

LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA
DI ATTUAZIONE

Sommario: 1. I piani particolareggiati di esecuzione (P.P.E.). - 2. Formazione. - 3. Effetti ed attuazione. - 4. I piani di lottizzazione (P.L.). - 5. Il procedimento di lottizzazione. - 6. La convenzione di lottizzazione. - 7. L'attuazione del programma lottizzatorio. - 8. Lottizzazione ad iniziativa comunale. - 9. I programmi pluriennali di attuazione (P.P.A.). - 10. Le misure di salvaguardia.

Le scelte urbanistiche contenute nei piani regolatori generali devono trovare attuazione in ulteriori strumenti di pianificazione, finalizzati a disciplinare nel dettaglio l'edificazione nelle varie parti del territorio.

I piani di attuazione, 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 piano generale.

La legge urbanistica ha previsto due tipi di piani attuativi a carattere generale:

- i piani particolareggiati (P.P.);
- i piani di lottizzazione (P.L.) che, in alcune Regioni, assumono il nome di *piani particolareggiati di iniziativa privata*.

Altri strumenti urbanistici particolareggiati affiancano alla funzione di pianificazione urbanistica di dettaglio anche quella di strumenti di politica economica e sociale: i piani per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.), i piani per gli insediamenti produttivi (P.I.P.) etc.

1. I PIANI PARTICOLAREGGIATI DI ESECUZIONE (P.P.E.)

I **piani particolareggiati di esecuzione** costituiscono il principale *strumento di attuazione* del piano regolatore generale (SALVIA). Essi sono affidati all'iniziativa del Comune ed hanno la funzione di *specificare, con prescrizioni più dettagliate, le indicazioni di massima contenute nel piano regolatore, senza porsi in contraddizione con esse*.

Vengono redatti *per limitate porzioni del territorio comunale*, al fine di attuare *gradatamente* e razionalmente le sistemazioni urbanistiche previste dal piano generale, nonché di conferire alle singole zone assetto ed attrezzature rispondenti agli insediamenti stabiliti, nella prospettiva della realizzazione di un complesso urbanistico armonico, in cui ciascuna parte si inserisca senza ostacolare le altre.



Quale deve essere il contenuto del piano particolareggiato?

A norma dell'art. 13 della legge n. 1150/1942, il *piano particolareggiato* è un piano di dettaglio esecutivo, specificato (se occorre) fino alla progettazione volumetrica. Esso, pertanto, deve contenere:

- a) l'indicazione delle reti stradali e dei principali dati altimetrici della zona;
- b) la determinazione:
 - delle masse e delle altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze;
 - degli spazi riservati ad opere o impianti d'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 ad opere pubbliche, la cui occupazione serve ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

2. FORMAZIONE

A) Il procedimento

Il procedimento formativo segue abbastanza fedelmente quello visto a proposito del piano regolatore generale:

- *elaborazione tecnica dello schema di piano*, eseguita direttamente dagli uffici tecnici dei Comuni o demandata a professionisti «esterni»;
- *delibera di adozione del piano* da parte del Consiglio comunale.

I piani particolareggiati nei quali sono compresi beni di interesse storico, artistico o paesistico debbono essere conformi ai piani paesaggistici di cui al D.Lgs. 42/2004. Nelle zone sismiche la delibera di adozione deve essere, altresì, preceduta dal parere del competente ufficio tecnico regionale così come specificato nell'art. 89 T.U. n. 380/2001.

La delibera di adozione dà inizio all'applicazione delle **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 compromesso dal rilascio indiscriminato di titoli edilizi. Tali misure di salvaguardia sono obbligatorie per il piano regolatore generale, per il piano particola-

reggiato 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 dirigente o il responsabile del servizio (secondo le nuove competenze stabilite dalle *leggi Bassanini*) sospende ogni decisione sulle domande di rilascio di titoli edificatori;

- *pubblicazione della delibera di adozione del piano*, mediante deposito nella segreteria comunale, per 30 giorni consecutivi, ed avviso affisso all'albo pretorio;
- eventuale presentazione di *osservazioni ed opposizioni* al piano adottato;
- *deliberazione di approvazione del piano*. La delibera di approvazione in via definitiva deve intervenire nei **30 giorni** successivi alla scadenza del termine per le osservazioni e le opposizioni (art. 22 L. n. 136/1999). L'atto di approvazione deve prevedere il *termine di validità del piano* (entro il quale esso «dovrà essere attuato») nonché *i termini entro i quali dovranno essere eseguite le «relative espropriazioni»*, termini che, in ogni caso, *non devono superare i 10 anni*;
- *deposito della delibera approvata* nella segreteria comunale e *notifica ad ogni proprietario di immobili vincolati dal piano*, mediante avviso affisso all'albo pretorio. La pubblicazione (effettuata mediante deposito della delibera) deve intervenire entro 30 giorni dall'approvazione (art. 22 L. n. 136/1999).

L'art. 24, 2° comma, della legge 28-2-1985, n. 47 demanda, altresì, alle Regioni l'emana-zione 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*».

B) L'intervento della Regione

Il 1° comma dell'art. 24 della legge n. 47/1985, in una prospettiva di snellimento dei procedimenti di formazione dei piani attuativi, ha *soppresso la necessità di approvazione regionale del piano particolareggiato* sancita dalla precedente normativa statale; rimangono soggetti alla procedura tradizionale (adozione comunale e approvazione regionale) i piani concernenti *aree e ambiti territoriali* individuati dalle Regioni come di *interesse regionale* in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione.

? Quali sono le modifiche che la Regione può apportare ai piani particolareggiati concernenti aree di interesse regionale?

Le modifiche che possono essere apportate dalla Regione, per i piani concernenti aree di interesse regionale, sono:

- quelle conseguenti all'accoglimento di osservazioni o di opposizioni;
- quelle riconosciute indispensabili per assicurare:
 - a) l'osservanza del piano regolatore generale;
 - b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti d'interesse regionale;
 - c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici;
 - d) l'osservanza degli standards urbanistici ed in genere una dotazione di servizi e di spazi pubblici adeguati alle necessità della zona.

Tali modifiche devono essere comunicate al Comune e questo può controdedurre ad esse.

I Comuni, comunque, entro un termine determinato, devono *trasmettere alla Regione copia del piano adottato* e — entro un ulteriore termine fissato dalle leggi regionali — la Regione medesima potrà formulare eventuali *osservazioni* (non è prevista, dunque, la possibilità dell'emanazione di un atto di annullamento).

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.

Ulteriori ipotesi di intervento della Regione sono previsti dall'art. 22 della **L. 30 aprile 1999, n. 136**:

- se lo strumento attuativo non è approvato in via definitiva dal Comune *entro trenta giorni* dalla scadenza del termine per le osservazioni e le opposizioni;
- se la sua pubblicazione (effettuata mediante deposito della delibera di approvazione presso la segreteria comunale) non interviene *entro trenta giorni* dalla data della delibera di adozione o approvazione.

Gli interessati possono inoltrare **istanza al Presidente della Giunta regionale** perché nomini un **commissario ad acta** che provvederà nel termine di 15 giorni. Gli oneri derivanti dall'attività del commissario *ad acta* sono posti a carico del Comune inadempiente.

3. EFFETTI ED ATTUAZIONE

Il piano particolareggiato:

- *può interessare qualsiasi porzione del territorio comunale* (edificata o non) che presenti esigenze di intervento esecutivo prioritario in una prospettiva di attuazione organica del piano regolatore;

- *non può contenere norme e prescrizioni difformi da quelle poste con il piano regolatore;*
- *deve garantire la copertura finanziaria delle spese occorrenti per le opere in esso previste (art. 30, L. n. 1150/1942).*

L'effetto più importante del piano particolareggiato è, però, l'**imposizione del vincolo di espropriazione** sulle aree e sugli immobili destinati ad impianti pubblici, in quanto *la sua approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste* (art. 12, T.U. n. 327/2001).

A mente dell'art. 13, comma 3 del Testo Unico Esproprio, nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va emanato. Se tale espressa fissazione del termine manca, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera e l'amministrazione procedente (art. 24, comma 1 Testo Unico Esproprio) vi dà esecuzione entro il termine perentorio di due anni.

L'attuazione concreta del piano particolareggiato avviene nei seguenti modi:

- il Comune espropria le aree destinate a sede di impianti e di servizi pubblici, *senza dover ricorrere, come si è detto, alla procedura della dichiarazione di pubblica utilità;*
- i proprietari privati utilizzano direttamente le aree, attuando le prescrizioni del piano;
- il Comune può espropriare le aree a destinazione privata.

Le ipotesi in cui il Comune può ricorrere a tale procedura erano in precedenza disciplinate dagli artt. 18 e 21-23 della L. 1150/1942; a seguito del Testo Unico Esproprio (che ha abrogato tali articoli limitatamente alle norme riguardanti l'espropriazione) questa ipotesi ricorre in caso di (art. 7, D.P.R. 327/2001):

- a) mancata esecuzione di sistemazioni previste nel piano, riferite sia a complessi di immobili che a singoli edifici, previa ingiunzione e diffida ad eseguire, con assegnazione di un congruo termine;
 - b) mancata esecuzione delle modificazioni dei confini tra proprietà diverse richieste per l'attuazione del piano;
- il Comune, infine, può imporre la formazione di *comparti edificatori*, comprendendovi aree inedificate o costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni, e procedere al loro esproprio nel caso in cui i proprietari interessati rifiutino di adeguarsi alle prescrizioni del piano.

? Cosa si intende per comparto edificatorio?

Il **comparto edificatorio** è un istituto espressamente previsto dall'art. 870 c.c. e dall'art. 23 legge n. 1150/1942. Esso consiste in un aggregato di aree tra loro confinanti, anche appartenenti a diversi proprietari, rivolto alla costituzione di un complesso edilizio di carattere unitario o alla trasformazione dei fabbricati su di esse esistenti.

Si attua mediante l'assunzione, da parte dei singoli proprietari dell'obbligo di edificare nei modi prescritti o, in mancanza di accordo, a mezzo dell'espropriazione delle aree.

L'autorità comunale, pertanto, considera in modo unitario beni appartenenti ad una pluralità di proprietari e, sostituendosi ai privati nella elaborazione dei progetti, impone loro di effettuare determinate opere o di assoggettarsi alla espropriazione.

Trascorsi i termini fissati per le espropriazioni, per gli espropri non ancora effettuati la dichiarazione di pubblica utilità perderà ogni valore ed eventualmente si dovrà seguire la procedura ordinaria per le singole opere che si volessero tuttavia realizzare.

Il piano particolareggiato deve essere attuato nel termine previsto dalla delibera di approvazione, che non può essere, comunque, superiore a **10 anni** (a differenza del piano regolatore generale che ha durata illimitata).

Decorso il termine di validità del piano, esso diverrà inefficace per la parte non ancora realizzata, in relazione non soltanto alle espropriazioni previste ma anche agli obblighi di trasformazione che esso impone ai proprietari dei fondi e degli immobili.

4. I PIANI DI LOTTIZZAZIONE (P.L.)

Il **piano di lottizzazione** è, come il piano particolareggiato, uno strumento di attuazione del piano generale. L'istituto è disciplinato dall'art. 28, L. 17-8-1942, n. 1150, come modificato dalla L. 6-8-1967, n. 765.

Qualora i Comuni non abbiano proceduto alla formazione del piano particolareggiato, la normativa consente ai privati che intendono apportare modifiche all'assetto del territorio comunale, di inserirsi nella disciplina urbanistica presentando appositi piani di lottizzazione, contenenti prescrizioni di dettaglio sostitutive di quelle omesse dalle Amministrazioni.

? Cosa si intende per lottizzazione edilizia?

La giurisprudenza ha individuato il concetto di **lottizzazione edilizia**, intendendo per essa qualsiasi utilizzazione di aree (assolutamente inedificate o già parzialmente urbanizzate) per la realizzazione di uno o più fabbricati a scopo residenziale, turistico o industriale, che obiettivamente esigano la realizzazione e il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Sono *opere di urbanizzazione primaria* (art. 16 D.P.R. 380/2001): le strade, gli spazi di sosta, le fognature, le reti di distribuzione del gas, dell'acqua, dell'energia elettrica, gli spazi di verde attrezzato etc.

Sono, invece, *opere di urbanizzazione secondaria*: le scuole, gli asili nido, i mercati, le chiese, gli impianti sportivi, i centri sociali e culturali etc.

.....

All'approvazione del piano di lottizzazione da parte del Comune, segue la stipula di una *convenzione*, con cui il privato stesso 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 dall'art. 28 della legge urbanistica, 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 piano è predisposto dai proprietari delle aree da lottizzare (ma anche dai titolari del solo diritto di superficie, qualora non si debbano effettuare rettifiche di confine) e tale attività viene configurata, in dottrina come *esercizio privato di pubbliche funzioni*.

L'efficacia dell'atto privato di predisposizione è però condizionata ad un atto di assenso dell'Amministrazione comunale.

5. IL PROCEDIMENTO DI LOTTIZZAZIONE

Il procedimento di lottizzazione può così sintetizzarsi:

- il privato che intenda procedere alla lottizzazione di un'area, deve presentare all'Amministrazione comunale un **piano di lottizzazione**, conforme alla normativa edilizia e agli *standards* urbanistici vigenti, accompagnato da uno **schema di convenzione**;
- il progetto di piano e lo schema di convenzione devono essere *approvati con delibera del Consiglio comunale*.

L'approvazione deve intervenire entro 90 giorni dalla data di presentazione dell'istanza corredata degli elaborati previsti. Qualora siano necessari pareri preventivi o nulla osta, il termine di 90 giorni decorre dall'acquisizione di tali atti (sono comunque fatte salve le diverse modalità e scadenze dettate con legge regionale). La decorrenza infruttuosa del termine costituisce richiesta per l'**intervento sostitutivo**, attraverso istanza per la nomina di un *commissario ad acta*, da inoltrarsi al Presidente della Giunta regionale il quale deve provvedere entro 15 giorni (art. 22, L. n. 136/1999);

- i Comuni sono tenuti (art. 24, ultimo comma, legge n. 47/1985) a *trasmettere alla Regione, entro 60 giorni dall'approvazione, copia del piano me-*

desimo e la Regione (entro un ulteriore termine fissato dalla normativa regionale di dettaglio), pur senza possibilità di annullamento, può formulare eventuali *osservazioni* che consentano 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 del permesso di costruire* necessario per dare esecuzione al progetto);
- il rilascio del *permesso di costruire*, però, è subordinato alla *stipulazione della convenzione* ed alla *trascrizione* della stessa nei registri immobiliari (a cura ed a spese del proprietario lottizzatore).



L’assetto territoriale configurato dal piano di lottizzazione può essere modificato dal Comune?

Nell’esercizio dei poteri di pianificazione urbanistica che gli competono, *il Comune può sempre modificare l’assetto territoriale configurato dal piano di lottizzazione* (quale ne sia il concreto stato di attuazione), *in relazione a nuove, sopravvenute esigenze*, che possono essere della più svariata natura.

Tali modifiche possono essere espressamente disposte e possono anche desumersi implicitamente dalla incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti.

Il Comune, però — allorché un procedimento lottizzatorio si sia concluso con la sottoscrizione e la trascrizione della relativa convenzione — nel dare un diverso assetto al territorio, *ha il dovere di specificare i motivi che hanno portato a modificare le valutazioni urbanistiche* sul presupposto delle quali era stato, a suo tempo, approvato il piano di lottizzazione.

6. LA CONVENZIONE DI LOTTIZZAZIONE

La stipulazione e la trascrizione della *convenzione di lottizzazione* costituiscono *condizioni di efficacia* del provvedimento di autorizzazione, per cui non attengono 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 *contratto unilaterale*, poiché esso non prevede prestazioni corrispettive ma comporta — di norma — l’assunzione di obbligazioni solo per la parte privata.

Con riferimento 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 piano generale;
- una parte «*disponibile*», concernente la determinazione dei modi e dei tempi esecutivi, *suscettibile di accordi* ricollegabili ad elementi di opportunità e convenienza.

In particolare, la convenzione **deve prevedere**:

- a) la *cessione gratuita*, da parte dei proprietari lottizzatori, delle aree necessarie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria relative alle lottizzazioni;
- b) l'assunzione, 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* (da eseguire nel perimetro del terreno da lottizzare) e delle opere necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi;
- c) i termini, non superiori ai *dieci anni*, entro cui i privati devono eseguire le opere a loro carico;
- d) congrue garanzie finanziarie (deposito di danaro, titoli di Stato, fidejussioni bancarie) o ipotecarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione medesima.

7. L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA LOTTIZZATORIO

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.

Per quel che riguarda il *pagamento degli oneri di urbanizzazione*, al momento del rilascio dei singoli permessi di costruire verranno sottratte dal contributo concessorio le somme già pagate in adempimento degli obblighi assunti con la convenzione di lottizzazione, ovvero verrà scomputato il valore delle opere urbanizzative direttamente realizzate.

Si ricordi, però, che *l'approvazione di un piano di lottizzazione non comporta un vero e proprio diritto* per i titolari dell'autorizzazione a lottizzare, *ad ottenere il rilascio del permesso* per la costruzione dei manufatti previsti dal piano.

8. LOTTIZZAZIONE AD INIZIATIVA COMUNALE

L'art. 28 della legge n. 1150/1942 (così come modificato dall'art. 8 della legge n. 765/1967) 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 queste 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 (art. 22 L. n. 136/1999). Il progetto di lottizzazione viene notificato ai proprietari interessati, con invito a dichiarare la loro accettazione entro trenta giorni dalla notifica; qualora i proprietari medesimi manifestino disaccordo, il Comune può variare il progetto in conformità alle loro richieste, così come può (invece) procedere alle necessarie espropriazioni.

9. I PROGRAMMI PLURIENNALI DI ATTUAZIONE (P.P.A.)

A) Nozione

L'art. 13 della legge n. 10 del 1977 ha introdotto un istituto che costituisce un importantissimo mezzo di programmazione-controllo per una efficace politica territoriale: **i programmi pluriennali di attuazione** degli strumenti urbanistici, destinati ad individuare — nel quadro del piano regolatore generale — le **priorità** con cui intervenire sui settori del territorio, così da indirizzare preordinatamente l'espansione urbanistica, nell'ambito di scadenze ben definite.

Il programma pluriennale di attuazione definisce, dunque, i tempi per la realizzazione di quanto disposto dagli strumenti pianificatori generali (cd. **pianificazione temporale**).

Per rilanciare tale strumento urbanistico, l'art. 20 della **L. 30 aprile 1999, n. 136** ha previsto che le Regioni (entro un anno dall'entrata in vigore) aggiornino la propria legislazione in materia secondo principi che:

- ne circoscrivano la funzione alla **programmazione** della formazione dei **piani attuativi di nuovi insediamenti** o di **rilevanti ristrutturazioni urbanistiche**, individuati territorialmente in modo univoco, anche in coordinamento con il programma triennale dei lavori pubblici del Comune (che dovrà inserire le opere di urbanizzazione comunali da realizzare in attuazione degli strumenti urbanistici in tale programma triennale) e con lo stato delle urbanizzazioni nel territorio interessato;
- riferiscano i **criteri di obbligatorietà** alle effettive **esigenze di sviluppo e di trasformazione** degli aggregati urbani.

Qualora le Regioni non aggiornino le proprie leggi secondo tali principi, restano valide le vigenti disposizioni nazionali e regionali.

In seguito alle innovazioni (definitivamente) introdotte con la legge n. 136/1999 essi non si configurano più come strumenti di programmazione generale nel tempo dell'attuazione di tutte le previsioni urbanistiche sul territorio, in quanto adempiono **la più limitata funzione di coordinamento dei soli piani attuativi di nuovi insediamenti o di rilevanti ristrutturazioni urbanistiche con il programma triennale dei lavori pubblici del Comune e con lo stato delle urbanizzazioni del territorio interessato**, al fine di impedire il sorgere di nuclei edificati senza infrastrutture nonché la realizzazione di infrastrutture prive di collegamento immediato con i nuovi insediamenti previsti.



In quale norma è contenuta la disciplina del programma triennale dei lavori pubblici?

Il **programma triennale dei lavori pubblici** è attualmente disciplinato dall'art. 128 del D.Lgs. 12-4-2006, n. 163, che ha recepito l'art. 14 della legge 11-2-1994, n. 109 (cd. *legge Merloni*). Secondo tale normativa, l'attività di realizzazione dei lavori pubblici si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni predispongono ed approvano — **nel rispetto** dei documenti programmatori previsti dalle disposizioni vigenti e **della normativa urbanistica** — unitamente all'**elenco dei lavori da realizzare in ciascun anno**.

Il sistema dei programmi pluriennali — così come modificato dall'art. 6 del D.L. 23-1-1982, n. 9 (convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo unico legge 25 marzo 1982, n. 94) — è il seguente:

- *nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, l'attuazione degli strumenti urbanistici generali avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione, che delimitano le aree e le zone — incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione — nelle quali devono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni;*
- *anche i Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti hanno, comunque, la facoltà di stabilire (con deliberazione del Consiglio comunale) che l'edificazione, nei rispettivi territori, avvenga in modo programmato «per aree e per zone, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni»;*
- *prima dell'approvazione dei programmi pluriennali, i Comuni possono rilasciare permessi di costruire solo allorché le aree interessate siano già dotate di opere di urbanizzazione o i costruttori si impegnino espressamente a realizzare tali opere;*
- *una volta approvati i programmi, i permessi di costruire possono essere rilasciati per le aree incluse nelle previsioni degli stessi;*
- *in relazione a tali aree, qualora i proprietari (o gli altri aventi titolo) non presentino istanza di rilascio del permesso nei termini stabiliti, il Comune dovrà procedere all'esproprio dei suoli, utilizzando poi gli stessi secondo le modalità definite dalla legislazione regionale;*

- *per le aree non comprese nel programma pluriennale*, le autorizzazioni a costruire possono essere rilasciate soltanto per interventi:
 - a) diretti al *recupero* del patrimonio edilizio esistente (art. 31, 1° comma, lett. B), C) e D), legge n. 457/1978);
 - b) da realizzare su *aree di completamento* che siano dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali;
 - c) da realizzare su aree comprese nei *piani di zona*;
- restano comunque sganciate dal rispetto del programma pluriennale *le opere previste dall'art. 9 della legge n. 10/1977*, ossia quelle opere per la realizzazione delle quali il permesso è gratuito, alcune per l'interesse pubblico preminente ad esse connesso, altre per la loro irrilevanza sull'assetto urbanistico generale (la nuova disciplina in materia di attività edilizia libera e riduzione o esonero dal contributo di costruzione è contenuta negli artt. 6 e 17 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

B) La formazione dei programmi

I *Comuni* devono predisporre in concreto i programmi pluriennali, nell'ambito delle direttive fissate dalle leggi regionali e con le procedure da queste determinate.

L'art. 6 del D.L. 23-1-1982, n. 9 (convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo unico legge 25 marzo 1982, n. 94) ha espressamente stabilito che, per la formazione dei programmi pluriennali di attuazione, *non è richiesta l'approvazione regionale nè alcun parere preventivo di altre amministrazioni statali o subregionali*.

Il **procedimento**, dunque, si svolge *esclusivamente nell'ambito comunale* attraverso le seguenti fasi essenziali:

- *elaborazione del progetto* di programma da parte degli uffici tecnici comunali ovvero di liberi professionisti incaricati dal Comune;
- possibilità di *intervento consultivo*, in tale fase, di enti (pubblici o privati) esponenziali degli interessi della collettività comunale;
- *adozione del piano*, con delibera del Consiglio comunale;
- *pubblicità del piano* per un periodo durante il quale chiunque può prenderne liberamente visione e presentare *osservazioni*;
- *approvazione del piano*, da parte del Consiglio comunale, con apposita delibera espressa ovvero con la delibera che decide sulle osservazioni presentate;
- necessario *invio alla Regione di una copia* del programma.

In relazione all'**esecuzione**, deve rilevarsi che:

- il programma pluriennale di attuazione ha come presupposto solo il *piano regolatore generale* (o il programma di fabbricazione);
- esso non presuppone, invece, che siano stati approvati *piani particolareggiati o piani convenzionati di lottizzazione*;

- il programma costituisce *condizione per l'operatività del piano regolatore*;
- esso occupa un posto intermedio tra lo strumento urbanistico generale e la pianificazione di dettaglio, che potrà essere realizzata mediante piani esecutivi. Non può escludersi, comunque, che le previsioni del programma si prestino ad una immediata attuazione.

Il programma pluriennale di attuazione deve rispettare una **proporzione vincolante** tra le aree da destinare all'attività edilizia privata e le aree da destinare all'edilizia economica e popolare.

Tale proporzione è fissata dall'art. 2 della legge n. 10/1977 in una misura non inferiore al 40% e non superiore al 70% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno di edilizia abitativa.

Al programma, poi, spetta determinare — per ciascuna prevista fase di attuazione — detto fabbisogno complessivo, individuando altresì le esigenze specifiche dell'edilizia economica e popolare nel periodo.

10. LE MISURE DI SALVAGUARDIA

A) Nozione

Le **misure di salvaguardia** hanno lo scopo di evitare che — nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione dei piani urbanistici — il rilascio non controllato di permessi di costruire possa compromettere l'assetto urbanistico previsto dagli strumenti adottati.

La materia è disciplinata dall'art. 12, commi 3 e 4, del T.U. n. 380/2001.

Le misure di salvaguardia sono *obbligatoriamente previste* per:

- piano regolatore generale intercomunale e comunale;
- programma di fabbricazione;
- piano particolareggiato.

Esse, però, sono ritenute applicabili anche ad altri strumenti della disciplina urbanistica (es. piani di zona per l'edilizia economica e popolare).

L'applicazione dell'istituto è prevista a tutela degli strumenti urbanistici *in itinere* e presuppone necessariamente, pertanto, che questi siano stati *formalmente adottati*.

B) Effetti

Le misure di salvaguardia hanno *carattere sospensivo*. Per quanto attiene alla loro applicazione, infatti:

- a) il dirigente o il responsabile del servizio (in seguito alla L. n. 127/1997, la competenza al rilascio di titoli abilitativi non è più del Sindaco) a decorre-

re dalla data della deliberazione comunale di *adozione* dei piani, su parere della Commissione edilizia comunale (ove il Comune l'abbia istituita, art. 4 D.P.R. 380/2001), *deve sospendere ogni determinazione sulle domande di rilascio del permesso di costruire, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato*, ma non ancora approvato. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi **tre anni** dalla data di adozione dello strumento urbanistico (art. 12, comma 4, Testo Unico Edilizia); il termine è prorogato a cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.

- b) *qualora* (art. 12, comma 4, T.U.) *la costruzione contrastante con le previsioni dei piani urbanistici adottati sia già iniziata* in base a regolare licenza o concessione edilizia, *il Presidente della Giunta regionale* — a richiesta del Sindaco e con provvedimento motivato da notificare all'interessato — *può ordinare la sospensione dei lavori in corso che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano* (sempre a decorrere dalla deliberazione comunale di adozione di questo e per un periodo di tre anni o cinque nel caso di strumento sottoposto all'approvazione dell'amministrazione competente);
- c) nei confronti dei trasgressori ai provvedimenti di sospensione, emessi in applicazione di misure di salvaguardia, sono *applicabili le sanzioni di cui agli artt. 31 e 44 del T.U. in materia edilizia*.

Glossario

Contratti ad oggetto pubblico o di diritto pubblico

Sono atti negoziali collegati con alcuni tipi di provvedimenti amministrativi con cui la P.A. acconsente a trasferire a privati la disponibilità di beni o la gestione di servizi pubblici (es.: concessioni-contratto). In tal caso, ove per ragioni d'interesse pubblico o per vizi di legittimità il provvedimento sia dalla P.A. revocato o comunque annullato, l'accordo contrattuale, di cui costituisce il presupposto, non costituirà più, per la P.A., un vincolo. Infatti, la P.A. può in tale ipotesi recedere dal contratto o non adempiere il contratto, senza per questo essere obbligata al risarcimento del danno subito dalla controparte.

Giunta regionale

È l'organo esecutivo della Regione. L'art. 122 Cost. nella sua originaria formulazione, prevedeva che la (—) venisse eletta direttamente dal Consiglio regionale e che i suoi membri venissero scelti dal Consiglio medesimo. La revisione costituzionale operata dalla L. Cost. 1/1999, incidendo anche sui contenuti dell'articolo *de quo*, esprime un'opzione di fondo per l'elezione diretta del Presidente della (—) al quale rimette la nomina e la revoca dei componenti della (—) stessa, anche se contestualmente salvaguarda la facoltà degli statuti regionali di disporre diversamente.