

Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in
abbonamento postale 70% - D.C.B. Roma

2007

MAGGIO
GIUGNO

**GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA**

3

RIVISTA BIMESTRALE DI LEGISLAZIONE, GIURISPRUDENZA
E DOTTRINA.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIA DELLO STATO

EDILIZIA E URBANISTICA

APPROFONDIMENTI

ENRICO BONELLI

Pianificazione urbanistica comunale ed integrazione eteronoma ad opera della legge regionale

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le coordinate normative della fattispecie esaminata dal giudice amministrativo - 3. Il nuovo quadro delle competenze *in subiecta materia* tra D.P.R. n. 380 del 2001 e revisione del Titolo V - 4. Norme di attuazione della pianificazione urbanistica e *jus aedificandi* alla luce dell'*arrêt* giurisprudenziale.

1. Premessa

Secondo una recente sentenza del giudice amministrativo, quando le norme di attuazione del Piano Urbanistico Comunale - denominazione che nell'ambito della Regione Campania sostituisce quella di Piano Regolatore Generale, dopo l'entrata in vigore della L. reg. n. 16 del 22 dicembre 2004 - sono mantenute ad un grado di indeterminazione tale da non consentire l'esatta individuazione della disciplina edilizia di una zona urbanistica, scatta l'integrazione (eteronoma), ad opera della legge regionale, ancorché quest'ultima abbia natura di indirizzo. È questo il rilevante principio affermato da una recente sentenza del TAR Campania, Napoli, sez. IV, la n. 73 del 5 gennaio 2007 (1), che ha risolto una controversia in materia urbanistica ed edilizia, affrontando nella motivazione, sia pure in modo sintetico, la questione del rapporto fra diverse tipologie di fonti, ossia tra pianificazione urbanistica, avente natura regolamentare, e normativa regionale di indirizzo, avente natura legislativa. È evidente che trattasi di un tema di grande interesse, divenuto ancor più di attualità dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, nonché del testo unico dell'edilizia approvato con D.P.R. n. 380 del 2001 (2).

Più precisamente, la fattispecie sottoposta all'esame del giudice amministrativo in giudizio è la seguente.

Con il provvedimento impugnato in sede giurisdizionale, il competente dirigente comunale negava il richiesto permesso di costruire per la realizzazione di pertinenze in zona agricola (E), ritenendo che, in attuazione dell'art. 40 delle norme di attuazione della variante al P.R.G. (ora P.U.C.) del Comune di Napoli, dovesse applicarsi (per tutte le costruzioni di cui al progetto presentato dal

(1) La pronuncia si può leggere per esteso al sito www.giustizia-amministrativa.it.

(2) In effetti la dottrina ritiene pacificamente che la trascrizione di norme in testo unico non innova all'assetto normativo già vigente, che seguita ad essere tale in forza delle fonti da cui le precedenti disposizioni unificate e raccolte erano state prodotte. Sul punto cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, (II, 2, *Le fonti normative*), Padova 1993, 9. Annovera tra le fonti di cognizione del diritto amministrativo i testi unici c.d. "compilatori" (formati dal Governo su autorizzazione rilasciata dal Parlamento ex art. 76 Cost.) E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 362-363. Come rinvio di carattere generale, rimane sempre valido C. ROSSANO, *I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1963, II, 63.

ricorrente) l'unico indice di fabbricabilità dello 0,03, comprendente cumulativamente residenze e pertinenze: di qui l'impossibilità di assentire un volume aggiuntivo, pari allo 0,10, per opere pertinenziali destinate all'esercizio dell'azienda agricola.

Il TAR Campania - Napoli, con la sentenza sopra ricordata, ha accolto il ricorso ed annullato il diniego con gli altri atti impugnati, seguendo una linea interpretativa che è stata poi confermata da una sua successiva sentenza, la n. 700 del 25 gennaio 2007 (3), di contenuto pressoché identico alla precedente. Come si vede, si tratta di un indirizzo che va consolidandosi e che merita, quindi, particolare attenzione.

2. Le coordinate normative della fattispecie esaminata dal giudice amministrativo

Il punto nodale affrontato dal giudice amministrativo riguarda proprio l'indice di fabbricabilità previsto dall'art. 40 delle norme di attuazione della detta variante per le costruzioni pertinenziali e connesse alla conduzione del fondo, posto che il Comune di Napoli, secondo la propria interpretazione, riteneva che per tali opere dovesse applicarsi un unico indice di fabbricabilità dello 0,03, comprendente cumulativamente residenze e pertinenze, senza per queste ultime riconoscere l'applicabilità di un indice ulteriore rispetto al primo (e cioè lo 0,10).

È il caso di ricordare che la disposizione da applicare (e cioè l'articolo 40 delle norme di attuazione della variante generale delle norme di attuazione cit.), espressamente prevede che "sono ammessi interventi relativi alla costruzione di pertinenze per usi accessori funzionali all'attività agricola". Tuttavia, per individuare l'indice di fabbricabilità relativo a tali pertinenze non si può ricavare alcuna indicazione dalla norma di attuazione appena citata, poiché in essa (colpevolmente) manca qualsiasi specificazione al riguardo. Occorre, inoltre, precisare che la materia è regolata, in via astratta e generale, dalla legge regionale della Campania n. 14 del 20 marzo 1982 (contenente "Indirizzi programmatici e direttive fondamentali relative all'esercizio delle funzioni delegate in materia di urbanistica") ed in particolare dal punto 1.8 dell'allegato 1, secondo cui per la realizzazione di pertinenze agricole (cioè "stalle, silos, magazzini e locali per la lavorazione dei prodotti agricoli, in funzione della conduzione del fondo") è ammesso un indice di fabbricabilità fino a 0,10 mc./mq., non compreso in quello (0,03) previsto per le residenze.

Ciò posto, è sufficiente leggere la formulazione dell'articolo 40 delle ricordate norme di attuazione per rendersi conto che l'indice di fabbricabilità dello 0,03 è previsto unicamente per gli interventi di realizzazione di opere destinate a residenza agricola. La disposizione, infatti, prevede che sono ammessi interventi relativi alla costruzione di edifici destinati a scopo residenziale e, subito dopo, testualmente recita "l'indice di fabbricabilità consentito è di 0,03 mc/mq". Soltanto dopo tali previsioni, che sono per dir così autosufficienti, la norma prevede che sono anche ammessi ulteriori e diversi interventi relativi alla costruzione di pertinenze per usi accessori, funzionali all'attività agricola, senza alcuna ulteriore specificazione.

3. Il nuovo quadro delle competenze in *subiecta materia* tra D.P.R. n. 380 del 2001 e revisione del Titolo V

È fuor di dubbio che, sotto il profilo gerarchico, collocandosi la norma (di attuazione) comunale ad un livello inferiore rispetto alla legge regionale, la questione affrontata dal TAR, involge necessariamente quella dell'attuale riparto delle competenze nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia, alla luce dell'intervenuta modifica dell'art. 117, comma 4°, Cost., secondo cui il "governo del territorio" rientra nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente (4).

(3) Anche tale pronuncia può essere rinvenuta per esteso al sito www.giustizia-amministrativa.it.

(4) Come rinvio di carattere generale, cfr. S. AMOROSINO, *Il governo del Territorio, tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Riv. giuridica dell'edilizia*, 2003, 77 e ss.

Quello che qui preme sottolineare è che la questione dell'interpretazione dell'espressione usata dal costituente, mentre ha dato luogo in dottrina a non pochi contrasti (5), è stata affrontata e risolta, come spesso accade, in modo puntuale ed equilibrato dalla Corte costituzionale. Quest'ultima, partendo dal presupposto che devono ricomprendersi, per ragioni logico-sistematiche, nella materia "governo del territorio", sia l'urbanistica che l'edilizia, già in precedenza ascritte, in virtù di un'evoluzione legislativa costante, alla competenza legislativa regionale concorrente, non ha mancato di precisare che le dette materie non esauriscono la nozione presa in considerazione dalla riforma del Titolo V, in quanto tale nozione coinvolge l'intera e più ampia disciplina del territorio, comprensiva di tutto ciò che concerne l'uso del territorio e la localizzazione di impianti e di attività (Corte cost., 1° ottobre 2003 n. 303; v. anche, id., 19 dicembre 2003, n. 362 e 28 giugno 2004, n. 196 (6)). Da tale interpretazione consegue necessariamente l'attribuzione della competenza concorrente alle Regioni della materia urbanistico-edilizia e l'insostenibilità della tesi volta ad attribuire alla legislazione esclusiva regionale la relativa competenza.

Ne consegue che spetta allo Stato emanare soltanto le norme generali di principio, mentre rimane riservata alla legislazione regionale l'adozione della disciplina concreta e dettagliata, facendo salva, ovviamente, la potestà regolamentare, ex art. 117, 6° co., Cost., riconosciuta alle Regioni, nelle materie di competenza esclusiva e concorrente, e agli enti locali, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (7); in definitiva, ci si trova di fronte alla realizzazione di quella che può definirsi una vera e propria *multilevel governance* (8) del territorio, volta a contemperare e a regolamentare, in un medesimo ambito territoriale, interessi di tipo e livello diversi, al fine della realizzazione tendenziale di un modello di *Welfare* (9).

Molti dei problemi lasciati aperti dalla riforma costituzionale (priva, peraltro, di norme transitorie) sono stati risolti, tra non poche difficoltà, dal legislatore ordinario che è intervenuto con la legge n. 131/03 (c.d. "legge La Loggia" (10)). Quest'ultima, a sua volta, al quarto comma dell'art. 4 contiene un'espressa "riserva" in favore della potestà regolamentare locale (concernente

(5) In effetti, sono almeno due le posizioni dottrinali volte a ricostruire ed interpretare l'accezione "governo del territorio".

La prima, di tipo sinonimico-evolutionista, fa capo a P. STELLA RICHTER, *Governo del territorio ed infrastrutture*, Relazione al Convegno AIDU - *Il governo del territorio* (Pescara, 29/30 novembre 2002) e a F. SALVIA - F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002. Secondo altra opinione, invece, qualificabile come "incorporazionista" (che è quella prevalente; v. P.L. PORTARULLI, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, Comunicazione al Convegno AIDU, 2003, consultata nel dattiloscritto), l'espressione comprenderebbe ogni regolazione degli usi del territorio e delle sue risorse al fine di preservarli da eventuali aggressioni di tipo economico-sociale. Per un'esauritiva rassegna critica delle ricordate opinioni dottrinali, v. P. LOTTI, *Urbanistica, edilizia, costituzione e leggi regionali: ancora un difficile connubio?*, in *www.Giustamm.it*, Rivista di diritto amministrativo, n. 1/2006.

(6) Tutte le sentenze indicate nel testo si possono leggere al sito *www.cortecostituzionale.it*. Non dissimile è la posizione della giurisprudenza amministrativa; per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2004 n. 4466, si può leggere al sito *www.giustizia-amministrativa.it*.

(7) Sul punto, v. G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistemi delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, 383 ss.

(8) Sui problemi della *governance*, nel più vasto panorama europeo e in connessione con il *Welfare State*, cfr. S.D. KRASNER, *Governance Failures and Alternative to Sovereignty*, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Stanford Institute of International Studies, Stanford University, in *http://ceddl.stanford.edu*; F. RUBINO, *I processi di ristrutturazione globale e la governance europea come modello intermedio di governo dell'economia*, in AA.VV., *Governance*, a cura di G. BORRELLI, Napoli, 2004, 55 ss.; da ultimo, v. C. AMIRANTE, *European governance e costituzione europea: fra revisione tacita e "anestesia" dei sistemi costituzionali degli stati membri*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Tra teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, a cura di S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO, Milano, 2007, 179 ss.

(9) In tal senso, cfr. S. AMOROSINO, *Il governo del territorio*, op. loc. cit., la cui posizione è condivisa anche da P. LOTTI, op. loc. ult. cit.

(10) Fra i commenti più interessanti, si vedano AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione* (a cura di F. BASSANINI), Rimini, 2003; AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003.

“la disciplina dell’organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane”), mentre demanda alla legislazione statale o regionale (nell’ambito delle rispettive competenze) la previsione dei “requisiti minimi di uniformità”. Viene così disegnato un sistema autonomistico che perde via via i caratteri dell’uniformità (ridotti al minimo) e ciò in virtù di un nuovo assetto istituzionale fondato sulla redistribuzione delle competenze fra le diverse fonti dell’ordinamento locale (11).

Tale nuovo assetto deve misurarsi, tuttavia, *in subiecta materia*, con la previsione dell’art. 2 del D.P.R. n. 380/2001, con cui è stato emanato il nuovo testo unico dell’edilizia (entrato in vigore il 30 giugno 2003, in virtù del disposto dell’art. 2 del D.L. 20 giugno 2002 n. 122, conv. in L. 1° agosto 2002 n. 185) che, al comma 1°, dispone che le Regioni esercitino la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali statali desumibili dallo stesso testo unico.

Con norma, poi, avente una valenza transitoria *sui generis* (in quanto dettata dal legislatore statale anteriormente alla revisione del Titolo V, ma entrata in vigore, come si è detto, circa un anno dopo) al comma 3° dello stesso articolo viene precisato che le disposizioni anche di dettaglio del T.U., attuative dei “principi di riordino” in esso contenuti, operano direttamente nei confronti della legislazione regionale ordinaria, fino a quando questa non si adegui ai principi medesimi.

Nel successivo comma 4°, peraltro, la stessa norma non manca di precisare che i Comuni disciplinano l’attività edilizia nell’ambito della propria autonomia normativa, attribuita ex art. 3 del D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267.

Indubbiamente, ne viene fuori un quadro normativo non privo di confusione e contraddittorietà, che suscita forti dubbi di incostituzionalità, dal momento che la nuova competenza regionale concorrente non dovrebbe essere conculcata (in tutte le materie previste dal 3° comma dell’art. 117) da una legislazione statale comportante una sostanziale compressione della stessa produzione normativa. Infatti, nella prospettiva della revisione, l’ente autonomo Regione è solo tenuto ad armonizzare la propria produzione normativa con principi (statali) di carattere generale e fondamentale volti, per ogni materia, ad assicurare esigenze di portata più ampia, quali l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento con particolare riferimento alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (cfr. art. 117, co. 2°, lett. m) e art. 120, co. 2°) (12).

Trattasi, però, di una lettura che è parsa subito troppo restrittiva (specie *in subiecta materia*) al giudice delle leggi, il quale non ha mancato di riconoscere al legislatore nazionale il potere di emanare, nell’esercizio della propria discrezionalità politico-legislativa, norme principio, purché queste ultime non contengano una disciplina di dettaglio invasiva della sfera di competenza regionale. In tale ottica, è stata ascritta alla competenza dello Stato l’emanazione di norme principio in materia urbanistica (rientrante nell’ambito del “governo del territorio”), che, disciplinando i titoli abilitativi richiesti per taluni interventi edilizi (DIA), siano volte ad evitare “che la legislazione regionale concorrente e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla Pubblica Amministrazione” (cfr. Corte cost., 1.10.2003, n. 303) (13).

(11) In tema, v. G. VESPERINI, *La legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione - Commento*, in *Giorn. dir. ann.*, 2003, 769; nello stesso senso, cfr. F. LAUDANTE, *Brevi note sull’eventuale sopravvivenza in un ordinamento uniforme degli enti territoriali subregionali alla luce del processo di “flessibilizzazione strisciante” della carta costituzionale*, in *www.Filodiritto.com*. Si evidenzia qui che, tuttavia, il nuovo sistema delle fonti non sembra conferire il carattere della “cedevolezza” alle leggi (statali e regionali) rispetto alle fonti locali: in tal senso, v. L. OLIVERI, *La rivendicazione delle fonti normative locali come fonti esclusive di produzione dell’ordinamento e dei controlli dopo la L. 131/2002 - Conseguenze sulla figura del segretario comunale*, in *www.Lexitalia.it*, che richiama a sostegno della tesi la sentenza della Corte costituzionale n. 274/2003.

(12) In tal senso, con specifico riferimento alla materia qui trattata, cfr. F. D’AGOSTINO, *Profili generali*, in *AA.VV. Commentario al testo unico dell’edilizia*, con il coordinamento di M. DE POLIS e M. PALLOTTINO, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2004, in specie, 30-32.

(13) Secondo tale decisione ricca di spunti innovativi, va riconosciuto al principio di sussidiarietà una “atti-

Il che non esclude che possa riconoscersi al T.U. un carattere cedevole rispetto ai futuri interventi legislativi regionali, tranne che per la parte II (artt. 51 e ss.), la quale, secondo l'opinione che appare preferibile, recando la normativa tecnica per l'edilizia, ripete la copertura costituzionale della riserva in favore dello Stato dalla formulazione sia della sopraccitata lettera m) del co. 2° dell'art. 117 sia della lett. r) ("pesi e misure") dello stesso comma, riferibile, in via interpretativa, a tutte le metodiche di ordine tecnico che appaiono strumentali rispetto alla tutela prevista dalla stessa lett. m) (14).

Aggiungasi che la nuova formulazione dell'art. 118 e il riferimento ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza nella distribuzione delle funzioni amministrative fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, comportano la titolarità delle funzioni più strettamente inerenti alla gestione amministrativa in capo agli enti locali, in ogni materia (15). Pertanto, proprio nella materia edilizia, nella quale non si colgono interferenze sensibili con interessi di livello ultracomunale, deve essere riconosciuta oggi ai Comuni una piena potestà regolamentare ed amministrativa, tenendo conto che l'art. 4 del T.U. cit., coerentemente con il riconoscimento pieno dell'autonomia normativa degli enti locali, individua il contenuto minimo della regolamentazione secondaria di competenza dei Comuni sulla base del contenuto (ancor più articolato) del precedente art. 33 L. 1150 del 1942 (16).

Ovviamente, deve ritenersi esclusa dall'ambito di competenza di tale normazione secondaria ogni prescrizione di natura tecnica contenuta nella seconda parte del testo unico (artt. 52 e ss.), che rimane invece immediatamente applicabile nell'ordinamento edilizio dei Comuni, quale espressione della competenza esclusiva statale, salva la potestà di adeguare i precetti tecnici alle diverse situazioni territoriali e geografiche del nostro Paese.

Con l'ulteriore corollario che quando una Regione eserciti la propria potestà legislativa concorrente (come verificatosi per la Regione Campania, attraverso la L. reg. n. 14/1982 e, per gli aspetti procedurali, la L. reg. n. 16/2004 recante "norme sul governo del territorio"), ove si ravvisi un contrasto tra legge regionale e norma regolamentare locale, tale contrasto non potrebbe non risolversi a scapito della seconda che, ove impugnata nei termini, sarebbe votata a sicuro annullamento da parte del giudice amministrativo (17).

tudine ascensionale" al punto che "quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato". È quindi proprio questo esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato ad avere sensibili ricadute sull'esercizio della funzione legislativa. Sul punto, cfr. L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni amministrative: la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)* in www.astrid-online.it. V. anche, F. BASSANINI, *La localizzazione delle grandi infrastrutture dopo la sentenza n. 303 del 2003: questione ancora irrisolta* - Nota di aggiornamento al paper di Astrid su "La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni", in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, *Verso uno Stato federale? Normazione e Amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004; R. MIRANDA, *Corte cost. n. 303/2003: la vocazione dinamica della sussidiarietà quale fattore di flessibilità dell'allocazione delle competenze*; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 della Corte costituzionale*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redidivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e però solo in parte soddisfacente) pronuncia: B. CARAVITA, La Corte e i processi di assestamento della riforma del Titolo V, tutte in www.astrid-online.it. Ancora, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303)*, in www.federalismi.it. In tema, cfr. anche, V. CERULLI IRELLI, *Consolidamento delle riforme amministrative e innovazioni costituzionali: problemi attuativi e di integrazione*. Relazione svolta al Convegno "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli - Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet".*

(14) In tal senso, cfr. F. D'AGOSTINO, op. loc. ult. cit.

(15) In tema, si può consultare, volendo, E. BONELLI, *Funzione amministrativa e sistema autonomistico dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *I Tribunali Amministrativi Regionali*, II, 2002, 495 ss.

(16) Sul punto, cfr. G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1992, 99.

(17) Ferma restando la possibilità, per il giudice amministrativo, di risolvere l'antinomia con l'applicazione del criterio gerarchico e la conseguente disapplicazione della norma regolamentare illegittima. In dottrina, cfr. A. DE ROBERTO, "Impugnazione" e "disapplicazione" degli atti normativi, in *Atti dell'incontro di studi organizzato dal Cons. Stato e Associazione italiana fra gli studiosi del processo amministrativo*, Roma, 16 maggio 1997. Per la giurisprudenza, *ex multis*, v. Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2000 n. 2183; id. sez. V, 25 gennaio 2005 n. 148.

4. Norme di attuazione della pianificazione urbanistica e *ius aedificandi* alla luce dell'arrêt giurisprudenziale

Ma *quid iuris* se l'ente locale viene meno all'esercizio di funzioni regolamentari ed amministrative proprie, specie in relazione alla esatta individuazione degli indici planovolumetrici applicabili all'attività edilizia in una determinata zona?

Secondo una prima soluzione, ove le norme di attuazione della pianificazione territoriale non contengano tale individuazione, l'attività edilizia dovrebbe essere inibita o quanto meno sospesa in attesa dell'intervento del "legislatore" comunale.

È evidente che trattasi di una soluzione estrema ed in contrasto con il principio di inscindibilità del diritto di superficie da quello di proprietà, da cui discende di norma l'utilizzabilità della proprietà privata ai fini edificatori, sia pure nei limiti della pianificazione urbanistica e nel rispetto della normativa vincolistica.

Non resta, pertanto, che sposare l'altra tesi, secondo cui quando la legge regionale (di indirizzo) contenga la specificazione dell'indice volumetrico massimo, l'attività edilizia possa e debba essere consentita entro tali limiti in virtù di un processo di integrazione eteronoma ad opera della normativa primaria.

Correttamente, quindi (come ritenuto dal giudice amministrativo) anche nel nuovo quadro delle competenze disegnato dalla revisione del titolo V – stando alla formulazione della norma di attuazione, come sopra ricostruita – “se ne può indurre che lo strumento urbanistico, *in parte qua*, avendo l'Amministrazione comunale omesso di esercitare il potere di determinazione dello stesso indice, debba essere integrato in via interpretativa dalla normativa di indirizzo generale posta a carattere regionale”.

In buona sostanza, mancando l'indicazione specifica dell'indice di fabbricabilità nella norma di attuazione nella pianificazione comunale, l'unico criterio ermeneutico possibile è quello per cui, nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico consenta l'edificazione in una zona, ma sia privo di specificazione dell'indice di fabbricabilità (perché l'Amministrazione comunale, per una mera omissione, non esercita il potere di determinazione dello stesso), tale strumento vada integrato eteronomamente dalla normativa di indirizzo adottata a livello regionale. Per quanto riguarda la Regione Campania, è proprio la L. reg. n. 14/82 a contenere tutte le necessarie specificazioni relative alla zona interessata (nella specie “zona agricola E”), distinguendo l'indice per le residenze (0,03) da quello per le pertinenze (0,10), senza che essi mai risultino accomunati in un unico indice. Anzi, il punto 1.8 della ricordata legge regionale prevede espressamente che nel computo dei volumi abitativi da destinarsi ad uso residenziale “non sono da conteggiarsi: stalle, i silos, i magazzini e i locali per la lavorazione dei prodotti agricoli, in funzione della conduzione del fondo” e che per tali realizzazioni “possono essere stabiliti indici di fabbricabilità territoriali rispetto al fondo non maggiore di 0,10 mc/mq”. Se ne inferisce che non è mai possibile che i Comuni della Regione Campania, in sede di pianificazione urbanistica, possano applicare un unico indice di fabbricabilità per gli edifici ad uso residenziale e per quelli destinati a pertinenze agricole con la conseguenza che in sede pianificatoria devono essere tenute distinte le due tipologie d'intervento, con i rispettivi indici.

Sicché, in sede di adozione dello strumento urbanistico (attraverso l'*iter* legislativamente predeterminato), lo *spatium deliberandi* del Comune potrà svolgersi entro questi precisi limiti e nel rispetto delle garanzie procedurali che consentono la partecipazione dei privati, i quali sono *facultati* a presentare proprie “osservazioni” endoprocedimentali (cfr. art. 9, comma 2°, L. n. 1150/1942 e artt. 5 e 24 L. reg. Campania n. 16/2004) (18).

(18) In tema, può ancora consultarsi, volendo, E. BONELLI, *Il piano regolatore generale in itinere tra impugnazione e partecipazione*, in *Riv. giuridica dell'edilizia*, 1979, 269 ss.

Tali garanzie assumono rilievo ancor più pregnante se si considera che in merito alla pianificazione carente le zone urbanistiche "speciali" (19) nelle quali cioè il *ius aedificandi* è fortemente ridotto, se non escluso del tutto, i privati proprietari devono essere messi in condizioni di far valere le loro ragioni attraverso la partecipazione endoprocedimentale, prima cioè che le opzioni pianificatorie compiute dall'ente locale acquistino carattere di definitività, pregiudicando la loro posizione dominicale.

Una volta poi che sia concluso l'*iter* e sia ammessa dalla normativa comunale la realizzazione delle pertinenze agricole, senza la specificazione del relativo indice di fabbricabilità, non può non ritenersi che tale realizzazione sia consentita, in virtù dell'integrazione eteronoma di cui si è detto, entro il limite massimo indicato dalla legge regionale di indirizzo.

(19) Così definite da G.C. MENGOLI, op. cit., 112-114, in quanto aventi non solo la funzione di tutela ambientale e paesistica, ma anche di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano.