

PIANIFICAZIONE URBANISTICA IN GENERALE

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Dicembre 2011)

Anna SIMONATI

INDICE

1. PROFILI GENERALI

2. L'EVOLUZIONE SUCCESSIVA ALLA LEGGE URBANISTICA

3. IL PIANO REGOLATORE GENERALE

3.1 Il contenuto

3.2 Il procedimento di formazione

4. LA PIANIFICAZIONE ATTUATIVA

5. BIBLIOGRAFIA

1. PROFILI GENERALI

Nell'ordinamento italiano, spetta al legislatore statale fissare i principi generali in materia di governo del territorio (v. art. 117, c. 3, Cost.), mentre spetta alle regioni dettare la disciplina di dettaglio¹.

La trasformazione stabile del territorio è ammessa solo dopo che la p.a. ne abbia valutato la compatibilità con l'interesse pubblico. Questo principio deriva dall'art. 42, c. 2, Cost., in base al quale la proprietà privata «è riconosciuta e garantita dalla legge», ma questa può determinarne «i limiti» per «assicurarne la funzione sociale»².

La disciplina nazionale della pianificazione urbanistica generale è contenuta nella legge n. 1150/1942 (“legge urbanistica”). Il sistema è improntato, in primo luogo, al pluralismo: ciò significa che esistono diversi tipi di piano, a seconda delle dimensioni dell'area a cui si riferiscono, del soggetto competente ad emanarli e spesso anche degli

¹ S. AMOROSINO, *Alla ricerca dei “principi fondamentali” della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 3 ss.; M. LUCIANI, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 15 ss.; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006; D. DE PRETIS - E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Regioni*, 2005, 811 ss. V. anche, per esempio: R. DAMONTE, *Il piano territoriale regionale, il piano urbanistico comunale, i procedimenti concertativi nella l.u.r. modificata dalla l.r. n. 19 del 1992 e i vincoli sovraordinati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363 ss.; S. BELLOMIA, *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, 4, 125 ss.

² In generale, v., per esempio: G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2009; F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2008; P. URBANI - S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2004. V. anche M. MONTEDURO, *Interpretazione e violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 243 ss.; F. SALVIA, *Il difficile cammino della legalità in campo urbanistico (con particolare riferimento al campo sanzionatorio)*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 343 ss.; P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 93 ss.; S. CASU, *Note sul governo del territorio e tutele differenziate*, in *Giust. amm.*, 2009, 3, 182 ss.

specifici interessi pubblici che essi puntano a tutelare. In secondo luogo, il sistema è improntato, almeno tendenzialmente, al principio gerarchico; dunque, i piani relativi al territorio più ampio sono destinati a prevalere su quelli relativi ad aree di minori dimensioni. Infine, vale, sempre tendenzialmente, un criterio gradualistico: i piani di area più vasta contengono prescrizioni più generali rispetto a quelli relativi ad aree di minori dimensioni.

Secondo lo schema contenuto nella “legge urbanistica”, la pianificazione si articola in tre distinti livelli. La pianificazione di coordinamento, normalmente di livello regionale o provinciale, è efficace a tempo indeterminato e contiene ampie direttive sull’utilizzo del territorio. La pianificazione generale, normalmente di livello comunale (piano regolatore generale), disciplina in modo esauriente (e anch’essa a tempo indeterminato) il territorio nel rispetto delle indicazioni contenute nelle pianificazioni di livello superiore. La pianificazione attuativa, che consta di varie figure pure normalmente di livello comunale (tra cui le più generali sono il piano particolareggiato e il piano di lottizzazione), ha il compito di specificare e rendere operative le prescrizioni contenute nei piani generali.

2. L’EVOLUZIONE SUCCESSIVA ALLA LEGGE URBANISTICA

Nella sua applicazione concreta, il modello proposto dalla “legge urbanistica” è risultato troppo rigido. Dunque, si è arricchito di nuovi elementi³.

³ L. BRACCHITTA - F. CIRO RAMPULLA - L. TRONCONI - A. VENTURI, *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 512 ss.; E. TANZARELLA, *Le città creative: pianificazione urbanistica sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 851 ss.; V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Scritti Spagnuolo Vigorita*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, 707 ss.; F. PUGLIESE - E. FERRARI, *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999.

In primo luogo, il legislatore nazionale ha introdotto nuove figure di piano “settoriali”, soprattutto di natura attuativa: si tratta, fra gli altri, dei piani per l’edilizia residenziale pubblica⁴, dei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente⁵, dei piani per gli insediamenti produttivi⁶. Spesso l’utilizzo di queste speciali forme di piano è incentivato⁷ e nella prassi essi hanno soppiantato la pianificazione attuativa generale “tradizionale”.

Altre variazioni sono state apportate dai legislatori regionali, i quali talora consentono che i piani di coordinamento contengano prescrizioni immediatamente vincolanti e che, a determinate condizioni, i piani di livello inferiore possano derogare a quelli di livello superiore. La tipologia di piani prevista nella “legge urbanistica” è inoltre frequentemente sostituita nella legislazione regionale dalla bipartizione fra piani strutturali, in cui sono individuate le linee generali della pianificazione comunale, e piani operativi⁸, in

⁴ Nella dottrina recente, P. URBANI, *L’edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, f. 3-4, 22 ss., IDEM, *L’edilizia abitativa tra piano e mercato: i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Democrazia e dir.*, 2009, f. 1, 89 ss. e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 163 ss.

⁵ Nella dottrina recente, A. PISCHETOLA, *Conferimento di aree di proprietà comunale rientrate in Piano di recupero di iniziativa pubblica*, in *Studi e materiali*, 2009, 1681 ss., S. AMOROSINO, *Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento*, in *Dir. econ.*, 2006, 643 ss., M. MORELLI, *Quale competenza sui piani di recupero?*, in *I contr. dello Stato e degli enti pubbl.*, 2006, f. 1, 31 ss.

⁶ Nella dottrina recente, L. MARZANO, *È legittima l’adozione di un PIP motivata con l’apporto di ricchezza per il sistema economico-sociale*, in *Urb. App.*, 2009, 338 ss., V. GIORNI, *I piani attuativi in variante agli strumenti generali: il caso dei piani per gli insediamenti produttivi*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 475 ss., M. ALESIO, *I piani per gli insediamenti produttivi ed il termine decennale di efficacia*, in *Il nuovo dir.*, 2004, f. 1, 30 ss.

⁷ A. PISCHETOLA, *La permanenza delle “speciali” agevolazioni fiscali in materia di piani di recupero, di piani per gli insediamenti produttivi (P.I.P.) e di piani per l’edilizia economica e popolare (P.E.E.P.)*, in *Studi e materiali*, 2009, 1149 ss.

⁸ F. PAGANO, *Il “piano operativo” nel processo di pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 67 ss.

cui è definito più dettagliatamente il regime dei singoli immobili; questo sistema consente di distinguere meglio le due funzioni nell'ambito della pianificazione comunale.

La pianificazione di livello comunale mantiene comunque primario rilievo. Nonostante l'eterogeneità dei modelli accolti dai legislatori regionali, il prototipo è il p.r.g. descritto nella "legge urbanistica".

3. IL PIANO REGOLATORE GENERALE

3.1 Il contenuto

Il p.r.g. considera la totalità del territorio comunale. Tuttavia, il consiglio comunale può fissare con maggiore o minore precisione la destinazione urbanistica e i parametri edificatori delle varie aree.

Il contenuto⁹ del p.r.g. consta essenzialmente di tre elementi fondamentali: la zonizzazione, la localizzazione delle opere pubbliche e la ricognizione delle aree sottoposte a forme particolari di tutela (per esempio, in quanto dotate di peculiare interesse culturale o paesaggistico-ambientale)¹⁰.

La zonizzazione suddivide il territorio comunale in zone omogenee. Per ciascuna zona è prevista una destinazione d'uso. Nel quadro della determinazione della tipologia delle zone utilizzabili e dei limiti inderogabili relativi alle modalità costruttive (per esempio, le altezze e le distanze fra fabbricati), che rientra fra le competenze dello Stato,

⁹ V. art. 7, l. n. 1150/1942.

¹⁰ La legislazione regionale può prevedere che siano compresi anche altri documenti. In proposito, per esempio, D. LAVERMICOCCA, *La valenza precettiva dei grafici di PRG ed i casi di contrasto con le norme di piano*, in *Urb. App.*, 2010, 977 ss.

con la zonizzazione il comune esercita un potere ampiamente discrezionale¹¹. Del resto, la zonizzazione imposta dal p.r.g. sulla base dei parametri fissati a livello nazionale è applicata in modo flessibile dalla giurisprudenza amministrativa. Infatti, i giudici normalmente ammettono destinazioni d'uso di singoli immobili diverse da quella tipica della specifica zona in base al p.r.g., purché la costruzione sia compatibile con gli standard plano-volumetrici della zona stessa o determini la valorizzazione del tessuto urbano in cui si inserisce¹².

La localizzazione determina la collocazione sul territorio delle opere pubbliche¹³. Essa ha l'effetto immediato di sottoporre le aree private interessate a un vincolo di inedificabilità, per evitare che siano realizzate trasformazioni edilizie tali da impedire od ostacolare la successiva espropriazione dell'immobile. La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che è incompatibile con la tutela costituzionale del diritto di proprietà la previsione di vincoli di inedificabilità assoluta a tempo indeterminato dei terreni senza la contestuale corresponsione di un indennizzo, sul presupposto che una limitazione di questo tipo al diritto di proprietà immobiliare è talmente profonda da risolversi in una espropriazione in senso sostanziale¹⁴. Pertanto, è fissato dal legislatore nazionale il termine massimo di cinque anni per l'efficacia giuridica del vincolo. Ad essi si

¹¹ R. GRACILI - L. MELE, *L'autonomia del comune in materia di assetto ed utilizzazione del territorio in relazione ai principi generali della legislazione statale e regionale*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, 4, 125 ss.

¹² In proposito, G. MONACO, *Parametri per l'individuazione della destinazione d'uso ed inderogabilità delle prescrizioni del p.r.g. in materia di destinazioni di zona*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 508 ss. In giurisprudenza, per esempio, v. Tar Sicilia, Catania, I, 25.6.2002, n. 1122, in *FA-Tar*, 2002, 2199; v. anche Tar Campania, Salerno, 17.2.2011, n. 255, in *FA Tar*, 2011, 600, Tar Sardegna, Cagliari, II, 15.2.2010, n. 178, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 958; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, I, 19.6.2008, n. 152, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 1485.

¹³ G. CIAGLIA, *La localizzazione delle opere pubbliche*, in *Riv. trim. app.*, 2010, 335 ss.

¹⁴ C. Cost., 20.5.1999, n. 179, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>; C. Cost. 29.5.1968, n. 55, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

possono aggiungere altri dieci anni, che corrispondono alla durata dell'efficacia del piano attuativo ove questo sia stato nel frattempo emanato. Il vincolo scaduto può essere comunque motivatamente reiterato, ma a condizione che al proprietario sia corrisposto un indennizzo commisurato alla conseguente diminuzione del valore del bene¹⁵.

Poiché il p.r.g. è un atto generale, di regola è sottratto all'obbligo di motivazione¹⁶. Secondo la giurisprudenza, però, tale obbligo sussiste ove il piano travolga posizioni individuali di vantaggio acquisite in base alla disciplina urbanistica anteriore¹⁷.

¹⁵ G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 579 ss., e M.M. CARBONELLI, *La reiterazione dei vincoli di pianificazione urbanistica: il caso delle Plenaria e Corte Costituzionale*, in *Urb. App.*, 2007, 1113 ss.; in generale, sui tempi della pianificazione urbanistica in Italia, v. E. ROMANO, *Celerità dell'azione amministrativa nella formazione degli atti di pianificazione urbanistica*, in *Urb. App.*, 2010, 1414 ss.

¹⁶ In proposito, nella dottrina recente, G. LA TORRE, *Nella formazione dello strumento urbanistico generale l'Ente locale non ha l'obbligo di motivare le sue scelte*, in *L'amm. it.*, 2010, 1273 ss. La giurisprudenza amministrativa precisa che, proprio perché il potere è ampiamente discrezionale, l'amministrazione comunale non è tenuta a motivare dettagliatamente le scelte compiute, il cui fondamento è comunque rintracciabile nell'atto che determina l'impostazione generale del piano; v., per esempio: Cons. St., IV, 12.5.2011, n. 2863, in *FA C.d.S.*, 2011, 1515; Cons. St., VI, 4.4.2011, n. 2083, in *FA C.d.S.*, 2011, 1259; Cons. St., IV, 16.2.2011, n. 1015, in *FA C.d.S.*, 2011, 434; Cons. St., IV, 27.7.2010, n. 4920, in *FA C.d.S.*, 2010, 1442; Cons. St., IV, 14.10.2011, n. 5534, in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2005/200505996/Provvedimenti/201105534_11.XML. Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione circa la persistenza delle ragioni di interesse pubblico alla base della reiterazione di un vincolo di inedificabilità, v. per esempio, nella giurisprudenza recente: Cons. St., IV, 16.9.2011, n. 5216, in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2004/200403657/Provvedimenti/201105216_11.XML; Cons. St., IV, 2.9.2011, n. 4951, in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2004/200411475/Provvedimenti/201104951_11.XML; Cons. St., V, 16.8.2011, n. 4791, in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2000/200004641/Provvedimenti/201104791_11.XML; Cons. St., IV, 2.8.2011, n. 4600, in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2011/201101990/Provvedimenti/201104600_11.XML.

Nelle parti lesive di posizioni giuridiche individuali il p.r.g. può essere impugnato dinanzi al giudice amministrativo, normalmente entro l'ordinario termine perentorio di 60 giorni, che decorre dall'ultimo giorno di pubblicazione¹⁸.

3.2 Il procedimento di formazione

Il procedimento di formazione dei piani urbanistici può essere disciplinato dai legislatori regionali. Il modello predisposto nella "legge urbanistica" nazionale per il p.r.g.¹⁹ rappresenta comunque, il punto di riferimento normativo generale. Esso si articola in due sub-procedimenti: il primo, di competenza del consiglio comunale, sfocia nell'adozione del piano; il secondo, di competenza normalmente della regione, sfocia nella sua approvazione.

Il sub-procedimento di adozione inizia con una delibera di indirizzo politico-amministrativo che contiene le linee fondamentali del p.r.g. Segue la redazione del piano da

¹⁷ V. per esempio, nella giurisprudenza recente: Cons. St., IV, 16.9.2011, n. 5229, in http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2006/200609391/Provvedimenti/201105229_11.XML; Cons. St., IV, 18.1.2011, n. 352, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2-3, I, 682; Cons. St., IV, 12.1.2011, n. 133, in *FA C.d.S.*, 2011, 66.

¹⁸ La giurisprudenza ammette l'impugnazione in via autonoma anche della delibera di adozione quando questa abbia determinato l'applicazione delle "misure di salvaguardia". In generale, G. TULUMELLO, *L'impugnabilità degli atti amministrativi in materia urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 2, p. 2, 59 ss. Nella giurisprudenza recente, Cons. St., IV, 23.12.2010, n. 9375, in *FI*, 2011, 6, III, 330, precisa che vi sono due eccezioni alla regola per cui il termine per l'impugnazione del p.r.g. decorre dalla scadenza del periodo di pubblicazione: quando il piano contenga vincoli di natura espropriativa, il termine decorre dal momento della notificazione al destinatario; quando il piano contenga prescrizioni di dettaglio relative ad aspetti edilizi dell'attività costruttiva, il termine decorre dal momento in cui tali prescrizioni siano diventate direttamente lesive per il ricorrente ovvero dal momento in cui costui abbia acquisito conoscenza del titolo edilizio che le abbia recepite.

¹⁹ Per la disciplina nazionale di riferimento, v. artt. 8-10, l. n. 1150/1942.

parte del personale dell'ufficio tecnico del comune o, in mancanza, di tecnici esterni. Successivamente, il consiglio adotta formalmente il piano²⁰. Il piano adottato viene depositato presso la segreteria comunale per un periodo di trenta giorni. Durante questo lasso di tempo, chiunque può presentare osservazioni, con riferimento sia alla legittimità sia all'opportunità dell'atto. A conclusione dei trenta giorni, il consiglio comunale delibera sulle osservazioni presentate. Può esaminarle anche in gruppi omogenei, ma deve comunque rispettare il principio di parità di trattamento. Secondo la giurisprudenza amministrativa²¹, il piano deve essere nuovamente pubblicato se alcune delle osservazioni esaminate sono state accolte con effetto peggiorativo rispetto a specifiche situazioni individuali. In alcune leggi regionali, il momento partecipativo è maggiormente valorizzato con la predisposizione di momenti di confronto fra autorità o con i cittadini²².

A conclusione del sub-procedimento di adozione, il piano non è ancora entrato in vigore, ma non è del tutto privo di effetti giuridici. In base al meccanismo delle cosiddette "misure di salvaguardia ordinarie", è vietato rilasciare permessi edilizi incompatibili con il p.r.g. adottato. Il fine è di evitare che i privati approfittino della conoscenza del contenuto del piano per mettere in pratica intenti speculativi incompatibili con la realizzazione degli

²⁰ È prevista una deliberazione a maggioranza semplice, dalla quale sono tenuti ad astenersi i consiglieri titolari o parenti di titolari di terreni toccati dalla decisione. Nei comuni di dimensioni più piccole, il rischio di paralisi istituzionale che ne consegue è scongiurato dalla nomina regionale o provinciale di un commissario, incaricato di procedere in via sostitutiva all'adozione del p.r.g. F. LA TORRE, *Astensione dei Consiglieri comunali in condizione di incompatibilità rispetto all'oggetto della delibera*, in *L'amm. it.*, 2010, n. 2, 158 ss.

²¹ Per esempio: Tar Sicilia, Catania, I, 6.9.2007, n. 1395, in *FA Tar*, 2007, 2894; Tar Toscana, Firenze, I, 3.10.2005, n. 4614, in *FA Tar*, 2005, 3143; Tar Trentino Alto Adige, Trento, 12.7.2005, n. 204, in *FA Tar*, 2005, 2321.

²² S. CATTANEO, *L'accesso agli atti del procedimento di pianificazione urbanistica*, in *Urb. app.*, 2010, 84 ss., F. MAZZONETTO, *I vincoli e le osservazioni dei privati ai piani urbanistici: due istituti che richiedono un ripensamento della giurisprudenza*, in *Il dir. della regione*, 2009, 129 ss.; C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 263 ss.

obiettivi di sviluppo urbanistico del territorio. Accanto a questi strumenti, le leggi regionali pongono in capo ai comuni il potere discrezionale di avvalersi delle cosiddette “misure di salvaguardia straordinarie”, che consentono di bloccare l’efficacia dei permessi edilizi già rilasciati, ove siano in contrasto con il p.r.g. adottato.

A seconda di quanto previsto dalle leggi regionali, il sub-procedimento di *approvazione* spetta alla regione, alla provincia o a un organo dello stesso comune diverso dal Consiglio. Il p.r.g. può essere integralmente approvato; in tal caso, la relativa delibera è pubblicata, il piano è depositato presso la segreteria comunale, ove è liberamente accessibile al pubblico, ed entra in vigore. In sede di approvazione, possono essere apposte modifiche unilaterali solo nei casi espressamente previsti dalla legge, in cui manca qualsiasi discrezionalità. Invece, se il soggetto competente non intenda procedere all’*approvazione* per motivi di merito, il piano può essere respinto integralmente oppure può essere approvato solo in parte. Esso viene allora restituito (in tutto o in parte) al comune, perché lo rielabori alla luce delle considerazioni espresse dal soggetto competente per l’approvazione. Ciò deve avvenire entro il termine fissato dalla legge regionale; altrimenti, è nominato un commissario dotato di poteri sostitutivi.

In linea di principio, lo stesso procedimento deve essere seguito per modificare il piano vigente. Le leggi regionali, però, hanno previsto procedimenti semplificati. Inoltre determinate condizioni l’approvazione di un progetto di opera pubblica non contemplato nel piano produce esso stesso variante al p.r.g.²³.

²³ Sull’ampiezza della potestà legislativa regionale in materia di varianti alla pianificazione urbanistica, D. DE PRETIS, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Le regioni*, 2010, 884 ss.

4. LA PIANIFICAZIONE ATTUATIVA

La pianificazione attuativa si prefigge di garantire la concreta applicazione del p.r.g. La sua caratteristica principale risiede nell'eterogeneità degli strumenti utilizzabili e nella loro tendenziale fungibilità²⁴. I piani attuativi sono normalmente gerarchicamente subordinati al p.r.g. e il procedimento per la loro deliberazione si svolge interamente in ambito comunale.

Comunque, la pianificazione attuativa non necessariamente è indispensabile per consentire il rilascio di un permesso di costruire, poiché il p.r.g. può risultare autosufficiente, per esempio quando interviene su un territorio già dotato di un assetto urbanistico ben definito o quando contiene prescrizioni puntuali e dettagliate.

I piani attuativi a finalità generale previsti nella normativa statale sono il piano particolareggiato e il piano di lottizzazione, alternativi tra loro.

Il piano particolareggiato specifica le previsioni contenute nel p.r.g. e può predisporre la realizzazione di nuove opere pubbliche solo se di modesto rilievo²⁵. Il procedimento formativo è simile a quello applicabile al p.r.g., anche se non mancano alcune peculiarità. Per esempio, i titolari degli immobili coinvolti possono presentare opposizioni specifiche, su cui il comune è tenuto a pronunciarsi, e l'approvazione può avvenire in via semplificata ad opera dello stesso comune (salva la trasmissione del piano alla regione, che

²⁴ In generale sul sistema della pianificazione attuativa D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2002.

²⁵ V. art. 13, l. n. 1150/1942. La giurisprudenza da tempo riconosce la portata attuativa del piano particolareggiato rispetto al p.r.g.: v., per esempio, Tar Friuli-Venezia Giulia, 19.7.1985, n. 198, in *FA*, 1985, f. 11, e Cons. St., IV, 21.6.1982, n. 394, in *Riv. giur. ed.*, 1982, I, 694. In dottrina v., per esempio, M. BASSANI, *Pianoparticolareggiato e piano di lottizzazione in aree già edificate*, in *Urb. App.*, 1998, 295 ss.; L. CARBONE – L. LO MEO, *Rilevanza a tempo indeterminato delle prescrizioni urbanistiche di un piano particolareggiato scaduto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 70 ss.

può formulare osservazioni) per le aree che la pianificazione sovracomunale non abbia ritenuto di interesse regionale. Il principale effetto giuridico del piano particolareggiato consiste nel comportare la dichiarazione di pubblica utilità delle opere pubbliche in esso previste e quindi nel consentire senz'altro l'espropriazione dei terreni necessari per al loro realizzazione.

Il piano di lottizzazione²⁶ può essere a iniziativa pubblica o privata e richiede l'accordo fra i proprietari dei terreni coinvolti. Di fatto ha importanza pratica di gran lunga maggiore. La sua funzione fondamentale è di assicurare il coordinamento fra le zone già urbanizzate e quelle occupate da nuovi insediamenti, mediante suddivisione del territorio in lotti edificabili dotati delle necessarie infrastrutture²⁷. L'elemento caratterizzante è la conclusione di una convenzione fra i privati e il comune, con cui sono ripartiti i costi dell'urbanizzazione e le possibilità edificatorie²⁸; il comune contestualmente si obbliga a rilasciare i permessi edilizi per la realizzazione delle trasformazioni previste nel progetto.

²⁶ V. art. 28 l. n. 1150/1942.

²⁷ Sul punto, per esempio, Cons. St., IV, 22.5.2006, n. 3001, in *FA C.d.S.*, 2006, 1415, e Cons. St., V, 15.2.2001, n. 790, in *Riv. giur. ed.*, 2001, I, 378.

²⁸ A. CROSETTI, *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Quaderni reg.*, 2011, 21 ss.; G. DE MARZO, *Convenzioni di lottizzazione*, in *Urb. App.*, 2011, 439 ss. e IDEM, *Convenzioni di lottizzazione e mancata approvazione dei piani di lottizzazione*, in *Urb. App.*, 2009, 1027 ss.; S. MORO, *Gli accordi "a monte" delle prescrizioni urbanistiche: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 453 ss.; G. MONACO, *Convenzioni urbanistiche e libertà negoziale*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 1229 ss. e IDEM, *Le convenzioni di lottizzazione quali accordi sostitutivi di procedimenti ex art. 11 della legge n. 241/1990 e l'applicabilità ad esse della disciplina in materia di obbligazioni e di contratti*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 446 ss.; M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 279 ss.; L. CARBONE - L. LO MEO, *Piano di lottizzazione per il rilascio di concessioni edilizie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 198 ss.; P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; V. MAZZARELLI, voce *Convenzioni e accordi amministrativi: convenzioni urbanistiche*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, V, 9 ss.

5. BIBLIOGRAFIA

ALESIO M., *I piani per gli insediamenti produttivi ed il termine decennale di efficacia*, in *Il nuovo dir.*, 2004, 1, 30 ff.;

AMOROSINO S., *Alla ricerca dei "principi fondamentali" della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 3 ff.;

AMOROSINO S., *Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento*, in *Dir. econ.*, 2006, 643 ff.;

BASSANI M., *Piano particolareggiato e piano di lottizzazione in aree già edificate*, in *Urb. App.*, 1998, 295 ff.;

BELLOMIA S., *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, in *Riv.giur. ed.*, 2003, 4, 125 ff.;

BRACCHITTA L. - CIRO RAMPULLA F. - TRONCONI L. - VENTURI A., *Dalla pianificazione delle città al governo del territorio: evoluzioni statali e regionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 512 ff.;

CARBONE L. - LO MEO L., *Rilevanza a tempo indeterminato delle prescrizioni urbanistiche di un piano particolareggiato scaduto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 70 ff.;

CARBONE L. - LO MEO L., *Piano di lottizzazione per il rilascio di concessioni edilizie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 198 ff.;

CARBONELLI M.M., *La reiterazione dei vincoli di pianificazione urbanistica: il caso delle Corti Costituzionale e Plenaria*, in *Urb. App.*, 2007, 1113 ff.;

CASU S., *Note sul governo del territorio e tutele differenziate*, in *Giust. amm.*, 2009, 3, 182 ff.

CATTANEO S., *L'accesso agli atti del procedimento di pianificazione urbanistica*, in *Urb. app.*, 2010, 84 ff.;

CIAGLIA G., *La localizzazione delle opere pubbliche*, in *Riv. trim. app.*, 2010, 335 ff.;

CIVITARESE MATTEUCCI S., *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 163 ff.;

CROSETTI A., *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Quaderni reg.*, 2011, 21 ff.;

CUDIA C., *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 263 ff.;

DAMONTE R., *Il piano territoriale regionale, il piano urbanistico comunale, i procedimenti concertativi nella l.u.r. modificata dalla l.r. n. 19 del 1992 e i vincoli sovraordinati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363 ff.;

DE DONNO M., *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 279 ff.;

DE MARZO G., *Convenzioni di lottizzazione*, in *Urb. App.*, 2011, 439 ff.;

DE MARZO G., *Convenzioni di lottizzazione e mancata approvazione dei piani di lottizzazione*, in *Urb. App.*, 2009, 1027 ff.;

DE PRETIS D. - STEFANI E., *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Regioni*, 2005, 811 ff.;

DE PRETIS D., *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Le regioni*, 2010, 884 ff.;

DE PRETIS D. (ed.), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2002;

GIORNI V., *I piani attuativi in variante agli strumenti generali: il caso dei piani per gli insediamenti produttivi*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 475 ff.;

GRACILI R. - MELE L., *L'autonomia del comune in materia di assetto ed utilizzazione del territorio in relazione ai principi generali della legislazione statale e regionale*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, 4, 125 ff.;

LA TORRE F., *Astensione dei Consiglieri comunali in condizione di incompatibilità rispetto all'oggetto della delibera*, in *L'amm. it.*, 2010, n. 2, 158 ff.;

LA TORRE G., *Nella formazione dello strumento urbanistico generale l'Ente locale non ha l'obbligo di motivare le sue scelte*, in *L'amm. it.*, 2010, 1273 ff.;

LAVERMICOCCA D., *La valenza precettiva dei grafici di PRG ed i casi di contrasto con le norme di piano*, in *Urb. App.*, 2010, 977 ff.;

LOMBARDI P., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 93 ff.;

LUCIANI M., *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 15 ff.,

MARZANO L., *È legittima l'adozione di un PIP motivata con l'apporto di ricchezza per il sistema economico-sociale*, in *Urb. App.*, 2009, 338 ff.;

MAZZARELLI V., *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Scritti Spagnuolo Vigorita*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, 707 ff.;

MAZZARELLI V., *Convenzioni e accordi amministrativi: convenzioni urbanistiche (ad vocem)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, V, 9 ff.;

MAZZONETTO F., *I vincoli e le osservazioni dei privati ai piani urbanistici: due istituti che richiedono un ripensamento della giurisprudenza*, in *Il dir. della regione*, 2009, 129 ff.;

MENGOLI G.C., *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2009;

MONACO G., *Convenzioni urbanistiche e libertà negoziale*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 1229 ff.;

MONACO G., *Parametri per l'individuazione della destinazione d'uso ed inderogabilità delle prescrizioni del p.r.g. in materia di destinazioni di zona*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 508 ff.;

MONACO G., *Le convenzioni di lottizzazione quali accordi sostitutivi di procedimenti ex art. 11 della legge n. 241/1990 e l'applicabilità ad esse della disciplina in materia di obbligazioni e di contratti*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 446 ss;

MONTEDURO M., *Interpretazione e violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 243 ff.;

MORELLI M., *Quale competenza sui piani di recupero?*, in *I contr. dello Stato e degli enti pubbl.*, 2006, f. 1, 31 ff.;

MORO S., *Gli accordi "a monte" delle prescrizioni urbanistiche: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 453 ff.;

PAGANO F., *Il "piano operativo" nel processo di pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 67 ff.;

PAGLIARI G., *Pianificazione urbanistica e proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 579 ff.;

PISCHETOLA A., *Conferimento di aree di proprietà comunale rientrante in Piano di recupero di iniziativa pubblica*, in *Studi e materiali*, 2009, 1681 ff.;

PISCHETOLA A., *La permanenza delle "speciali" agevolazioni fiscali in materia di piani di recupero, di piani per gli insediamenti produttivi (P.I.P.) e di piani per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.)*, in *Studi e materiali*, 2009, 1149 ff.;

PUGLIESE F. - FERRARI E., *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999;

ROMANO E., *Celerità dell'azione amministrativa nella formazione degli atti di pianificazione urbanistica*, in *Urb. App.*, 2010, 1414 ff.;

SALVIA F., *Il difficile cammino della legalità in campo urbanistico (con particolare riferimento al campo sanzionatorio)*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 343 ff.;

SALVIA F., *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2008;

STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006;

TANZARELLA E., *Le città creative: pianificazione urbanistica sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 851 ff.;

TULUMELLO G., *L'impugnabilità degli atti amministrativi in materia urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 2, p. 2, 59 ff.;

URBANI P. - CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2004;

URBANI P., *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, f. 3-4, 22 ff.;

URBANI P., *L'edilizia abitativa tra piano e mercato: i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Democrazia e dir.*, 2009, f. 1, 89 ff.;

URBANI P., *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.