

Ufficio del massimario della Giustizia amministrativa



RASSEGNA MONOTEMATICA DI GIURISPRUDENZA

a cura di Marina Perrelli — 1 marzo 2024

Governo del territorio. Parte prima. Aspetti generali.

Premessa. §1. Governo del territorio. §1.1. La normativa urbanistica per tratti salienti. §1.2. La pianificazione a tutela dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente. §1.3. La dimensione europea dell'uso consapevole del territorio: la rigenerazione urbana. **§2. Governo del territorio: nozione.** §2.1. Nella normativa. §2.2. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale. §2.3. Nella giurisprudenza amministrativa. **§ 3. La governance multilivello.** § 3.1. Il riparto delle competenze. §3.2. I livelli di pianificazione e i principi fondamentali della materia del governo del territorio. §3.3. Il principio di sussidiarietà: criterio per dirimere i conflitti tra i livelli di pianificazione. **§4. Strumenti urbanistici e strumenti di pianificazione del territorio in funzione di tutela del paesaggio e dell'ambiente: gerarchia.** §4.1. L'interpretazione adeguatrice della legislazione regionale. §4.2. Il piano paesaggistico codeciso. §4.3. Il rapporto con gli ulteriori strumenti di pianificazione territoriale: prevalenza. §4.4. I piani territoriali con valenza paesaggistica nella giurisprudenza amministrativa. **§5. Contenuti ed effetti degli strumenti urbanistici.** §5.1. L'art. 2 *bis* del t.u. edilizia: vincolatività delle previsioni del d.m. n. 1444 del 1968. §5.2. Gli standard edilizi del d.m. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza della Corte costituzionale. §5.3. Gli standard edilizi del d.m. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza amministrativa. §5.3.1. L'art. 8 del d.m. n. 1444 del 1968 e il concetto di edificio esistente. §5.3.2. L'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 e la disciplina delle distanze. §5.4. Sulla natura delle norme dei regolamenti edilizi in materia di distanze nella giurisprudenza civile. **§6. Aspetti comuni agli strumenti urbanistici: i principi fondamentali della materia del governo del territorio.** §6.1. La motivazione delle scelte pianificatorie. §6.2. La tutela dell'affidamento. §6.3. La pubblicazione e la ripubblicazione degli strumenti urbanistici. **§7. Vincoli conformativi e vincoli espropriativi: definizione e differenza nella giurisprudenza costituzionale.** §7.1. Nella

giurisprudenza della Corte E.D.U. §7.2. Nella giurisprudenza amministrativa. §7.3. Nella giurisprudenza della Cassazione. §7.4. La reiterazione del vincolo: obbligo di motivazione. **§8. La zonizzazione: differenza tra destinazioni di zona e destinazioni di uso.** §8.1. Verde pubblico (parco urbano, verde urbano, attrezzature ricreative, attrezzature sportive). §8.2. Viabilità. §8.3. Zona F per servizi di interesse generale. §8.4. Vincolo cimiteriale. §8.5. Edilizia di culto. §8.6. Vincolo alberghiero. **§9. Assenza di pianificazione: principio di indefettibilità della pianificazione e disciplina.** **§10. L'urbanistica consensuale.** §10.1. La cessione di cubatura. §10.2. La perequazione urbanistica. **11. Regolamenti edilizi e regolamenti edilizi tipo.** **§12. Gli strumenti di pianificazione della rigenerazione urbana.** §12.1. Il rapporto tra piano regolatore e pianificazione della rigenerazione urbana. **§13. Il piano casa.** **§14. Il sindacato giurisdizionale.** §14.1. La disapplicazione. §14.2. Il rito del silenzio. **§ Conclusioni**

Premessa.

La presente rassegna esamina, senza pretesa di completezza ma per significatività, la giurisprudenza delle giurisdizioni superiori degli ultimi decenni relativa alla pianificazione territoriale e urbanistica, intesa come l'insieme degli strumenti pubblici di governo delle trasformazioni del territorio in grado di garantire coerenza all'uso e alle modificazioni dello spazio fisico sia negli assetti che nelle localizzazioni, di consentire nel tempo la flessibilità delle scelte determinate e indotte, di assicurare l'indispensabile trasparenza delle stesse e delle loro motivazioni, in quanto frutto di un processo consapevole e condiviso che investe un bene collettivo di primaria importanza quale indubbiamente è il territorio.

1. Governo del territorio.

1.1. La normativa urbanistica per tratti salienti.

Gli strumenti di cui si avvale la pianificazione territoriale sono piani, programmi, progetti con obiettivi e contenuti variabili in funzione del contesto storico e sociale, economico e culturale in cui devono essere applicati.

Si tratta di strumenti - sottoposti a possibili modificazioni nel corso del tempo - che devono perseguire in maniera coerente obiettivi di efficienza e di utilità, garantendo equità e sostenibilità alle scelte proposte.

Al fine di dare una struttura coerente e consequenziale all'esame delle principali pronunce delle giurisdizioni superiori nella materia in esame, è indispensabile un breve *excursus* per tratti salienti dei principi informativi della disciplina normativa della

pianificazione a partire dal 1942, cioè dall'adozione della legge urbanistica n. 1150 che costituisce ancora oggi la base fondamentale della legislazione italiana in materia.

Con l'entrata in vigore della legge 17 agosto 1942, n. 1150 è normata la pianificazione del territorio che avviene all'esito di un processo "piramidale" o a "cascata", costituito da tre livelli:

- a) la pianificazione d'area vasta (il *piano territoriale di coordinamento*, P.T.C.);
- b) la pianificazione comunale generale (il *piano regolatore generale*, P.R.G.);
- c) la pianificazione comunale esecutiva (il *piano regolatore particolareggiato*, P.R.P.).

Secondo le previsioni della legge del 1942 il piano territoriale di coordinamento ha lo scopo di "scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale" (art. 5), il piano regolatore generale "considerare la totalità del territorio comunale" (art. 7), il piano regolatore particolareggiato ha la funzione di attuare le previsioni del P.R.G. per parti delimitate del territorio comunale (art. 13).

Il sistema disegnato dalla legge urbanistica del 1942, basato sulla coesione assicurata dal vincolo di conformità e compatibilità che lega tra loro i diversi livelli, ha subito la prima deroga con il d. lgs. 1 marzo 1945, n. 154, recante «Norme per i piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra» con il quale, allo scopo di "allo scopo di contemperare nei paesi danneggiati dalla guerra le esigenze inerenti ai più urgenti lavori edilizi con la necessità di non compromettere il razionale futuro sviluppo degli abitati" è stato attribuito ai Comuni il potere di adottare i piani di ricostruzione.

Con la legge 6 agosto 1967, n. 765, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150", (c.d. legge-ponte), il legislatore ha dato un forte impulso al principio di pianificazione territoriale fissando una tempistica per la formazione dei P.R.G., prevedendo il potere sostitutivo del prefetto, laddove gli enti locali non si fossero attivati per l'adozione degli adempimenti correlati, e limitando le possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici. La cosiddetta legge-ponte, trattandosi nelle intenzioni del legislatore di un rimedio temporaneo in vista dell'adozione di una nuova legge urbanistica generale, rappresenta l'ultimo intervento legislativo statale che affronta organicamente i temi della pianificazione urbanistica.

In attuazione della legge n. 765 del 1967 è stato adottato il decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 che introduce e disciplina gli standard urbanistici, definendo i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi, a spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

Dagli anni '70, a seguito della loro istituzionalizzazione, le regioni hanno iniziato a legiferare in materia urbanistica e con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382", sono trasferite "le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le

operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente “(art. 80).

A seguito della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante “Modifiche al *titolo V della parte seconda della Costituzione*”, l'art. 117, nella nuova formulazione, individua il "governo del territorio" fra le "materie di legislazione concorrente". Per queste materie la Costituzione prevede espressamente, sempre all'art. 117, che "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Nella maggior parte dei modelli pianificatori regionali le regole di governo del territorio sono affidate ad un sistema di pianificazione in cui coesistono, articolandosi secondo rapporti di conformità/compatibilità/coerenza/non difformità, un piano regionale, un piano provinciale, un piano comunale generale e, in alcuni casi, limitatamente ad alcune parti del territorio comunale, anche un piano esecutivo, anche alla luce di quanto previsto prima dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, recante “Ordinamento delle autonomie locali”, poi trasfuso nel vigente d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.

Nell'ambito della pianificazione urbanistica occorre, infine, richiamare il d.P.R. n. 380 del 2001, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato dal Governo in attuazione della delega di riordino di cui all'art.7, commi 1 e 2, della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000, atteso che come affermato dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 le materie dell'urbanistica e dell'edilizia devono essere ricondotte alla nozione di governo del territorio e, quindi, alla legislazione concorrente.

Il testo unico dell'edilizia in cui sono confluiti i contenuti della disciplina attinente alla materia edilizia, già previsti dalla legge n. 1150 del 1942, dalla legge n. 10 del 1978 e dal d.P.R. n. 616 del 1977, è unitamente alla richiamata normativa sull'urbanistica componente caratterizzante l'assetto e l'utilizzazione del territorio.

L'art. 2 del t.u.edil. prevede espressamente che le regioni ordinarie esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico, mentre quelle a statuto speciale esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

Secondo la Corte costituzionale sono principi fondamentali della materia del “governo del territorio”, in quanto ispirati alla tutela di interessi unitari dell'ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali, quelli di organizzazione dei poteri urbanistici e edilizi, di dotazione degli *standards*, di pianificazione, intesa anche come assenza della stessa, di titoli abilitativi per la trasformazione del territorio, di controllo sulle trasformazioni del territorio, di contrasto all'abusivismo.

1.2. La pianificazione a tutela dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente.

E' necessario anche un accenno alla legislazione in materia di tutela dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente in considerazione dell'interazione degli strumenti di pianificazione previsti dalle normative di settore con la pianificazione urbanistica.

Con le coeve leggi 1 giugno 1939, n. 1089, recante "Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico e 29 giugno 1939, n. 1497, recante "*Protezione delle bellezze naturali*", il legislatore ha inteso apprestare misure idonee alla salvaguardia del paesaggio e dei beni culturali. In particolare con la legge n. 1497 del 1939 il legislatore ha introdotto nell'ordinamento il principio di pianificazione dei valori paesaggistici con la previsione di un piano territoriale paesistico quale atto regolamentare volto ad impedire che le "*bellezze naturali*" fossero "*utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica*", attribuendo all'allora Ministro per l'educazione nazionale la facoltà di compilarlo per le località caratterizzate dalla presenza dei predetti immobili.

La tutela del paesaggio e dei beni culturali è passata attraverso la legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale", nota anche come "*legge Galasso*", e per il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, recante il "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*", sino al vigente d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 recante il "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*", ai sensi del quale "*lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici" (art. 135).*

I piani paesaggistici sono di competenza regionale, salvi i casi in cui "*l'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143*". L'articolo 143 a sua volta, al comma 2, prevede che "*le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano*" e all'ultimo comma regola i rapporti tra piano paesaggistico e gli altri strumenti di pianificazione territoriale, stabilendo che "*a far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici*".

L'articolo 145, rubricato "*Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*", dedicato all'efficacia della pianificazione paesaggistica ed al rapporto con l'urbanistica, stabilisce al comma 3 che "*le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli*

143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”.

Una molteplicità di strumenti di pianificazione connota anche il settore dell'ambiente.

Vale la pena, per ragioni di sinteticità, richiamare solo le disposizioni del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” che disciplinano il piano di bacino (art. 65), il piano di tutela delle acque (art. 121), il piano d'ambito (art. 149), il piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale (art. 195), il piano di gestione dei rifiuti (art. 199), il piano per la bonifica delle aree inquinate (art. 199), il piano di gestione dei solventi (art. 275 ed Allegato III alla Parte V del decreto).

Emerge dalle richiamate disposizioni la chiara volontà del legislatore nazionale di considerare il livello pianificatorio fondamentale per la cura di ciascuno degli interessi pubblici menzionati, onde consentire il rilascio di provvedimenti a contenuto particolare e concreto conformi alle scelte previamente assunte.

1.3. La dimensione europea dell'uso consapevole del territorio: la rigenerazione urbana.

Legato al tema della pianificazione è anche quello della rigenerazione urbana, in specie dopo la Convenzione europea del paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006 n. 14, che estende la nozione di paesaggio sino a comprendere anche le aree urbane e periurbane e ricomprende “sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati”.

La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del *cultural heritage* per la società, adottata a Faro il 27 ottobre 2005, entrata in vigore il 1° giugno 2011, firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013, ma non ancora ratificata, introduce tra l'altro la nozione di “comunità di *heritage*”, costituita da “un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici del *cultural heritage* e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future.

L’“utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali” è diventata uno degli obiettivi della politica europea in materia ambientale, ai sensi dell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Nella materia assumono rilievo centrale il principio dello sviluppo sostenibile e quelli che ne sono i suoi corollari:

a) i principi dell'“uso consapevole del territorio” e del “minor consumo di territorio”;

b) i principi di qualità e ripristino dei valori paesaggistici e di riqualificazione delle aree compromesse e degradate.

In tale prospettiva deve essere letta la sempre maggiore attenzione del legislatore nazionale e regionale al tema della rigenerazione urbana volto al contrasto del consumo di suolo.

Sul versante dell'esercizio della funzione legislativa, la rigenerazione urbana intercetta indubbiamente la materia del “governo del territorio”, attribuita dall'art. 117, comma 3, Cost. alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni. Secondo la giurisprudenza costituzionale la previsione di misure di riqualificazione del patrimonio immobiliare dismesso può essere ricondotta “a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale in quanto rientrante nella sua competenza legislativa in materia di governo del territorio” (Corte cost. n. 119 del 2020).

2. Governo del territorio: nozione.

2.1. Nella normativa.

L'articolo 1 della legge n. 1150 del 1942, rubricato “Disciplina dell'attività urbanistica e suoi scopi”, definisce l'attività urbanistica come “l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio”.

Un'ulteriore definizione di urbanistica è fornita dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, ai sensi del quale “Le funzioni amministrative relative alla materia «urbanistica» concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”.

Secondo la Corte costituzionale il governo del territorio “comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività” (Corte cost. n. 307 del 2003).

2.2. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

In particolare la Corte costituzionale:

a) si è pronunciata in merito alla appartenenza di due ambiti materiali (urbanistica ed edilizia) a quello – più ampio e comprensivo – di “governo del territorio”

e, quindi, alla competenza concorrente di Stato e Regioni affermando espressamente che “La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio". Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto.” (Corte cost. n. 303 del 2003);

b) ha precisato che “Nella medesima prospettiva, anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al «governo del territorio». Del resto la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l'urbanistica e l'edilizia sono state considerate unitariamente (v. art. 34 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 80, Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione sulle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, Disposizioni in materia di giustizia amministrativa)” (Corte cost. n. 362 del 2003);

c) ha ribadito, risolvendo il complesso contenzioso sul condono edilizio, che “nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di “governo del territorio”. E se è vero che la normativa sul condono edilizio di cui all'impugnato art. 32 certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del “governo del territorio” – che già questa Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività” (cfr. sentenza n. 307 del 2003) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio.” (Corte cost. n. 196 del 2004);

d) ha sostenuto che “reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (Corte cost. n. 229 del 2022);

e) ha sottolineato che “il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo” (Corte cost. n. 24 del 2022; n. 170 del 2021);

f) ha evidenziato che “la previsione di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica” e che “un ripetuto protrarsi

delle proroghe si presume irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria. Tale prolungato e più volte ripetuto protrarsi delle proroghe espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria” (Corte cost. n. 24 del 2022; n. 219 del 2021).

2.3. Nella giurisprudenza amministrativa.

Secondo la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato:

a) il potere di pianificazione urbanistica del territorio – la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ex art. 117, comma terzo, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune – non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse (Cons. Stato, sez. IV, n. 2710 del 2012);

b) il concetto di urbanistica non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati (Cons. Stato, sez. IV, n. 821 del 2017);

c) le finalità “più complessive” dell'urbanistica e degli strumenti che ne comportano attuazione sono desumibili fin dalla legge 17 agosto 1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della “disciplina urbanistica e dei suoi scopi” (art. 1), non solo nell’“assetto ed incremento edilizio” dell’abitato, ma anche nello “sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica” (Cons. Stato, sez. IV, n. 2221 del 2016);

d) l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Il potere di pianificazione urbanistica, dunque, non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Cons. Stato, sez. IV, n. 3806 del 2016; sez. IV, n. 4599 del 2016);

e) l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale,

ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "*de futuro*" sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio (Cons. Stato, sez. IV, n. 2710 del 2012).

3. La *governance* multilivello.

3.1. Il riparto delle competenze.

Premesso che la materia “governo del territorio” viene in considerazione in numerosi casi, anche incidentalmente, e risulta connessa con materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato o con materie di potestà concorrente, la Corte costituzionale ha chiarito che il parametro per verificare il corretto riparto di potestà legislativa tra Stato e regione deve essere identificato, non secondo il criterio dell’elemento materiale consistente nell’incidenza delle attività sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell’elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività (Corte cost. n. 383 del 2005).

Con riguardo ai rapporti tra i diversi livelli di governo territorio la Corte costituzionale è intervenuta con molteplici decisioni affermando che:

a) i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell’art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge urbanistica n. 1150 del 1942, “hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (...), costituendo (...) principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano” (Corte cost. n. 217 del 2020; n. 114 del 2012);

b) è illegittima, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 4, comma 1, della legge pugliese n. 39 del 2021 che consente l’ampliamento delle attività produttive di cui all’art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 senza limitazioni di superficie coperta e di volume. Il citato art. 8 disciplina i raccordi procedurali con gli strumenti urbanistici dei progetti di insediamento di attività produttive e subordina all’esito di una conferenza di servizi, convocata dal responsabile dello sportello unico per le attività produttive, la variazione dello strumento urbanistico comunale, qualora esso non individui aree o individui aree insufficienti per l’insediamento. La norma regionale è risultata in contrasto con i limiti

massimi di densità edilizia fissati dal d.m. n. 1444 del 1968 a tutela del “primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano” (Corte cost. n. 240 del 2022);

c) vi è un concorso di competenze tra governo del territorio e determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella disciplina in tema di segnalazione certificata di inizio attività in materia edilizia. Ne discende che, pur rientrando la disciplina della S.c.i.a. nel “governo del territorio, nel caso di specie la competenza esclusiva dello Stato prevale essendo l’unica in grado di realizzare l’esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale (Corte cost. n. 203 del 2012);

d) nella materia dell’edilizia residenziale pubblica, gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), e dall’altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti (Corte cost. n. 166 del 2008; n. 94 del 2007; n. 451 del 2006);

e) nella disciplina dell’edilizia scolastica si intersecano più materie, “quali il governo del territorio, l’energia e la protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.”. In tali materie, “allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato - Regioni può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio” (Corte cost. n. 284 del 2016; n. 62 del 2013; n. 265 del 2011; n. 254 del 2010; n. 182 del 2006; n. 336 del 2005; n. 285 del 2005).

3.2. I livelli di pianificazione e i principi fondamentali della materia del governo del territorio.

La Corte costituzionale:

a) ha precisato che le regioni possono sì estendere la disciplina statale dell’edilizia libera ad interventi “ulteriori” rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a c.i.l. e c.i.l.a. L’omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, d.i.a., s.c.i.a.), deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive – al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi – la natura di principio fondamentale della materia del “governo del territorio”, in quanto ispirata alla tutela di interessi unitari dell’ordinamento e funzionale a garantire un

assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali» (Corte cost. n. 282 del 2016; n. 231 del 2016);

b) ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 24, comma 9, della legge umbra n. 11 del 2005 (nel testo in vigore prima dell'abrogazione operata dalla legge regionale n. 1 del 2015), nella parte in cui prevedeva che fosse il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche (Corte cost. n. 264 del 2022);

c) ha giudicato illegittimi gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge regionale umbra n. 1 del 2015, nella parte in cui stabilivano che fossero i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni siti in zone sismiche. Tali norme si ponevano in contrasto con l'art. 89 t.u. edil., che, “nel demandare il parere in questione all'ufficio tecnico regionale competente, esprimeva un principio fondamentale in materia non solo di governo del territorio, ma anche di protezione civile, in quanto volto ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica” e avente una “posizione fondante (...) nell'ordinamento, attesa la rilevanza del bene protetto”, che involge valori insuscettibili di alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali (Corte cost. n. 68 del 2018; n. 167 del 2014);

d) ha ritenuto illegittima la delega, in favore delle province, della funzione amministrativa avente ad oggetto l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, a far data dal 29 aprile 2006, dell'art. 5, comma 2, lettere a), b) e c), quest'ultima limitatamente alle parole «delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettere g) ed h), dall'articolo 6, comma 2, lettera c) e dall'articolo 20, nonché», della legge della regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) (Corte cost. n. 2 del 2024);

e) ha affermato che la legge quadro n. 394 del 1991, “pur prefigurando due modelli normativi caratterizzati da forti analogie (Corte cost. n. 290 del 2019), delinea una differenza significativa per quel che concerne le modalità di istituzione delle aree protette, rispettivamente, statali e regionali. I parchi e le riserve naturali nazionali, infatti, sono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica, i primi, e con decreto del Ministro dell'ambiente, le seconde, in base ai procedimenti delineati nell'art. 8 della legge quadro. Il successivo art. 23 (...) stabilisce, invece, che i parchi (e le riserve naturali) regionali siano istituiti con legge regionale, la quale (...) deve definire la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, nonché individuare il soggetto per la gestione del parco, indicare gli elementi del piano per il parco e i principi del relativo regolamento”. Al procedimento di istituzione dell'area protetta debbono partecipare le Province, le Comunità montane e i Comuni interessati. “La legge quadro nulla dispone, invece, su come debba essere operata la perimetrazione definitiva dell'area protetta regionale o una sua successiva ripermetrazione” (Corte cost. n. 221 del 2022);

f) ha ritenuto quanto all'ipotesi della modifica della perimetrazione dell'area protetta regionale, non espressamente prevista dalla legge quadro, che nel silenzio del legislatore statale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l'autonomia regionale, purché

siano ovviamente rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991. Ne consegue che – per quel che riguarda la perimetrazione definitiva, la quale segue quella provvisoria fatta al momento dell’istituzione dell’area protetta – è implicito nel sistema legislativo statale che essa possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco, mentre per quel che riguarda la ripermimetrazione – la quale presuppone un’area protetta già esistente a tutti gli effetti (e, dunque, non solo provvisoriamente ma anche definitivamente delimitata) – essa può essere affidata tanto a modifiche del piano per il parco, quanto alla legge regionale, nel quale ultimo caso deve osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, (...) compresa la interlocuzione con le autonomie locali” (Corte cost. n. 134 del 2020);

g) ha sottolineato l’inesauribilità del potere di pianificazione territoriale da parte del comune, statuendo l’illegittimità costituzionale dell’ultimo periodo del comma 4 dell’art. 5 della legge della regione Lombardia del 28 novembre 2014, n. 31 che vieta ogni modificazione di “previsioni e programmi edificatori del documento di piano vigente” fino all’adeguamento del piano regionale e di quello provinciale con i dettami della predetta disciplina normativa, evidenziando che “la norma impugnata, precludendo ogni modifica al documento di piano quand’anche di carattere riduttivo, e perciò volta a contenere il consumo di suolo, finisce per paralizzare la potestà pianificatoria del comune al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l’obiettivo, e anzi in contraddizione con quest’ultimo” e ha rimarcato l’esistenza di un “principio di inesauribilità della funzione di pianificazione urbanistica” la cui attribuzione spetta ai comuni (Corte cost. n.179 del 2019).

3.3. Il principio di sussidiarietà: criterio per dirimere i conflitti tra i livelli di pianificazione.

Il principio di sussidiarietà verticale provvede a regolare il “delicato rapporto”, come lo definisce la Corte costituzionale, tra la riserva di funzioni regionali, nata dalla riforma del titolo V della Costituzione, e il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all’assetto e alla utilizzazione del proprio territorio, facendo sì che si diano interventi della legislazione regionale nell’ambito della pianificazione urbanistica quando si tratti di realizzare interessi di livello sovracomunale (Corte cost. n. 198 del 2019; n. 378 del 2000), con il limite del divieto di vanificazione dell’autonomia comunale (Corte cost. n. 83 del 1997; n. 212 del 1991).

La Corte costituzionale fissa alcuni principi di rilevanza nazionale in punto rapporti tra poteri delle regioni e attribuzioni degli enti locali, definitivamente acclarando che la funzione di pianificazione comunale resta assegnata al livello dell’ente più vicino al cittadino. Il che non significa che le regioni non possano disciplinarla o conformarla sulla scorta di esigenze generali, ma confligge con il principio costituzionale di sussidiarietà verticale comprimerla o paralizzarla (Corte cost. n. 179 del 2019 che ha dichiarato l’illegittimità dell’ultimo periodo dell’articolo 5, comma 4, della legge n. 31 del 2014 regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 nel testo precedente alle modifiche apportate dalla

l.r. 16 del 2017, «nella parte in cui non consente ai comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente»).

Il Consiglio di Stato, richiamando i principi espressi dalla sentenza n. 179 del 2019 della Corte costituzionale, ha affermato che “Nel sistema delle fonti pluralistico che governa l’attuale ordinamento, con specifico riguardo al rapporto sussistente fra la funzione di pianificazione urbanistica ed edilizia, di cui è titolare il comune, e le norme regionali, è improprio assumere a parametro di riscontro il principio di gerarchia. La risoluzione degli ipotetici contrasti fra le diverse fonti normative riposa *in apicibus* sul principio di competenza – costituente, va sottolineato, il portato giuridico del principio di sussidiarietà verticale sancito nell’art. 118 cost.” (Cons. Stato, sez. II, n. 6330 del 2020 che ha ritenuto legittime le norme contenute nel regolamento edilizio del comune di Firenze con le quali sono state ritenute recessive le esigenze di natura economica che portano a valorizzare l’insediamento di strutture ricettive di tipo extra alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione quelle di ripopolamento abitativo del centro storico, preservandone l’originaria morfologia culturale, caratterizzante la “città d’arte”).

4. Strumenti urbanistici e strumenti di pianificazione del territorio in funzione di tutela del paesaggio e dell’ambiente: gerarchia e prevalenza.

La prevalenza della pianificazione paesaggistica è regola di tutela primaria non derogabile *in peius* dalla legislazione regionale.

La Corte costituzionale ha affermato che:

a) “la prevalenza della pianificazione paesaggistica integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un *surplus* di tutela e non un regime peggiorativo” (Corte cost. n. 24 del 2022; n. 251 del 2021);

b) “l’insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico merita una tutela primaria e assoluta” (Corte cost. n. 367 del 2007) e, per tale ragione, “le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che sono state adottate per garantirne la salvaguardia, nell’esercizio della competenza attribuita allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si applicano uniformemente e, così, s’impongono al legislatore regionale” (Corte cost. n. 248 del 2022);

c) “il codice dei beni culturali ha inteso garantire l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio” (Corte cost. n. 221 del 2022; n. 45 del 2022; n. 24 del 2022; n. 74 del 2021; n. 240 del 2020);

d) nell’esercizio della competenza esclusiva sancita dall’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., “il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani

e dalle loro interrelazioni” e “di preservare quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali (art. 131, commi 1 e 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio). Il sistema della pianificazione paesaggistica, che deve essere salvaguardato nella sua impronta unitaria e nella sua forza vincolante, rappresenta attuazione dell’art. 9 Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti” (Corte cost. n. 24 del 2022);

e) “momento qualificante dell’attività di tutela – come tale, rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato – è, in particolare, quello dell’individuazione dei beni culturali, che presuppone l’accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell’interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegua la loro sicura appartenenza al patrimonio culturale. Esigenze di esercizio unitario delle funzioni di tutela (...), connesse al perseguimento di una delle più importanti finalità indicate dal codice, ossia la preservazione della memoria della comunità nazionale (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004), impongono di riservare allo Stato la funzione di selezionare i beni culturali che saranno destinati, come tali, ad essere sottoposti alla disciplina dettata dallo stesso codice” (Corte cost. n. 45 del 2022; n. 164 del 2021; n. 140 del 2015; n. 194 del 2013).

Corollario della riserva allo Stato dell’individuazione dei beni culturali è l’inderogabilità da parte delle regioni del sistema delle competenze, quale livello uniforme di tutela del paesaggio.

E, infatti, il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio “costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla regione, nell’ambito di una materia a legislazione esclusiva statale *ex art.* 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali” (Corte cost. n. 182 del 2006).

La Corte costituzionale:

a) ha definito il piano paesaggistico come lo “strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio” (Corte cost. n. 172 del 2018);

b) ha affermato che il piano paesaggistico ha una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. In particolare, gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 sanciscono l’inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l’immediata prevalenza dei piani paesaggistici su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (Corte cost. n. 45 del 2022; n. 201 del 2021; n. 141 del 2021; n. 74 del 2021; n. 54 del 2021; n. 29 del 2021; n. 240 del 2020; n. 86 del 2019; n. 178 del 2018; n. 68 del 2018; n. 189 del 2016; n.180 del 2008);

c) ha qualificato le disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio, “e in particolare quelle in materia di autorizzazione paesaggistica, come norme di riforma economico-sociale” (Corte cost. n. 160 del 2021; n. 130 del 2020; n. 172 del 2018) e “in quanto tali, esse vincolano anche le autonomie territoriali a statuto speciale nelle materie di competenza primaria di queste ultime, come quelle (...) dell’urbanistica, della tutela del paesaggio e dei beni demaniali statali trasferiti alla (...) regione” (Corte cost. n. 108 del 2022);

d) ha valorizzato a più riprese la mancanza di una deroga espressa alle previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario. Queste indicazioni sono tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti (Corte cost. n. 124 del 2021);

e) ha chiarito che l’omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore non equivale a una deroga, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente e beni culturali. Una disposizione “non può ritenersi derogatoria solo perché omette di richiamare, totalmente o parzialmente, le previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario” (Corte cost. n. 45 del 2022; n. 24 del 2022);

f) ha ritenuto che, “in mancanza di deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale (Corte cost. n. 101 del 2021). Esse sono infatti dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario (Corte n. 24 del 2022)” (Corte n. 248 del 2022);

g) ha qualificato l’autorizzazione paesaggistica come istituto di protezione ambientale uniforme sul territorio nazionale, non derogabile dalle regioni (Corte cost. n. 21 del 2021; n. 74 del 2021; n. 160 del 2021; n.189 del 2016; n. 238 del 2013; n. 235 del 2011; n. 101 del 2010; n. 232 del 2008);

h) ha dichiarato illegittime le norme di regioni, anche a statuto speciale, che disponevano “l’irrilevanza paesaggistica delle opere inerenti a beni vincolati” (Corte cost. n. 101 del 2021; n. 172 del 2018);

i) ha considerato legittima una legge regionale in materia di governo del territorio che attribuiva al piano urbanistico la possibilità di operare classificazioni degli immobili aventi rilievo culturale, ritenendo tale intervento legittimato in base a una competenza legislativa concorrente come nel caso del “governo del territorio” (Corte cost. n. 232 del 2005);

j) ha ritenuto che le disposizioni contenute nel d.p.r. n. 31 del 2017 (regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), da inquadrarsi nella categoria dei regolamenti di delegificazione, sebbene non siano di per sé sole idonee (in quanto norme di rango non legislativo) a vincolare la potestà legislativa regionale, costituiscono «senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge», in particolare dagli art. 146 e 149 del codice dei beni culturali, che costituiscono «norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria» (Corte cost. n. 21 del 2022);

k) ha ritenuto legittime la disposizione regionale del Veneto che sottrae gli interventi in essa previsti all'autorizzazione paesaggistica richiesta dalla normativa statale in quanto gli stessi coincidono con quelli che sono sottratti al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica dall'art. 149 del codice dei beni culturali, secondo le specificazioni contenute nell'all. A (punto A.25) al d.p.r. n. 31 del 2017, e dall'art. 36 d.l. 31 maggio 2021 n. 77 (*governance* del piano nazionale di ripresa e resilienza - Pnrr), convertito dalla l. 29 luglio 2021 n. 108, a condizione, quanto ad alcuni di essi, che «non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua» (Corte cost. n. 44 del 2023);

l) affermato che, in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria della disciplina in materia di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto; di conseguenza, la mancanza di deroghe espresse e specifiche alle previsioni del piano paesaggistico o del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, deve condurre ad una interpretazione della normativa regionale in senso conforme a quella di tutela del paesaggio, anche in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti (Corte cost. n. 53 del 2023 nella specie, la disposizione regionale impugnata è stata intesa dalla corte nel senso che, non prevedendo alcuna esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel piano paesaggistico regionale, essa va interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio debbono rispettare comunque le specifiche prescrizioni del piano, donde l'infondatezza delle proposte questioni di costituzionalità).

4.1. L'interpretazione adeguatrice della legislazione regionale.

Partendo dal principio di prevalenza della tutela paesaggistica declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, la Corte costituzionale ha statuito che:

a) “nei limiti consentiti dalla lettera e dallo spirito della normativa – la legislazione regionale debba essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio” (Corte cost. n. 192 del 2022);

b) in forza del principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, “al legislatore regionale è impedito di adottare, sia normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, cioè con previsioni di tutela in senso stretto”, “sia normative che, pur non contrastando con (o derogando a) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni (...), che,

per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica” (Corte cost. n. 261 del 2021; n. 141 del 2021; n. 86 del 2019);

c) “l’omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l’illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest’ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l’effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del codice di settore e del piano paesaggistico, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario”. In particolare, la Corte ha applicato l’indicato principio con riferimento a una norma regionale che, seppur non attuativa della disciplina del piano casa, derogava in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica (Corte cost. n.124 del 2021);

d) con riguardo a disposizioni regionali attuative della disciplina del piano casa, che – in quanto attinenti alla normativa urbanistica ed edilizia – “vanno ascritte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio” (Corte cost. n. 170 del 2021; n. 217 del 2020).

4.2. Il piano paesaggistico codeciso.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale l’“indiscussa prevalenza del piano paesaggistico”, congiuntamente elaborato da Stato e regione, “non costituisce una mera petizione di principio, ma sottende quel dovere di assicurare che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti” (Corte cost. n. 240 del 2022; n. 229 del 2022; n. 221 del 2022; n. 192 del 2022; n. 187 del 2022; n. 45 del 2022; n. 24 del 2022; n. 261 del 2021; n. 257 del 2021; n. 251 del 2021; n. 201 del 2021; n. 164 del 2021; n. 141 del 2021; n. 74 del 2021; n. 54 del 2021; n. 29 del 2021; n. 276 del 2020; n. 240 del 2020).

La Corte costituzionale ha affermato che:

a) il sistema di pianificazione paesaggistica, come delineato dal codice di settore, costituisce “attuazione dell’art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti “(Corte cost. n. 229 del 2022; n. 187 del 2022; n. 45 del 2022; n. 24 del 2022; n. 219 del 2021; n. 74 del 2021);

b) l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale ed è espressione delle scelte del legislatore nazionale, dotato in materia di competenza legislativa esclusiva ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (Corte. Cost. n. 163 del 2023; n. 187 del 2022; n. 240 del 2020);

c) la “tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali” (Corte cost. n. 367 del

2007), rimanendo salva la facoltà delle regioni “di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell’ambiente” (Corte cost. n. 272 del 2009; n. 12 del 2009);

d) nel caso in cui in cui la regione è priva di un piano paesaggistico frutto di condivisione con lo Stato e in cui non è neppure stato raggiunto l’accordo preliminare volto alla sola regolazione degli interventi edilizi di modifica degli aspetti esteriori degli edifici, la decisione unilaterale della regione di prorogare il termine entro il quale sono consentiti quegli interventi costituisce violazione non solo degli impegni assunti con il Governo, ma soprattutto di quanto prescritto dal cod. beni culturali che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire «l’effettiva ed uniforme tutela dell’ambiente (Corte cost. n. 163 del 2023; n. 210 del 2016);

e) qualora la legge regionale di proroga o, comunque, di ampliamento oggettivo degli interventi assentibili secondo il piano casa, non preveda deroghe espresse alle previsioni di tutela paesaggistica, essa “può e deve essere interpretat[a] in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico; ciò, tuttavia, a condizione che si tratti di regione dotata di piano paesaggistico, frutto di condivisione con la competente autorità statale, secondo le prescrizioni del cod. beni culturali. Infatti, l’omessa indicazione, da parte del legislatore regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore «non determina di per sé l’illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (Corte cost. n. 59 del 2023; n. 251 del 2022; n. 24 del 2022; n. 124 del 2021).

4.3. Il rapporto con gli altri strumenti di pianificazione territoriale: prevalenza.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale:

a) il piano paesaggistico regionale è cogente per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province e prevale rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004), essendo “necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali”. Il trasferimento delle decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale si pone “in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla regione, nell’ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali” (Corte cost. n. 45 del 2022);

b) l’art. 145, comma 3, d.lgs. n. 42 del 2004, nel precisare che “le disposizioni dei piani paesaggistici sono, comunque sia, prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il

cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde” (Corte cost. n. 45 del 2022; n. 261 del 2021; n. 141 del 2021);

c) “i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio sono definiti secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale” (Corte cost. n. 192 del 2022; n. 24 del 2022; n. 124 del 2021; n. 74 del 2021; n.11 del 2016);

d) il principio di cogenza e di prevalenza del piano paesaggistico regionale rispetto agli strumenti urbanistici degli enti locali in tema di tutela e di pianificazione paesaggistica è funzionale a “salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali” (Corte cost. n. 45 del 2022; n. 219 del 2021; n. 182 del 2006).

Con riguardo a specifici strumenti di pianificazione la Corte ha affermato che:

a) la normativa sul piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell’attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, trattandosi di competenza che “si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia “edilizia ed urbanistica” (Corte cost. n. 86 del 2019);

b) i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, si sviluppano secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale. Tale modello non è affatto pregiudicato dall’eventuale scelta della Regione di perseguire gli obiettivi di tutela attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici; tale scelta, in particolare, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Da qui quindi l’indifferenza della pianificazione paesaggistica rispetto al tema della diversificazione degli ambiti applicativi in rapporto ai vincoli assoluti ed ai vincoli relativi di inedificabilità. Essa si impone in ogni caso atteso che tale distinzione contravviene al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto, di cui al comma 3 dell’art. 145 d.lgs. n.42 del 2004 (Corte cost. n. 261 del 2021);

c) va assicurato il necessario rispetto del codice dei beni culturali e del paesaggio da parte dello strumento comunale d’intervento per l’apparato distributivo nella previsione di vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici tutelati. Sono quindi non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, comma 2, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione – dell’art. 19, comma 6, della legge campana n. 7 del 2020 (come modificato dall’art. 11, comma 1, lett. a, punto 2, della legge regionale n. 5 del 2021), il quale stabilisce che lo strumento comunale d’intervento per l’apparato distributivo, nel disporre vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli

insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale, deve rispettare la disciplina vigente (Corte cost. n. 187 del 2022);

d) è illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., l'art. 6, comma 2, lett. c-*bis*), della legge pugliese n. 14 del 2009 (nel testo in vigore prima dell'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2021), nella parte in cui non prevedeva che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge dovessero essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del piano paesaggistico territoriale della Puglia. L'omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del piano paesaggistico "non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile (...) in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR" (Corte cost. n. 192 del 2022);

e) non sono fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 3, 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione – dell'art. 3 della legge pugliese n. 39 del 2021 che consente di realizzare in aree individuate dal piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), previa deliberazione del consiglio comunale, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge regionale n. 14 del 2009, recante il "Piano casa", oltre che ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edil. (nel testo oggetto di parziale ablazione ad opera della pronuncia), alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica (Corte cost. n. 240 del 2022);

f) la legge quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette è pacificamente ricondotta alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; ad essa le regioni sono tenute a conformarsi (Corte cost. n. 134 del 2020; n. 290 del 2019; n. 180 del 2019; n. 121 del 2018; n. 74 del 2017; n. 36 del 2017), salva la possibilità di determinare maggiori livelli di tutela dell'ambiente (Corte cost. n. 180 del 2019; n. 66 del 2018).

g) l'eventuale scelta della regione di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano paesaggistico "puro" e del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici – giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) – fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali (Corte cost. n. 11 del 2016);

h) è costituzionalmente illegittima la legge della regione Campania n. 15 del 2000 che promuove il recupero abitativo di sottotetti – ossia del volume sovrastante l'ultimo piano dell'edificio, o di sue parti, compreso nella sagoma di copertura – al fine dichiarato di limitare lo sfruttamento edilizio del territorio attraverso una razionale utilizzazione dei volumi esistenti, in quanto prevede dunque la derogabilità, a questi fini, delle prescrizioni

dei piani paesaggistici e di quelle a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ivi comprese in particolare le prescrizioni del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», approvato con la legge regionale n. 35 del 1987, espressamente menzionata nella previsione derogatoria (Corte cost. n. 11 del 2016);

i) è costituzionalmente illegittimo l'art. 12-*bis*, commi 2, 3 e 4, della legge della regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge della regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana) quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta. Le norme contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, di cui all'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, ponendosi, così, in contrasto con l'art. 117, comma 2, Cost. (Corte cost. n. 261 del 2021).

4.4. I piani territoriali con valenza paesaggistica nella giurisprudenza amministrativa.

Secondo la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario avente valore primario ed assoluto, precede e comunque costituisce un limite alla salvaguardia degli altri interessi pubblici; non a caso, il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce i rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti urbanistici (nonché i piani, programmi e progetti regionali di sviluppo economico) secondo un modello rigidamente gerarchico; restando escluso che la salvaguardia dei valori paesaggistici possa cedere a mere esigenze urbanistiche (Cons. Stato, sez. VI, n. 2225 del 2020; sez. IV, n. 2371 del 2022).

Il Consiglio di Stato in merito ai rapporti dei piani con valenza paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione urbanistica ha affermato che:

a) i piani paesaggistici sono in cima alla piramide degli strumenti di pianificazione del territorio e ad essi devono conformarsi in caso di contrasto gli altri strumenti urbanistici (Cons. Stato, sez. V, n. 5658 del 2015; sez. IV, n. 4244 del 2010);

b) “tutte le disposizioni contenute nella legge regionale della Campania 27 giugno 1987 n. 35 hanno natura di prescrizioni paesaggistiche (Cons. Stato, sez. IV, n. 8559 del 2020);

c) il P.U.T. dell'area sorrentino – amalfitana, ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 2, della l.r. citata “è piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali e formula direttive vincolanti alle quali i comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici” (Cons. Stato, sez. VI, n. 2652 del 2015);

d) è immediata operatività dei vincoli di inedificabilità assoluta previsti dal P.U.T. dell'area sorrentino – amalfitana, a partire dall'entrata in vigore del piano,

pubblicato sul B.U.R. della regione Campania n. 40 del 20 luglio 1987, atteso che i vincoli di inedificabilità assoluta disciplinati dal P.U.T. operano indipendentemente dal loro recepimento nella pianificazione urbanistica comunale (Cons. Stato, sez. IV, n. 7674 del 2022; sez. IV, n. 2809 del 2023);

e) la regola generale, volta a salvaguardare le previsioni del P.U.T. (che condiziona l'edificazione in zone paesaggistiche vincolate) ed a stimolare i comuni ad adeguare ad esso i rispettivi piani regolatori generali, è quella del divieto di rilascio di concessioni edilizie (Cons. Stato, sez. VI, n. 2782 del 2012);

f) il principio di prevalenza della tutela paesaggistica apprestata dallo Stato rispetto alle norme di pianificazione di carattere urbanistico-edilizio (Corte cost., n. 53 del 2023; n. 240 del 2022; n. 187 del 2022; n. 24 del 2022; n. 124 del 2021; n. 54 del 2021; n. 11 del 2016) pone un limite inderogabile alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente, regola che vale anche nei rapporti con gli altri livelli di pianificazione del territorio (C.g.a., n. 104 del 2024; Cons. Stato, sez. IV, n. 5666 del 2021; Corte cost., n. 104 del 2008).

5. Contenuti ed effetti degli strumenti urbanistici.

5.1. L'art. 2 *bis* del t.u. edilizia: vincolatività delle previsioni del d.m. n. 1444 del 1968.

L'art. 2 *bis*, introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, ha inserito nel testo unico sull'edilizia, recependo la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 185 del 2016), i principi fondamentali della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali e più in generale delle previsioni stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

Con riferimento all'art. 2-*bis* d.P.R. n. 380 del 2001 ed in relazione al contenuto anteriore al d.l. n. 76 del 2020, la Corte costituzionale ha affermato che tale previsione assurge al rango di "principio fondamentale" della materia e, dunque, a parametro interposto per lo scrutinio di costituzionalità della disciplina regionale, per le seguenti ragioni:

a) per la particolare sede normativa (il t.u. edil.) "prescelta dal legislatore per l'inserimento della nuova norma";

b) per la connotazione di "principio fondamentale" dello stesso art. 2-*bis* del t.u. edilizia, "per ciò che concerne la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444

del 1968, «derogabili solo a condizione che le eccezioni siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» [...], salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera b-*bis*), del d.l. n. 32 del 2019”;

c) per la circostanza che “Il comma 1-*ter* dell'art. 2-*bis* del t.u. edil. [...] detta evidentemente una regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo (come peraltro si trae dai lavori preparatori della legge di conversione dell'art. 5, comma 1, lettera b-*bis*, del d.l. n. 32 del 2019)”;

d) per il contenuto delle disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001, le quali “integrano norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale” (Corte cost., n. 70 del 2020; n. 125 del 2017).

5.2. Gli *standard* edilizi del d.m. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Con riguardo agli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 la Corte costituzionale ha affermato che:

a) nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza — statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di “governo del territorio” — il punto di equilibrio è stato individuato nell'ultimo comma dell'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968, più volte ritenuto dotato di particolare “efficacia precettiva e inderogabile” in quanto richiamato dall'art. 41 *quinquies* l. 17 agosto 1942 n. 1150 (legge urbanistica), introdotto dall'art. 17 l. 6 agosto 1967 n. 765 (modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150) (Corte cost. n. 41 del 2017; n. 185 del 2016; n. 114 del 2012; n. 232 del 2005);

b) è legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formano oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche” (Corte cost. n. 231 del 2016);

c) le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite “se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio” (Corte cost. n.134 del 2014; n. 178 del 2016; n. 185 del 2016; n. 189 del 2016);

d) la legittimità delle deroghe è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati (Corte cost, n. 114 del 2012);

e) il d.m. n. 1444 del 1968 è dotato “di efficacia precettiva e inderogabile” (Corte cost. n. 178 del 2016);

f) l'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 costituisce “principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze” (Corte cost. n.114 del 2012);

g) i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge urbanistica n. 1150 del 1942, “hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (...), costituendo (...) principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano” (Corte cost. n. 217 del 2020; n. 114 del 2012).

5.3. Gli *standard* edilizi del d.m. n. 1444 del 1968 nella giurisprudenza amministrativa.

Con riguardo al d.m. n. 1444 del 1968 e alle sue disposizioni la giurisprudenza amministrativa ha sostenuto che il d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, essendo stato emanato su delega dell'art. 41 *quinquies*, l. 17 agosto 1942 n. 1150, inserito dall'art. 17, l. 6 agosto 1967 n. 765, ha efficacia e valore di legge, sicché sono comunque inderogabili le sue disposizioni in tema di limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati (Cons. Stato, sez. IV, n. 5732 del 2013).

Con specifico riferimento alla fissazione di standard urbanistici in misura maggiore a quello che costituisce la misura minima prevista dalla legge, il Consiglio di Stato ha ribadito che:

a) gli standard urbanistici, regolati dal d.m. n. 1444 del 1968, rappresentano la misura degli spazi pubblici che deve essere garantita ad ogni cittadino in rapporto agli insediamenti residenziali, vale a dire disegnano i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici riservati alle attività collettive, al verde pubblico ed ai parcheggi (Cons. Stato, sez. IV, n. 2422 del 2021);

b) assolvono ad una “funzione di equilibrio dell'assetto territoriale e di salvaguardia dell'ambiente e della qualità di vita” e manifestano una “forte preordinazione alla tutela del paesaggio e del diritto alla salute” (Cons. Stato, sez. IV, n. 4069 del 2019);

c) l’individuazione degli standard costituisce espressione del potere di pianificazione e, come tale, partecipa di quella lata discrezionalità che connota questa attività di governo del territorio. Trattandosi dell’esercizio del potere di pianificazione e di scelte ampiamente discrezionali, è sufficiente che esse trovino una razionale e coerente giustificazione nelle linee portanti della pianificazione, il che certamente esclude la necessità di una motivazione puntuale, che ponga in comparazione gli interessi pubblici perseguiti dall'ente pianificatore con quelli confliggenti dei privati (Cons. Stato, sez. IV, n. 844 del 2020; sez. IV, n. 28 del 2019);

d) le scelte contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica possono contemplare il sovradimensionamento degli standard (Cons. Stato, sez. IV, n. 3315 del 2011), fatto salvo l’obbligo di una motivazione che evidenzi le ragioni per le quali si è deciso di prevedere una dotazione di standard superiore a quella minima fissata dalla legge (Cons. Stato, sez. IV, n. 1326 del 2017), sebbene non si richieda nemmeno in tal caso una motivazione puntuale che riguardi le singole aree (Cons. Stato, sez. IV, n. 2780 del 2018).

5.3.1. L’art. 8 del d.m. n. 1444 del 1968 e il concetto di edificio esistente.

Sul concetto di “edificio esistente”, la cui altezza non può essere superata, nella previsione dell’art. 8 del d.m. n. 1444 del 1968 è stato affermato che:

a) nello stabilire le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali, prevede espressamente per le zone B che l’altezza massima dei nuovi edifici non può superare l’altezza degli edifici preesistenti e circostanti, “con l’eccezione di edifici che formano oggetto di piani particolareggiati o di lottizzazioni convenzionate con previsioni piano volumetriche” (Cons. Stato, sez. IV n. 2469 del 2014);

b) deve essere interpretato nel senso che occorre fare riferimento all’altezza degli edifici limitrofi e non al più vasto ambito territoriale che identifica la zona (Cons. Stato, sez. IV, n. 731 del 2010);

c) laddove lo strumento urbanistico comunale prescriva che, in una certa zona di piano, l’altezza massima degli edifici di nuova costruzione non possa superare la media dell’altezza di quelli preesistenti circostanti, tale media non può che limitarsi ai soli edifici limitrofi a quello costruendo, a rischio altrimenti di svuotare la norma urbanistica di qualunque significato, mentre essa è appunto preordinata ad evitare che fabbricati contigui o vicini presentino altezze marcatamente differenti, considerato, peraltro, che l’assetto edilizio mira a rendere omogenei gli assetti costruttivi rientranti in zone di limitata estensione” (Cons. Stato, sez. IV, n. 4553 del 2014; sez. IV, n. 3184 del 2013; sez. V, n. 1448 del 1995).

5.3.2. L’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 e la disciplina delle distanze.

Sulla disciplina delle distanze e sull’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 si è osservato quanto segue:

a) si tratta di “prescrizione avente carattere di absolutezza ed inderogabilità, risultante da fonte normativa statale, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali” (Cons. Stato, sez. IV, n. 3931 del 2002);

b) sancisce distanze che sono tendenzialmente inderogabili, venendo in rilievo una norma imperativa avente il fine specifico di garantire l’interesse pubblico ad un ordinato sviluppo dell’edilizia ed alla protezione della salute dei cittadini, prevenendo la formazione di intercapedini malsane; le distanze previste dall’art. 9 sono dunque coerenti con il perseguimento dell’interesse pubblico e non già con la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili finitimi alla nuova costruzione, tutela che è invece assicurata dalla disciplina predisposta, anche in tema di distanze, dal codice civile; coerentemente, la disciplina imperativa sancita dall’art. 9 predetermina, in via generale ed astratta, le distanze tra le costruzioni, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza (Cons. Stato, sez. IV, n. 7029 del 2021; sez. IV, n. 707 del 2018; sez. IV, n. 3093 del 2017; sez. IV, n. 856 del 2016);

c) prescrive la distanza di dieci metri che deve sussistere tra edifici antistanti, ha carattere inderogabile, poiché si tratta di norma imperativa, la quale predetermina in via generale e astratta le distanze tra le costruzioni, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza; tali distanze sono coerenti con il perseguimento

dell'interesse pubblico e non già con la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili finitimi alla nuova costruzione, tutela che è invece assicurata dalla disciplina predisposta, anche in tema di distanze, dal codice civile (Cons. Stato, sez. IV, n. 4337 del 2017);

d) il limite di 10 m. di distanza, di cui al già citato art. 9, primo comma n. 2. d.m. n. 1444 del 1968, da computarsi con riferimento ad ogni punto dei fabbricati e non anche alle sole parti che si fronteggiano [...], presuppone la presenza di due pareti che si fronteggiano, delle quali almeno una finestrata [...] (Cons. Stato, sez. IV, n. 2086 del 2017);

e) la distanza minima di dieci metri tra edifici antistanti (fissata dall'art. 9, d.m. n. 1444 del 1968) ha carattere inderogabile, in quanto norma imperativa volta a predeterminare in via generale le distanze tra le costruzioni, in considerazione delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene e di sicurezza. Più in particolare, la citata giurisprudenza ha chiarito che i limiti fissati nel suddetto decreto integrano il regime delle distanze nelle costruzioni con efficacia precettiva, in quanto perseguono l'interesse pubblico di tutela igienico sanitaria collettiva, e non la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili confinanti alla nuova costruzione (regolata e tutelata, invece, dal codice civile) (Cons. Stato, sez. IV, n. 4933 del 2023).

5.4. Sulla natura delle norme dei regolamenti edilizi in materia di distanze nella giurisprudenza civile.

Con riguardo al riconoscimento, a una previsione contenuta nel piano regolatore, del carattere di norma integrativa rispetto alla disciplina dettata dal codice, se dettata in materia di distanze e quindi tendente a completare, rafforzare e armonizzare il pubblico interesse ad un ordinato assetto urbanistico la Cassazione ha affermato che:

a) in tema di distanze tra costruzioni, l'art. 9, comma 2, del d.m. n. 1444 del 1968, essendo stato emanato su delega della l. 17 agosto 1942, n. 1150, articolo 41 *quinquies*, (c.d. legge urbanistica), aggiunto dalla l. 6 agosto 1967, n. 765, articolo 17, ha efficacia di legge dello Stato, sicché le sue disposizioni in tema di limiti inderogabili di densità, altezza e distanza tra i fabbricati prevalgono sulle contrastanti previsioni dei regolamenti locali successivi, ai quali si sostituiscono per inserzione automatica (Cass. civ., sez. II, n. 15458 del 2016; sez. un., n. 14953 del 2011; sez. II, n. 3199 del 2008);

b) l'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 impone determinati limiti edilizi ai comuni nella formazione o nella revisione degli strumenti urbanistici, ma non è immediatamente operante nei rapporti tra privati. Ciò significa che i limiti in tema di distanze prescritti dall'art. 9 del d.m. citato non sono direttamente applicabili nei rapporti tra privati finché non siano stati inseriti negli strumenti appositamente formati o revisionati, mentre l'adozione, da parte degli enti locali, di strumenti urbanistici contrastanti con la citata norma fa insorgere l'obbligo per il giudice di merito non solo di disapplicare le disposizioni illegittime, ma proprio di applicare immediatamente la disposizione del menzionato art. 9, divenuta, per inserzione automatica, parte integrante dello strumento urbanistico, in sostituzione della norma illegittima che stata disapplicata (Cass. civ., sez. II, n. 27558 del 2014; sez. II, n. 7563 del 2006);

c) l'art.9, ultimo comma, riguarda soltanto le distanze tra costruzioni insistenti su fondi che siano inclusi tutti in un medesimo piano particolareggiato o per costruzioni entrambe facenti parte della medesima lottizzazione convenzionata (Cass. civ., sez. un., n. 1486 del 1997). Ove le costruzioni non siano comprese nel medesimo piano particolareggiato o nella stessa lottizzazione, la disciplina sulle relative distanze è recata dallo stesso art. 9, comma 1, quale disposizione di immediata ed inderogabile efficacia precettiva (Cass. civ, sez. II, n. 231136 del 2016; sez. II, n. 12424 del 2010);

d) i limiti fissati nel regolamento edilizio integrano il regime delle distanze nelle costruzioni con efficacia precettiva, in quanto perseguono l'interesse pubblico di tutela igienico sanitaria collettiva, e non la tutela del diritto dominicale dei proprietari degli immobili confinanti alla nuova costruzione (regolata e tutelata, invece, dal codice civile) (Cass. civ., sez. II, n. 1616 del 2018);

e) la disciplina codicistica delle distanze da osservarsi per l'apertura delle vedute non è integrabile con le norme dei regolamenti locali (Cass. civ., sez. II, n. 15070 del 2018);

f) le norme tecniche di attuazione di un piano regolatore che impongano il rispetto della distanza minima di dieci metri tra pareti finestrate soltanto per i tratti di esse dotati di finestre, con conseguente esonero per quelli ciechi, contrastano con il disposto dell'art. 9, n. 2, d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, che prescrive l'osservanza di tale distacco con riferimento all'intera estensione della parete, sicché esse vanno disapplicate e sostituite, previa inserzione automatica, con la diversa disposizione della norma statale, direttamente applicabile nei rapporti con i privati (Cass. civ., sez. un., n. 14953 del 2011);

g) in tema di distanze, per effetto della modifica dell'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380 del 2001, intervenuta con l'art. 10 d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120 del 2020, rientrano nella nozione di "ristrutturazione edilizia" anche gli interventi di demolizione di edifici esistenti e loro ricostruzione con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planovolumetriche e tipologiche, purché sia mantenuto il volume preesistente, salvo che la legislazione vigente o gli strumenti comunali consentano incrementi di volume anche per interventi di rigenerazione urbana, con il limite del fedele ripristino del preesistente posto per gli edifici tutelati e per le zone A. In tutti i casi, l'intervento di demolizione-ricostruzione, indipendentemente dalla qualificazione come ristrutturazione o nuova costruzione, deve essere realizzato, ai fini delle distanze, sulla linea di confine del fabbricato demolito, anche quando questo sia legittimamente posto a una distanza da fabbricati e da confini inferiore da quelle attualmente previste (Cass. civ., sez. II, n. 12751 del 2023).

6. Aspetti comuni agli strumenti urbanistici: i principi fondamentali della materia del governo del territorio.

La giurisprudenza costituzionale e quella amministrativa hanno evidenziato che:

a) gli art. 93, 94 e 94 *bis* t.u. edil. sono ritenuti espressivi di principi fondamentali della materia "governo del territorio", in particolare per ciò che concerne la necessità di dare il preavviso degli interventi edilizi in zona sismica o, a seconda dei casi, di chiederne l'autorizzazione preventiva all'amministrazione regionale

competente. Espressiva di un principio fondamentale è altresì la necessità per le regioni — posta dall'art. 94 *bis* t.u. edil., introdotto dal d.l. n. 32 del 2019, come convertito — di rispettare le definizioni di interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» contenute al comma 1 di tale disposizione. A ciò si aggiunge l'obbligo per le regioni, parimenti costitutivo di un principio fondamentale, di adeguare le proprie elencazioni di detti interventi alle linee guida ministeriali cui rinvia il successivo 2° comma, consentendosi semplicemente alle stesse regioni di confermare, nelle more, le elencazioni vigenti (Corte cost. n. 2 del 2021; n. 264 del 2019; n. 232 del 2017; n. 60 del 2017);

b) è da escludersi che lo schema di regolamento-tipo integri gli estremi di una fonte regolamentare statale, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni nelle materie di legislazione concorrente. Il regolamento tipo non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio fondamentale contenuto nella disposizione legislativa sicché ben può essere adottato in una materia di legislazione concorrente in quanto, come già precisato, «[l]'art. 117, comma 6, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento» (Corte cost., n. 284 del 2016; Cons. Stato, sez. IV, n. 8426 del 2020);

c) la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale; la durata dei titoli abilitativi, prevista dal t.u.e., principio fondamentale della materia «governo del territorio», individua un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico; al legislatore statale spetta stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori — comprensivo della possibilità di richiedere proroghe — nonché incidere eccezionalmente sullo stesso, laddove esigenze temporanee ne consiglino una diversa durata (Corte cost. n. 147 del 2023);

d) la norma regionale che assoggetta a S.c.i.a. gli interventi di ristrutturazione edilizia con "contestuali modifiche all'esterno", si pone in evidente contrasto con l'art. 10, comma 1, lettera c), del t.u. edil. — costituente principio fondamentale della materia "governo del territorio" — il quale prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche "dei prospetti" sono assoggettati a permesso di costruire o a d.i.a. alternativa (art. 22, comma 3, lettera a), del t.u. edil.). La modifica dei prospetti (ovvero, del fronte o della facciata) comporta infatti inevitabilmente una modifica "all'esterno" dell'edificio (Corte cost. n. 231 del 2016; Cons. Stato, sez. VI, n. 2842 del 2016);

e) non sono fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 61 della legge piemontese n. 13 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in

riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, comma 2, lett. s), e 120 Cost., in quanto prevede la riduzione di alcuni termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti che interessano la fase dell'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale. La norma denunciata, riconducibile alla competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, incide sulla disciplina contenuta nell'art. 15 della legge regionale n. 56 del 1977 la quale delinea "un procedimento complesso e articolato, in linea con i principi stabiliti dal legislatore statale agli articoli da 7 a 10 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 oltre che nei provvedimenti legislativi che (...) hanno disposto il trasferimento alle regioni della competenza in materia di urbanistica". In particolare, la proposta del progetto preliminare del piano regolatore elaborata dal comune va sottoposta al parere di una prima conferenza di copianificazione e valutazione che si esprime entro 90 giorni, formulando pareri e osservazioni in base ai quali il comune predispose la proposta definitiva. Viene quindi convocata una seconda conferenza che deve esprimersi sulla proposta definitiva entro il termine, inizialmente fissato in 120 giorni, che la disposizione censurata ha ridotto a 90 giorni, limitando altresì da 60 a 30 giorni la durata della proroga di cui la seconda conferenza, con il consenso unanime dei partecipanti, può disporre. Lo strumento urbanistico viene approvato con delibera del Consiglio comunale "che dà atto di aver recepito integralmente gli esiti della seconda conferenza". Il descritto procedimento è stato più volte modificato dal legislatore piemontese "anche in vista della necessità dell'adeguamento alle indicazioni dettate dal legislatore statale in tema di pianificazione paesaggistica", e, in particolare, alle indicazioni *ex* art. 145, comma 5, cod. beni culturali il quale prescrive "che la regione, nel disciplinare il procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (...) assicuri la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento" (Corte cost. n. 125 del 2021).

6.1. La motivazione delle scelte pianificatorie.

Con specifico riguardo alla motivazione delle scelte pianificatorie il Consiglio di Stato (sin dalla fondamentale decisione della plenaria n. 24 del 1999), ha ritenuto che:

a) la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione (c.d. polverizzazione della motivazione), oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione allo strumento urbanistico generale, a meno che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni (Cons. Stato, sez. IV n. 10976 del 2023);

b) l'individuazione degli standard costituisce espressione del potere di pianificazione e, come tale, compartecipa di quella lata discrezionalità che connota questa attività di governo del territorio. Trattandosi, dunque, dell'esercizio del potere di pianificazione e di scelte ampiamente discrezionali, è sufficiente che esse trovino una razionale e coerente giustificazione nelle linee portanti della pianificazione, il che

certamente esclude la necessità di una motivazione puntuale, che ponga in comparazione gli interessi pubblici perseguiti dall'ente pianificatore con quelli confliggenti dei privati (Cons. Stato, sez. IV, n. 844 del 2020; sez. IV, n. 28 del 2019);

c) le osservazioni presentate in occasione dell'adozione di un nuovo strumento di pianificazione del territorio costituiscono un mero apporto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento medesimo, con conseguente assenza in capo all'amministrazione a ciò competente di un obbligo puntuale di motivazione, oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree. Pertanto, seppure l'Amministrazione sia tenuta ad esaminare le osservazioni pervenute, non può però essa essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse (Cons. Stato, sez. IV, n. 7331 del 2023; sez. IV, n. 751 del 2020);

d) l'assenza di un dovere di confutazione analitica e puntuale delle singole osservazioni consente all'amministrazione di procedere, discrezionalmente, al loro accorpamento per gruppi omogenei in modo da agevolare il lavoro degli uffici e di razionalizzare l'*iter* di approvazione dello strumento pianificatorio, soprattutto laddove ci si trovi al cospetto di un rilevante numero di osservazioni e le stesse siano estremamente parcellizzate (Cons. Stato, sez. IV, n. 2089 del 2017; sez. IV, n. 2681 del 2008);

e) non occorre una specifica motivazione sulle opzioni pianificatorie adottate quando le stesse sono coerenti con le direttrici del medesimo piano paesaggistico. Né l'eventuale compromissione del territorio impedisce l'apposizione del vincolo finalizzato ad impedire l'ulteriore degrado e a rilanciare la riqualificazione dell'area (Cons. Stato, V, n. 3770 del 2009). E neppure è d'ostacolo una precedente previsione urbanistica più favorevole al privato, che comunque non può vincolare l'amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 5547 del 2016);

f) l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esse incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato, sez. IV, n. 5478 del 2008);

g) le scelte urbanistiche richiedono una motivazione più o meno puntuale a seconda che si tratti di previsioni interessanti la pianificazione in generale ovvero un'area determinata, ovvero qualora incidano su aree specifiche, ledendo legittime aspettative; così come mentre richiede una motivazione specifica una variante che interessi aree determinate del P.R.G., per le quali quest'ultimo prevedeva diversa destinazione (a maggior ragione in presenza di legittime aspettative dei privati), non altrettanto può dirsi allorché la destinazione di un'area muta per effetto della adozione di un nuovo strumento urbanistico generale, che provveda ad una nuova e complessiva definizione del territorio comunale. Né, d'altra parte, una destinazione di zona precedentemente impressa determina l'acquisizione, una volta e per sempre, di una aspettativa di edificazione non più mutabile, essendo appunto questa modificabile (oltre che in variante) con un nuovo P.R.G., conseguenza di una nuova e complessiva valutazione del territorio, alla luce dei

mutati contesti e delle esigenze *medio tempore* sopravvenute (Cons. Stato, sez. IV, n. 3497 del 2011);

h) le uniche ipotesi, in cui è richiesta una motivazione rafforzata, sono le seguenti: i) superamento degli standard minimi; ii) presenza di una convenzione di lottizzazione o di un accordo equivalente, valido ed efficace; iii) giudicato di annullamento di diniego di permesso di costruire o di silenzio inadempimento sulla relativa istanza; iv) destinazione di un fondo totalmente intercluso a zona agricola (Cons. Stato, Ad. plen. n. 24 del 1999);

i) la motivazione delle scelte urbanistiche, sufficientemente espressa in via generale, è desumibile sia dai documenti di accompagnamento all'atto di pianificazione urbanistica, sia dalla coerenza complessiva delle scelte effettuate dall'amministrazione comunale. E' del tutto ragionevole che tale volontà, oltre che desumersi dal dibattito in seno all'organo e da eventuali documenti (ordini del giorno, mozioni e simili, puntualmente messi in votazione ed approvati), si estrinsechi anche (e soprattutto) per il tramite di documenti tecnici redatti da organi ed uffici diversi, tuttavia sottoposti all'esame ed alla adozione del decidente, decisione a sua volta variamente integrata dall'avviso della regione in sede di definitiva approvazione dello strumento urbanistico. E ciò a maggior ragione laddove un organo come il consiglio comunale non si limiti a definire un generale indirizzo politico – amministrativo dell'ente cui è legato da rapporto di immedesimazione, ma debba effettuare concrete scelte di pianificazione urbanistica che, se esprimono in generale una "visione" dello sviluppo della comunità e del suo territorio, si sostanziano "a valle" in puntuali definizioni (zonizzazioni) del territorio e delle sue potenzialità, che abbisognano di una rappresentazione tecnico-giuridica e grafica, che certamente travalica le competenze dell'organo decidente (Cons. Stato, sez. IV, n. 1459 del 2014).

6.2. La tutela dell'affidamento.

Il Consiglio di stato ha affermato che:

a) sussiste un affidamento tutelabile in capo al privato, e dunque l'obbligo in capo al comune di motivare la scelta pianificatoria, qualora sia concluso un contratto di vendita di un immobile comunale che, al tempo della stipulazione, aveva una più favorevole disciplina urbanistica, mentre, subito dopo, ha visto mutata quella disciplina in senso deteriore, per l'effetto dell'attività pianificatoria del medesimo ente locale, il quale aveva però impostato le trattative sul presupposto del più favorevole regime urbanistico (Cons. Stato, IV, n. 10976 del 2023);

b) con riferimento all'esercizio dei poteri pianificatori urbanistici, la tutela dell'affidamento è riservata ai seguenti casi eccezionali: a) superamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona; b) pregresse convenzioni

edificatorie già stipulate; c) giudicati (di annullamento di dinieghi edilizi o di silenzio rifiuto su domande di rilascio di titoli edilizi), recanti il riconoscimento del diritto di edificare; d) modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (Cons. Stato, IV, n. 2460 del 2022; sez. IV, n. 603 del 2022; sez. IV, n. 4071 del 2018; sez. IV, n. 4037 del 2017; Ad. plen. n. 24 del 1999);

c) una posizione di vantaggio (derivante da una convenzione urbanistica o da un giudicato) può essere riconosciuta (e quindi essere oggetto della tutela da parte del giudice amministrativo) soltanto quando abbia ad oggetto interessi oppositivi e non invece quando si tratti di interessi pretensivi, come è nel caso in esame in cui si tratta dell'esercizio dello *ius variandi* su istanza del privato (Cons. Stato, IV, n. 21 del 2023).

6.3. La pubblicazione e la ripubblicazione degli strumenti pianificatori.

Il Consiglio di Stato ha affermato che:

a) nel procedimento di formazione degli strumenti urbanistici, la pubblicazione prevista dall'art. 9 l. 17 agosto 1942 n. 1150, è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano adottato dal comune, ma non è richiesta (di regola e salvo il limite dello stravolgimento della originaria impostazione) per le successive fasi del procedimento anche se il piano originario risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o di modifiche introdotte in sede di approvazione regionale (Cons. Stato, sez. IV, n. 3018 del 2022);

b) con specifico riferimento all'obbligo di ripubblicazione del piano a seguito delle modificazioni che possono essere introdotte dalla regione al momento dell'approvazione, si è puntualizzato che occorre distinguere tra modifiche "obbligatorie" (in quanto indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di standard urbanistici minimi), modifiche "facoltative" (consistenti in innovazioni non sostanziali) e modifiche "concordate" (conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate dal comune). Mentre per le modifiche "facoltative" e "concordate", ove superino il limite di rispetto dei canoni guida del piano adottato, sussiste l'obbligo della ripubblicazione da parte del comune, diversamente, per le modifiche "obbligatorie" tale obbligo non sorge, poiché proprio il carattere dovuto dell'intervento regionale rende superfluo l'apporto collaborativo del privato, superato e ricompreso nelle scelte pianificatorie operate in sede regionale e comunale (Cons. Stato, sez. II, n. 7839 del 2019);

c) la necessità di ripubblicazione del piano viene ritenuta sussistere allorché, in un qualunque momento della procedura che porta alla sua approvazione, vi sia stata una sua rielaborazione complessiva, cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione presiedono. Infatti, la necessità di ripubblicazione si impone allorché fra la fase di adozione e quella di approvazione siano intervenuti mutamenti tali da determinare un cambiamento radicale delle caratteristiche essenziali del

piano e dei criteri che presiedono alla sua impostazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 7027 del 2020; sez. IV, n. 6484 del 2018; sez. IV, n. 5769 del 2013; sez. IV, n. 5343 del 2011; sez. IV, n. 177 del 2009; sez. IV, n. 2297 del 2006; sez. IV, n. 259 del 2005; sez. IV, n. 7782 del 2003; sez. IV, n. 6178 del 2000);

d) deve escludersi che si possa parlare di rielaborazione complessiva del piano, quando, in sede di approvazione, vengano introdotte modifiche che riguardano la disciplina di singole aree o singoli gruppi di aree; in altri termini, l'obbligo *de quo* non sussiste nel caso in cui le modifiche consistano in variazioni di dettaglio che comunque ne lascino inalterato l'impianto originario, quand'anche queste siano numerose sul piano quantitativo ovvero incidano in modo intenso sulla destinazione di singole aree o gruppi di aree (Cons. Stato, sez. IV, n. 6484 del 2018).

7. Vincoli conformativi e vincoli espropriativi: definizione e differenza nella giurisprudenza costituzionale.

Secondo la Corte costituzionale la distinzione tra vincoli conformativi e espropriativi si basa essenzialmente sulla natura dei beni coinvolti:

a) in presenza di un'attività di conformazione di interesse categorie di beni, il vincolo è meramente conformativo senza obbligo di corrispondere alcuna indennità ai proprietari trattandosi di un vincolo compatibile con la funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42 Cost.;

b) in presenza di una attività di conformazione che incide su un singolo bene, privando il proprietario della possibilità di utilizzo dello stesso, il vincolo può ritenersi sostanzialmente espropriativo, con obbligo di corrispondere un'indennità al proprietario commisurata al danno subito (Corte cost. n. 179 del 1999).

1. La Corte costituzionale:

a) ha ritenuto che “i limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 42, comma 3, Cost.: a differenza dei vincoli di carattere urbanistico, che derivano da scelte della pubblica amministrazione idonee a condizionare discrezionalmente le facoltà di godimento del bene, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall'art. 42, comma 2, Cost.” (Corte cost. n. 99 del 2021);

b) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 40 stessa legge, nella parte in cui non contemplavano un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, in presenza di limitazioni aventi contenuto espropriativo (Corte cost. n. 55 del 1968);

c) ha affermato la legittimità costituzionale delle disposizioni degli artt. 1, 2 e 5 della legge n. 1187 del 1968, evidenziando la facoltà di scelta del legislatore tra la previsione di un indennizzo e la predeterminazione di un termine di durata dell'efficacia del vincolo

(Corte cost. n. 82 del 1982) e che la temporaneità e la indennizzabilità dei vincoli urbanistici di natura espropriativa sono tra loro alternative, per cui l'indeterminatezza temporale comporta il diritto all'indennizzo (Corte cost. n. 575 del 1989);

d) ha ribadito che l'*iter* interpretativo della garanzia costituzionale in materia di espropriazione ha portato a riconoscere il principio secondo cui, per i vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione (o la proroga) comporta – oltre la temporaneità – necessariamente un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata (Corte cost. n. 243 del 2011; 314 del 2007; n. 148 del 2003);

e) ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 19, comma 2, della legge pugliese n. 3 del 2005, che qualificava come legalmente edificabili, ai fini dell'indennità di esproprio, tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, comprese quelle destinate a standard, senza intervenire sulla legislazione urbanistica, ma, al contrario, operando in deroga alla stessa. La disposizione, quindi, non operava sul terreno della legislazione urbanistica, ma, nel distaccarsene, interveniva solo a fini indennitari sulla *qualitas rei*, “recidendo ogni nesso con il valore di mercato dei relativi beni e alterando lo statuto della proprietà, così invadendo la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile”. Il diritto di proprietà, pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, richiede una parità di trattamento a livello territoriale. La disposizione censurata, invece, lungi dall'introdurre interventi marginali, prevedeva una disciplina palesemente irragionevole che ricadeva “su un aspetto tutt'altro che marginale del diritto di proprietà e della tutela indennitaria” e che presentava “una connessione solamente apparente con materie di competenza regionale”. L'edificabilità è, infatti, una nozione certamente ascrivibile alla materia urbanistica, ma non quando venga invocata – come nella specie – in contrasto con la stessa disciplina urbanistica e al solo scopo di incidere sull'entità dell'indennizzo (Corte cost. n. 120 del 2022).

7.1. Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di puntualizzare che:

a) pur lasciando ampio margine di apprezzamento agli Stati sulla scelta delle modalità di attuazione delle misure ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale (n. 28331 del 1995; n. 28443 del 1995), occorre verificare che sia stato mantenuto un necessario equilibrio con il diritto al rispetto dei beni, ai sensi della prima frase dell'articolo 1 del Primo Protocollo addizionale del 20 marzo 1952 (30 giugno 2005, *Jahn e altri c. Germania* [GC]);

b) vanno respinti i ricorsi proposti da chi abbia lamentato che l'autorità urbanistica ha conformato i suoi beni per ragioni di tutela “della natura o dell'ambiente” (3 marzo 2015, *Scagliarini c. Italia*);

c) occorre tenere conto anche della circostanza che il proprietario abbia potuto continuare ad utilizzare il suo bene, pur se egli non sia stato soddisfatto nella sua pretesa di ottenere una diversa destinazione (17 settembre 2013, *Contessa c. Italia*);

d) l'esame sull'ingiustificata ingerenza va effettuato sulla base del "principio di proporzionalità", la cui applicazione deve tenere conto della durata del vincolo e del "grado di incisione sul diritto di proprietà", delle incertezze sull'utilizzo del bene e, non in ultimo, sulla previsione o meno della corresponsione di un indennizzo

e) sono conformi all'interesse generale - e anche proporzionate - le restrizioni apportate alla facoltà di costruire, previste da uno strumento urbanistico per proteggere immobili aventi un valore storico, archeologico o culturale (13 maggio 2004, *Casa Missionaria per le Missioni estere di Steyl c. Italia*; 24 gennaio 2006, *Galtieri c. Italia*; 26 giugno 2007, *Longobardi c. Italia*; 26 giugno 2007, *Perinelli c. Italia*; 15 gennaio 2013, *Campanile c. Italia*);

f) gli Stati contraenti hanno un 'ampio margine di apprezzamento per condurre la loro politica urbanistica' e ben possono attribuire alle amministrazioni il potere di pianificare il territorio, così limitando lo *jus aedificandi* 'per ragioni di utilità pubblica precise e attuali' (17 ottobre 2002, *s.r.l. Terazzi c. Italia*; 8 novembre 2005, *Saliba c. Malta*);

g) la mancanza di indennizzo per alcuni divieti di costruire che sono durati cinque anni non è di natura tale da rompere l'equilibrio tra gli interessi della collettività e quelli del proprietario (27 novembre 2012, *Tiralongo e Carbe c. Italia*; 14 marzo 2002, *Predil Anstalt c. Italia*; 27 ottobre 1994, *Katte Klitsche de la Grange c. Italia*).

7.2. Nella giurisprudenza amministrativa.

Nell'ambito delle previsioni urbanistiche si distingue tra "prescrizioni di zona" (cd. zonizzazione) che consistono nello stabilire i possibili usi del territorio in base alla funzione principale assegnata dal piano ad una certa parte dell'ambito spaziale cui si riferisce e "prescrizioni di localizzazione" che sono finalizzate ad indicare in modo puntuale gli spazi destinati alla realizzazione delle opere pubbliche.

Con riguardo alla distinzione tra prescrizioni meramente conformative e prescrizioni sostanzialmente espropriative la giurisprudenza ha affermato:

a) la distinzione tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi va operata in relazione agli effetti dell'atto di pianificazione. In tale prospettiva la caratteristica del vincolo conformativo è che con esso si provvede a una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche.

a) Il vincolo espropriativo è invece un vincolo particolare, incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica (Cons. Stato, sez. II, n. 1367 del 2022; sez. IV, n. 6241 del 2019; sez. II, n. 6610 del 2019; sez. IV, n. 3190 del 2019; sez. IV, n. 3684 del 2016; sez. IV n. 2995 del 2015);

b) i vincoli conformativi si differenziano dai vincoli espropriativi o sostanzialmente espropriativi atteso che i primi sono quelli che dividono in tutto o in parte il territorio comunale in zone assoggettate a una disciplina dello *ius aedificandi* omogenea

(cd. zonizzazione) e che dunque si connotano per il fatto di incidere su una generalità di beni, potenzialmente appartenenti a una pluralità indifferenziata di soggetti, beni che vengono accumulati in ragione delle caratteristiche intrinseche degli stessi e del contesto nel quale si inseriscono; mentre i secondi sono quelli che riservano alla mano pubblica l'edificazione in una specifica area (cd. localizzazione) o che svuotano sostanzialmente di contenuto del diritto di proprietà su di un determinato bene (Cons. Stato, sez. II, n. 342 del 2020; sez. IV, n. 3116 del 2018);

c) mentre con il vincolo conformativo si provvede a una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, così da incidere su di una generalità di beni e nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, con il vincolo espropriativo si incide in modo particolare su beni determinati in funzione della localizzazione di un'opera pubblica (Cons. Stato, sez. IV, n. 6241 del 2019);

d) non ogni vincolo posto alla proprietà privata dallo strumento urbanistico generale ha carattere espropriativo ed è dunque soggetto alla disciplina relativa. In altri termini, occorre distinguere tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi, secondo una linea di discriminazione che ha un preciso fondamento costituzionale, in quanto l'art. 42 Cost. prevede separatamente l'espropriazione (terzo comma) e i limiti che la legge può imporre alla proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale (secondo comma). Per meglio dire, i vincoli espropriativi, che sono soggetti alla scadenza quinquennale, concernono beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata. Non può invece attribuirsi carattere ablatorio ai vincoli che regolano la proprietà privata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo di inedificabilità, c.d. "di rispetto", a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, verde, ecc. (Cons. Stato, sez. IV, n. 244 del 2012; sez. IV n. 4242 del 2011; sez. IV, n. 8531 del 2010);

e) il carattere conformativo del vincolo non dipende dalla sola collocazione nello strumento urbanistico, ma anche dai suoi requisiti oggettivi, per natura e struttura, ricorrendo in particolare tale carattere giacché lo stesso è inquadrabile nella zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche (Cons. Stato, sez. IV, n. 3684 del 2016);

f) i vincoli apposti dal comune in sede di piano regolatore generale ai fini della zonizzazione delle aree hanno natura conformativa e non espropriativa; in particolare, il vincolo di destinazione urbanistica "zona attrezzature di interesse pubblico" impresso ad un'area dal piano regolatore generale non ha natura sostanzialmente espropriativa tale da comportarne la decadenza quinquennale, bensì costituisce un vincolo conformativo con validità a tempo indeterminato e senza obbligo di indennizzo in quanto le attrezzature in questione (nella fattispecie verde di quartiere) sono realizzabili anche ad iniziativa privata

o promiscua in regime di economia di mercato e non dal solo intervento pubblico (Cons. Stato, sez. IV, n. 3116 del 2018).

7.3. Nella giurisprudenza della Corte di cassazione.

La Corte di cassazione, a partire dalla sentenza delle sezioni unite n. 173 del 2001, ha posto come regola il vincolo conformativo conseguente alla zonizzazione del territorio comunale e alla individuazione delle rispettive destinazioni a opera dei p.r.g. anche se riferite a utilizzi pubblicistici, laddove l'incidenza del vincolo riguarda una generalità di beni e una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona e in ragione delle caratteristiche intrinseche dei beni o del rapporto con l'opera pubblica. Solo in via eccezionale potrebbero considerarsi espropriativi i vincoli di piano di carattere particolare e incidenti su beni determinati, in funzione di una localizzazione puntuale (lenticolare) di un'opera pubblica.

La giurisprudenza successiva ha affermato che:

a) se è vero che ai fini dell'accertamento dell'edificabilità di un fondo occorre attribuire un ruolo primario alle possibilità legali di edificazione collegate alla classificazione prevista dallo strumento urbanistico, configurandosi la c.d. edificabilità di fatto come un criterio meramente suppletivo e complementare, utilizzabile in assenza di strumenti urbanistici o ai fini della determinazione del concreto valore del suolo, è anche vero, però, che nulla impedisce di conferire rilievo, anche nella stima di aree non edificabili, ad eventuali forme di sfruttamento diverse da quella agricola (ad esempio, parcheggi, depositi, attività sportive e ricreative etc.), purché compatibili con le previsioni urbanistiche, ove le stesse, pur senza raggiungere il livello dell'edificabilità, consentano di pervenire all'individuazione di un valore di mercato conforme alle effettive possibilità di utilizzazione dell'immobile (Cass. civ., sez. I, n. 6867 del 2019; sez. I n. 6527 del 2019; sez. IV, n. 3168 del 2019; sez. I, n. 19295 del 2018);

b) il carattere conformativo non dipende dalla collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ma soltanto dai requisiti oggettivi, per natura e struttura, dei vincoli stessi, ricorrendo in particolare tale carattere ove gli stessi vincoli siano inquadrabili nella zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto, per lo più spaziale, con un'opera pubblica (Cass. civ. sez. I, n. 11144 del 2017);

c) il carattere conformativo (e non ablatorio) del piano regolatore o di una sua variante non discende dalla sua collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ovvero dalla presenza di piani particolareggiati o attuativi, ma dipende soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, che presentano i vincoli in esso contenuti; ed è dunque configurabile tutte le volte in cui gli stessi vincoli mirino ad una (nuova) zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, così da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti in funzione della destinazione della intera zona in cui questi ricadono ed in ragione delle sue caratteristiche

intrinseche o del rapporto con un'opera pubblica (Cass. civ., sez. I, n. 207 del 2020; sez. I, n. 16084 del 2018; sez. I, n. 4100 del 2018; sez. I, n. 23572 del 2017);

d) l'indennizzo per i vincoli urbanistici, come alternativa non eludibile al termine di efficacia posto dalla l. 19 novembre 1968, n. 1187, art. 2, è dovuto allorché la possibilità di reiterazione del vincolo scaduto, riconosciuta all'amministrazione per giustificate ragioni di interesse pubblico, comporta che si superi la durata fissata dal legislatore come limite alla sopportabilità del sacrificio da parte del soggetto titolare del bene. Non tutti i vincoli urbanistici sono soggetti a decadenza, e conseguentemente alla possibilità di indennizzo allorché reiterati, ma soltanto quelli aventi carattere particolare, per i quali la mancata fruibilità del bene protratta nel tempo e non indennizzata determina violazione dell'art. 42 Cost., comma 3, in particolare, non sono indennizzabili i vincoli posti a carico di intere categorie di beni, e tra questi i vincoli urbanistici di tipo conformativo, e i vincoli paesistici (Cass. civ., sez. I, n. 3462 del 2017).

7.4. La reiterazione del vincolo: obbligo di motivazione.

L'obbligo di motivazione per la reiterazione dei vincoli espropriativi, già prevista all'art. 2, 2 comma, l. della legge n. 1187 del 1968, è stata ribadita nell'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 327 del 2001 con la prescrizione di operare "tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard".

La giurisprudenza costituzionale insegna che la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la loro proroga in via legislativa, non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di vista costituzionale, potendo in concreto sussistere ragioni giustificative, accertate attraverso l'opportuna e motivata valutazione procedimentale dell'amministrazione competente, ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà. Sono però inammissibili dal punto di vista costituzionale le reiterazioni dei vincoli espropriativi nei casi di proroga sine die o all'infinito (nel senso cioè della reiterazione di proroghe a tempo indeterminato che si aggiungano le une alle altre), ovvero quando il limite temporale di efficacia delle disposte reiterazioni è indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e quindi sia sostanzialmente irragionevole, sempreché ovviamente non sia stato previsto l'indennizzo (oltre il periodo tollerabile di durata del vincolo stesso). La reiterazione del vincolo espropriativo è consentita purché puntualmente motivata circa la necessità e l'attualità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una apposita istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare) e sia contemporaneamente prevista anche la corresponsione del giusto indennizzo al cittadino sacrificato (Corte cost. n. 314 del 2007; n. 411 del 2001; n. 179 del 1999).

La giurisprudenza amministrativa in relazione all'obbligo di motivazione per l'ipotesi di reiterazione del vincolo ha affermato:

a) per il caso di reiterazione dei vincoli espropriativi decaduti è possibile ammettere tale evenienza solo nei limiti di una congrua e specifica motivazione sulla perdurante attualità della previsione, comparata con gli interessi privati, in misura idonea

ad escludere un contenuto vessatorio o comunque ingiusto dei relativi atti (Cons. Stato, sez. IV, n. 5609 del 2022; sez. IV, n. 3466 del 2019; sez. I, n. 2425 del 2016; sez. IV, n. 2688 del 2015);

b) una volta trascorso il termine di decadenza cui è sottoposto il vincolo preordinato all'esproprio, la conseguente decadenza del vincolo espropriativo non esclude che l'amministrazione, mediante il procedimento volto ad approvare la variante agli strumenti urbanistici, possa reiterare il vincolo, fornendo congrua motivazione in ordine alla persistenza delle ragioni di diritto pubblico sottese alla necessità di reiterazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 5197 del 2013);

c) il vincolo sostanzialmente espropriativo - in quanto inibitorio della ordinaria facoltà edificatoria in previsione della realizzazione di opere pubbliche o di programmi pubblici non può essere reiterato senza alcuna motivazione in ordine alle ragioni che hanno determinato la mancata attuazione delle previsioni e - per di più - in mancanza di una concreta ed efficace attività di programmazione e di progettazione di specifiche opere (C.g.a., n. 22 del 2020);

d) la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine può ritenersi legittima sul piano amministrativo solo se corredata da congrui e specifici elementi oggettivi sull'attualità della previsione, con una nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche tanto più dettagliata quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo" (Cons. Stato, sez. IV, n. 3895 del 2006);

e) in presenza di un vincolo scaduto, pur sussistendo l'obbligo di ripianificare la zona rimasta priva di disciplina urbanistica, è comunque rimessa all'amministrazione comunale la scelta delle modalità più adeguate in relazione all'interesse pubblico al corretto e armonico utilizzo del territorio, potendo ad esempio anche ammettersi la reiterazione degli stessi vincoli scaduti (Cons. Stato, IV, n. 1032 del 2024; sez. IV, n. 5088 del 2012).

8. La zonizzazione: differenza tra destinazioni di zona e destinazioni di uso.

Secondo la giurisprudenza amministrativa:

a) la zonizzazione del territorio, con i vincoli di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni, è connaturata normalmente alla pianificazione urbanistica, per cui non può essere *ex se* considerata di natura ablatoria. La possibilità che il diritto di proprietà subisca alcune limitazioni in ragione dell'interesse pubblico costituisce d'altronde un rischio fisiologico connesso al diritto stesso secondo il giudice delle leggi (Corte cost. n. 179 del 1999, Cons. Stato, sez. IV, n. 1367 del 2022; sez. IV, n. 5667 del 2012; sez. IV, n.5666 del 2012);

b) la zonizzazione è legittima, pur producendo effetti riduttivi della potenzialità edificatoria, se non costituisce una espropriazione occulta, *de facto e sine die*, per di più con esiti elusivi dei limiti cui soggiacciono i vincoli preordinati all'esproprio (Cons. Stato, sez. IV, n. 1367 del 2022);

c) la zonizzazione dei suoli non è espressione del potere espropriativo (neanche in senso lato), ma della più generale potestà di pianificazione del territorio spettante all'amministrazione comunale, alla quale è connaturata la facoltà di limitare l'edificabilità su determinate aree a specifiche categorie e tipologie di opere (Cons Stato, sez. II, n. 111 del 2022);

d) il potere di pianificazione urbanistica del territorio non è limitato alla sola individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale e, in particolare, alla possibilità e limiti edificatori delle stesse, bensì deve essere rettammente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che realizzi anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto, ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati (Cons. Stato, sez. IV, n. 2700 del 2022; sez. IV, n. 4037 del 2017; sez. IV, n. 4599 del 2016; sez. IV, n. 3806 del 2016; sez. IV, n. 2710 del 2012; sez. IV, n. 1197 del 2003);

e) occorre distinguere fra “destinazioni di zona” e “destinazioni d'uso”, evidenziando come:

i) la nozione di destinazione di zona è strettamente connessa all'attività di pianificazione, e costituisce, in modo preponderante da un punto di vista qualitativo oltre che quantitativo, il contenuto essenziale dell'attività di pianificazione urbanistica. L'art. 7 della c.d. legge urbanistica enuncia, infatti, che “Il piano regolatore generale...deve indicare essenzialmente... la divisione in zone del territorio comunale...”.

ii) la divisione in zone del territorio comunale costituisce una delle finalità principali e preminenti dell'attività di governo del territorio che si esplica attraverso la pianificazione. Essa concorre a “progettare” l'assetto di regole attuali e gli sviluppi futuri del territorio attraverso la c.d. conformazione del diritto di proprietà, mediante l'individuazione del regime giuridico applicabile per singola zona del territorio comunale (“la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona”, art. 7, comma 2, n. 2, della legge urbanistica);

iii) la nozione di destinazione d'uso, in base all'art. 23 *ter*, si riferisce invece a “ogni forma di utilizzo dell'immobile” rientrante in una delle categorie funzionali individuate dal legislatore. La destinazione d'uso non riguarda il territorio, ma i beni che su quel territorio si collocano, e non descrive uno stato ontologico o deontologico di un'area del territorio comunale, cui si riconnette una certa disciplina conformativa del diritto dominicale per orientare le eventuali future modifiche dell'assetto urbanistico di quel luogo nell'ambito di una visione globale e funzionale del territorio comunale, ma l'uso che di quel determinato bene si sta attuando e, dunque, per dirla altrimenti, la funzione a cui esso è concretamente adibito. Le molteplici destinazioni d'uso che dei beni sono possibili, si iscrivono nelle varie categorie funzionali che il legislatore statale ha individuato nell'art. 23 *ter* oppure in quelle che il legislatore regionale – esercitando la potestà normativa che la medesima disposizione gli riconosce (“Salva diversa previsione da parte delle leggi

regionali...”) – ha rimodulato e che compendiano in nozioni di carattere più generale e sintetico i possibili impieghi dei beni (Cons. Stato, sez. IV, n. 1367 del 2022);

f) in una determinata zona omogenea sono dunque possibili una o più destinazioni d’uso, a seconda di ciò che è previsto dalla strumentazione urbanistica di un determinato Comune, in coerenza con la finalità cui una determinata zona è destinata (Cons. Stato, sez. IV, n. 4810 del 2020);

g) la destinazione d’uso giuridicamente rilevante di un immobile è unicamente quella prevista da atti amministrativi pubblici, di carattere urbanistico o catastale, dovendosi del tutto escludere il rilievo di un uso di fatto che in concreto si assume sia stato praticato sull’immobile, risultante da circostanza di mero fatto. Tale uso, quantunque si sia protratto nel tempo, è comunque inidoneo a determinare un consolidamento di situazioni ed a modificare *ex se* la qualificazione giuridica dell’immobile (Cons. Stato, sez. IV, n. 1320 del 2023; sez. IV, n. 1712 del 2013);

h) la destinazione d’uso non riguarda il territorio, ma i beni che su quel territorio si collocano, e non descrive uno stato ontologico o deontologico di un’area del territorio comunale, cui si riconnette una certa disciplina conformativa del diritto dominicale per orientare le eventuali future modifiche dell’assetto urbanistico di quel luogo nell’ambito di una visione globale e funzionale del territorio comunale, ma l’uso che di quel determinato bene si sta attuando e, dunque, per dirla altrimenti, la funzione a cui esso è concretamente adibito. Le molteplici destinazioni d’uso che dei beni sono possibili, si iscrivono nelle varie categorie funzionali che il legislatore statale ha individuato nell’art. 23 *ter* oppure in quelle che il legislatore regionale – esercitando la potestà normativa che la medesima disposizione gli riconosce (“Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali...”) – ha rimodulato e che compendiano in nozioni di carattere più generale e sintetico i possibili impieghi dei beni. In una determinata zona omogenea sono dunque possibili una o più destinazioni d’uso, a seconda di ciò che è previsto dalla strumentazione urbanistica di un determinato Comune in coerenza con la finalità cui una determinata zona è destinata (Cons. Stato, sez. IV, n. 4810 del 2020).

8.1. Verde pubblico (parco urbano, verde urbano, attrezzature ricreative, attrezzature sportive).

Sulle aree destinate a verde pubblico secondo l’orientamento prevalente in giurisprudenza:

a) si tratta di vincolo conformativo in quanto la destinazione a “verde pubblico” (ma anche quella a “parco urbano”, “parco pubblico”, “verde urbano”, “verde attrezzato”, “attrezzature ricreative” o “attrezzature sportive”), impressa dal piano regolatore generale (o da uno strumento di pianificazione equivalente), risulta effettuata in virtù di criteri generali e astratti, e non già in funzione della localizzazione di opere pubbliche specifiche su beni per esse individuati (Cons. Stato, sez. IV, n. 3118 del 2023; sez. II, n. 1367 del 2022;

sez. VI, n. 783 del 2020; sez. II, n. 476 del 2020; sez. IV, n. 3256 del 2015; sez. IV, n. 4976 del 2014; sez. IV, n. 6094 del 2012; sez. IV, n. 244 del 2012);

b) la destinazione a “Zona S per spazi pubblici, attrezzature sociali e verde” impressa deve essere considerata di natura conformativa, e non espropriativa, posto che “in generale, la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dallo strumento urbanistico ad aree di proprietà privata, non implica l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione effettuata dallo strumento urbanistico e i vincoli di destinazione per attrezzature e servizi, fra i quali rientra ad esempio il verde pubblico attrezzato, realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato, hanno carattere particolare, ma sfuggono allo schema ablatorio e alle connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività tra indennizzo e durata predefinita, non costituendo vincoli espropriativi, bensì soltanto conformativi, funzionali all'interesse pubblico generale” (Cons. Stato, sez. IV, n.1142 del 2022; sez. IV, n. 6455 del 2020);

c) la destinazione impressa è valida a tempo indeterminato, senza obbligo di espropriazione o di riconoscimento di indennizzo, “in quanto le attrezzature in questione (..) sono realizzabili anche ad iniziativa privata ... in regime di economia di mercato...”, non determinando cioè uno svuotamento totale del diritto dominicale, bensì la conformazione dello stesso, per esigenze di natura pubblica-ambientale, nell'ambito di un assetto generalizzato del territorio (cd. zonizzazione), a fronte del quale è comunque ammessa l'iniziativa economica del privato, anche di natura edificatoria nonché in riferimento alla possibilità di sfruttamento dei beni realizzati purché se ne escluda l'uso riservato (Cons. Stato, sez. I, n. 12 del 2024; sez. IV, n. 5125 del 2018);

d) i vincoli apposti dal comune in sede di piano regolatore generale ai fini della zonizzazione delle aree hanno natura conformativa e non espropriativa; in particolare, il vincolo di destinazione urbanistica "zona attrezzature di interesse pubblico" impresso ad un'area dal piano regolatore generale non ha natura sostanzialmente espropriativa tale da comportarne la decadenza quinquennale, bensì costituisce un vincolo conformativo con validità a tempo indeterminato e senza obbligo di indennizzo in quanto le attrezzature in questione (nella fattispecie verde di quartiere) sono realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato e non dal solo intervento pubblico (Cons. Stato, sez. IV, n. 3116 del 2018; sez. IV, n. 4748 del 2017; sez. IV n. 1700 del 2017);

e) la destinazione di "area a verde pubblico - verde urbano" costituisce espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato (Cons. Stato, sez. II, n. 476 del 2020 fattispecie relativa a condono su una destinazione urbanisticamente a verde urbano);

f) i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore generale per attrezzature e servizi, fra i quali rientra il verde pubblico attrezzato, realizzabili anche a iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato, hanno carattere particolare, ma sfuggono allo schema ablatorio e alle connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività fra indennizzo e durata predefinita, non costituendo vincoli espropriativi, bensì soltanto

conformativi, funzionali all'interesse pubblico generale (Cons. Stato, sez. II, n. 1367 del 2022 fattispecie relativa a destinazione a “piano di dettaglio della marina-parco pubblico”; sez. IV, n. 783 del 2020 fattispecie relativa a destinazione a “orti coltivabili e/o giardini privati”);

g) la destinazione di " area a verde pubblico - verde urbano " è espressione della potestà conformativa del pianificatore, avente validità a tempo indeterminato; essendo possibile, anche ad iniziativa del proprietario, la realizzazione di opere e strutture intese all'effettivo godimento del verde, deve escludersi, *ex se*, che la suddetta destinazione configuri uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà, permanendo l'utilizzabilità dell'area rispetto alla sua destinazione naturale, sicché non è ravvisabile alcun vincolo preordinato all'espropriazione ovvero comportante inedificabilità, né è configurabile un obbligo di nuova tipizzazione. Sotto il profilo dell'eccezione difetto di motivazione, va rilevato che l'amministrazione non è tenuta ad una ponderazione tra interesse pubblico e privato in funzione di possibili alternative di localizzazione del verde o a dequotare gli *standards* in ragione di un possibile decremento demografico nel comune (Cons. Stato, sez. IV, n. 3116 del 2018 fattispecie relativa a destinazione a zona “F1 – verde di quartiere”).

Deve darsi atto dell'esistenza di un altro orientamento minoritario secondo il quale, nel caso in esame, verrebbe in rilievo un vincolo espropriativo, in quanto “la destinazione di un'area a “verde pubblico” implica - diversamente da quanto potrebbe accadere nell'ipotesi di destinazione “a verde privato” - che essa debba (...) essere espropriata per realizzare le strutture pubbliche che la rendano puntualmente conforme alla zonizzazione prevista (id est: alla funzione pubblicistica impressale)”. Sicché, delle due l'una: “- o alla predetta zonizzazione imprime destinazione a “verde pubblico” segue, coerentemente, l'avvio (...) del correlativo procedimento di espropriazione; - ovvero, in assenza di ciò, la reiterazione del “vincolo di destinazione” in costanza di ulteriore inerzia in ordine agli atti consequenziali, si configura come patologica cristallizzazione di un vincolo di inedificabilità assoluta (solo virtualmente e dunque surrettiziamente preordinato all'espropriazione), che tende a connotarsi come illegittima espropriazione di fatto” (C.g.a. n. 383 del 2022, fattispecie relativa a destinazione a verde pubblico senza che si fosse poi proceduto all'adozione degli atti consequenziali idonei a rendere l'immobile di proprietà pubblica, effettivamente verde e fruibile dal pubblico; Cons. Stato, sez. IV, n. 6094 del 2012 fattispecie relativa a destinazione per la quale le iniziative edilizie consentite non possano operare in regime di libero mercato).

8.2. Aree a viabilità.

Con specifico riferimento alle previsioni viabilistiche, al criterio generale, fondato sulla tendenziale contrapposizione tra zonizzazioni conformative e localizzazioni espropriative, se ne è sovrapposto un altro, non perfettamente coincidente, di carattere “funzionale” in base al quale si distingue tra viabilità a servizio di singole zone, nel qual caso si avrebbe vincolo espropriativo, e viabilità a servizio di aree più ampie, nel qual caso si avrebbe vincolo conformativo.

Secondo la giurisprudenza civile ed amministrativa:

a) l'indicazione nel piano regolatore (l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 7, comma 2, n. 1) delle opere di viabilità, pur comportando un vincolo di inedificabilità delle parti del territorio interessate, con le relative conseguenze nella scelta del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio nel sistema della l. art. 5 *bis*, basato sulla edificabilità o meno dei suoli, non concreta un vincolo preordinato ad esproprio, a meno che tale destinazione non sia assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone (l. n. 1150 del 1942, art. 13), di regola rimesse ad uno strumento di attuazione, come può essere il piano di lottizzazione, e come tali riconducibili a vincoli imposti a titolo particolare, a carattere espropriativo (come già affermato da questa Corte, nella sentenza 17 maggio 2002, n. 7243 resa su una controversia avente ad oggetto l'applicazione del P.R.G. del comune di Prato; successivamente, Cass. civ., sez. I, n. 5900 del 2022; sez. I, n. 296 del 2002; sez. I, n. 14419 del 2001);

b) in tema di vincolo a viabilità è stato precisato che l'indicazione delle opere di viabilità nel piano regolatore generale (l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 7, comma 2, n. 1), pur comportando un vincolo di inedificabilità delle parti del territorio interessate, con le relative conseguenze nella scelta del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, basato sulla edificabilità o meno dei suoli, non concreta un vincolo preordinato ad esproprio, a meno che tale destinazione non sia assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone (l. n. 1150 del 1942, art. 13), di regola rimesse allo strumento di attuazione, e come tale, riconducibile a vincoli imposti a titolo particolare, di carattere espropriativo, in funzione non già di una generale destinazione di zona, ma della localizzazione lenticolare di un'opera pubblica, incidente su specifici beni (Cass. civ., sez. I, n. 19924 del 2007);

c) si configura un vincolo preordinato a esproprio, quando la destinazione riguardi l'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone, come tali riconducibili a vincolo imposto a titolo particolare, a carattere espropriativo; è stato così ritenuto a carattere conformativo il vincolo afferente la previsione – nello strumento urbanistico – di interventi di realizzazione della grande viabilità, mentre alle previsioni stradali di zone o comprensoriali è stata attribuita una prospettiva di segno lenticolare, come tale impositiva di vincoli espropriativi (Cass. civ. sez. I, n. 11913 del 2017; sez. I, n. 19204 del 2016; sez. I n. 13425 del 2016; sez. I, n. 7585 del 2013; sez. I, n. 8435 del 2012; sez. I, n. 24837 del 2005; sez. I, n. 13199 del 2006);

d) il vincolo preordinato alla realizzazione di una viabilità di piano regolatore generale, e non ad una viabilità interna di comparto, ha natura conformativa e non espropriativa, quindi non è soggetto a decadenza, trattandosi di limite di ordine generale, imposto su una pluralità indistinta di beni ad un fine di interesse pubblico che trascende gli interessi dei singoli proprietari (Cons. Stato, sez. IV, n. 1514 del 2022; sez. IV, n. 4144 del 2021; sez. IV, n. 3930 del 2018);

e) l'indicazione delle opere di viabilità contenute nel p.r.g. riconducibili alle previsioni programmatiche di cui all'art. 7 comma 2 n. 1 della legge n. 1150/1942 implica non già un puntuale vincolo espropriativo, assoggettato a decadenza, sebbene un ordinario vincolo d'inedificabilità, salvo che, in via del tutto eccezionale non possa inferirsi che si

tratti in realtà di un tipo di viabilità assimilabile a quella interna alle singole zone, e come tale integri un vincolo espropriativo (Cons. Stato, sez. IV, n. 3930 del 2018).

8.3. Zona F per servizi di interesse generale.

Con riferimento alla destinazione a zona F per servizi di interesse generale il Consiglio di Stato ha affermato che:

a) la destinazione a zona F- attrezzature e impianti di interesse generale –non ha natura espropriativa laddove consente l’attuazione congiunta ad iniziativa pubblica o privata e che il venir meno del regime concessorio per l’esercizio delle infrastrutture di telefonia non muta la natura del vincolo da conformativo ad espropriativo, favorendo, anzi, l’iniziativa di altri imprenditori del settore (Cons. Stato, sez. IV, n. 2869 del 2018);

b) con riferimento alla compatibilità tra una stazione radio – base e le previsioni di P.R.G. relative alla zona di intervento (zona F2) in cui erano ammessi solo gli «interventi e le opere di urbanizzazione necessarie per la predisposizione di parcheggi pubblici e di spazi attrezzati utili agli scopi di stazionamento di *roulottes, campers*, tende e prefabbricati amovibili in conformità ai progetti approvati dal consiglio comunale [...]» che tale impianto costituisce in sé opera di pubblica utilità, ai sensi dell’art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 318 del 1997, vigente *ratione temporis*, secondo cui “l’installazione, l’esercizio e la fornitura di reti di telecomunicazioni nonché la prestazione dei servizi ad esse relativi accessibili al pubblico sono attività di preminente interesse generale [...]” con conseguente necessità di una capillare distribuzione sul territorio delle reti di telecomunicazione e la loro compatibilità, in linea di principio, con qualsiasi destinazione urbanistica (Cons. Stato, sez. IV n. 2308 del 2018; sez. III, n. 255 del 2014; sez. VI, n. 3646 del 2011);

c) i centri commerciali o, comunque, le medie e grandi strutture di vendita, non sono compatibili con la zona F1 (servizi per l’urbanizzazione secondaria), sebbene inserite in contesti integrati nei quali insistono bar, piccoli negozi o anche locali adibiti ad uso ricreativo, sportivo o parasanitario (Cons. Stato, sez. IV, n. 4008 del 2017; sez. IV, n. 2578 del 2012);

d) con riferimento ai palazzi destinati a uffici occorre considerare che nel linguaggio legislativo l’aggettivo «direzionale» è riferito sia alle direzioni delle amministrazioni pubbliche che a quelle delle imprese. Pertanto il concetto di insediamento direzionale, richiamato nel D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 è riferibile anche ai palazzi per uffici della pubblica amministrazione, i quali, secondo la comune esperienza, determinano esigenze di spazi pubblici (parcheggi, centri sociali, etc.) identiche a quelle poste dagli uffici privati. In tale tabella gli uffici pubblici sono considerati «attrezzature di interesse comune», che concorrono a raggiungere la dotazione minima e non ne determinano l’incremento, solo in quanto «decentrati» e quindi al servizio degli insediamenti della zona (voce b/4, che contempla uffici decentrati comunali, provinciali, regionali, statali e servizi postali e centri postali periferici), mentre sono espressamente riconosciuti come «non classificabili in base alle categorie di legge» nel caso di «direzionale amministrativo pubblico (uffici sedi centrali)» (voce b/5, che qualifica come centrali, nell’ambito comunale, anche la

prefettura, la questura, gli uffici delle imposte ecc., che nell'organizzazione statale costituiscono uffici periferici) (Cons. Stato, Ad. plen. n. 14 del 1997).

8.4. Vincolo cimiteriale.

Secondo la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato:

a) il vincolo cimiteriale ha carattere assoluto e non consente in alcun modo l'allocatione sia di edifici, sia di opere incompatibili con il vincolo medesimo, in considerazione dei molteplici interessi pubblici che la fascia di rispetto intende tutelare, e che lo stesso vincolo si impone di per sé, con efficacia diretta, indipendentemente da qualsiasi recepimento in strumenti urbanistici, i quali non sono idonei, proprio per la loro natura, ad incidere sulla sua esistenza o sui suoi limiti (Cons. Stato, sez. VI, n. 6726 del 2023; sez. VI, n. 5458 del 2021; sez. VI, n. 2370 del 2020; sez. VI, n. 2622 del 2019);

b) il vincolo cimiteriale determina una tipica situazione di inedificabilità *ex lege*, suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque per considerazioni di interesse pubblico, ma non per interessi privati (Cons. Stato, sez. VI, n. 3667 del 2015; sez. IV, n. 6547 del 2009);

c) l'art. 338 t.u. delle leggi sanitarie (r.d. 27 luglio 1934 n. 1265), inserito dall'art. 28 l. 1° agosto 2002 n. 166, deve essere considerato una norma eccezionale e, come tale, di stretta interpretazione nel senso che, dove la citata disposizione concede la possibilità di ridurre la fascia di rispetto anche per finalità legate "all'attuazione di un intervento urbanistico", si deve ritenere che il legislatore voglia prendere esigenze pubblicistiche correlate alla stessa edilizia cimiteriale, oppure ad altri interventi pubblicistici purché compatibili con le concorrenti ragioni di tutela della zona; tali interventi urbanistici ai quali il legislatore ha inteso fare riferimento sono solo quelli pubblici o comunque aventi rilevanza almeno pari a quelli posti a base della fascia di rispetto di duecento metri (Cons. Stato, sez. VI, n. 4118 del 2023; sez. IV, n. 4018 del 2018; sez. IV, n. 4656 del 2017);

d) non sono condonabili le opere abusive realizzate all'interno della fascia di rispetto cimiteriale, atteso che il vincolo cimiteriale determina una situazione di inedificabilità *ex lege* ed integra una limitazione legale della proprietà a carattere assoluto, direttamente incidente sul valore del bene e non suscettibile di deroghe di fatto" (Cons. Stato, sez. VI, n. 5911 del 2018; sez. IV, n. 5873 del 2017).

8.5. Edilizia di culto.

Con riferimento all'edilizia di culto è stato affermato che:

a) le regioni possono sì intervenire, in tema di edilizia di culto, ma a condizione di disciplinare soltanto aspetti legati al governo del territorio e senza in alcun modo compromettere o addirittura ostacolare la libertà di religione (Corte cost. n. 254 del 2019);

b) sono illegittime le disposizioni di cui all'art. 72, commi 2 e 5, l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (*“Legge per il governo del territorio”*), come modificata sul punto dalla l.r. 3 febbraio 2015, n. 2 per contrasto con le norme costituzionali in tema di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di libertà religiosa (art. 19 Cost.). Tali disposizioni prevedono che gli edifici di culto possono essere realizzati soltanto in presenza di uno specifico piano di settore (piano per le attrezzature religiose, PAR); quest'ultimo strumento di piano può essere adottato, una volta trascorsi 18 mesi dalla entrata in vigore della citata legge regionale del 2015, soltanto contestualmente allo strumento urbanistico generale del comune. Il carattere assoluto di una simile previsione (impossibilità di realizzare qualsivoglia attrezzatura religiosa in assenza di PAR) impedisce di distinguere i singoli interventi in funzione della loro dimensione e del loro impatto sul carico urbanistico (piccole sale di preghiera privata sono infatti considerate alla stessa stregua di una moschea di notevoli proporzioni) e crea un ingiustificato regime differenziato tra attrezzature religiose (soggette a PAR) ed altri impianti di interesse generale (es. scuole, ospedali, palestre, etc.) i quali non sono sottoposti alle stesse limitazioni di carattere pianificatorio (Corte cost. n. 254 del 2019);

c) spetta alle regioni la regolazione dell'edilizia di culto e sono illegittime le norme che impedissero un uguale accesso al riparto degli spazi da dedicare alla preghiera, considerata la specificità del territorio e delle esigenze spirituali della popolazione, ribadendo l'atteggiamento propositivo indicato nella Carta costituzionale verso il fenomeno religioso (Corte cost. n. 63 del 2016);

d) con riferimento ai poteri comunali urbanistici in relazione agli edifici di culto è illegittima la risoluzione di una convenzione urbanistica - preordinata alla costruzione di un edificio da adibire a centro di cultura islamico - disposta dall'autorità comunale in mancanza di una preventiva valutazione che abbia dato mostra di aver bilanciato la gravità dell'inadempimento all'obbligo di pagare una certa somma per opere di urbanizzazione con la finalità della convenzione di garantire il libero esercizio del culto (Cons. Stato, sez. IV, n. 8328 del 2019).

8.6. Vincolo alberghiero.

Sulla questione del vincolo alberghiero - disciplinato dall'art. 8 legge 17 maggio 1983 n. 217 - ora abrogata ad opera dell'art. 11, comma 6, della legge 29 marzo 2001 n. 135- - riguardante il *“patrimonio ricettivo”* - che costituisce un peculiare vincolo di destinazione con riferimento alle strutture ricettive indicate dall'art. 6 della legge n. 217/1983 e riguardante, dunque, singoli fabbricati o strutture che venivano destinati a svolgere esclusivamente un'attività di ricezione turistica, il Consiglio di Stato ha affermato quanto segue:

a) l'illegittimità dell'introduzione di presupposti ulteriori, da parte del comune, rispetto a quelli disciplinati dalla legge regionale, per consentire il chiesto cambio di destinazione d'uso (Cons. Stato, sez. V, n. 2696 del 2006);

b) l'illegittimità dei dinieghi singolarmente opposti al cambio di destinazione d'uso (Cons. Stato, sez. IV, n. 6626 del 2018, sull'illegittimità del diniego al cambio di destinazione d'uso motivato sulla idoneità dell'ubicazione all'esercizio dell'attività e sulla mancata prova in ordine a vincoli ostativi alla realizzazione di interventi di adeguamento e all'inadeguatezza dell'albergo a permanere sul mercato; sez. IV, n. 4812 del 2012, nel caso in cui la neo adottata pianificazione urbanistica comunale aveva inibito il mutamento di destinazione per alcuni alberghi analiticamente individuati, fra i quali vi era anche quello per il quale era stato domandato e negato il cambio di destinazione d'uso, indipendentemente dalla disciplina delle zone omogenee, senza prevedere alcuna possibilità di svincolo neanche per casi eccezionali, senza una durata del vincolo stesso e "di fatto imponendo un vincolo alberghiero incondizionato ed a tempo indeterminato"; sez. IV, n. 5487 del 2011, nel caso di un fabbricato, unico nella sua zona ad essere gravato dal vincolo di cui all'art. 8 cit., originariamente destinato a civile abitazione, poi ad albergo, poi a casa vacanze e per il quale si era chiesto, infine, di nuovo, la destinazione d'uso a civile abitazione);

c) con riferimento alla questione dei poteri pianificatori dell'ente locale relativamente alla questione dello svincolo, che è illegittimo il piano urbanistico che "all'interno dei c.d. "tessuti turistico-ricettivi ad alta densità" non [ha] ammesso il cambio di destinazione d'uso", ritenendo che siffatta previsione apponga "di fatto, un vincolo di destinazione alberghiera permanente..." (Cons. Stato, sez. I, parere 25 marzo 2021 n. 475);

d) con riferimento alle previsioni della pianificazione che individuano una determinata zonizzazione del territorio comunale e nell'ambito di questa circoscrivono le destinazioni d'uso che sono astrattamente compatibili (e conseguentemente assentibili) per i fabbricati già realizzati e per quelli realizzandi:

d1) che la previsione del vincolo alberghiero per essere costituzionalmente legittima deve essere il frutto di un accorto bilanciamento tra valori egualmente tutelati in Costituzione, in modo da rendere compatibile il principio di funzionalizzazione della proprietà enunciato dall'art. 42 Cost., con la sussistenza stessa del diritto di proprietà (in modo da evitare che un vincolo stringente nella destinazione ed indefinito nel tempo possa costituire un intervento di fatto espropriativo), e con la libertà di iniziativa economica che – fermi i limiti imposti dall'art. 41 Cost. - impedisce l'"imposizione coattiva" dello svolgimento di attività allorché non sussista la convenienza economica delle stesse (Cons. Stato, sez. IV, n. 6626 del 2018);

d2) che la conformità di una simile scelta attiene alle finalità connaturate all'esercizio del potere pianificatorio attribuito al comune, senza che possa affermarsi come manifestamente irragionevole, illogica o non proporzionata la destinazione di alcune zone o parti del territorio comunale soltanto a determinati usi e non ad altri in quanto: i) non è tale da comportare un "sostanziale annientamento" delle facoltà tipiche del diritto; ii) non sussiste alcuna legittima pretesa del titolare del bene di ottenere una diversa e più favorevole destinazione (nel caso di specie, quella a "residenziale"); iii) non costituisce una discriminazione dettata a fini di "tutela di altre categorie di esercizi commerciali", mentre è finalizzata all'ordinato assetto del territorio e, dunque, consentanea "al modello di

sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza"; iv) non necessita di una particolare motivazione da parte dell'ente né si configura un peculiare affidamento del privato a una diversa pianificazione, per l'avvenuto conseguimento del nulla osta regionale al mutamento di destinazione d'uso, il quale, difatti, comporta effetti diversi (ancorché concorrenti e complementari) rispetto all'eventuale titolo edilizio rilasciato dal comune per autorizzare il suddetto cambio di destinazione d'uso (qualora quest'ultimo provvedimento si renda necessario, perché il cambio di destinazione d'uso risulta "urbanisticamente rilevante", ai sensi dell'art. 23-ter, d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto posto in essere fra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee) (Cons. Stato, sez. IV, n. 765 del 2023);

e) con riferimento alla *ratio* del vincolo la correlazione con la volontà del legislatore di accordare una tutela prioritaria allo sviluppo del settore turistico, ritenuto strategico per l'economia nazionale, e trova giustificazione nel fatto che occorre evitare di snaturare i tessuti turistico-ricettivi già esistenti – particolarmente importanti per un Paese a vocazione turistica qual è il nostro – e impedire forme di speculazione derivanti dalla trasformazione delle predette strutture in immobili destinati ad usi abitativi, anche in considerazione del fatto che spesso le strutture ricettive si trovano in luoghi di particolare pregio ambientale, paesaggistico o anche solo turistico. Tuttavia, l'amministrazione, pur godendo di ampio potere discrezionale, deve rispettare la norma di legge che, in caso di non convenienza economico-produttiva, permette la rimozione del vincolo, seppure osservando i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo fissati dalla legge regionale (articolo 8, comma 6, l. 217/1983) e, per quanto di interesse nella presente fattispecie, dalla disciplina comunale (articolo 3, comma 2, l.r. n. 28/1990) (Cons. Stato, sez. I, n. 475 del 2021);

f) l'illegittimità delle n.t.a. che indicano tassativamente i tipi di intervento consentiti sul patrimonio edilizio alberghiero esistente, limitati alla sola trasformazione da albergo di tipo tradizionale ad altro di tipo residenziale, esorbitando dai limiti del potere assegnato all'amministrazione comunale dall'ordinamento, poiché, con il pretesto di porre una disciplina urbanistica di zona, valida cioè per un'intera zona territoriale omogenea, in realtà introduce un nuovo tipo di vincolo alberghiero al di fuori di ogni previsione legale e finisce per incidere direttamente sulla stessa attività d'impresa alberghiera, in guisa da renderla funzionale agli scopi perseguiti dall'autorità preposta alla pianificazione urbanistica, in violazione dei principi di libertà di impresa e del diritto di proprietà riconosciuti dagli art. 41 e 42 Cost. (Cons. Stato, sez. V, n. 5856 del 2002; sez. V, n. 497 del 1996; sez. IV, n. 365 del 1987).

9. Assenza di pianificazione: principio di indefettibilità della pianificazione e disciplina.

Con riferimento all'assenza di pianificazione urbanistica la giurisprudenza ha affermato quanto segue:

a) la disciplina recata dall'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 380 del 2001 rientra all'interno del novero dei principi fondamentali della materia governo del territorio, e non anche in quello delle norme di dettaglio, conclusione che trova la propria ragion d'essere nel fatto che la tutela del suolo nazionale rientra, a sua volta, in un quadro di protezione di valori di chiaro rilievo costituzionale, al punto che disposizioni come quelle in esame vengono identificate come disposizioni volte a «salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica (Corte cost. n. 84 del 2017);

b) è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2001 nella parte in cui prevede per la realizzazione di insediamenti produttivi “in zone bianche” un doppio limite di volume e di superficie coperta. Infatti la norma:

i) è finalizzata a stabilire “standard legali” di edificazione per non compromettere il futuro sviluppo del territorio mediante la pianificazione urbanistica e non determinare la totale consumazione del suolo nazionale – rappresenta un principio fondamentale del governo del territorio e non contrasta

ii) non contrasta con l'art. 117, comma 3, della Costituzione (competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni in materia di governo del territorio) perché lascia comunque uno spazio di intervento alle regioni nel definire la disciplina di dettaglio, sia pure solo per restringere le potenzialità edificatorie;

iii) non contrasta con l'art. 3 della Costituzione (principio di ragionevolezza) perché l'applicazione del doppio limite di volume e superficie all'edificazione produttiva fino a che non intervenga la pianificazione dell'area è ragionevole in relazione all'obiettivo di non compromettere il futuro sviluppo del territorio non pianificato;

iv) non contrasta con l'art. 41, comma 1 della Costituzione perché la libertà di iniziativa economica privata non deve essere necessariamente garantita in aree non coperte da pianificazione urbanistica (Corte cost. n. 84 del 2017);

c) in relazione alle zone bianche *ab origine*, vale a dire quelle non considerate dal P.R.G., per scelta pianificatoria iniziale, diretta ed espressa, che rimanda al futuro ogni più precisa determinazione, benché l'art. 7, comma 1, legge 17 agosto 1942 n. 1150 preveda che il piano regolatore generale debba considerare la totalità del territorio comunale, vi è il dovere da parte del comune di procedere alla tipizzazione edilizia in tempi predefiniti, applicandosi la regola prevista, di cui all'art. 9 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (già art. 4, ultimo comma, legge 28 gennaio 1977 n. 10), che prevede una limitata utilizzabilità a fini edificatori (Cons. Stato, sez. IV, n. 3437 del 2005);

d) in relazione alle zone bianche, già considerate dal P.R.G. nella scelta pianificatoria come zone sulle quali gravi l'imposizione del vincolo espropriativo e che, a seguito della parziale attuazione o della scadenza del periodo temporale di validità del vincolo, hanno perso una siffatta connotazione, la cessazione di efficacia di un piano attuativo, in tutto o in parte non eseguito, non rende l'area interessata priva di alcuna disciplina urbanistica, bensì detta area diviene soggetta *ex nunc* alle prescrizioni provvisorie (e restrittive per il privato) di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001 (Cons. Stato, sez. V, n. 6741 del 2007);

e) l'area soggetta a un vincolo espropriativo oramai decaduto (zona bianca successiva) va interinalmente, fino alla nuova c.d. ritipizzazione ad opera di variante urbanistica, considerata come un'area non pianificata (zona bianca *ab origine*) e che non si determina il riespandersi delle precedenti destinazioni urbanistiche con il conseguente obbligo dell'amministrazione di rideterminarne la destinazione: "Quale che sia la ragione che ha determinato la decadenza del vincolo, nulla toglie al fatto che un vincolo è stato apposto e reiterato e che al suo spirare, in assenza di previsioni di specie, trovi naturale applicazione il principio normativo, vigente anche nell'ordinamento siciliano, che prescrive non la reviviscenza della precedente destinazione urbanistica, bensì la riconduzione a zona bianca (C.g.a., n. 50 del 2024);

f) la decadenza del vincolo espropriativo per decorso del quinquennio di efficacia non equivale ad annullamento della previsione di piano in vigore e dunque le aree divengono prive di disciplina urbanistica, salvo quanto previsto dall'art. 4, ultimo comma, l. 28 gennaio 1977, n. 10 (ora art. 9 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, c.d. zone bianche), fino all'adozione da parte del Comune, di nuove, specifiche prescrizioni (Cons. Stato, sez. VI, n. 4 del 2022);

g) la decadenza del vincolo espropriativo non comporta, di per sé, il riespandersi delle precedenti destinazioni di zona. Alla decadenza dello stesso per inutile decorso del tempo non si verifica, infatti, alcuna reviviscenza della pregressa destinazione, atteso che la natura espropriativa del vincolo, essendo esso preordinato all'esproprio, ne implica la sua temporaneità (Cons. Stato, sez. IV, n. 856 del 2023; sez. IV, n. 3948 del 2021; sez. IV, n. 8125 del 2019; Cass. civ., sez. I, n. 29788 del 2008);

h) la decadenza prevista dalla legge, al fine di salvaguardare il diritto dominicale da compressioni tendenzialmente definitive, non può, dunque, essere assimilata ad un annullamento (dell'atto apposito del vincolo), che, operando *ex tunc*, farebbe rivivere diritti e situazioni ormai superate (Cons. Stato, sez. V, n. 1486 del 1996);

i) laddove l'edificazione sia assoggettata alla previa redazione di apposito strumento urbanistico attuativo che non è stato approvato, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, sono consentiti solo gli interventi di cui alle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'art.3 dello stesso t.u. edil., che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse (Cons. Stato, sez. IV, n. 1322 del 2023).

10. L'urbanistica consensuale.

Con riguardo alla c.d. urbanistica consensuale il Consiglio di Stato ha affermato che esiste un *genus* al cui interno si pongono sia gli atti tra privati volti a fare transitare direttamente potestà edificatoria da una proprietà all'altra, nei limiti consentiti, sia i diritti edificatori direttamente generati dalla p.a. nell'ambito della c.d. urbanistica consensuale, nelle forme della perequazione, della compensazione e della premialità, variamente declinate dalla legislazione regionale e dagli strumenti pianificatori locali.

In particolare:

a) il tratto distintivo tra i due modelli è costituito dalla necessaria associazione, nella seconda ipotesi, di una procedura pubblicistica (o che comunque coinvolge direttamente la p.a. attraverso lo schema convenzionale) all'atto o agli atti conclusi *iure privatorum*, mentre nella prima ipotesi la p.a. interviene esclusivamente al momento del rilascio del permesso di costruire. Nella prima ipotesi è già individuata, al momento della cessione, anche l'area che beneficia dell'incremento di capacità edificatoria, mentre la seconda ipotesi conosce la c.d. fase di volo, durante la quale i diritti edificatori sono temporaneamente privi di area di riferimento;

b) il tratto comune a entrambe le ipotesi è dato dal distacco e dalla separata negoziazione e trasferimento dello *ius aedificandi* rispetto alla specifica proprietà del suolo da cui originano (Cons. Stato, sez. IV, n. 4417 del 2022).

10.1. La cessione di cubatura.

Con riferimento alla cessione di cubatura alla sua natura e ai suoi effetti la giurisprudenza ha affermato:

a) la cessione di cubatura costituisce un *genus*, al cui interno si pongono sia gli atti tra privati volti a fare transitare direttamente potestà edificatoria da una proprietà all'altra, nei limiti consentiti, sia i diritti edificatori direttamente generati dalla p.a. nell'ambito della c.d. urbanistica consensuale, nelle forme della perequazione, della compensazione e della premialità, variamente declinate dalla legislazione regionale e dagli strumenti pianificatori locali (Cons. Stato, sez. IV, n. 4417 del 2022);

b) il trasferimento della cubatura è subordinato al soddisfacimento, pena l'invalidità dell'asservimento, di alcuni presupposti: i) l'omogeneità di destinazione d'uso (Cons. Stato, sez. IV, n. 2488 del 2006; sez. V, n. 6734 del 2003; sez. V, n. 193 del 1994; sez. V, n. 26 del 1993; sez. V, n. 291 del 1991); ii) la contiguità territoriale: i fondi, seppur non necessariamente adiacenti, devono essere significativamente vicini, altrimenti ne risulterebbero stravolte proprio le previsioni di piano sulla densità edificatoria di zona e incrinata l'inderogabilità delle relative prescrizioni (Cons. Stato, sez. V, n. 1278 del 2003); iii) la possibilità che gli stessi strumenti urbanistici vietino, in via immediata e diretta, tali operazioni per alcune aree oppure adottino scelte sui limiti di volumetria che conducano a un esito analogo (Cass. civ., sez. V, n. 10979 del 2007; sez. V, n. 7417 del 2003);

c) la cessione di cubatura può trovare concreta attuazione là dove le due aree siano omogenee e contigue, ma precisando che la nozione di contiguità non implica che i fondi siano confinanti, richiedendosi piuttosto la loro ubicazione «in zone ragionevolmente adiacenti sì da potersi sostenere che lo spostamento del carico urbanistico dall'una all'altra non alteri gli equilibri complessivi dello strumento urbanistico» (C.g.a., n. 45 del 2021);

d) al momento della cessione deve essere individuata anche l'area che beneficia dell'incremento di capacità edificatoria (Cons. Stato, sez. IV, n. 4417 del 2022);

e) con la cessione di cubatura, la capacità edificatoria viene incrementata con il trasferimento di diritti edificatori provenienti da un'altra area, che ne rimane priva, in tutto o in parte, mentre tali diritti sono utilizzati dal fondo ricevente. Pur in mancanza di una espressa disposizione scritta, la giurisprudenza – e in particolare la giurisprudenza amministrativa - ha riconosciuto che i diritti edificatori che un terreno possiede possono essere alienati o ceduti autonomamente dall'alienazione o cessione del terreno medesimo poiché gli stessi costituiscono un'utilità separata dal terreno cui ineriscono (Cons. Stato, sez. V, n. 3637 del 2000; sez. V, n. 400 del 1998; sez. V, n. 1382 del 1994; sez. V, n. 291 del 1991; sez. V, n. 178 del 1973; Cass. civ., sez. II, n. 4245 del 1971);

f) il presupposto logico del c.d. “asservimento” (del fondo che si priva della propria capacità edificatoria in favore del fondo che la riceve) consiste nell'interesse della p.a. affinché sia osservato il rapporto tra superficie edificabile e volumi realizzabili nell'area interessata ma, al tempo stesso, nella sostanziale indifferenza alla materiale collocazione di fabbricati, fermi restando evidentemente i limiti di cubatura realizzabile in un determinato ambito territoriale, fissati dal piano, oltre al rispetto degli delle distanze e delle eventuali prescrizioni sulla superficie minima dei lotti (Cons. Stato, sez. V, n. 5496 del 2007; sez. IV, n. 2488 del 2006; sez. V, n. 1172 del 2003; sez. V, n. 530 del 1991; sez. IV, n. 795 del 1987);

g) è stato escluso che la cessione di cubatura consista in un atto traslativo, ed ancor meno costitutivo, di un diritto reale per affermarne il carattere obbligatorio, mentre il trasferimento della cubatura - nei confronti dei terzi, così come tra le parti – deriverebbe esclusivamente dal provvedimento concessorio, discrezionale e non vincolato, tanto per evitare che si configurino contratti fra privati in danno dell'interesse pubblico al corretto governo del territorio la cui cura è affidata *in primis* all'ente locale (Cass. civ, sez. I, n. 18291 del 2020; sez. I, n. 24948 del 2018; sez. I, n. 20623 del 2009);

h) il trasferimento di cubatura non dipende dall'accordo tra le parti, ma solamente dal rilascio del permesso di costruire da parte della p.a.. Ne costituisce conferma la procedura necessaria al fine dell'apposizione del vincolo di asservimento; infatti, il c.d. vincolo di asservimento rispettivamente a carico e a favore del fondo si costituisce, sia per le parti che per i terzi, per effetto del rilascio della concessione edilizia, che legittima lo *ius aedificandi* del cessionario sul suolo attiguo, sì che nessun risarcimento è dovuto al cedente (Cons. Stato, sez. IV, n. 4861 del 2016; sez. IV, n. 3969 del 2015; Cass. civ., sez. I, n. 9081 del 1998);

i) il negozio di cessione di cubatura non trasferisce un diritto reale: l'accordo relativo alla cessione di cubatura ha un'efficacia meramente obbligatoria tra i suoi sottoscrittori, sì che non risulta configurabile come un contratto traslativo (e, tanto meno, costitutivo) di un diritto reale opponibile ai terzi, (Cass. civ., sez. un., n. 16080 del 2021; sez. II, n. 18291 del 2020).

10.2. La perequazione urbanistica.

Con riferimento alla perequazione urbanistica la giurisprudenza ha ritenuto che:

a) la previsione di meccanismi perequativi connessi all'attribuzione de futuro di una cubatura aggiuntiva, rientra "a pieno titolo nel legittimo esercizio della potestà pianificatoria e conformativa del territorio", senza sostanziare né un ibrido modello normativo, né alcuna ablazione della proprietà o una surrettizia sottrazione di volumetrie, dato che esse, senza gli stessi meccanismi, non sarebbero state edificabili (Cons. Stato, sez. II, n. 577 del 2021);

b) la disciplina perequativa si regge su due pilastri fondamentali, entrambi ben noti al nostro ordinamento: i) la potestà conformativa del territorio di cui l'amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione; ii) la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse nella fase della pianificazione attuativa del P.R.G., in alternativa ad eventuali procedure espropriative (Cons. Stato, sez. IV, n. 4545/2010; sez. IV, n. 4542 del 2010);

c) l'attivazione a libera scelta del privato dei suddetti istituti porta a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà nonché, nel caso del contributo straordinario, che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*;

d) la predeterminazione nelle n.t.a. dei contenuti essenziali degli accordi che potranno essere conclusi tra l'Amministrazione e i privati non comprometta la consensualità del ricorso ai suddetti istituti. Infatti, alla luce della copertura legislativa prestata dal combinato disposto degli artt. 1, comma 1-*bis*, e 11 della l. n. 241 del 1990, come modificata dalla l. n. 15 del 2005, una tale predeterminazione è coerente con l'interesse pubblico al cui perseguimento, giusta il citato art. 11 della legge nr. 241 del 1990, gli accordi in questione sono finalizzati: a tale interesse invero, proprio in quanto ricomprende gli obiettivi perequativi più volte richiamati, è intrinsecamente connessa l'esigenza di garantire la par condicio fra i privati proprietari di suoli soggetti a eguale disciplina urbanistica, esigenza che all'evidenza sarebbe frustrata qualora fosse rimesso integralmente al momento della contrattazione privata - quasi che questa fosse espressione di mera autonomia privata, e non coinvolgesse invece interessi di rilevanza pubblicistica - la definizione dei termini e delle modalità della 'contropartita' che ciascun privato dovrà assicurare all'amministrazione in cambio della volumetria edificabile aggiuntiva riconosciutagli dal piano (Cons. Stato, sez. IV, n. 4545 del 2010);

e) il contributo straordinario non è in alcun modo riferito all'attuale condizione urbanistica del bene", dato che "l'onere economico non incide sulla situazione per così dire 'statica' della proprietà come già conformata dal previgente piano, in toto confermata ed in nessun modo mutata *in pejus* dal nuovo piano", né ha "un carattere sostanzialmente tributario, perché la debenza del contributo consegue non ad una imposizione pubblicistica, ma alla libera scelta del privato di fruire di spazi di ampliamento della propria sfera giuridica consentiti dalle nuove coordinate urbanistiche dettate dall'Amministrazione": piuttosto, esso sostanzia "un corrispettivo di diritto pubblico, privo di effetti ablatori e di natura tributaria e, in generale, non definibile quale 'prestazione patrimoniale imposta. (Cons. Stato, sez. IV, n. 5348 del 2018);

f) esiste una chiara relazione corrispettiva - tale da escludere in radice la pretesa arbitrarietà e gravosità del corrispettivo dovuto dal privato - tra il contributo previsto dalle n.t.a. e l'incremento di valore dell'immobile interessato alla negoziazione nella quale si inseriscono i profili pubblicistici della pianificazione" e che, "se di regola tutte le entrate degli enti territoriali, sia di natura tributaria che corrispettiva, servono a finanziare il complesso delle attività istituzionali e i servizi resi alla collettività, in alcuni casi è possibile che alcune entrate, in tutto o in parte, siano vincolate a specifici obiettivi"; inoltre "i profili pubblicistici della pianificazione si inseriscono nell'accordo secondo un modulo consensuale sinallagmatico finalizzato all'equa ripartizione del plusvalore edilizio, che non vincola il privato se non attraverso la sua espressa volontà di addivenire all'accordo (Corte cost n. 209 del 2017).

Con la sentenza n. 67 del 2016 la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), del d.l., n. 133 del 2014 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2014 che ha introdotto l'art. 3-*bis* nel t.u. edil. ai sensi del quale "Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione [...]. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario".

Ad avviso della Corte:

a) la norma impugnata si propone di fornire una disciplina unitaria per quelle situazioni in cui lo strumento urbanistico locale identifichi gli edifici, insistenti su una determinata area, come non più compatibili con le linee programmatiche del piano;

b) si stabilisce – con una prescrizione "di principio" – che le amministrazioni comunali possano favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, "la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta";

c) si tratta di un meccanismo riconducibile al sistema della perequazione urbanistica, inteso a combinare, in contesti procedurali di "urbanistica contrattata", il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza aumentare, e anzi riducendo, il "consumo di suolo";

d) tale quadro di riferimento è connesso alla competenza statale a determinare "principi fondamentali" di settore, perfettamente rispondenti anche all'esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori;

e) resta inalterata l'attribuzione ai comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree cui si riferisce l'intervento di risanamento, con l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso alla realizzazione delle opere: la contestata previsione permette nelle more dell'attuazione del piano e in via meramente transitoria, cioè fino a quando le amministrazioni competenti non provvedano, di eseguire tutti gli interventi conservativi che non comportino la demolizione con successiva ricostruzione, a meno che quest'ultima non sia, poi giustificata "da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario" (Corte cost. n. 67 del 2016).

11. Regolamenti edilizi e regolamenti edilizi tipo.

Con riguardo ai regolamenti edilizi il Consiglio di Stato ha affermato che:

a) nel sistema delle fonti pluralistico che governa l'attuale ordinamento, con specifico riguardo al rapporto sussistente fra la funzione di pianificazione urbanistica ed edilizia, di cui è titolare il comune, e le norme regionali, è improprio assumere a parametro di riscontro il principio di gerarchia. La risoluzione degli ipotetici contrasti fra le diverse fonti normative riposa *in apicibus* sul principio di competenza – costituente, va sottolineato, il portato giuridico del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost. (Cons. Stato, sez. II, n. 6330 del 2020);

b) le norme contenute nel regolamento edilizio – in disparte la questione dell'appropriatezza della fonte nella quale sono previste – obbediscono ad una funzione fondamentale dell'ente locale (art. 14, comma 27, lett. d), d.l. 78/2010), evolutivamente concepita: alla disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli, nel perseguimento delle finalità economico-sociali proprie della comunità locale insediata nel territorio ricompreso nella circoscrizione comunale, s'aggiunge lo sviluppo complessivo ed armonico del tessuto urbano (Cons. Stato, sez. IV, n. 2780 del 2018; sez. IV, n. 821 del 2017; sez. IV, n. 2710 del 2012);

c) lo stesso criterio di competenza utilizzato per dirimere il potenziale conflitto fra le norme regionali e quelle di fonte municipale, inteso come proiezione del principio di sussidiarietà verticale, circoscrive la potestà regolamentare per un duplice e concorrente ordine di ragioni. Per un verso, il pieno dispiegarsi del binomio "titolarità di funzioni amministrative – potestà di regolarne in via astratta l'esercizio", ellitticamente condensato nel criterio di competenza, è pur sempre assoggettato al principio di legalità sostanziale. Specie laddove si vada ad incidere su situazioni giuridiche soggettive qualificate dei terzi al punto da imporre divieti o proscrizioni d'uso di beni di proprietà. In definitiva, l'efficacia garantistica, sottesa all'individuazione della fonte normativa primaria che radica il potere, è tanto più necessaria in ragione dell'espandersi della fonte normativa secondaria municipale che imponga obblighi e fissi divieti, rispettivamente, a carico e nei confronti di terzi;

d) per altro verso, la preferenza in favore del livello normativo più vicino agli interessati si giustifica in ragione del maggior tasso di partecipazione democratica – almeno in via potenziale – assicurato dalle istituzioni locali (Cons. Stato, sez. II, n. 6330 del 2020).

Con riguardo al regolamento edilizio tipo (RET) la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promossa, in riferimento all'art. 117, comma 2, 3 e 6, della Costituzione nella parte in cui afferma «[i]l Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (Corte cost. n. 125 del 2017).

Nella predetta sentenza la Corte ha osservato che:

a) il regolamento-tipo non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale;

b) proprio la natura essenzialmente tecnica della fattispecie considerata (lo schema di regolamento tipo) è uno dei rilievi che, nella ricostruzione della Corte, risultano decisivi per respingere le questioni di legittimità costituzionale dedotte sotto il profilo della violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che riconosce allo Stato la potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva. E ciò nel senso che, quando la scelta del legislatore richieda particolari competenze tecniche, è ammissibile il rinvio ad atti integrativi (qui: l'intesa Stato-Regioni) che non costituiscono una norma di dettaglio (che in quanto tale sarebbe invasiva delle competenze concorrenti regionali), bensì una sorta di estensione dei principi fondamentali della materia;

c) la predisposizione del RET corrisponde all'esigenza di raggiungere una uniformità semantica in un ambito tecnico segnato da frequenti oscillazioni lessicali;

d) si tratta, dunque, di una operazione di standardizzazione definitoria, il cui impatto concreto non può eccedere i limiti che si sono consapevolmente dati gli autori della nuova normativa”.

Il Consiglio di Stato, richiamando la citata motivazione ha affermato che, alla luce dello “intrinseco limite di efficacia delle definizioni recate dal RET”, non può sostenersi che, allorquando “il Comune [sia] inadempiente rispetto al termine per l’adeguamento del proprio REC, le previsioni del RET varrebbero in tutto e per tutto e potrebbero direttamente incidere anche sulle previsioni dimensionali di piano”: invero, “in mancanza di una espressa previsione nella normativa di settore, non è possibile ritenere che il mancato rispetto di un termine [quello fissato al Comune per l’adeguamento del proprio Regolamento edilizio], che sembra chiaramente ordinatorio, possa avere effetti così radicalmente eversivi sulla autonomia pianificatoria degli enti locali” (Cons. Stato, sez. IV, n. 1339 del 2021).

12. Gli strumenti di pianificazione della rigenerazione urbana.

Il tema della rigenerazione urbana è presente da decenni nella legislazione nazionale.

Si possono al riguardo richiamare i piani di recupero previsti dalla legge n. 457 del 1978, i piani di recupero degli insediamenti abusivi previsti dall’art. 29 della legge n. 47 del 1985, i programmi integrati di intervento previsti nell’art. 16 della legge n. 179 del 1992, i piani di recupero urbano della legge n. 493 del 1993, i piani di riabilitazione edilizia e urbana previsti dalla legge n. 166 del 2002, i contratti di valorizzazione urbana della legge n. 134 del 2012. La stessa norma- principio nazionale del 2011 sui piani - casa introduce elementi in qualche modo riferibili alla rigenerazione urbana.

Il decreto - legge c.d. “sblocca - Italia” n. 133 del 2014, convertito con modificazioni nella legge n. 164 del 2014, ha introdotto, all’art. 17, semplificazioni ed altre misure in materia edilizia, al dichiarato “fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo”.

La rigenerazione urbana deve perseguire l’obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell’ambiente costruito secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, di salvaguardia del suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate e degradate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana, di riduzione dei consumi idrici ed energetici, di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari e di miglioramento della qualità e della bellezza dei contesti abitativi.

In tale ottica, la giurisprudenza ha affermato che:

a) nella parte in cui la rigenerazione urbana sintetizza anche il valore ambientale, non può escludersi che la relativa disciplina sia connessa anche al fine della “tutela dell’ambiente”, di competenza esclusiva dello Stato: ne consegue che la potestà regionale concorrente può essere conformata in funzione del valore ambientale. Lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle

competenze legislative regionali *ex art.* 117 della Costituzione (Corte cost. n. 536 del 2002; n. 407 del 2002);

b) un limite alla funzione legislativa regionale è rappresentato dalla salvaguardia della funzione di pianificazione urbanistica attribuita ai comuni. Per quanto la rigenerazione, anche in deroga agli strumenti urbanistici, possa essere annoverata tra gli obiettivi legittimamente perseguibili dal legislatore regionale, alla luce della competenza legislativa in materia di governo del territorio, le modalità di intervento e la loro stessa entità, non devono determinare una compressione della funzione fondamentale dei comuni in materia di pianificazione urbanistica “oltre la soglia dell’adeguatezza e della necessità” (Corte cost., n. 119 del 2020);

c) l’imposizione ai comuni di una disciplina capace di alterare l’essenza della funzione pianificatoria, vincolandoli a far dipendere le loro scelte fondamentali sulle forme di uso e sviluppo del territorio da una decisione legislativa destinata a incidere in modo significativo sull’aumento dell’edificato e sulla conseguente pressione insediativa, contrasta con l’accezione di pianificazione urbanistica quale strumento di attuazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Corte cost., n. 202 del 2021);

d) l’autonomia comunale sull’utilizzazione del proprio territorio “non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali” (Corte cost., n. 160 del 2016);

e) il livello regionale è strutturalmente quello più efficace a contrastare il fenomeno del consumo di suolo, perché in grado di porre limiti *ab externo* e generali alla pianificazione urbanistica locale. Ove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, pertanto, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà “dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti”, così da verificare se la compressione della potestà comunale costituisca effettivamente “il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale” (Corte cost., n. 179 del 2019).

11.1. Il rapporto tra piano regolatore e pianificazione della rigenerazione urbana.

Con riguardo al rapporto tra piani di recupero e previsioni generali del piano regolatore generale il Consiglio di Stato ha ritenuto che:

a) il piano di recupero *ex art.* 28 della legge n. 457 del 1978 è uno strumento equivalente, sotto il profilo dell’efficacia giuridica, al piano particolareggiato, dal quale si differenzia perché finalizzato, piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi volti alla conservazione, risanamento, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso (C.g.a., n. 48 del 2016);

b) è, quindi, evidente la natura dei piani di recupero di strumenti urbanistici attuativi, soggetti alle previsioni generali del piano regolatore generale, nonché la funzione di recupero del patrimonio edilizio esistente tramite interventi fino alla ristrutturazione urbanistica (Cons. Stato, II, n. 1631 del 2021; IV, n. 9537 del 2010);

c) sono inidonei ad introdurre vincoli nuovi ed ulteriori rispetto a quelli esistenti nello strumento urbanistico generale in vigore, neppure quando tale modifica trovi la sua giustificazione in una richiesta del privato (Cons. Stato, sez. IV, n. 922 del 2008);

d) l'amministrazione si avvale del piano di recupero "per attuare il riequilibrio urbanistico nelle aree degradate o colpite da più o meno estesi fenomeni d'edilizia 'spontanea' e incontrollata comunque legittimati *ex post* in quanto attiene non solo al recupero fisico degli edifici, ma rappresenta anche un'operazione complessa a scala urbanistica, che deve puntare alla rivitalizzazione di un nuovo e funzionale comprensorio urbano (Cons. Stato, sez. IV, n. 2897 del 2016).

La Corte di cassazione, a sua volta, ha ritenuto che i programmi complessi, come i programmi integrali di intervento di cui all'art. 16 della legge n. 179 del 1992, ed i programmi di riqualificazione urbana di cui all' art. 2 della medesima legge sono sempre strumenti attuativi del p.r.g., sia pure con caratteristiche peculiari e privilegiate, che possono porsi in variante al p.r.g. vigente al momento della loro approvazione, ma non sono idonei, qualora redatti antecedentemente, a vincolare un successivo p.r.g. (Cass. civ, sez. III, n.14504 del 2009).

13. Il piano casa.

Occorre preliminarmente distinguere:

a) una prima fase del "piano casa", quale misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008. In particolare l'art. 11, comma 5, lettera b), prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili «incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444». Nel 2009, per dare attuazione a tale norma, è stata raggiunta l'intesa in sede di conferenza unificata, stipulata in data 1 aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione) a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente;

b) una seconda fase caratterizzata dal d.l. n. 70 del 2011 (c.d. decreto sviluppo), convertito in legge n. 106 del 2011, che all'art. 5, comma 1, detta norme "per liberalizzare le costruzioni private" di semplificazione delle procedure autorizzative, riprendendo i

contenuti degli impegni che le regioni si erano assunti a proprio carico con l' "intesa" 1° aprile 2009 e, prevedendo, con norma statale, che le regioni debbano approvare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto specifiche leggi per incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano premialità volumetriche ed altre facilitazioni, sia per quanto riguarda la delocalizzazione di volumetrie esistenti, sia per quanto riguarda le modifiche di destinazione d'uso. Decorso il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, anche in mancanza di adempimento legislativo regionale, tali norme divengono immediatamente applicabili.

Con riferimento alle discipline regionali del piano casa la Corte costituzionale:

a) ha ricondotto le disposizioni regionali attuative della disciplina del "Piano casa" alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., in quanto esse disciplinano, nel loro nucleo essenziale, aspetti attinenti alla normativa edilizia e urbanistica (Corte cost. n. 163 del 2023; n. 17 del 2023; n. 217 del 2020);

b) in relazione ai rapporti con i piani paesaggistici ha affermato che:

1) in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa regionale deve essere interpretata, in assenza di deroghe espresse, in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, sempre che una tale pianificazione esista, e può quindi ritenersi implicitamente rispettosa della disciplina di tutela del paesaggio (Corte cost. n. 240 del 2022; n. 187 del 2022; n. 24 del 2022; n. 124 del 2021; n. 54 del 2021);

2) con specifico riguardo alle norme regionali che, successivamente all'adozione della legge sul piano casa di una determinata regione, hanno previsto proroghe per la realizzazione degli interventi in deroga, il conseguente ampliamento degli interventi assentibili non interferisce, di per sé solo considerato, con il diverso profilo della tutela del paesaggio, in quanto "il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del "Piano casa", piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria" (Corte cost. n. 17 del 2023; n. 229 del 2022; n. 170 del 2021; n. 124 del 2021);

3) l'omessa indicazione, da parte del legislatore regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore "non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 codice beni culturali (Corte cost. n. 187 del 2022; n. 24 del 2022; n. 124 del 2021; n. 54 del 2021)" (Corte cost. n. 251 del 2022);

4) la necessità di una "maggiore cautela" nel valutare le norme regionali che intersechino profili attinenti alla pianificazione paesaggistica, qualora ci si trovi di fronte alla mancanza di un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione; e ciò, "[n]on perché la regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse [...] permettano il consolidamento

di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica” (Corte cost. n. 187 del 2022; n. 251 del 2022);

c) in relazione al principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio e nel suo necessario rispetto, come condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione, desumibile dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 e dal d.m. n. 1444 del 1968, dall'art. 2-*bis* t.u.edil. e dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, che ha introdotto il cosiddetto "secondo Piano casa", ha affermato che:

a) la normativa che - ultima di una serie di reiterati interventi di proroga della medesima disciplina eccezionale e transitoria disposti per oltre dieci anni e progressivamente estesi a edifici di recente realizzazione - ne dispone l'ennesima proroga, rende sostanzialmente stabile una disciplina nata come transitoria e favorisce la generalizzata fattibilità di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, mettendo così a repentaglio «l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica». Per effetto di ciò risultano superati i limiti di tollerabilità della previsione di interventi difformi dalla pianificazione territoriale e di conseguenza violato l'indicato principio fondamentale della materia del governo del territorio (Corte cost. n. 17 del 2023; n. 24 del 2022; n. 219 del 2021);

1) l'irragionevolezza della scelta di reiterare indefinitamente le proroghe della normativa sul piano casa. E ciò in quanto “reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lettera s, Cost.)” (Corte cost. n. 229 del 2022);

2) con riguardo ad alcune legislazioni regionali sul cosiddetto piano casa “il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo” (Corte cost. n. 24 del 2022; n. 170 del 2021);

d) in relazione alle distanze minime tra edifici nel contesto di ampliamenti in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti comunali ha affermato che:

1) il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» *ex* art. 117, comma 2, lett. l), Cost. e la potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio» *ex* art. 117, comma 3, Cost. è costituito dal riconoscimento alle regioni della possibilità di fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate (tanto più che tale delimitazione di competenze è stata recepita dal t.u.e dil. [d.P.R. n. 380 del 2001, art. 2 *bis*, introdotto dall'art. 30, comma 1, lett. 0a, d.l. n. 69 del 2013, convertito dalla l. n. 98 del 2013], il quale ha sancito il duplice principio fondamentale della vincolatività, anche per le regioni e le province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. lavori pubblici n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità di

deroghe solo a condizione che queste siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (Corte cost. n. 217 del 2020; n. 119 del 2020);

e) con riferimento ai rapporti con l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, della legge regionale Campania. n. 19 del 2009, come sostituito dall'art. 8, comma 1, lettera l), della legge regionale n. 6 del 2016, nella parte in cui fa riferimento «alla stessa legge» anziché «alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente», dovendosi, pertanto, escludere, che il parametro di riferimento ai fini della verifica in merito alla sussistenza del requisito della c.d. doppia conformità prescritto dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 possa essere costituito dalle previsioni recate dalla legge regionale, essendo sempre necessaria la sussistenza della conformità dell'opera alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente alla data di esecuzione dell'intervento ed a quella di presentazione della domanda (Corte cost. n. 107 del 2017).

La costante e consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato ha affermato:

f) la “natura derogatoria e temporanea del piano casa implica una stretta interpretazione delle sue norme, senza interpretazioni estensive che potrebbero condurre a stravolgere l'ordinata pianificazione del territorio” (Cons. Stato, sez. VI, n. 1153 del 2016);

g) che qualunque mutamento di destinazione d'uso di un immobile destinato ad uso agricolo, previsto dalla normativa sul piano casa, deve essere compatibile con la zonizzazione dell'area in cui esso è ubicato, di modo che – pur essendo possibile in virtù di legge lo specifico mutamento di destinazione d'uso dell'immobile o di parte di esso – ciò nonostante tale “nuovo uso”, specifico e limitato, deve inquadrarsi nella vocazione dell'area come discendente dalla zonizzazione della medesima (Cons. Stato, sez. IV, 5153 del 2020);

h) che le norme sul Piano casa attributive di benefici premiali sono eccezionali, come tali insuscettibili di interpretazione analogica, e inidonee a fungere da *tertium comparationis* in sede di giudizio di costituzionalità (Cons. Stato, sez. IV, 1828 del 2017; Cons. Stato, sez. IV, n. 3805 del 2016; Cons. Stato, sez. VI, n. 1153 del 2016);

i) che l'art. 5, commi 9 e 14, del d.l. n. 70 del 2011 deve essere interpretato nel senso che prevale sì, tranne i casi *ex* comma 11, su tutti gli strumenti urbanistici generali, particolareggiati o attuativi, ma pur sempre nella constatazione che lo stesso art. 5 costituisce una norma di favore eccezionale (essendo diretta a regolare in termini diversi un minor numero di ipotesi rispetto a quelle ordinarie) e non è suscettibile di applicazioni oltre gli scopi cui è preordinata, donde l'assenza di sua prevalenza sulle regole che fissano standard o criteri inderogabili, tra cui il d.m. n. 1444 del 1968; inoltre, il comma 11 dell'art. 5. –che deve essere sempre e comunque applicato perché sia configurabile la formazione del silenzio assenso – impone il rispetto non solo degli standard urbanistici ma anche della disciplina di settore relativa all'attività edilizia (Cons. Stato, sez. IV, n. 1828 del 2017);

j) in caso d'inerzia regionale nei riguardi del termine d'adempimento *ex* art. 5, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011 per adeguarsi alle agevolazioni previste, sussiste l'applicabilità diretta delle disposizioni del precedente comma 9, ma questo non consente un'applicazione libera del *bonus* volumetrico, oltre a quanto stabilito dall'art. 14, comma 1-

bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 e senza possibilità che esso generi comunque un'alterazione della disciplina urbanistica vigente *ex* artt. 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 che ricomprende anche i limiti delle altezze degli edifici come individuati dal piano regolatore (Cons. Stato, sez. IV, n. 1828 del 2017);

k) dalla lettura dell'art. 5 d. l. n. 70 del 2011 appare evidente come la volumetria premiale presupponga interventi che afferiscono ad un patrimonio edificato già esistente, sia pure con differenti destinazioni, nel quadro di interventi di razionalizzazione e riqualificazione degli immobili e delle aree dove gli stessi sono ubicati (comma 9), tanto è vero che la stessa premialità in misura non superiore al 20 o al 10 per cento, a seconda delle tipologie di immobili, deve essere calcolata "sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti". In definitiva, la volumetria premiale non può riguardare nuovi interventi edilizi, ma deve riguardare interventi afferenti ad immobili esistenti, e volti alla loro razionalizzazione e/o riqualificazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 3905 del 2016);

l) la necessità della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001 per addivenire alla sanatoria non essendo possibile utilizzare come parametro la legge regionale sul piano casa (Cons. Stato, sez. VI, n. 5274 del 2018).

14. Questioni processuali.

14.1. Il sindacato giurisdizionale.

Secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, le scelte pianificatorie:

a) sono ampiamente discrezionali con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo è ipotizzabile solo nei ristretti limiti relativi all'evidenza di errori di fatto o di abnormi illogicità (Cons. Stato, sez. IV, n. 1151 del 2019; sez. IV, n. 4071 del 2018);

b) costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate (Cons. Stato, sez. IV, n. 1871 del 2014; sez. IV, n. 5589 del 2013; sez. VI, n. 1323 del 2013);

c) si connotano per l'ampia discrezionalità di cui godono gli enti (regione; comuni) che intervengono nel procedimento complesso finalizzato alla approvazione e ai successivi aggiornamenti degli atti di pianificazione urbanistica comunale, cui corrisponde un sindacato giurisdizionale di carattere estrinseco e limitato al riscontro di palesi elementi di illogicità e irrazionalità apprezzabili *ictu oculi*: a tale sindacato è, viceversa, estraneo l'apprezzamento della condivisibilità delle scelte, profilo appartenente alla sfera del merito (Cons. Stato, sez. IV, n. 7881 del 2023; sez. IV, n. 8917 del 2019);

d) sono espressione di un'amplissima valutazione discrezionale, insindacabile nel merito e non sono condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli, essendo sfornita di

tutela la generica aspettativa alla non *reformatio in peius* o alla *reformatio in melius* delle destinazioni impresse da un previgente piano regolatore (Cons. Stato, sez. IV, n. 10661 del 2022);

e) la valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare specifici interessi urbanistici rientra nei limiti dell'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione, rispetto al quale, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità, non è neppure configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione tra aree differenti (Cons. Stato, II, n. 8443/2023; sez. II, n. 3806 del 2019);

f) costituiscono una estrinsecazione del potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità, che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico (Cons. Stato, IV, n. 4343 del 2019);

g) non sono nemmeno condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante, con il solo limite dell'esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione in uno strumento urbanistico esecutivo approvato o convenzionato, o quantomeno adottato, e tale quindi da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione (Cons. Stato, IV, n. 751 del 2020 in fattispecie relativa a modifica concernente compendi interessati da strumenti di attuazione in cui la capacità edificatoria era esaurita).

14.2. La disapplicazione.

Secondo la giurisprudenza amministrativa:

a) il principio di certezza dei rapporti giuridici, a tutela del quale è posta la previsione del termine decadenziale per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi, da un lato, esclude la pertinenza del riferimento all'istituto della disapplicazione (operante solo per gli atti formalmente e sostanzialmente normativi), e, dall'altro, impedisce di annettere all'adozione di ogni atto attuativo dello strumento urbanistico l'effetto di sancire la riapertura del termine di impugnazione delle specifiche disposizioni pianificatorie che si siano consolidate per effetto della mancata tempestiva impugnazione nel termine decadenziale decorrente dalla conoscenza dell'originaria produzione dell'effetto lesivo; in tali casi, infatti, non si può configurare un conflitto apparente di norme giuridiche risolvibile con gli strumenti esegetici divisati dalle disposizioni preliminari al c.c. fra cui il criterio gerarchico (Cons. Stato, sez. V, n. 398 del 2014; sez. V, n. 2782 del 2013; sez. IV, n. 4244 del 2010; sez. V, n. 2629 del 2010);

b) la disapplicazione in materia urbanistica non può operare in relazione alle prescrizioni che in via immediata stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di

territorio interessata - nel cui ambito rientrano le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo incidenti su una porzione territoriale, destinata a sito per radiotelecomunicazioni (Cons. Stato, sez. VI; n. 3201 del 2023; sez. VI, n. 475 del 2016);

c) il fondamento del potere di disapplicazione degli atti regolamentari illegittimi non ritualmente impugnati, sia quando il provvedimento impugnato sia contrastante con il regolamento, sia quando sia conforme al presupposto atto normativo risiede nella natura normativa e non semplicemente amministrativa del regolamento e nella necessità per il giudice di garantire piena applicazione al principio di gerarchia delle fonti e di accordare, pertanto, primazia a quella di rango superiore (Cons. Stato, sez. III, n. 367 del 2017; sez. V, n. 4009 del 2016; sez. V, n. 515 del 2015; sez. V, n. 2343 del 2008; sez. V, n. 35 del 2003);

d) nel contrasto tra una norma di legge ed una norma regolamentare, il giudice deve fare applicazione soltanto della prima, disapplicando la seconda anche se non fatta oggetto di espressa impugnativa giurisdizionale (Cons. Stato, I, n. 1224 del 2020);

e) la richiesta disapplicazione del p.r.g. (poi estesa in appello alla presupposta norma del piano ambientale) è inammissibile in quanto entrambi gli strumenti pianificatori in questione non hanno natura regolamentare, il che esclude la possibilità, per l'amministrazione ed il giudice, di disapplicare la relativa disciplina non potendosi configurare un conflitto apparente di norme giuridiche risolvibile con gli strumenti esecutivi divisati dalle disposizioni preliminari al c.c. fra cui il criterio gerarchico (Cons. Stato, sez. IV, n. 4244 del 2010; sez. IV, n. 2629 del 2010).

14.3. Il rito del silenzio.

Con riguardo alla questione dell'ammissibilità del rito sul silenzio in relazione all'adozione di atti amministrativi generali, quali sono quelli di pianificazione urbanistica, il Consiglio di Stato ha espresso orientamenti differenti:

a) ha affermato che la preclusione all'esperibilità del rito sul silenzio non deriva dal mero carattere regolamentare o generale dell'atto di cui si invoca l'adozione, quanto dal fatto che, in ragione dell'ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti destinatari, non individuabili *ex ante* e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, è molto complessa e delicata l'opera di individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura (Cons. Stato, sez. IV, n. 7090 del 2018; sez. IV, n. 6096 del 2017; sez. V, n. 1182 del 2015; sez. IV, n. 3798 del 2011; sez. IV, n. 4351 del 2009);

b) ha riconosciuto che, anche rispetto ad atti generali, possano essere individuati interessi legittimi differenziati e qualificati, in particolare nelle ipotesi di procedimenti officiosi aventi ad oggetto attività di natura generale programmatoria e pianificatoria dovuta nell'*an* ma discrezionale nel *quomodo* e nel *quid* (Cons. Stato, sez. V, n. 273 del 2015; C.g.a. n. 905 del 2020);

c) ha ritenuto che, in mancanza di una puntuale previsione normativa, l'amministrazione non può sospendere o interrompere *sine die* il procedimento di approvazione (Cons. Stato, sez. V, n. 2212 del 2020);

d) ha ritenuto che ai fini dell'individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura, non rileva l'ampiezza della discrezionalità, salvo il caso in cui quest'ultima, come in precedenza rilevato, investa anche l'"*an*" del provvedere; in tali casi, infatti, al pari di quelli relativi al ritardo nella emanazione di atti normativi, è da escludersi la sussistenza di un obbligo di provvedere, anche in considerazione delle valutazioni *lato sensu* politiche riservate all'Amministrazione che rendono l'inerzia sostanzialmente insindacabile da parte del giudice amministrativo (arg. ex art. 7, comma 1, ultimo periodo, c.p.a.). Semmai, l'ampiezza del potere discrezionale comporta unicamente una limitazione dei poteri del giudice con riguardo alla portata conformativa della pronuncia sul silenzio (cfr. l'art. 30, comma 3, del c.p.a., secondo cui "Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione" (Cons. Stato, sez. IV, n. 7316 del 2020).

Conclusioni

La funzione di governo del territorio è divenuta più complessa, non esaurendosi nella pianificazione e nel controllo delle trasformazioni del suolo, ma dovendo al contempo assicurare la tutela degli interessi ambientali, paesaggistici e culturali e, più in generale, la realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Lo sviluppo di piani settoriali, ognuno dei quali deve dar conto di uno specifico interesse - quale la protezione dell'ambiente, del paesaggio, la salvaguardia delle aree protette, la prevenzione di disastri naturali e la gestione dei rifiuti - ha dato luogo a un quadro regolatorio spesso contraddittorio, a sovrapposizione e difficoltà di coordinamento tra poteri decisionali.

I tentativi compiuti dal legislatore per rafforzare il principio di pianificazione sono stati agevolati e talvolta anticipati dalla giurisprudenza che ne ha costantemente rimarcato la centralità evidenziandone le ricadute positive per la cura degli interessi pubblici di volta in volta in rilievo e assicurandone l'effettività attraverso una lettura restrittiva delle disposizioni legislative derogatorie rispetto alle logiche pianificatorie.

Con riguardo ai profili sostanziali la giurisprudenza ha consolidato i seguenti principi:

- a) l'appartenenza dell'urbanistica e dell'edilizia alla materia del "governo del territorio" e, quindi, alla competenza concorrente di Stato e Regioni di cui al nuovo testo dell'art. 117, nella formulazione successiva alla riforma del titolo V della Costituzione;

- b) l'urbanistica ed il correlato esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo;
- c) il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti;
- d) la previsione di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, è contraria all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio;
- e) il ripetuto protrarsi delle proroghe è irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria ed espone a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria;
- f) l'inesauribilità del potere di pianificazione territoriale da parte del comune che comporta l'incostituzionalità delle norme che paralizzano la potestà pianificatoria dell'ente locale al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo, e anzi in contraddizione con quest'ultimo;
- g) il principio di sussidiarietà verticale provvede a regolare il delicato rapporto tra la riserva di funzioni regionali, nata dalla riforma del titolo V della Costituzione, e il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio, facendo sì che si diano interventi della legislazione regionale nell'ambito della pianificazione urbanistica quando si tratti di realizzare interessi di livello sovracomunale, con il limite del divieto di vanificazione dell'autonomia comunale;
- h) la prevalenza della pianificazione paesaggistica integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un *surplus* di tutela e non un regime peggiorativo;
- i) il momento qualificante dell'attività di tutela è l'individuazione dei beni culturali, che presuppone l'accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale che queste cose possono presentare e di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al patrimonio culturale;
- j) l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice dei beni culturali non equivale a una deroga, con conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente e beni culturali;

- k) la legislazione regionale deve essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio;
- l) il piano paesaggistico regionale è cogente per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province e prevale rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, essendo necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali;
- m) la connotazione di principio fondamentale dell'art. 2-*bis* del t.u. edil. Con riguardo alla vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 derogabili solo a condizione che le eccezioni siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio;
- n) la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione (c.d. polverizzazione della motivazione), oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso;
- o) l'assenza di un dovere di confutazione analitica e puntuale delle singole osservazioni che costituiscono un mero apporto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento;
- p) la tutela dell'affidamento è riservata a casi eccezionali, quali il superamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, le pregresse convenzioni edificatorie già stipulate, i giudicati di annullamento di dinieghi edilizi o di silenzio rifiuto su domande di rilascio di titoli edilizi, recanti il riconoscimento del diritto di edificare, la modifica in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo;
- q) la necessità di ripubblicazione del piano sussiste allorché, in un qualunque momento della procedura che porta alla sua approvazione, vi sia stata una sua rielaborazione complessiva, cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione presiedono;
- r) in presenza di un'attività di conformazione di interesse categorie di beni, il vincolo è meramente conformativo senza obbligo di corrispondere alcuna indennità ai proprietari trattandosi di un vincolo compatibile con la funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42 Cost.;
- s) in presenza di una attività di conformazione che incide su un singolo bene, privando il proprietario della possibilità di utilizzo dello stesso, il vincolo può ritenersi sostanzialmente espropriativo, con obbligo di corrispondere un'indennità al proprietario commisurata al danno subito;
- t) la reiterazione dei vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la loro proroga in via legislativa, non costituiscono fenomeni per ciò solo inammissibili dal punto di vista costituzionale, potendo in concreto sussistere ragioni giustificative, accertate attraverso l'opportuna e motivata valutazione procedimentale

- dell'amministrazione competente, ovvero apprezzate dalla discrezionalità del legislatore entro i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà;
- u) la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine può ritenersi legittima sul piano amministrativo solo se corredata da congrui e specifici elementi oggettivi sull'attualità della previsione, con una nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche tanto più dettagliata quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo;
 - v) la zonizzazione è legittima, pur producendo effetti riduttivi della potenzialità edificatoria, se non costituisce una espropriazione occulta, *de facto e sine die*, per di più con esiti elusivi dei limiti cui soggiacciono i vincoli preordinati all'esproprio;
 - w) la destinazione di zona è connessa all'attività di pianificazione, e costituisce, in modo preponderante da un punto di vista qualitativo oltre che quantitativo, il contenuto essenziale dell'attività di pianificazione urbanistica;
 - x) la destinazione d'uso si riferisce a “ogni forma di utilizzo dell'immobile” rientrante in una delle categorie funzionali individuate dal legislatore;
 - y) l'edificazione assoggettata alla previa redazione di apposito strumento urbanistico attuativo che non è stato approvato, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, è limitata ai soli interventi di cui alle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'art.3 dello stesso t.u. edil., che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;
 - z) la decadenza del vincolo espropriativo non comporta, di per sé, il riespandersi delle precedenti destinazioni di zona;
 - aa) il tratto distintivo tra cessione di cubatura e perequazione urbanistica è costituito dalla necessaria associazione, nella seconda ipotesi, di una procedura pubblicistica (o che comunque coinvolge direttamente la p.a. attraverso lo schema convenzionale) all'atto o agli atti conclusi *iure privatorum*, mentre nella prima ipotesi la p.a. interviene esclusivamente al momento del rilascio del permesso di costruire;
 - bb) il presupposto logico del c.d. “asservimento” (del fondo che si priva della propria capacità edificatoria in favore del fondo che la riceve) consiste nell'interesse della p.a. che sia osservato il rapporto tra superficie edificabile e volumi realizzabili nell'area interessata ma, al tempo stesso, nella sostanziale indifferenza alla materiale collocazione di fabbricati, fermi restando evidentemente i limiti di cubatura realizzabile in un determinato ambito territoriale, fissati dal piano;
 - cc) le norme contenute nel regolamento edilizio obbediscono ad una funzione fondamentale dell'ente locale, evolutivamente concepita: alla disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli, nel perseguimento delle finalità economico-sociali proprie della comunità locale insediata nel territorio ricompreso nella circoscrizione comunale, s'aggiunge lo sviluppo complessivo ed armonico del tessuto urbano;

- dd) la preferenza in favore del livello normativo più vicino agli interessati si giustifica in ragione del maggior tasso di partecipazione democratica – almeno in via potenziale – assicurato dalle istituzioni locali;
- ee) il regolamento-tipo non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia, ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale e risponde ad un'operazione di standardizzazione definitivi;
- ff) la rigenerazione urbana persegue l'obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, di salvaguardia del suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate e degradate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e sintetizza anche il valore ambientale con conseguente possibilità di conformazione della potestà regionale concorrente;
- gg) le disposizioni regionali attuative della disciplina del "Piano casa" rientrano nella competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., in quanto esse disciplinano, nel loro nucleo essenziale, aspetti attinenti alla normativa edilizia e urbanistica;
- hh) la natura derogatoria e temporanea del piano casa implica una stretta interpretazione delle sue norme, senza interpretazioni estensive che potrebbero condurre a stravolgere l'ordinata pianificazione del territorio;
- ii) le norme sul Piano casa attributive di benefici premiali sono eccezionali, come tali insuscettibili di interpretazione analogica, e inidonee a fungere da *tertium comparationis* in sede di giudizio di costituzionalità.

Con riguardo ai profili processuali la giurisprudenza ha affermato i seguenti principi:

- jj) il sindacato del giudice amministrativo sulle scelte pianificatorie è ipotizzabile solo nei ristretti limiti relativi all'evidenza di errori di fatto o di abnormi illogicità;
- kk) le scelte pianificatorie sono frutto di un'amplissima valutazione discrezionale, insindacabile nel merito e non sono condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli, essendo sfornita di tutela la generica aspettativa alla non *reformatio in peius* o alla *reformatio in melius* delle destinazioni impresse da un previgente piano regolatore;
- ll) il principio di certezza dei rapporti giuridici esclude la pertinenza del riferimento all'istituto della disapplicazione (operante solo per gli atti formalmente e sostanzialmente normativi) e impedisce di annettere all'adozione di ogni atto attuativo dello strumento urbanistico l'effetto di sancire la riapertura del termine di impugnazione delle specifiche disposizioni pianificatorie consolidate per effetto della mancata tempestiva impugnazione;

- mm) la disapplicazione in materia urbanistica non può operare in relazione alle prescrizioni che in via immediata stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata - nel cui ambito rientrano le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo incidenti su una porzione territoriale;
- nn) la preclusione all'esperibilità del rito sul silenzio non deriva dal mero carattere regolamentare o generale dell'atto di cui si invoca l'adozione, quanto dal fatto che, in ragione dell'ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti destinatari, non individuabili *ex ante* e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, è molto complessa e delicata l'opera di individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura;
- oo) l'amministrazione non può sospendere o interrompere *sine die* il procedimento di approvazione;
- pp) la discrezionalità che investe anche l'"*an*" del provvedere comporta l'esclusione della sussistenza di un obbligo di provvedere in capo all'autorità competente.