

Prot. n. 65047

Roma, li 30 SET. 2013

Comune di Sora  
Settore VI – Politica del  
Territorio  
Corso Volsci, n. 111  
03039 Sora (FR)

**OGGETTO: Parere in merito alla procedibilità di accordi di programma o alla possibilità di rilascio di permessi di costruire in deroga per la realizzazione di interventi inseriti nell'ambito di un P.R.U.S.S.T. con riferimento a comuni sprovvisti di PRG ovvero dotati unicamente di programma di fabbricazione o di perimetrazione urbana – Comune di Sora.**

Il Comune di Sora ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla possibilità, con riferimento a comuni sprovvisti di PRG ovvero dotati unicamente di programma di fabbricazione o di perimetrazione urbana, di concludere accordi di programma o di rilasciare permessi di costruire in deroga ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. 380/2001 per la realizzazione di interventi presentati nell'ambito di un PRUSST.

A seguito del parere reso da questa Direzione Regionale al Comune di Vicalvi del 18.05.2012 prot. 173848, il Comune di Sora, anche sulla scorta di un accordo di programma sottoscritto tra la Regione Molise ed il Comune di Baranello in variante al programma di fabbricazione, chiede una nuova espressione sulla tematica relativa ai comuni sprovvisti di PRG o dotati di strumento urbanistico solo adottato o unicamente di programma di fabbricazione o di perimetrazione urbana.

Chiede inoltre se, per interventi privati di nuova costruzione (relativi ad attività artigianali e commerciali) o cambi di destinazione d'uso (in turistico/ricettivo o commerciale) inseriti nel PRUSST e ricadenti in comuni sprovvisti di PRG, sia applicabile l'istituto del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici previsto dall'art. 14 del d.P.R. 380/2001, atteso il pubblico interesse del programma.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Questa Direzione, come detto, con il parere al Comune di Vicalvi del 18.05.2012 prot. 173848, consultabile sul sito internet sotto indicato, si è già espressa circa l'impossibilità di apportare varianti ad un programma di fabbricazione mediante accordi di programma, seppure nell'ambito di un PRUSST.

Le ragioni di tale impostazione risiedono nella disposizione contenuta all'art. 65, comma 3, della legge regionale 22 dicembre 1999 n. 38, a tenore della quale "i comuni dotati di programma di fabbricazione possono apportare a tale strumento urbanistico soltanto le varianti derivanti dall'approvazione di progetti di opere pubbliche di cui all'art. 1, quarto e quinto comma della legge 3 gennaio 1978, n. 1". Vigente una norma di tale chiarezza non è possibile concludere altrimenti circa la possibilità di apportare al programma di fabbricazione varianti diverse da quelle derivanti

dall'approvazione di opere pubbliche. E ciò, sia ben chiaro, indipendentemente dallo strumento o procedura di variante utilizzata, accordo di programma o procedura ordinaria.

La circostanza richiamata dal Comune di Sora per cui nella Regione Molise è stato sottoscritto un accordo di programma in variante ad un programma di fabbricazione non è rilevante né influente, in quanto la diversità di legislazione urbanistica tra le varie Regioni non consente paralleli di tal genere.

Come già evidenziato nel precedente parere, infatti, l'art. 65, comma 3, della l.r. 38/1999 ha inteso cristallizzare le previsioni dei programmi di fabbricazione vigenti, limitando la loro modificabilità soltanto alle ipotesi di approvazione di progetti di opere pubbliche in variante, unici interventi che, in ragione della loro spiccata valenza pubblicistica, il legislatore ha ritenuto meritevoli, mediante le specifiche procedure di cui all'art. 1 della legge 1/1978, oggi previste dall'art. 19 del d.P.R. 327/2001, di giustificare modifiche ad uno strumento urbanistico, quale il programma di fabbricazione, sostanzialmente obsoleto (originariamente previsto dall'art. 34 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, poi di fatto soppresso in tutta la legislazione regionale) e destinato all'esaurimento in favore del piano regolatore generale o del PUCG.

Quindi, la *ratio* di tale disposizione regionale è quella, da un lato, di garantire la continuità della disciplina urbanistica contenuta nei vigenti programmi di fabbricazione al fine di scongiurare vuoti normativi nelle more dell'adozione dei nuovi strumenti urbanistici e, dall'altro, inibendo ogni modifica di tali piani urbanistici e dunque cristallizzandone una volta per tutte le previsioni, incentivare la formazione dei piani regolatori generali prima e dei PUCG poi.

Infatti, la legge regionale 20 marzo 1975, n. 32 ha previsto l'obbligo per tutti i comuni del Lazio di adottare il piano regolatore generale e, per quelli che ne fossero già dotati, l'obbligo di adeguarlo alle previsioni del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444. Inequivocabile in tal senso è il disposto dell'art. 1, il quale recita: *"tutti i comuni della Regione sono obbligati alla formazione del piano regolatore generale del proprio territorio"*.

L'art. 65, comma 1, della l.r. 38/1999 ha successivamente stabilito che *"i comuni sono obbligati ad adottare i PUCG di cui al titolo III, capo I, entro tre anni dalla data di pubblicazione del PTPG ai sensi dell'articolo 21, comma 12, se capoluogo di provincia o se aventi popolazione superiore ai cinquantamila abitanti ed entro cinque anni negli altri casi"*.

È chiaro quindi l'obbligo per i tutti i comuni del Lazio di dotarsi di piano regolatore generale ovvero di adottare i PUCG a seguito della approvazione e pubblicazione del PTPG.

In particolare, va detto che il PTPG della Provincia di Frosinone è stato pubblicato sul B.U.R.L. n. 19 del 10.07.2007, mentre quello della Provincia di Latina non è stato ancora approvato.

Detto quanto sopra, va quindi evidenziato come la situazione in cui versi un comune sprovvisto di piano regolatore generale o di PUCG non può considerarsi conforme all'ordinamento giuridico in materia urbanistica.

Per tale motivo deve escludersi anche la possibilità di concludere accordi di programma in comuni del tutto sprovvisti di strumentazione urbanistica, pur se dotati di perimetrazione urbana. Allo stesso modo vanno considerate le ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia solo adottato, in quanto le prescrizioni urbanistiche solo adottate hanno una valenza di tipo sospensivo esclusivamente in relazione al rilascio dei titoli abilitativi, ma per esse non può in nessun modo parlarsi di vigenza anticipata.

L'accordo di programma in variante urbanistica, seppure inquadrato nell'ambito di un PRUSST, costituisce uno strumento per addvenire, in forma semplificata ed accelerata, ad una modifica della vigente disciplina urbanistica al fine di consentire determinate opere o interventi che si pongano in contrasto con quanto previsto dagli strumenti di pianificazione.

La situazione di carenza di strumenti di pianificazione, come visto, si caratterizza come non conformità all'ordinamento giuridico in materia urbanistica e quindi non consente di accedere a strumenti semplificati di modifica del regime urbanistico ordinariamente pianificato e regolamentato.

Si perviene, del resto, alla medesima conclusione anche ragionando in analogia con quanto previsto dal citato art. 65, comma 3, della l.r. 38/1999. Se infatti tale norma impedisce di apportare varianti al programma di fabbricazione, escluse quelle necessarie per l'approvazione di progetti di opere pubbliche, a maggior ragione non saranno modificabili le previsioni che discendono dalla regolamentazione urbanistica derivante da mere perimetrazioni del centro abitato e da specifiche disposizioni di legge (ossia l'art. 9 del d.P.R. 380/2001). Altrimenti, per assurdo, la variante urbanistica sarebbe preclusa, per espressa disposizione di legge, nel caso di esistenza del programma di fabbricazione e invece consentita, per assenza di una specifica disposizione di legge che la escluda, nei casi di carenza di qualunque strumentazione urbanistica, ossia anche del programma di fabbricazione.

Infine, il Comune prospetta, per consentire comunque in comuni sprovvisti di PRG la realizzazione di interventi privati inseriti in un PRUSST, l'utilizzo dell'istituto del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, previsto dall'art. 14 del d.P.R. 380/2001. Sostiene infatti il Comune che, stante il pubblico interesse del programma PRUSST, sarebbero di pubblico interesse anche le opere che con esso si vanno a realizzare.

L'art. 14 del d.P.R. 380/2001, come noto, stabilisce che *"il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico"* (comma 1) e che *"la deroga [...] può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi"* (comma 3).

La costante e consolidata giurisprudenza interpreta il tenore di tali disposizioni nel senso che le destinazioni di zona non sono mai derogabili, in quanto, a mente del comma 3 del citato art. 14, la deroga può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati (C.d.S., sez. VI, n. 4568/2003; C.d.S., sez. V, n. 1841/1999; C.d.S., sez. V, n. 132/1997; C.d.S., sez. IV, n. 1057/1997; C.d.S., sez. IV, n. 439/1996; TAR Campania, Napoli, sez. II, n. 799/2009; TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, n. 875/2006; TAR Marche, n. 1755/2004). Le destinazioni di zona, quindi, *"non costituiscono materia di deroga, in quanto attengono all'impostazione stessa del piano regolatore, di cui costituiscono le linee direttrici, e non sono come tali riconducibili al rango di mere "norme di attuazione", contenenti prescrizioni esecutive e di dettaglio che attuano il piano senza contraddirne l'impostazione"* (C.d.S., sez. VI, n. 4568/2003), con la conseguenza che esse sono modificabili solo mediante il procedimento di variante.

In sostanza, il permesso di costruire in deroga non può essere strumentale a scelte di tipo urbanistico, nei confronti delle quali deve, al contrario, rimanere neutro. Non può, quindi, esso assurgere ad ordinaria alternativa procedimentale rispetto ad un formale intervento di pianificazione urbanistica, altrimenti finirebbe per costituire un mezzo surrettizio di pianificazione. In altre parole, *"il potere derogatorio non è legittimamente utilizzabile per soddisfare esigenze strutturali miranti a nuovi assetti urbanistici, che mal si prestano ad interventi episodici e saltuari e che giustificerebbero, invece, l'adozione di specifiche varianti allo strumento urbanistico, le sole che rispondono alla definizione di strumenti di governo del territorio e che assicurano, grazie al loro carattere di generalità tipico degli atti pianificatori, la razionalità e l'imparzialità delle scelte rispetto all'insieme degli interessi, pubblici e privati, coinvolti in un siffatto disegno innovativo"* (C.d.S., sez. V, n. 132/1997).

Quanto sopra comporta che non possono essere rilasciati permessi di costruire in deroga ai sensi dell'art. 14 del d.P.R. 380/2001 sia per l'ipotesi di comuni del tutto sprovvisti di

strumentazione urbanistica (per i quali si applicano le disposizioni di cui all'art. 9 del d.P.R. 380/2001), sia per il caso di variante alle previsioni di zonizzazione contenute nel programma di fabbricazione.

In entrambe le fattispecie, a ben vedere, il permesso di costruire che autorizzasse interventi di nuova costruzione per attività artigianali e commerciali o cambi di destinazione d'uso in turistico/ricettivo o commerciale laddove non compatibili con le previsioni di zonizzazione contenute nel programma di fabbricazione o con le disposizioni di cui all'art. 9 del d.P.R. 380/2001 si porrebbe in chiaro contrasto con quanto previsto dal richiamato art. 14 del d.P.R. 380/2001 per quanto attiene ai limitati margini di operatività della deroga (densità edilizia, altezza e distanza tra i fabbricati).

In definitiva non può autorizzarsi con permesso di costruire in deroga ciò che, a livello urbanistico, necessiterebbe di apposita variante relativa alle destinazioni di zona. Si noti, infatti, come il presupposto essenziale per il rilascio del permesso in deroga è costituito dall'edificabilità dell'area, non potendosi ammettere il rilascio del titolo in deroga qualora manchi il presupposto essenziale del titolo stesso; in pratica, allorquando lo strumento urbanistico non preveda la possibilità di rilasciare un ordinario permesso di costruire in relazione ad una determinata area non è ammissibile il rilascio di un permesso di costruire in deroga.

Ad esempio, la giurisprudenza ha escluso la possibilità di deroga con riferimento ad aree a destinazione agricola in quanto ha ritenuto che *"non è ammissibile il rilascio di una concessione edilizia in deroga, su un'area a destinazione agricola o a verde pubblico o privato, perché manca il presupposto essenziale (edificabilità dell'area), non della concessione in deroga, ma della concessione ex se"* e che *"solo mediante il procedimento delle varianti possono essere modificate le previsioni degli strumenti urbanistici relativi alla qualificazione e destinazione di aree"* (TAR Basilicata, n. 389/1993).

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: [http://www.regione.lazio.it/rl\\_urbanistica/?vw=pareri](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)

