



COMUNE DI AREZZO

Servizio
Governo del Territorio
Settore Pianificazione
Urbanistica

Protocollo n. _____/M1

Arezzo, _____ aprile 2025

Al direttore dell'Ufficio edilizia
geom. Gianna Pezzuoli
sede

Oggetto: piano di recupero _____

Con riferimento alla richiesta pervenuta con lettera protocollo _____
relativa al piano di recupero del complesso immobiliare _____ si
esprime il seguente parere.

Premessa

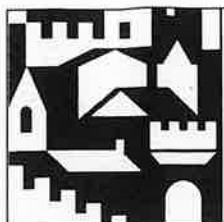
_____ ha presentato _____
_____ con la quale ha richiesto il rilascio del permesso di costruire per un nuovo
fabbricato residenziale, localizzato nel lotto _____ del piano di recupero del complesso
immobiliare _____

Il tecnico istruttore della pratica edilizia ha richiesto al Servizio pianificazione urbanistica se
sia ancora valido il piano di recupero approvato con la deliberazione del Consiglio comunale
_____ modificato per effetto della variante approvata con la
deliberazione del Consiglio comunale _____

1. Considerazioni generali sull'efficacia dei piani attuativi

Il periodo di vigenza dei piani attuativi è stato derivato dall'articolo 16 comma 5 della legge
n. 1150 del 1942, in base al quale il termine del piano particolareggiato deve essere non
superiore a dieci anni. Con successive disposizioni di legge e anche tramite l'interpretazione
analogica, il termine decennale, inizialmente stabilito per il solo piano particolareggiato, è





COMUNE DI AREZZO

Servizio
Governò del Territorio
Settore Pianificazione
Urbanistica

stato progressivamente applicato a tutti i diversi tipi di piani attuativi che, negli anni successivi al 1942, sono stati introdotti nel nostro ordinamento (piano di lottizzazione, PEEP, PIP, piano di recupero, programma integrato di intervento, ecc.).

I contenuti del piano particolareggiato possono ricondursi, in base a quanto previsto dall'articolo 13 della legge n. 1150 del 1942, alle due categorie fondamentali rappresentate dai vincoli espropriativi, funzionali alle opere pubbliche, e dalle previsioni conformative, riferite agli interventi privati. Anche tutti gli altri piani attuativi presentano tale struttura basilare, con la precisazione che i vincoli espropriativi devono necessariamente essere contenuti nei piani di iniziativa pubblica, ma non obbligatoriamente nei piani di iniziativa privata.

Per i piani particolareggiati che, entro il termine decennale, siano stati eseguiti in parte, l'articolo 17 comma 1 della legge n. 1150 del 1942 (poi applicato a tutti gli altri tipi di piani attuativi) stabilisce che «Decorso il termine stabilito per la esecuzione del piano particolareggiato questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso». È opportuno sottolineare che per cogliere la reale portata della disposizione in commento, occorre fare mente locale all'epoca in cui fu emanata. Al tempo, il piano particolareggiato era previsto come l'unico strumento di attuazione di primo livello delle previsioni contenute nel PRG, caratterizzato dall'essere di iniziativa esclusivamente pubblica: si eseguiva mediante espropriazioni (vale a dire provvedimenti imperativi che limitavano i diritti dei privati), per attuare le quali la legge fissava appunto il termine non superiore a dieci anni.

La dottrina che si è occupata dell'argomento, non solo quella più risalente nel tempo ma anche quella più recente, ha formulato le seguenti conclusioni:

1) l'inefficacia, una volta trascorso il termine decennale, colpisce solo le disposizioni di contenuto espropriativo, e non anche le previsioni conformative, facendo venire meno la validità della dichiarazione di pubblica utilità e rendendo illegittimi eventuali decreti di esproprio emanati sulla base della pubblica utilità decaduta (Mengoli – Manuale di diritto urbanistico, Giuffrè 2003, pag. 313 e pag. 315 per il piano particolareggiato, pag. 276 per il piano di lottizzazione; Aldo Fiale e Elisabetta Fiale – Diritto urbanistico, Simone 2011, pag. 313 per il piano particolareggiato e pag. 424 per il piano di lottizzazione);





COMUNE DI AREZZO

Servizio
Governo del Territorio
Settore Pianificazione
Urbanistica

2) gli allineamenti e le zonizzazioni, vale a dire le previsioni conformative, hanno vigore a tempo indeterminato (Mazzarolli – I piani regolatori urbanistici, Cedam 1962, pag. 467; Mengoli – Manuale di diritto urbanistico, Giuffrè 2003, pag. 313 e pag. 315 per il piano particolareggiato, pagg. 275-276 per il piano di lottizzazione; Aldo Fiale e Elisabetta Fiale – Diritto urbanistico, Simone 2011, pag. 313 per il piano particolareggiato e pag. 424 per il piano di lottizzazione);

3) l'avvenuto decorso del termine decennale autorizza il Comune a introdurre variazioni unilaterali della disciplina urbanistica, in quanto, a partire da quel momento, il privato non ha più un'aspettativa qualificata alla stabilità delle previsioni urbanistiche fino ad allora in vigore (Mengoli – Manuale di diritto urbanistico, Giuffrè 2003, pagg. 314-316 per il piano particolareggiato, pagg. 273-276 per il piano di lottizzazione; Aldo Fiale e Elisabetta Fiale – Diritto urbanistico, Simone 2011, pag. 424 per il piano di lottizzazione).

La giurisprudenza è giunta a posizioni analoghe, sintetizzate dalle seguenti decisioni:

1) sentenza della V sezione del Consiglio di Stato n. 6.283 del 27 dicembre 2013. «E' fin troppo noto il principio secondo cui le prescrizioni di un piano urbanistico attuativo (tale è il piano di lottizzazione) finalizzato alla disciplina in maniera dettagliata di una porzione del territorio sono vincolanti e devono essere rispettate da tutti i lottizzanti e loro aventi causa, rilevando a tempo indeterminato, fino all'intervento di un nuovo piano urbanistico (in tal senso da ultimo Cons. Stato, Adunanza plenaria 20 luglio 2012, n. 28; conforme Cons. Stato, V, 20 marzo 2008, n. 1216; IV 27 ottobre 2009, n. 6572)». E ancora, nella stessa sentenza si legge che «il termine decennale previsto dall'art. 28 della legge Urbanistica n. 1150 del 1942, ... riguarda gli interventi edilizi autorizzati dal piano di lottizzazione ma non riguarda la disciplina del territorio e la destinazione delle aree, che rimane inalterata fino all'intervento di un nuovo atto di pianificazione. Si è detto che le prescrizioni previste dal piano attuativo scaduto devono continuare ad essere osservate in applicazione dell'art. 17, comma 1, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (in tal senso cfr. Cons. Stato, IV, 353 del 2013; 2045 del 2012; VI, n. 305 del 2012; IV, 27 ottobre 2009, n. 6572 che precisa come l'efficacia decennale attiene ai poteri espropriativi, mentre restano inalterati a tempo indeterminato gli allineamenti, le prescrizioni, le destinazioni di piano e quant'altro attenga all'armonico assetto del territorio)»;





COMUNE DI AREZZO

Servizio
Governo del Territorio
Settore Pianificazione
Urbanistica

2) sentenza del TAR Lazio – Roma, sezione II bis, n. 9.907 del 22 settembre 2014. Con riferimento all'articolo 17 comma 1 della legge n. 1150 del 1942, la sentenza sottolinea che:

«- le previsioni del piano attuativo comportano la concreta e dettagliata conformazione della proprietà privata;

- in linea di principio, le medesime previsioni rimangono efficaci a tempo indeterminato (nel senso che costituiscono le regole determinative del contenuto della proprietà delle aree incluse nel piano attuativo);

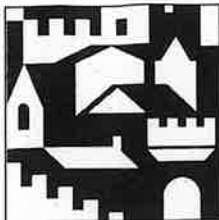
- con il decorso del termine di cui sopra (dieci anni per il piano di lottizzazione), diventano inefficaci unicamente le previsioni del piano attuativo che non abbiano avuto concreta attuazione, “cosicché non potranno più eseguirsi gli espropri, preordinati alla realizzazione delle opere pubbliche e delle opere di urbanizzazione primaria, né si potrà procedere all’edificazione residenziale, salva la possibilità di ulteriori costruzioni coerenti con le vigenti previsioni del piano regolatore generale e con le prescrizioni del piano attuativo, che per questa parte ha efficacia ultrattiva” (C.d.S., n. 4278 del 2014, già citata; cfr., tra le altre, anche C.d.S., Sez. IV, 4 dicembre 2007, n. 6170; TAR Campania, Salerno, Sez. II, 19 febbraio 2014, n. 429);

- scaduta la convenzione, l’Amministrazione riassume pienamente le proprie potestà di pianificazione territoriale, risultando pienamente reintegrata nella discrezionalità in ordine alle scelte sul governo del territorio, ivi compresa quella di imprimere alle aree una destinazione diversa da quella convenzionale, con l’unico limite della tutela di stati di affidamento, eventualmente suscitati dalla convenzione stessa qualora questa “sia stata ... pienamente adempiuta” (TAR Toscana, Firenze, Sez. I, 17 novembre 2011, n. 1737; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 10 aprile 2006, n. 374), ma, “fino a quando tale potere non viene esercitato” – come risulta essere avvenuto nel caso di specie – “l’assetto urbanistico dell’area rimane definito nei termini disposti con la convenzione di lottizzazione” (C.d.S., Sez. IV, 19 febbraio 2007, n. 851).».

L’orientamento manifestato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, riassunto nei termini appena esposti, è preferibile alle posizioni più rigoriste, in quanto rappresenta la naturale applicazione dei seguenti principi fondamentali del nostro ordinamento:

1) il principio previsto dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale, in base al quale è sufficiente la sola interpretazione letterale, quando il significato emerge già





COMUNE DI AREZZO

Servizio
Governo del Territorio
Settore Pianificazione
Urbanistica

immediatamente dalla diretta formulazione testuale della norma (in contrapposizione alla presunta decadenza sia dei vincoli espropriativi sia delle previsioni conformative, una volta trascorso il termine decennale);

2) il principio secondo il quale un termine è generalmente ordinatorio, a meno che la legge stessa non lo qualifichi espressamente come perentorio (in contrapposizione alla presunta natura decadenziale, non solo nei confronti dei Comuni ma anche nei confronti dei privati, del termine decennale);

3) il principio secondo cui la normale posizione di partenza del cittadino è rappresentata dalla libertà di esercizio dei propri diritti; mentre i divieti e le limitazioni sono l'eccezione (in contrapposizione alla presunta implicita impossibilità per il privato di esercitare le facoltà connesse al diritto di proprietà edilizia, in caso di scadenza dei piani attuativi);

4) il principio del legittimo affidamento che il cittadino lecitamente ripone negli atti a lui favorevoli, emanati dalla pubblica amministrazione (in contrapposizione alla presunta sopravvenuta automatica inefficacia dei piani attuativi nei confronti dei privati).

Riassumendo, i piani attuativi che entro il termine decennale siano stati realizzati solo in parte, sono efficaci e vincolanti a tempo indeterminato anche dopo i 10 anni, con riferimento alle previsioni urbanistiche conformative (allineamenti e prescrizioni di zona) degli edifici, sia quelli da costruire sia quelli esistenti. L'unica decadenza che si riscontra, dopo i 10 anni, è riferita solamente agli eventuali vincoli espropriativi contenuti nel piano attuativo. Pertanto, l'inefficacia stabilita dall'articolo 17 comma 1 della legge n. 1150 del 1942 non è da intendersi in senso assoluto, come se fosse estesa a tutte le previsioni dell'intero piano attuativo, sia a quelle espropriative sia a quelle conformative; al contrario, l'inefficacia ha una portata più limitata, nel senso che opera unicamente nei riguardi del potere espropriativo, che quindi non potrà essere esercitato una volta decorsi i 10 anni (fatto salvo il rinnovo del vincolo). In conclusione, il periodo di validità di 10 anni rappresenta un periodo durante il quale al privato è garantito il legittimo affidamento sulla stabilità delle regole urbanistiche; una volta che sia trascorso tale periodo, il privato perde l'affidamento sulla stabilità delle regole urbanistiche ed è esposto a eventuali diverse successive determinazioni del Comune, che potrebbe legittimamente variare la disciplina del comparto. In mancanza di tali diverse successive determinazioni pianificatorie, introdotte dal Comune dopo i 10 anni, è la legge stessa a prevedere direttamente l'automatica efficacia a tempo indeterminato delle previsioni





COMUNE DI AREZZO

**Servizio
Governo del Territorio
Settore Pianificazione
Urbanistica**

urbanistiche conformative del piano attuativo. Per questo motivo, eventuali atti comunali con i quali vengano nominativamente confermati i piani attuativi, hanno un valore puramente ricognitivo e non sono idonei a influire sull'efficacia a tempo indeterminato, dal momento che quest'ultima è già stabilita in via generale e automatica da una disposizione di legge. Tutt'al più, gli atti comunali di conferma possono valere quale manifestazione implicita della volontà di non apportare modifiche al comparto.

2. Considerazioni specifiche sul piano di recupero

Il piano di recupero in oggetto fu approvato come piano attuativo del PRG, con deliberazione del Consiglio comunale [redacted]. Il termine iniziale della sua efficacia iniziò a decorrere [redacted] giorno di pubblicazione nel BURT [redacted] dell'avviso di avvenuta approvazione.

Il comparto edificabile di cui ci occupiamo è stato confermato sia dal regolamento urbanistico approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 43 del 23 marzo 2011, sia dal piano operativo approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 134 del 30 settembre 2021.

Il Regolamento Urbanistico ha consentito, sulla base dell'articolo 88 comma 5 delle NTA, il completamento dei piani attuativi del PRG del 1992 secondo le prescrizioni urbanistiche vigenti al momento della loro approvazione. Il Piano Operativo, sulla base dell'articolo 129 comma 1 delle NTA, fa salvi i piani attuativi approvati in precedenza, ancorché non espressamente individuati nelle tavole del medesimo piano operativo, qualora sia stata sottoscritta la convenzione e siano ancora efficaci secondo la legislazione vigente. Quest'ultima è rappresentata dall'articolo 17 della legge n. 1150/1942, in base al quale, come già visto, i piani urbanistici attuativi sono efficaci a tempo indeterminato per quanto riguarda l'obbligo di osservare, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso.

Per quanto riguarda il requisito dell'avvenuta sottoscrizione della convenzione, richiesto in via generale dall'articolo 129 comma 1 delle NTA del piano operativo, si precisa che se in origine il piano attuativo specifico, come nel nostro caso, non prevede la convenzione né l'atto d'obbligo, non se ne può pretendere l'osservanza.

Applicando le regole e le direttive di origine legislativa, dottrinale e giurisprudenziale, illustrate al n. 1, si evidenzia che il comparto è tuttora efficace, in quanto il Comune di Arezzo





COMUNE DI AREZZO

Servizio
Governo del Territorio
Settore Pianificazione
Urbanistica

sin dall'iniziale entrata in vigore del piano di recupero [REDACTED] ha continuato ininterrottamente ad attribuirgli la vocazione edificatoria originariamente impressa, come abbiamo appena visto, senza introdurre variazioni in seguito alla scadenza del termine decennale, [REDACTED]. Si consideri, inoltre, che il piano di recupero non è mai stato revocato, né dichiarato illegittimo, né annullato d'ufficio, né sospeso. In conclusione, non sono intervenuti atti che abbiano modificato l'entità, la natura, le caratteristiche e l'ammissibilità stessa delle trasformazioni urbanistico-edilizie nel comparto in questione.

3. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto sopra, il comparto residenziale qualificato come piano di recupero in [REDACTED] confermato sia dal regolamento urbanistico approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 43 del 23 marzo 2011, sia dal piano operativo adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 26 giugno 2019, possiede tutte le caratteristiche espressamente indicate dalla normativa di riferimento, enucleate dalla dottrina e chiarite dalla giurisprudenza, per essere definito come piano attuativo ancora efficace. Infatti è possibile riscontrare i requisiti oggettivi che gli conferiscono tale qualità, con particolare riferimento alla presenza, nella fattispecie, del legittimo affidamento che il privato ripone nei confronti degli atti favorevoli emanati dalla pubblica amministrazione, in relazione all'avvenuto rilascio della concessione edilizia [REDACTED] e alla concessione dei successivi rinnovi e delle proroghe.

Pertanto, possono continuare a essere rilasciati i titoli edilizi funzionali alla piena attuazione delle trasformazioni urbanistico-edilizie ammesse.

Allegati: estratti dei volumi citati.

Il dirigente

Dott. ing. Paolo Frescucci

