

Prot. n. 105052

Roma, li 16 OTT. 2013

Provincia di Frosinone
Settore Urbanistica e Servizi scolastici
Servizio Urbanistica
Ufficio Tecnico
Piazza Gramsci, n. 13
03100 Frosinone (FR)

OGGETTO: Parere in merito ai rapporti tra la l.r. 38/1999 e la l.r. 28/1980 nel procedimento di formazione dei PUCG e alla definizione di nucleo edilizio – Provincia di Frosinone.

La Provincia di Frosinone ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito ai rapporti tra la legge regionale 22 dicembre 1999 n. 38 e la legge regionale 2 maggio 1980 n. 28 in riferimento al procedimento di formazione dei piani urbanistici comunali generali (PUCG) e alla definizione, non presente nella l.r. 28/1980, del nucleo edilizio.

In particolare, il quesito evidenzia la necessità di chiarire la valenza della l.r. 28/1980 alla luce delle disposizioni contenute negli artt. 28 e seguenti della l.r. 38/1999 relative ai PUCG. La Provincia in sostanza chiede se, in presenza di nuclei edilizi abusivi sul territorio comunale, sia necessario applicare la perimetrazione dei nuclei abusivi prevista dalla l.r. 28/1980 o se si possa procedere alla formazione dei PUCG come previsto dalla l.r. 38/1999 e quindi inquadrare il recupero dei nuclei edilizi abusivi esistenti nell'ambito delle disposizioni di cui alla l.r. 38/1999 che disciplinano il nuovo strumento urbanistico comunale.

Inoltre il quesito riguarda la definizione del "nucleo edilizio", non presente nella l.r. 28/1980, mentre il codice della strada definisce il "centro abitato" e le circolari dell'ISTAT il "nucleo abitato".

Nel merito si ritiene quanto segue.

La l.r. 28/1980 ha previsto che i Comuni procedano all'individuazione e perimetrazione dei nuclei edilizi abusivi e quindi alla adozione di apposite varianti speciali (ove i nuclei abusivi siano in contrasto con le destinazioni urbanistiche di zona previste dal PRG) o di piani particolareggiati (allorché i nuclei abusivi non siano in contrasto con le destinazioni di zona).

Come già chiarito nel precedente parere reso al Comune di Tarquinia, prot. 551614 del 02.03.2012, rinvenibile nel sito web sotto indicato, la pianificazione urbanistica che riguarda zone interessate da fenomeni di abusivismo edilizio non deve essere necessariamente ed esclusivamente condotta con gli strumenti e la procedura della 'pianificazione di recupero' previsti dalla l.r. 28/1980. In sostanza, il fatto che la l.r. 28/1980 abbia introdotto e disciplinato una specifica strumentazione urbanistica non vale di per sé ad escludere la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti disponibili di governo del territorio.



E ciò, a maggior ragione, quando lo strumento di pianificazione che si intende adottare è costituito dal PUCG, previsto dagli artt. 28 e seguenti della l.r. 38/1999, ossia uno strumento di pianificazione di carattere generale che riguarda la totalità del territorio comunale.

Non può quindi in nessun caso affermarsi, nell'ipotesi di presenza di edilizia abusiva nel territorio comunale, l'indefettibilità, in particolare, della preventiva variante di recupero di cui all'art. 4 della l.r. 28/1980, ragion per cui la mancanza di essa non preclude la possibilità di formare un nuovo strumento urbanistico generale.

In tal senso depone anche l'art. 7 della medesima l.r. 28/1980, il quale, con riferimento ai comuni sprovvisti di piano regolatore generale, stabilisce la necessità, in sede di adozione dello strumento urbanistico generale, di prevedere espressamente la disciplina per il recupero urbanistico dei nuclei edilizi sorti spontaneamente. Ciò a conferma di come lo scopo principale che il legislatore regionale ha inteso perseguire è costituito dal recupero urbanistico di tali nuclei, mentre rimane in secondo piano lo strumento pianificatorio mediante il quale assicurarli, ossia la variante speciale prevista dall'art. 4 della l.r. 28/1980 o la redazione *ex novo* di uno strumento urbanistico di carattere generale, nella specie il PUCG di cui alla l.r. 38/1999.

Inoltre, anche sotto il profilo dell'economia degli atti amministrativi non vi sono valide ragioni per ritenere che la formazione di un nuovo strumento urbanistico di portata generale quale il PUCG debba essere necessariamente preceduto dalla variante speciale di recupero prevista dalla l.r. 28/1980, in quanto i medesimi contenuti e finalità della variante di recupero ben possono essere inseriti nello strumento urbanistico generale da formare *ex novo*.

In sostanza, la variante speciale di recupero è stata introdotta dalla l.r. 28/1980 quale strumento idoneo ad assicurare il recupero urbanistico dell'edilizia abusiva presente in comuni già dotati di piani regolatori generali che, tuttavia, non contemplavano tali fenomeni di illegalità in quanto generalmente sorti successivamente alla loro approvazione. Tanto che il citato art. 7 della legge prevede, per i comuni sprovvisti di pianificazione generale, la necessità di disciplinare il recupero urbanistico di tali nuclei in sede di formazione dello strumento urbanistico e non ricorrendo ad un'apposita e separata variante o strumento analogo. Di conseguenza, allo stesso modo, laddove si proceda a pianificare *ex novo*, in sede di PUCG, l'intero territorio comunale si terrà conto della presenza di edilizia abusiva e si adotteranno le misure opportune per garantirne ove possibile il recupero urbanistico, senza che sia indefettibile il ricorso ad una preventiva apposita variante, peraltro allo strumento urbanistico che si intende sostituire.

Non è quindi configurabile un obbligo di provvedere alla pianificazione secondo gli esclusivi strumenti urbanistici di cui alla l.r. 28/1980, ma rientra nella discrezionalità di cui gode l'amministrazione comunale la scelta circa l'utilizzo dello strumento di pianificazione ritenuto più idoneo a garantire la corretta ed ordinata pianificazione del territorio compromesso da insediamenti abusivi, in special modo per quanto riguarda la dotazione degli standard urbanistici obbligatori ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 41 quinquies della legge 17 agosto 1942 n. 1150 e del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444.

Con l'occasione, peraltro, è bene ribadire che sia la variante urbanistica ex art. 4 della l.r. 28/1980 che l'eventuale inclusione dei nuclei edilizi abusivi in un nuovo strumento urbanistico generale sono del tutto privi di qualsivoglia efficacia di sanatoria edilizia.

In particolare per quanto riguarda la l.r. 28/1980, ed in special modo con riferimento all'art. 16 relativo al rilascio dei titoli abilitativi in sanatoria, va detto che a partire dall'entrata in vigore della legge 47/1985 sul primo condono edilizio, che ha disciplinato in maniera esclusiva le ipotesi di sanatoria degli abusi, occorre necessariamente interpretare ed applicare la l.r. 28/1980 alla luce delle superiori disposizioni di cui alla legge statale. Pertanto, la variante speciale per i nuclei abusivi di cui all'art. 4 della l.r. 28/1980 ha valenza esclusivamente di recupero urbanistico, essendo



destinata principalmente a garantire la dotazione degli standard nelle aree interessate dal fenomeno dell'abusivismo; i manufatti abusivi restano sanabili esclusivamente alle condizioni ed ai termini previsti dalle leggi sul condono edilizio (legge 47/1985, legge 724/1994, legge 326/2003) o, per gli abusi solo formali, dell'accertamento di conformità urbanistica (art. 36 del d.P.R. 380/2001 e art. 22 della l.r. 15/2008).

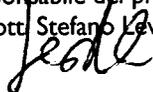
Quanto al chiarimento circa il concetto di nucleo edilizio, va detto che è presumibile che la l.r. 28/1980 si sia volutamente astenuta dal definirlo, al fine di garantire un'opportuna elasticità della portata di tale concetto.

Di volta in volta, pertanto, il concetto di nucleo edilizio sarà oggetto di specifica valorizzazione in sede di istruttoria tecnica, non essendo possibile definirlo una volta per tutte, considerati anche i differenti fattori che su di esso possono incidere, assai mutevoli a seconda delle varie realtà comunali, quali la popolazione comunale, le dimensioni degli edifici, il numero di abitanti ed altro.

L'unica distinzione sul tema, dalla quale tuttavia non è possibile ricavare alcun elemento utile ai fini della nozione di nucleo edilizio, è quella ricavabile dall'art. 15 della l.r. 28/1980 che sostanzialmente contrappone al nucleo edilizio la "pluralità di costruzioni abusive singole che, in quanto non costituenti nuclei, non siano suscettibili della perimetrazione".

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il responsabile del procedimento
dott. Stefano Levante



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



Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)

