



CENTRO SPERIMENTALE
DI SVILUPPO DELLE COMPETENZE
NELL'AREA DELLE COSTRUZIONI



La tua
Campania
cresce in
Europa



Monografie Edil-lab

EDILIZIA E TERRITORIO

Il Piano Urbanistico Comunale

ET

Il Piano Urbanistico Comunale

Il progetto è stato promosso dall'ATI Edil-lab: mandataria CFS Napoli; mandanti STAMPA Soc. Coop. a r.l., Istituto Tecnico Statale "Della Porta - Porzio", STRESS scarl, Consorzio TRE, AMRA – Analisi e Monitoraggio del Rischio Ambiente S.c.ar.l., ACEN - Associazione Costruttori Edili di Napoli, S.I. Impresa – Azienda Speciale della CCIAA di Napoli, Brancaccio Costruzioni spa, Credendino Costruzioni spa, Edildovi snc, Iterga Costruzioni Generali Appalti spa, RR Costruzioni Generali spa.

L'ideazione dell'iniziativa "Monografie Edil-lab" è delle imprese Brancaccio Costruzioni spa, Credendino Costruzioni spa, Edildovi snc, Iterga Costruzioni Generali Appalti spa, RR Costruzioni Generali spa.

L'elaborazione della monografia è a cura del prof. avv. Guido D'Angelo.

Si ringraziano per gli apporti tecnici: Roberta Ajello, Federica Brancaccio, Arnaldo Checchi, Ester Chica, Antonio Credendino, Mattia D'Acunto, Giancarlo Di Luggo, Marco Ferra, Antonio Giustino, Angelo Lancellotti, Massimo Maresca, Gabriella Reale, Barbara Rubertelli, Gaetano Troncone, Francesco Tuccillo, Diego Vivarelli von Lobstein, nonché gli uffici dell'ANCE.

Si ringrazia, inoltre, il Comitato Tecnico Esecutivo di Edil-lab nelle persone di: Paola Marone, Ennio Rubino e Stefano Russo.

Si ringraziano inoltre: l'Assessore alla Formazione della Regione Campania, Chiara Marciani, il Dirigente dell'UOD Formazione Professionale, Prospero Volpe, il Funzionario Titolare di P.O., Gerardo de Paola, ed il coordinatore amministrativo del Progetto Valerio Iacono.

editing: Giovanni Aurino

impaginazione: Emma Di Lauro

Edizioni Graffiti srl

Napoli. maggio 2017

Indice

1. Il Piano Urbanistico Comunale	pag 02
1.1 Obbligo di approvazione	pag 02
1.2 Il contenuto del P.U.C.	pag 05
1.3 La procedura di approvazione	pag 11
1.4 Durata dell'efficacia delle disposizioni	pag 15
1.5 Orientamenti giurisprudenziali	pag 18

1. IL PIANO URBANISTICO COMUNALE

1.1 Obbligo di approvazione

La legge della Regione Campania 22 dicembre 2004 n. 16 (art. 23) stabilisce l'obbligo per tutti i Comuni di approvare un piano urbanistico comunale (PUC). Tale obbligo vale, anzitutto, per i Comuni ancora sprovvisti di piano generale previsto dalla legge urbanistica 1150 del 1942.

Questa legge introdusse due tipi di strumenti urbanistici comunali: il piano regolatore generale ed il programma di fabbricazione, affidando al Ministero dei lavori pubblici di indicare in appositi elenchi i Comuni obbligati alla formazione del piano regolatore generale.

Gli altri Comuni avrebbero potuto egualmente dotarsi di tale piano, ma in mancanza sarebbero stati obbligati a provvedere alla formazione di un programma di fabbricazione. Purtroppo, la disciplina urbanistica è caratterizzata anche dalla mancata o assai ritardata attuazione delle prescrizioni legislative.

Infatti, nonostante che secondo la legge del 1942 tutti i Comuni avrebbero dovuto provvedere entro sei mesi alla formazione di uno strumento urbanistico generale, nel 1967 — dopo 25 anni — circa il 7 per cento soltanto dei Comuni avevano un piano generale.

Lo stesso Ministero aveva impiegato gli indicati decenni per compilare gli elenchi dei Comuni obbligati alla formazione del piano regolatore generale (circa il 10%, cioè i Comuni maggiori e quelli per i quali fosse prevedibile un notevole sviluppo, specialmente nel settore produttivo o turistico).

Successivamente l'estensione dello sviluppo a gran parte del territorio nazionale e, quindi, l'esigenza di una tutela specifica di tutto il territorio hanno portato ad obbligare tutti i Comuni alla formazione del piano regolatore generale.

In Campania, ciò è stato disposto dalla legge 20 marzo 1982, n. 17, anche se dopo oltre 34 anni quasi centoquaranta Comuni (cioè circa il 25 per cento) risultavano ancora sprovvisti di piano regolatore generale (più del 7 per cento ancora senza nessun piano urbanistico e quasi 100 comuni ancora dotati solo di programma di fabbricazione).

Né risulta che abbia avuto applicazione il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, riguardante l'ipotesi di Comuni con più di mille abitanti sprovvisti di piano urbanistico generale e che non abbiano adottato tale piano entro diciotto mesi dall'elezione degli organi comunali.

In tal caso è disciplinata una procedura per lo scioglimento del Consiglio comunale con decreto ministeriale, qualora il Comune non abbia adempiuto all'obbligo di adozione del piano urbanistico entro l'ulteriore termine di quattro mesi dall'invito ad adempiere notificato dal prefetto.

Le successive leggi regionali hanno sostituito il piano regolatore generale con un altro strumento urbanistico comunale, avente una varia denominazione, ma sostanzialmente equivalente al detto piano regolatore, sia pure con differenze di contenuto e di operatività diverse nelle singole Regioni.

Spesso le leggi regionali tendono a rendere più flessibile il piano regolatore generale, prevedendo varie ipotesi di varianti mediante accordi di programma e conferenze di pianificazione con Provincia e Regione, oltre a prevedere uno sdoppiamento del piano

tra strutturale ed operativo. Come si è accennato la Regione Campania, con la legge 22 dicembre 2004, n. 16 (art. 23), ha sostituito il piano regolatore generale con il *piano urbanistico comunale* (PUC), la cui formazione è obbligatoria per tutti i Comuni. L'art. 39 della legge citata (anch'esso assai trascurato) prevede l'intervento sostitutivo della Provincia nel caso di inadempienza da parte del Comune (previa comunicazione alla Regione e diffida al Comune), nonché l'intervento della Regione ove la Provincia non concluda il procedimento di approvazione del piano nei termini (peraltro assai brevi) prescritti dalla stessa legge.

La nomina del Commissario ad acta impedisce un riesercizio del potere da parte dell'organo sostituito ed il detto commissario – secondo il Consiglio di Stato – è legittimamente nominato dal Dirigente regionale e non dal Presidente della Regione.

Inoltre, il regolamento per il governo del territorio della Campania (4 agosto 2011 n. 5) stabiliva la decadenza dei preesistenti piani urbanistici comunali dei Comuni privi di p.u.c. dopo 18 mesi dall'entrata in vigore del piano territoriale di coordinamento provinciale (peraltro tale termine è stato già prorogato una prima volta per altri 18 mesi).

Allo stato attuale la Provincia di Salerno è dotata di piano territoriale dal 18 giugno 2012 e la Provincia di Caserta dal 2 luglio dello stesso anno.

Successivamente sono stati approvati i piani territoriali della provincia di Benevento (10 ottobre 2013) e della provincia di Avellino (10 marzo 2014).

Ma nonostante la citata norma regolamentare, allo stato attuale risultano dotati di P.U.C.: 16 dei 158 Comuni della provincia di Salerno; 13 dei 104 Comuni della provincia di Caserta; 3 dei 78 Comuni della provincia di Benevento; 13 dei 118 Comuni

della provincia di Avellino. Pertanto, la maggior parte del territorio delle dette province sarebbe sprovvisto di disciplina urbanistica in base al citato regolamento regionale, ma l'originario termine di diciotto mesi è stato più volte prorogato fino a sessanta mesi. Tale scadenza si verificherebbe a giugno e luglio 2017 per le province di Salerno e Caserta, in mancanza dell'ennesima proroga.

1.2 Il contenuto del P.U.C.

Secondo la legge statale del 1942, il piano regolatore generale — oltre a dividere in zone il territorio comunale, indicando le destinazioni d'uso consentite nelle varie zone, con le relative norme di attuazione — deve prevedere il complesso delle principali vie di comunicazione (stradali, ferroviarie e navigabili) a livello comunale e individuare le aree destinate ad impianti pubblici ed attrezzature collettive (scuole, chiese, impianti sanitari, parcheggi, verde e uffici pubblici, ecc.), nonché i vincoli da osservare nelle zone d'interesse storico, ambientale o paesistico.

Queste disposizioni del piano regolatore generale devono normalmente ritrovarsi anche nei nuovi piani urbanistici comunali, disciplinati dalle leggi regionali.

Anche il PUC, previsto dalla legge della Campania n. 16/2004 (art. 23) — sempre in coerenza con i piani sovraordinati (piani territoriali regionale e provinciale, piano paesaggistico, piani dei parchi, piani di bacino idrogeologico, ecc.) — deve stabilire la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, indicando le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili nelle singole zone.

Inoltre, sia pure con una formulazione più ampia e più complessa, anche il PUC deve indicare le infrastrutture di trasporto (disciplinando «*i sistemi di mobilità di beni e*

persone») e le varie opere di urbanizzazione, nonché le disposizioni per la salvaguardia dei beni storico-culturali, paesaggistico-ambientali, e agro-silvo-pastorali. Per la tutela delle zone agricole è stabilito il divieto — già introdotto dalla legge regionale n. 14 del 1982 — di utilizzare a fini edilizi le aree agricole particolarmente produttive, fatti salvi gli interventi realizzati da coltivatori diretti o dagli imprenditori agricoli. In particolare, le disposizioni del PUC devono rispettare i limiti (minimi o massimi) stabiliti dal decreto ministeriale sugli standard urbanistici (n. 1444 del 1968), che riguardano anzitutto le quantità minime per ogni abitante da destinare nelle diverse zone omogenee (residenziali e non) a spazi pubblici o riservati ad attività collettive.

Le zone territoriali omogenee previste dal citato decreto interministeriale sono le seguenti:

- a) agglomerati urbani che rivestono carattere storico o di pregio ambientale («centri storici») (zona A);
- b) zone parzialmente o totalmente edificate, diverse dalle zone A (zona B). Si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% della superficie della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;
- c) zone di espansione, che sono quelle destinate a nuovi insediamenti in aree prive di strutture urbane e nelle quali l'edificazione preesistente è inferiore ai limiti stabiliti per la zona B (zona C);
- d) nuovi insediamenti a carattere industriale od assimilabile (zona D);
- e) parti del territorio destinate ad uso agricolo (zona E);
- f) parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale (zona F).

In relazione alle suddette zone sono fissati diversi limiti inderogabili (eventualmente modificati da leggi regionali), in particolare di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati. Per i centri storici, ad esempio, un eventuale piano urbanistico generale o particolareggiato, non potrebbe consentire il raggiungimento di altezze maggiori di quelle preesistenti o distanze minori di quelle preesistenti, in ogni caso senza tener conto delle sovrastrutture prive di valore storico-artistico.

La normativa in esame non esclude, in via di principio, sostituzioni edilizie od anche nuove costruzioni nei centri storici (che, ovviamente, nei singoli casi possono essere vietate, per una scelta tecnica o di tutela dei beni culturali), ma pone questi ulteriori limiti: a) che le densità edilizie di zona e fondiaria non siano superiori a quelle preesistenti, senza tener conto delle sovrastrutture di epoca recente prive di valore storico-artistico; b) che per eventuali nuove costruzioni o trasformazioni urbanistiche l'altezza massima di ogni edificio non superi l'altezza degli edifici circostanti di carattere storico-artistico.

Nelle zone B (di completamento) la sostituzione edilizia di singoli edifici deve essere mantenuta, in via di massima, entro limiti di densità fondiaria variabili da 5 a 7 mc/mq, a seconda del numero di abitanti nel Comune alla data di adozione del piano. Criteri più articolati regolano i limiti di densità edilizia negli altri casi.

Per le zone agricole (zone E) è stabilito un indice massimo di 0,03 metri cubi per metro quadrato.

In materia di limiti di distanza tra i fabbricati fuori dei centri storici, è fissato lo standard minimo di 10 metri di distanza tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti.

Secondo la giurisprudenza il detto obbligo di distanza si applica alle pareti munite di vedute e non soltanto di luci e riguarda le distanze da edifici e non da semplici muraglioni.

Per le zone C (di espansione) tale distanza non può essere inferiore all'altezza del fabbricato più alto.

Altri particolari limiti sono previsti in ordine all'altezza dei fabbricati ed alle distanze tra i medesimi, ove fra essi siano interposte strade destinate al traffico veicolare.

In particolare, in questi casi la distanza non può essere inferiore alla larghezza della sede stradale maggiorata di metri 5, 7,50 e 10 rispettivamente per le strade di larghezza inferiore a metri 7 o compresa tra metri 7 e 15 o di larghezza superiore.

In ogni caso, va ripetuto che gli standard urbanistici non sono diretti ai proprietari delle aree (cioè non vincolano immediatamente), bensì rappresentano disposizioni per coloro (progettisti e pubbliche amministrazioni) che devono provvedere alla formazione dei piani.

Il dato di maggior rilievo riguarda l'obbligo di destinare non meno di 18 mq/abitante a spazi pubblici o riservati ad attività collettive, verde pubblico o parcheggi (misura che, in alcuni casi, può essere ridotta alla metà nei centri storici e nei centri già edificati).

La detta quantità complessiva va ripartita, di norma, nel modo seguente: a) mq 4,50 di aree per l'istruzione (asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo); b) mq 2 di aree per attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi, come uffici P.T., protezione civile, supermercati, agenzie bancarie ed altre); c) mq 9 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il

gioco e lo sport; d) mq 2,50 di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici prescritte per le nuove costruzioni).

Nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle zone D la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti. Ove trattasi di nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale (compresi i palazzi della pubblica amministrazione), a 100 mq di superficie lorda di pavimento di edifici previsti deve corrispondere la quantità minima di 80 mq di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi.

Oltre agli standard urbanistici suindicati, la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (art. 1, commi 258 e 259) ha previsto, che negli strumenti urbanistici comunali siano definiti determinati ambiti in cui la trasformazione urbanistica sia subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, con l'eventuale previsione, in tal caso, di un aumento di volumetria premiale.

Una novità è costituita, invece, da una serie di precetti normativi dedicati agli insediamenti abusivi.

Il PUC deve individuare gli insediamenti abusivi esistenti alla fine del 1993, escludendo gli immobili non suscettibili di sanatoria e, quindi, previa definizione di tutte le pratiche di condono (norma giusta, che metterà a dura prova l'efficienza delle strutture comunali). Conseguentemente il PUC deve essere diretto alla riqualificazione dei detti insediamenti, anche mediante piani di recupero, da attuare pure con procedure coattive.

Una novità è costituita anche dall'inclusione nel contenuto del PUC di una sorta di manifestazione di desiderio, cioè *«la promozione dell'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, prevalentemente attraverso il ricorso a concorsi di progettazione»*.

Anche il PUC deve contenere le norme tecniche di attuazione (NTA) riguardanti gli interventi nelle varie zone omogenee, dal recupero dell'esistente alla realizzazione di nuove opere, non esclusa la disposizione del rinvio di ogni nuovo intervento in una determinata zona alla previa approvazione di un piano urbanistico attuativo.

Nel caso di incompatibilità fra norme di attuazione e rappresentazioni grafiche del piano, la giurisprudenza ha costantemente affermato la prevalenza della normativa.

Infine, nel PUC devono essere integrate le disposizioni dei piani di settore riguardanti il territorio comunale (ove esistenti), incluse quelle riguardanti le aree protette, la difesa del suolo, il contenimento dei consumi energetici e così via. In particolare nel PUC deve essere inserito il piano di zonizzazione acustica, di cui alla legge 26 ottobre 1995, n. 447.

È evidente, dunque, la delicatezza e la complessità dell'attività di formazione di un PUC, per la quale si deve riconoscere all'Amministrazione un margine di discrezionalità, non potendosi richiedere una specifica motivazione di tutte le scelte compiute.

1.3 La procedura di approvazione

Secondo la legge urbanistica del 1942, il piano regolatore generale era adottato dal Consiglio comunale ed approvato dal Ministero dei lavori pubblici (poi dalla Regione), previa pubblicazione e presentazione di osservazioni da soggetti pubblici e privati e controdeduzioni da parte dello stesso Consiglio comunale.

Si trattava di un atto complesso a complessità diseguale, in quanto, secondo la legge n. 765 del 1967, era necessario l'accordo tra il Comune e il Ministero (poi la Regione), con la possibilità, in caso di disaccordo, che l'autorità ministeriale (poi la Regione o l'ente delegato dalla Regione) modificasse d'ufficio il piano adottato dal Comune non solo in parti contrastanti con norme giuridicamente vincolanti, bensì anche per motivi di tutela del paesaggio e di complessi d'interesse culturale.

Successivamente le leggi regionali hanno modificato la procedura di approvazione dei piani comunali ampliando la competenza dei Comuni, anche se questa risulta di fatto più compressa di prima, laddove siano vigenti i vari piani urbanistici sovraordinati, a cui il piano comunale si deve adeguare. In Campania la formazione del PUC doveva essere avviata mediante una consultazione – disposta dalla Giunta comunale – delle organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed ambientaliste di livello provinciale.

Ma, con il regolamento di attuazione per il governo del territorio (4 agosto 2011 n. 5) è stato completamente modificato il procedimento di approvazione del piano urbanistico comunale (PUC). Per ora tale regolamento deve essere applicato, anche se la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere se trattasi di materia che possa essere disciplinata con norme regolamentari e non con un provvedimento di legge. Secondo il

citato regolamento, la Giunta comunale deve promuovere la progettazione del PUC, con la predisposizione di un preliminare di piano, recante le indicazioni strutturali e un documento strategico, nonché di un rapporto preliminare per la valutazione ambientale strategica (VAS). La procedura per la realizzazione della VAS è disciplinata dal decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e successive modifiche. La Giunta deve accertare, altresì, la conformità del progetto di piano alle leggi e regolamenti ed agli strumenti urbanistici e territoriali sovraordinati e di settore di cui si è fatto cenno al paragrafo precedente. In seguito – dopo non precisate consultazioni ai fini della condivisione del preliminare di piano e le consultazioni con i soggetti competenti in materia ambientale (SCA) sul rapporto preliminare ambientale – la Giunta adotta il PUC. Peraltro, prima dell'adozione, secondo l'art. 89 del T.U. dell'edilizia, tutti gli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, aventi ad oggetto zone sismiche o abitati da consolidare, devono essere sottoposti al parere del competente ufficio tecnico regionale. Con norma discutibile (art. 89, c. 3, T.U. 380 del 2001), il detto parere s'intende reso in senso negativo, in caso di mancato riscontro dopo sessanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte del Comune.

Il piano adottato è pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Campania (BURC), sul sito web e all'albo del Comune ed è depositato presso gli uffici comunali.

La detta delibera di adozione del PUC comporta l'obbligatoria applicazione delle misure di salvaguardia (art. 12 del testo unico dell'edilizia D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380). Questa norma vieta il rilascio di permessi di costruire per opere contrastanti con i piani urbanistici adottati, ma non ancora approvati, ed attribuisce al presidente della Giunta regionale la possibilità di ordinare – con provvedimento motivato da notificare

all'interessato – la sospensione di interventi edilizi autorizzati, che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano adottato. Invece, non si può ottenere il permesso di costruire in conformità al piano adottato, ma che contrasta con le disposizioni vigenti.

L'applicazione delle dette misure di salvaguardia (che vale anche se il progetto è conforme alle norme urbanistiche vigenti) è limitata nel tempo, ove tardi l'approvazione definitiva del piano urbanistico.

A tal fine la citata legge statale stabilisce un termine di tre anni dalla data di adozione del piano ovvero di cinque anni se il piano adottato sia stato trasmesso all'autorità competente per l'approvazione definitiva entro un anno dalla fine della fase di pubblicazione del piano adottato.

In Campania, la normativa regionale (art. 10 legge 22 dicembre 2004 n. 16 ed art. 3 del regolamento 4 agosto 2011 n. 5) consente di applicare la salvaguardia soltanto per dodici mesi dalla data di adozione del piano da parte della Giunta comunale (e per non oltre quattro mesi dalla data di adozione di varianti al piano). Se il dirigente comunale competente non provvede sulle domande degli interessati dopo la scadenza dei detti termini, si può chiedere l'intervento sostitutivo della Provincia e in mancanza della Regione, ai sensi dell'art. 39 della citata legge regionale n. 16 del 2004.

Dopo la detta pubblicazione della delibera di adozione del piano, entro sessanta giorni, chiunque – anche senza l'assistenza di un avvocato - può presentare osservazioni contenenti modifiche ed integrazioni alla proposta di piano o variante. Per approfondire la valutazione delle osservazioni, la Giunta può invitare “tutti i soggetti pubblici e privati interessati” ad una conferenza di pianificazione per un'ulteriore fase di confronto.

Peraltro, l'art. 3, n. 4, del citato regolamento stabilisce che la Giunta deve decidere sulle osservazioni “*a pena di decadenza*” (non meglio definita) entro 120 giorni dalla pubblicazione del piano adottato (90 giorni per i Comuni al di sotto dei quindicimila abitanti). Il piano eventualmente integrato per le osservazioni recepite deve essere trasmesso alle amministrazioni competenti per le autorizzazioni, i pareri ed i nulla osta obbligatori. La Provincia, in particolare, entro 60 giorni dalla trasmissione deve dichiarare la coerenza del piano comunale con le disposizioni individuate a livello provinciale.

Infine, la Giunta deve trasmettere al Consiglio comunale il piano adottato unitamente ai pareri acquisiti. Nel termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento di tutti gli atti, il Consiglio comunale deve approvare il piano o deve restituirlo alla Giunta per la rielaborazione. L'inosservanza del detto termine comporta “*la decadenza del piano adottato*”, anche se non sono chiari gli effetti della prevista decadenza.

Il piano approvato è pubblicato contestualmente nel BURC e sul sito web del Comune ed è efficace dal giorno successivo alla pubblicazione.

Le varianti del PUC sono approvate con la procedura suindicata, ma con la riduzione alla metà dei termini previsti. Invece, con semplice delibera della Giunta comunale sono approvati gli adeguamenti del PUC nei seguenti casi: sopraggiunti interventi legislativi statali e regionali; approvazione di nuovi piani di livello superiore, generali o di settore; modifiche tecniche obbligatorie; rinnovo dei vincoli espropriativi scaduti. Prima dell'approvazione del PUC, il piano urbanistico ancora vigente può essere variato solo per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico (art. 6, c. 4, regolamento cit.).

Infine, l'art. 1, comma 4, del citato regolamento regionale n. 5 dell'agosto 2011, ha stabilito che i procedimenti di formazione dei piani urbanistici adottati dalla Giunta alla data di entrata in vigore del regolamento si concludono secondo le disposizioni della norma vigente al momento dell'avvio del procedimento. La legge regionale precedente attribuiva al Consiglio comunale anche la competenza ad adottare il piano e ad esaminare le osservazioni al piano adottato, prevedendo poi che il piano stesso doveva essere approvato con decreto del Presidente della Provincia, previa delibera della Giunta provinciale.

1.4 Durata dell'efficacia delle disposizioni

Come si è rilevato, il PUC è efficace a tempo indeterminato dal giorno successivo alla pubblicazione.

Naturalmente, le disposizioni del piano valgono per i nuovi interventi sul territorio, ma non incidono sul diritto dei proprietari di utilizzare e mantenere le opere preesistenti, ancorché difformi dalle prescrizioni del piano stesso.

Inoltre, alcune disposizioni del piano comunale non hanno vigore a tempo indeterminato, ma la loro efficacia è limitata a cinque anni.

Anche l'art. 38 della legge della Campania n. 16/2004 stabilisce che le previsioni del PUC, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportano l'inedificabilità, perdono efficacia dopo cinque anni dalla data di approvazione del PUC, ove non sia stato approvato un piano attuativo o comunque dichiarata la pubblica utilità dell'opera eventualmente prevista.

Si tratta delle disposizioni del PUC che vietano l'edificazione su determinate aree in quanto destinate alla realizzazione di un'opera pubblica (strade, piazze od attrezzature ed impianti pubblici), nonché le disposizioni del PUC, che destinano determinate aree alla costruzione di infrastrutture d'interesse pubblico anche da parte di privati.

Invece, queste ultime disposizioni hanno efficacia a tempo indeterminato in base alla legislazione statale, perché consentono anche ai proprietari privati di realizzare le dette opere.

In giurisprudenza è stata esclusa la scadenza quinquennale per i divieti assoluti di edificare su aree destinate a verde privato od incluse in zone di parco naturale o di rispetto stradale o cimiteriale, nonché nel caso di destinazione di una zona a verde attrezzato e servizi pubblici da realizzare sulla base di uno strumento urbanistico attuativo anche di iniziativa privata o promiscua, cioè in ogni caso in cui il vincolo consenta un intervento anche da parte del privato.

Parimenti è stata esclusa la scadenza quinquennale anche per vincoli preordinati all'esproprio, ma gravanti su un'intera zona, come quando una vasta zona sia interamente destinata a verde pubblico, ritenendo che in tal caso il vincolo sia *espressione di potestà conformativa e non espropriativa* della proprietà privata.

In giurisprudenza è stata, invece, controversa la questione dell'estensione del termine quinquennale di scadenza ai cosiddetti «vincoli strumentali», cioè, in particolare, alle disposizioni del piano regolatore generale, che subordinano l'edificabilità in una determinata zona alla previa approvazione di un piano regolatore particolareggiato (consentendo eventualmente, nel frattempo, soltanto opere di manutenzione o di restauro delle costruzioni esistenti). Oramai è prevalente la conclusione, secondo cui i

vincoli strumentali «costituiscono espressione, non già di potestà espropriativa, bensì di pianificazione urbanistica, conformativa di tutti i suoli compresi nella zona e finalizzata all'ordinato sviluppo dell'attività costruttiva ed alla salvaguardia dei valori urbanistici ed ambientali esistenti».

Il 30 giugno 2003 è entrato in vigore il D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, che ha sostituito l'art. 2 della legge 1187 del 1968 ed all'art. 9 ha confermato la durata quinquennale soltanto dei vincoli preordinati all'esproprio.

Pertanto, si dovrebbe ritenere che i vincoli d'inedificabilità assoluta non preordinati all'esproprio possono avere durata a tempo indeterminato senza alcun obbligo d'indennizzo a favore del proprietario del bene vincolato. Conseguentemente e salva una diversa interpretazione con riferimento all'art. 39 T.U. cit. che parla anche di "vincolo sostanzialmente espropriativo" - non si dovrebbe più porre il problema della scadenza dei detti «*vincoli strumentali*», né, ad esempio, del vincolo a verde privato stabilito, anche se su singole aree, da parte dei piani urbanistici (nonché ovviamente, ove trattisi di vincoli d'inedificabilità intrinseci alla natura del bene come quelli stabiliti dalle norme di tutela paesistica o nel caso di vincoli di distacco da determinate categorie di beni pubblici).

In particolare, non scadono i vincoli d'inedificabilità su aree vicine ad opere o luoghi soggetti ad uso pubblico, come stabilito dalla legislazione statale (fasce di rispetto stradale, cimiteriale, ferroviario e degli elettrodotti).

La scadenza del detto termine quinquennale — che rende le relative aree prive di disciplina urbanistica (pur restando vigente il PUC per la restante parte del territorio comunale) — obbliga il Comune a provvedere all'approvazione di una variante

integrativa del detto PUC o reiterando (con previsione d'indennizzo) i vincoli scaduti o stabilendo una nuova normativa per le relative aree. Il detto obbligo è espressamente previsto dall'art. 38 della legge della Campania n. 16/2004, secondo cui il Comune deve provvedere entro sei mesi dalla scadenza del vincolo. In caso di inottemperanza, dovranno provvedere in via sostitutiva la Provincia e, in mancanza, la Regione (art. 39) (prescrizione normalmente disapplicata). Nelle aree soggette a vincoli scaduti o nelle aree eventualmente stralciate in sede di approvazione del piano (cc.dd. zone bianche), si applicano i limiti all'edificazione prescritti per i Comuni sprovvisti di qualsiasi piano urbanistico (salve alcune modifiche contenute in leggi regionali).

In Campania, la legge regionale consente nei centri abitati interventi di ristrutturazione degli edifici esistenti e nuove costruzioni fuori dei detti centri nel limite di 0,03 mc/mq per l'edilizia residenziale ed 1/20 di superficie coperta per l'edilizia produttiva, oltre ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

1.5 Orientamenti giurisprudenziali

Naturalmente i dubbi di interpretazione della legge determinano frequentemente il ricorso al giudice amministrativo e, quindi, la pubblicazione di sentenze non sempre conformi.

Pertanto, la ricerca giurisprudenziale è necessaria per la concreta applicazione della legge.

Ciò vale anche per quanto attiene alla formazione ed applicazione del piano urbanistico comunale, come risulta da alcuni seguenti esempi.

Il P.U.C. deve essere esteso all'intero territorio comunale, ma si sono ritenuti ammissibili, sia stralci di modesta entità, sia l'estensione del piano alla fascia di mare territoriale prospiciente.

La prescritta divisione in zone del territorio comunale non può essere rinviata al piano particolareggiato.

Per i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato il PUC non può disporre una destinazione diversa, senza previa intesa dell'Autorità che approva il piano con la relativa Amministrazione statale.

La destinazione di una zona a verde agricolo può anche essere diretta solo ad evitare nuovi insediamenti edilizi incompatibili con la destinazione di zona. Pertanto, nella zona agricola è stata esclusa sia la realizzazione di uno stabilimento industriale diretto alla produzione e alla commercializzazione di oli vegetali e nocciolino di sansa, sia la destinazione di un volume residenziale ad attività artigianale e di un locale a vendita tabacchi. Inoltre, è stato ritenuto legittimo il diniego del permesso di costruire in zona agricola un impianto per la molitura delle olive prodotte da terzi e la trasformazione in paste derivate, nonché opere per il deposito di materiale ferroso. E' stata anche affermata l'opinione che non possono essere destinate a verde agricolo aree inidonee per l'attività agricola ed è stata ritenuta illegittima la destinazione a verde agricolo di un'area circoscritta da insediamenti abitativi e commerciali.

Viceversa è stata considerata compatibile con la destinazione a zona agricola, la previsione, ad esempio, di raccordi viari, di aree a parcheggio, di impianti di distribuzione di carburanti, di un campo da tennis o di una piscina pertinenziali, di un campo di calcio senza strutture murarie.

Il P.U.C. – qualora preveda la possibilità di costruire in una zona entro determinati limiti – può escludere ai fini dell'edificazione la computabilità delle aree ricadenti nella detta zona ma di rispetto stradale.

Il rinvio alla previa approvazione di un piano attuativo per costruire in una determinata zona non impedisce tale possibilità su un lotto intercluso in un contesto urbanizzato.

E' stata esclusa la scadenza della disposizione del piano urbanistico generale, che destina una determinata zona a piano degli insediamenti produttivi (PIP), nonostante che qualsiasi intervento privato in tale zona è subordinato all'approvazione del PIP ed all'esproprio delle aree in esso comprese.

E' stata anche affermata la necessità della motivazione dell'interesse pubblico all'adozione di varianti del piano generale che recano disposizioni più restrittive per gli interventi sulle aree interessate.

Nel caso di non conformità tra le norme di attuazione del piano e le indicazioni delle planimetrie dello stesso piano, normalmente prevalgono le dette norme.

E' stato escluso che il P.U.C. possa prescrivere determinate distanze minime tra le costruzioni facendo salva una facoltà di applicazione da parte del Comune latamente discrezionale.

Secondo la Corte costituzionale, la legislazione regionale può derogare alle distanze minime prescritte dalla normativa statale sugli standard urbanistici soltanto nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.

Sulle osservazioni presentate in sede di approvazione della procedura di approvazione del P.U.C., il Comune non è obbligato a fornire una puntuale motivazione in merito.

Si ritiene che secondo la legge regionale della Campania non è necessaria la ripubblicazione del piano adottato dalla Giunta comunale anche se recante rilevanti modifiche del progetto originariamente adottato, ma non quando si presenta sostanzialmente come un nuovo piano.

A seguito della scadenza quinquennale dei vincoli previsti dal P.U.C. preordinati all'espropriazione o di inedificabilità assoluta – che conseguentemente comporta limiti generali di utilizzazione assai restrittivi – i privati interessati possono promuovere la necessaria integrazione del p.u.c. chiedendo l'intervento sostitutivo della Regione o dell'ente delegato oppure agendo in via giurisdizionale.

Non è stato considerato vincolo di tipo espropriativo o d'inedificabilità la destinazione a "zona boschiva" con un indice edificatorio estremamente basso (0,001 mc/mq e un lotto minimo di 10 ettari).

In ordine all'applicazione delle misure di salvaguardia, si è ritenuta l'inapplicabilità delle medesime alle volture ed alle proroghe dei permessi già rilasciati.

Alle votazioni del Consiglio comunale per l'approvazione del piano regolatore non possono partecipare i consiglieri proprietari di terreni di cui sia discussa la destinazione urbanistica o destinati all'edificazione, ma aventi in precedenza destinazione agricola. L'obbligo di astensione e di allontanarsi dalla sala delle adunanze sussiste quando trattasi di un interesse proprio del consigliere o del coniuge ovvero di parenti o affini entro il quarto grado.

In mancanza si determina l'illegittimità del piano approvato soltanto per le parti per le quali il consigliere vantava un interesse diretto.

La necessità di corrispondere un indennizzo ai proprietari di aree soggette ai vincoli di durata quinquennale in caso di reiterazione del vincolo è stata affermata anche dalla Corte costituzionale, con la conseguente illegittimità di tale reiterazione senza la previsione del pagamento del relativo indennizzo.

Il proprietario di un immobile disciplinato dal PUC può impugnare il piano in via giurisdizionale (davanti al giudice amministrativo) entro sessanta giorni dalla pubblicazione o dal provvedimento che fa applicazione di disposizioni del piano non immediatamente lesive in quanto di tipo programmatico.

Il Centro Sperimentale di Sviluppo delle Competenze nell'area delle Costruzioni "Edil Lab" è promosso dalla Regione Campania e rappresenta uno strumento innovativo di integrazione e interazione tra i diversi attori politico-istituzionali ed economici del territorio, un "luogo" aperto e funzionale a stabili attività di sviluppo del capitale umano, abilitato a programmare iniziative formative e a favorire un sempre più effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro nell'edilizia.

Edil Lab rappresenta un modello innovativo che mette a sistema il mondo delle imprese, l'alta formazione, gli organismi di rappresentanza, l'Università, gli istituti scolastici e la scuola di formazione del settore edile ed ha, tra le principali finalità, l'istituzione di un Osservatorio permanente al fine di monitorare il sistema delle imprese e i fabbisogni di competenze necessari per lo sviluppo e l'incremento della competitività del settore delle costruzioni in Campania.

La collana di monografie, prodotte nell'ambito del Progetto Edil Lab, di cui la presente è parte, costituisce in tal direzione un insieme di vademecum di supporto alle finalità di aggiornamento e sviluppo delle competenze in edilizia.

La presente pubblicazione fa parte di una più ampia produzione – una vera e propria “collana” - di monografie multidisciplinari relativa all’edilizia, realizzata dalle imprese partners del Progetto Edil-lab, che costituisce, nell’insieme, un utile strumento di aggiornamento professionale per gli operatori attivi nel settore delle costruzioni.



Edizioni Graffiti

ISBN 978-8886 98 380 8



9 788886 983808