fino ad oggi, come *limitazione espropriativa quando comporti l'inedificabilità assoluta dei terreni*). In questo contesto, alla crisi del piano particolareggiato si può attribuire il significato di vera e propria crisi della pianificazione attuativa come pianificazione di mera specificazione: il P.R.G. poteva precisare analiticamente da sé ciò che voleva, non incontrando limiti quanto al dettaglio delle proprie previsioni; il vincolo da esso imposto era direttamente conformativo del contenuto di edificabilità della proprietà immobiliare; la giurisprudenza si dimostrava assai generosa nell'ammettere il rilascio della licenza anche in assenza di un piano di attuazione. Il piano particolareggiato rappresentava a questo punto solo un inutile aggravio procedurale dell'*iter* preordinato all'utilizzo edificatorio dei terreni, aggravio che non vi era, quindi, ragione di mantenere.

specifica funzione per così dire “settoriale”. Si trattava di piani che univano all’obiettivo proprio di ciascun strumento urbanistico, cioè di programmare l’ordinato sviluppo di una parte del territorio, la finalità di favorire un determinato interesse pubblico settoriale; interesse estraneo, di per sé, alla materia urbanistica in quanto tale, ma che il legislatore intendeva perseguire utilizzando piani attuativi del P.R.G.

L’esempio probabilmente più rilevante è costituito dai piani di zona per l’edilizia economica e popolare (P.E.E.P.) previsti dalla legge n. 865/1971. Il loro rilievo si collegava, dal punto di vista attuale, alla circostanza che la maggior parte degli investimenti pubblici nel settore dell’edilizia residenziale pubblica si collocava proprio nell’ambito di questo tipo di pianificazione attuativa. Dal punto di vista urbanistico, due elementi differenziano i P.E.E.P. rispetto all’ordinaria pianificazione di attuazione, ossia, da un lato il carattere obbligatorio della loro formazione, dall’altro la possibilità che essi costituissero senz’altro variante al P.R.G., quando non si presentassero conformi a quest’ultimo. In questo modo i P.E.E.P. vennero effettivamente predisposti ed approvati non solo perché attraverso di essi necessariamente passavano gli investimenti pubblici di settore, ma anche perché la loro adozione era imposta dalla legge. Il procedimento per la loro approvazione era semplificato ed, eccezionalmente, non valeva per essi il rigido rapporto gerarchico fra gli strumenti pianificatori altrimenti operante nella relazione P.R.G. – piano di attuazione³³. Dal fenomeno, più generalmente inteso, si ricava l’impressione che il successo della pianificazione a sfondo settoriale, al contrario di quella di mera esecuzione, derivasse soprattutto dal fatto che essa tendeva a raggiungere un obiettivo specifico che trascendeva la mera pianificazione urbanistica. Fece, evidentemente da controaltare a questa situazione, la crisi della gerarchia dei piani. Non a caso la possibilità che il piano di attuazione potesse senz’altro modificare il P.R.G. si affermò dapprima proprio con riguardo ai P.E.E.P.; solo successivamente la legge n. 47/1985 avrebbe generalizzato la rottura del principio di gerarchia tra piani attuativi e piano regolatore, assegnando alla legge regionale il compito di introdurre procedure semplificate per l’approvazione dei primi in variante al secondo. In queste vicende, si può dire che lo studio della pianificazione attuativa offre un illuminante spunto di lettura della più generale evoluzione del sistema urbanistico, notevolmente influenzata, da un lato, dall’esigenza sempre più forte di duttilità nei contenuti dei vari strumenti urbanistici e nei loro rapporti reciproci³⁴ e, dall’altro, dall’obiettivo di far convivere la dimensione più strettamente urbanistica del governo del territorio con la cura degli interessi settoriali.

Nella terza fase, collocabile a partire dai primi anni ’90, lo strumento del piano attuativo, pur restando inserito nel contesto tradizionale del sistema pianificatorio urbanistico, finisce per costituire la leva per una trasformazione radicale della pianificazione urbanistica ed, in particolare, diventa strumento operativo della collaborazione fra soggetti pubblici e privati nella definizione dell’assetto del territorio

³³ DE PRETIS D., *op. cit.*, 12, dove l’autore afferma che sulla P.E.E.P. fanno poi la loro comparsa, nel nostro sistema, altri strumenti destinati a favorire interessi settoriali. Il riferimento è innanzitutto ai piani per le aree da destinare a insediamenti produttivi; e ancora agli speciali strumenti approntati per l’incremento della residenza, o di altre funzioni, attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente e, con il tempo, attraverso il recupero di aree urbane degradate o dimesse.

³⁴ FOLLIERI E., *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in *Urb. e appalti*, 1999, 24, dove l’autore afferma che attraverso un diverso contenuto del P.R.G. si può giungere a dare elasticità alle previsioni che riguardano il futuro sviluppo urbanistico che viene affidato alla specifica azione che deriva dagli strumenti attuativi. E’ da rilevare, altresì, che l’accentuazione del carattere programmatico e di previsione dei obiettivi da parte del P.R.G. lo specializza nel contenuto, diversificandolo dai piani attuativi che hanno un loro preciso contenuto che li rende diversi dal P.R.G., più di quanto risulti dalla prassi attuale. Ciò comporta un’attenzione del principio di gerarchia tra i piani, rendendo meno rigido il sistema. In altri termini, la specializzazione del contenuto del P.R.G. rispetto ai piani attuativi, amplia l’autonomia di questi ultimi, i quali devono semplicemente rispettare gli indirizzi e gli obiettivi, ma non sono vincolati nella specifica individuazione sul territorio degli interventi, pubblici e privati [...] come soluzione *de iure condendo* si possono armonizzare i rapporti tra piani a livello orizzontale, anziché verticale, perché non è detto che tra i piani debba intercorrere necessariamente un rapporto di gerarchia. Si può anche concepire una distribuzione orizzontale di compiti e funzioni tra i vari piani.

urbano e strumento di razionale alleggerimento e semplificazione dei meccanismi di regolazione d'uso del territorio.

In questa fase si registra l'affermarsi di una nuova generazione di piani, affatto diversi dai precedenti per struttura, contenuti, rapporti con la pianificazione generale, e in certa misura anche finalità.

Il prototipo è costituito dai programmi integrati di intervento, introdotti, sulla scorta delle esperienze straniere, dapprima da alcune Regioni con proprie leggi, e, quindi, a livello statale con l'art. 16 della legge 179/1992. Accanto ad essi si sono via via posti, nel corso dell'ultimo decennio, i programmi di riqualificazione urbana, i contratti di quartiere, e da ultimo i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (P.R.U.S.S.T.).

I programmi di questo tipo operano come strumenti urbanistici, in quanto al pari, dei piani attuativi, localizzano interventi di trasformazione del territorio estesi ad una certa area della città, ma tuttavia si differenziano da essi, innanzitutto, in quanto non risultano in alcun modo vincolati dalle previsioni del P.R.G.

Da questo punto di vista si può dire che il modello in esame segna definitivamente la perdita del carattere "attuativo" al piano regolatore. I nuovi programmi possono, inoltre, interessare qualsiasi tipo di zona e, soprattutto, possono contemplare le più diverse tipologie di intervento e funzioni, in evidente superamento degli schemi tradizionali di zonizzazione territoriale e funzionale.

L'approvazione del programma presuppone, poi, che siano coinvolti più soggetti, pubblici e privati, i quali si impegnano a mettere a disposizione le risorse per la sua realizzazione. Nella specifica previsione del concorso dei privati e dei loro capitali, il nuovo modello urbanistico porta alle estreme conseguenze quel carattere negoziale già presente nel piano di lottizzazione³⁵. In questo senso, l'elemento di maggiore novità, che sembra effettivamente segnare l'inizio di una nuova fase della evoluzione della pianificazione attuativa e, più in generale, della pianificazione urbanistica, sembra legarsi in qualche modo alla centralità che acquista, nella nuova disciplina, la questione della concreta realizzazione del programma. Mentre, infatti, il carattere della elasticità delle previsioni e dei rapporti con la pianificazione generale si pone pur sempre in continuità con la tendenza in questo senso già emersa nella fase precedente e, sebbene la consuetudine connoti, quasi per tradizione, una parte importante della pianificazione urbanistica di attuazione, prima della novella del 1992 non era data la possibilità di individuare strumenti urbanistici nei quali la previsione della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per attuarli costituisse elemento necessario per la loro approvazione. Da tale circostanza discende il carattere di immediata operatività del programma, il quale assomiglia molto più ad un progetto operativo che ad un tradizionale piano urbanistico, cioè più ad una ipotesi che, una volta approvata, deve essere realizzata che ad una previsione la cui attuazione sia rimessa a decisioni future ed eventuali.

Il passaggio *da un'urbanistica meramente disegnata ad un'urbanistica reale*³⁶, come è stato efficacemente descritto, assume, poi, un rilievo speciale ove si consideri la combinazione fra questa nuova caratteristica di diretta operatività del piano e gli altri descritti caratteri sostanziali della capacità innovativa (anche rispetto al P.R.G.) e della negoziabilità.

Sotto il primo profilo, si deve considerare che il piano trascende la dimensione meramente "attuativa" per investire senz'altro contenuti di pianificazione generale, in virtù dell'attitudine delle sue previsioni a sostituire, comunque, qualsivoglia previsione del piano regolatore. Con la conseguenza che la ricordata immediata operatività finisce per riguardare, almeno potenzialmente, anche scelte urbanistiche essenziali, non solo di dettaglio o di attuazione, nella definizione dell'assetto urbano.

³⁵ URBANI P., *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000, 153, dove l'autore afferma che il diretto coinvolgimento dei privati che, in concorso con il Comune, si impegnano a realizzare il programma, comporta una valorizzazione ancora più marcata del momento "convenzionale" o "contrattato delle decisioni pianificatorie.

³⁶ STELLA RICHTER P., *L'articolazione del potere del piano*, cit., 660.

In secondo luogo, vanno considerati gli effetti che produce la combinazione del descritto carattere gestionale-operativo di questo tipo di programmi con il dato della loro spiccata negoziabilità. Sebbene, infatti, la scelta urbanistica continui a restare formalmente imputata all'Amministrazione, è evidente che la concretezza e immediatezza dell'impegno che i privati sono chiamati ad assumersi, inevitabilmente induce l'Amministrazione a ricercare in tutti i modi l'accordo con i privati interessati e rafforza notevolmente il peso del loro intervento nel processo decisionale.

Da questo punto di vista risulta ancor più evidente che il piano attuativo per avere successo debba essere orientato al perseguimento di uno scopo ulteriore rispetto a quello di mera specificazione delle previsioni del P.R.G. Se nella fase intermedia di sviluppo del "sistema" questa funzione, per così dire, "aggiuntiva" ha coinciso con interessi di settore di volta in volta individuati dal legislatore, anche per quanto riguarda i programmi integrati e di recupero degli anni '90, si può dire che, a determinarne il successo, più che la finalità urbanistica in senso stretto, è valsa la funzione di convogliare risorse pubbliche e private in vista di iniziative di forte interesse per gli operatori privati e di immediata e certa realizzazione. In altri termini, la funzione cd. aggiunta o ulteriore, rispetto alla mera pianificazione urbanistica, è stata, dunque, quella di far concorrere capitali pubblici e privati nella diretta realizzazione, *rectius*, programmazione di progetti insediativi di comune interesse.

L'ultimo approdo della pianificazione attuativa ha a che vedere con la recente trasformazione del P.R.G. Nei progetti di revisione del sistema urbanistico, infatti, come anticipato in alcune legislazioni regionali (si veda, ad esempio, la legge della Regione Umbria del 21 ottobre 1997, n. 31 come modificata dalla legge regionale del 30 agosto 2000, n. 34), si può riconoscere quello che può essere definito l'ultimo stadio di questa evoluzione. Come accennato, l'articolazione del P.R.G. è stata scorporata in due distinti livelli di intervento: un piano strutturale ed uno operativo, con l'obiettivo di superare la rigidità e la scarsa operatività dell'assetto tradizionale della pianificazione urbanistica del territorio comunale. L'idea generale, salve le diverse disposizioni regionali, è quella di riservare al piano strutturale la definizione, con previsioni di natura non direttamente conformativa della proprietà, delle linee strategiche di sviluppo del territorio e le direttive per la pianificazione operativa, individuando le unità di base e definendo i parametri di massima degli interventi insediativi, quanto a dimensioni, opere di urbanizzazione, funzioni, servizi. Al piano operativo, invece, spetterebbe l'onere di porre effettivamente le regole conformative. Esso, in pratica, costituisce lo strumento per la concreta realizzazione, tendenzialmente nell'arco del mandato di una certa amministrazione, di un progetto di intervento di un certo peso, del quale è previsto anche il finanziamento, paragonabile a quello previsto per i piani di intervento. Che lo strumento del piano operativo costituisca l'ultimo stadio della evoluzione del piano urbanistico di attuazione sembra essere confermato da più elementi. Certamente rileva il fatto che, come nella legislazione umbra, il rapporto fra piano operativo e piano strutturale si atteggia esplicitamente in maniera non troppo dissimile da quello intercorrente fra P.R.G. e piano particolareggiato: piano strutturale e piano operativo costituiscono in questi casi atti diversi, approvati con procedure diverse; il piano operativo è, almeno tendenzialmente, subordinato a quello strutturale, anche se non è molto chiaro se quest'ultimo sia totalmente privo di effetti conformativi³⁷.

Ciò che di nuovo, ancora va registrato, in quest'ultima fase di sviluppo della pianificazione urbanistica attuativa, è che alla conformazione dei piani operativi, si accompagna un nuovo modo di intendere lo stesso P.R.G.

Quest'ultimo, persa l'attitudine a disciplinare ogni elemento, anche il più minuto del futuro assetto del territorio, sembra, ormai, destinato a trasformarsi in uno strumento essenzialmente di indirizzo, recante le scelte strategiche di fondo dello sviluppo edilizio. Conseguenza di ciò sarebbe, tra l'altro, il venir meno della necessità che esso produca effetti direttamente vincolativi della proprietà. Si tratta, dunque, di sviluppi che, se per molti profili allontanano dal sistema di pianificazione urbanistica delineato dalla

³⁷ DE PRETIS A., *op. cit.*, 19.

L.U. del 1942, tuttavia consentono di recuperarne almeno un aspetto: la distinzione tra pianificazione generale e pianificazione attuativa.

1.4. Rapporti tra il piano regolatore generale ed i piani attuativi.

L'*excursus* storico precedentemente delineato va sicuramente a rafforzare l'impressione che la pianificazione urbanistica di attuazione, ove intesa come mera traduzione nel dettaglio delle scelte operate a monte dal P.R.G., non ha mai avuto successo. La causa, evidentemente, è da individuare nella scelta, operata in sede di prima applicazione della L.U. del 1942, di intendere il P.R.G. come un piano centrale ed urbanisticamente autosufficiente, talché i piani di attuazione, a differenza di quest'ultimo, potevano esserci oppure no: a stretti fini di pianificazione urbanistica non erano necessari. La riprova di questa loro marginalità sta nel fatto che essi hanno avuto una sensibile "rivalutazione", allorché è stato loro attribuito un significato diverso da quello propriamente di pianificazione urbanistica.

Alla luce di ciò, la pianificazione urbanistica di attuazione può apparire la meno significativa nel contesto del sistema nel suo complesso ed, in particolare, meno rilevante, ai fini della definizione del disegno generale, sia del P.R.G., sia della pianificazione del livello di direttiva, destinata a definire le linee fondamentali di sviluppo di un territorio. Questo tipo di pianificazione ha avuto almeno un lato positivo e cioè una notevole capacità di trasformarsi e di corrispondere alle esigenze di volta in volta intervenute. Proprio per tale motivo non si può fare meno di ricordare come almeno inizialmente la L.U. prevedesse due piani attuativi a carattere generale: i piani particolareggiati (P.P.) ed i piani di lottizzazione (P.L.), che in alcune Regioni, assumono il nome di piani particolareggiati di iniziativa privata³⁸.

Essi, per la loro natura esecutiva, devono rispettare le disposizioni degli strumenti di pianificazione generale (cd. principio di conformità), ma varie disposizioni normative consentono ai piani attuativi di derogare, in casi particolari, al P.R.G.

Sorvolando sugli ulteriori strumenti urbanistici particolareggiati che affiancano alla funzione di pianificazione urbanistica di dettaglio di cui si è trattato ampiamente in precedenza, non si può prescindere dalla esposizione, seppur sommaria, dei cd. piani particolareggiati³⁹. Essi, danno una concreta e definita sistemazione alla struttura presente e futura dell'agglomerato edilizio⁴⁰.

³⁸ FIALE A., *op. cit.*, 433, dove l'autore afferma che l'art. 28 della legge 1150/1942 come modificato dalla legge n. 765/1987 prevede anche la possibilità che la lottizzazione sia disposta ad iniziativa comunale. Tale procedimento può essere attuato nelle ipotesi in cui il Sindaco inviti i proprietari delle aree fabbricabili a presentare entro un congruo termine un progetto di lottizzazione conforme alle direttive dello strumento urbanistico generale, e tale richiesta non venga accolta dai privati. In questa ipotesi, l'autorità comunale assume con provvedimento l'impegno di procedere alla redazione dello strumento urbanistico attuativo e la predisposizione deve intervenire nei successivi 180 giorni, mentre l'adozione deve intervenire nei successivi 90 giorni. Il progetto di lottizzazione viene notificato ai propri etari interessati, con invito a dichiarare la loro accettazione entro 30 giorni dalla notifica; qualora i proprietari medesimi manifestino disaccordo, il Comune può variare il progetto in conformità alle loro richieste.

³⁹ Cfr. C. Stato, sez. IV, 08-06-1982, n. 330, in *Riv. giur. edil.*, 1982, I, 698, dove si afferma che l'art. 13 l. 17 agosto 1942, n. 1150, secondo cui il piano regolatore generale si attua per mezzo di piani particolareggiati, si riferisce a quelle parti del piano che, imponendo solo direttive generali, necessitano di tali attuazioni, e non anche per le zone per le quali è imposto un vincolo preciso.

⁴⁰ C. Stato, sez. V, 01-04-1998, n. 407, in *Foro amm.*, 1998, 1044 (m), dove il Consiglio di Stato statuisce che non è necessaria l'esistenza di un piano particolareggiato di esecuzione o di un piano di lottizzazione convenzionata, quando l'intervento costruttivo, pur se di dimensioni eccedenti i limiti di cui all'art. 17, 6° comma, l. 6 agosto 1967 n. 765, sia eseguito sull'unica area residua non ancora edificata e collocata in un contesto ampiamente edificato e dotato di tutte le opere d'urbanizzazione indicate dall'art. 4 l. 29 settembre 1964 n. 847, posto che la ratio della norma ex art. 17 l. n. 765 cit., è di assicurare che la costruzione di edifici avvenga non già in modo disordinato e frammentario, bensì nel quadro di una razionale distribuzione di volumi nella zona d'intervento, onde tale divieto non ha più senso se quest'ultimo inerisce in un contesto già razionalizzato. *Ad abundantiam*, C. Stato, sez. IV, 26-01-1998, n. 67, in *Cons. Stato*, 1998, I, 28 (m): "il fatto che l'intervento edilizio sia previsto in zona già urbanizzata non esclude la necessità della redazione del piano particolareggiato se espressamente previsto dalle norme di piano regolatore"; Cass., sez. II, 16-02-1994, n. 1502, in *Giust. civ., Mass.*, 164: "per il disposto degli art. 11 e 13 legge urbanistica, i piani regolatori generali dei comuni sono attuati, di

Generalmente affidati all'iniziativa del Comune, hanno, quindi, la essenziale funzione di precisare zona per zona, con opportuno dettaglio esecutivo, le indicazioni di aspetto e sviluppo urbanistico complessivo contenute nel piano regolatore, integrando eventualmente la disciplina di questo. Vengono, infatti, redatti per limitate porzioni del territorio, al fine di attuare gradatamente e razionalmente le sistemazioni urbanistiche previste dal piano regolatore generale, nonché è per conferire alle singole zone un assetto ed attrezzature rispondenti agli insediamenti stabiliti, nella prospettiva della realizzazione di un complesso urbanistico armonico. I piani particolareggiati, inoltre, possono essere utilizzati sia quando debba farsi luogo per la prima volta ad edificazione in zona non urbanizzata sia quando si debba edificare in zona che necessiti di un potenziamento delle opere di urbanizzazione esistenti⁴¹. Tali strumenti, quanto al contenuto⁴², alla procedura di approvazione e al termine di esecuzione, sono disciplinati dagli artt. 13 – 17 della L. U. del 1942. Tali norme, limitatamente alle norme riguardanti l'espropriazione, sono state abrogate dal T.U. in materia di espropriazione (D.P.R., 8 giugno 2001, n. 327). Le disposizioni del T.U. operano direttamente nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale fino a quando esse non si adeguino ai principi e alle norme fondamentali di cui allo stesso Testo Unico, nel rispetto dei termini previsti dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione⁴³. Il procedimento formativo del piano particolareggiato segue abbastanza fedelmente quello visto a proposito del P.R.G. Sono pertanto previste diverse fasi, tra le quali, quella attinente all'elaborazione tecnica dello schema del piano, eseguita direttamente dagli uffici tecnici dei Comuni, o come il più delle volte accade, demandata a progettisti esterni appositamente incaricati dalle

regola, a mezzo dei piani particolareggiati di esecuzione, quando ab biano previsto soltanto un assetto programmatico generale e contengano solo previsioni di massima; sono invece di immediata ed incondizionata applicazione, non suscettibili neppure di essere modificate o pretermesse da successive norme del piano particolareggiato, quelle disposizioni del prg che impongano vincoli determinati o precise distanze da osservarsi nell'esercizio dello *ius aedificandi*, non bisognevoli come tali di ulteriore attività normativa (principio affermato con riguardo alle distanze tra edifici contigui fissate dal prg del Comune di Barletta)".

⁴¹ FIALE A., *op. cit.*, 295.

⁴² A norma dell'art. 13 della legge 1150/1942, il piano particolareggiato è un piano di dettaglio esecutivo, specificato (se occorre) fino alla progettazione esecutiva. Esso, pertanto deve contenere: a) l'indicazione delle reti stradali e dei principali dati altimetrici di ciascuna zona; b) la determinazione delle masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze; degli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico; degli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia; delle suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano; della profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serve ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future; cfr. C. Stato, sez. V, 04 -05-1995, n. 695, in *Foro amm.*, 1995, 939: "ha natura di piano particolareggiato, possedendo in tutti gli elementi (oltre a rivestire una forma pattizia tra il Comune ed il soggetto attuatore) il provvedimento comunale con cui viene disciplinata la generale (ancorché non esaustiva) sistemazione di un'area del centro urbano, sotto il duplice profilo dei volumi edificabili e dell'arredo urbano e dei servizi connessi (quali la rete viaria, il verde pubblico attrezzato ed i parcheggi, nonché la cessione di alcune aree), senza che ciò possa essere assimilato ad una mera concessione edilizia convenzionata, che, invece, si limita ad uno specifico intervento edilizio, pur se di grandi proporzioni e di articolata progettazione".

⁴³ Cfr. Art. 5 del D.P.R. 8 agosto 2001, n. 327, intitolato: *Ambito di applicazione nei confronti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (articolo così sostituito dal D.lgs. n. 302 del 2002)*, che stabilisce: "Le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico. Le Regioni a statuto speciale, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Le disposizioni del testo unico operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non esercitano la propria potestà legislativa in materia, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2. La Regione Trentino -Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione ai sensi degli articoli 4 e 8 dello statuto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266. Nell'ambito delle funzioni amministrative conferite dallo Stato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi delle leggi vigenti rientrano anche quelle concernenti i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità e quelli concernenti la materiale acquisizione delle aree".

Amministrazioni comunali; quella concernente la delibera di adozione del piano emanata dal Consiglio comunale⁴⁴. E' da notare che i piani particolareggiati nei quali siano ricompresi beni di interesse storico, artistico e paesistico debbono essere preventivamente sottoposti al parere delle competenti Soprintendenze ed al parere regionale per i beni ambientali⁴⁵. Segue, poi, la pubblicazione del piano adottato, mediante deposito nella segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque può prenderne visione, presentando osservazioni ed opposizioni al piano adottato⁴⁶. Dell'avvenuto deposito deve essere data comunicazione mediante avviso affisso all'Albo pretorio.

L'approvazione in via definitiva, a norma dell'art. 22 della legge 30 aprile 1999, n. 136, deve intervenire nei 30 giorni successivi alla scadenza del termine per le osservazioni e le opposizioni, ma sono fatte salve le diverse scadenze e modalità previste dalle leggi regionali. La legge della Regione Umbria del 21 ottobre 1997, n. 31 come modificata dalla legge regionale del 30 agosto 2000, n. 34), non discostandosi dalla normativa generale, prevede che "la delibera di approvazione [...] fissa il tempo non superiore a dieci anni, entro il quale il piano attuativo deve essere attuato ed i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni"⁴⁷. Decorso il termine fissato per l'attuazione del piano, lo stesso perde efficacia per la parte non attuata". Successivamente all'approvazione della delibera, essa deve essere depositata nella segreteria comunale e notificata ad ogni proprietario di immobili vincolati dal piano, mediante avviso affisso all'albo pretorio. La pubblicazione deve avvenire entro trenta giorni dall'approvazione (art. 22 L. 136/1999).

L'art. 24, 2 comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 demanda, altresì, alle Regioni l'emanazione di norme cui i Comuni devono attenersi per l'approvazione degli strumenti attuativi, *al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici o privati*. A tal fine la citata legge ha soppresso la necessità di approvazione regionale del piano particolareggiato sancita dalla precedente normativa statale, sebbene l'approvazione regionale rimanga quando siano in gioco aree e ambiti territoriali aventi interesse regionale⁴⁸. I Comuni, entro un termine

⁴⁴ In seguito all'approvazione della legge n. 142/1990 era sorto il problema se la competenza per l'adozione dei piani particolareggiati spettasse alla Giunta o al Consiglio comunale. Il C. Stato, ad. plen., 21 novembre 1991, n. 142/91, in *Cons. Stato*, 1993, I, 264, risolse la questione statuendo che nella competenza relativa alla materia urbanistica attribuita dall'art. 32, 2° comma, lett. b), l. 8 giugno 1990 n. 142 al consiglio comunale rientrano non solo i piani regolatori generali e speciali ma anche i piani particolareggiati e quelli di lottizzazione, che sono ad essi equiparati. Successivamente l'art. 15 della legge, 11 dicembre 1994, n. 109 (legge quadro in materia di lavori pubblici, definita anche "Legge Merloni") integrò l'originaria formulazione della legge 142/1990, ricomprendendo anche i piani particolareggiati fra le materie riservate alla competenza dei Consigli comunali. Una nuova e successiva modifica, avvenuta nel 1995, ad opera della cd. "Merloni -bis" ridimensionò l'ampliamento precedentemente affermato, escludendo che i Consigli comunali potessero deliberare sull'adozione dei piani particolareggiati. Da ultimo l'art. 5 della legge, 15 maggio 1997, n. 127, ha ricondotto nuovamente alla competenza del Consiglio comunale l'adozione dei piani particolareggiati.

⁴⁵ FIALE A., *op. cit.*, 298, dove l'autore afferma che nelle zone sismiche la delibera di adozione deve essere, altresì, preceduta dal parere del competente ufficio tecnico regionale (art. 89 T.U. n. 380/2001). La delibera di adozione, inoltre, dà inizio all'applicazione delle cd. misure di salvaguardia. Si tratta di prescrizioni normative volte ad evitare, nel tempo che va dall'adozione dei piani urbanistici all'approvazione degli stessi, che l'assetto urbanistico previsto dagli adottandi strumenti urbanistici sia compresso dal rilascio indiscriminato di concessioni edilizie. Tali misure di salvaguardia sono obbligatorie per il P.R.G., per i piani particolareggiati e per il programma di fabbricazione. Ma si ritengono applicabili anche ad altri strumenti urbanistici. Di conseguenza, a decorrere dal giorno della delibera di adozione, il responsabile del procedimento sospende ogni decisione sulle domande di rilascio di concessioni edificatorie.

⁴⁶ ARDIZZONE U., *Modifiche al piano particolareggiato in seguito ad opposizione del proprietario interessato* (Nota a Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 1961, n. 26), in *Foro pad.*, 1962, I, 49; FIALE A., *op. cit.*, 300.

⁴⁷ Cfr. C. Stato, sez. IV, 30 ottobre 1989, n. 704, in *Cons. Stato*, 1989, I, 1169 (m): "è illegittimo il provvedimento di approvazione del piano particolareggiato che non abbia fissato, ai sensi dell'art. 16, l. 17 agosto 1942, n. 1150, il tempo (non superiore a dieci anni) entro il quale il piano dovrà essere attuato ed i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni; né può ritenersi trattarsi di termine fissato direttamente dalla legge, dal momento che quello decennale è solo un termine massimo entro il quale deve essere predeterminato il momento finale di attuazione in relazione alla natura ed entità degli interventi previsti".

⁴⁸ La precedente normativa statale prevedeva che i piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore generale, adottati, venissero presentati all'organo regionalmente competente e che la conseguente approvazione avvenisse nei 180

determinato, devono trasmettere alla Regione copia del piano adottato ed, entro un ulteriore termine fissato dalle leggi regionali, la Regione potrà formulare eventuali osservazioni; quindi, come alcuni autori affermano, non vi è la possibilità per la Regione di emanare un atto di annullamento del piano attuativo⁴⁹. L'art. 22 della L. 136/1999 prevede che la Regione possa intervenire direttamente qualora la deliberazione del Consiglio comunale di approvazione in via definitiva dello strumento attuativo non sia intervenuta nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per le osservazioni e le opposizioni e quando la pubblicazione dello strumento attuativo, da effettuare mediante deposito nella segreteria del Comune, non sia intervenuto entro il termine di trenta giorni dalla data della delibera di adozione o approvazione. In questi casi l'infruttuosa decorrenza dei termini di cui sopra costituisce presupposto per la richiesta di intervento sostitutivo. A tal fine è data facoltà agli interessati di inoltrare istanza per la nomina di un commissario *ad acta* al Presidente della Giunta regionale il quale provvede nel termine di quindici giorni. Si tratta, in realtà, di una vera e propria "sanzione", in quanto, stando alla lettera della legge, gli oneri derivanti dall'attività del commissario *ad acta* sono posti a carico del Comune inadempiente.

Venendo, invece, al secondo tipo di piano di attuazione, si può affermare preliminarmente che trattasi di piani di attuazione ad iniziativa privata o più comunemente denominati piani di lottizzazione. Disciplinati dalla L.U. del 1942, come modificata dalla legge del 6 agosto 1967, n. 675, essi consentono ai privati, qualora i Comuni non abbiano proceduto alla formazione del piano particolareggiato, di inserirsi nella disciplina urbanistica presentando appositi piani di lottizzazione, contenenti prescrizioni di dettaglio sostitutive di quelle omesse dalle Amministrazioni⁵⁰. All'approvazione del piano di lottizzazione da parte del Comune, segue la stipula di una convenzione, con la quale il privato assume a proprio carico specifici oneri patrimoniali connessi all'urbanizzazione primaria e secondaria, fornendo congrue garanzie per l'adempimento. Il contenuto del piano di lottizzazione non è determinato dalla L.U., ma deve ritenersi analogo a quello del piano particolareggiato, con previsioni di zonizzazione, riguardanti la suddivisione in lotti, e di localizzazione, riferite alle aree destinate alle opere di urbanizzazione. Il procedimento formativo del piano di lottizzazione prevede diverse fasi, tra le quali, quella della presentazione di un piano di lottizzazione all'Amministrazione da parte del privato, conforme alla normativa edilizia e agli *standards* urbanistici vigenti, accompagnato da uno schema di convenzione; quella attinente all'approvazione con delibera del Consiglio comunale del progetto di piano e dello schema di convenzione nel termine di 90 giorni dalla data di presentazione dell'istanza corredata dagli elaborati previsti: la decorrenza infruttuosa di tali termini costituisce presupposto per la richiesta di intervento sostitutivo. A tal fine, come previsto per il piano particolareggiato, è data facoltà agli interessati di

giorni successivi alla presentazione da parte dei Comuni. La Regione poteva introdurre nel piano le modifiche che fossero conseguenti all'accoglimento di osservazioni e di opposizioni ovvero fossero riconosciute indispensabili per assicurare: la osservanza del piano regolatore generale; la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse regionale; la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici; l'osservanza degli *standards* urbanistici ed in genere una dotazione di servizi e di spazi pubblici adeguati alle necessità della zona. Tali modifiche, inoltre, dovevano essere comunicate al Comune e questo avrebbe potuto controdedurre su di esse.

⁴⁹ FIALE A., *op. cit.*, 300, dove l'autore, inoltre, afferma che in caso di inadempienza del Comune alla formazione dei piani particolareggiati, la Regione può imporre termini (art. 1, lett. g, D.P.R. n. 8/1972) e, qualora questi non venissero rispettati, sostituirsi all'Amministrazione comunale inadempiente e provvedere direttamente alla compilazione.

⁵⁰ La giurisprudenza ha individuato il concetto di lottizzazione edilizia. Cfr., *ex multis*, C. Stato, sez. V, 19 giugno 1981, n. 262, in *Riv. amm.*, 1981, 560, dove il Supremo Consesso Amministrativo afferma che l'incompletezza delle opere di urbanizzazione primaria (nella specie: fognatura, rete idrica, distribuzione dell'energia elettrica, rete telefonica, pubblica illuminazione) e la mancanza delle opere di urbanizzazione secondaria non permettono di qualificare la zona interessata come quartiere stabilizzato e completo; pertanto, ai fini dell'edificazione, è necessaria l'approvazione di un previo piano di lottizzazione. *A contrario* per lottizzazione edilizia dovrebbe intendersi qualsiasi utilizzazione di aree (inedificate o parzialmente edificate) per la realizzazione di uno o più fabbricati a scopo residenziale, turistico o industriale, che obiettivamente esigano il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria (strade, fognature, distribuzione utenze, etc.) e secondaria (scuole, chiese, impianti sportivi e simili).

inoltrare istanza per la nomina di un commissario *ad acta* al Presidente della Giunta regionale il quale provvede nel termine di quindici giorni. I Comuni successivamente sono tenuti (art. 24, ultimo comma, legge n. 47/1985) a trasmettere alla Regione, entro 60 giorni dall'approvazione, copia del piano medesimo e la Regione, pur senza possibilità di annullamento, può formulare eventuali osservazioni che consentono correzioni o modifiche.

All'approvazione del piano segue, da parte dell'organo che vi ha proceduto, il rilascio dell'autorizzazione a lottizzare, da cui scaturisce la facoltà dei proprietari di chiedere il rilascio dei permessi di costruire necessari per dare esecuzione al progetto. Tale rilascio, però, è subordinato alla stipulazione della convenzione ed alla trascrizione della stessa nei registri immobiliari, a cui si aggiungono le spese del proprietario lottizzatore⁵¹. L'attuazione del programma lottizzatorio è subordinata al rilascio del permesso di costruire, da parte dell'autorità comunale, e all'osservanza di tutta la disciplina urbanistica vigente nella zona. L'approvazione di un piano di lottizzazione non comporta, però, un vero e proprio diritto, per i titolari dell'autorizzazione a lottizzare, ad ottenere il rilascio dei permessi di costruire per la costruzione di manufatti previsti dal piano. Invero, come affermato da una acclarata giurisprudenza⁵², una nuova legge potrebbe introdurre limitazioni alla facoltà di edificare incompatibili con il piano di lottizzazione approvato e, per converso, un nuovo piano urbanistico comunale potrebbe introdurre una diversa disciplina, contrastante con le previsioni del piano di lottizzazione medesimo. Quanto alle azioni esperibili nei confronti della P.A. in conseguenza del mancato rispetto delle obbligazioni assunte mediante convenzione di lottizzazione, deve ricordarsi che la Legge 241/1990 riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi conclusi tra una P.A. ed i soggetti interessati, al fine di determinare il contenuto discrezionale di un provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge,*

⁵¹ FIALE A., *op. cit.*, 428, dove l'autore afferma che la stipulazione e la trascrizione della convenzione di lottizzazione costituiscono condizioni di efficacia del provvedimento di autorizzazione, per cui non attingono al procedimento lottizzatorio, ma la mancanza anche della sola trascrizione esclude l'efficacia e l'operatività della lottizzazione medesima. La convenzione di lottizzazione viene inquadrata dalla dottrina nella categoria dei *contratti ad oggetto pubblico*, caratterizzati dal fatto di disciplinare attività che costituiscono funzioni pubbliche. Trattasi di un contratto unilaterale, non a prestazioni corrispettive, in quanto comporta l'assunzione di obbligazioni solo per il privato. Riguardo al contenuto della convenzione di lottizzazione si distingue una *parte necessaria*, concernente la pianificazione attuativa, non negoziabile, in quanto di stretta applicazione delle norme e delle previsioni della legge e del P.R.G.; una *parte disponibile*, concernente la determinazione dei modi e dei tempi esecutivi, suscettibile di accordi ricollegabili ad elementi di opportunità e conveniente. In particolare la convenzione deve prevedere la cessione gratuita, da parte dei proprietari lottizzatori, delle aree necessarie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria relative alle lottizzazioni; l'assunzione, come detto in precedenza, a carico dei proprietari medesimi, degli oneri finanziari per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, e di una quota -parte delle opere di urbanizzazione secondaria; i termini non superiori a 10 anni, entro cui i privati devono eseguire le opere a loro carico; congrue garanzie finanziarie o ipotecarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione medesima.

⁵² Cfr. C. Stato, sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4073, in *Comuni d'Italia*, 2001, 1418 (m), dove il G.A. ha affermato che in materia urbanistica, in presenza di nuove esigenze, non sussiste preclusione a nuovi interventi, atteso che lo *ius variandi* alle prescrizioni del piano regolatore generale include anche uno *ius poenitendi* relativo ai vincoli precedentemente assunti, rispetto ai quali il Comune non può ritenersi permanentemente vincolato, nemmeno da una preesistente convenzione di lottizzazione; infatti, costituisce *ius receptum* in giurisprudenza l'indirizzo secondo cui le convenzioni urbanistiche debbono sempre considerarsi *rebus sic stantibus* e legittimamente la p.a., in presenza di un interesse pubblico sopravvenuto, ha la facoltà di introdurre nuove previsioni con il solo onere di motivare le nuove esigenze che le determinano; *ad abundantiam* C. Stato, sez. V, 24 novembre 1984, n. 836, in *Riv. giur. edil.*, 1985, I, 304, dove si ribadisce che il piano di lottizzazione è alternativo rispetto al piano particolareggiato, entrambi essendo distinti strumenti attuativi del piano regolatore generale: la scelta dell'uno o dell'altro è rimessa all'apprezzamento dell'Amministrazione comunale; di conseguenza il Comune può sempre modificare l'assetto territoriale configurato dal piano di lottizzazione in relazione a sopravvenute esigenze e la modifica può risultare anche per implicito dall'incompatibilità tra le nuove previsioni e le precedenti, fermo il dovere del Comune di specificare le ragioni che lo inducono a modificare le valutazioni e la realtà urbanistica sul presupposto delle quali aveva a suo tempo approvato il piano di lottizzazione.

in sostituzione di questo⁵³. Alcuni autori ritengono che il privato, allorché l'inadempimento dell'Amministrazione consegua alla modifica degli strumenti urbanistici, possa, comunque, esperire dinanzi al giudice ordinario, l'azione di indebito arricchimento relativamente alle opere ed alle cessioni già eseguite a beneficio del Comune⁵⁴.

Nel caso in cui, invece, il privato non adempia o ritardi ad adempiere o violi le modalità di esecuzione degli obblighi assunti con la convenzione di lottizzazione, il Comune potrà anzitutto rivalersi attraverso le garanzie convenzionalmente prestate; potrà, inoltre, ottenere l'esecuzione coercitiva in forma specifica degli obblighi nascenti dai piani di lottizzazione⁵⁵.

In generale, la descritta evoluzione dei piani attuativi ha necessariamente condotto ad una ridefinizione dei rapporti interni al più generale sistema di pianificazione urbanistica. L'accentuarsi, ma anche lo svilitarsi, del ruolo dei piani attuativi, in molti casi in funzione meta urbanistica, non poteva non condurre ad una revisione dei rapporti fra essi ed il P.R.G.. Rapporti che, infatti, dapprima sono stati resi elastici attraverso la predisposizione di meccanismi di variante automatica (in un primo momento eccezionali, quindi sistematici) e che sembrano, ora, nettamente destinati a sfociare in un ripensamento dello stesso piano regolatore, dei suoi contenuti e della sua funzione, come emerge in particolare dalla più recente legislazione urbanistica regionale e dalla previsione, in essa, di una nuova articolazione della pianificazione urbanistica comunale nelle due dimensioni del piano strutturale e del piano operativo fra loro dialetticamente collegate.

1.5.L'impugnabilità del piano regolatore generale e dei piani attuativi.

L'art. 34 del D.Lgs., 31 marzo 1998, n. 80, come modificato dall'art. 7 della legge. 21 luglio 2000, n. 205, devolve(va) alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le *controversie aventi per*

⁵³ Cfr. Cass., sez. un., 09 luglio 1992, n. 8392, in *Dir. regione*, 1993, 639, dove la Suprema Corte statuisce che l'art. 11 l. n. 241 del 1990, laddove all'ultimo comma stabilisce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie relative alla formazione degli accordi, è di immediata applicazione in ragione del suo carattere pubblicistico ed in assenza di norme transitorie contrarie, giurisdizione che essendo esclusiva, concerne anche i diritti soggettivi al pagamento di somme di denaro; *ad abundantiam* Cass., sez. un., 11 agosto 1997, n. 7452, in *Riv. giur. edilizia*, 1998, I, 53: "L'art. 11, 5° comma, l. n. 241 del 1990, mentre postula che nel caso, eventualmente attraverso l'accordo sostitutivo di provvedimento, l'Amministrazione abbia esercitato una pubblica funzione amministrativa, individua il criterio di collegamento della giurisdizione e di attrazione della controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nel fatto che essa abbia ad oggetto la formazione, conclusione od esecuzione dell'accordo: sicché, quando si tratti di quest'ultima ipotesi, ciò che viene in discussione sono le situazioni soggettive che nell'accordo hanno o si postulano abbiano trovato regolamentazione; pertanto, poiché nella norma in esame il criterio di collegamento è dato da un accordo adottato sul presupposto dell'esercizio di una pubblica funzione amministrativa, ciò che rileva ed è sufficiente è solo che la situazione soggettiva di cui si controverte, sia stata disciplinata, secondo la domanda, attraverso l'accordo (nella specie, si trattava di una controversia sorta in merito al rifiuto del Comune di acquisire alcune opere di urbanizzazione realizzate sulla base di una convenzione edilizia)".

⁵⁴ FIALE A., *op. cit.*, 432.

⁵⁵ Cfr. Cass., sez. II, 11 febbraio 1994, n. 1384, in *Giust. civ.*, 1994, I, 2249, dove la Cassazione asserisce che l'adempimento dell'obbligazione di realizzare le opere di urbanizzazione (primaria e secondaria), assunta dal privato lottizzatore nei confronti del Comune con la convenzione di lottizzazione, può essere preteso in via giurisdizionale e coattiva dal Comune, ma non dagli aventi causa del lottizzatore resisi acquirenti di singoli lotti di terreno, stante la loro estraneità alla convenzione; *ad abundantiam* C. Stato, sez. IV, 04 aprile 1991, n. 231, in *Riv. giur. edilizia*, 1991, I, 769, nella quale si afferma che la valutazione avente per oggetto la gravità dell'inadempimento, e la effettiva sussistenza di questo, rientra nell'ambito della discrezionalità tecnica ed è di per sé insindacabile pur se deve essere conseguente ad una ricostruzione della realtà che rispetti i canoni della logica e della coerenza; C. Stato, sez. IV, 04 ottobre 2000, n. 5310, in *Cons. Stato*, 2000, I, 2149 (m): "A fronte dell'inadempimento da parte del privato delle obbligazioni poste in una convenzione di lottizzazione, l'Amministrazione può non solo conseguire l'esecuzione coattiva degli obblighi rimasti inadempiti, ma anche provocare la risoluzione della convenzione e fare ricorso a strumenti alternativi di pianificazione, in presenza di un accertato interesse pubblico alla sollecita e certa realizzazione degli interventi edificatori programmati, meglio garantito da tali strumenti, e ricorrendo i presupposti per la loro adozione, atteso che a seguito della risoluzione della convenzione il Comune recupera tutti i poteri di pianificazione attuativa sulla stessa zona già interessata dal piano di lottizzazione".

oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia di urbanistica ed edilizia. Sennonché, con la sentenza n. 204/2004, la Corte Costituzionale, oltre a dichiarare parzialmente l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 come sostituito legge 21 luglio 2000, n. 205, ha criticato l'art. 34, comma 1, del medesimo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7, lettera b, della legge 21 luglio 2000, n. 205, nella parte in cui prevedeva che fossero devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto "gli atti, i provvedimenti e i comportamenti", anziché "gli atti e i provvedimenti" delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia urbanistica ed edilizia.

Gli effetti della pronuncia della Consulta non sono, evidentemente, di poco conto. Ai fini del presente lavoro, a seguito di detta sentenza, dottrina maggioritaria ritiene che verranno meno molte delle incertezze che sussistevano nella materia della giurisdizione esclusiva riguardante l'urbanistica ed edilizia prevista dall'art. 34 del citato decreto, dato che, per effetto della sentenza non faranno più parte di tale tipo di giurisdizione esclusiva "i comportamenti" della P.A. in materia. In questo senso può ritenersi, ormai, che non rientrino più nella giurisdizione esclusiva del G.A. le controversie in materia possessoria e le azioni di rinuncia e di manutenzione correlate all'esecuzione di poteri pubblici che, stando agli orientamenti della giurisprudenza maturati negli ultimi anni⁵⁶, erano invece ricomprese in detta giurisdizione, proprio perché riguardavano comportamenti⁵⁷.

Esulano chiaramente dalla giurisdizione del G.A. le controversie in materia di occupazione usurpativa, e cioè tutte quelle controversie per le quali il presupposto per la richiesta di risarcimento del danno deriva non già da un atto, ma da un comportamento (occupazione del suolo *sine titulo*).

Senza addentrarci ulteriormente su un campo a dir poco "minato", sembra, comunque, che rimanga intatta la disciplina relativa all'impugnazione tanto del P.R.G. quanto dei piani attuativi.

Il P.R.G., come già accennato, infatti, è un atto amministrativo generale a contenuto precettivo e conformativo. Da tale configurazione deriva la possibilità di impugnare il decreto di approvazione davanti al G.A., tenuto conto che le prescrizioni di piano vengono ad incidere direttamente su posizioni giuridiche soggettive. Legittimati a ricorrere sono tutti i Comuni, per quelle disposizioni di esso che siano state approvate in difformità del progetto originario e delle determinazioni adottate in relazione alle proposte di modifica; gli Enti che hanno come fine istituzionale la tutela di interessi che siano stati lesi dal P.R.G., come ad esempio l'Azienda Autonoma di soggiorno e turismo.

L'impugnabilità riguarda le prescrizioni del piano non meramente programmatiche, ma tali da determinare la lesione di un interesse concreto, attuale ed individuabile, individuabile nei suoi effetti indipendentemente da quelle che potrebbero essere le corrispondenti prescrizioni dei piani particolareggiati di esecuzione. Trattandosi, inoltre, di ricorso di sola legittimità, non possono essere oggetto di impugnativa le destinazioni di zona conferite alle singole aree, poiché esse rientrano nel

⁵⁶ Cfr. Cassazione, sez. Unite Civili, ordinanza 11 marzo 2004, n. 5055, in http://www.lexitalia.it/p/ago/cassu_2004-03-11.htm secondo cui la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di urbanistica ed edilizia ex art. 7, lett. b), della L. 21 luglio 2000, n. 205, sussiste anche quando, a causa di atti, provvedimenti e comportamenti della P.A. riguardanti l'uso del territorio, il privato richieda la tutela possessoria; v. anche, in senso analogo, Sezioni Unite Civili - ordinanza 27 giugno 2003, n. 10289, in http://www.lexitalia.it/p/ago/cassu_2003-10289.htm e TAR Puglia-Lecce, Sez. I - Ordinanza 16 luglio 2003 n. 668, in http://www.lexitalia.it/p/tar/tarpugliale1_2003-07-16o.htm, secondo cui "nell'ambito della giurisdizione esclusiva del G.A. in materia di urbanistica ed edilizia, sono esperibili da parte dei privati nei confronti della P.A. anche le azioni di reintegrazione e di manutenzione; ciò vale pure per la fase cautelare, ove hanno spazio tutte quelle "misure [...] che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interimmente gli effetti della decisione sul ricorso" (cfr. art. 21 legge 1034/1971, come modificato dall'art. 3 legge 205/2000)".

⁵⁷ VIRGA G., *Il giudice della funzione pubblica (sui nuovi confini della giurisdizione esclusiva tracciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204/2004)*, in www.lexitalia.it

potere discrezionale del Comune⁵⁸. Per lunghi anni la giurisprudenza amministrativa aveva ritenuto che le impugnazioni potessero proporsi soltanto o avverso il P.R.G. definitivamente approvato, considerando tutti gli atti intermedi come atti meramente preparatori nell'iter per la formazione del piano, suscettibile di modifiche e ripensamenti.

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, però, con la decisione, 16 giugno 1978, n. 17 (in *Riv. Cons. Stato*, 1978, I, 927), ebbe a maturare opinione ed affermò che il piano regolatore può essere impugnato in sede giurisdizionale fino alla sua adozione con delibera del Consiglio comunale. Tale principio fu, poi, avvalorato e specificato grazie all'opera della giurisprudenza amministrativa e, ormai, costituisce uno dei capisaldi in materia di impugnazione del piano regolatore⁵⁹. Il termine di impugnazione è di 60 giorni per il ricorso al T.A.R. Secondo la giurisprudenza prevalente, tale termine decorre dall'ultimo giorno del deposito del piano approvato presso la segreteria del Comune interessato, ovvero, dalla data di piena conoscenza dell'adozione del piano "occasionata o non dall'applicazione delle misure di salvaguardia"⁶⁰.

La eventuale decisione di annullamento in seguito a ricorso giurisdizionale potrà investire il piano nel suo complesso o soltanto in parte. Nella prima ipotesi sorgerà per il Comune la necessità di adottare un nuovo piano regolatore; nella seconda, invece, il piano medesimo potrà essere opportunamente reintegrato con la procedura prevista per le varianti⁶¹. In riferimento agli effetti dell'annullamento del

⁵⁸ Cfr. C. Stato, sez. IV, 13 maggio 1992, n. 511, in *Giur. it.*, 1993, III, 1, 644: "il piano regolatore generale approvato è impugnabile in relazione ad ogni vizio ipotizzabile, anche se determinatosi nella fase di adozione ed anche se si era acquisita piena conoscenza della deliberazione di adozione, a prescindere dal fatto che si sia impugnata o meno quest'ultima"; T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 11 settembre 1995, n. 899, in *Riv. giur. edil.*, 1996, I, 180: "nelle prescrizioni contenute nei piani regolatori vanno distinte le prescrizioni aventi carattere puramente normativo, da quelle immediatamente incidenti nella sfera giuridica dei privati, poiché le prime sono censurabili solo con i provvedimenti applicativi delle stesse; mentre le seconde sono impugnabili in via autonoma nel termine decadenziale"; C. Stato, sez. IV, 16 dicembre 1992, n. 1011, in *Cons. Stato*, 1992, I, 1785 (m): "sono inammissibili le censure tendenti a sindacare scelte di merito dello strumento urbanistico, quali la loro validità sotto il profilo tecnico -estetico, urbanistico ed architettonico, spettando tali scelte agli organi politico -amministrativi della comunità interessata, ed in ultima analisi alla popolazione, che può esprimere la propria volontà nelle sedi proprie della vita democratica".

⁵⁹ C. Stato, ad. plen., 09 marzo 1983, n. 1, in *Foro it.*, 1983, III, 161: "è impugnabile la delibera comunale di adozione di un piano regolatore, in relazione ai vincoli concreti che da esso immediatamente derivano per le proprietà dei singoli; la mancata impugnazione rende inoppugnabile la successiva e consequenziale applicazione di misure di salvaguardia, ma non preclude l'impugnazione del piano regolatore una volta intervenuta l'approvazione regionale"; C. Stato, sez. II, 24 marzo 1999, n. 326, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 1029 (m): "l'avvenuta impugnazione dell'atto di adozione di un piano regolatore generale non preclude l'autonoma successiva impugnazione dell'atto di approvazione"; T.A.R. Sicilia, sez. Catania, 17 giugno 1994, n. 1321, in *Giur. amm. sic.*, 1994, 602: "nel procedimento di pianificazione urbanistica, i vizi del procedimento di adozione del prg si ripercuotono automaticamente sul procedimento di approvazione, trovando l'atto di approvazione il suo unico presupposto di operatività nell'atto di adozione; pertanto, l'atto di adozione dello strumento urbanistico può essere sia immediatamente impugnato (senza alcun onere di impugnativa del successivo atto di approvazione, che viene travolto automaticamente dall'annullamento del primo), sia impugnato contestualmente alla approvazione, pur essendo comunque possibile la impugnativa del solo atto di approvazione. Sulla base del principio generale di conservazione degli atti amministrativi, la illegittimità del procedimento di formazione dello strumento urbanistico limitata alla fase dell'approvazione del prg non determina effetti caducanti o viziati in ordine alla precedente fase dell'adozione dello strumento medesimo".

⁶⁰ C. Stato, sez. IV, 12 novembre 2002, n. 6278, in *Foro amm.*, *Cons. Stato*, 2002, 2833 (m): "il termine per l'impugnazione del piano regolatore generale decorre dalla scadenza del termine di pubblicazione dell'avviso di deposito degli atti presso gli uffici comunali, giacché l'ordinamento non prevede che l'atto di approvazione del piano debba essere notificato ai proprietari delle aree incluse nel territorio interessato, ma stabilisce che sia oggetto di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (o nei rispettivi Bur) e che gli atti debbano essere depositati presso il Comune «a libera visione del pubblico»; questa scelta si collega alla natura dell'atto, alla pluralità dei suoi destinatari, all'unitarietà del disegno pianificatorio cui rispondono le sue prescrizioni sia che attengano o alla zonizzazione sia che concernano la localizzazione di interventi specifici.

⁶¹ Cfr. C. Stato, sez. V, 30 marzo 1988, n. 181, in *Foro amm.*, 1988, 477: "le prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici vanno considerate scindibili ai fini del loro eventuale annullamento, salvo che il vizio dedotto ed accolto sia tale da investire l'intero atto di pianificazione ovvero le sue caratteristiche essenziali ed unitarie (nella specie, si è ritenuto un piano particolareggiato caducato *in toto*, e quindi con efficacia *erga omnes*, con conseguente rigetto delle censure

P.R.G. nei confronti dei terzi -interessati, il Consiglio di Stato ha affermato che, essendo gli strumenti urbanistici provvedimenti indivisibili a carattere regolamentare, allorché le censure prospettate riguardino un profilo generale degli strumenti medesimi, il disposto annullamento deve avere efficacia altrettanto generale ed *erga omnes* (così Ad. Plen., 15 marzo 1989, n. 5).

Avverso il P.R.G., può essere, altresì, presentato, il ricorso straordinario al Capo dello Stato, entro il termine di 120 giorni dall'ultimo giorno di deposito del piano.

Per ciò che concerne, invece, i piani particolareggiati⁶², come anche i piani di recupero, possono essere impugnati in sede giurisdizionale con l'ordinario ricorso al T.A.R. per motivi di legittimità e con il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Legittimati a ricorrere sono tutti i proprietari di aree comprese nel piano che lamentino una lesione di un interesse concreto, attuale ed individuabile. Non è necessaria, invece per l'ammissibilità del ricorso, la previa proposizione di opposizioni, previste, nella fase di elaborazione e di proposizione del piano particolareggiato e non ha alcuna influenza l'accoglimento o il rigetto di opposizioni eventualmente proposte⁶³.

L'impugnazione può essere proposta per vizi di legittimità del piano e non anche riguardo a vizi tecnici di esso, in quanto le valutazioni di opportunità, idoneità e razionalità sono riconducibili a scelte rimesse alla discrezionalità dell'Amministrazione. Si ricorda, inoltre, che i vizi di merito, invece, possono costituire oggetto delle opposizioni proponibili durante la fase istruttoria. I termini di impugnazione (60 giorni per il ricorso al T.A.R. – 120 giorni per il ricorso al Capo dello Stato), decorrono, per il piano particolareggiato, dal giorno della notificazione ai proprietari di immobili vincolati. Sembra corretto ritenere che anche il piano di recupero, avendo efficacia di piano particolareggiato debba essere depositato nella Segreteria comunale e notificato ai proprietari degli immobili interessati: da tale notifica, pertanto, decorreranno i termini di impugnazione⁶⁴.

La giurisprudenza amministrativa considera legittimati ad impugnare i piani di recupero anche i confinanti ed i soggetti non direttamente contemplati che subiscano un pregiudizio dalle previsioni di esso. In proposito si riscontrano due diversi orientamenti secondo i quali:

La delibera di approvazione del piano di recupero e la successiva concessione edilizia costituiscono atti amministrativi autonomi, essendo diversi la natura, gli effetti, i procedimenti ed anche gli organi comunali competenti all'adozione dei rispettivi atti e sono, quindi, separatamente impugnabili stante la loro autonoma efficacia lesiva. Il termine, infatti, per l'impugnazione dei piani di recupero da parte di soggetti non direttamente contemplati in essi, quali i confinanti, decorre dalla pubblicazione della delibera di approvazione, analogamente ai

denuncianti il contrasto della concessione edilizia impugnata rispetto allo strumento annullato); C. Stato, sez. IV, 02 marzo 2001, n. 1162, in *Foro amm.*, 2001, 344 (m): "prg contiene una serie di prescrizioni concernenti l'assetto dell'intero territorio comunale, cosicché una sua parziale invalidità, con riferimento ad una o più prescrizioni, non importa come conseguenza l'annullamento totale del piano stesso, giacché impone al Comune la modifica della sola previsione illegittima che non ne fa venire meno il requisito dell'integrità".

⁶² FIALE A., *op. cit.*, 1178, dove l'autore afferma che anche per le delibere di approvazione dei piani di zona e dei piani per gli insediamenti produttivi, coloro i quali lamentino una lesione concreta, attuale ed individuale di interessi legittimi possono valersi dei normali mezzi di impugnativa predisposti in via generale dalla legislazione amministrativa ed esperibili alternativamente. Il termine dei 60 o 120 giorni decorre, secondo giurisprudenza costante, per i proprietari di immobili vincolati o espropriandi, dalla data della notifica dell'avvenuto deposito del piano.

⁶³ Cfr. C. Stato, sez. IV, 28 aprile 1981, n. 374, *Riv. giur. edil.*, 1981, I, 620: "sussiste l'interesse a ricorrere contro uno strumento urbanistico, anche se la parte ricorrente non abbia presentato osservazioni nella fase di elaborazione del piano (avendo tali osservazioni solo valore di collaborazione alla formazione del piano e non di rimedi giuridici)".

⁶⁴ C. Stato, sez. IV [ord.], 26 settembre 1995, n. 1332, in *Riv. amm.*, 1995, 1101 (m): "non sussistono i presupposti richiesti dall'art. 21 l. 6 dicembre 1971 n. 1034 per la sospensione cautelare di un piano di recupero ove non siano stati ancora adottati i consequenziali provvedimenti di occupazione d'urgenza e di espropriazione, giacché i provvedimenti di pianificazione urbanistica non sono idonei, di per sé soli, a causare al privato proprietario delle aree in essi compreso un danno attuale, potendo lo stesso derivare soltanto dai successivi provvedimenti adottati dall'Amministrazione in loro applicazione".

piani regolatori particolareggiati (T.A.R. Lazio, sez. II, 23 dicembre 1991, n. 1979, in *Foro amm.*, 1992, 1467);

Ù il piano di recupero, pur nell'indubbia peculiarità della sua funzione, resta comun que uno strumento urbanistico attuativo, le cui prescrizioni non sono immediatamente lesive degli interessi dei soggetti non direttamente contemplati, lesione che può dunque realizzarsi solo all'atto del rilascio della relativa concessione edilizia: ne der iva, pertanto, che il termine per l'impugnazione del piano di recupero coincide con il termine fissato per l'impugnazione della concessione edilizia (T.A.R. Lombardia, sez. II, 24 febbraio 1992, n. 145, in *Riv. giur. edil.*, 1992, I, 941).

La questione, evidentemente, si riflette sull'individuazione della decorrenza del termine per l'impugnazione; al tal riguardo i giudici amministrativi si sono più volte pronunciati con la finalità di statuire definitivamente circa la sua decorrenza⁶⁵.

La decisione giurisdizionale di annullamento potrà riguarda re l'intero piano o colpire soltanto alcune prescrizioni di esso: in quest'ultimo caso alla reintegrazione della parte annullata potrà provvedersi mediante ricorso alla procedura prevista per le varianti⁶⁶.

Proseguendo nella disamina, seppur concisa, dei mezzi di impugnazione dei piani attuativi, per quel che concerne il piano di lottizzazione, ricordando che esso rappresenta un atto preliminare al rilascio dei permessi di costruire per i singoli lotti ed i provvedimenti di diniego di autorizzazione alla lottizzazione hanno una propria autonomia funzionale, essi possono essere impugnati, alternativamente con ricorso al T.A.R. o ricorso straordinario al Capo dello Stato, nei termini (60 e 120 giorni) decorrenti dalla loro comunicazione ai soggetti interessati. L'Amministrazione ha, inoltre, l'obbligo di decidere sulle domande di lottizzazione e deve ritenersi, conseguentemente, impugnabile pure il silenzio-rifiuto serbato in seguito a diffida a provvedere entro un determinato termine⁶⁷.

Anche i terzi sono legittimati a ricorrere avverso i provvedimenti di autorizzazione alla lottizzazione che ledano i loro interessi: sia nel caso in cui intendano opporsi alla utilizzazione edificatoria di un'area compresa nella lottizzazione medesima, sia allorquando, in fase di attuazione delle costruzioni autorizzate, si verificano difformità rispetto alle prescrizioni del piano di lottizzazione.

I termini decorrono dalla piena conoscenza del provvedimento autorizzativo e, questa, secondo un costante indirizzo giurisprudenziale, non può presumersi in seguito al semplice inizio dei lavori e delle opere di urbanizzazione, né in seguito al rilascio dei singoli permessi di costruire⁶⁸.

⁶⁵ C. Stato, sez. V, 14 luglio 1995, n. 1080, in *Appalti urb. edil.*, 1996, 770: "i piani di recupero (art. 28 e 30 l. 5 agosto 1978 n. 457) sono strumenti di pianificazione urbanistica di carattere esecutivo, ai quali si riconnettono obblighi di trasformazione edilizia e urbanistica per i proprietari e per il Comune, per cui il termine per l'impugnazione da parte dei soggetti non direttamente contemplati in essi, quali i confinanti, decorre dalla data della pubblicazione della delibera approvativi"; T.A.R. Lazio, sez. II, 23 dicembre 1991, n. 1979, in *Foro it.*, 1993, III, 98, n. BENINI: "il termine per l'impugnazione dei piani di recupero da parte di soggetti non direttamente contemplati in essi, quali i confinanti, decorre dalla pubblicazione della delibera di approvazione, analogamente ai piani regolatori particolareggiati".

⁶⁶ FIALE A., *op. cit.*, 1178, dove l'autore afferma che non sembra superfluo ribadire che i piani particolareggiati producono l'affievolimento del diritto di proprietà soltanto riguardo ai rapporti tra privati e l'Amministrazione pubblica; i rapporti diretti fra privati, invece, restano nell'ambito dei diritti soggettivi fino a quando non sia intervenuta l'espropriazione. Da ciò discende che, anche dopo l'approvazione del piano particolareggiato, spetterà sempre all'autorità giudiziaria ordinaria la tutela dei diritti soggettivi dei privati nei confronti di altri cittadini.

⁶⁷ Così FIALE A., *op. cit.*, 1179.

⁶⁸ T.A.R. Veneto, sez. I, 22 giugno 2000, n. 1212, in *Giust. civ.*, 2000, I, 3059, n. CACCIAVILLANI, dove il Tribunale regionale afferma che, disposto l'annullamento del diniego di approvazione di un piano di lottizzazione, la domanda di risarcimento del danno appare fondata nell'an, dal momento che l'accertata illegittimità degli atti annullati certamente ha arrecato un pregiudizio al ricorrente quanto meno medio tempore; il quantum del danno va determinato sulla base della differenza fra il valore dell'area considerata come edificabile e il valore della medesima considerata non edificabile, nonché del tempo trascorso tra l'atto addotto come preclusivo dell'approvazione e annullato e la destinazione dell'area che risulterà a seguito dell'esecuzione del giudicato di annullamento dell'atto. A seguito dell'annullamento dell'atto di diniego di approvazione del piano di lottizzazione l'Amministrazione soccombente è tenuta a formulare alla parte vincitrice un'offerta

1.6. La sentenza del 21 settembre 2004 del T.A.R. Umbria , n. 546.

E' senz'altro meritevole di attenzione questa sentenza del Tribunale Amministrativo dell'Umbria, che interviene in una materia particolarmente interessante e complessa . Oggetto della decisione è il rapporto esistente tra i diversi strumenti di pianificazione urbanistica a livello comunale, ovverosia, tra P.R.G. e piano particolareggiato.

In particolare la recente decisione del Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria ha contribuito a risolvere, da un lato, la questione concernente l'ammissibilità di varianti al piano urbanistico generale, fattibile entro determinati limiti, realizzate direttamente con il piano attuativo o particolareggiato e, dall'altra, a porre un punto fermo in materia di impugnazione degli strumenti urbanistici ed, in particolar modo, dei piani attuativi.

Il collegio, infatti, nel decidere i ricorsi n. 238/2003 e n. 365/2003, proposti dalla ricorrente contro il Comune di T., la Provincia di Perugia e la Regione dell'Umbria annullava gli atti impugnati relativi ai piani attuativi dei comparti "Il Vignone" e "Palazzuolo".

La parte ricorrente chiedeva, nei ricorsi, che venissero annullate le delibere del Comune di T. emesse tra il mese di novembre 1997 ed il mese di febbraio 2003; le delibere della Provincia di Perugia emesse rispettivamente tra l'aprile 2002 e giugno 2003 e che venisse annullata la determinazione dirigenziale della Regione dell'Umbria n. 5283 del 15 giugno 2001; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, conseguente e/o collegato .

Nella ricostruzione del fatto, il T.A.R. Umbria afferma che il Comune di T., con delibera consiliare n. 64/2002, approvava la Variante n. 19 al P.R.G., al fine di ridistribuire la volumetria edificabile derivante dallo stralcio di alcune previsioni della Variante n. 12.

Successivamente, con delibere consiliari, rispettivamente n. 6/2003 e n. 33/2003, venivano definitivamente approvati i piani particolareggiati in variante al P.R.G. per la lottizzazione di detti due comparti.

Gli atti (relativi alla formazione, adozione ed approvazione) di dette pianificazioni urbanistiche generali ed attuative venivano impugnati dalla ricorrente, proprietaria di un casale e di terreni limitrofi, con distinti ricorsi n. 238/2003 (relativo al comparto "Il Vignone") e n. 365/2003 (relativo al comparto "Palazzuolo").

La ricorrente lamentava che le relative previsioni edificatorie fossero tali da pregiudicare un contesto di terreni collinari con uliveti secolari posti sul primo piano della visuale del Lago Trasimeno, e per questo motivo sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi del Testo Unico di cui al D.lgs. 490/1999, deducendo diverse censure sia sotto il profilo della violazione di legge che di eccesso di potere.

Il collegio, invero, non dubita circa l'esistenza dell'interesse a ricorrere, posto che la proprietà della ricorrente risultava confinante con il comparto "Palazzuolo", e comunque era ubicata a poca distanza (circa 100 metri) dal comparto "Il Vignone", e che l'edificazione prevista dai piani avrebbe comportato una significativa modifica del contesto paesaggistico e delle visuali preesistenti.

Nel caso di specie, infatti, l'interesse a ricorrere derivava dalla sussistenza di una lesione di un interesse concreto, attuale ed individuabile⁶⁹, invocata, per l'appunto, da un proprietario di un'area compresa nel piano.

Di regola i privati proprietari delle aree comprese nel piano particolareggiato, e che da questo ricevono o possono ricevere danni anche assai gravi, hanno, di fatto, due possibilità di tutela; l'una durante la fase istruttoria, ossia di elaborazione e di predisposizione del piano, consistente nella determinazione di

di liquidazione dell'ammontare del risarcimento, secondo i criteri stabiliti nella sentenza di condanna, entro il termine stabilito nella stessa; in pendenza di quel termine l'Amministrazione potrà cercare un accordo transattivo col ricorrente, diretto al medesimo risultato; in caso di esito negativo o inconcludente, al ricorrente rimane aperta la possibilità di adire nuovamente il giudice che ha disposto l'annullamento, in via di ottemperanza.

⁶⁹ SCIULLO G., *Procedimenti di pianificazione urbanistica ed impugnabilità degli atti*, in *Regioni*, 1983, 1309.

opposizioni; l'altra consistente nell'impugnazione del piano alternativamente con il ricorso al T.A.R. o con il ricorso al Capo dello Stato⁷⁰.

Per quel che concerne in ogni modo le forme di partecipazione al procedimento di formazione, viene, infatti, riconosciuta la possibilità di presentare *osservazioni* agli enti pubblici, associazioni sindacali ed a qualsiasi privato; *opposizioni* ai proprietari di immobili compresi nei piani ed a coloro che possono vantare un interesse personale, diretto ed attuale a partecipare al procedimento. Attraverso le opposizioni possono evidenziarsi vizi di legittimità dello strumento pianificatorio, ovvero vizi di merito relativi all'opportunità delle prescrizioni in esso contenute. Tali strumenti partecipativi devono essere presentati in seguito al deposito nella segreteria comunale della delibera di approvazione. Essi non costituiscono mezzi di impugnativa: il privato, però, attraverso le osservazioni, interviene nel procedimento allo scopo di migliorare la definizione dell'interesse pubblico, mentre, attraverso le opposizioni, secondo l'orientamento della dottrina prevalente⁷¹, tutela il proprio interesse individuale inciso dalle previsioni del piano.

Al contrario, tanto il ricorso al T.A.R. quanto il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica possono essere proposti esclusivamente per vizi di legittimità del piano e non anche riguardo a vizi tecnici di esso, in quanto le valutazioni di opportunità, idoneità e razionalità sono riconducibili a scelte rimesse alla discrezionalità dell'Amministrazione⁷².

È lapalissiano, nel caso di specie, come la ricorrente abbia scelto, fra le tante opzioni a disposizione, di adire al T.A.R. Umbria che, preliminarmente, ha affermato che le impugnazioni degli atti delle Varianti n. 12 e n. 19 risultavano irricevibili per tardività, posto che l'ultima pubblicazione risulta va effettuata molti mesi prima della proposizione dei ricorsi⁷³.

Addiviene, però, ad una diversa conclusione per quanto concerne l'impugnazione della delibera di approvazione dei piani attuativi.

Ed, infatti, il T.A.R. rileva come non sia stata dimostrata, né argomentata in modo circostanziato, la tardività rispetto alla pubblicazione sul B.U.R. pre scritta dall'art. 21 della l.r. 31/1997. In ogni caso, il Collegio sottolinea l'orientamento – ormai accolto in molte recenti pronunce – volto a riconoscere

⁷⁰ Cfr. T.A.R. Lazio, sez. II, 28 marzo 2001, n. 2574, in *Giust. amm.*, 2001, 481: “non occorre la notifica individuale di un piano urbanistico attuativo ove il singolo non sia interessato da limiti edificatori diretti ovvero di rispetto (nella specie, fascia del lotto da espropriare per realizzare una strada); pertanto, il termine di decadenza per impugnare le disposizioni regolamentari a carattere generale contenute nel piano attuativo, decorrono dalla data di pubblicazione del piano stesso, con interesse a ricorrere di chiunque, in tale data, avesse un interesse qualificato all'edificazione, sulle porzioni di territorio soggette a regolamentazione; decorso i termini decadenziali, si consolidano gli effetti della disciplina d'uso del territorio, con irrilevanza della sopravvenienza dell'interesse in via successiva, a seguito di acquisizione delle aree, o comunque di predisposizione di un progetto edificatorio concreto”.

⁷¹ *ex multis*, MAZZONI, *Diritto urbanistico*, Milano, 1990, 245; *contra* MENGOLI, *op. cit.*, 312, in quanto l'autore considera le opposizioni alla stregua di vere e proprie impugnazioni del piano. Ne consegue che l'autorità comunale non ha l'obbligo di pronunciarsi sulle osservazioni, mentre deve esaminare specificatamente e decidere su tutte le opposizioni che siano state presentate. Sulle opposizioni ed osservazioni l'autorità comunale provvede con la stessa delibera di approvazione del piano ovvero con apposita delibera, la quale potrà apportare varianti al piano adottato.

⁷² Cfr. C. Stato, sez. IV, 17 luglio 1996, n. 860, in *Riv. giur. edil.*, 1997, I, 58: “le scelte operate in uno strumento urbanistico attuativo come il piano particolareggiato, avendo carattere discrezionale, sono sindacabili in sede giurisdizionale solo se affette da manifesta illogicità o irragionevolezza”; C. Stato, sez. IV, 12 giugno 1993, n. 593, in *Cons. Stato*, 1993, I, 644: “in sede di impugnazione del piano particolareggiato non possono proporsi censure che, attenendo alla destinazione dell'area, sono proprie dello strumento urbanistico generale e vanno quindi dedotte in sede di impugnazione di quest'ultimo”.

⁷³ Cfr. C. Stato, sez. IV, 08 luglio 2002, n. 3805, in *Riv. giur. edil.*, 2003, I, 134: “[...] il termine utile per l'impugnazione, da parte di soggetti terzi, della delibera comunale autorizzatoria della stipula di una convenzione urbanistica attuativa di un piano particolareggiato, decorre dall'ultimo giorno di pubblicazione della delibera all'albo pretorio, non rilevando l'eventuale compimento di atti negoziali successivi all'adozione del piano o la trascrizione dello stesso”; T.A.R. Puglia, sez. Lecce, sez. II, 27 luglio 2001, n. 2261, in *Giur. it.*, 2002, 1971: “Il mancato rispetto del termine di impugnazione di sessanta giorni, decorrente dall'ultimo giorno dalla pubblicazione all'albo pretorio, comporta l'irricevibilità del ricorso per tardività”.

l'errore scusabile laddove, come nel caso in esame⁷⁴, l'impugnazione sia tempestiva rispetto alla pubblicazione della delibera all'albo pretorio del Comune interessato ai sensi dell'art. 124 del d.lgs. 267/2000 (in questa prospettiva, i relativi termini sarebbero decorsi, per la delibera n. 6/2003, dal 4 marzo 2003, mentre il ricorso veniva notificato in data 2 maggio 2003; per la delibera n. 33/2003, dal 9 maggio 2003, mentre il ricorso veniva notificato in data 7 luglio 2003), anche se tardiva rispetto alla pubblicazione sul B.U.R. prescritta dalla l.r. 31/1997.

Quindi, la valutazione del Tribunale nel merito si è limitata al contenuto dei piani attuativi che non fossero meramente consequenziali alle previsioni di P.R.G.

Alla luce della normativa statale sulla semplificazione delle procedure urbanistiche (L. n. 47/1985), i giudici amministrativi hanno ripetutamente affermato la possibilità di modificare legittimamente⁷⁵, attraverso i piani attuativi, l'assetto deciso in sede di pianificazione sovraordinata⁷⁶. Non si tratta, evidentemente, di piani meramente esecutivi del P.R.G., ma di piani attuativi in variante allo stesso, che rientrano in quella tipologia di varianti che alcuni autori in dottrina hanno opportunamente definito come "varianti normative". Esse, difatti, riguardano soltanto le norme di attuazione al P.R.G. e non le planimetrie e, quindi, l'assetto urbanistico del territorio⁷⁷ ed, inoltre, dovrebbero essere formate con l'individuazione di specifiche ragioni, considerando anche gli effetti che possono apportare all'intero piano regolatore generale⁷⁸. La situazione descritta nella decisione in esame è totalmente opposta a tale previsioni.

I convenuti, infatti, sottolineavano come i piani attuativi, sebbene approvati in variante al P.R.G., avrebbero comportato soltanto modeste rettifiche perimetrali e del tracciato stradale di accesso, nonché della previsione di nuove aree a parcheggio e a verde pubblico. Il T.A.R., di contro, dagli atti acquisiti

⁷⁴ T.A.R. Lazio, sez. II, 14 febbraio 1992, n. 382, in *Trib. amm. reg.*, 1992, I, 949: "la semplice notizia, anche se apparsa sulla stampa, dell'esistenza dello sfavorevole provvedimento, non integra il presupposto richiesto dall'art. 21 l. 6 dicembre 1971 n. 1034 della conoscenza piena, e cioè completa quanto meno degli elementi essenziali del provvedimento lesivo, ai fini della sua tempestiva impugnazione; in mancanza di notifica o di pubblicazione dell'atto, la piena conoscenza deve risultare da prove certe ed inequivoche, il cui onere incombe su colui che eccepisce la tardività del ricorso".

⁷⁵ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, 26 agosto 1980, n. 856, in *Giur. it.*, 1981, III, 1, 187: "l'autonomia del piano particolareggiato rispetto al piano regolatore è più o meno estesa, in funzione inversa alla specificità delle previsioni del P.R.G. con la conseguenza che là dove certe previsioni non sono state rimesse al piano particolareggiato, ma sono state assunte direttamente dal piano regolatore generale, esse non possono essere modificate se non nelle forme proprie della variante al piano generale".

⁷⁶ GIUNTA D. *Sull'ammissibilità delle varianti al piano regolatore generale realizzate mediante piano attuativo. I principi della legislazione statale e l'esperienza normativa della Regione Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, 1994, 369.

⁷⁷ MENGOLI, *op. cit.*, 207, dove l'autore afferma che la riforma apportata dall'art. 25 L. n. 47/1985 che ha abrogato il precedente obbligo di preventiva autorizzazione della Regione, ed ha introdotto il principio, sancito dallo stesso articolo, della possibilità di variare il piano regolatore mediante piani attuativi, tende a rendere il piano più flessibile, ma anche meno omogeneo ed equilibrato, nel caso in cui l'istituto della variante venga ad incidere su previsioni fondamentali del piano; *sulla previgente autorizzazione regionale*, cfr. C. Stato, sez. IV, 13 luglio 1993, n. 711, in *Foro it.*, 1994, III, 290, dove il G.A. afferma che è legittima la variante a piano regolatore introdotta a mezzo di «piano particolareggiato in variante», in assenza di preventiva autorizzazione regionale, qualora essa, oltre che interessare una porzione determinata e circoscritta del territorio comunale, oggetto di una precedente, pur vasta lottizzazione, si esaurisca in una nuova configurazione dell'assetto interno del comprensorio, con una limitata maggiore estensione e nuova distribuzione delle aree di uso pubblico, non incidendo in tal modo sui criteri informativi del piano (fattispecie relativa al comprensorio dell'Acqua Traversa nel Comune di Roma).

⁷⁸ T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, 05 settembre 1994, n. 487, in *Riv. giur. edil.*, 1995, I, 490, dove il collegio afferma che è illegittima la previsione, in sede di variante di prg, di rinvii a piani particolareggiati di esecuzione aventi per oggetto la concreta destinazione urbanistica di determinate aree, e ciò in quanto il prg determina l'assetto complessivo del territorio comunale con riferimento alle esigenze potenziali della collettività collegate alle probabili previsioni di sviluppo socio-economico, nel mentre la variante, essendo adottata nell'esclusiva considerazione delle specifiche esigenze non tenute presenti in sede di redazione del prg o manifestatesi in epoca successiva, richiede una puntuale motivazione delle specifiche esigenze sopravvenute che impongono di modificare la destinazione originariamente fissata per effetto della strumentazione urbanistica primaria.

desumeva *in primis* la superficialità delle motivazioni che non ha disdegnato definire discutibili⁷⁹; *in secundis* che la rettifica perimetrale avrebbe comportato anche la riclassificazione a zona residenziale di aree classificate come boscate, come nel caso del comparto “Il Vignone”, o di aree agricole o destinate a viabilità e parcheggi relativamente al comparto “Palazzuolo”.

In sostanza, tramite lo strumento attuativo, si era proceduto ad una completa revisione delle scelte in precedenza adottate e si giungeva a modificare direttamente l’assetto territoriale definito nel piano sovraordinato, anche se i Comuni interessati asserivano trattarsi di modeste modifiche che perimetrali.

E’ palese, a parere del G.A., come i piani attuativi avrebbero comportato – in una qualche misura, allo stato degli atti non quantificabile, ma pur sempre apprezzabile – nuove previsioni edificatorie, come tali suscettibili di recare pregiudizio e da comportare, quali piani in variante al P.R.G., l’esigenza di una verifica di compatibilità paesaggistica.

Il G.A., opportunamente, non si è chiesto, da una parte, se nel nostro ordinamento sia stata introdotta o meno l’indifferenziata possibilità di apportare modifiche a prescrizioni generali mediante un atto destinato in origine ad una funzione meramente specificatoria o se, dall’altra, l’approvazione del piano attuativo che importi delle varianti al piano regolatore generale sia di competenza esclusiva del Comune. Non lo ha fatto e a ben vedere, perché le varianti al piano regolatore realizzate mediante piani attuativi sono un dato incontestabile. Il collegio, pur soffermandosi sull’esistenza di un siffatto elemento afferma, che esso non è di per sé illegittimo o sintomo di sviamento. Il problema vero, allora, è quello di valutare il contenuto e la legittimità di tali varianti, partendo dal presupposto che la pianificazione urbanistica, volta al razionale assetto del territorio, non può non tener conto di tutte le implicazioni sociali ed economiche sottese alle scelte alternative, a cominciare da quelle relative alla zonazione. In questo senso, il T.A.R., nella decisione, sembra essere stato cosciente che il legislatore nazionale avesse previsto la possibilità di apportare variazioni alle prescrizioni generali mediante piani attuativi, ma entro limiti ristretti. Limiti individuabili⁸⁰ nella Legge Regionale n. 31/1997, la quale ha

⁷⁹ Sulle ragioni che hanno orientato la localizzazione dei comparti oggetto di controversia, appare eloquente la relazione tecnica allegata alla Variante n. 12 “... nel capoluogo si è riscontrato uno scarso gradimento da parte della popolazione di edilizia abitativa di nuove costruzioni nella fascia della pianura che degrada verso il lago, dove il PRG vigente individua la maggiore capacità insediativa ... mentre la domanda di edilizia abitativa è indirizzata sulla fascia a mezza costa del capoluogo che offre coni di visuale più appaganti”.

⁸⁰ Circa la legittimità di una lottizzazione ad opera del Comune, l’art. 18 della l.r. 31/1997, comma 1, lettera a), demanda la lottizzazione di aree a scopo residenziale (oltre che la realizzazione di interventi di recupero, programmi integrati di intervento e programmi di recupero urbano – lettere b) e c), al piano attuativo di iniziativa privata. Un simile contenuto non figura, però, tra quelli attribuiti al piano attuativo di iniziativa pubblica. Il successivo comma 2 dell’art. 18 prevede, poi, espressamente la promozione ad opera di soggetti misti, pubblici e privati soltanto dei piani con i contenuti indicati alle lettere b) e c). Dal complesso delle disposizioni indicate, si evince che è l’efficacia ablatoria del piano di iniziativa pubblica a determinare la limitazione dei contenuti che può assumere. Laddove invece si tratti di attuare una lottizzazione su base consensuale, mediante cessione di aree al miglior offerente (come nel caso in esame), e quindi con l’efficacia propria di una lottizzazione privata, la limitazione non ha ragion d’essere. Sarebbe paradossale, invero, se il Comune proprietario di aree aventi natura e vocazione edificatoria non potesse agire per rendere tale prospettiva concreta, ciò determinando l’assurda alternativa tra l’impossibilità di ogni valorizzazione edilizia e l’attribuzione di essa alla sola iniziativa privata. Va anche osservato che la difesa delle parti resistenti, per giustificare l’iniziativa pubblica, invocava al riguardo il regime transitorio di cui all’articolo 30, comma 3, lettera d), della l.r. 31/1997. La citata disposizione, però, consente che “i Comuni possono adottare varianti parziali agli strumenti urbanistici generali approvati in base alla normativa previgente, anche a mezzo di piano attuativo di iniziativa pubblica o mista, purché non comportino la riduzione complessiva degli standards e limitatamente ai seguenti casi: a) varianti relative alla viabilità; b) varianti necessarie per realizzare opere o servizi pubblici e quelle per apporre vincoli espropriativi; c) varianti di adeguamento alla legislazione statale e regionale; d) varianti volte a modificare le previsioni e perimetrazioni di zone già incluse nei P.R.G. vigenti nel rispetto della capacità edificatoria prevista, non interessanti le zone agricole di pregio che comunque non comportino nuove destinazioni commerciali di superficie lorda di calpestio superiore a mq. 1.500 o rilocalizzazione per superfici superiori a mq. 3.000”. E’ quindi evidente che detta disposizione non può applicarsi ai casi in esame, posto che la destinazione edificatoria dei comparti è avvenuta soltanto con la Variante n. 12, approvata con la determinazione dirigenziale regionale n. 5283 in data 15 giugno 2001, quindi in epoca ben successiva all’entrata in vigore della l.r. 31/1997. I piani attuativi in questione si discostano, seppur marginalmente, dalle previsioni delle Varianti n. 12 e n. 19, e sono stati approvati essi stessi in variante al P.R.G. Pertanto, il

modificato sostanzialmente i rapporti esistenti tra piano regolatore generale e piano attuativo di iniziativa pubblica, specificando esattamente i limiti di variazione permessi in sede di esecuzione, oltre i quali, non è da escludere la necessità di procedere ad una revisione dello strumento superiore. In primo luogo è stato del tutto eliminato il potere di avocazione -approvazione della Regione, mentre la possibilità di introdurre varianti col piano attuativo è stato convenientemente delimitato entro parametri prefissati. Sebbene la maggiore appetibilità (in termini di rispondenza ai bisogni della collettività, prima ancora che di ritorno strettamente economico per il Comune proprietario delle aree) di una lottizzazione in zona collinare con visuale, rappresenta esse un fattore che ben poteva orientare la localizzazione, tuttavia essa, secondo l'opinione della Corte, ha contrastato non soltanto col vincolo paesaggistico esistente, ma, anche con le previsioni minime della pianificazione urbanistica relative alle trasformazioni del territorio. Di tali conformità e compatibilità i convenuti in giudizio non avevano dato una adeguata dimostrazione.

Ciò conferma la sostanziale ed ineliminabile subordinazione del piano attuativo rispetto a quello generale. Il principio gerarchico, in base al quale le prescrizioni programmatiche e primari e non possono che essere specificate con atti secondari, rimane caratteristica costante del nostro sistema di regolamentazione del territorio, non solo a livello statale, ma anche di legislazione regionale.

1.7. Bibliografia.

1. AMATO M., *Brevi note sulle osservazioni ed impugnative al piano regolatore generale*, in *Vita not.*, 1996, 1533.
2. ARDIZZONE U., *Modifiche al piano particolareggiato in seguito ad opposizione del proprietario interessato* (Nota a Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 1961, n. 26), in *Foro pad.*, 1962, I, 49.
3. ASTENGO G., *Per un efficiente sistema informativo a servizio della politica territoriale delle regioni*, in *Stato e regione*, 1979, 143.
4. BARTOLI M. A., PREDIERI A., *Piano regolatore* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983.
5. BONACCORSI P., *Strumenti giuridici disponibili e prospettive future per la realizzazione di centri direzionali*, in *Riv. giur. edil.*, 1975, II, 3.
6. COLOMBO G., PAGANO F., ROSSETTI M., *Manuale di urbanistica*¹¹, Milano, 2003.
7. D'ANGELO V., *Cento anni di legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1965, II, 119.
8. DE PRETIS D., *L'evoluzione della pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai nuovi piani operativi*, in A.A. v.v., *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, 2002.
9. FIALE A., *Diritto urbanistico*¹¹, Napoli, 2003.
10. FIORENTIN F., *Il P.R.G. strumento urbanistico generale*, in *Nuova rass.*, 1986, 73.
11. FOLLIERI E., *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in *Urb. e appalti*, 1999, 20

parametro della loro legittimità non può essere individuato nell'articolo 23 (concernente l'ambito F, "degli insediamenti", che "comprende le parti di territorio urbanizzate nel loro complesso e quelle in corso o in attesa di trasformazione secondo le previsioni degli strumenti urbanistici", e detta prescrizioni in ordine agli elaborati tecnici da allegare agli strumenti attuativi del PRG); essi, viceversa, incorrono nella limitazione delle tipologie edilizie realizzabili prevista dall'art. 21, che non comprende i nuovi insediamenti residenziali, coerentemente al criterio generale di "incentivare pratiche agricole volte alla salvaguardia idrogeologica dei versanti" (comma 2) e consentire "le attività che garantiscano la riduzione di sostanze inquinanti e dell'impatto sull'ecosistema collinare, il mantenimento dei paesaggi agrari tradizionali quali: l'attività agricola e zootecnica estensiva, l'attività agro-forestale" (comma 3).

12. GIUNTA D. *Sull'ammissibilità delle varianti al piano regolatore generale realizzate mediante piano attuativo. I principi della legislazione statale e l'esperienza normativa della Regione Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, 1994, 369.
13. IANNELLA G., *Le osservazioni al piano regolatore generale nella legislazione urbanistica vigente*, in *Nuova rass.*, 1991, 716.
14. MARTINETTI, *Varianti strutturali, varianti parziali e varianti obbligatorie al p.r.g.: la trilogia di varianti al piano regolatore nell'ordinamento piemontese*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, III, 51.
15. MAZZAROLI L., *Piano regolatore generale* (voce), in *Dig. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, 231.
16. MAZZONI, *Diritto urbanistico*, Milano, 1990.
17. MENGOLI G. C., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2003.
18. MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, Roma, 1990.
19. MORBIDELLI G., *Il contributo di urbanizzazione*, in *Riv. giur. edil.*, 1979, II, 141.
20. OCCHIENA M., *Adozione del piano regolatore e obbligo assoluto di astensione per i consiglieri interessati*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, I, 1036.
21. SALVIA F. – TERESI F., *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1980.
22. SCIULLO G., *Procedimenti di pianificazione urbanistica ed impugnabilità degli atti*, in *Regioni*, 1983, 1308.
23. STELLA RICHTER P., *L'articolazione del potere del piano*, in *Dir. amm.*, <mailto:peppone75@alice.it> 2000, 657.
24. STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.
25. URBANI P., *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000.
26. VIGNOCCHI – BERTOLANI, *Urbanistica* (voce), in *Novissimo Dig. it.*, Torino, 1974.
27. VIRGA G., *Il giudice della funzione pubblica (sui nuovi confini della giurisdizione esclusiva tracciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204/2004)*, in www.lexitalia.it.