



Prot. n. 551614/2011

Roma, lì - 2 MAR. 2012

Comune di Tarquinia
Settore 10° Urbanistica
Piazza Matteotti, n. 7
01016 Tarquinia (VT)

E, p.c. Sindaco del Comune di Tarquinia
Piazza Matteotti, n. 7
01016 Tarquinia (VT)

OGGETTO: Parere in merito alle tipologie di pianificazione urbanistica attuativa in zone del territorio comunale interessate da fenomeni di edilizia abusiva – Comune di Tarquinia.

Il Comune di Tarquinia ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla tipologia di pianificazione urbanistica attuativa da adottare nell'ipotesi in cui porzioni del territorio comunale siano interessate da fenomeni di edilizia abusiva.

Il Comune riferisce che il proprio P.R.G., approvato con D.G.R. n. 3865 del 07.11.1975, prevede, per alcuni comprensori individuati e perimetrati dallo strumento urbanistico generale, la destinazione urbanistica di zona C "Espansione Residenziale", sottozona C5, da attuarsi previa adozione di un piano particolareggiato o di un piano di lottizzazione convenzionato conformi allo strumento urbanistico generale. Tuttavia ad oggi non si è ancora proceduto a disciplinare i comprensori con la prevista pianificazione urbanistica attuativa.

A fronte della presentazione da parte dei proprietari privati di un piano di lottizzazione convenzionata, come previsto dal PRG, il Comune chiede un parere circa gli strumenti e le procedure previste dalla legislazione vigente al fine di individuare lo strumento di pianificazione attuativa più idoneo per le porzioni di territorio comunale interessate da fenomeni di edilizia abusiva. In particolare il Comune sembra ritenere che la presenza di edilizia abusiva comporti, per il comprensorio in cui essa si trova, la necessaria adozione degli strumenti di pianificazione urbanistica attuativa previsti dalla legge regionale 2 maggio 1980, n. 28 anziché di quelli contemplati dallo strumento urbanistico generale vigente (piano particolareggiato o di un piano di lottizzazione convenzionato).

Nel merito, si ritiene quanto segue.

La prima questione che occorre chiarire è se la presenza di edilizia abusiva obblighi all'adozione di un determinato tipo di strumentazione urbanistica, nella specie attuativa.

La Regione Lazio, già dal 1980, con la legge n. 28 aveva previsto che i Comuni procedessero all'individuazione e perimetrazione dei nuclei edilizi abusivi ed alla adozione di apposite varianti speciali (ove i nuclei abusivi fossero in contrasto con le destinazioni urbanistiche di zona previste

dal PRG) o di piani particolareggiati (allorché i nuclei abusivi non fossero in contrasto con le destinazioni di zona).

Successivamente l'art. 29 della legge 28 febbraio 1985 n. 47, relativa al primo condono edilizio, ha demandato alle regioni la disciplina legislativa delle varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzate al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, mentre non ha preso in considerazione la diversa ipotesi in cui, essendo le zone interessate da fenomeni di abusivismo già destinate dal piano regolatore all'edilizia residenziale, sia sufficiente adottare un piano attuativo. Quanto alle varianti, l'art. 29, comma 2, lett. c, prevede che le leggi regionali devono stabilire, tra gli altri aspetti, *"i casi in cui la formazione della variante è obbligatoria"*, in modo che le varianti predette sono obbligatorie solo quando a stabilirlo sia espressamente la legge regionale che le disciplina. In tal senso si è orientata anche la giurisprudenza formata sull'art. 29 della legge n. 47/1985; si vedano le decisioni del C.d.S., sez. IV, n. 5207/2001 e 4078/2001 in cui è affermato che *"la ratio della norma non è quella di imporre alle regioni ed alle amministrazioni comunali, in sede di adozione ed approvazione delle varianti generali agli strumenti urbanistici, l'obbligo di considerare gli insediamenti abusivi a fini di recupero; bensì quella di affiancare una speciale tipologia di variante a quelle già contemplate dall'ordinamento urbanistico, demandando alle regioni la disciplina di dettaglio"* e che *"le amministrazioni interessate hanno una mera facoltà e non l'obbligo di contemplare all'interno delle varianti generali gli insediamenti abusivi"*.

Se, quindi, ai sensi della normativa statale e della giurisprudenza amministrativa, non sono obbligatorie le varianti di recupero urbanistico (se non nelle specifiche ipotesi in cui a prevederlo espressamente sia la legge regionale), a maggior ragione in nessun caso potrà ritenersi obbligatorio adottare un piano attuativo di recupero, la cui eventuale obbligatorietà non è neppure presa in considerazione dalla L. n. 47/1985. La L.R. n. 28/1980 non ha individuato espressamente ipotesi di obbligatorietà né della variante di cui all'art. 4 né tantomeno del piano particolareggiato per i nuclei abusivi di cui all'art. 13, dovendo pertanto ritenersi che esso non sia mai obbligatorio ma sempre alternativo a quello ordinario.

Inoltre, a ben vedere, l'unica prescrizione con carattere di cogenza ravvisabile nella legge è quella di procedere al rilevamento delle costruzioni abusive esistenti nel territorio comunale ed alla individuazione dei nuclei edilizi abusivi mediante apposita perimetrazione (art. 1). Individuati e perimetrati i nuclei abusivi, i comuni adottano la variante speciale di cui all'art. 4 o i piani particolareggiati di cui all'art. 13. Se, invece, non si procede alla individuazione e perimetrazione nelle forme di cui alla L.R. n. 28/1980, gli strumenti urbanistici utilizzabili restano quelli ordinari.

Quindi nella situazione rappresentata dal Comune di Tarquinia (presenza di edilizia abusiva in un comprensorio già destinato all'edificazione residenziale previa pianificazione di dettaglio) il piano particolareggiato per i nuclei abusivi di cui all'art. 13 della L.R. n. 28/1980 è strumento alternativo al piano particolareggiato o al piano di lottizzazione convenzionato previsti dal PRG.

Ciò detto, appare opportuno chiarire alcuni aspetti relativi al piano particolareggiato di cui all'art. 13 della L.R. n. 28/1980.

Innanzitutto è bene puntualizzare che tale piano particolareggiato è privo di qualsivoglia efficacia di sanatoria edilizia postuma, alla stregua di un ordinario piano particolareggiato (cfr. punto 8 della nota comunale).

Infatti, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 47/1985 sul primo condono edilizio, che disciplina in maniera esclusiva le ipotesi di condono degli abusi, occorre necessariamente interpretare ed applicare la L.R. n. 28/1980, ed in particolare l'art. 16, alla luce delle superiori disposizioni di cui alla legge statale. Pertanto, il piano particolareggiato per i nuclei abusivi di cui all'art. 13 della L.R. n. 28/1980 ha valenza esclusivamente di recupero urbanistico (essendo destinato principalmente a garantire la dotazione degli standard nelle aree interessate dal



fenomeno dell'abusivismo) e non edilizia; i manufatti abusivi restano sanabili esclusivamente alle condizioni ed ai termini previsti dalle leggi sul condono edilizio (legge n. 47/1985, legge n. 724/1994, legge n. 326/2003) o, per gli abusi solo formali, dell'accertamento di conformità (art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 e art. 15 della L.R. n. 15/2008).

Va anche sottolineato che per l'adozione del piano particolareggiato previsto dalla L.R. n. 28/1980 è necessaria l'acquisizione di tutti i pareri, nulla osta o autorizzazioni previsti dalla normativa vigente, ivi compreso il rispetto delle procedure di VAS (cfr. punto 7 della nota comunale). Nessuna norma della L.R. n. 28/1980 dispone nel senso dell'esclusione, né sono ravvisabili altre apprezzabili ragioni per escludere la necessità dell'acquisizione dei pareri/nulla osta prescritti dalla legge per gli ordinari piani attuativi di iniziativa pubblica o privata.

Infine occorre dire che l'individuazione dei nuclei abusivi mediante perimetrazione è presupposto indispensabile all'adozione del piano particolareggiato previsto dall'art. 13 della L.R. n. 28/1980, non ritenendosi congruo considerare equivalente quella del comprensorio come individuato dallo strumento urbanistico generale, visto che la legge prescrive chiaramente di perimetrare le parti del territorio occupate da manufatti abusivi e le aree inedificate da destinare ad edilizia residenziale ed a recupero degli standard urbanistici e quindi di procedere ad adottare singoli piani particolareggiati per ciascun nucleo. E' quindi opportuno valutare attentamente l'idoneità di tale strumento a pianificare efficacemente una porzione di territorio in cui, essendo individuabili più nuclei, sarebbe necessario procedere con una pluralità di piani particolareggiati ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 28/1980 invece dell'unico strumento urbanistico attuativo previsto originariamente dal PRG.

Nel caso in questione già esiste a monte una previsione dello strumento urbanistico generale di procedere con pianificazione attuativa (pubblica o privata). La presenza di fenomeni di abusivismo di per sé non costituisce un ostacolo all'adozione degli strumenti attuativi previsti dal PRG. In tal senso la giurisprudenza ha frequentemente affermato il principio per cui la pianificazione attuativa rimane *"doverosa fino a quando essa conservi una qualche utile funzione anche in aree già compromesse o urbanizzate"* (C.d.S., sez. V, n. 5756/2000; C.d.S., sez. IV, n. 3699/2010; ; C.d.S., sez. IV, n. 4276/2007) e nelle ipotesi *"in cui l'area sia interessata da fenomeni di edificazione abusiva; si tratta, infatti, proprio dell'ipotesi in cui si presenta ancora più necessaria la pianificazione attuativa, proprio per raccordare in un disegno armonico, l'incontrollata situazione di diffusa edificazione presente sull'area"* (TAR Puglia, Lecce, sez. I, n. 241/2009).

Tanto vale a ribadire, in linea generale, che la presenza di edilizia abusiva non costituisce un fattore ostativo alla possibilità di adottare gli ordinari strumenti di pianificazione attuativa, nel caso di specie costituita dal piano particolareggiato o dal piano di lottizzazione convenzionato previsti dal PRG. Anzi, come visto, la giurisprudenza che si è espressa sugli strumenti di pianificazione attuativa mostra di ritenere necessari tali strumenti anche in presenza di edilizia abusiva; ossia non mostra di ritenere che la pianificazione nelle zone interessate da fenomeni di abusivismo vada condotta esclusivamente con gli strumenti della *"pianificazione di recupero"* piuttosto che con gli strumenti della pianificazione ordinaria. L'equivalenza tra gli strumenti di pianificazione attuativa in questione è rafforzata anche dalla loro necessaria conformità allo strumento urbanistico generale, per cui tanto il piano particolareggiato di cui all'art. 13 della L.R. n. 28/1980 quanto gli strumenti attuativi previsti dal PRG, e quindi il piano di lottizzazione convenzionata presentato dai privati, devono essere conformi al piano regolatore generale.

Pertanto *"la scelta delle soluzioni in materia di pianificazione urbanistica rientra, infatti, nella più ampia discrezionalità delle autorità cui è demandato il governo del territorio"* (TAR Lazio, Latina, n. 157/2003), con la conseguenza che non è possibile configurare l'obbligo di provvedere alla



pianificazione secondo gli strumenti urbanistici di cui alla L.R. n. 28/1980, la quale ha invece introdotto e disciplina una strumentazione alternativa a quella ordinaria, ma non obbligatoria.

Come quindi rientra nella discrezionalità di cui gode l'amministrazione comunale la determinazione del contenuto della pianificazione (ossia la disciplina dell'uso del territorio), così vi rientra la scelta circa l'utilizzo dello strumento di pianificazione ritenuto più idoneo tra quelli contemplati dalla legislazione statale e regionale in materia urbanistica. La discrezionalità che assiste la potestà pianificatoria e le scelte urbanistiche del comune riguarda, in sostanza, tanto il fine quanto i mezzi.

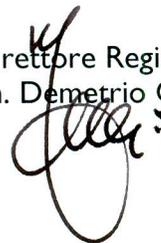
Ne consegue che il comune può valutare, nell'ambito della propria discrezionalità, quale strumento, tra quelli ordinari conformi (ossia il piano di lottizzazione convenzionata proposto dai privati come previsto dal piano regolatore) e quelli di cui alla L.R. n. 28/1980 (nella specie il piano particolareggiato di cui all'art. 13) sia più idoneo a garantire la corretta ed ordinata pianificazione del territorio già in parte compromesso da insediamenti abusivi, in special modo per quanto riguarda la dotazione degli standard urbanistici obbligatori ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 41 quinquies della legge 17 agosto 1942/1150 e del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il Dirigente dell'Area
(Dr.ssa Marina Ajello)



Il Direttore Regionale
(Arch. Demetrio Carini)



SLevante

