



Prot. n. 165202

Roma, lì 17 MAG. 2013

Comune di Castel Gandolfo  
Ufficio Tecnico  
Piazza della libertà, n. 7  
00040 Castel Gandolfo (RM)

**OGGETTO: Parere in merito alla procedura ed agli effetti urbanistici della rimozione di un accordo di programma in variante allo strumento urbanistico generale – Comune di Castel Gandolfo.**

Il Comune di Castel Gandolfo ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla rimozione di un accordo di programma in variante urbanistica.

Riferisce infatti il Comune che, successivamente alla conclusione di un accordo di programma approvato con decreto del Presidente della Regione e ratificato dal Consiglio Comunale, e per il quale non è ancora stata sottoscritta convenzione alcuna né rilasciati permessi di costruire, è pervenuta, da parte del soggetto privato, la formale rinuncia alla realizzazione dell'opera in tale accordo prevista.

Chiede pertanto il Comune quale sia, nell'ipotesi di rimozione dell'accordo di programma per la mancata realizzazione dell'intervento previsto, il regime urbanistico dell'area e la corretta procedura da seguire per privare di effetti l'accordo.

Nel merito si ritiene quanto segue.

In relazione al regime urbanistico dell'area interessata dall'accordo di programma a seguito del venir meno della variante urbanistica con esso introdotta, occorre, in sostanza, chiarire se riva la disciplina urbanistica contenuta nel piano regolatore generale o se, al contrario, l'area debba essere considerata quale zona priva di pianificazione con la conseguente applicazione dell'art. 9 del d.P.R. 380/2001.

L'accordo in questione era finalizzato alla realizzazione di una specifica opera ed a tal fine, con l'accordo di programma, è stata approvata una puntuale variante urbanistica. In definitiva una siffatta variante, lungi dal porre in essere una pianificazione organica relativa ad una determinata porzione, più o meno vasta, del territorio comunale, interviene per consentire una singola opera che si ritiene funzionale ad uno specifico interesse pubblico. In un certo qual modo, quindi, è la realizzazione della specifica opera che 'condiziona' la variante, laddove, al contrario, nell'ordinario processo di pianificazione territoriale, il *prius* logico è costituito dalla esigenza di generale regolamentazione urbanistica per porzioni di territorio, in ossequio alle quale vengono, a valle, realizzati i singoli interventi.

Quanto sopra per mettere in luce il particolare rapporto che lega l'opera e la conseguente variante urbanistica approvata per realizzarla. Ad esempio, la giurisprudenza, relativamente alle varianti approvate ai sensi della legge 1/1978, ha parlato di "*variante meramente strumentale ad uno specifico scopo [...], ossia preordinata alla realizzazione della particolare opera pubblica prevista nel progetto usufruendo del canale accelerato per l'imposizione della variante stessa, funzionale alla realizzazione di quell'opera pubblica qualificata urgente*" (TAR Puglia, Bari, sez. III, n. 1389/2008). La

naturale conseguenza di tale connotazione della variante 'di scopo' è che i suoi effetti non possono sopravvivere alla mancata realizzazione dell'opera per la quale si è addivenuti alla stipula dell'accordo di programma, in quanto "non sarebbe più giustificabile la deroga alle ordinarie disposizioni delle leggi urbanistiche in materia di variazioni al piano regolatore" (idem). Inoltre, sempre nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'intervento, viene meno l'interesse pubblico sotteso alla scelta di ricorrere alla speciale procedura di variante mediante accordo di programma per l'approvazione di uno specifico ed individuato progetto di opera.

Ciò detto, deve ritenersi che, a seguito del venir meno della variante urbanistica specificamente disposta per la realizzazione di un intervento non eseguito, la disciplina urbanistica dell'area interessata da un accordo di programma di cui sono stati rimossi gli effetti debba necessariamente essere rinvenuta nello strumento urbanistico generale.

Va, infatti, esclusa l'applicabilità dell'istituto cui all'art. 9 del d.P.R. 380/2001, in quanto le previsioni dettate per le c.d. 'zone bianche' hanno natura sussidiaria e presuppongono un'assoluta ed oggettiva carenza di norme urbanistico-edilizie applicabili all'area considerata. Sul punto è univoca la giurisprudenza del Consiglio di Stato, la quale, seppure in tema di decadenza dei vincoli espropriativi per decorso del termine quinquennale, ritiene che la qualificazione di un'area come 'zona bianca' e l'applicazione dell'art. 9 del d.P.R. 380/2001 postulino indefettibilmente un'effettiva lacuna della disciplina urbanistica comunale generale, per cui in mancanza di tale lacuna il criterio meramente sussidiario dettato per le c.d. 'zone bianche' non può trovare applicazione (C.d.S., sez. V, n. 6071/2003; C.d.S., sez. V, n. 5456/2003).

Nel caso in questione, invece, non viene in rilievo un'assoluta e oggettiva carenza di disciplina urbanistica, in quanto, caducata la variante urbanistica, è possibile far capo alle disposizioni dello strumento urbanistico generale per rinvenire la disciplina urbanistica da applicare.

Del resto è bene sottolineare come l'accordo di programma sortisca l'effetto di approvare una variante che conferisce una nuova specifica destinazione ad aree che risultano già urbanisticamente classificate. In sostanza, il regime delle c.d. 'zone bianche' non può venire in rilievo in quanto, in tale ipotesi, la pianificazione dell'area in questione esiste, pur se ad essa si è sovrapposta una apposita variante 'di scopo' volta a realizzare un singolo intervento, per cui, a fronte della rinuncia a realizzare l'opera e rimossa la variante, la necessaria conseguenza sarà l'applicazione della disciplina urbanistica dettata, in via generale, nello strumento urbanistico comunale. A riprova di ciò si osserva anche che, tra l'altro, in assenza di strumentazione urbanistica generale non è in ogni caso consentito addivenire alla stipula di accordi di programma in variante urbanistica.

La soluzione prospettata ha anche il pregio di garantire una notevole semplificazione procedimentale, posto che la qualificazione come zona bianca comporterebbe l'onere, per l'amministrazione comunale, di ripianificare un'area che, di fatto, trova già la propria compiuta regolamentazione nello strumento urbanistico generale. È evidente, sotto tale aspetto, l'economia procedurale che viene garantita evitando il ricorso, per di più superfluo, al complesso iter approvativo proprio della pianificazione urbanistica.

Tale logica, inoltre, ha riscontri anche nella giurisprudenza amministrativa. Si veda, in tal senso, TAR Sardegna, Cagliari, sez. II, n. 340/2011, in cui si afferma che il venir meno di una destinazione urbanistica ha differenti effetti a seconda che essa sia contenuta in una variante allo strumento urbanistico generale o nello strumento stesso: "*l'annullamento della destinazione urbanistica di una specifica e limitata area di uno strumento urbanistico, conduce alla riviviscenza della destinazione urbanistica precedente soltanto con riferimento ad una variante dello strumento generale, nella quale sia stata inserita la specifica destinazione poi annullata, mentre ove l'annullamento [...] riguardi una parte di uno strumento urbanistico generale, la zona interessata dall'annullamento deve essere considerata zona bianca, per la quale si rende necessaria una nuova disciplina, che si inserisca in modo equilibrato e*

coerente con la regolamentazione dettata con lo strumento generale". Analogamente, dunque, nel caso della rimozione degli effetti di una variante urbanistica approvata con accordo di programma, volta a conferire una specifica destinazione urbanistica ad una singola area per realizzare un determinato intervento, deve convenirsi per l'applicazione delle preesistenti previsioni contenute nello strumento urbanistico generale, e non per la configurazione dell'area quale 'zona bianca' visto che non è venuto meno il contenuto di una parte dello strumento urbanistico generale ma una sua variante, per di più specifica, episodica e funzionale alla realizzazione di un determinato intervento, non posto in essere.

Infine, un principio utile alla questione qui affrontata può essere rinvenuto anche nella recente sentenza della Corte Costituzionale 24 gennaio 2012, n. 13, pronunciata sul tema dell'abrogazione di norme abrogatrici. La Consulta ha infatti ritenuto che, nell'ipotesi in cui una disciplina speciale abbia abrogato quella generale della materia, nel caso di successiva abrogazione della disciplina speciale "la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale abrogata", e ciò per scongiurare lacune nell'ordinamento giuridico. Applicando per analogia tale ordine di principi alla materia urbanistica, è possibile ritenere che, venuta meno la variante 'di scopo' introdotta con l'accordo di programma caducato, che costituiva disciplina speciale, debba tornare a produrre i suoi effetti la disciplina generale contenuta nel piano regolatore comunale che già regolava la medesima area, anche al fine di evitare vuoti nella disciplina urbanistica che sarebbero incongrui in quanto tale disciplina, in realtà, è compiutamente rinvenibile nello strumento urbanistico generale, il quale non può essere considerato superato per effetto di una mera e puntuale variante 'di scopo'.

Va quindi ribadito che nel caso di rimozione di un accordo di programma finalizzato alla realizzazione di una specifica opera e della connessa variante urbanistica, non viene in rilievo un'oggettiva carenza di disciplina urbanistica, in quanto è possibile far riferimento alle disposizioni dello strumento urbanistico generale per rinvenire la disciplina urbanistica da applicare.

Per quanto riguarda la procedura da seguire, è necessario, per privare di effetti l'accordo di programma, secondo i principi generali del diritto amministrativo, rimuovere gli atti da cui esso scaturisce. Ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'accordo di programma "è approvato con atto formale del Presidente della Regione" (comma 4) e, ove esso "comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del Sindaco allo stesso deve essere ratificata dal Consiglio Comunale entro trenta giorni a pena di decadenza" (comma 5).

È pertanto necessario, al fine di porre nel nulla un accordo di programma, incidere su tali atti, ogni ente per le rispettive competenze, nella specie, quindi, il decreto regionale di approvazione dell'accordo e la ratifica del consiglio comunale.

In tal senso la scrivente Amministrazione ha già attivato le opportune procedure per privare di effetti il decreto con cui è stato approvato l'accordo in questione e si invita il Comune a fare altrettanto in relazione ai propri atti presupposti e conseguenti l'accordo, con particolare riferimento alla ratifica.

Il responsabile del procedimento

dott. Stefano Levante

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

Il Direttore del Dipartimento  
(dott. Luca Fegatelli)