

Città di Palestrina
Dipartimento Tecnico
protocollo@comune.palestrina.legalmail.it

OGGETTO: Parere in merito all'applicabilità del permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28 bis del d.P.R. 380/2001 e all'art. 1 ter della l.r. 36/1987 con riferimento alle zone di recupero dei nuclei edilizi di cui alla l.r. 28/1980 – Città di Palestrina.

La Città di Palestrina ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'applicabilità del permesso di costruire convenzionato, previsto e disciplinato dall'art. 28bis del d.P.R. 380/2001 e dall'art. 1ter della l.r. 36/1987, in ambiti che il piano regolatore ha individuato, ai sensi della l.r. 28/1980, come zone O, ossia di recupero dei nuclei edilizi abusivi.

In proposito, viene rappresentato che le zone O del vigente piano regolatore comunale (e relativa variante di aggiornamento del 2014) disciplinano, in attuazione della l.r. 28/1980, il recupero di diciannove nuclei edilizi sorti spontaneamente; per la loro attuazione è prevista, dall'art. 34 della NTA, una pianificazione a mezzo di piani particolareggiati di iniziativa pubblica o privata, la quale è deputata anche a garantire una certa dotazione di standard urbanistici di cui al DM 1444/1968 (18 mq per abitante ripartiti in servizi pubblici di interesse comune, servizi scolastici, parcheggi pubblici, verde pubblico attrezzato, depuratore e allargamento o nuove sedi viarie).

Viene quindi chiesto se, in tali ambiti, sia ammissibile, in luogo della pianificazione attuativa prevista dal piano regolatore, l'utilizzo del permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28bis del d.P.R. 380/2001 e all'art. 1ter della l.r. 36/1987.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

Il permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28bis del d.P.R. 380/2001, disciplinato a livello di legislazione regionale dall'art. 1ter della l.r. 36/1987, è uno strumento alternativo, e sostitutivo, della pianificazione attuativa, adottabile solamente a determinate, e residuali, condizioni.

Per tutte le considerazioni generali su tale istituto si rimanda al parere reso al Comune di Canale Monterano, prot. 20574 del 15.01.2018, reperibile sul sito istituzionale.

Come detto nel parere sopra richiamato, non è possibile individuare in via generale e astratta le condizioni e i presupposti per l'applicabilità di tale istituto, che devono invece essere accertati, dall'amministrazione comunale, in concreto caso per caso.

Venendo alla questione in esame, il parere sopra citato ha evidenziato come *“il presupposto legittimante il ricorso al permesso di costruire convenzionato sia costituito da una situazione di bassa esigenza di urbanizzazione, ossia quella nella quale l'ambito territoriale di riferimento sia già ampiamente urbanizzato ed infrastrutturato e le poche opere ancora mancanti possano essere convenzionate con l'amministrazione; in sostanza situazioni nelle quali [...] sia configurabile una situazione di fatto grossomodo corrispondente a quella derivante dall'attuazione del piano esecutivo e pertanto l'utilizzo del titolo convenzionato otterrebbe sostanzialmente il medesimo risultato dello strumento urbanistico attuativo”*.

La giurisprudenza limita la possibilità di derogare all'obbligo dello strumento attuativo previsto dal piano regolatore solo alle zone già urbanizzate, potendo lo strumento del permesso convenzionato *“trovare applicazione solo nell'ipotesi, del tutto eccezionale, che si sia già realizzata una situazione di fatto che da quegli strumenti consenta con sicurezza di prescindere, in quanto risultano oggettivamente non più necessari, essendo stato pienamente raggiunto il risultato (come adeguata dotazione di infrastrutture, primarie e secondarie previste dal piano regolatore) cui sono finalizzati. Per l'applicazione, pertanto, è necessario che lo stato delle urbanizzazioni sia tale da rendere assolutamente superflui gli strumenti attuativi”* (C.d.S., sez. IV, n. 5293/2023, solo per citarne una tra le più recenti).

Ora, è di solare evidenza come le varianti speciali di cui alla l.r. 28/1980 rinvergono il loro presupposto giustificativo proprio in una situazione diametralmente opposta a quella che può giustificare il ricorso al permesso di costruire con convenzione: tali varianti vengono infatti approvate al fine precipuo di dotare, in modo razionale e complessivo, i nuclei edilizi sorti abusivamente di opere infrastrutturali e urbanizzative, che in tali nuclei sono per definizione carenti se non del tutto assenti, in quanto in essi ha avuto luogo una edificazione senza preventiva pianificazione e dunque in assenza di qualsivoglia gestione delle trasformazioni e delle ricadute urbanizzative del carico insediativo.

In definitiva, lo scopo essenziale di tali varianti, e in particolare della variante generale approvata nel 2014 per il Comune di Palestrina, è proprio quello di sopperire ad una accertata carenza di urbanizzazione nei nuclei in questione (accertamento che ha luogo con la perimetrazione prima e poi con l'approvazione di una specifica variante), che ha indotto l'Amministrazione comunale a proporre, e la Regione ad approvare, una disciplina urbanistica che prevede espressamente il ricorso ad una pianificazione di dettaglio di tipo unitario per i nuclei, al fine di dotare tali ambiti di standard e opere di urbanizzazione in modo organico e complessivo.

Del resto, anche la l.r. 28/1980 prevede espressamente all'art. 8, comma 1, che *“Le previsioni della variante di cui ai precedenti articoli nonché quelle dirette al recupero dei nuclei edilizi abusivi inserite nei nuovi strumenti urbanistici comunali, di cui all'articolo precedente, si attuano attraverso piano particolareggiato o piano di lottizzazione convenzionata purché esteso all'intero nucleo oggetto della variante”*, indicando quindi chiaramente che l'esigenza di pianificazione di dettaglio per questo tipo di ambiti territoriali è di tipo unitario, proprio in ragione delle caratteristiche che li contraddistinguono, ossia, in un determinato agglomerato, la bassa quantità e qualità delle urbanizzazioni, degli standard e delle infrastrutture insediative.

Deriva da quanto sopra detto che l'utilizzo del permesso di costruire assistito da convenzione in luogo del piano attuativo previsto dal piano regolatore, già di per sé strumento di natura eccezionale, va fundamentalmente escluso per le zone O (del Comune di Palestrina ma anche degli altri comuni che le hanno perimetrate ai sensi della l.r. 28/1980, a meno che non lo abbiano espressamente previsto in sede di variante speciale), pena la vanificazione di quanto perseguito con l'approvazione della delle varianti speciali previste dalla l.r. 28/1980.

In tali zone, infatti, non può predicarsi il pieno raggiungimento della adeguata dotazione di infrastrutture (e dunque la superfluità del piano attuativo), atteso che è proprio la finalità di garantire tale dotazione che ha indotto l'amministrazione a varare le procedure urbanistiche per il recupero di tali ambiti (procedure che, è bene ricordarlo, non hanno alcuna efficacia sanante delle costruzioni abusive, essendo il Capo III della legge 28/1980 non applicabile in quanto da ritenersi implicitamente abrogato dalle successive normative statali in tema di condono), prevedendo per la loro pianificazione il ricorso allo strumento attuativo unitario e non al singolo permesso convenzionato.

Naturalmente resta salva la possibilità, in sede di redazione dei piani particolareggiati, di iniziativa pubblica o privata, di prevedere la possibilità di ricorrere, per specifici comparti previamente individuati, al permesso di costruire convenzionato laddove si riscontrino esigenze tali da richiederne la necessità.

Il funzionario
Stefano Levante

Il Direttore
ad interim
Wanda D'Ercole