

*Ufficio del massimario
della Giustizia amministrativa*



RASSEGNA MONOTEMATICA DI GIURISPRUDENZA

a cura di Laura Marzano – 1 marzo 2024

Governo del territorio. Parte seconda. Strumenti urbanistici.

Premessa. § 1. Strumenti urbanistici generali: finalità ed elementi costitutivi. § 2. Scelte di piano: principi generali. § 2.1. Limiti del sindacato del giudice amministrativo: irragionevolezza e illogicità, tutela dell'affidamento, disparità di trattamento. § 2.2. Procedimento di approvazione: garanzie procedurali, osservazioni dei privati, insussistenza di un obbligo dell'amministrazione di rispondere alle osservazioni, motivazione, approvazione delle modifiche da parte della regione, condizioni per la ripubblicazione. § 3. Varianti agli strumenti urbanistici. § 3.1. Discrezionalità. § 3.2. Regole procedurali. § 4. Strumenti attuativi. § 4.1. Deroghe alla necessità dello strumento attuativo. Il lotto intercluso. § 4.2. Principio di ragionevolezza. § 4.3. Efficacia. § 4.4. Rapporti fra pianificazione secondaria e variante sopravvenuta. § 5. Piani e convenzioni di lottizzazione. § 5.1. Efficacia. § 5.2. Rapporto fra piano e convenzione di lottizzazione. § 5.3. Competenza. § 5.4. Obbligo di provvedere. § 6. Piani per gli insediamenti produttivi. § 6.1. Natura. § 6.2. Contenuto. § 6.3. Efficacia. § 6.4. Proroga dei piani e affidamento proprietario. § 6.5. Disciplina speciale riguardante i comuni danneggiati da eventi sismici. § 6.6. Variante semplificata. § 6.7. Consorzi e aree di sviluppo industriale. § 6.8. Assegnazione dei lotti e stipula delle convenzioni. § 6.9. Principio di "neutralità finanziaria". § 6.10. Riparto di eventuali maggiori oneri: a) derivanti da attività contenziosa. Segue: b) derivanti dalla mancata adozione dell'atto conclusivo del procedimento o dal suo annullamento in sede giurisdizionale. § 6.11. Decadenza dall'assegnazione. § 6.12. Retrocessione delle aree

assegnate. § 7. **Piani per l'edilizia economica e popolare.** § 7.1. Efficacia. § 7.2. Procedimento. § 7.3. Potere sostitutivo della Regione. § 8. **Housing sociale.** § 9. **Piani di riqualificazione.** § 9.1. Piani di ricostruzione. § 9.2. Programmi integrati di intervento. § 9.3. Programmi di recupero urbano. § 9.4. Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale. § 10. **Piani per gli insediamenti commerciali e parchi commerciali.** § 10.1. Mancata approvazione del piano urbanistico commerciale. La tutela dei centri storici. § 10.2. Competenza. § 11. **Piani per le attività estrattive.** § 12. **Piani regolatori portuali.** § 13. **Questioni processuali.** § 13.1. Ricevibilità. § 13.2. Legittimazione e interesse ad agire. § 13.3. Inscindibilità degli effetti del giudicato di annullamento. § 13.4. Presupposizione fra atti e improcedibilità. § 13.5. Impugnazione dei titoli edilizi. § 14. **Conclusioni.**

Premessa.

La presente rassegna esamina, in modo non esaustivo ma significativo, la giurisprudenza delle giurisdizioni superiori degli ultimi decenni, relativa ai singoli strumenti di pianificazione del territorio, analizzandone gli aspetti sostanziali e i profili procedurali e processuali.

Resta riservata ad una separata rassegna la trattazione del governo del territorio nei suoi aspetti più generali e avuto particolare riguardo alle connessioni con la materia dell'ambiente, del paesaggio, degli insediamenti produttivi e quant'altro.

1. Strumenti urbanistici generali: finalità ed elementi costitutivi.

L'emanazione degli strumenti urbanistici è disciplinata dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica).

Ai sensi dell'art. 4 della predetta legge «*La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia, sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti*».

L'art. 7 stabilisce che il piano regolatore generale (P.R.G.) deve considerare la totalità del territorio comunale.

Esso deve indicare essenzialmente:

- 1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- 2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
- 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- 4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;
- 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- 6) le norme per l'attuazione del piano.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 179 del 20 maggio 1999, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2, 3 e 4 nella parte in cui si consente all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo secondo le modalità legislativamente previste ed in conformità ai principi.

La Corte costituzionale nella suindicata pronuncia ha affermato che, nell'ordinamento, la funzione di pianificazione urbanistica è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei comuni fin dalla legge del 25 giugno 1865, n. 2359 (sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica) e tale attribuzione è stata nuovamente ribadita anche con il nuovo Titolo V della Costituzione.

In particolare, con i provvedimenti legislativi che ne hanno costituito attuazione, si è qualificata la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale, come funzioni fondamentali dei comuni (art. 14, comma 27, lettera d), del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a), del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135).

La funzione di pianificazione comunale è rimasta, pertanto, assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, andando a costituire parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale.

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che:

- a) in una prospettiva di carattere evolutivo della materia, 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, ma deve essere rettamente 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, 24 gennaio 2023, n. 765; 11 aprile 2022, n. 2700; 31 gennaio 2017, n. 403; 3 novembre 2016, n. 4599; 5 settembre 2016, n. 3806; 25 maggio 2016, n. 2221; 10 maggio 2012, n. 2710; 4 marzo 2003, n. 1197);
- b) *«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, 10 maggio 2012, n. 2710). Fino al punto di ritenere legittima la scelta pianificatoria della c.d. "opzione zero" a seguito della quale lo strumento urbanistico non consente più, *de futuro*, l'ulteriore consumo di suolo (Cons. Stato, sez. IV, n. 765 del 2023);*

- c) sono elementi costitutivi essenziali minimi del piano regolatore generale gli elaborati grafici, le norme tecniche di attuazione, la relazione illustrativa (Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2010, n. 2080; 29 ottobre 2002, n. 5904; 13 novembre 1998, n. 1520; 3 giugno 1987, n. 326): la relazione, parte integrante del piano, assolve la funzione precipua di evidenziare i criteri ispiratori della pianificazione e deve indicare i dati statistici e le stime alle quali l'amministrazione ha rapportato le proprie discrezionali valutazioni; inoltre, in quanto parte integrante del piano, la relazione deve essere approvata dall'organo politico competente (di regola il consiglio comunale, salvo che una espressa disposizione di legge, statale o regionale, non dispongano diversamente).

2. Scelte di piano: principi generali.

È stato affermato che *«Il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale, o da una sua variante costituisce estrinsecazione di 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; tali scelte 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»* (Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6946; sez. II, 8 gennaio 2020 n. 153; sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343).

Il potere di pianificazione urbanistica del territorio non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, con particolare riferimento alla disciplina delle possibilità e dei limiti edificatori delle stesse, ma deve essere retamente 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, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, 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;

sotto tale angolazione è stato ritenuto ben possibile che la destinazione agricola sia imposta a determinati suoli per finalità di conservazione ambientale (Cons. Stato, sez. IV, 21 aprile 2022, n. 3018; 11 aprile 2022, n. 2700; 4 aprile 2022, n. 2460), senza che ciò possa essere ascritto all'esercizio di un larvato potere espropriativo (Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2023, n. 1618).

La giurisprudenza ha declinato in *subjecta* materia alcuni consolidati principi (Cons. Stato, sez. IV, 9 agosto 2023, n.7723; sez. IV, 20 aprile 2023, n. 4015):

- a) in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le decisioni dell'amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano 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 (Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6483; sez. IV, 20 aprile 2023, n. 4015);
- b) la semplice *reformatio in peius* della disciplina urbanistica attraverso il ridimensionamento dell'attitudine edificatoria di un'area è interdetta solo da determinazioni vincolanti per l'amministrazione in ordine ad una diversa "zonizzazione" dell'area stessa, ovvero tali da fondare legittime aspettative potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo, in quanto la generica del privato alla non *reformatio in peius* delle destinazioni di zona edificabili è cedevole dinanzi alla discrezionalità del potere pubblico di pianificazione urbanistica ed è analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspira ad una utilizzazione più proficua del proprio immobile (Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; Ad. plen., 22 dicembre 1999, n. 24);
- c) l'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio 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, 10 maggio 2012, n. 2710);
- d) una destinazione di zona precedentemente impressa non 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 piano regolatore generale, conseguenza di una nuova e complessiva valutazione del territorio, alla luce dei mutati contesti e delle esigenze medio tempore sopravvenute (Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2016, n. 2221; sez. IV, 8 giugno 2011, n. 3497);
- e) 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 (Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2014, n. 1459);
- f) una motivazione "rafforzata" è richiesta solo in presenza di superamento degli *standard* minimi, di una convenzione di lottizzazione o di un accordo equivalente, di pronunce di annullamento di diniego di permesso di costruire o di silenzio inadempimento, passate in giudicato (Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343);
 - g) la pretesa uniformità delle caratteristiche morfologiche non implica un automatismo di inquadramento che renderebbe del tutto superflua qualsivoglia valutazione specifica, generando una sorta di effetto domino tale da azzerare completamente la discrezionalità di scelta, anche innovativa limitatamente a singole porzioni, facente capo al comune precedente (Cons. Stato, sez. II, 28 febbraio 2020, n. 1461);
 - h) la pianificazione urbanistica può tendere a ridisegnare il territorio in funzione degli interessi complessivi della città (Cons. Stato, sez. II, 16 dicembre 2021, n. 8383; 13 ottobre 2021 n. 6883; 22 gennaio 2021, n. 659).

2.1. Limiti del sindacato del giudice amministrativo: irragionevolezza e illogicità, tutela dell'affidamento, disparità di trattamento.

Secondo giurisprudenza consolidata:

- a) le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che in presenza di figure sintomatiche di eccesso di potere per palese irragionevolezza ed illogicità (Cons. Stato, sez. II, 16 dicembre 2021, n. 8383; sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1095; sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221);
- b) le scelte riguardanti la classificazione dei suoli sono, infatti, il frutto di complesse valutazioni tecniche e amministrative, riservate al livello politico; in tale ambito la posizione dei privati risulta recessiva rispetto alle determinazioni istituzionali, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficcate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento di fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tali regole solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato del privato a una specifica destinazione del suolo, mentre il sindacato giurisdizionale su tali valutazioni è di carattere estrinseco e limitato al riscontro di palesi elementi di illogicità ed irrazionalità apprezzabili *ictu oculi*, essendo invece estraneo al sindacato giurisdizionale l'apprezzamento della condivisibilità delle scelte, profilo già appartenente alla sfera del merito (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2284; sez. IV, 31 dicembre 2019, n. 8917; sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1907);

- c) l'esercizio della discrezionalità riguarda, inoltre, 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, sez. IV, 1 agosto 2018 n. 4734; sez. IV, 26 ottobre 2018, n. 6106);
- d) il potere di pianificazione, infatti, è considerato espressione di un potere ampio e funzionalizzato di "governo del territorio" discendente direttamente dalla indicazione prevista dall'art. 117 della comma 3 della Costituzione, che si esplica non solo nella individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale e della disciplina della edificazione dei suoli, ma in tutte le modalità di utilizzo delle aree, nel quadro di rispetto e di positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati. 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 (Cons. Stato, sez. II, 20 dicembre 2019, n. 8631; sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839; sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821; sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3314);
- e) le scelte di pianificazione non sono, neppure, condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico, 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 (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato, o quantomeno adottato, e tale quindi da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione (Cons. Stato, sez. II, 6 novembre 2019, n. 7560; sez. IV, 1 agosto 2018, n. 4734; 12 aprile 2018, n. 2204; 25 agosto 2017, n. 4063) o da giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione (Cons. Stato, sez. II, 10 luglio 2020, n. 4467; sez. VI, 8 giugno 2020, n. 3632; sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343) o la modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (Cons. Stato, sez. II, 8 maggio 2020, n. 2893; sez. IV, 30 dicembre 2016, n. 5547);
- f) entro tali limiti è ammesso il sindacato del giudice amministrativo anche in presenza di situazioni che abbiano ingenerato nel privato particolare affidamento (Cons. Stato, sez. IV, 1 agosto 2023, n. 7464; sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6946; sez. IV, 2 settembre 2019, n. 6050; sez. II, 4 settembre 2019, n. 6086; sez. II, 13 marzo 2014 n. 1219; sez. II, 26 luglio 2016, n. 3337; sez. II, 27 luglio 2010 n. 4920).

Con riferimento all'esercizio dei poteri pianificatori urbanistici, secondo l'indirizzo costante della giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 9 agosto 2023, n. 7723; 2 novembre 2022, n. 9481), la tutela dell'affidamento è riservata a casi di stretta interpretazione, fra cui:

- g) 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 (Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2018, n. 2780; sez. IV, 31 maggio 2011, n. 3315);
- h) 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;
- j) modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo;
- k) 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 cui si tratta dell'esercizio dello *ius variandi* su istanza del privato.

Rispetto al potere ampiamente discrezionale dell'ente locale le posizioni dei privati sono necessariamente recessive e, di norma, le determinazioni assunte non necessitano neppure di specifica motivazione, salvo che le stesse non vadano ad incidere su posizioni giuridicamente qualificate e differenziate (Cons. Stato, sez. IV, 4 giugno 2013, n. 3055), sempre che le posizioni differenziate del privato riposino su piani o progetti già approvati, che il privato ha interesse (di natura oppositiva) a mantenere, e non già quando è il privato ad instare per la modifica sollecitando al comune l'esercizio dello *ius variandi* (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2018, n. 1119).

2.2. Procedimento di approvazione: garanzie procedimentali, osservazioni dei privati, insussistenza di un obbligo dell'amministrazione di rispondere alle osservazioni, motivazione, approvazione delle modifiche da parte della regione, condizioni per la ripubblicazione.

La legge urbanistica, novellata con legge 19 novembre 1968, n. 1187, agli articoli 8-11 disciplina l'*iter* di approvazione dello strumento urbanistico generale.

Il piano regolatore è un atto di natura provvedimentale e a struttura complessa, alla cui formazione concorrono due soggetti pubblici, il comune e la regione, con l'apporto partecipativo dei privati.

La natura di atto complesso discende dal fatto che i due atti, di adozione e di approvazione, sono produttivi di effetti giuridici autonomi e differenziati: dal primo discendono i cd. effetti di salvaguardia, con conseguente divieto di rilasciare permessi di costruire incompatibili con il piano in fase di formazione mentre il secondo delinea il nuovo assetto definitivo del territorio.

In generale, una volta che i progettisti incaricati concludono il lavoro e consegnano il nuovo piano regolatore generale, il comune lo adotta con deliberazione del consiglio comunale.

Dell'adozione viene data adeguata pubblicità: vengono pubblicati avvisi sul bollettino ufficiale regionale (BUR), sull'albo comunale, sul sito *web* del comune e, di regola, su almeno un quotidiano locale.

Il progetto viene depositato presso la segreteria comunale per 30 giorni, in modo che chiunque sia interessato possa prenderne visione e presentare eventuali osservazioni. Scatta, nel frattempo, il periodo di salvaguardia: vengono sospesi tutti gli atti dell'amministrazione che comportino modifiche dello stato di fatto o di diritto dei suoli, che non siano già in linea con le previsioni del piano adottato.

Il piano è inviato alla regione, che ha di regola 90 giorni di tempo per comunicare al comune le proprie riserve vincolanti.

L'amministrazione esamina le osservazioni e le opposizioni e prepara le sue controdeduzioni da presentare al consiglio comunale, che potrà accettarle o respingerle.

Dopo la conclusione dell'istruttoria dell'amministrazione sulle eventuali riserve della regione e sulle osservazioni e opposizioni dei cittadini, il consiglio comunale si riunisce per deliberare l'approvazione del nuovo piano regolatore.

La delibera di approvazione del consiglio comunale viene inviata alla regione, che può confermarne l'esecutività e procedere alla pubblicazione per estratto sul BUR.

Se, tuttavia, la giunta regionale rileva che le parti oggetto di modifiche in seguito a osservazioni e opposizioni confliggono con gli obiettivi e le strategie del piano, ovvero che le modifiche attuate non superano le riserve regionali, può non confermare l'esecutività e, con decreto del presidente della regione, può disporre la rielaborazione da parte dell'amministrazione comunale, oppure infine può imporre le modifiche e confermarne l'esecutività, senza restituire il progetto al comune.

Il nuovo piano regolatore è, dunque, in vigore a tempo indeterminato e comincia a produrre i suoi effetti. Ogni successiva modifica dovrà essere oggetto di variante ed essere approvata, sempre con il doppio passaggio di adozione e approvazione, con delibera del consiglio comunale.

Secondo giurisprudenza costante:

- a) il procedimento di approvazione dello strumento urbanistico integra una fattispecie complessa o a formazione progressiva (C.g.a. 2 dicembre 2022, n. 1244; Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2013, n. 1182): l'approvazione regionale (o provinciale) del piano regolatore comunale non costituisce un atto di controllo, che fa acquisire retroattivamente efficacia alla deliberazione di adozione, bensì un elemento di un atto complesso, parte di una fattispecie a formazione progressiva;
- b) nel procedimento di formazione degli strumenti urbanistici, non sussiste un obbligo dell'amministrazione di garantire la partecipazione procedimentale ai sensi degli artt. 7 e 13 della legge n. 241 del 1990, trattandosi della redazione di uno strumento di pianificazione urbanistica (Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2018, n. 4071);

- c) cionondimeno la pubblicazione prevista dall'art. 9 della legge 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, 21 aprile 2022, n. 3018);
- d) 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 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 essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse. La presentazione di un'osservazione non comporta, in caso di rigetto o di accoglimento parziale, un particolare onere motivazionale in capo all'amministrazione, essendo sufficiente che la medesima sia stata esaminata e ragionevolmente ritenuta in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante (Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2023, n. 1316);
- e) il comune non ha un obbligo di risposta specifica alle osservazioni presentate dai privati nel corso del procedimento di approvazione dello strumento urbanistico generale, perché queste non costituiscono un rimedio giuridico, ma un apporto collaborativo (Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2023, n. 4749; sez. IV, 25 gennaio 2023, n. 856; sez. IV, 2 gennaio 2023, n. 21; sez. IV, 22 marzo 2021, n. 2422; sez. IV, 30 gennaio 2020, n. 751).

L'obbligo di ripubblicazione del piano urbanistico sorge solo a fronte di modifiche che comportano una rielaborazione complessiva dello strumento di pianificazione territoriale, vale a dire in caso di mutamenti tali da determinare un cambiamento radicale delle caratteristiche essenziali del piano e dei criteri che presiedono alla sua impostazione (Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2020, n. 7027):

- f) quindi sono pienamente ammissibili modifiche d'ufficio al piano in sede di approvazione dovendosi 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): queste ultime sono quelle a cui

- l'amministrazione si determina d'ufficio, al fine di mantenere – anche per l'effetto di ulteriori modifiche apportate al piano – l'equilibrio complessivo del medesimo e, tra l'altro, il consumo di suolo nei limiti di legge;
- g) il potere pianificatorio tra l'adozione e l'approvazione dello strumento urbanistico non è vincolato o necessariamente conformato dalle osservazioni dei privati;
 - h) le osservazioni non costituiscono delle proposte di provvedimento amministrativo che possano essere solo accettate o respinte, ma non modificate; possono invece costituire l'occasione per un ripensamento della disciplina urbanistica di un determinato ambito, che rimane discrezionale, e può quindi assumere anche un contenuto molto diverso da quello adottato inizialmente e da quello auspicato dai privati. Quando ciò accade e non si dà il caso di una rielaborazione complessiva dello strumento, non è sempre necessario riaprire l'interlocuzione con i proprietari, in quanto l'interesse pubblico a una pianificazione equilibrata che tenga conto di tutti gli aspetti del piano e al rispetto dei tempi di approvazione dello strumento urbanistico, non può essere esposto a una serie, potenzialmente molto estesa e ingovernabile, di continui confronti con i privati;
 - i) 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 (Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6484); 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, 13 novembre 2020, n. 7027).

Va riconosciuta l'autonomia dei poteri regionali in sede di approvazione dello strumento urbanistico a tutela dell'ambiente e del paesaggio in quanto:

- l) 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 ai limiti edificatori delle stesse;
- m) lo stesso involge, infatti, un concetto ampio di urbanistica che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, può realizzare anche finalità economico-sociali della comunità locale (es. l'imposizione da parte della regione della destinazione agricola a determinati suoli per finalità di conservazione ambientale);
- n) rientra pertanto nei poteri della regione, nella fase di definitiva approvazione del piano, la valutazione dell'eventuale natura sostanziale delle modifiche

proposte dall'ente locale a seguito dell'accoglimento delle osservazioni sul piano (Cons. Stato, sez. IV, 2 novembre 2022, n. 9481).

3. Varianti agli strumenti urbanistici.

Il piano regolatore generale è lo strumento che permette al comune di delineare futura composizione del territorio comunale, bilanciando le esigenze della popolazione con le condizioni ambientali.

Il piano contiene, oltre alle disposizioni generali di carattere programmatico, anche previsioni di localizzazione e previsioni di zonizzazione.

Le prime permettono di individuare, all'interno perimetro comunale, le aree da destinare alla realizzazione di opere pubbliche, di competenza statale o comunale (opere di urbanizzazione primaria) e le opere pubbliche di interesse collettivo e sociale, come scuole ed ospedali (opere di urbanizzazione secondaria). Tali disposizioni producono un immediato effetto conformativo delle proprietà interessate, ponendo vincoli di inedificabilità sui terreni dove insisteranno le opere programmate.

Le previsioni di zonizzazione suddividono il territorio comunale in aree omogenee ed assegnano ad ognuna di esse una determinata destinazione urbanistica *ex novo* o modificando la precedente.

Una volta entrato in vigore lo strumento urbanistico generale, ogni successiva modifica dovrà essere oggetto di variante ed essere approvata, sempre con il doppio passaggio di adozione e approvazione, con delibera del consiglio comunale.

La materia del governo del territorio rientra nella competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni: ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, della costituzione, in tale materia lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (Corte cost. 24 luglio 2009, n. 237; 24 gennaio 2009, n. 200).

Sulla scorta dei suddetti principi la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, cost., la quale stabilisce che *«L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro un termine perentorio di trenta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente»*.

La Corte ha osservato che la riportata norma, stabilendo l'effetto di variante sopra indicato ed escludendo che la variante stessa debba essere sottoposta a verifiche di conformità, con l'eccezione dei casi previsti nell'ultima parte della disposizione (la quale pure contempla percentuali volumetriche e termini specifici), introduce una disciplina che non è finalizzata a prescrivere criteri ed obiettivi, ma si risolve in una normativa dettagliata che non lascia spazi d'intervento al legislatore regionale, ponendosi così in contrasto con il menzionato parametro costituzionale (Corte cost., 30 dicembre 2009, n. 340).

3.1. Discrezionalità.

La scelta comunale di operare la variante urbanistica costituisce anch'essa estrinsecazione di potere pianificatorio, connotato da ampia discrezionalità che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, ma afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico; tali scelte 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 (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato, o quantomeno adottato, e tale quindi da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione (Cons. Stato, sez. II, 10 marzo 2021, n. 2056).

3.2. Regole procedurali.

In relazione ai profili procedurali, la giurisprudenza ha affermato che:

- a) ai sensi dell'art. 13, l. n. 241 del 1990, l'adozione di una variante al piano regolatore generale, in quanto provvedimento di pianificazione, non deve essere necessariamente preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento nei confronti dei soggetti interessati (Cons. Stato, sez. IV, 17 aprile 2003, n. 2004; Ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4; sez. IV, 20 marzo 2001, n. 1797);
- b) il principio di partecipazione di cui agli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990 non si applica, infatti, ai procedimenti di adozione di strumenti urbanistici (oltre che per il rispetto della disposizione dell'art. 13, l. n. 241 cit.), giacchè, sul piano ontologico, l'esigenza del contraddittorio tra le parti pubbliche e private risulta già salvaguardata nell'ambito della vigente disciplina di formazione degli strumenti urbanistici primari (pubblicazione, presentazione di osservazioni, esame, controdeduzioni, approvazione), diversamente da quanto accade per le varianti c.d. di utilità pubblica, previste dal quinto comma dell'art. 1, legge n. 1 del 1978 (Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2005, n. 1236);

- c) laddove il privato proponga al Comune l'adozione di una variante specifica, l'omessa adozione da parte dell'amministrazione di un provvedimento formale motivato a definizione del procedimento di variante urbanistica, assume il valore di silenzio - inadempimento. La perdurante inerzia serbata viola, infatti, i principi di correttezza dell'azione amministrativa, trasparenza e certezza del diritto e finanche quelli della buona fede e della leale collaborazione, di cui agli artt. 97 Cost. e 1, l. n. 241/ del 1990, ai quali deve uniformarsi la P.A. allorché entra in un rapporto amministrativo, come tale qualificato, con il soggetto amministrato (Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4150);
- d) sebbene l'ordinamento, a fronte di poteri ampiamente discrezionali, come quelli in materia di pianificazione urbanistica, non tuteli in modo diretto le aspettative dei singoli all'ottenimento di provvedimenti soddisfattivi ampliativi della loro sfera giuridica, tuttavia attraverso l'art. 2 della legge n. 241 del 1990 garantisce un vero e proprio diritto alla conclusione del procedimento nei termini indicati dalla legge, tant'è che, in caso di violazione del termine a tal fine previsto, è consentito l'esperimento di un rimedio tipico, ora disciplinato dagli artt. 31 e 117 c.p.a. (in precedenza dall'art. 21 *bis* della legge n. 1034 del 1971), rappresentato dall'azione avverso il silenzio (Cons. Stato, Sez. IV, 8 aprile 2019, n. 2265);
- e) anche rispetto ad atti generali possono essere, infatti, individuati interessi legittimi differenziati e qualificati, in particolare nelle ipotesi di procedimenti officiosi aventi ad oggetto attività di natura generale programmatica e pianificatoria, dovuta nell'*an* ma discrezionale nel *quomodo* e nel *quid* (Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273); inoltre, in mancanza di una puntuale previsione normativa, l'amministrazione non può sospendere o interrompere *sine die* il procedimento di approvazione (Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020 n. 2212).

Sul punto, anche la Corte costituzionale ha da tempo affermato (sentenza 17 luglio 2002, n. 355) che i principi generali di cui alla l. 241 del 1990 - e, in particolare, quelli contemplati dall'art. 2, comma 2, che impone alla pubblica amministrazione di concludere il procedimento entro il termine all'uopo definito dalla legge - debbono essere applicati anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione.

In definitiva, l'inosservanza del termine per la definizione del procedimento, pur non comportando la decadenza dal potere, connota in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, con conseguente possibilità per i soggetti interessati di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto ritualmente formatosi, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'utilizzo di tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento (Corte cost., 22 giugno 2004, n. 176; n. 355/2002 cit., nonché 23 luglio 1997, n. 262).

4. Strumenti attuativi.

Il piano regolatore, come visto, suddivide il territorio comunale in zone omogenee conciliando le esigenze dei privati con quelle di tutela dell'ambiente.

Tuttavia, ai fini edificatori, in generale è necessaria l'adozione di strumenti attuativi e di dettaglio, che traducano le scelte pianificatorie in interventi coerenti con il fine di consentire un ordinato sviluppo del territorio.

L'iniziativa può essere sia pubblica che privata: in caso di iniziativa pubblica l'elaborazione del piano attuativo compete direttamente al comune; in caso di iniziativa privata, la proposta di piano attuativo viene presentata dai soggetti aventi titolo.

I piani attuativi si articolano in: piani particolareggiati (P.P.); piani di lottizzazione (P.d.L.); piani per gli insediamenti produttivi (P.I.P.); piani per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.); piani di recupero del patrimonio edilizio esistente (P.d.R.).

Sono inoltre assimilati ai piani attuativi i programmi complessi di riqualificazione insediativa, previsti per le zone connotate da condizioni di degrado che ricomprendono: i programmi integrati di intervento (art. 16 l. 179 del 1992); i programmi di recupero urbano (art. 11 d.l. 398 del 1993 convertito dalla l. 493 del 1993); ogni altro programma di riqualificazione insediativa individuato ai sensi della legge statale.

A mente dell'art. 9, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", costituisce regola generale ed imperativa, in materia di governo del territorio, il rispetto delle previsioni del P.R.G. che impongano, per una determinata zona, la pianificazione di dettaglio: tali prescrizioni, di solito contenute nelle norme tecniche di attuazione, sono vincolanti e idonee ad inibire l'intervento diretto costruttivo (Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7463; sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6625).

Corollari immediati di tale principio fondamentale sono:

- a) che quando lo strumento urbanistico generale prevede che la sua attuazione debba aver luogo mediante un piano di livello inferiore, il rilascio del titolo edilizio può essere legittimamente disposto solo dopo che lo strumento esecutivo sia divenuto perfetto ed efficace, ovvero quando è concluso il relativo procedimento (Cons. Stato, sez. V, 1 aprile 1997, n. 300)
- b) che, in presenza di una normativa urbanistica generale che preveda, per il rilascio del titolo edilizio, l'esistenza di un piano attuativo in una determinata zona, non è consentito superare tale prescrizione facendo leva sulla situazione di sufficiente urbanizzazione della zona stessa (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5471);
- c) l'insurrogabilità dell'assenza del piano attuativo con l'imposizione di opere di urbanizzazione all'atto del rilascio del titolo edilizio in quanto l'obbligo dell'interessato di realizzare direttamente le opere di urbanizzazione è idoneo a sopperire solo alla mancanza fisica e materiale di tali opere ma non è in grado di colmare l'assenza dello strumento esecutivo (Cons. Stato, sez. IV, 26 gennaio 1998, n. 67; sez. V, 15 gennaio 1997, n. 39);
- d) l'inconfigurabilità di equipollenti al piano attuativo, circostanza questa che impedisce che in sede amministrativa o giurisdizionale possano essere effettuate indagini volte a verificare se sia tecnicamente possibile edificare vanificando la funzione del piano attuativo, la cui indefettibile approvazione,

se ritarda, può essere stimolata dall'interessato con gli strumenti consentiti dal sistema (Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6625);

- e) la necessità dello strumento attuativo anche in presenza di zone parzialmente urbanizzate che sono comunque esposte al rischio di compromissione dei valori urbanistici e nelle quali la pianificazione di dettaglio può conseguire l'effetto di correggere e compensare il disordine edificativo in atto (Cass. pen., sez. III, 19 settembre 2008, n. 35880; Cons. Stato, sez. IV, n. 6502 del 2020, 20 aprile 2018, n. 2397).

4.1. Deroghe alla necessità dello strumento attuativo. Il lotto intercluso.

A fronte di tale principio fondamentale e dei suoi corollari, la prassi giurisprudenziale ha coniato una deroga eccezionale, in presenza di una peculiare situazione di fatto che ha preso il nome di "lotto intercluso" (Cons. Stato, sez. IV, 10 giugno 2010, n. 3699).

Tale fattispecie si realizza, secondo una rigorosa impostazione, allorquando l'area edificabile di proprietà del richiedente:

- a) sia l'unica a non essere stata ancora edificata;
- b) si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni;
- c) sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione (primarie e secondarie), previste dagli strumenti urbanistici;
- d) sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme al P.R.G.

In sintesi, si consente l'intervento costruttivo diretto purché si accerti la sussistenza di una situazione di fatto perfettamente corrispondente a quella derivante dall'attuazione del piano esecutivo, allo scopo di evitare defatiganti attese per il privato ed inutili dispendi di attività procedimentale per l'ente pubblico (Cons. Stato, sez. IV, 26 ottobre 2020, n. 6502; 29 gennaio 2008, n. 268; sez. V, 3 marzo 2004, n. 1013).

Tali essendo la *ratio* e la natura eccezionale della regola sottesa al c.d. "lotto intercluso", deve ritenersi che, in assenza di strumento attuativo:

- e) la valutazione circa la congruità del grado di urbanizzazione sia rimessa all'esclusivo apprezzamento discrezionale del comune (Cons. Stato, sez. IV, 1 agosto 2007, n. 4276);
- f) il comune, ove intenda rilasciare il titolo edilizio, deve compiere una penetrante istruttoria per accertare che la pianificazione esecutiva:
 - f1) non conservi una qualche utile funzione, anche in relazione a situazioni di degrado che possano recuperare margini di efficienza abitativa, riordino e completamento razionale;
 - f2) non sia in grado di esprimere scelte programmatiche distinte rispetto a quelle contenute nel P.R.G. (Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2000, n. 5756; id., 8 luglio 1997, n. 772);

- g) incombe sul comune l'obbligo di puntuale motivazione solo nell'ipotesi in cui venga rilasciato il permesso di costruire, essendo in caso contrario sufficiente il richiamo alla mancanza del piano attuativo
- h) l'equivalenza fra pianificazione esecutiva e stato di sufficiente urbanizzazione della zona ai fini del rilascio del titolo edilizio non opera nel procedimento di formazione del silenzio assenso sulla domanda di costruzione (Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2008, n. 1642).

Dunque, anche in presenza di una zona già urbanizzata, la necessità dello strumento attuativo può escludersi solo nei casi in cui la situazione di fatto presenti una pressoché completa edificazione della zona che risulti addirittura incompatibile con un piano attuativo, ma non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo *ex novo* un disegno urbanistico di completamento della zona (ad esempio, integrando l'urbanizzazione esistente per garantire il rispetto degli *standard* minimi per spazi e servizi pubblici e le condizioni per l'armonico collegamento con le zone contigue, già asservite all'edificazione, Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2022, n. 9916; 20 aprile 2018, n. 2397; sez. V, 26 settembre 1995, n. 1351; 22 aprile 1992, n. 351).

Pertanto sono eccezionali e di stretta interpretazione i casi in cui il piano regolatore generale consenta il rilascio del permesso di costruire diretto, senza previa approvazione dello strumento attuativo:

- i) qualora sia possibile ravvisare la sussistenza di una situazione di fatto perfettamente corrispondente a quella derivante dall'attuazione del piano esecutivo, il piano attuativo risulterebbe inutile, data la piena edificazione e urbanizzazione della zona interessata raggiungendo in tal modo lo scopo e i risultati perseguiti dal piano attuativo, per cui il piano esecutivo sarebbe privo di oggetto; in sostanza, quando si verta in presenza di un lotto intercluso o in altri casi analoghi in cui la zona risulti totalmente urbanizzata attraverso la realizzazione delle opere e dei servizi atti a soddisfare i necessari bisogni della collettività, quali strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione dell'acqua, dell'energia elettrica e del gas, scuole, ecc., lo strumento urbanistico attuativo dovrebbe ritenersi superfluo e non più esigibile da parte dell'amministrazione comunale tenuta al rilascio del titolo edilizio;
- j) tale principio generale non assume valenza assoluta e deve essere temperato con l'altro consolidato principio, secondo il quale l'esigenza di un piano urbanistico attuativo, quale presupposto per il rilascio del permesso di costruire, si impone anche per garantire un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, pure al più limitato fine di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate per le quali la relativa strumentazione urbanistica postuli la necessità di una pianificazione di dettaglio, anche laddove ricorra l'ipotesi di lotto intercluso o di altre situazioni analoghe di pregressa completa urbanizzazione;

- k) in altri termini, il principio secondo cui può prescindersi nelle zone di espansione dalla previa presentazione di un piano particolareggiato o di lottizzazione, qualora la zona sia completamente urbanizzata, recede nel caso in cui sussista una specifica previsione della strumentazione urbanistica che imponga l'assolvimento di tale onere prima di avviare l'attività edilizia (Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2016, n. 1434; id., sez. V, 29 febbraio 2012 n. 1177; Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2012 n. 26);
- l) la necessità di uno strumento attuativo può comunque riconoscersi quando, tenuto conto “della situazione esistente e non delle opere solo programmate” (Cons. Stato, sez. V, 1 febbraio 1995, n. 162), debba essere completato il sistema della viabilità secondaria nella zona o quando debba essere integrata l'urbanizzazione esistente garantendo il rispetto dei prescritti *standard* minimi per spazi e servizi pubblici e le condizioni per l'armonico collegamento con le zone contigue già asservite all'edificazione.

4.2. Principio di ragionevolezza.

In base al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, la legittimità della previsione di strumenti attuativi in zone B “di completamento” trova il suo limite, quanto alla estensione di tali piani, nell'effettiva necessità di riorganizzare e integrare l'urbanizzazione dell'area interessata. Quando, invece, un'area parzialmente priva di opere di urbanizzazione si inserisca in una più ampia sotto-zona ormai, per il resto compiutamente urbanizzata, la scelta di subordinare l'edificazione nell'ambito considerato all'approvazione di piani attuativi può ritenersi legittima a condizione che la dimensione di tali piani sia correttamente commisurata alle esigenze di completamento del sistema infrastrutturale.

Fermo il principio che la valutazione operata dall'amministrazione, quanto alla sussistenza o meno di una compiuta urbanizzazione della zona interessata, costituisce espressione di discrezionalità tecnica e si presta ad essere sindacata esclusivamente ove risulti manifestamente erronea o illogica, è stata ritenuta irragionevole la previsione di un unico piano attuativo, comunque denominato, esteso ad un intero ambito, risultando in tal modo lo strumento sovradimensionato rispetto all'interesse pubblico perseguito, con un'ingiustificata ed eccessiva compressione degli interessi proprietari, stante la quasi impossibilità di presentare un piano attuativo ad iniziativa privata di tali dimensioni (Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2001, n. 5721).

Ove previsto, il piano attuativo si pone come strumento imprescindibile per riorganizzare e restituire efficienza all'abitato, in termini di completamento organico di raccordo del sistema della viabilità secondaria nella zona, rispetto degli *standard* minimi per spazi e servizi pubblici (compromesso o comunque non assicurato pienamente dalla edificazione di fatto), collegamento funzionale con le zone contigue, già asservite all'edificazione (Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2021, n. 8544).

4.3. Efficacia.

I piani attuativi e i piani ad essi equiparati, quali le convenzioni urbanistiche, rimangono efficaci dopo la scadenza del termine previsto per la loro esecuzione, con riguardo alle previsioni dello strumento attuativo che comportino la concreta e dettagliata conformazione della proprietà privata; tali previsioni rimangono efficaci a tempo indeterminato poiché costituiscono le regole determinative del contenuto della proprietà delle aree incluse nel piano attuativo; mentre con il decorso del termine decennale diventano inefficaci le sole previsioni del piano attuativo che non hanno concreta attuazione, nel senso che non è più consentita la sua ulteriore esecuzione, cosicché non possono più eseguirsi gli espropri preordinati alla realizzazione delle opere pubbliche e delle opere di urbanizzazione primaria, salva la possibilità di ulteriori costruzioni coerenti con le vigenti previsioni del piano regolatore generale e con le prescrizioni del piano attuativo (Cons. Stato, sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1091; Cons. Stato sez. IV, 29 marzo 2019, n. 2084; Cons. Stato sez. VI, 9 aprile 2018, n. 2154; Cons. Stato, sez. V, 31 agosto 2017, n. 4144; Cons. Stato, sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4278).

Alla scadenza del termine di efficacia, sopravvivono, quindi, la destinazione di zona, la destinazione ad uso pubblico di un bene privato, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e tutto quanto attenga all'armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione, che non può essere condizionata all'eventuale scadenza di vincoli espropriativi o di altra natura (Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 2022, n. 9065; Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3002).

4.4. Rapporti fra pianificazione secondaria e variante sopravvenuta.

La regola che la pianificazione secondaria è legittima se corrisponde a quella primaria, va riferita al piano regolatore vigente nel momento in cui viene formato il piano attuativo.

Nell'ipotesi di variante sopravvenuta, occorre distinguere:

- a) se la variante introduce nuovi vincoli o divieti, o limiti più restrittivi, essa si sovrappone senz'altro al piano attuativo, impedendone la ulteriore realizzazione;
- b) se invece la variante espande la capacità edificatoria complessiva della zona, ciò non significa che il piano attuativo sia senz'altro reso inefficace, o che comunque siano resi inefficaci i vincoli d'inedificabilità da esso imposti alle singole aree, in quanto nessun progetto edilizio è illegittimo per il solo fatto di non sfruttare integralmente le potenzialità edificatorie concesse dal piano regolatore.

Pertanto, se una variante sopravvenuta espande quelle potenzialità, non si può dire che il piano attuativo anteriormente formato sia incompatibile con detta variante e ne venga abrogato, bensì, al più, che si è determinato un presupposto per una sua eventuale revisione, ossia per la formazione di un nuovo piano attuativo e solo dopo tale passaggio – indispensabile per distribuire in modo razionale e coordinato le nuove potenzialità edificatorie sull'intero territorio considerato dal precedente piano attuativo – si potrà

procedere, eventualmente, al rilascio delle concessioni edilizie (Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 1994, n. 99).

5. Piani e convenzioni di lottizzazione.

Ai sensi dell'art. 28 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 8 della legge ponte n. 765 del 1967, il piano di lottizzazione è uno strumento urbanistico equi ordinato al piano particolareggiato e ad esso sostanzialmente alternativo (Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2010, n. 6882).

Secondo giurisprudenza consolidata:

- a) il piano di lottizzazione, in ossequio alla sua funzione di piano urbanistico esecutivo, ha un contenuto simile a quello dello strumento urbanistico generale, seppure in relazione alla specifica destinazione della zona. Dovendo tuttavia contenere sia il tracciato delle aree destinate a strade, che alle altre opere di urbanizzazione, che dei lotti edificabili, esso è costituito essenzialmente da due documenti: la planimetria, contenente la rappresentazione grafica dei contenuti e delle destinazioni; la convenzione, che codifica gli impegni assunti dal lottizzatore sia in ordine alla esecuzione delle opere di urbanizzazione che alle cessioni di aree e al versamento di contributi, che eventualmente alle modalità della futura edificazione (Cons. Stato, sez. IV, 15 marzo 1999, n. 286);
- b) in quanto strumento attuativo del piano regolatore, il piano di lottizzazione contiene la disciplina di dettaglio del piano regolatore, gli indici volumetrici consentiti, la superficie del lotto minimo, la destinazione dei fabbricati, il tracciato delle strade e la individuazione delle aree destinate a *standard*. Il disegno di insieme si completa con la indicazione dei lotti destinati all'edificazione dei fabbricati e dell'ingombro massimo consentito in ciascun lotto; quanto alla sagoma, alla dislocazione dei fabbricati sui lotti, all'allineamento, essa è in genere meramente indicativa, fermo restando che nella edificazione vanno, comunque, rispettate le distanze e gli altri limiti stabiliti nelle norme tecniche di attuazione che completano il piano di lottizzazione;
- c) infatti, il piano di lottizzazione, sia esso di iniziativa pubblica che privata, ha lo scopo di asservire un'area non urbanizzata all'edificazione consentendo la realizzazione contestuale delle opere di urbanizzazione e dei fabbricati per uso privato;
- d) il piano di lottizzazione fissa la volumetria massima edificabile su ciascun lotto, ma ben può essere realizzata volumetria inferiore o nessuna volumetria, sicché è ben possibile che alcuni lotti non vengano affatto edificati (Cons. Stato, sez. V, 21 febbraio 2012, n. 927);
- e) non si richiede piano di lottizzazione, ai fini del rilascio di concessione edilizia, ove non vi sia esigenza di inserimento e coordinamento del complesso edilizio da realizzare con le preesistenti limitrofe realtà, per le caratteristiche o l'ubicazione del nuovo insediamento, o per la preesistenza

in loco di adeguate opere di urbanizzazione (Cass. civ., sez. II, 24 luglio 1999, n. 8021 ma v. retro § 4.1.);

- f) in sede di verifica della necessità del piano di lottizzazione e della porzione territoriale in cui si colloca l'intervento occorre tener conto che le opere di urbanizzazione primaria (viabilità, parcheggi, fognature ecc.), pur venendo in rilievo ai fini del rilascio della concessione in una funzione servente rispetto all'edificio da realizzare, nella prospettiva pianificatoria non si esauriscono in strutture interne al lotto, mentre le opere di urbanizzazione secondaria (asili, scuole, mercati ecc.), sono per loro natura strutture a servizio di una parte del territorio e quindi vanno distribuite in esso (Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 1995, n. 162);

- l'esigenza della redazione di un piano di lottizzazione per la realizzazione di un insediamento edilizio lascia integra la potestà pubblicistica del Comune in materia di disciplina del territorio e di regolamentazione urbanistica (Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 1998, n. 609; nello stesso senso, cfr. Cass. civ., sez. I, 8 giugno 1995, n. 6482, secondo cui le convenzioni di lottizzazione costituiscono contratti di natura peculiare, che lasciano integra, nonostante eventuali patti contrari, la potestà pubblicistica del Comune in materia di disciplina del territorio e di regolamentazione urbanistica, alla stregua di esigenze sopravvenute ed a maggior ragione per l'obbligatorio adeguamento alle modifiche normative);

- l'approvazione del piano di lottizzazione non è atto dovuto, pur se conforme al piano regolatore generale o al programma di fabbricazione, ma costituisce sempre espressione di potere discrezionale dell'autorità (a livello comunale o regionale), chiamata a valutare l'opportunità di dare attuazione - in un certo momento del tempo ed in certe condizioni - alle previsioni dello strumento urbanistico generale, essendovi fra quest'ultimo e gli strumenti attuativi un rapporto di necessaria compatibilità, ma non di formale coincidenza, sicchè l'attuazione dello strumento generale può, per motivi di opportunità, essere articolata per tempi, o per modalità, in relazione alle esigenze dinamiche che si manifestano nel periodo di vigenza dello strumento generale (Cons. Stato, sez. IV, 24 ottobre 1997, n. 1223).

Il piano in discorso:

- assume innanzi tutto la valenza di piano urbanistico di pianificazione di dettaglio, con la finalità di riservare essenzialmente le aree ed i tracciati per la viabilità e per le opere di interesse pubblico del nuovo insediamento non individuate già nello strumento generale (Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2001, n. 1181; id., 15 marzo 1999, n. 286);

- inoltre, è piano esecutivo di urbanizzazione, costituente cioè, mediante il convenzionamento, un programma di realizzazione concreta delle relative opere per mezzo del pagamento di contributi o dell'esecuzione diretta delle opere stesse, e, altresì, mediante la cessione delle aree in tutto o in parte necessarie all'urbanizzazione;

- infine, è "pre - concessione" edilizia in quanto nei piani di lottizzazione vengono, di norma, ad essere individuati elementi di maggiore dettaglio di quelli previsti dallo strumento urbanistico generale. L'esigenza della redazione di un piano di lottizzazione per la realizzazione di un insediamento edilizio lascia tuttavia integra la potestà pubblicistica

del Comune in materia di disciplina del territorio e di regolamentazione urbanistica (Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6955).

La previsione, in un piano di lottizzazione approvato dall'autorità comunale, della destinazione di determinate aree a strada, non implica l'immediata modificazione del regime dei diritti immobiliari su dette aree, occorrendo a tale scopo un provvedimento amministrativo ablatorio ovvero una convenzione privata stipulata tra il lottizzante e l'amministrazione; ne consegue l'inapplicabilità alle stesse dell'art. 879, comma 2, c.c., in materia di esonero dal rispetto delle distanze legali per le costruzioni confinanti con piazze e vie pubbliche (Cass. civ., sez. II, 13 giugno 2023, n. 16682).

L'approvazione di una variante del piano di lottizzazione che comporta un cambiamento del dimensionamento globale, con una modifica del tipo di cubatura, e comunque in contrasto con le previsioni del PRG vigente, non può ritenersi un'ipotesi che può essere fatta rientrare nel concetto di variante con carattere non sostanziale (Cons. Stato, sez. VI, 6 aprile 2022, n. 2566).

5.1. Efficacia.

L'art. 16, comma 5, della legge urbanistica n. 1150 del 1942 stabilisce in dieci anni il termine entro il quale il piano particolareggiato deve essere attuato.

Secondo la giurisprudenza, il termine decennale di efficacia dei piani particolareggiati è applicabile anche ai piani di lottizzazione (Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2011, n. 4761; Cons. Stato, sez. VI, 20 gennaio 2003, n. 200), rispondendo ciò ad un preminente interesse pubblico non soltanto per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, ma anche per l'edificazione dei lotti (Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1999, n. 286).

In relazione all'obiezione che il termine decennale di efficacia dei piani particolareggiati non potrebbe essere applicato in via di analogia alle lottizzazioni, in quanto sarebbe stabilito per i primi (piani particolareggiati) sol perché impongono vincoli espropriativi ai proprietari dei suoli, la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, n. 18 agosto 2017, n. 4036; 6 aprile 2012, n. 2045) ha affermato quanto segue:

- a) la legge urbanistica stabilisce espressamente la durata degli altri strumenti urbanistici che disciplina: di quelli generali (il piano territoriale di coordinamento ed il piano regolatore generale, in vigore a tempo indeterminato ex artt. 6 e 11 della legge urbanistica) e del piano particolareggiato, avente la durata di dieci anni per espressa previsione dell'art. 17 della stessa legge;
- b) la durata massima dei piani di lottizzazione, se ad essi non fosse applicabile il termine decennale di efficacia dei piani particolareggiati, sarebbe quella, indeterminata, degli strumenti urbanistici generali, invece di quella decennale dello strumento urbanistico attuativo, il che costituirebbe di per sé motivo di incoerenza;
- c) non giova, inoltre, rilevare che l'art. 28 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 8 della l. 6 agosto 1967 n. 765, preveda un termine decennale soltanto per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione e non per l'edificazione dei singoli lotti, tenuto conto che la fissazione di un termine

- risponde ad un preminente interesse pubblico, non soltanto per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, ma anche per l'edificazione dei lotti;
- d) il disegno di fissazione di un termine di decadenza per le licenze prima, poi per le concessioni edilizie e poi, ancora, per i permessi di costruire, diretto ad assicurare l'effettività e l'attualità delle nuove previsioni urbanistiche, sarebbe incompleto alla fonte se, prima del rilascio del titolo abilitativo, le lottizzazioni convenzionate avessero l'efficacia di condizionare a tempo indeterminato, con l'affidamento dei suoi titolari, la pianificazione urbanistica futura;
 - e) alla scadenza del piano di lottizzazione sopravvivono, esclusivamente, la destinazione di zona, la destinazione ad uso pubblico di un bene privato, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e quant'altro attenga all'armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione, non essendo la stessa condizionata all'eventuale scadenza di vincoli espropriativi o di altra natura ma tutti caratterizzati dall'aver contenuto specifico e puntuale;
 - f) dunque il piano di lottizzazione ha una durata decennale: decorso il relativo termine, esso, in linea generale e con le precisazioni sopra illustrate, perde efficacia e non può più costituire valido presupposto per il rilascio di qualsivoglia titolo abilitativo alla edificazione di manufatti (Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3002).

Il disegno di fissazione di un termine di decadenza per le concessioni edilizie, diretto ad assicurare l'effettività e l'attualità delle nuove previsioni urbanistiche, sarebbe infatti incompleto alla fonte se, prima del rilascio della concessione edilizia, le lottizzazioni convenzionate avessero l'efficacia di condizionare a tempo indeterminato, con l'affidamento dei suoi titolari, la pianificazione urbanistica futura.

Le nuove scelte urbanistiche, contenute nella variante di P.R.G. con cui il comune rivede direttive pregresse ed adegua le strutture territoriali esistenti, non sono impedito dall'affidamento riposto dal lottizzante sulla intangibilità della destinazione urbanistica delle aree oggetto di lottizzazione convenzionata (Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 2021, n. 301).

Esse, inoltre, non richiedono nemmeno una particolare motivazione allorché la perdita di efficacia della lottizzazione per scadenza del termine decennale abbia determinato il venir meno dei presupposti dello *ius aedificandi* e della posizione qualificata del lottizzante (Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2022, n. 11569; Cons. Stato 19 luglio 2021, n. 5385).

Il termine massimo di dieci anni di validità del piano di lottizzazione non è quindi suscettibile di deroga, neppure sull'accordo delle parti (Cons. Stato, sez. IV, 20 aprile 2023, n. 4010; sez. VI, 5 dicembre 2013, n. 5807), sicché eventuali diverse pattuizioni risulterebbero nulle e sarebbero automaticamente sostituite, *ex lege*, dal termine legale (ex art. 1339, c.c.).

È pertanto irrilevante (ai fini delle conseguenze connesse alla scadenza del termine decennale di efficacia del piano di lottizzazione) stabilire se la mancata attuazione sia dovuta alla pubblica amministrazione o al privato lottizzante (Cons. Stato, sez. IV, 10

agosto 2011, n. 4761), essendo onere del soggetto che invoca la sussistenza di cause di forza maggiore e quindi l'oggettiva impossibilità di realizzare l'intervento costruttivo per *factum principis*, di attivarsi nel termine di validità del titolo edilizio o del piano di lottizzazione, al fine di ottenere dall'amministrazione una proroga, sottoponendo al vaglio dell'amministrazione medesima la ritenuta sussistenza delle asserite cause di forza maggiore, per le valutazioni e i provvedimenti (eventuale provvedimento di proroga) di competenza del comune.

Diversamente verrebbe irragionevolmente vulnerato il potere del comune di imprimere al proprio territorio, in caso di piani rimasti inattuati, l'assetto voluto, corrispondente all'indirizzo politico - amministrativo sopravvenuto e attuale.

I piani di lottizzazione sono stati negli anni prorogati *ex lege* in forza di diversi provvedimenti normativi.

Sul tema è stato affermato che la proroga *ope legis* dei piani attuativi operata con il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106 trova il suo indefettibile presupposto nella circostanza che tali piani abbiano un termine di efficacia e che tale termine non sia elasso, non essendo concepibile la diversa tesi secondo cui sarebbe sempre possibile intervenire, *sine die*, in variante di un piano ormai esaurito, perché attuato interamente (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2022, n. 2544).

L'art. 30, comma 3 *bis* del decreto legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni, dalla l. n. 98 del 2013, a tenore del quale «*Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della l. 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sono al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni*», reca la proroga di diritto delle convenzioni di lottizzazione: esso ha esteso la validità dei piani di lottizzazione nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione ma non ha prorogato espressamente anche la validità e quindi l'efficacia dei piani di edilizia economica e popolare, disciplinati dalla legge n. 865 del 1971, che peraltro hanno una durata più lunga (18 anni) connessa all'efficacia dei relativi vincoli espropriativi.

Poiché la disciplina in questione ha natura derogatoria, la sua interpretazione deve essere rigorosa e la sua applicazione non può estendersi anche a fattispecie diverse in essa non espressamente richiamate (Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 2022, n. 8419).

5.2. Rapporto fra piano e convenzione di lottizzazione.

L'approvazione di un piano attuativo di iniziativa privata è accompagnata dall'approvazione di uno schema di convenzione o di atto d'obbligo che contiene gli impegni, da parte del soggetto promotore, alla realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione, le modalità, i termini entro i quali esse devono essere ultimate e le congrue garanzie finanziarie per l'adempimento di tali obblighi nonché eventuali ulteriori obbligazioni specifiche che il comune potrà attribuire in relazione alla particolarità e consistenza dell'intervento previsto.

Relativamente ai rapporti che intercorrono tra il piano di lottizzazione e relativa convenzione, la giurisprudenza ha osservato che:

- a) nella logica della pianificazione urbanistica di attuazione, il piano di lottizzazione (o altro strumento di pianificazione attuativa) e lo schema di convenzione ad esso allegato costituiscono atti distinti ma giuridicamente connessi;
- b) mentre piano urbanistico attuativo e schema di convenzione formano oggetto di un unico atto di approvazione, la convenzione propriamente detta (cioè il contratto ad oggetto pubblico successivamente stipulato) costituisce un atto negoziale autonomo, nel senso di essere giuridicamente distinto dal provvedimento (atto unilaterale di approvazione);
- c) da ciò consegue che termine di efficacia del piano attuativo (strumento urbanistico secondario) e termini di adempimento delle singole obbligazioni contemplate nella convenzione non devono necessariamente coincidere, poiché i secondi rispondono a quanto specificamente previsto nel cronoprogramma indicato nella convenzione medesima;
- d) da un lato, i termini di realizzazione del programma incontrano un limite massimo di previsione del termine di efficacia del piano attuativo; dall'altro lato, laddove non sia specificamente disposto, occorre intendere tale termine di efficacia del piano anche quale termine di adempimento delle obbligazioni (Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2020, n. 7024).

In sostanza, il rapporto che avvince piano e convenzione è di carattere funzionale poiché la seconda determina la nascita del vincolo negoziale che traduce in realtà l'idea espressa dal piano:

- e) la convenzione di lottizzazione è infatti un atto accessorio al piano di lottizzazione, deputato alla regolazione dei rapporti tra il soggetto esecutore delle opere e il comune con riferimento agli adempimenti derivanti dal Piano medesimo, il quale non può incidere sulla validità massima, prevista dalla legge, del sovrastante strumento di pianificazione secondaria (Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2013, n. 1574);
- f) se nel termine decennale la convenzione non sia stipulata, ciò impedisce l'attuazione del piano, determinandone la decadenza e privandolo, altresì, anche dei potenziali effetti ultrattivi stabiliti dall'art. 17, comma 1, della legge urbanistica, secondo cui *«Decorso il termine stabilito per la esecuzione del piano particolareggiato questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso»*;
- g) la *ratio* della norma è infatti diretta ad evitare che l'assetto urbanistico della zona resti in uno stato di permanente disordine nonché che la pianificazione resti parzialmente inattuata e l'edificazione incompleta rispetto alle previsioni (Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2022, n. 3976).

In tema di convenzioni urbanistiche la giurisprudenza ha evidenziato che:

- h) «Le conseguenze della scadenza dell'efficacia del piano di zona si esauriscono pertanto nell'ambito della sola disciplina urbanistica, non potendo invece incidere sulla validità ed efficacia delle obbligazioni assunte dai soggetti attuatori» (Cons. Stato, Ad. plen., 20 luglio 2012, n. 28);
- i) le previsioni della convenzione di lottizzazione costitutive di obbligazioni *propter rem* (quali l'obbligo da parte del lottizzante di realizzare le opere e la conseguente cessione delle aree), rilevano a tempo indeterminato e producono effetti anche dopo il decorso del decennio di efficacia della convenzione stessa (Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2021, n. 7672; Cons. Stato 16 luglio 2021, n. 5358; Cons. Stato 15 ottobre 2019, n. 7008);
- j) dunque, pur venendo in rilievo obbligazioni *propter rem*, la prescrizione decorre solo dal momento in cui viene effettuato il collaudo che accerti che le opere sono state eseguite a regola d'arte. Finché il collaudo non ha avuto esito positivo perdura, infatti, l'inadempimento dei lottizzanti, il cui obbligo di eseguire le opere non viene meno con lo spirare del termine di efficacia della convenzione, ed il termine di prescrizione del diritto a far valere la garanzia non può iniziare a decorrere (Cons. Stato, sez. IV, 13 giugno 2023, n. 5806; Cons. Stato, sez. II, 1 dicembre 2021 n. 8006; Cons. Stato, sez. IV, 27 novembre 2021, n. 7672);
- k) all'interno delle previsioni urbanistiche e successivamente alla scadenza del piano di lottizzazione o in generale attuativo devono essere tenuti distinti i diversi tipi di prescrizioni, nel senso che sopravvivono, esclusivamente, la destinazione di zona, la destinazione ad uso pubblico di un bene privato, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e quant'altro attenga all'armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione, non essendo la stessa condizionata all'eventuale scadenza di vincoli espropriativi o di altra natura ma tutti caratterizzati dall'aver contenuto specifico e puntuale (Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2018, n. 3672; 18 maggio 2018, n. 3002; sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6283; sez. IV, 7 settembre 2006, n. 5199).

Va, infine, ricordato che l'art. 17, comma 3, della legge urbanistica (introdotto dall'art. 5, comma 8 *bis*, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106), dispone che «*Qualora, decorsi due anni dal termine per l'esecuzione del piano particolareggiato, non abbia trovato applicazione il secondo comma, nell'interesse improcrastinabile dell'Amministrazione di dotare le aree di infrastrutture e servizi, il comune, limitatamente all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori del piano particolareggiato decaduto, accoglie le proposte di formazione e attuazione di singoli sub-comparti, indipendentemente dalla parte restante del comparto, per iniziativa dei privati che abbiano la titolarità dell'intero sub-comparto, purché non modificano la destinazione d'uso delle aree pubbliche o fondiari rispettando gli stessi rapporti dei parametri urbanistici dello strumento attuativo decaduti. I sub-comparti di cui al presente comma non costituiscono variante urbanistica e sono approvati dal consiglio comunale senza l'applicazione delle procedure di cui agli articoli 15 e 16*».

Tale la disposizione è posta nell'interesse improcrastinabile dell'amministrazione di dotare le aree di infrastrutture e servizi: trattasi di valutazioni esclusivamente rimesse alla

discrezionalità dell'amministrazione comunale, la quale può decidere di non avvalersi della facoltà concessa dalla norma preferendo invece procedere alla integrale riapprovazione del piano, ove sia trascorso lungo tempo dalla sua adozione, al fine di procedere ad una valutazione attualizzata e aggiornata degli interessi pubblici e privati coinvolti (Cons. Stato, n. 6955/2023 cit.).

5.3. Competenza.

Si discute se la più recente normativa nazionale, per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 5, comma 13, del c.d. "decreto sviluppo" (decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106) attribuisca alla giunta comunale la sola competenza ad approvare i piani attuativi conformi al P.R.G. o anche quella a respingerli.

Le innovazioni normative del 2011 hanno un obiettivo di snellimento e accelerazione delle procedure urbanistiche. In tale contesto, esse attribuiscono espressamente alla giunta comunale il potere di approvare gli strumenti urbanistici attuativi, ponendo il limite della conformità allo strumento urbanistico vigente.

L'art. 5, comma 13, del decreto legge n. 70 del 2011 (convertito nella legge n. 106 del 2011), nel disporre che nelle regioni a statuto ordinario i piani attuativi, compresi quelli di lottizzazione, devono essere approvati dalla giunta comunale, pone la condizione che gli stessi siano conformi allo strumento urbanistico vigente (Cons. Stato, sez. VI, 6 aprile 2022, n. 2566).

La giunta può approvare il piano attuativo quando questo è coerente con il P.R.G. (o strumento equipollente); l'esigenza di modifica di quest'ultimo, implicata dal piano attuativo, attiva la competenza del consiglio.

In linea di massima, la neutralità del piano attuativo rispetto allo strumento generale è condizione necessaria e sufficiente a radicare la competenza della giunta, sia per l'approvazione sia per il diniego di approvazione sulla base di una valutazione dell'interesse pubblico.

È ritenuta infondata la tesi secondo cui, nell'approvare i piani attuativi, il consiglio comunale eserciterebbe un potere discrezionale, mentre la giunta avrebbe meri attuativi ed esecutivi e sarebbe vincolata al parere tecnico di conformità: la normativa del 2011 ha disposto un trasferimento di competenza e non ha qualitativamente mutato la natura dell'atto conclusivo del procedimento, sicché è da escludere che, in tale fase, la giunta sia titolare di poteri più ristretti di quelli che in precedenza spettavano al consiglio: tale tesi contrasta con l'esigenza di cura dell'interesse pubblico che anche alla giunta è rimessa. In definitiva, nelle richiamate disposizioni "approvazione" va intesa non in senso positivo, ma nel significato neutro di "deliberazione".

La competenza della giunta presuppone ipotesi di "piana soluzione", tuttavia supporre che la giunta possa comunque decidere e poi, in caso di accoglimento della proposta comportante la variante, possa attivare la competenza del Consiglio, significherebbe evocare una duplicazione di procedure, con inutile e contraddittorio dispendio di attività amministrativa proprio in contrasto con gli obiettivi che la normativa ricordata ha di mira.

A norma dell'art. 42, comma 2, lett. b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il consiglio mantiene sempre la competenza generale in tema di piani territoriali e urbanistici, competenza che si riepande non appena vengano meno le ragioni specifiche (e cioè la conformità della proposta al P.R.G.) che, per successiva norma di legge, ne abbiano comportato il trasferimento in capo alla giunta (Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2016, n. 888).

Si è affermato che qualora la legge regionale preveda che le procedure di adozione e approvazione del piano attuativo comunale (P.A.C.) sostituiscano quelle degli strumenti urbanistici attuativi delle previsioni generali (comunali o sovracomunali) sussiste la possibilità di approvare – a cura della giunta - i contenuti dei P.I.P. attraverso i P.A.C. che assumono, conseguentemente, la medesima efficacia giuridica dei primi, fra cui, l'equivalenza alla dichiarazione di pubblica utilità (Cons. Stato, sez. IV, n. 10487 del 2023).

5.4. Obbligo di provvedere.

Anche se alle domande di lottizzazione di aree edificabili non è applicabile il particolare strumento del silenzio rifiuto *ope legis* introdotto dall'art. 10, l. 6 agosto 1967, n. 765, per le concessioni di costruzioni, purtuttavia esiste sempre l'obbligo per il comune di pronunciarsi, positivamente o negativamente, sull'istanza del privato, con conseguente illegittimità del silenzio inadempimento serbato a seguito di regolare diffida, risolvendosi esso in un'immediata limitazione della facoltà di edificare (Cons. Stato, sez. V, 31 dicembre 1998, n. 1997).

È, dunque, illegittimo il silenzio serbato dalla P.A. su di una istanza di approvazione di un piano di lottizzazione, nel caso in cui risulti che il comune non abbia tempestivamente provveduto alla definitiva conclusione del procedimento, in aperto contrasto con l'obbligo imposto dall'art. 2 l. n. 241 del 1990, nel testo novellato dalla l. n. 15/2005, nonché dalla l. 18 giugno 2009, n. 69. Ovviamente, dalla constatazione dell'inerzia del comune non può discendere altro che l'ordine, all'ente, di concludere, sul piano formale, il procedimento già avviato e rimasto in situazione di stallo, laddove l'esito del procedimento medesimo non può che rimanere affidato alle determinazioni discrezionali della P.A. al riguardo.

In caso di annullamento del silenzio rifiuto su una domanda di lottizzazione, non sussiste l'obbligo del comune di provvedere conformemente alla disciplina vigente all'epoca della notificazione della sentenza se in quel momento non si era neppure concluso il procedimento senza il cui esito non può configurarsi una legittima aspettativa del privato all'accoglimento della sua istanza (Cons. Stato, sez. IV, 17 marzo 1981, n. 253); né può ritenersi l'operatività del silenzio assenso di cui all'art. 8, l. 25 marzo 1982, n. 94, perché questa non può estendersi anche alle ipotesi, ontologicamente distinte, di domanda di approvazione di un piano di lottizzazione (Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2001, n. 1181; 31 marzo 1989, n. 201).

6. Piani per gli insediamenti produttivi.

Il piano per gli insediamenti produttivi è uno strumento urbanistico introdotto dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 al fine di agevolare la realizzazione di aree specializzate ad

accogliere insediamenti produttivi: si tratta di un piano di iniziativa pubblica attuativo del piano regolatore generale e costituisce, dal punto di vista tecnico, un piano di zonizzazione che disciplina la realizzazione di “impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico”.

I P.I.P. possono essere progettati per accogliere o solo attività monotematiche (artigianali, industriali, commerciali e turistiche), oppure un insieme di attività tra quelle sopra elencate. Sono strumenti che possono essere realizzati soltanto su aree individuate, ai sensi della normativa urbanistica, come “aree industriali”.

Le aree su cui sorgeranno i fabbricati sono espropriate dal Comune e sono successivamente ricedute agli operatori o in diritto di proprietà, oppure in diritto di superficie.

Qualunque intervento edilizio in dette aree è regolato da una convenzione con cui sono disciplinati i rapporti e gli obblighi dei singoli operatori nei confronti del Comune.

I compiti assegnati al Comune, oltre a quelli strettamente tecnici, riguardano: la verifica che i futuri operatori possiedano i requisiti soggettivi previsti dalle vigenti disposizioni legislative in materia e dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico, per poter essere assegnatari di un lotto; l'esercizio del diritto di prelazione sulla cessione dei fabbricati; la formazione e l'aggiornamento annuale di una graduatoria di soggetti a cui assegnare gli eventuali lotti liberi.

6.1. Natura giuridica.

Quanto alla natura giuridica il P.I.P. (Cons. Stato, sez. IV, n. 2939 del 2020; Ad. gen., 21 novembre 1991, n. 142):

- a) limitatamente al profilo urbanistico, è equivalente a quello particolareggiato (art. 27, comma 3, cit.), poiché entrambi gli strumenti attuano e specificano le prescrizioni del P.R.G.; in particolare, il P.I.P. ha la funzione di garantire un ordinato sviluppo urbanistico della zona nella quale dovranno sorgere nuovi insediamenti produttivi o troveranno migliore allocazione quelli esistenti;
- b) al pari degli altri piani speciali di zona, ha funzioni ed effetti che vanno ben oltre la semplice disciplina dell'uso del territorio trattandosi di programmi di espropriazione di vaste aree del territorio, nonché strumenti dell'intervento pubblico nell'iniziativa economica, laddove il piano particolareggiato ha una mera funzione attuativa delle prescrizioni del P.R.G. configurandosi come strumento urbanistico a carattere generale e privo di funzione programmatica; ne consegue che la sua approvazione vale come dichiarazione di pubblica utilità e consente di disporre la successiva espropriazione delle aree interessate anche per la realizzazione di insediamenti di interesse privatistico (Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2023, n. 10487);
- c) appartiene alla categoria dei piani urbanistici funzionali di rilievo locale, la cui finalità è quella di realizzare uno specifico interesse primario: sotto il profilo economico, ha la funzione di rilanciare l'attività produttiva e di creare nuove

opportunità di lavoro offrendo alle imprese le aree occorrenti per i loro impianti, ad un prezzo politico (Cass. civ., sez. I, 24 febbraio 1999, n. 1602); sotto il profilo sociale, contribuisce a prevenire tensioni sociali connesse alla dismissione produttiva attraverso il rilancio di attività imprenditoriali aventi forte impatto occupazionale (Cons. Stato, sez. IV, 21 novembre 1994, n. 919; 1 aprile 1992, n. 354);

- d) è uno strumento eccezionale attraverso il quale si realizza un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario con il sacrificio del principio di eguaglianza, nonché del diritto di proprietà costituzionalmente tutelato, sacrificio che potrà essere imposto solo in nome di un interesse generale, ex art. 42, comma 3, Cost., la cui sussistenza dovrà formare oggetto di specifica istruttoria da parte del comune.

Si richiede pertanto, secondo giurisprudenza consolidata (Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5501; n. 539 del 1995 cit.; n. 919 del 1994 cit.; 14 settembre 1989, n. 590), che l'ente locale motivi in modo specifico ed a pena di nullità l'adozione del P.I.P. sia sotto il profilo dell'*an* che del *quantum*: per ciò che concerne il primo aspetto, l'art. 27 cit. prevede la semplice facoltà dei comuni di formare, previa autorizzazione regionale, un piano delle aree produttive, facoltà che impone il contemperamento di due opposti interessi: da un lato quello dei proprietari, in considerazione delle gravi conseguenze derivanti dall'esproprio generalizzato delle aree ricomprese nel piano; dall'altro quello della collettività, nel senso che lo strumento attuativo in questione dovrà apportare concreti benefici sociali ed economici. Solo ove un'adeguata istruttoria conduca ad affermare la prevalenza della seconda istanza sulla prima potrà affermarsi l'opportunità dello strumento nel senso della piena corrispondenza alla specifica funzione ad esso attribuita dalla legge.

La riprova della natura di strumento di politica economica del P.I.P. emerge dalla necessità della relazione finanziaria di accompagnamento in sede di adozione (come chiarito dalla sentenza n. 2939 del 2000 cit.); nonché dalla necessità della previa autorizzazione regionale che non ha funzione urbanistica, ma di programmazione economica e che non è stata abrogata dagli art. 24, 1 comma 1, e 25, comma 3, l. n. 47 del 1985, i quali hanno eliminato soltanto l'approvazione regionale per gli strumenti urbanistici attuativi, sia quelli generali - piano particolareggiato e piano di lottizzazione - sia quelli funzionali - P.I.P., piani di recupero, piani di zona, ecc.

6.2. Contenuto.

Sotto il profilo del contenuto, ovvero della estensione di terreno da vincolare e conseguentemente da espropriare, il P.I.P. può riguardare il complesso delle aree previste nello strumento urbanistico generale, non vigendo il limite del 60% del fabbisogno stimato per il successivo decennio posto per il piano di zona dall'art. 4, l. n. 167 del 1962; la ragione risiede nel fatto che il rinvio a tale ultima legge, operato dall'art. 27, comma 4, l. 865 del 1971, concerne solo alcuni aspetti procedurali non estendendosi alla disciplina sostanziale (giurisprudenza cit.); caratteristica del P.I.P. è quella di essere, come dianzi visto, strumento di promozione ed incentivazione, esso stesso fonte di nuove istanze imprenditoriali e produttive difficilmente valutabili *ex ante*; il che non esclude l'obbligo di

una adeguata istruttoria e motivazione attraverso uno studio sullo sviluppo economico dell'area interessata (Cons. Stato, sez. IV, n. 2939 del 2000; sez. IV, 2 marzo 1995, n. 128; n. 590 del 1989 cit.; Ad. plen., 19 dicembre 1983, n. 26).

In sede di approvazione del P.I.P., una volta che la scelta relativa a nuovi insediamenti venga suffragata da una puntuale verifica in ordine allo sviluppo produttivo in atto ed in *feri*, quale documentato in particolare dalla già avvenuta presentazione di richieste di assegnazione di aree a fini di espansione o di nuovo insediamento, non si rende necessaria l'acquisizione e l'analisi di ulteriori dati, in particolare relativi all'andamento demografico del comune come invece richiesto *ex lege* ai fini del dimensionamento di un P.E.E.P. (Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 2003, n. 6631).

6.3. Efficacia.

La giurisprudenza ha affermato che, in tema di efficacia, si applicano anche al Piano per gli insediamenti produttivi le coordinate ermeneutiche declinate per i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione.

Il termine decennale di efficacia dei piani particolareggiati è stato ritenuto applicabile anche ai piani di lottizzazione; che, alla scadenza del termine di efficacia, sopravvivono la destinazione di zona, la destinazione ad uso pubblico di un bene privato, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e quant'altro attenga all'armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione, non essendo la stessa condizionata all'eventuale scadenza di vincoli espropriativi o di altra natura (Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3002, che richiama Cons. Stato, sez. IV, n. 4036 del 2017; n. 2045 del 2012, cit.; n. 5994 del 2018 cit.).

Il termine decennale di efficacia previsto per i piani particolareggiati, in sostanza, si applica solo alle disposizioni di contenuto espropriativo, non anche alle prescrizioni urbanistiche di piano, che rimangono pienamente operanti e vincolanti sino all'approvazione di un nuovo piano attuativo.

Tali coordinate ermeneutiche si applicano anche al Piano per gli insediamenti produttivi (Cons. Stato, sez. III, 24 agosto 2010, n. 3904), avente per legge valore di piano particolareggiato di esecuzione, sebbene quest'ultimo abbia la particolarità di non concretarsi nella realizzazione di una specifica opera pubblica, in quanto costituisce uno strumento di politica economica con la funzione di incentivare le imprese, offrendo loro, ad un prezzo politico, previa espropriazione ed urbanizzazione, le aree occorrenti per il loro impianto o la loro espansione.

Pertanto, scaduto il termine decennale dall'approvazione ed essendo stato concluso in precedenza il procedimento espropriativo, anche mediante la cessione volontaria di aree, permane la destinazione degli immobili espropriati al perseguimento ed alla realizzazione degli obiettivi del P.I.P. (Cons. Stato, sez. IV, 2 gennaio 2019, n. 22).

6.4. Proroga dei piani e affidamento proprietario.

La Corte costituzionale, con sentenza 25 luglio 2011, n. 243, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3

novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale, richiamando le argomentazioni svolte dalla stessa Corte con la sentenza n. 314 del 20 luglio 2007, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione, il combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale) e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001) nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti.

La Corte ha affermato che difettava una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*: rinnovo) dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale. Difatti la diretta incidenza sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita, non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo, con l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani delle aree di sviluppo industriale, prescindendo dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale, a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.

6.5. Disciplina speciale riguardante i comuni danneggiati da eventi sismici.

Come già visto, l'art. 27, comma 1, l. n. 865 cit., prevede testualmente che «*i comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati possono formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi*».

In una fattispecie riguardante un comune danneggiato da enti sismici il Consiglio di Stato (sez. IV, 27 novembre 2000, n. 6311), dopo aver rilevato che il comune aveva proceduto all'approvazione definitiva del P.I.P. solo dopo l'approvazione del P.R.G. e che dall'esegesi testuale della norma non può ricavarsi che questa richieda l'anteriorità dell'approvazione del P.R.G. rispetto alla semplice adozione del P.I.P., con riferimento alla mancanza dell'autorizzazione regionale, ha osservato che i comuni danneggiati da eventi sismici devono applicare le speciali disposizioni contenute nel testo unico approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76.

Secondo l'art. 34, 3° comma, i comuni interessati sono obbligati ad adottare o confermare, fra l'altro, anche il P.I.P.; i piani esecutivi, secondo il comma 16 del menzionato art. 34, se non prevedono una maggiorazione della volumetria preesistente, divengono efficaci all'esito dell'approvazione comunale e del visto tutorio, in caso contrario necessitano della sola approvazione successiva della Regione.

Tale previsione speciale supera la necessità dell'acquisizione del parere preventivo della Regione prevista dall'art. 27, l. n. 865 cit., che trova la sua ragion d'essere nel carattere

facoltativo dell'adozione del P.I.P. e nella necessità che le regioni esplicino le fisiologiche funzioni di coordinamento.

La pronuncia in rassegna ha comunque ricordato che secondo la giurisprudenza dello stesso Consiglio (Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 1983, n. 544), la mancanza della preventiva autorizzazione regionale all'adozione del P.I.P. non ne comporta l'invalidità, allorché intervenga successivamente.

6.6. Variante semplificata.

L'art. 8 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 disciplina una procedura semplificata per la variazione dello strumento urbanistico allorché lo stesso non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti rispetto al progetto presentato.

In tale ipotesi *«l'interessato può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e alle altre normative di settore, in seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile.»* (comma 1).

La proposta di variazione dello strumento urbanistico assunta dalla conferenza di servizi, da considerare alla stregua di un atto di impulso del procedimento volto alla variazione urbanistica, non è vincolante per il consiglio comunale, che conserva le proprie attribuzioni e valuta autonomamente se aderirvi (Cons. Stato, sez. IV, 1° marzo 2017, n. 940).

Tale speciale procedimento, che ha sostituito quello un tempo disciplinato dall'art. 5 del d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, ha carattere eccezionale e derogatorio e non può essere surrettiziamente trasformato in una modalità “ordinaria” di variazione dello strumento urbanistico generale; pertanto, *«perché a tale procedura possa legittimamente farsi luogo, occorre che siano preventivamente accertati in modo oggettivo e rigoroso i presupposti di fatto richiesti dalla norma, e quindi anche l'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate ad insediamenti produttivi ovvero l'insufficienza di queste, laddove per “insufficienza” deve intendersi, in costanza degli standard previsti, una superficie non congrua (e, quindi, insufficiente) in ordine all'insediamento da realizzare»* (Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2020, n. 3921; Cons. Stato 8 gennaio 2016, n. 27).

Più specificamente, se è vero che il concetto di sufficienza o insufficienza delle aree esistenti va verificato in relazione al progetto presentato, il che certamente significa che esiste un margine di flessibilità e adattabilità di quest'ultimo, per inserirlo nel contesto risultante dallo strumento urbanistico, tuttavia resta fermo che il parametro di riferimento è costituito dallo strumento vigente, il quale non può essere esso oggetto di modifiche per adeguarlo alle esigenze del proponente (Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2020, n. 5273).

Le previsioni dello strumento urbanistico generale costituiscono infatti un delicato punto di equilibrio e sono espressione di una programmazione che ha ad oggetto una valutazione globale e complessiva del territorio comunale.

Ne consegue che, *naturaliter*, tali previsioni debbano essere osservate e non modificate ove comunque consentano la possibilità, per l'interesse del privato, di trovare realizzazione.

Inoltre, poiché la disciplina di tale speciale procedimento inverte i rapporti e i ruoli circa la valutazione degli interessi all'ordinato e generale assetto del territorio, essa è di stretta interpretazione e, comunque, al di là della prima iniziativa, nulla sottrae all'ordinaria discrezionalità dell'amministrazione in materia urbanistica (Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2011, n. 4498).

La specialità del regime dettato dall'art. 8 d.P.R. n. 160 del 2020 è stata da ultimo, riaffermata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 1 dicembre 2022, n. 240.

Quanto al ruolo della regione, la formulazione dell'art. 8 cit., al pari di quella dell'art. 5 del d.P.R. n. 447 del 1998, deriva dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 25, lett. g), del d.lgs. n. 112 del 1998, nella parte in cui prevedeva che, qualora la conferenza di servizi avesse registrato un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione avrebbe costituito proposta di variante, anche nell'ipotesi in cui vi fosse stato il dissenso della Regione (Corte cost., 26 giugno 2001, n. 206).

Da tale tessuto normativo si trae, quale fondamentale criterio interpretativo circa la natura dei poteri esercitabili in sede di conferenza di servizi, quello della natura obbligatoria e vincolante del parere espresso dall'amministrazione regionale.

Ogni diversa impostazione esegetica, come già chiarito dalla ricordata sentenza della Corte costituzionale, contrasterebbe con l'armonia del sistema delle fonti del diritto in tema di governo del territorio (Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2020, n. 3921).

La regione è quindi titolare di un potere determinante ai fini della prosecuzione della procedura in oggetto, potendo con il proprio parere sfavorevole produrne l'arresto definitivo (Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2023, n. 5926).

6.7. Consorzi e aree di sviluppo industriale.

Secondo l'art. 27 della l. n. 865 del 1971, i comuni dotati di piano regolatore e di programma di fabbricazione approvati, possono formare, previa autorizzazione della regione, un piano delle aree da destinare ad insediamenti produttivi nelle zone ricomprese dallo strumento urbanistico superiore a tale fine (Cons. Stato, sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939; sez. IV, 5 luglio 1995, n. 539).

I comuni dotati di aree industriali nell'ambito dei propri strumenti urbanistici o di piani di insediamenti produttivi possono trasferire la gestione delle suddette aree ai consorzi per le aree di sviluppo industriale (A.S.I.) mediante la conclusione di accordi, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tali aree entrano a far parte del piano regolatore del competente consorzio A.S.I.

Ai sensi dell'art. 36, comma 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, i consorzi di sviluppo industriale *«promuovono, nell'ambito degli agglomerati industriali attrezzati dai consorzi medesimi, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi. A tale scopo realizzano e gestiscono, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, infrastrutture per l'industria, rustici industriali, servizi reali alle imprese, iniziative per l'orientamento e la formazione*

professionale dei lavoratori, dei quadri direttivi e intermedi e dei giovani imprenditori, e ogni altro servizio sociale connesso alla produzione industriale».

Si tratta di enti pubblici istituiti con legge regionale a cui possono partecipare oltre alla regione, agli enti economici pubblici e agli enti pubblici territoriali interessati, anche di regola i consorzi di operatori, le società consortili operanti in ambito locale, le associazioni di imprenditori interessate alle problematiche dello sviluppo e dei servizi, nonché gli istituti bancari e finanziari operanti sul territorio. al fine della creazione e dello sviluppo, nell'ambito di agglomerati industriali attrezzati, di attività imprenditoriali.

I consorzi A.S.I. promuovono, nell'ambito degli agglomerati industriali, delle aree delle zone e dei nuclei di sviluppo industriale, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività imprenditoriali e dei relativi servizi alle imprese ed esercitano le funzioni amministrative relative all'adozione di piani e di attrezzatura ambientale delle aree in esse comprese, le espropriazioni dei suoli e le eventuali accessioni da assegnare per attività industriali e dei servizi alle imprese, nonché gli atti di assegnazione degli impianti e di servizi consortili necessari per dare attuazione al P.I.P.

Nell'esercizio di queste funzioni, tipicamente, il consorzio assegna quindi agli imprenditori consorziati i vari lotti espropriati o, comunque, nella disponibilità degli interessati, nell'ambito dei piani di assetto da esso gestiti, lotti sui quali costoro possono realizzare, di regola a condizioni di favore, le strutture necessarie all'esercizio dell'impresa (Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2023, n. 8357).

L'assegnazione da parte del consorzio è sempre necessari, anche laddove il terreno per il quale la si chiede è già di proprietà dell'interessato. La giurisprudenza ha, infatti, affermato che la mera proprietà di un terreno ricompreso nell'area di competenza di un consorzio A.S.I. non è sufficiente ad attribuirne al proprietario la disponibilità al fine di realizzarvi un insediamento produttivo. Per fare ciò, è necessario comunque l'atto di assegnazione, che nel caso di un bene già di proprietà dell'assegnatario vale a costituire in capo al concessionario/proprietario una diversa relazione con il bene di sua proprietà, ovvero quella di costituirlo titolare delle prerogative che, quale proprietaria, potrebbe esercitare sul bene la pubblica amministrazione per le finalità di pubblico interesse da essa perseguite e alle quali il bene stesso viene asservito (Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 2022, n. 11453; 24 gennaio 2022, n. 449; 6 dicembre 2018, n. 6916).

6.8. Assegnazione dei lotti e stipula delle convenzioni.

Di norma la scansione procedimentale riguardante la realizzazione di un piano per gli insediamenti produttivi, si articola nelle seguenti fasi: approvazione del piano; approvazione del regolamento e della convenzione tipo per l'assegnazione delle aree destinate ad insediamenti produttivi e commerciali; approvazione del progetto esecutivo dei lavori; approvazione del bando e del disciplinare di concorso per la concessione delle aree P.I.P.; approvazione degli atti di gara e della graduatoria definitiva per l'assegnazione di lotti in area P.I.P.; stipula della convenzione per la cessione di aree con gli assegnatari in cui, tra l'altro, si stabilisce il corrispettivo per la cessione.

La disciplina applicabile ai piani degli insediamenti produttivi è dettata dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865.

L'art. 27 ultimo comma prevede che «*Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza*».

Il successivo art. 35, comma 12, stabilisce i criteri da applicarsi per la determinazione del corrispettivo della concessione e per le modalità del relativo versamento nei seguenti termini: «*I corrispettivi della concessione in superficie, di cui all'ottavo comma, lettera a), ed i prezzi delle aree cedute in proprietà devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167; i corrispettivi della concessione in superficie riferiti al metro cubo edificabile non possono essere superiori al 60 per cento dei prezzi di cessione riferiti allo stesso volume ed il loro versamento può essere dilazionato in un massimo di quindici annualità, di importo costante o crescente, ad un tasso annuo non superiore alla media mensile dei rendimenti lordi dei titoli pubblici soggetti a tassazione (Rendistato) accertata dalla Banca d'Italia per il secondo mese precedente a quello di stipulazione della convenzione di cui al settimo comma. Il corrispettivo delle opere di urbanizzazione, sia per le aree concesse in superficie che per quelle cedute in proprietà, è determinato in misura pari al costo di realizzazione in proporzione al volume edificabile entro il limite di quanto dovuto ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e successive modificazioni*».

L'art. 3, comma 64, della l. 23 dicembre 1996 n. 662, come sostituito dall'art. 11 della l. 12 dicembre n. 273 prevede altresì che: «*I comuni possono cedere in proprietà le aree già concesse in diritto di superficie nell'ambito dei piani delle aree destinate a insediamenti produttivi di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato con delibera del consiglio comunale, in misura non inferiore alla differenza tra il valore delle aree da cedere direttamente in diritto di proprietà e quello delle aree da cedere in diritto di superficie, valutati al momento della trasformazione di cui al presente comma. La proprietà delle suddette aree non può essere ceduta a terzi nei cinque anni successivi all'acquisto*».

Da tale articolato quadro normativo, interpretato alla luce della giurisprudenza civile (Cass. civ., sez. I, ordinanza 10 luglio 2020, n. 14782; 2 aprile 2018, n. 9066, sia pure nella diversa ma assimilabile fattispecie degli alloggi popolari; sez. un., 16 settembre 2015 n. 18135), il Consiglio di Stato ha tratto le seguenti considerazioni (Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2021, n. 1864).

La *ratio* dei piani per gli insediamenti produttivi (cd. P.I.P.) è duplice:

- a) per un verso trattasi di strumenti di governo del territorio, secondo la classica impostazione degli usi, delle classificazioni e delle destinazioni da imprimere alle aree che compongono un determinato territorio, per l'ordinato sviluppo dell'antropizzazione;
- b) per altro verso, la funzione è quella di strumenti di politica economica, ossia quella di essere strumenti per incentivare le imprese, offrendo loro, ad un prezzo politico, previa espropriazione e urbanizzazione, le aree occorrenti per l'impianto o l'espansione delle produzioni commerciali o industriali, garantendo l'armonico sviluppo del territorio all'interno della più ampia cornice della sostenibilità delle produzioni nell'ambiente naturale nel quale l'uomo vive.

In particolare da tale ultima funzione deriva che i P.I.P. sono connotati da eccezionalità poiché attraverso di essi si realizza un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario, con un sacrificio del principio di uguaglianza e del diritto alla proprietà privata, giustificato dalla necessità di incrementare i livelli occupazionali attraverso il rilancio della attività produttive (Cons. Stato, sez. IV, n. 5501 del 2004; 20 agosto 2004, n. 550).

6.9. Principio di “neutralità finanziaria”.

Da quanto innanzi, secondo la giurisprudenza, derivano due fondamentali corollari.

Il primo corollario è che gli oneri sostenuti dal comune per l'acquisizione delle aree necessarie per attuare il P.I.P. non hanno natura di mero corrispettivo di diritto privato, bensì natura pubblicistica, perché l'amministrazione:

- a) persegue la superiore funzione, che è di interesse generale, di insediare produzioni che creano o innalzano i livelli occupazionali e di benessere di un determinato territorio;
- b) espropria i beni di terzi soggetti per beneficiare altri privati, e cioè gli assegnatari dei lotti, i quali eserciteranno la propria libertà di iniziativa economica;
- c) conforma i beni così destinati all'espropriazione, in modo da renderli per destinazione urbanistica, per dimensioni e per caratteristiche strutturali, ivi compresa l'urbanizzazione, idonei e funzionali allo scopo produttivo;
- d) non dispone dell'entrata, poiché il capitolo previsionale contenente l'entrata non ha natura di diritto disponibile o rinunciabile; ha invece natura imperativa e si inserisce o si sostituisce a clausole invalide, in caso di carenza nei contratti di cessione; la correlativa obbligazione, a carico del primo assegnatario, configura anche un'obbligazione *propter rem*, perché grava anche sui successivi acquirenti;
- e) può discrezionalmente introdurre limitazioni al trasferimento di immobili.

Sotto tale ultimo profilo, è stato rilevato che, prima della riforma dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, disposta dall'art. 23 della legge n. 179 del 1992, vigeva un vero e proprio obbligo legale di pagamento, a favore dell'ente pubblico assegnante, della somma corrispondente alla differenza tra il valore di mercato dell'area al momento dell'alienazione e il prezzo di acquisizione a suo tempo corrisposto, rivalutato sulla base delle variazioni dell'indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dall'Istituto centrale di statistica, allo scopo di evitare indebite speculazioni.

La giurisprudenza civile (Cass. civ., sez. un., 16 settembre 2015, n. 18135) ha chiarito la natura e la portata applicativa di tali limitazioni al trasferimento dopo l'entrata in vigore della novella in questione, confermando che sussiste la piena discrezionalità dell'amministrazione pubblica di inserire ancora oggi, nel testo delle convenzioni, i limiti in questione.

Il secondo corollario è che lo spostamento di ricchezza da un privato ad un altro privato ha una causa normativa tipizzata, che è quella di funzionalizzare in senso economico e sociale il sacrificio imposto ad un soggetto determinato per il benessere dell'intera collettività stanziata sul territorio, consentendo all'imprenditore, che assume su di sé il rischio imprenditoriale, di organizzare il capitale e i mezzi della produzione (Cons. Stato, sez. IV, n. 5501 del 2004 cit.).

L'ordinamento realizza un razionale e soddisfacente punto di equilibrio tra la tutela del diritto della proprietà privata e il sostegno alle produzioni economiche che creano posti di lavoro, redditi e ricchezza, non allo scopo di discriminare il proprietario terriero rispetto all'imprenditore, né di impoverire i bilanci degli enti locali, bensì all'unica finalità di conformare in senso sociale e redistributivo le ricchezze, consentendo il fruttuoso utilizzo di fondi altrimenti inutilizzati o utilizzati per scopi non produttivi o, comunque, per scopi non idonei ad assicurare l'incremento di ricchezza del territorio in generale.

Questo determina la nascita, in capo al privato beneficiario da questo grave sacrificio individuale, di una posizione giuridica fonte di responsabilità sociale, rispetto agli oneri e ai costi giuridici, economici e organizzativi sostenuti dall'Amministrazione pubblica per consentire la realizzazione del programma, ad un tempo urbanistico e di politica economica. Quindi, la rilevanza dei plurimi interessi collettivi che sottendono l'assegnazione dei lotti di cui si compone il P.I.P. sono immanenti anche alla disciplina dell'esecuzione del rapporto, escludendo in radice qualsiasi intento speculativo, di carattere eminente privato, che le imprese assegnatarie intendano eventualmente perseguire in assenza della realizzazione degli obiettivi pubblicistici per i quali l'assegnazione in loro favore è stata disposta.

Tale responsabilità è condensata nei principi cardine sui quali si regge l'ordinamento di settore desumibili dalla disciplina sopra testualmente citata, come interpretati dalla giurisprudenza civile e amministrativa secondo indirizzi consolidati.

Tra questi principi, fondamentale importanza riveste quello del cd. pareggio di bilancio o della sostenibilità finanziaria, perché esso ha ricadute sulla tenuta economica e finanziaria:

- sia del settore economico nel quale rileva il P.I.P.;
- sia degli altri settori economico-sociali nei quali il governo del territorio ha la primaria finalità di aumentare i livelli di benessere della collettività (si tratta dei P.E.E.P., ossia dei piani per l'edilizia economica e popolare, o 'piani di zona', i quali anch'essi si reggono sul meccanismo dell'esproprio dei terzi in vista dell'assegnazione dei lotti affinché gli assegnatari vi realizzino immobili da adibire a residenze per i non abbienti: si veda, in particolare, la legge 18 aprile 1962, n. 167, recante "disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare", e le successive modificazioni);
- sia dell'ordinamento giuridico nel suo complesso, poiché la contabilità degli enti locali, insieme a quella statale in senso stretto, fa parte della più ampia contabilità pubblica, in quanto tale disciplinata dall'art. 81 della Costituzione.

La giurisprudenza ha rimarcato la sussistenza del principio ordinamentale di copertura dei costi sostenuti dall'amministrazione per l'ablazione e l'infrastrutturazione delle aree da devolvere in favore di soggetti privati, a fini di insediamenti produttivi, osservando che gli artt. 27 e 35, comma 12, della l. n. 865 del 1971 sono stati posti a presidio dell'obiettivo di "perfetto pareggio" dell'operazione (di ablazione e urbanizzazione) complessivamente sostenuta dall'amministrazione, ossia dell'esatta corrispondenza fra i costi sopportati dal comune per l'acquisizione e l'infrastrutturazione delle aree e i corrispettivi dovuti dai privati beneficiari (Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2015, n. 1117; sez. V, 17 luglio 2014, n. 3809; sez. IV, 15 settembre 2014, nn. 4687, 4686 e 4685; sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2213; 17 maggio 2012, n. 2854; sez. V, 10 gennaio 2012, n. 50; sez. IV, 22 marzo 2011, n. 1751).

In altri termini, in base al principio riveniente dalle disposizioni legislative richiamate, il comune deve recuperare dai privati gli esborsi affrontati per l'esproprio delle aree e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione (Cons. Stato, nn. 4687, 4686 e 4685 del 2014 cit.; 26 gennaio 2009, n. 421; Ad. plen. 16 dicembre 1983, n. 26).

Tale principio è meglio conosciuto anche come principio della "neutralità finanziaria", perché dall'operazione non devono derivare sul bilancio dell'ente locale costi o oneri non ripianati (Cons. Stato, sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 376).

6.10. Riparto di eventuali maggiori oneri: a) derivanti da attività contenziosa.

Si è visto che, secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza, sia amministrativa che civile, in tema di edilizia residenziale pubblica, in applicazione dell'art. 35, comma 12, della legge n. 865 del 1971, il prezzo della cessione delle aree destinate alla costruzione di case economiche e popolari deve assicurare al comune - in applicazione del principio di perfetto pareggio economico, operante anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996 - la copertura di tutte le spese sostenute per l'acquisizione delle aree, ivi comprese quelle riguardanti i giudizi relativi alla determinazione delle indennità di esproprio. Il Comune può, pertanto, agire nei confronti degli assegnatari degli alloggi realizzati dalla cooperativa edilizia concessionaria, per ottenere il pagamento "pro quota" dei maggiori oneri derivanti da tale contenzioso, potendo a loro volta gli assegnatari opporre la negligenza dell'ente nella gestione della lite, quale causa dell'insorgenza delle ulteriori spese (Cass. civ., sez. I, ordinanza 7 luglio 2022, n. 21572).

Il Consiglio di Stato (sez. II, 27 gennaio 2022, n. 595), ha chiarito che:

- a) l'art. 35 della legge n. 865 del 1971 prevede l'esatta corrispondenza tra i costi effettivamente sostenuti dal comune per l'acquisizione delle aree e il corrispettivo del diritto di superficie;
- b) tale regola deve essere fatta valere con riferimento al singolo intervento, ossia all'area oggetto della singola convenzione;
- c) il principio del perfetto pareggio economico dell'operazione espropriativa complessivamente sostenuta dall'amministrazione impone che il recupero debba avvenire in relazione al singolo caso oggetto di ciascuna convenzione che abbia fatto registrare a carico del comune maggior aggravio di spese per ottenere l'acquisizione della relativa area;
- d) a tanto non osta il disposto di cui all'art. 10, comma 2, della legge n. 167 del 1962, che parla, letteralmente, di prezzo di cessione delle aree, tale dizione dovendosi intendere nel senso che si tratti dell'area oggetto della specifica convenzione.

L'unica eccezione, dunque, all'obbligo di copertura integrale dei costi comunque sostenuti per l'acquisizione dell'area (compresi, quindi, quelli derivanti da contenziosi pendenti) è data dal rilievo che non si possono far ricadere, con il metodo (ritenuto sproporzionato e irragionevole) della c.d. "spalmatura", sui concessionari i maggiori oneri derivanti da rapporti di contenzioso caratterizzanti altre aree del comparto ancora pendenti.

La giurisprudenza ritiene che una corretta esegesi della normativa fondamentale dettata a monte per la disciplina della cessione delle aree, non solo non prevede il metodo della c.d. spalmatura, ma depone in favore del criterio per cui i costi di acquisizione delle aree devono essere quelli definitivamente fissati ed effettivamente sostenuti in relazione alla singola area fatta oggetto di convenzione.

Sulla base di tali principi la giurisprudenza ha ritenuto corretto l'operato di un comune che, in conformità alle fonti normative di riferimento, ha disposto il conguaglio del corrispettivo per l'acquisizione delle aree per l'edilizia economica e popolare, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865 del 1971, al momento in cui sono state stabilite in via definitiva le somme dovute agli espropriati a titolo d'indennità di esproprio, considerate nel loro complessivo ammontare, vale a dire nel momento in cui l'amministrazione ha avuto piena conoscenza della spesa effettiva derivante dall'acquisizione dell'area, ovvero dal piano di zona nella sua globalità e ripartita pro-quota tra i concessionari in proporzione alla effettiva quantità delle aree singolarmente assegnate (Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2023, n. 4932 resa in una fattispecie riguardante la domanda di annullamento della determinazione con la quale il Comune ha richiesto alla società assegnataria la differenza economica a conguaglio sull'indennità di esproprio, versata a suo tempo, per l'assegnazione di alcuni lotti nell'ambito del piano degli insediamenti produttivi).

Segue: b) derivanti dalla mancata adozione dell'atto conclusivo del procedimento o dal suo annullamento in sede giurisdizionale.

Gli assegnatari, come visto, sono i diretti beneficiari dell'acquisto del bene, effettuato dall'amministrazione.

Infatti, le esternalizzazioni positive derivanti, in termini occupazionali e reddituali, sul territorio, hanno un'efficacia soltanto indiretta rispetto alla collettività stanziata su un determinato territorio, mentre l'utilizzazione diretta dei fondi per l'esercizio dell'attività imprenditoriale costituisce un sicuro e diretto vantaggio per gli assegnatari.

Ciò consente - anche alla luce dei principi civilistici in materia di obbligazioni e di contratti, applicabili alle convenzioni pubbliche nei limiti della compatibilità, nonché del principio per il quale non ci si può arricchire senza causa con detrimento altrui (nella specie, del comune) - di affermare in primo luogo l'obbligo dell'assegnatario di ristorare l'amministrazione, per le spese che questa abbia sostenuto per attribuirle il diritto di proprietà (o altro diritto reale) sull'area che altrimenti non avrebbe acquisito.

In secondo luogo, i sopra richiamati principi consentono di ravvisare uno specifico onere giuridico degli assegnatari, i quali hanno ab origine un indubbio interesse a verificare che l'Amministrazione - alla quale essi hanno proposto l'istanza, volta ad acquisire la titolarità delle aree per il tramite dell'esercizio del potere pubblico 'nel loro interesse' - ponga in essere nel corso del tempo gli atti del procedimento espropriativo (Cons. Stato, sez. IV, 24 dicembre 2020, n. 8314).

Sotto tale profilo è stato evidenziato che, una volta attivato il procedimento volto alla assegnazione delle aree inserite nel P.I.P. (esattamente come una volta sia stato attivato il procedimento volto all'assegnazione delle aree inserite nel P.E.E.P.), i beneficiari - ovvero coloro che intendano esserne beneficiari - abbiano l'onere di vigilare sul corretto andamento della procedura espropriativa.

Essi hanno specifici rimedi, previsti dall'ordinamento giuridico, e possono sollecitare il comune alla tempestiva emanazione del decreto di esproprio, perché titolari dell'interesse diretto, concreto, personale e immediato a disporre di un titolo giuridico a giustificazione della materiale disponibilità del bene. Gli assegnatari, in altri termini, così come si giovano dell'immissione nel possesso del bene in via d'urgenza, al contempo hanno l'onere di avere la cura che sia concluso – legittimamente - il procedimento espropriativo.

Inoltre, qualora non sia stato emanato il decreto d'esproprio, essi hanno un interesse diretto, concreto, personale e immediato all'esercizio del potere previsto dall'art. 42 *bis* del testo unico sugli espropri.

Infatti, quando l'amministrazione abbia attivato il procedimento espropriativo e l'atto conclusivo del procedimento non sia stato emesso o sia stato annullato in sede giurisdizionale, coloro che sono stati immessi nel frattempo nel possesso dell'area – in applicazione della legge n. 865 del 1971 o della legge n. 167 del 1962 – sono anch'essi legittimati a chiedere (dapprima in sede amministrativa e poi in sede giurisdizionale) che l'autorità competente eserciti il potere di acquisizione, previsto dall'art. 42 *bis* del testo unico sugli espropri: tale potere va esercitato d'ufficio, come chiarito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze nn. 2, 3 e 4 del 2020, ma può anche essere sollecitato sia dal proprietario, sia dal possessore, affinché vi sia l'adeguamento dello stato di fatto a quello di diritto e, se del caso, affinché il possessore diventi proprietario.

Per converso, da ciò deriva che, nel lasso di tempo che intercorre dal primo giorno utile successivo alla scadenza del termine per l'emanazione del legittimo decreto di esproprio e fino al momento in cui lo stato di fatto è adeguato alla situazione di diritto (tramite l'emanazione del provvedimento ex 42 *bis* o la stipulazione della cessione volontaria o la transazione della lite), anche gli assegnatari rispondono delle conseguenze negative e dei maggiori costi sostenuti per l'acquisizione delle aree (Cons. Stato, sez. IV, 11 dicembre 2020, nn. 7942, 7940, 7939, 7938, 7936, 7935, 7934, 7932, 7930, 7928, 7915; 9 dicembre 2020, n. 7784).

Del resto, l'ente comunale sostiene tali costi in nome proprio (il diritto di proprietà è trasferito dal patrimonio del privato a quello comunale), ma nel precipuo interesse del privato assegnatario (il diritto di proprietà è successivamente ceduto dal comune agli assegnatari, secondo l'ordine riportato nel decreto di assegnazione), allo scopo di impedire l'effetto restitutorio, altrimenti inevitabile in base ai giudicati di annullamento dei decreti di esproprio.

Se il Comune non definisse la procedura espropriativa (col decreto d'esproprio o con l'atto di acquisizione previsto dall'art. 42 *bis* cit.), al proprietario spetterebbe la restituzione delle aree con l'applicazione del principio dell'accessione, con un grave *vulnus* per gli interessi pubblici coinvolti e con diretto pregiudizio proprio dell'assegnatario, che non conseguirebbe il titolo di proprietà e perderebbe il possesso delle opere da lui realizzate, anche con sacrificio delle risorse pubbliche.

I principi di buona fede e di correttezza nell'adempimento delle obbligazioni (anche quelle di cd. cooperazione nell'adempimento dell'altrui obbligazione) e degli oneri, il principio della *compensatio lucri cum damni* e il divieto dell'arricchimento senza causa ostano tutti a che il beneficiario di una prestazione pagata con denaro pubblico (l'assegnatario o il concessionario dell'area) si avvantaggi ingiustamente, esimendosi dal sostenere i

correlativi oneri o pretendendo di addossarli interamente sull'Ente pubblico e sulla collettività in generale.

Sotto tale profilo, è insostenibile la tesi secondo cui – a seguito dell'annullamento del decreto d'esproprio o della sua mancata emanazione – l'assegnatario o il concessionario, di per sé tenuto a rimborsare quanto spettante al proprietario a titolo di indennità d'esproprio, non debba rivalere l'amministrazione di quanto pagato allo stesso proprietario per munirsi del titolo di proprietà, sulla base di una transazione o dell'atto di acquisizione ex art. 42 *bis*.

6.11. Decadenza dall'assegnazione.

A mente dell'ultimo comma dell'art. 27 l. 865 del 1971 «*Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza*».

L'inadempimento alle obbligazioni assunte in convenzione comporta, infatti, la decadenza dall'assegnazione, la risoluzione del contratto e la riacquisizione del suolo al patrimonio del comune o del consorzio.

Il combinato disposto degli artt. 14, 27 e 35, comma 7, l. n. 865 del 1971 riservava al consiglio comunale una quota di competenza a deliberare in materia di P.I.P. (e relative assegnazioni e convenzioni).

L'art. 42 del testo unico degli enti locali, successivamente entrato in vigore (che in questa parte si è posto sulla scia della legge n. 142 del 1990), ha delimitato puntualmente i casi di competenza del consiglio comunale.

È stato osservato che nessuna delle disposizioni di cui si compone il menzionato art. 42 fa riferimento all'attività di risoluzione di convenzioni urbanistiche stipulate con privati, revoche, decadenze da assegnazioni di lotti nell'ambito di P.I.P.

L'organo elettivo è chiamato ad esprimere gli indirizzi politici ed amministrativi di rilievo generale che si traducono in atti fondamentali di natura programmatica o aventi elevato contenuto di indirizzo politico, tassativamente elencati, mentre la giunta ha una competenza residuale in quanto compie tutti gli atti non riservati dalla legge al consiglio o non ricadenti nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o di altri organi (Cass. civ., sez. II, 10 ottobre 2008, n. 24957; Cons. Stato, sez. IV, 11 dicembre 2007, n. 6358).

In quest'ottica, si è affermata la competenza del consiglio comunale in materia di servizi pubblici esclusivamente in ordine all'organizzazione dei servizi stessi ed agli atti espressione della funzione di governo con esclusione di quelli gestionali; lo stesso è a dire in materia di appalti pubblici, dove la competenza consiliare si è fatta discendere dall'applicazione di un doppio criterio selettivo: essere la gara non attuativa di precedenti atti fondamentali (approvati dal consiglio) e non rientrare nella ordinaria amministrazione; ovvero in materia di alienazioni ed acquisiti immobiliari, dove si è fatta rientrare nella competenza del consiglio l'approvazione dell'acquisto isolato di un immobile di interesse culturale gravato da prelazione, in quanto la giunta comunale aveva operato al di fuori di qualsiasi indirizzo espresso dal consiglio in materia, ed anzi in contrasto con la delibera

consigliare che aveva stabilito le modalità per l'attuazione del programma di acquisto di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Facendo applicazione di tali principi il Consiglio di Stato ha ritenuto non ravvisabile la competenza dell'organo consigliere ad adottare un provvedimento di decadenza dall'assegnazione di lotti di un P.I.P, perché:

- a) viene in rilievo un provvedimento a contenuto vincolato e ricognitivo, sia pure nell'interesse pubblico, degli effetti prodottisi a seguito dell'inadempimento degli assegnatari;
- b) tale determinazione è attuativa, nella sostanza, delle presupposte delibere consiliari che avevano predisposto il quadro istituzionale relativo agli interventi in materia di insediamenti produttivi;
- c) la decadenza costituisce espressione in via immediata di attività di gestione ordinaria.

In conseguenza non risulta invocabile la lett. l) del menzionato art. 42 che attribuisce al consiglio la competenza in materia di «acquisti ed alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta ...» (Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2010, n. 2629).

6.12. Retrocessione delle aree assegnate.

Se l'assegnatario non realizza lo stabilimento nel termine convenuto dalla data di assegnazione, i consorzi ASI hanno la facoltà di riacquistare la proprietà delle aree cedute per imprese industriali o artigianali, di norma senza la maggiorazione di prezzo e senza la possibilità di opposizione da parte degli assegnatari; nel caso di esercizio delle suddette facoltà, i consorzi ASI devono comunque corrispondere all'assegnatario il valore del compendio industriale, decurtato dei contributi pubblici attualizzati e ricevuti dall'assegnatario per la realizzazione dello stabilimento.

Qualora, invece, l'opera pubblica o di pubblica utilità non è stata realizzata o cominciata entro il termine di dieci anni, decorrente dalla data in cui è stato eseguito il decreto di esproprio, ovvero se risulta anche in epoca anteriore l'impossibilità della sua esecuzione, l'espropriato può chiedere che sia accertata la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e che siano disposti la restituzione del bene espropriato e il pagamento di una somma a titolo di indennità (art. 47, comma 1, t.u. espr.).

Diversa è la situazione in caso di retrocessione parziale (già prevista dagli artt. 60 e 61 della legge n. 2359 del 1865 ed ora prevista dall'art. 47 del t.u. espr.) la quale si configura quando, dopo l'esecuzione totale o parziale dell'opera pubblica, alcuni dei fondi espropriati non abbiano ricevuto la prevista destinazione e rispetto ad essi può ancora esercitarsi una valutazione discrezionale circa la convenienza di utilizzarli in funzione dell'opera realizzata.

La pretesa alla restituzione, pertanto, è subordinata ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione, rispetto alla quale l'ex proprietario è titolare di un interesse legittimo pretensivo, tutelabile innanzi al giudice amministrativo.

La retrocessione parziale dei beni espropriati, in altri termini, è subordinata ad una determinazione amministrativa di inservibilità dei fondi espropriati all'opera pubblica e, solo dopo che sia stata emanata la formale dichiarazione di inservibilità, gli espropriati sono titolari, come per la retrocessione totale, di un diritto soggettivo, lo *jus ad rem*, che consente loro di agire per chiedere la restituzione dei beni espropriati e non utilizzati.

Il richiamato art. 47 del testo unico sugli espropri – come la previgente disciplina disposta dalla legge del 1865 - ha preso in esplicita considerazione il caso ordinario in cui il bene sia stato espropriato in esecuzione del precedente atto di dichiarazione della pubblica utilità, determinativo della specifica utilizzazione del medesimo bene, ma non anche i casi (presi in considerazione dalle leggi emanate dopo la citata legge del 1865) in cui la dichiarazione di pubblica utilità sia la conseguenza della approvazione di piani attuativi e, in particolare, di un piano per gli insediamenti produttivi.

La giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 2 gennaio 2019, n. 22) si è fatta carico, pertanto, di verificare quali siano gli interessi pubblici che l'amministrazione può prendere in considerazione, quando una istanza di retrocessione abbia per oggetto un'area espropriata in sede di esecuzione di un piano attuativo e la stessa non sia stata specificamente modificata per soddisfare interessi pubblici.

Al riguardo è stato osservato che:

- a) la valutazione in ordine all'esistenza di un persistente interesse pubblico all'attuazione dello strumento costituisce oggetto di una valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione, sindacabile in sede giurisdizionale solo in presenza di vizi di macroscopica illogicità o irragionevolezza o di travisamento del fatto;
- b) si deve tenere conto del principio (già richiamato) per il quale dopo la scadenza degli effetti di un piano attuativo perdono efficacia i vincoli preordinati all'esproprio, ma restano fermi gli effetti urbanistici di natura conformativa, sicché ben può l'amministrazione comunale rilasciare i titoli necessari per attuare il P.I.P. sulle aree già espropriate.

La giurisprudenza ha affrontato la questione di diritto relativa all'interpretazione del termine di efficacia decennale del P.I.P. approvato osservando che, avendo, per esplicita disposizione di legge, il P.I.P. approvato valore di piano particolareggiato di esecuzione ai sensi della legge n. 1150 del 1942, allo scadere del termine decennale, il Comune consuma il proprio potere espropriativo, mentre la destinazione d'uso delle aree già impressa dallo strumento urbanistico attuativo permane fino a nuova disciplina (Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3002, che richiama il precedente n. 4036 del 2017 cit.; Cons. Stato, IV, 22 ottobre 2018, n. 5994).

Dal complesso della normativa recata dal più volte menzionato articolo 27, l. n. 865 del 1971 risulta che nel rispetto del termine decennale il comune è tenuto a realizzare le opere pubbliche di sua spettanza (come quelle di urbanizzazione primaria o secondaria)

ivi previste, nonché l'espropriazione dei lotti da assegnare successivamente alle imprese. Non anche le singole assegnazioni di lotti alle imprese beneficiarie, che potrebbero essere stimolate ex post alla presentazione di apposite domande di assegnazione, proprio in base alla bontà degli interventi realizzati dall'ente locale ed alle dinamiche del mercato, intrinsecamente mutevoli e capaci di variare sensibilmente nel corso del decennio di efficacia del piano (Cons. Stato, sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939).

Il termine decennale di efficacia previsto per i piani particolareggiati, in sostanza, si applica solo alle disposizioni di contenuto espropriativo, non anche alle prescrizioni urbanistiche di piano, che rimangono pienamente operanti e vincolanti sino all'approvazione di un nuovo piano attuativo.

Tali coordinate ermeneutiche si applicano anche al Piano di insediamenti produttivi (Cons. Stato, sez. III, 24 agosto 2010, n. 3904), avente per legge valore di piano particolareggiato di esecuzione, sebbene quest'ultimo abbia la particolarità di non concretarsi nella realizzazione di una specifica opera pubblica, in quanto, come già evidenziato, costituisce uno strumento di politica economica con la funzione di incentivare le imprese, offrendo loro, ad un prezzo politico, previa espropriazione ed urbanizzazione, le aree occorrenti per il loro impianto o la loro espansione.

Pertanto, scaduto il termine decennale dall'approvazione ed essendo stato concluso in precedenza il procedimento espropriativo, permane la destinazione degli immobili espropriati al perseguimento ed alla realizzazione degli obiettivi del P.I.P.

Quando è stata data tempestiva attuazione ad un piano per gli insediamenti produttivi, con l'espropriazione delle relative aree ed il relativo acquisto da parte dell'amministrazione comunale, ben possono i successivi atti di pianificazione urbanistica ribadire che proprio su tali aree con priorità vanno realizzate le opere riguardanti gli insediamenti produttivi.

L'art. 27 della legge n. 865 del 1971 mira a far acquisire al patrimonio comunale le aree occorrenti per soddisfare i relativi interessi pubblici, determinando in dieci anni il termine massimo per l'emanazione dei decreti di esproprio, e consente all'amministrazione in tal modo di "dotarsi" di beni che possono essere utilizzati a scopi produttivi senza limiti temporali.

Secondo la giurisprudenza in rassegna sarebbe illogico un sistema nel quale, nel caso di mancata realizzazione degli impianti produttivi su alcune aree già espropriate ai sensi del citato art. 27, gli ex proprietari possano fondatamente pretendere la restituzione, costringendo l'amministrazione a riattivare procedimenti volti a disporre ulteriori espropri, che invece non occorrono proprio perché essa è già titolare dei beni necessari per soddisfare gli interessi pubblici, per di più aventi proprio la relativa destinazione e immediatamente disponibili per soddisfare le richieste degli interessati (Cons. Stato, n. 22 del 2019 cit.).

È quindi sufficiente che l'amministrazione, nel denegare la retrocessione del bene, motivi la persistenza dell'interesse pubblico a conservare la proprietà dei beni oggetto dell'istanza di retrocessione e alla loro utilizzazione in funzione dell'interesse pubblico, ad esempio, alla assegnazione a prezzi calmierati ad operatori economici, in base alle

dinamiche del mercato e secondo gli obiettivi del P.I.P. e degli strumenti urbanistici vigenti.

La scelta dell'amministrazione di ritenere persistente l'utilità del mantenimento della proprietà dei terreni espropriati e, quindi, di non dichiarare gli stessi "inservibili", giustificata anche con riferimento ai precedenti strumenti di pianificazione urbanistica non tempestivamente contestati, non solo si presenta non manifestamente illogica o basata su un travisamento dei fatti, ma risulta doverosamente effettuata per indefettibili ragioni di coerenza con gli strumenti urbanistici nel frattempo approvati (Cons. Stato, n. 22 del 2019 cit.).

Le aree incluse nei piani per gli insediamenti produttivi entrano a far parte del patrimonio indisponibile dei comuni o dei consorzi tra essi costituiti, con la conseguenza che esse non possono essere sottratte alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano ex art. 830 c.c. (Cass. civ., sez. I, 27 settembre 1997, n. 9508, che ha escluso sotto tale profilo che tali aree possano essere sottoposte ad espropriazione forzata).

Analogamente - sia pure con riferimento alle aree comprese nei piani di zona ex art. 35 l. 865 del 1971 - la giurisprudenza ha affermato che le aree comprese in detti piani entrano a far parte del patrimonio indisponibile del comune e, per questa via, ha escluso che siano retrocedibili; giacché «... *la retrocessione presuppone che il bene sia stato acquistato dall'espropriante in regime di diritto privato, di talché è possibile un riacquisto dello stesso da parte dell'espropriato*» (Cons. Stato, sez. IV, 18 settembre 1997, n. 981).

L'assegnazione, dunque, costituisce un *posterius* rispetto all'ablazione, espressione della fisiologica destinazione delle aree alla finalità loro propria, impressa dal piano ed attuata con il decreto di esproprio.

È stato, dunque, affermato che la conclusione tempestiva dell'iter espropriativo integra il concetto di esecuzione del piano; la successiva assegnazione dei singoli lotti afferisce al piano strettamente economico ed imprenditoriale; rispetto ad essa, a fronte del legittimo diniego di retrocessione, non sussiste alcun interesse legittimo del proprietario espropriato da far valere in giudizio (Cons. Stato, n. 2939 del 2000 cit.).

7. Piani per l'edilizia economica e popolare.

I P.E.E.P., altrimenti noti come "piani di zona" o "piani 167", previsti dalla legge 18 aprile 1962 n. 167, successivamente integrata e modificata (principalmente per effetto delle leggi 22 ottobre 1971 n. 865, 28 gennaio 1977 n. 10, 5 agosto 1978 n. 457, 25 marzo 1982 n. 94, 17 febbraio 1992, n. 179), costituiscono gli strumenti urbanistici attraverso i quali si realizzano i programmi per l'edilizia economica e popolare.

Il fine è di costituire un patrimonio comunale di aree libere, calcolare il prevedibile fabbisogno di un decennio, sottraendo gli interventi edilizi alla casualità delle scelte degli enti costruttori.

La legislazione di settore, i cui primi interventi risalgono agli inizi del secolo, si preoccupò essenzialmente di creare un sistema di mutui ed agevolazioni, e di disporre espropriazioni disancorate dalle previsioni degli strumenti urbanistici. Un collegamento programmatico tra la costruzione di alloggi per i ceti meno abbienti e la disciplina urbanistica si ebbe per la prima volta con la l. 167/62.

I piani di zona, nel pensiero del legislatore del 1962, assolvono alla fondamentale funzione, da un lato, di dare ai comuni la possibilità di acquistare attraverso l'esproprio aree da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico-popolare, dall'altro di inquadrare gli interventi in un razionale ed organico disegno urbanistico, allo scopo soprattutto di evitare la ghettizzazione delle famiglie non abbienti in quartieri periferici privi di servizi e non collegati al resto delle città. Tanto che la questione circa la natura dei vincoli imposti dai P.E.E.P., se a carattere espropriativo o conformativo della proprietà privata, e sulla relativa incidenza nella determinazione dell'indennità di esproprio, ripete la sua origine proprio dalla natura complessa degli strumenti in discussione.

La legge n. 167 del 1962 stabilisce che i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti sono tenuti alla formazione del P.E.E.P., che indichi le zone da destinare agli alloggi, ma anche alle opere e servizi complementari, ivi comprese le aree a verde pubblico. Tutti gli altri comuni sono liberi di adottare il P.E.E.P., essendo tuttavia possibile renderne obbligatoria la compilazione per i comuni limitrofi e quelli più popolosi, per quelli con almeno 20.000 abitanti, per quelli riconosciuti stazioni di cura, soggiorno e turismo, per quelli soggetti a straordinari incrementi demografici, per quelli in cui vi sia alta percentuale di abitazioni malsane. È pure prevista la possibilità dei comuni di costituirsi in consorzio per la formazione di un unico piano consortile e per le regioni di disporre la formazione di consorzi obbligatori per la formazione di P.E.E.P.

La formazione del Piano in rassegna consta di diverse fasi (compilazione, adozione, approvazione, pubblicazione) che ricalcano quelle dei piani particolareggiati e che possono trovare anche particolari discipline nella legislazione regionale, a seguito del trasferimento delle funzioni statali nella materia urbanistica.

La tradizionale assimilazione dei P.E.E.P. alla categoria degli strumenti attuativi, ne informa la disciplina, anche per via di innovazioni legislative miranti alla semplificazione ed allo snellimento delle procedure. In particolare, l'applicazione dei piani attuativi (compresi i P.E.E.P.) è stata devoluta alla competenza degli stessi comuni, che sono solo obbligati a trasmettere alla regione copia degli strumenti adottati e ad esprimersi sulle eventuali osservazioni di quest'ultima (art. 24 l. 28 febbraio 1985 n. 47). Data l'assimilazione dei piani di zona ai piani particolareggiati, si ritengono applicabili anche ai primi le misure di salvaguardia di cui alla l. 19 novembre 1968 n. 1187 (Cons. Stato, sez. IV, 25 marzo 2003, n. 1545).

Il principale connotato urbanistico dei P.E.E.P. è assicurato dalla disposizione dell'art. 3 l. 167 del 1962, secondo cui le aree da comprendere nei piani di zona debbono essere scelte di regola nelle zone destinate ad edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza in quelle di espansione dell'aggregato urbano (zone C). Se non sia possibile, il piano di zona, apportando modifiche al piano regolatore generale (o al programma di fabbricazione), costituisce variante (Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2000, n. 3808). Possono essere comprese nei piani in discorso anche le aree sulle quali insistono immobili la cui demolizione o trasformazione sia richiesta da ragioni igienico-sanitarie ovvero sia ritenuta necessaria per la realizzazione del piano.

Se il piano regolatore sia soltanto adottato - purché trasmesso ai competenti organi per l'approvazione - il piano di zona è vincolante in sede di approvazione del PRG, in deroga al principio della gerarchia dei piani, venendo a prevalere un piano, tradizionalmente considerato di attuazione in quanto equiparato dalla legge al piano

regolatore particolareggiato (Cass. civ., sez. I, 16 settembre 2002, n. 13493), sullo strumento urbanistico generale.

Il piano per l'edilizia economica e popolare ha, secondo quanto dispone l'art. 9, l. n. 167 del 1962, valore di piano particolareggiato di esecuzione, e la sua approvazione equivale, ai sensi dell'art. 16 l. n. 1150 del 1942, a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere ivi previste per la durata di diciotto anni, salvo proroghe.

La localizzazione dei piani, nelle zone di generale destinazione residenziale privata, non costituisce variante al piano regolatore generale atteso che la regola è proprio quella della localizzazione in tali zone e che l'ipotesi delle varianti è identificata dall'art. 3 essenzialmente nella determinazione dell'insediamento in zone urbanistiche non residenziali (Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2000, n. 3808).

Il piano di edilizia economica e popolare rientra in un disegno normativo volto a consentire che l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare sia inquadrato in uno strumento urbanistico più ampio, sicché esso non può essere in contrasto con un precedente piano urbanistico generale, di cui costituisce pur sempre l'attuazione nella versione originaria o in quella modificata dal P.E.E.P., che del P.R.G. ha effetto di variante.

Il fatto stesso, quindi, che un terreno sia compreso nel P.E.E.P. e in esso abbia destinazione all'edilizia economica e popolare, che del P.R.G. costituisce attuazione o variante, è di per sé elemento giustificativo del legale carattere edificatorio del terreno medesimo, sia pure nei limiti che il P.E.E.P. consente. È stato pertanto affermato che, nella valutazione della natura edificabile del terreno secondo diritto, ai fini espropriativi o ai fini risarcitori in una fattispecie di accessione acquisitiva, non è sufficiente fare riferimento al P.R.G. nella sua originaria formulazione (nel quale il terreno in questione sia eventualmente collocato in zona agricola), ma occorre anche tenere presente la destinazione che quel terreno abbia assunto nel P.E.E.P. e, in base ad esso, riconoscerne la natura edificatoria e valutarne le caratteristiche (Cass. civ., sez. un., 18 novembre 1997, 11433 che ha cassato la sentenza di merito che, pur dando atto che il suolo era incluso dal P.E.E.P. in una zona destinata allo sviluppo dell'edilizia economica e popolare, aveva escluso che esso fosse edificabile di diritto sull'errato presupposto che il P.R.G. lo includeva in area destinata all'agricoltura).

Il P.E.E.P. infatti, in quanto piano di zona equivalente a piano particolareggiato, è idoneo a conformare le aree disciplinate, dando ad esse destinazione urbanistica "edificabile", come sostanziale variante del P.R.G. con effetti sul territorio simili a quelli propri dello strumento urbanistico di natura generale (Cass. civ., sez. I, 31 ottobre 2011, n. 22624).

L'indicazione contenuta nell'art. 3 l. 18 aprile 1962 n. 167, secondo cui le aree da comprendere nei piani per l'edilizia residenziale pubblica sono, di norma, scelte nelle zone destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza per quelle di espansione dell'aggregato urbano, costituisce una indicazione di principio, che non vincola il Comune in modo assoluto, atteso anche che il quarto comma dello stesso articolo prevede la possibilità dell'adozione di un piano di zona in variante allo strumento generale, ove si manifesti l'esigenza dei piani in zone non destinate all'edilizia residenziale nei piani

regolatori vigenti (Cons. Stato, sez. IV, 1 ottobre 2004, n. 6399; Ad. plen., 3 luglio 1997, n. 12).

Il piano per l'edilizia economica e popolare, anche quando non opera in variante ad uno strumento generale, è pur sempre uno strumento di pianificazione urbanistica, sia pure di secondo grado; pertanto, la «ricucitura» tra insediamenti, siano o meno essi periferici, ben può rientrare nelle funzioni proprie del piano per l'edilizia economica e popolare, si da giustificare di per sé la scelta delle aree da insediare nel piano medesimo (Cons. Stato, n. 1545 del 2003 cit.).

Coerentemente si è affermata la possibilità di individuare sin dal momento di programmazione generale del territorio le zone destinate all'edificazione pubblica; prevedere già da allora gli strumenti attuativi necessari implica per un verso la legittimità del vincolo delle aree ai piani speciali di iniziativa pubblica, per altro verso esclude la destinazione delle aree medesime ad edilizia privata con lo strumento della lottizzazione (Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2000, n. 6584).

Il P.E.E.P. è comunque nato come strumento urbanistico speciale, distinto dal piano particolareggiato, di cui condivide solo la natura attuativa e l'efficacia di dichiarazione di pubblica utilità *ex lege* (e di indifferibilità ed urgenza) delle opere in esso previste con conseguente espropriabilità delle aree (art. 9, comma 3, l. 167/62): ma il collegamento assicurato dall'art. 3 allo strumento urbanistico generale manifesta la volontà legislativa di superare la settorializzazione dell'edilizia popolare, di cui fin da prima della l. 167/62 si percepiva la connessione profonda con i problemi dello sviluppo urbano. La legge urbanistica del 1942 aveva colto tale connessione, prevedendo il potere dei comuni di espropriare aree inedificate nelle zone di espansione: potere rimasto inattuato, e che il legislatore del 1962 intese riattivare, in consonanza al mutato contesto politico.

Di fatto, il P.E.E.P. è divenuto il principale strumento di politica edilizia a favore dei comuni, sia come mezzo primario di soddisfacimento delle necessità abitative, sia come momento della programmazione produttiva del settore.

Dal suo marcato carattere programmatico discende che, ai fini della legittimità del piano stesso, non si richiede una puntuale determinazione della spesa per l'acquisizione delle aree, essendo sufficiente l'indicazione di larga massima delle spese occorrenti, in quanto l'amministrazione può integrare successivamente l'indicazione dei mezzi e delle fonti di finanziamento (Cons. Stato, n. 3730 del 2000 cit.).

In particolare, il dimensionamento del P.E.E.P., cioè l'estensione delle aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica, rappresenta il vero momento programmatico, dovendosi rapportare le esigenze dell'edilizia pubblica al fabbisogno prevedibile di edilizia abitativa in generale e innestando dunque le scelte di settore nelle scelte urbanistiche generali dell'amministrazione comunale: l'art. 3 l. 167 del 1962, modificato dall'art. 2 l. 10/77, stabilisce che l'estensione delle zone da includere nei piani in questione non può essere inferiore al quaranta per cento e superiore al settanta per cento di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno abitativo nel periodo considerato. Se la fissazione del limite massimo trova ragione nel perseguimento di un certo equilibrio tra edilizia pubblica e privata, il limite minimo trova fondamento sia nel fatto che tale piano comporta un procedimento complesso e costoso, così da non essere giustificato se non soddisfa una percentuale cospicua del fabbisogno abitativo complessivo, sia nell'intento di garantire una certa dotazione di aree comunali a disposizione dell'edilizia pubblica.

In ordine alle operazioni che vanno seguite per determinare la concreta estensione delle aree da inserire nel P.E.E.P. (c.d. dimensionamento), l'amministrazione è titolare di poteri discrezionali, anche di natura tecnica, e deve basare le proprie determinazioni su un'adeguata motivazione dalla quale possa evincersi la loro ragionevolezza ed attendibilità (Ad. plen., n. 12 del 1997 cit.).

In sede di determinazione del fabbisogno abitativo è, dunque, legittimo tener conto (Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2000, n. 3730):

a) del saldo migratorio negativo degli anni precedenti;

b) dell'andamento demografico in decremento e dell'aumento dei nuclei familiari, compensando i relativi dati con la considerazione che è diminuito il numero medio dei componenti delle singole unità familiari e che non può immaginarsi una rapida sostituzione degli emigrati con gli immigrati;

c) del fabbisogno futuro e non di quello già soddisfatto, lecitamente o meno, essendo rimesso alla valutazione insindacabile dell'amministrazione rilevare se gli abusi edilizi abbiano soddisfatto, sia pure in parte, una preesistente domanda abitativa,

d) degli indici di densità territoriale contenuti nelle circolari del Ministero dei lavori pubblici 27 settembre 1963 n. 4555 e 20 gennaio 1967 n. 425 i quali, però, costituiscono criteri di massima, suscettibili di diversa valutazione, sicché il comune, in sede di approvazione di un piano per l'edilizia residenziale pubblica, ben può assumere indici inferiori in considerazione di comprovate esigenze urbanistiche.

In definitiva, per la determinazione del fabbisogno di alloggi da destinare ad edilizia popolare, non esiste un nesso necessariamente inscindibile tra fabbisogno abitativo e incremento della popolazione, rappresentando quest'ultimo solo una componente del calcolo da effettuarsi, e potendosi prendere in esame anche altri elementi (quali l'esigenza del rinnovato modo di vivere della popolazione, legato all'evoluzione del costume sociale in atto, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 3730 del 2000 cit.).

A differenza del piano regolatore particolareggiato, nel cui meccanismo di attuazione l'espropriazione delle aree non destinate alla localizzazione dei servizi pubblici è solo eventuale, nel caso di P.E.E.P. l'espropriazione di tutte le aree incluse in esso diviene il meccanismo di attuazione ordinario e necessario del piano: mentre infatti le trasformazioni previste dal P.P. sono lasciate alla decisione dei proprietari, pur obbligati, e l'espropriazione è subordinata alla loro inerzia (c.d. esproprio sanzionatorio), ai fini dell'attuazione del P.E.E.P. è stabilito che tutte le aree incluse nel piano approvato siano comunque espropriate dai comuni o dai loro consorzi (art. 20 l. 167 del 1962, come modificato dall'art. 35, l. 865/71). A seguito dell'esproprio generalizzato di tutte le aree previste nel piano, il comune ne diviene dunque proprietario, e le può cedere in proprietà ai soggetti indicati nell'art. 10, comma 10, l. 167 del 1962 (disposizione la cui categoricità è stata attenuata nel corso del tempo, dandosi la possibilità ai soggetti incaricati dell'attuazione degli interventi di acquisizione delle aree occorrenti, in nome e per conto dei comuni), o costituire su di esse un diritto reale di superficie a favore di quei soggetti che s'impegnino ad attuare le previsioni del piano.

L'art. 35, comma 11, della legge n. 865 del 1971 configura una prelazione dei proprietari di aree incluse in un piano di zona per l'edilizia economica e popolare ai soli fini dell'assegnazione in proprietà (e non in superficie) dell'area e non in relazione a un'area determinata.

È stato pertanto affermato che sono illegittime le deliberazioni comunali concernenti l'assegnazione ad una cooperativa edilizia di un'area espropriata (o comunque da espropriare) in quanto ricompresa nel piano da destinare alla edilizia economica e popolare, ove il proprietario, in violazione dell'implicito disposto dell'art. 35, comma 11, della legge 22 ottobre 1971 n. 865, non sia stato posto in condizione di esercitare la propria situazione giuridica soggettiva di preferenza nell'assegnazione (concretantesi in un interesse legittimo), mediante la possibilità di partecipazione al relativo procedimento, avendo il comune omesso di fornirgli preventivamente - in occasione di tale specifico procedimento - la notizia della scelta fatta e dell'assegnazione prevista (Cons. Stato, sez. IV, 26 novembre 2001, n. 5940; 4 maggio 1984, n. 309).

7.1. Efficacia.

Il P.E.E.P. ha efficacia per diciotto anni dall'approvazione, con limitate possibilità di proroga.

A tale previsione legale si collegano importanti effetti in ordine all'individuazione dei termini di inizio e completamento dei lavori e delle procedure ablatorie.

Secondo un consolidato indirizzo, l'art. 13, l. n. 2359 del 1865, in materia di apposizione dei termini, non è applicabile per le espropriazioni attinenti ai piani di zona per l'edilizia economica e popolare, essendo sostituito ed assorbito dalle disposizioni che delimitano nel tempo *ope legis* l'efficacia dei piani stessi (Cons. Stato, n. 3730 del 2000 cit.; id. sez. IV, 19 gennaio 1999, n. 41; Ad. plen., 23 maggio 1984, n. 11).

Stante la prolungata vigenza di tali piani, l'art. 38 della legge n. 865 del 1971 (come modificato dall'art. 1 d.l. 2 maggio 1974 n. 115, convertito in l. 27 giugno 1974 n. 247), prevede che l'attuazione dei piani di zona avvenga a mezzo di appositi «programmi pluriennali di attuazione» approvati con deliberazione del consiglio comunale, che è immediatamente esecutiva e soggetta al solo controllo di legittimità. Tali programmi, da approvarsi entro sei mesi dall'approvazione dei piani di zona, avendo la funzione di stabilire quali aree debbono essere espropriate in un determinato arco di tempo, costituiscono presupposto indispensabile per l'espropriazione, non fosse altro perché l'art. 5 l. 247 del 1974 attribuisce alla pubblicazione e notificazione della deliberazione che li approva gli effetti della notifica agli espropriandi e della notizia al pubblico, previsti dall'art. 10 l. 865 del 1971.

Essi devono indicare: l'estensione delle aree di cui si prevede l'utilizzazione e la relativa urbanizzazione; l'individuazione delle aree da cedere in proprietà e di quelle da concedere in superficie; la spesa prevista per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e di quelle a carattere generale; i mezzi generali con i quali far fronte alla spesa. I programmi sono aggiornati annualmente con apposita variante, che segue il medesimo procedimento. In assenza del programma, l'utilizzazione delle aree può avvenire esclusivamente con diritto di superficie. Sono previsti poteri sostitutivi della regione (nomina di commissario *ad acta*) qualora il comune non provveda all'approvazione del programma o delle varianti.

Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 38 della l. n. 865 del 1971, la mancanza del programma pluriennale di attuazione non si configura come limite al corretto esercizio della procedura espropriativa delle aree comprese nei piani approvati, bensì soltanto come impedimento alla cessione delle aree in regime di proprietà, dovendo la loro utilizzazione

avvenire esclusivamente in regime di superficie (Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 1997, n. 255). Qualora il comune adotti un programma pluriennale di attuazione, costituisce contenuto indefettibile dello stesso, a mente dell'art. 38, lett. b), l. n. 865 del 1971, l'individuazione delle aree da cedere in proprietà e di quelle da concedere in superficie, salvo che l'amministrazione non vi abbia provveduto in sede di redazione dell'intero piano di edilizia popolare; in difetto di tale individuazione, non è possibile invocare la norma sancita dall'ultimo comma del medesimo articolo, che si applica solo in assenza del programma o della individuazione effettuata in sede preventiva.

Per procedere ad occupazione di urgenza per interventi di edilizia agevolata e convenzionata, è necessaria la preventiva redazione dello stato di consistenza, secondo la regola generale di cui all'art. 71 l. 25 giugno 1865 n. 2359, non essendo applicabile la procedura accelerata di cui all'art. 3 l. 3 gennaio 1978 n. 1 (in base alla quale lo stato di consistenza è redatto contestualmente all'immissione nel possesso del bene), che riguarda le sole opere propriamente pubbliche (Cons. Stato, Ad. plen., 25 gennaio 2000, n. 9). Gli interventi di edilizia agevolata, infatti, al contrario di quelli sovvenzionati, sono eseguiti da soggetti privati e si traducono nella realizzazione di beni di proprietà privata, superficaria o piena. Per tali opere, la particolare procedura di cui all'art. 3, l. n. 1 cit., non trova applicazione, non potendo soccorrere, *ratione temporis*, la norma introdotta dall'art. 32, l. 3 agosto 1999, n. 265, che ricomprende, senza alcuna distinzione, in materia di occupazione d'urgenza degli immobili necessari per la realizzazione di opere e lavori pubblici, anche gli interventi di edilizia residenziale.

7.2. Procedimento.

L'art. 51 della legge n. 865 del 1971, nel testo originario, dispone:

«Nei comuni che non dispongono dei piani previsti dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, i programmi costruttivi sono localizzati su aree indicate con deliberazione del consiglio comunale nell'ambito delle zone residenziali dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione, sempre che questi risultino approvati o adottati e trasmessi per le approvazioni di legge.

Con la stessa deliberazione sono precisati, ove necessario, anche in variante ai piani regolatori ed ai programmi di fabbricazione vigenti, i limiti di densità, di altezza, di distanza fra i fabbricati, nonché i rapporti massimi fra spazi destinati agli insediamenti e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico ed a parcheggio, in conformità alle norme di cui al penultimo comma dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

La deliberazione del consiglio comunale è adottata entro trenta giorni dalla richiesta formulata dalla Regione oppure dagli enti costruttori e diventa esecutiva dopo l'approvazione dell'organo di controllo che deve pronunciarsi entro venti giorni dalla data di trasmissione della delibera, con gli effetti nel caso di silenzio stabiliti dall'art. 20 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Qualora il consiglio comunale non provveda entro il termine di cui al comma precedente, la scelta dell'area è effettuata dal presidente della giunta regionale.

La deliberazione del consiglio comunale o il decreto del presidente della giunta regionale comporta l'applicazione delle norme in vigore per l'attuazione dei piani di zona».

Lo stesso art. 51 ha previsto, in alternativa al piano di zona per l'edilizia economica e popolare, la possibilità di localizzare i programmi costruttivi di edilizia residenziale pubblica esclusivamente in zone destinate dallo strumento urbanistico primario (anche

solo adottato; Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2643) all'edilizia residenziale (Cass. civ., sez. un., 9 novembre 1989, n. 4706).

Pertanto, la localizzazione, essendo finalizzata alla costruzione di alloggi nuovi, non può essere volta al recupero e risanamento di edifici esistenti, salvo che non sia rigorosamente accertata la necessità della demolizione o della radicale trasformazione dei detti edifici (Cons. Stato, sez. IV, n. 2643 del 2000 cit.).

Perché si abbia la speciale procedura di cui all'art. 51 cit., occorre che:

- a) manchi un piano di zona (approvato o anche adottato) ovvero esso sia esaurito (Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2003, n. 3896).;
- b) anche dopo le modifiche introdotte con la legge 27 giugno 1974 n. 247, l'amministrazione sia obbligata al reperimento delle aree da destinare all'edilizia popolare all'interno del piano di zona vigente, in quanto, per ragioni di certezza, economicità ed imparzialità dell'azione amministrativa, finché vigono i vincoli di destinazione a carattere espropriativo ivi previsti, questi vincolano anche il comune ad esercitare i propri poteri pubblicistici nell'ambito del piano, che non può essere semplicemente tralasciato per indirizzare scelte urbanistiche diverse con la procedura acceleratoria dell'art. 51 cit. (Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2005, n. 52), tranne il caso in cui il piano, ancorché esistente, abbia esaurito le proprie possibilità edificatorie (Cons. Stato, sez. IV, n. 52 del 2005 cit.);
- c) esista un programma di edilizia residenziale pubblica, debitamente approvato e finanziato dallo Stato o dalla Regione e quindi in fase operativa, che abbisogni solo della localizzazione delle aree da parte del comune (Cons. Stato, Ad. plen. 20 dicembre 2002, n. 8).

Siffatta localizzazione non è un mero surrogato della formazione del piano di zona e pertanto la sua legittimità non va verificata in base agli stessi parametri, quale l'accertamento di fabbisogno abitativo in un arco di tempo relativamente lungo.

Il presupposto per l'applicazione dell'art. 51 cit., però, è che vi sia un programma di edilizia pubblica, cioè un intervento ormai in fase operativa, il quale abbia bisogno solo dell'indicazione delle aree sulle quali eseguire i lavori e si traduca in un intervento singolo e specifico (Cons. Stato, sez. IV, n. 2643 del 2000 cit.).

Sotto questa angolazione si è affermato che, allorché la delibera di localizzazione si risolve, invece, in un organico programma di edilizia residenziale, comprensivo di una molteplicità di interventi tra loro coordinati, l'analisi del fabbisogno diviene requisito essenziale ed indefettibile ai fini della verifica di legittimità dell'atto nel quale si esprime la suddetta funzione programmatica, ciò al fine di evitare che la procedura abbreviata di cui all'art. 51 cit., possa servire all'elusione delle puntuali prescrizioni legali in ordine al riscontro delle reali esigenze di sviluppo edilizio collegate all'evoluzione degli andamenti demografici, economici e sociali del comune interessato (Cons. Stato, sez. IV, 17 aprile 2003, n. 2005 secondo cui la localizzazione dei programmi costruttivi richiede che la superficie da vincolare sia commisurata all'effettivo fabbisogno abitativo secondo un rapporto che individui un equo punto di equilibrio fra l'interesse pubblico e gli interessi giuridicamente protetti dei proprietari delle aree interessate, e tale

accertamento costituisce un obbligo inderogabile cui l'amministrazione deve adempiere, dandone adeguato conto nella motivazione, a tutela sia della serietà dell'azione pubblica che degli interessi privati).

Quanto alla estensione della motivazione e della presupposta istruttoria, in ordine alla scelta delle aree in concreto effettuata dal comune, ed all'indicazione dei dati salienti di carattere planovolumetrico, è stato osservato che, se è vero che tale scelta, al pari di quanto avviene in materia di P.E.E.P., è espressione di discrezionalità tecnica e di apprezzamenti di merito, insindacabili in sede di legittimità se non per gravi ed evidenti vizi di irrazionalità, è anche vero che un minimo di ostensione – anche *ob relationem* – delle ragioni di tale scelta debba esservi, in considerazione del carattere lesivo della delibera sulle posizioni soggettive dei privati espropriandi (Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2007, n. 2832).

Pertanto deve escludersi che, non essendo la scelta tecnica sindacabile dal giudice amministrativo, sia inutile la motivazione della localizzazione e delle grandezze planovolumetriche.

Avuto riguardo alle indicazioni planovolumetriche (rispetto dei limiti di densità e di altezza, delle distanze tra i fabbricati, nonché dei rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti e spazi pubblici o riservati alle attività collettive a verde pubblico ed a parcheggi), può ammettersi che - qualora l'intervento costruttivo si esaurisca nella realizzazione di un solo edificio e non abbia la delibera di localizzazione funzione di variante dello strumento urbanistico generale - non occorra una puntuale riproduzione delle indicazioni già contenute in quest'ultimo piano, ferma restando l'esigenza che risulti, in parte *qua* la conformità dell'intervento alle previsioni generali di piano (Cons. Stato, sez. IV, n. 2643 del 2000 cit.).

Ulteriore requisito di legittimità della delibera di localizzazione prevista dall'art. 51 è che la stessa sia preceduta, nelle zone sismiche, dal parere dell'ufficio del genio civile richiesto dall'art. 13, l. 2 febbraio 1974 n. 64.

Tale disposizione stabilisce che, in tutti i comuni ubicati in zona sismica, è necessaria l'acquisizione del parere di tale ufficio sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati; poiché gli effetti della delibera di localizzazione assunta ex art. 51 cit. sono quelli propri di un piano particolareggiato.

7.3. Potere sostitutivo della Regione.

Avuto riguardo al potere sostitutivo regionale, si pongono due ordini di problemi.

Il primo concerne la perentorietà del termine previsto dall'art. 51, comma 4, cit. ed è stato risolto dalla giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 12 settembre 2000, n. 4813) nel senso che il comune, fintantoché non interviene in concreto il provvedimento di localizzazione regionale, non è privato della potestà di provvedere sulla relativa richiesta.

Tale conclusione è apparsa ancor più condivisibile alla luce del nuovo riparto di competenze amministrative e normative fra regioni ed enti locali delineatosi dopo la riforma del Titolo V della costituzione.

Il secondo ordine di questioni attiene all'esatta individuazione dell'entità dei poteri esercitabili in via sostitutiva dalla regione.

L'art. 51 cit. consente di ovviare alla assenza dei piani previsti dalla l. n. 167 del 1962 attraverso la localizzazione di programmi costruttivi su aree comunque residenziali; tale localizzazione avviene in via normale con una deliberazione consiliare comunale nella quale può essere prevista, come in precedenza osservato, anche la variazione delle prescrizioni di P.R.G. o del piano di fabbricazione.

Dunque al comune è attribuito sia il potere di localizzare che quello di variare gli *standard* urbanistici vigenti per adattarli al realizzando intervento.

Maturata l'inerzia del comune a fronte di specifiche richieste pubbliche o private, il quarto comma dell'art. 51 consente l'esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione, senza prevedere alcun limite; il silenzio della norma si spiega in ragione della *ratio* dell'intervento surrogatorio che è quella di realizzare tempestivamente e concretamente un programma costruttivo ormai finanziato e accompagnato da tutte le garanzie di fattibilità. Si vuole soddisfare in modo effettivo l'interesse pubblico nazionale (art. 47, comma 2, Cost.) all'accesso dei ceti meno abbienti alla proprietà (o all'utilizzo) dell'abitazione.

In quest'ottica sarebbe illogico scindere i due momenti, quello della localizzazione e quello della variazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali - che nel disegno unitario dell'art. 51 sono coessenziali e contestuali - solo perché interviene l'autorità regionale che, comunque, in materia di governo del territorio e di urbanistica è titolare di poteri propri legislativi (concorrenti), regolamentari (esclusivi) ed amministrativi (sussidiari) (arg. ex art. 117 e 118 Cost.).

In quest'ottica il potere sostitutivo previsto dall'art. 51, comma 4, cit. soddisfa quei requisiti di tipicità, di proporzionalità e di leale cooperazione richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di esercizio dei poteri sostitutivi delle Regioni nei confronti degli enti locali.

«Affidare in via sostitutiva alla Regione soltanto la localizzazione dell'intervento costruttivo, prescindendo da tutti gli aspetti (anche planovolumetrici), potrebbe tradursi, oltre che nei già evidenziati ostacoli e ritardi operativi, in una pessima (ed in taluni casi di impossibile attuazione) scelta urbanistica, mancando quella ponderazione unitaria e contestuale di tutti gli aspetti legati all'insediamento delle opere sul territorio» Cons. Stato, sez. IV, n. 2832 del 2007 cit.).

L'autorità regionale, nell'esercizio del potere sostitutivo, incontrerà gli stessi limiti che avrebbe dovuto osservare il comune.

A questa lettura sistematica e non atomistica delle norme contenute nell'art. 51 cit., sembra ispirarsi anche la giurisprudenza che si è occupata più direttamente del problema dell'esercizio dei poteri sostitutivi regionali in materia di localizzazione dei programmi costruttivi (Cons. Stato, n. 4813 del 2000 cit.; C.g.a., 20 ottobre 1989, n. 419).

8. Housing sociale

L'istituto in questione è stato analizzato *funditus* dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione 30 gennaio 2014, n. 7, di cui si riportano i contenuti.

L'*housing* sociale si è sviluppato alla metà del secolo scorso, nei paesi dell'Europa settentrionale, in conseguenza dell'evoluzione della scienza urbanistica, come tentativo di ampliare, qualificandola, l'offerta degli alloggi in affitto (e in misura minore anche in vendita), mettendo a disposizione nuove unità abitative a favore di quelle persone che,

escluse per ragioni di reddito dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica, non sono tuttavia in grado di sostenere i costi del libero mercato.

Tale istituto nasce, pertanto, dalla necessità di ripensare gli insediamenti di edilizia sociale sul territorio non solo sotto un profilo quantitativo ma anche sul versante economico-qualitativo: l'*housing* sociale si presenta, quindi, come una modalità d'intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni, dove il contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare.

La finalità dell'istituto è di migliorare la condizione di queste persone, favorendo la formazione di un contesto abitativo e sociale dignitoso all'interno del quale sia possibile, non solo accedere ad un alloggio adeguato, ma anche a relazioni umane ricche e significative. Data la sostanziale assenza di sovvenzioni pubbliche, l'*housing* sociale si focalizza su quella fascia di cittadini che sono disagiati in quanto impossibilitati a sostenere un affitto di mercato, ma che non lo sono al punto tale da poter accedere all'edilizia residenziale pubblica, finendo con il rappresentare, nel contempo, una politica volta all'incremento del patrimonio in affitto a prezzi calmierati o controllati.

Si sostanzia in un programma attraverso il quale si progetta di realizzare un insieme di alloggi e servizi, di eseguire azioni e strumenti, tutti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata. Tra le molteplicità di risposte offerte dall'istituto in parola vi sono l'affitto calmierato, l'acquisto della casa mediante l'auto-costruzione e le agevolazioni finanziarie, nonché soluzioni integrate per le diverse tipologie di bisogni.

In Italia, il progressivo ritiro della mano pubblica dagli investimenti immobiliari a fini sociali e la bolla speculativa del mercato immobiliare, che ha toccato insieme vendita e locazioni, hanno contribuito non poco ad allargare l'area del disagio, sbarrando o rendendo impervio l'accesso alla casa a vaste categorie di persone (giovani coppie, pensionati, famiglie monoparentali, ecc.).

In questo contesto socio economico si è inserito il legislatore attraverso alcune disposizioni normative che hanno individuato, fra l'altro, i destinatari di tali progetti, ovvero le categorie alle quali possono essere destinati gli alloggi realizzati mediante tale programma: l'art. 11, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 convertito con la legge 6 agosto 2008 n. 133 – recante la disciplina generale per la realizzazione del c.d. Piano casa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana - ha segnalato le seguenti categorie di destinatari:

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge 8 febbraio 2007 n. 9 (particolari categorie sociali, soggette a procedure esecutive di

rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazioni e residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa)

- g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

In attuazione della normativa primaria, il d.P.C.M. 16 luglio 2009 - recante l'approvazione del Piano nazionale di edilizia abitativa c.d. "Piano casa" – ha previsto espressamente, quale prima linea di intervento, la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione (art. 1).

Dunque un programma di *housing* sociale può essere realizzato mediante iniziative di partenariato pubblico – privato per la gestione di un servizio pubblico locale di rilievo economico e a domanda individuale, mediante lo strumento della concessione di servizio pubblico.

Il partenariato pubblico – privato, secondo i principi sottostanti le risoluzioni del Parlamento europeo di maggiore interesse in parte *qua* (14 gennaio 2004 concernente il libro verde sui servizi di interesse generale, 26 ottobre 2006 concernente i partenariati pubblico – privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni), recepite dal codice dei contratti, si realizza anche attraverso la formula organizzativa della concessione di servizi che dà vita ad un partenariato non istituzionale (ovvero senza la creazione di enti *ad hoc* preposti alla gestione della collaborazione e del servizio).

Gli indici che sono stati ritenuti, nel tempo, come qualificanti una concessione di servizio pubblico locale, di rilievo economico e a domanda individuale, sono i seguenti:

- h) la presenza di un autentico servizio pubblico locale rivolto alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali – ovvero, secondo il linguaggio dell'Unione europea (artt. 16 e 86 del TFUE), un servizio di interesse economico generale che viene a svolgere una funzione essenziale nell'ambito della costituzione economica di tutti i Paesi membri, dovendosi intendere per tale quello rivolto all'utenza, capace di soddisfare interessi generali e di garantire una redditività - del quale i cittadini usufruiscono *uti singuli* e come componenti la collettività;
- i) la prestazione a carico degli utenti che si riscontra tipicamente nei servizi a domanda individuale (nella specie gli utenti devono partecipare ad apposita selezione, gestita dal concessionario, per l'assegnazione degli alloggi, versando di volta in volta il corrispettivo della locazione o delle varie tipologie di vendita in base al complesso sistema tariffario individuato dalla legge di gara);
- j) l'assunzione a carico del concessionario del rischio economico relativo alla gestione del servizio;

- k) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti, tendenzialmente a tempo indeterminato o comunque per un periodo di lunga durata;
- l) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità, perché ciò che connota in modo rilevante la natura di servizio pubblico è il conseguimento di fini sociali a favore della collettività per il tramite dell'attività svolta dal gestore;
- m) la delega traslativa di poteri organizzatori dall'ente al privato (ossia non solo i compiti in materia di stazione appaltante per la realizzazione dell'opera, ma soprattutto quelli organizzatori inerenti la scelta dei beneficiari, l'assegnazione degli alloggi, la gestione dei conseguenti rapporti); tale elemento deve esprimere, al di là del *nomen iuris* impiegato dalla legge di gara (concessione, assegnazione, affidamento, contratto di servizio, atto di incarico), la sostanza di un atto di organizzazione e, in quanto tale, ontologicamente diverso da un contratto di appalto; vi è dunque una proiezione esterna dell'*utilitas* perseguita con l'atto concessorio, a differenza della dimensione interna dell'*utilitas* che si consegue con il contratto di appalto; solo grazie al modulo concessorio è possibile esternalizzare il servizio affidandone la gestione a soggetti privati per i quali il vantaggio è costituito dalla possibilità di esigere un prezzo (tariffa) nei confronti degli utenti, donde l'importanza della durata del rapporto idonea a far conseguire un utile al concessionario
- n) il contenuto del programma di *housing*, inoltre, si caratterizza per la sua struttura trilaterale in quanto tutte le prestazioni dei soggetti coinvolti fanno capo all'amministrazione, al gestore ed agli utenti, mentre nel contratto d'appalto, come noto, il rapporto ha carattere bilaterale (nella specie è pacifico che la gran parte delle prestazioni del concessionario sono rivolte a soddisfare esigenze dell'utenza disagiata, nel rispetto dei vincoli gestionali imposti e monitorati dall'amministrazione).

L'Adunanza plenaria in rassegna non ha ritenuto di ostacolo alla qualificazione della procedura quale concessione di servizio pubblico, la circostanza che, nel caso ivi esaminato, il concessionario prescelto, in ossequio al contenuto del programma di *housing*, dovesse realizzare anche cospicui lavori.

9. Piani di riqualificazione.

I programmi di riqualificazione urbana sono strumenti urbanistici attuativi frutto dell'evoluzione normativa che, partendo dalla riconversione di realtà edilizie rilevanti attraverso la modifica della destinazione d'uso, consentono alle amministrazioni comunali di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, mediante la tutela e la valorizzazione del sistema delle aree verdi, la salvaguardia dell'identità culturale del centro

storico, le trasformazioni delle aree industriali dismesse e la riorganizzazione del sistema dei trasporti.

9.1. Piani di ricostruzione.

Secondo la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 1998, n. 894) i piani di ricostruzione costituiscono una speciale categoria dei piani di sistemazione edilizia.

Dovuti a ragioni contingenti, essi hanno le finalità, ricollegabili al grande numero delle distruzioni belliche, di seguito indicate: 1) ricostruzione immediata degli agglomerati urbani in luoghi diversi da quelli originari, più salubri e secondo criteri urbanistici nuovi; 2) disciplina della edilizia privata, da regolare con norme applicabili in tempi ristretti; 3) celere esecuzione delle opere pubbliche in essi previste per il mezzo di rapide procedure espropriative e di occupazione d'urgenza.

La natura giuridica dei piani di ricostruzione è triplice, in quanto:

a) sono piani urbanistici perché devono essere osservati dai privati che edificano in aree in essi comprese;

b) sono anche strumenti di attuazione alla pari dei piani regolatori particolareggiati o dei piani per l'edilizia economica e popolare con conseguenti effetti di dichiarazione di pubblica utilità (ai sensi dell'articolo 7 legge n. 1402 del 1951);

c) costituiscono anche opere di pubblica utilità in quanto lo Stato sostiene, in massima parte, le spese del loro apprestamento e della loro esecuzione.

L'attuazione del piano, in considerazione della sua natura mista, di strumento generale e di strumento attuativo, comporta la realizzazione delle previsioni mediante espropriazione dei fabbricati e di aree anche non edificate (articoli 7, 9, 17, 18 e 19 della legge n. 1402 del 1951), ad iniziativa del comune, ma anche di soggetti concessionari nominati dal Ministero dei lavori pubblici (competenza trasferita successivamente alle regioni); le opere di ricostruzione, ma anche di nuova costruzione, previste dal piano, sono per legge dichiarate urgenti ed indifferibili (articoli 7 e 20 della legge n. 1402 del 1951).

9.2. Programmi integrati di intervento.

I programmi di riqualificazione urbana sono strumenti urbanistici attuativi frutto dell'evoluzione normativa che, partendo dalla riconversione di realtà edilizie rilevanti attraverso la modifica della destinazione d'uso, consentono alle Amministrazioni comunali di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, mediante la tutela e la valorizzazione del sistema delle aree verdi, la salvaguardia dell'identità culturale del centro storico, le trasformazioni delle aree industriali dismesse ed infine la riorganizzazione del sistema dei trasporti.

I programmi integrati di intervento di cui all'art. 16 comma 1, l. 17 febbraio 1992 n. 179, sono definibili come strumenti urbanistici di secondo livello, rispetto al piano regolatore generale, hanno le finalità di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del territorio e sono caratterizzati dalla presenza di una pluralità funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione capace di incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche o private.

Pertanto, l'ampiezza di funzioni e di contenuti ne connota la peculiarità rispetto ad altri strumenti di pianificazione ad orientamento settoriale, mirando ad obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani, anche con riguardo all'aspetto ambientale, mediante un insieme coordinato di interventi e risorse, pubblici e privati, incidenti anche sulle opere urbanizzative e la dotazione degli standard, che ai sensi dell'art. 16 comma 2, l. cit., possono riguardare sia zone in tutto o in parte edificate, sia zone da destinare ad una nuova edificazione (Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3889).

I programmi integrati d'intervento di cui all'art. 16, l. 17 febbraio 1992 n. 179, configurano nuovi strumenti urbanistici, ad iniziativa pubblica o privata, di valenza programmatica ed attuativa ad un tempo, anche in variante al P.R.G., ai piani attuativi ed ai regolamenti edilizi e perseguono finalità di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale e di coordinamento.

La legge n. 179 del 29 febbraio 1992, che disciplina i Programmi integrati di intervento (P.I.I.), all'articolo 1, primo comma, rimasto indenne dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo (disposta con sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 21 ottobre 1992) prevede che sia il comune a promuovere la formazione dei P.I.I. e che soggetti pubblici e privati possano presentare, da singoli o riuniti in consorzio, al competente comune proposte di P.I.I. al fine della riqualificazione urbana ed ambientale di aree del territorio comunale in tutto o in parte edificate (secondo comma).

L'iniziativa della adozione dei P.I.I. può essere anche privata, ma al comune è riservata la facoltà di valutare, nell'esercizio degli ordinari poteri di organizzazione della pianificazione urbanistica, la congruità delle scelte urbanistiche proposte e la loro compatibilità con gli obiettivi fondamentali che lo stesso comune si è dato, o intenda fissarsi, per il miglior assetto del proprio territorio.

Ciò è più evidente se i P.I.I. sono conformi alle norme dei P.U.G. perché, in tal caso, devono essere adottati con deliberazione del Consiglio comunale, ma vale anche, e a maggior ragione, nei casi di difformità dagli strumenti urbanistici generali vigenti o adottati, fattispecie per le quali è previsto il ricorso alla procedura di cui all'articolo 34 del d.lgs. n. 267/2000 che presuppone l'iniziativa del Sindaco e prevede anche la possibilità di procedere in variante agli strumenti urbanistici generali.

L'iniziativa del Sindaco deve necessariamente, per non invadere la riserva di competenza in materia urbanistica del consiglio comunale, fondarsi su una deliberazione del consiglio comunale che adotti il P.I.I. se in conformità con gli strumenti urbanistici generali vigenti o adottati ovvero, in caso di difformità con detti strumenti, che ne valuti la corrispondenza agli obiettivi generali di tutela del territorio e la congruità delle scelte attuative, al fine di promuoverne l'approvazione con la procedura semplificata dell'articolo 34 del d.lgs. n. 267/2000 (Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2008, n. 5146).

9.3. Programmi di recupero urbano.

L'art. 11 d.l. 398/1993 convertito dalla l. 493 del 1993 dispone:

«I programmi di recupero urbano sono costituiti da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie,

alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici.

I programmi di recupero urbano da realizzare, sulla base di una proposta unitaria con il concorso di risorse pubbliche e private, sono proposti al comune da soggetti pubblici e privati, anche associati tra di loro. Il comune definisce le priorità di detti programmi sulla base dei criteri oggettivi per l'individuazione degli interventi.

Ai fini dell'approvazione dei programmi di recupero urbano, può essere promossa la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Il CER, ai fini della realizzazione dei programmi di recupero urbano, determina modalità e criteri generali per la concessione dei contributi, per l'individuazione delle zone urbane interessate e per la determinazione delle tipologie d'intervento, avendo particolare riguardo alla tutela dei lavoratori dipendenti e delle categorie sociali più deboli».

Nella disciplina dell'art. 11, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, (conv. in l. 4 dicembre 1993, n. 493) sull'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione, il piano di recupero urbano si caratterizza anche per il concorso di risorse pubbliche e private.

Del resto, anche la normativa di esecuzione emanata dal Ministero dei lavori pubblici, prevede che i P.R.U. possano essere proposti anche da soggetti privati (Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2001, n. 1913).

Il perseguimento dell'interesse pubblico inerente al recupero urbano attraverso il concorso di risorse sia pubbliche che private si realizza non attraverso l'adozione di singoli provvedimenti autoritativi da parte delle diverse amministrazioni che hanno attribuzione nella materia, ma avvalendosi dello strumento dell'accordo di programma, cui fa espresso richiamo l'art. 11, comma quarto, della legge n. 493 del 1993. L'art. 34, comma quarto, del d.lgs. n. 267/2000 riconduce, inoltre, all'accordo di programma approvato dal presidente della Regione gli effetti propri dell'intesa prevista dall'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977 quanto alla variazione degli strumenti urbanistici.

Si è quindi in presenza di uno strumento negoziale che, nell'individuare reciproci obblighi degli enti interessati, sostituisce le fattispecie provvedimentali ordinariamente indirizzate alla cura degli interessi pubblici coinvolti.

In tale ipotesi trovano applicazione i principi enunciati dall'art. 11, comma 2, della legge n. 241 del 1990 che prevedono l'applicazione agli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento dei «*principi del codice civile in materia di obbligazioni in quanto compatibili*» (Cons. Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4303).

9.4. Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale.

Il programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale (P.I.R.U.E.A.) rientra nel novero dei programmi integrati di intervento (che risalgono alla legge statale fondamentale del 1992), strumenti di programmazione concordata, sul territorio, di interventi e risorse pubbliche e private (Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3889).

Quanto alla motivazione esigibile in sede di redazione degli strumenti urbanistici, la giurisprudenza è ferma nel ritenere che tale onere sia assolto attraverso l'identificazione

dei criteri generali che presiedono alla redazione degli stessi e che, di norma, i vantaggi che l'amministrazione intende conseguire con il P.I.R.U.E.A. è sufficiente siano espressi nella relazione tecnica comunale di accompagnamento (Cons. Stato, sez. IV, 10 dicembre 2007, n. 6340).

Il 31 marzo 2009, Governo, regioni ed enti locali hanno stipulato un'intesa volta a favorire iniziative per il rilancio dell'economia e a introdurre incisive misure di semplificazione dell'attività edilizia.

Le regioni si sono impegnate a regolamentare interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35 per cento della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica e dell'efficienza energetica.

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, nel tradurre in legge dello Stato l'intesa raggiunta, affida alle regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti e di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione o da rilocalizzare, anche alla luce dell'esigenza di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale:

- a) le finalità indicate dalla legge possono essere perseguite anche mediante l'approvazione di leggi che prevedano interventi di demolizione e ricostruzione con il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale, con la delocalizzazione delle volumetrie in aree diverse, con le modifiche di destinazione d'uso (sempre che si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari) e con le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti;
- b) la disciplina ricordata configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore;
- c) i programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale rientrano nel novero degli strumenti che perseguono l'obiettivo di riqualificare gli ambiti urbani e le periferie caratterizzati dalla presenza di una pluralità di funzioni e di tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati, favorendo il miglioramento della qualità dell'abitare, anche attraverso l'incremento della dotazione degli *standard*;
- d) sulla base di tali principi, è stata esclusa la conformità a costituzione dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge regionale della Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 40 della l. r. n. 8 del 2015, in tema di programmi integrati di riordino urbano, la quale nell'estendere a tutte le zone urbanistiche omogenee l'ambito di applicazione dei programmi integrati per il riordino urbano, dapprima esclusi nelle zone di particolare valenza culturale o

paesaggistica, come i centri di antica e prima formazione, le zone agricole, le zone di salvaguardia ambientale, interviene su beni che ricevono specifica tutela nel piano paesaggistico regionale quali i centri di antica e prima formazione, le zone agricole e le zone di salvaguardia ambientale, che includono anche beni di peculiare valore archeologico e paesaggistico, nonché la fascia costiera (Corte cost., 28 gennaio 2022, n. 24).

La Corte costituzionale, con le sentenze 12 febbraio 1996, n. 26, 27 luglio 1995, n. 408 e 19 ottobre 1992, n. 393 ha ritenuto, specificatamente in materia di pianificazione e programmazione urbanistico-territoriale, la illegittimità costituzionale della previsione del silenzio-assenso, in sede di approvazione dei programmi integrati, sottolineando che l'istituto del silenzio-assenso può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi tra tutti quelli della pianificazione territoriale, "finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale".

In quest'ultima ipotesi, infatti, verrebbe a mancare l'esame e la valutazione regionale (avuto riguardo alla brevità dei tempi tecnici assegnati alla regione per il riesame), nonché il contraddittorio sulle osservazioni, ovvero il controllo della pubblica amministrazione verrebbe ad acquistare un carattere meramente eventuale precisamente in ordine a procedimenti amministrativi che comportano un ventaglio di soluzioni non determinate, né determinabili in via preventiva dalla legge. Tutto ciò è stato ritenuto irrazionale e, pertanto, non coerente avuto riguardo al principio per cui gli strumenti urbanistici generali (di ambito comunale e sovracomunale) e anche le relative varianti danno luogo ad un procedimento complesso cui devono partecipare e concorrere necessariamente il comune e la regione sia pure in posizione ineguale (cosiddetto principio dell'atto complesso).

D'altro canto la materia dei programmi integrati ha una duplice valenza sia urbanistica sia ambientale, anche in quanto l'approvazione regionale ricomprende tutte le autorizzazioni di competenza regionale in tema di vincoli idrogeologici, forestali ecc., nonché il parere ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e della legge 8 agosto 1985, n. 431. Pertanto, per quest'ultimo profilo ambientale opera il principio fondamentale, risultante da una serie di norme in materia ambientale, della necessità di pronuncia esplicita mentre il silenzio dell'amministrazione preposta a vincolo ambientale non può avere valore di assenso.

Tanto si evince dagli artt. 14, comma 4, 16, comma 3, 17, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dall'art. 19, comma 1, della stessa legge nel testo sostituito dall'art. 2, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; dall'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 12, comma 2, del d.l. 12 gennaio 1988, n. 2, come sostituito dalla legge di conversione 13 marzo 1988, n. 68, nonché nel testo vigente dell'art. 8, comma 12, del decreto-legge 24 gennaio 1996, n. 30; e infine dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel testo risultante a seguito delle aggiunte introdotte dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431.

La illegittimità della previsione del silenzio-assenso in materia di pianificazione (non meramente attuativa e esecutiva) urbanistico-territoriale ed il conseguente venir meno di detto istituto nella normativa statale, per effetto della sentenza n. 393 del 1992, consente

- come affermato nella sentenza n. 408 del 1995 - di ritenere attualmente vigente nella legge statale in materia, un principio fondamentale opposto, che considera indispensabile una valutazione esplicita da parte degli organi regionali nei procedimenti che necessitano del diversificato contributo degli organi e uffici competenti coinvolti nella procedura.

Ne consegue che relativamente ai programmi integrati, valgono, in sede di legislazione regionale, i principi fondamentali che sono desumibili dalla sentenza n. 393 del 1992 e che risultano, altresì, ribaditi ed esplicitati con la sentenza n. 408 del 1995.

Pertanto la Corte ha ritenuto che l'art. 6, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale del Piemonte riapprovata l'8 marzo 1995 (Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale in attuazione dell'art. 16 l. 17 febbraio 1992 n. 179), nella parte in cui prevede il silenzio assenso ai fini dell'approvazione regionale dei programmi integrati difforni dagli strumenti urbanistici generali viola l'art. 117 della Costituzione per inosservanza dell'anzidetto principio fondamentale facilmente ricavabile dalla legislazione dello Stato specie dopo l'intervento della Corte.

Analogamente, con la sentenza 27 luglio 1995, n. 408 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117 Cost., l'art. 9 comma 1 della l. r. Campania, riapprovata il 12 ottobre 1994, concernente "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale in attuazione della l. 17 febbraio 1992 n. 179", nella parte in cui prevede il silenzio assenso ai fini dell'approvazione regionale dei programmi integrati difforni dagli strumenti urbanistici generali.

10. Piani per gli insediamenti commerciali e parchi commerciali.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59", all'art. 6, ha stabilito i seguenti obiettivi che le Regioni devono perseguire nel definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali:

- «a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore;*
- b) assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive;*
- c) rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio;*
- d) salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale;*
- e) salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali e al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale;*
- f) favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione;*

g) assicurare, avvalendosi dei comuni e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, un sistema coordinato di monitoraggio riferito all'entità ed all'efficienza della rete distributiva nonché dell'intera filiera produttiva, comprensiva delle fasi di produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione di beni e servizi, attraverso la costituzione di appositi osservatori, ai quali partecipano anche rappresentanti degli enti locali, delle organizzazioni dei consumatori, delle associazioni di rappresentanza delle imprese industriali ed artigiane di produzione di beni e di servizi, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti, coordinati da un Osservatorio nazionale costituito presso il Ministero delle attività produttive».

La norma affida alle regioni anche il compito di fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino:

- «a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio;*
- b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;*
- c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita;*
- d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità».*

Nel definire gli indirizzi generali di cui sopra, le regioni tengono conto principalmente delle caratteristiche dei seguenti ambiti territoriali:

- «a) le aree metropolitane omogenee, al fine di pervenire ad una programmazione integrata tra centro e realtà periferiche;*
- b) le aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza, per le quali devono essere individuati criteri di sviluppo omogenei;*
- c) i centri storici, al fine di salvaguardare e qualificare la presenza delle attività commerciali e artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercizi aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali;*
- d) i centri di minore consistenza demografica al fine di svilupparne il tessuto economico-sociale anche attraverso il miglioramento delle reti infrastrutturali ed in particolare dei collegamenti viari».*

La Corte costituzionale ha precisato che, salve specifiche abrogazioni, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), contenente i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale, dopo la riforma costituzionale introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 1, recante «Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica», si applica «soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione» nella materia del commercio conformemente all'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sentenza n. 164 del 2019; in senso conforme, sentenza n. 98 del 2017 e ordinanza n. 199 del 2006).

La competenza legislativa regionale nella materia del commercio interseca, tuttavia, le competenze statali esclusive, quali quelle della «tutela dell'ambiente e dei beni culturali»

e della «concorrenza». Sussistono, altresì, evidenti connessioni con la materia, di competenza concorrente, della «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, cost.), distinta, a parte le ulteriori e inevitabili connessioni, dalla tutela dei beni culturali di esclusiva competenza statale (art. 117, comma 2, lettera s), Cost.).

La Corte costituzionale ha ribadito che alle regioni spettano la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione del patrimonio culturale, anche al fine di garantire che l'esercizio del commercio «avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali» (sentenze 8 luglio 2020, n. 247 e 9 luglio 2015, n. 140).

Nella medesima prospettiva, il legislatore regionale è legittimato a prevedere «aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «*senza discriminazioni tra gli operatori e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela [...] dell'ambiente [...] urbano, e dei beni culturali*» (Corte cost., 25 luglio 2022, n. 187; n. 239 del 2016; n. 8 del 2013).

Si è osservato che dall'esame della normativa ex d.lgs. n. 114 del 1998 emerge la chiara volontà del legislatore di assegnare al Piano per gli insediamenti commerciali una funzione esaustiva di ogni esigenza sia di carattere commerciale, sia di carattere urbanistico. Di tale espressa ed inequivoca volontà legislativa è prova il tenore dell'art. 6, d.lgs. n. 114 del 1998, il quale, nel demandare alle regioni la definizione dei criteri generali in materia, affida alle medesime il compito di fissare "i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale" cui dovranno essere adeguati gli strumenti urbanistici regionali, deputati ad individuare le aree da destinare agli insediamenti commerciali, i vincoli e le prescrizioni vigenti in tali aree. Tale interpretazione è stata ritenuta ragionevole anche sul piano logico-sistematico, non essendo coerenti con il principio di buon andamento amministrativo l'eventuale duplicazione e distinzione di funzioni di programmazione e pianificazione con riferimento al medesimo territorio, con la conseguente, paradossale intersecazione di atti generali e/o di pianificazione (Cons. Stato, sez. V, 11 aprile 2013, n. 1972).

Il piano degli insediamenti commerciali dunque:

- a) definisce gli obiettivi settoriali, le scelte territoriali e le azioni da compiersi nella prospettiva del potenziamento, della riqualificazione e della valorizzazione della rete commerciale, dell'arricchimento dell'offerta, del miglioramento dei livelli di servizio e dell'incremento dell'efficienza rispetto alla distribuzione ed alle caratteristiche della domanda, attraverso le linee di indirizzo del riequilibrio, della competitività e dell'integrazione;
- b) ricerca la coerenza tra le politiche urbanistiche e le strategie di intervento settoriale nel commercio, promuovendo anche l'uso di strumenti unitari di attuazione sul territorio;
- c) garantisce la compatibilità tra il sistema normativo urbanistico ed il sistema regolamentare del commercio, favorendo processi di integrazione ed unificazione delle procedure di gestione e controllo delle attività edilizie e delle attività economiche.

Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214) recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici” (cd. “Salva-Italia”) all’art. 31 ricorda che «*Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali*».

La richiamata norma consente, dunque, ai comuni di effettuare scelte in materia pianificazione territoriale finalizzate a garantire un corretto insediamento delle strutture commerciali, con riferimento anche agli aspetti connessi al contesto stesso.

Ai fini della verifica della compatibilità dei limiti imposti dagli atti della pianificazione urbanistica con i principi in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi sanciti dalla direttiva 2006/123/CE e dai provvedimenti legislativi che vi hanno dato attuazione, la premessa di fondo è che la disciplina comunitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo anche tale libertà economica confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali.

La questione, pertanto, involge tipicamente un giudizio sulla proporzionalità delle limitazioni urbanistiche opposte dall'autorità comunale rispetto alle effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio (Corte di giustizia UE 26 novembre 2015, C-345/14); esigenze che, per l'appunto, devono essere sempre riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e non fondate su ragioni meramente economiche e commerciali, che si pongano quale ostacolo o limitazione al libero esercizio dell'attività di impresa che non deve comunque svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (in argomento, proprio in materia di apertura di strutture di vendita e di rapporti fra la direttiva 12 dicembre 2006 n. 2006/123/Ce, c.d. *Bolkestein*, cfr. Corte cost., 25 febbraio 2016, n. 39; Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2014, n. 1860).

In punto di compatibilità dei limiti imposti dagli atti della pianificazione urbanistica con i principi in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi sanciti dalla direttiva 123/2006/CE e dai provvedimenti legislativi che vi hanno dato attuazione, la giurisprudenza ha osservato che la disciplina comunitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali (Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2017, n. 2026).

Poiché, come visto, l'attività di programmazione territoriale di ogni comune risponde all'esigenza di garantire un ordinato assetto del territorio, i comuni hanno il potere di limitare la localizzazione degli insediamenti commerciali.

Le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, rispondendo all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica; con la conseguenza che la diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza al piano commerciale rispetto al piano urbanistico (Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3314; sez. VI, 10 aprile 2012, n. 2060; sez. V, 28 maggio 2009, n. 3262; sez. IV, 5 agosto 2005, n. 419).

È stato, pertanto affermato che:

- d) devono ritenersi legittime ragioni ostative opposte da un comune all'insediamento di strutture di vendita in una determinata zona del territorio comunale, incentrate sui motivi imperativi di interesse generale presi in considerazione dall'art. 31, comma 2, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214, concernenti la tutela dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, attesa la compatibilità delle limitazioni urbanistiche e programmatiche rispetto agli obiettivi di tutela del territorio e dell'ambiente, ivi compreso quello urbano, nel perseguimento di esigenze attinenti a motivi imperativi di pubblico interesse, quali il corretto uso del territorio, il bilanciamento del carico urbanistico, la preservazione dal consumo esasperato di suolo, la valorizzazione del bacino di utenza (Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2017 n. 2026);
- e) quanto all'uso del territorio le materie dell'urbanistica e del commercio sono tra loro interferenti e coordinate. La disciplina urbanistica riguarda, in particolare, la funzione pianificatoria nell'esercizio della quale i vari modi di uso del territorio, inclusi quelli relativi al commercio, sono tra loro armonizzati stabilendo innanzitutto i caratteri delle diverse zone territoriali, ai quali, poi, la destinazione degli immobili di cui sia consentita la localizzazione nelle singole zone deve conformarsi. Per altro verso, la normativa in materia di commercio, nel definire le finalità fondamentali del piano di sviluppo commerciale, prescrive, in coerenza, che esso dev'essere redatto “nel rispetto delle previsioni urbanistiche” (art. 11 della l. 11 giugno 1971 n. 426) e, dunque, in conformità delle scelte di pianificazione territoriale;
- f) il legislatore ha provveduto ad integrare il quadro normativo in materia di urbanistica nel corpo di una legge concernente il commercio, con chiare finalità di coordinamento tra le relative pianificazioni e, per altro, istituendo un rapporto di sovraordinazione della disciplina urbanistica rispetto a quella commerciale (Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2000, n. 3639);
- g) la distribuzione degli esercizi commerciali deve rispettare le previsioni del piano urbanistico e delle norme che lo integrano, di talché non può non scaturirne l'obbligo di conformarsi ad esse anche nell'adozione degli atti applicativi del piano di commercio e cioè dei singoli atti autorizzatori (Cons. Stato, sez. II, 30 marzo 2020, n. 2161 che richiama la sentenza del medesimo Consiglio n. 3639 del 2000, cit.);

- h) ne discende che, a valle, le previsioni di un piano commerciale devono avvenire ed attuarsi, dunque, in conformità e comunque in coerenza con le scelte di pianificazione territoriale recate dallo strumento urbanistico disciplinante i vari modi di utilizzo del territorio, inclusi quelli relativi al commercio, di guisa che la disciplina urbanistica deve essere la prima ad essere tenuta in considerazione al fine di valutare l'assentibilità di un'attività commerciale (Cons. Stato, sez. IV 27 aprile 2004, n. 2521); sicché, avuto riguardo alla sovraordinazione del procedimento di verifica urbanistica rispetto a quello dell'autorizzazione commerciale, si deve prioritariamente tener conto, in sede di verifica di compatibilità commerciale di un insediamento, delle scelte e delle prescrizioni generali di pianificazione urbanistica;
- i) anche se una struttura di vendita è funzionale a soddisfare i bisogni di una molteplicità di soggetti, tale soddisfacimento, per così dire pubblico al di là del carattere imprenditoriale privato dell'iniziativa, non è sufficiente a conferire alla struttura commerciale di media superficie la dignità di "attrezzature per attività collettiva", con la conseguenza che un progettato supermercato non è sussumibile nella categoria delle attrezzature per attività collettive, alle quali il piano regolatore riserva un'apposita area (Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 2018, n. 6753; sez. IV 17 ottobre 2012, n. 5343). Ciò in ragione dell'ontologica diversità tra gli "esercizi commerciali" (quali sono le medie strutture di vendita) destinati alla compravendita di merci (consentiti solo nelle zone in cui è prevista la destinazione commerciale) e gli "esercizi pubblici", cioè quelli in cui si svolge un'attività imprenditoriale tesa anche all'offerta di un servizio;
- j) anche nelle ipotesi in cui un edificio sia destinato ad un'attività fruibile da parte della collettività, ciò non equivale a poter configurare *tout court* una equiparazione tra una struttura commerciale di media superficie e una attrezzatura pubblica (opera di urbanizzazione), considerato che, in particolare, le aree destinate ad attrezzature collettive sono quelle destinate ad ospitare quelle infrastrutture rientranti, sostanzialmente, negli *standard* urbanistici di cui al d.m. n. 1444 del 1968, *standard*, questi, che assolvono ad una funzione di equilibrio dell'assetto territoriale e di salvaguardia dell'ambiente urbano e della qualità di vita. D'altro canto, gli esercizi commerciali come i supermercati non sono assimilabili ai "mercati di quartiere" (annoverabili tra le opere di urbanizzazione secondaria), che costituiscono una categoria a sé stante nella quale non rientrano le medie o grandi strutture commerciali private (Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 2019, n. 3419);
- k) deve quindi essere esclusa anche la riconducibilità della media struttura di vendita alle opere di urbanizzazione secondarie disciplinate dall'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001 (sebbene ai fini del computo dei relativi oneri, sul punto Cons. di Stato, sez. IV, 16 agosto 2017, n. 4009).

10.1. Mancata approvazione del piano urbanistico commerciale. La tutela dei centri storici.

In punto di termine di conclusione del procedimento amministrativo, il diniego opposto all'istanza di ampliamento dell'esercizio commerciale, giustificato in ragione della mancata approvazione del piano urbanistico commerciale, determina, nella posizione del privato, una situazione di sospensione, priva di termine finale, della pretesa avanzata. La conclusione (negativa) del procedimento individuale si risolve, quanto ai riflessi sugli interessi fatti valere, in un perdurante stato di differimento dell'esigenza avanzata, in attesa di un atto programmatico di competenza della medesima amministrazione deputata a riscontrare l'istanza, con conseguente violazione della *ratio* sottesa alla normativa sui termini di conclusione del procedimento (C.g.a., 17 febbraio 2020, n. 131).

In proposito vengono in evidenza gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, recepita nell'ordinamento italiano con d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, la quale, al fine di garantire un mercato interno dei servizi realmente integrato e funzionante, ha sottoposto a condizioni assai stringenti la possibilità per i legislatori degli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione. La direttiva servizi stabilisce infatti che le procedure autorizzatorie, quando ammesse (per la tutela di imprescindibili interessi generali, come si vedrà di seguito), siano accessibili, trasparenti e tempestive. L'art. 13 stabilisce che *«in mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato l'autorizzazione si considera rilasciata. Può tuttavia essere previsto un regime diverso se giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi»*.

Nella sentenza della Corte di giustizia 24 marzo 2011, resa nella causa C-400/08, si legge che *«secondo una giurisprudenza costante, l'art. 43 CE osta ad ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità, possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato»*. Del resto, per raggiungere l'obiettivo del mercato unico l'art. 50 del T.F.U.E. attribuisce al Parlamento ed alla Commissione il compito specifico di agire *«sopprimendo quelle procedure e pratiche amministrative contemplate dalla legislazione interna ovvero da accordi precedentemente conclusi tra gli Stati membri, il cui mantenimento sarebbe di ostacolo alla libertà di stabilimento»*.

Anche nella prospettiva dell'Unione europea un diniego di autorizzazione fondato sulla mancanza di un atto programmatico di competenza della medesima amministrazione deputata a riscontrare l'istanza non risulta, pertanto, ammissibile. Diversamente, una interpretazione della medesima disciplina, che comporti l'impossibilità per l'amministrazione di riscontrare le istanze di ampliamento dei grandi centri di vendita sine die, implicherebbe una ingiustificata restrizione alla libera prestazione dei servizi e alla concorrenza, posto che la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori determinerebbe l'effetto di cristallizzare il mercato nel suo assetto esistente e si traduce nella sospensione (senza termine) della libertà, costituzionalmente garantita, di accesso al mercato.

Sul punto va, tuttavia, segnalato che la Corte costituzionale ha ritenuto che la presenza, di termini finali certi entro i quali l'amministrazione deve concludere il procedimento programmatico unitamente all'esistenza di strumenti di tutela azionabili in caso di inosservanza degli stessi da parte della pubblica amministrazione, forniscono una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica: ha, pertanto ritenuto che, in tali

ipotesi, una disposizione regionale che subordini il rilascio dell'autorizzazione per l'apertura di una grande struttura di vendita alla previa programmazione urbanistica, introduca un limite non irragionevole all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale, qual è il governo del territorio (Corte cost., 22 giugno 2004, n. 176).

Quanto al tema della compatibilità fra la decisione di ritenere illegittimo il diniego di ampliamento della struttura commerciale fondato sulla mancata adozione del piano urbanistico ambientale e il rispetto delle prerogative di governo del territorio anche in punto correlazione fra esigenze urbanistiche e esigenze commerciali, si ricorda che l'art. 9, par. 1, della direttiva citata dispone che *«gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva»*.

La giurisprudenza europea si è focalizzata sulle legittime eccezioni all'apertura dei mercati, fra cui figura la razionale gestione del territorio, riproponendo sostanzialmente il catalogo delle ipotesi derogatorie dettate dall'art. 36 dal T.F.U.E., *«secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alla libertà di stabilimento che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che siano atte a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso»* (Corte di giustizia UE, 10 marzo 2009, causa C169/07, *Hartlauer*).

Una puntuale trasposizione nazionale dei motivi imperativi di interesse generale declinati dal sistema europeo si rinviene nell'art. 31 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, innanzi richiamato.

La razionale gestione del territorio è stata così riconosciuta esplicitamente quale limite (consentito dalla disciplina unionale) all'iniziativa economica in quanto motivo imperativo di interesse generale. La giurisprudenza amministrativa ha più volte riconosciuto che, fra i suddetti interessi generali, rientri la materia urbanistica: la disciplina comunitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali (Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3316).

Laddove, infatti, gli interventi programmatori non sono volti a conformare un mercato, bensì a regolare un territorio, sono ammissibili, in base al sistema unionale, anche se la pianificazione urbanistica determina riflessi, pur incisivi, di ordine economico.

La libera iniziativa economica dei costruttori e il godimento delle aree fabbricabili devono pur sempre sottostare ai provvedimenti nei quali si concreta, legittimamente, il governo del territorio. La complessa normativa statale che ha introdotto principi di liberalizzazione nel settore commerciale, adeguando l'ordinamento nazionale ai principi di concorrenza recati dal diritto comunitario europeo, non ha infatti mai preteso di annullare, sostituire o rendere inefficace la normativa comunale sul governo del territorio, ma semmai ha previsto nell'ambito dell'ordinato assetto della pianificazione la rilevanza degli stessi principi secondo un modello di proporzionalità delle limitazioni urbanistiche apposte dall'autorità comunale (Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2023, n. 7538; 20 luglio 2017, n. 3754).

Ciò facendo riferimento alla nozione ampia di governo del territorio, non limitata alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse, e alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma estesa, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, allo sviluppo urbanistico in genere nel territorio attraverso anche la realizzazione di 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).

In definitiva, 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 (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821).

In questo contesto il Consiglio di Stato ha affermato che:

- a) il piano regolatore è appunto lo strumento attraverso cui trovano composizione i vari interessi espressi dal territorio e la sua stessa formazione consente l'emersione di quei "motivi imperativi di interesse generale" ai quali, secondo i principi comunitari, vanno ricondotti i limiti all'esercizio delle attività economiche (Con. Stato, sez. IV, 20 marzo 2019, n. 1831);
- b) il comune, nell'esercizio dell'attività pianificatoria, può limitare l'insediamento di attività commerciali nella misura strettamente necessaria a tutelare il commercio di vicinato quale rete di servizi indispensabile a preservare e rivitalizzare il centro storico, senza che a ciò ostino le disposizioni volte ad eliminare le barriere allo sviluppo dei servizi di cui alla direttiva Bolkestein, venendo in rilievo una esigenza imperativa di tutela dell'ambiente urbano.

Nondimeno, la necessità di garantire l'interesse pubblico al buon governo del territorio anche in relazione ai grandi stabilimenti commerciali non giustifica l'inibizione all'iniziativa economica ma comporta la necessità che essa sia bilanciata e coordinata con le prerogative pubblicistiche. Il procrastinare *sine die* la valutazione di tale compatibilità ne comporta un non giustificato svilimento.

La Corte costituzionale ha ritenuto, infatti, infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione regionale con la quale venivano sospesi i procedimenti per il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino alla conclusione dei procedimenti di pianificazione territoriale previsti dalla medesima legge regionale allora impugnata in ragione della presenza di un termine finale certo entro il quale veniva a cessare il periodo di sospensione, rendendo non irragionevole il limite all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale (Corte cost., 12 aprile 2013, n. 65).

Pertanto, la ricorrenza di un interesse generale che giustifica in tesi la sussistenza di un procedimento che valuti e raccordi la libera prestazione di servizi con le esigenze urbanistiche non determina un irragionevole limite all'iniziativa economica privata solo in presenza di un termine finale certo entro il quale cessi il periodo di inibizione dell'attività

economica, pena il venir meno della tutela di quest'ultima, così come accordata dal diritto derivato dell'Unione europea e dalle norme interne di attuazione.

Anche in presenza di un inderogabile interesse generale, quindi, le esigenze pubblicistiche che ne derivano non possono costituire strumento per la soppressione o la sospensione senza termine delle medesime.

Pertanto la giurisprudenza ha concluso che la disciplina generale del procedimento amministrativo, la regolamentazione in materia di liberalizzazione delle attività commerciali e la normativa urbanistica convergono, pertanto, nel senso che l'amministrazione ha la potestà di evadere le istanze di ampliamento di centri commerciali pur nella perdurante assenza della programmazione urbanistica commerciale.

Ne deriva che, nel procedimento di valutazione dell'istanza ampliativa del centro commerciale, l'amministrazione deve comunque comprendere, accertare e bilanciare anche l'interesse urbanistico commerciale, secondo un modulo dell'agire pubblico prefigurato dal Consiglio di Stato con il parere 13 luglio 2016, n. 1640. Così il buon governo del territorio (in relazione specificamente agli insediamenti commerciali) resta tutelato nella fase istruttoria, non potendo la decisione finale essere assunta senza che tali interessi siano stati ritualmente acquisiti al procedimento.

Una volta acquisiti gli interessi coinvolti nell'ambito del procedimento, la determinazione pubblica che ne seguirà dovrà essere informata al criterio della proporzionalità, anche in considerazione del fatto che la tutela del territorio non può essere invocata per giustificare l'espulsione indiscriminata di determinate attività da interi settori del territorio (Corte cost., 15 marzo 2013, n. 38).

10.2. Competenza.

La natura di atto di programmazione economica del piano in esame, finalizzato a conformare, anche sotto il profilo urbanistico, la distribuzione commerciale, radica la competenza del Consiglio comunale alla relativa approvazione: infatti, solo per questo aspetto di razionale gestione del territorio il piano può produrre l'effetto di apporre restrizioni ai generali principi di libertà di concorrenza e di stabilimento (Cons. Stato sez. IV, 9 maggio 2018, n. 2762).

La connessione tra pianificazione commerciale e territoriale è ormai un dato acquisito al sistema (Corte cost., n. 176 del 2014), essendo le due materie preordinate a finalità diverse (tutela della concorrenza e corretto uso del territorio) ma tra loro interferenti (Cons. Stato, sez. VI, 7 giugno 2005, n. 2928).

Le limitazioni, contenute nel piano, all'insediamento di strutture produttive commerciali tra le quali quelle di media e grande vendita, giustificabili in astratto sotto il profilo del diritto comunitario (Corte di giustizia UE, 24 marzo 2011 causa C-400/08) per il temperamento con le altre esigenze di ordinato sviluppo del territorio, devono necessariamente, in ragione del loro rilievo, essere adottate dall'organo consiliare, in quanto solo quest'ultimo è chiamato dalla legge ad esprimere gli indirizzi politici ed amministrativi di rilievo generale nella materia (elenco sub art. 42, comma 2, lett. b), t.u. enti locali: "piani territoriali ed urbanistici").

Viceversa la giunta, seppure dotata di una competenza residuale per tutti gli atti non compresi nel suddetto elenco, nonché per quelli di attuazione degli indirizzi generali del

Consiglio comunale (Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2014, n. 3137; 20 agosto 2013, n. 4192), non può sostituirsi all'organo consiliare, tenuto conto che lo stesso Piano è il presupposto di principio per le successive deliberazioni urbanistiche di attuazione.

Anche le innovazioni normative contenute nell'art. 15, comma 13, del d.l. n. 70 del 2011, cosiddetto "decreto sviluppo", non hanno rilievo in quanto collegate al riconoscimento della competenza delle giunte comunali all'approvazione dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente. Né è possibile, infatti, che la giunta, preso atto della necessità di una variante allo strumento urbanistico generale, decida in merito per poi attivare la competenza del consiglio comunale, così determinando una duplicazione di procedure in contrasto con la disciplina acceleratoria del citato art. 15, comma 13, del d.l. n. 70 del 2011 (Cons. Stato, sez. IV, n. 888 del 2016).

11. Piani per le attività estrattive.

L'attività estrattiva è disciplinata da una molteplicità di strumenti, alcuni dei quali normativi, taluni qualificabili come atti di pianificazione, altri, infine, costituenti provvedimenti amministrativi puntuali.

La fonte normativa principale della quale tenere conto è la legge regionale, che disciplina tutti gli aspetti salienti dell'attività in questione.

Lo strumento di pianificazione è costituito dal piano regionale delle attività estrattive (P.R.A.E.), il quale provvede alla localizzazione delle cave e concorre a disciplinarne l'esercizio, anche attraverso le relative norme tecniche di attuazione (N.T.A.).

Il piano identifica, infatti, fra le cave potenzialmente presenti sul territorio regionale e potenzialmente idonee all'attività estrattive, quelle sulle quali tale attività economica potrà concretamente svolgersi. Infatti, non tutte le cave esistenti possono essere oggetto della predetta attività, ma solo quelle localizzate nelle aree indicate dal piano.

Il provvedimento puntuale che disciplina (e consente) l'attività di coltivazione delle cave è invece costituito dal titolo abilitativo, che di norma è una autorizzazione o una concessione, atti questi che non soltanto consentono lo svolgimento dell'attività di cava, per i suoi profili prettamente economico-industriale, abilitano cioè l'attività di impresa consistente nell'escavazione del fondo e nell'estrazione del materiale, altrimenti vietata anche al soggetto proprietario di un fondo individuato dal piano regionale quale potenziale cava, ma tengono luogo, per consolidata giurisprudenza amministrativa, anche dei titoli edilizi necessari al compimento di questa attività (almeno a partire da Cons. Stato, Ad. Plen. 12 ottobre 1991, n. 8, per la quale «L'art. 1 l. 28 gennaio 1977 n. 10, laddove richiede il rilascio della concessione per qualsiasi trasformazione edilizia o urbanistica del territorio comunale, non si riferisce anche alle attività estrattive o di sfruttamento di cave, per cui tali attività non sono soggette ad autorizzazione o concessione da parte del comune», mentre rimane ferma la necessità del titolo edilizio per la realizzazione degli impianti e delle strutture necessarie per la coltivazione della cava (Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2020, n. 3170; sez. III, 24 gennaio 2020, n. 566; sez. V, 13 giugno 2018, n. 3625; 13 dicembre 2012, n. 6386; Cass. pen., sez. III, 6 ottobre 2010, n. 40075.)).

In linea generale la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1059; C.g.a., 28 luglio 2011, n. 513; Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2011, n. 2083; sez. VI, 31 gennaio 2011, n. 711; sez. VI, 9 dicembre 2010, n. 8640; sez. VI, 32 dicembre 2008, n.

6519; sez. VI, 12 novembre 2003, n. 7261), in relazione alla coltivazione delle cave, ha rilevato che:

- a) l'attività estrattiva di cava, pur non essendo assoggettata al previo rilascio del permesso di costruire, coinvolge interessi super individuali e valori costituzionali (ambiente, paesaggio, territorio, salute, iniziativa economica), incidendo sul governo del territorio sia per il suo rilevante impatto ambientale che per le esigenze economiche proprie dell'impresa esercente connesse allo sfruttamento delle sempre più scarse risorse naturali disponibili, con la conseguenza che, al pari dell'attività edilizia, non è mai completamente libera ma deve inserirsi in un contesto di interventi pianificati;
- b) dalla natura programmatica dell'intervento pubblicistico e dai valori costituzionali in gioco ne discende che:
 - b1) in sede di approvazione del piano delle cave, in applicazione della norma sancita dall'art. 3, l. n. 241 del 1990, le scelte riguardanti le singole aree non abbisognano di una specifica motivazione in considerazione dell'elevato numero di destinatari e dell'interdipendenza reciproca delle varie previsioni, specie se poste a tutela dell'ambiente e del paesaggio;
 - b2) l'obbligo di sottoporre a v.i.a. l'attività estrattiva di cava, ove ricorrano tutte le condizioni previste dalla normativa comunitaria e nazionale in materia;
- c) sovente le norme delle leggi regionali non dispongono la salvaguardia delle posizioni degli imprenditori esercenti l'attività di cava, ma, al contrario, introducono il principio fondamentale per cui i nuovi ambiti minerari vanno posti in prossimità delle aree compromesse, perché già interessate da attività estrattive, sul presupposto che le cave debbano essere il più possibile accorpate, non solo per una più efficace vigilanza ma soprattutto per salvaguardare aree ambientali non incise dalla loro coltivazione (Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2012, n. 6386 in una fattispecie riguardante la legge regionale della Lombardia n. 14 del 1998).

In generale si è osservato che l'imposizione di un vincolo di carattere ambientale, (quale anche l'istituzione di un parco o di un'area protetta), per la sua natura conformativa di un determinato territorio, ben può sacrificare attività economiche, anche già avviate, quali ad esempio una cava.

Quindi l'imposizione di vincoli peculiari, volti a circoscrivere le attività (nella specie estrattive), anche già in atto, che, per la loro oggettiva incidenza negativa sull'ambiente che si è inteso proteggere, trova supporto, a livello costituzionale, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale e, in particolare, in quelli desumibili dall'art. 9, comma secondo, sulla tutela del paesaggio e per altro verso, non confligge con quelli - comunque recessivi rispetto al primo - di cui agli artt. 41, 42 e 43 Cost., in quanto i vincoli paesaggistici, per la loro natura conformativa del territorio, ben possono incidere, anche significativamente, su attività produttive anche già ivi esistenti, quali le cave. Quella di cava è, infatti, un'attività

permanente o, comunque, di lunga durata, destinata, quindi, a pregiudicare l'ambiente in modo prolungato, progressivo ed espansivo, con la conseguenza che correttamente l'imposizione del vincolo può impedirne la prosecuzione.

Non sono configurabili, pertanto, di diritti quesiti essendo l'attività di cava, comunque, attività oggetto di autorizzazione da parte della p.a., revocabile, quindi, tutte le volte in cui subentrino elementi impeditivi della stessa, quale certamente è l'inclusione del bacino di cava in un'area protetta a fini di tutela ambientale.

Né, trattandosi di atto di carattere generale, le scelte al riguardo operate dall'amministrazione, allorché non ritenga di salvaguardare le attività in corso, necessitano di specifica motivazione (Cons. Stato, sez. VI, 25 agosto 2009, n. 5058).

La Corte costituzionale (23 luglio 2018, n. 176) - nell'esprimersi sulla legittimità costituzionale della legge della regione Campania 13 dicembre 1985, n. 54 (Coltivazione di cave e torbiere), come modificata dalla legge della regione Campania 13 aprile 1995, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, concernente la disciplina della coltivazione delle cave e delle torbiere nella Regione Campania), che disciplina la funzione di pianificazione e localizzazione territoriale delle attività estrattive - ha affermato che anche l'attività di sfruttamento delle cave ricade nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata dal d.lgs. n. 59 del 2010, dal momento che tali fonti hanno ad oggetto *«qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione»* (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010). La citata disposizione riguarda in particolare il caso specifico in cui il numero di «autorizzazioni» – come vanno qualificate anche le concessioni, in quanto atti formali che i prestatori devono ottenere dalle autorità competenti per esercitare un'attività (considerando n. 39 e art. 4, n. 6, della direttiva 2006/123/CE) – sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili.

Tuttavia, dopo aver ricordato che nel sistema delineato dalla citata legge regionale, la coltivazione è consentita solo quando la trasformazione del suolo che essa comporta è prevista dal «piano regionale delle attività estrattive» (P.R.A.E), la Corte ha osservato che con la descritta disciplina, sul ragionevole presupposto che non sussiste un mercato disponibile a investire nello sfruttamento di un bene ormai divenuto infruttifero quale una cava abbandonata, è prescritto ai proprietari e ai concessionari (scelti con gara) delle cave attive situate all'interno del comparto estrattivo di riunirsi in consorzio e di provvedere al recupero ambientale delle cave abbandonate, quale condizione per ottenere l'autorizzazione o la concessione. Il titolo abilitativo (concessorio o autorizzatorio) allo svolgimento dell'impresa estrattiva, pur avendo un effetto ampliativo, costituisce perciò, al contempo, fonte di un obbligo specifico in capo al privato, diretto a mitigare l'impatto di determinate attività antropiche.

In questi termini, secondo la Corte, l'obbligo di ricomposizione ambientale della cava abbandonata, anche quando comporti la sua residua coltivazione, non è orientato a finalità di lucro, in quanto l'eventuale attività di coltivazione deve essere specificamente finalizzata, nelle forme in cui avviene, così come nei suoi proventi, alla ricomposizione del contesto naturale e paesaggistico dei luoghi. I relativi lavori sono finanziati, infatti, sia mediante lo sfruttamento residuo del giacimento – se nella cava abbandonata è accertata

la disponibilità di risorse idonee a consentire almeno in parte la copertura dei costi – sia utilizzando i fondi che derivano dall’auto-contribuzione al consorzio posta a carico degli stessi esercenti.

Quindi ha concluso che in tale contesto normativo, la possibilità di un differimento triennale del termine per il completamento delle attività di recupero ambientale – comprensive se del caso anche della residua coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti – non accorda alcun «vantaggio al prestatore uscente», ma è diretto solo a consentire, anche con l’obbligo di impiego a tale fine di eventuali proventi dalla coltivazione, l’ultimazione degli interventi di riqualificazione necessari nell’ipotesi in cui il termine originario (definito al momento del rilascio dell’autorizzazione e dell’aggiudicazione della concessione) non sia stato sufficiente per causa non imputabile agli esercenti.

Tenuto conto infine della sua funzione di garanzia del recupero ambientale del territorio – che consentirebbe fra l’altro di ricondurla nell’area dei motivi imperativi di interesse pubblico che, in base all’art. 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE, gli Stati membri possono tenere in considerazione nella disciplina dei meccanismi di selezione degli operatori – la previsione risulta proporzionata alla finalità che la ispira: il prolungamento del termine di adempimento dell’obbligo di ricomposizione ambientale infatti non è automatico – in quanto richiede la previa verifica di specifiche circostanze «non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti» – ed è accordato per un periodo limitato, che non appare eccessivo, come risulta dal raffronto con i termini “ordinari” delle autorizzazioni e concessioni per l’attività estrattiva (per la coltivazione di cave ricomprese nelle aree suscettibili di nuove estrazioni e riserva, l’autorizzazione è rilasciata per una durata massima di 20 anni e la concessione per un periodo massimo di 12 anni: artt. 10, comma 9, e 11, comma 8, delle norme di attuazione del P.R.A.E.).

Sempre la Corte costituzionale (16 settembre 2016, n. 210), nell’interessarsi del 1° comma dell’art. 3 della legge della regione Liguria n. 6 del 2015, che modifica l’art. 4 della l. reg. Liguria n. 12 del 2012, ha ricordato che la tutela dell’ambiente è un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale».

Proprio la trasversalità della materia implica l’esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo *«il potere di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»* (Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407).

Peraltro alle regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell’ambiente fissati dalla normativa statale (Corte cost., 11 dicembre 2013, n. 300).

Quindi la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente si deve confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato da questa corte in ordine ai principi che governano la tutela dell’ambiente (sentenze n. 199 del 2014, e n. 246 del 2013, secondo cui non è «affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla regione resistente in materia di cave (ai sensi del 4° comma dell’art. 117 cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, 2° comma, lett. s),

Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale»).

È indubbio che la regolamentazione della materia spetti, in via esclusiva, allo Stato e non sia, in alcun modo, consentito alle regioni di introdurre norme che deroghino, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale; in particolare, come nel caso ivi esaminato, permettendo di effettuare negli impianti a servizio dell'attività di cava il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, senza richiamare, in modo analitico, le condizioni poste in materia dalla disciplina statale.

12. Piani regolatori portuali.

La l. 28 gennaio 1994, n. 84, nel riordinare la materia portuale, ha, per la prima volta, dato una disciplina sistematica dei piani regolatori portuali (art. 5).

Innovando rispetto al passato, il legislatore è intervenuto in ordine ai profili della funzione dei piani e della competenza ad approvarli: da un lato, i piani di nuovo conio non si atteggiavano più a meri strumenti di programmazione di opere e sono divenuti strumenti pianificatori settoriali — seppur (almeno sino alla novella del 2021) *sui generis*, in quanto non prevalenti per specialità sul piano regolatore comunale — e, dall'altro, la loro approvazione non è più devoluta esclusivamente allo Stato, ma vede coinvolti anche comuni e regioni, in considerazione dei rispettivi interessi nel tempo emersi.

Successivamente, i d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 e 13 dicembre 2017, n. 232 hanno profondamente inciso sulla predetta legge quadro.

Gli interventi modificativi hanno dato risposta alle esigenze derivate:

- a) dall'inserimento di taluni porti italiani nella rete transeuropea dei trasporti, di cui al regolamento (Ue) 1315/2013, del parlamento europeo e del consiglio, dell'11 dicembre 2013, «sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/Ue»;
- b) dalla valorizzata visione di insieme degli scali, per mezzo del piano strategico nazionale della portualità e della logistica (P.N.P.L.), adottato in attuazione dell'art. 29 d.l. 12 settembre 2014 n. 133, recante «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, nella l. 11 novembre 2014 n. 164;
- c) dalla necessità di contingentare la tempistica dei procedimenti di adozione degli strumenti pianificatori.

Innanzitutto, nella *governance* dei porti, le autorità portuali «mono-scalo» sono state sostituite dalle autorità con competenza su una circoscrizione territoriale comprendente più porti, così inseriti in un sistema (le autorità di sistema portuale – A.D.S.P. - di cui all'art. 6 l. n. 84 del 1994, con competenza sui porti individuati dall'all. A della stessa legge).

Correlativamente sono state riformate la programmazione del sistema e la pianificazione dei singoli scali.

Per ogni A.D.S.P. tali riforme hanno innovativamente previsto l'adozione di uno strumento programmatico dell'intera area del sistema, che si aggiunge ai piani portuali dei singoli porti in esso ricompresi, i quali al primo, oltre che al P.N.P.L., devono dar attuazione. Tutti erano ricompresi nell'unico documento costituito dal piano regolatore di sistema portuale ora eliminato dall'intervento del 2021.

Al nuovo documento di pianificazione strategica di sistema (D.P.S.S.) è stato affidato il compito di definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione nonché di individuare gli ambiti portuali (con perimetrazione delle relative aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e i loro collegamenti viari e ferroviari con l'esterno. L'illustrazione delle scelte operate e dei criteri seguiti e le rappresentazioni grafiche dell'assetto del sistema dovevano — secondo una previsione ora abrogata — essere contenute in apposita relazione, che consentisse anche di guidare la redazione dei singoli piani.

Per ciò che concerne i meccanismi decisionali, le riforme del 2016-17 avevano previsto:

- d) per il nuovo documento di area vasta (D.P.S.S.), l'adozione da parte del comitato di gestione della A.D.S.P. su parere dei comuni (da rendere entro quarantacinque giorni) e l'approvazione della regione (nei sessanta giorni successivi alla adozione) su intesa con il ministero delle infrastrutture (art. 5, comma 1 *quater*, l. n. 84 del 1994, nel testo previgente);
- e) per i piani regolatori dei porti di rilevanza nazionale e internazionale ricompresi nel sistema, l'adozione da parte del comitato di gestione della A.D.S.P. su intesa con i comuni interessati (da raggiungere entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto), limitatamente alla coerenza con la pianificazione urbanistica delle aree di interazioni porto-città, e l'approvazione della regione (entro quarantacinque giorni dalla conclusione della Vas) (art. 5, comma 1 *sexies*, l. n. 84 del 1994).

Per superare gli eventuali stalli decisionali dovuti alle mancate predette intese, era prevista la convocazione di apposita conferenza di servizi in forma simultanea e il ricorso al meccanismo dell'art. 14 *quinquies* l. n. 241 del 1990 e, dunque, in ultimo, in caso di persistenza del disaccordo, la devoluzione della decisione al consiglio dei ministri (art. 5, commi 1 *quinquies* e 2 *quinquies*, l. n. 84 del 1994).

Le disposizioni contenute nel d.l. 10 settembre 2021, n. 121, come convertito dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, hanno nuovamente inciso sull'art. 5 l. n. 84 del 1994 in relazione ai contenuti e ai procedimenti di approvazione tanto del D.P.S.S. quanto dei P.R.P.

In particolare, il legislatore è intervenuto sul documento di pianificazione strategica di sistema con riguardo a denominazione, contenuto e procedimento di approvazione (prima parte dall'art. 4, comma 1 *septies*, lett. a, d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, commi 1 e 1 *bis*, l. n. 84 del 1994).

Ne è mutata la denominazione in «documento di programmazione strategica di sistema», che ne pone in risalto il valore programmatico; gli è correlativamente sottratta la funzione di definire i contenuti sistemici di pianificazione; viene meglio descritto il contenuto relativo a individuazione e ripartizione degli ambiti portuali — estesi sino a ricomprendere le «ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'autorità di sistema portuale» — ed è eliminato il suo accompagnamento ad apposita relazione illustrativa.

Per quel che concerne l'aspetto procedimentale, il comma 1 *bis* del novellato art. 5 prevede l'adozione, da parte del comitato di gestione, dell'A.D.S.P., l'acquisizione, in conferenza di servizi asincrona, del parere di comuni e regioni da rendere in quaranta giorni, scaduti i quali si intende espresso «parere non ostativo», e l'approvazione da parte del ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (M.I.M.S.).

L'intervento di riforma ha inciso sui piani regolatori dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (categoria II, classe I e II, secondo la classificazione di cui all'art. 4 l. n. 84 del 1994), in relazione al meccanismo di approvazione (novellato comma 2 *ter* dell'art. 5; resta, invece, immutata e distinta la disciplina dei porti di rilevanza economica regionale e interregionale di categoria II, classe III, pur se ricompresi in un sistema, di cui al comma 3 *bis* che fa «salve, altresì, le disposizioni legislative regionali in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale»).

L'adozione del P.R.P. è ora rimessa al comitato di gestione dell'A.D.S.P., su parere - da rendere in quarantacinque giorni e con valutazione contenutistica (ancora) limitata alla coerenza tra le sue previsioni relative alle aree portuali e retroportuali perimetrali e le previsioni degli strumenti urbanistici relative alle aree ad esse contigue - del comune e della regione, nonché su parere (da rendere entro novanta giorni) del ministero. I pareri non resi nel previsto termine si intendono espressi in senso «non ostativo». Infine, il P.R.P., in esito alla Vas, è approvato ancora dal comitato di gestione (prima parte dell'art. 4, comma 1 *septies*, lett. b, d.l. n. 121 del 2021, come convertito, che riformula l'art. 5, comma 2 *bis*, l. n. 84 del 1994).

Per effetto di più disposizioni del decreto legge, come convertito, il piano regolatore portuale non è più subordinato alla generale pianificazione urbanistica territoriale (è abrogata la previgente previsione «non p[uò] contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti»), ma è su di essa prevalente.

Il P.R.P. è definito, infatti, «piano territoriale di rilevanza statale [ch]e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 4, comma 1 *septies*, lett. b, d.l. n. 121 del 2021 nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 2 *ter*, l. n. 84 del 1994), e nella pianificazione di tale perimetro (aree portuali e retro-portuali) ha «esclusiva competenza» l'autorità di sistema (art. 4, comma 1 *septies*, lett. a, d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l'art. 5, comma 1 *quinquies*, l. n. 84 del 1994, primo periodo), che come detto, acquisisce il solo parere di regione e comune sulla coerenza con la pianificazione delle aree contigue.

Le disposizioni, in ragione del dato letterale, della collocazione sistematica e del raccordo con la apposita procedura di approvazione, sono da intendere limitate ai soli porti nazionali e internazionali.

Inoltre il d.l. n. 121 del 2021, come convertito, ha:

- f) sottratto le aree costiere dei porti ricompresi nel sistema portuale dalle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142, comma 1, d.leg. n. 42 del 2004 (art. 4, comma 1 *septies*, lett. *a*, di modifica del comma 1 *septies* dell'art. 5 l. n. 84 del 1994), tramite la loro equiparazione alle zone territoriali omogenee B di cui al decreto del ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 (limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17, l. 6 agosto 1967 n. 765);
- g) previsto una procedura semplificata di adozione delle modifiche non sostanziali al piano regolatore portuale (cosiddetti adeguamenti tecnico-funzionali, ex art. 4, comma 1 *septies*, lett. *e*, di modifica del comma 5 dell'art. 5 l. n. 84 del 1994);
- h) disposto che, per i porti ancora dotati di Prp approvati precedentemente al 1994 (meri piani di opere), nell'ipotesi in cui il comitato di gestione dell'A.D.S.P ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale (P.O.T.) può, transitoriamente, definire la destinazione funzionale delle relative aree, ed è, in tal caso, soggetto ad approvazione del ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (art. 4, comma 1 *septies*, lett. *a*, che novella l'art. 5, comma 1 *sexies*, l. n. 84 del 1994).

Il medesimo d.l., come convertito, detta, infine, allo stesso art. 4, due regole sul proprio regime applicativo:

- il comma 1 *octies* prevede che le modifiche apportate all'art. 5 non si applicano ai documenti di pianificazione strategica di sistema approvati prima della loro entrata in vigore;
- il comma 1 *novies* prevede l'obbligo delle regioni di adeguamento dei propri ordinamenti alle novellate disposizioni entro tre mesi dalla loro entrata in vigore.

La Corte costituzionale (sentenza 23 gennaio 2023, n. 6), ha affrontato numerose questioni proposte da una regione ordinaria (la Toscana) e da una regione autonoma (il Friuli-Venezia Giulia) in ordine alla legittimità costituzionale delle norme statali, introdotte dalla l. 156/21 (di conversione del d.l. n. 121/21), concernenti la riforma di alcune delle parti più qualificanti della «legge quadro sui porti» (n. 84 del 1994, già modificata nel 2016 e nel 2017): quella relativa alla programmazione delle attività portuali di area vasta, identificate dal documento di programmazione strategica di sistema, e quella inerente alla pianificazione delle singole aree portuali e retro-portuali, mediante piani regolatori per i quali valeva, fino all'entrata in vigore della l. n. 156 cit., la regola opposta a quella, oggi affermata, della prevalenza (nel proprio perimetro di competenza) rispetto ai piani regolatori comunali.

In sostanza, spiega la Corte, il D.P.S.S., in quanto atto di programmazione (che fissa gli obiettivi di sviluppo di ciascuna autorità di sistema portuale; definisce gli «ambiti portuali») e li ripartisce in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città; individua i collegamenti infrastrutturali «di ultimo miglio», viari e ferroviari, con i singoli

porti del sistema, nonché gli attraversamenti dei centri urbani ai fini dell'operatività dei singoli porti del sistema), «pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e [...] individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra», talché «incide su una considerevole porzione del territorio regionale».

In particolare, il D.P.S.S., nell'individuare e delimitare ciascun ambito portuale e le sue sotto-aree (portuali, retro-portuali, di interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali) in funzione dei successivi P.R.P., «finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell'A.D.S.P. (aree portuali e retro-portuali) e ciò che spetta alla pianificazione di comune, regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali)»; si tratta, quindi, di un documento la cui approvazione non può prescindere da una intesa tra Stato e regioni.

A sua volta, il P.R.P., definito come «piano di rilevanza statale che rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza (art. 4, comma 1 *septies*, lett. b, d.l. 121/21), ha natura (come tutti i piani urbanistici) di «atto amministrativo generale», avendo la funzione di regolare lo sviluppo dello specifico ambito portuale (aree portuali e retro-portuali) mediante prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree, nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità.

Peraltro, il P.R.P. si impone, come già visto, alla pianificazione urbanistica di comuni e regioni, i quali possono interloquire con l'A.D.S.P. unicamente mediante pareri sulla coerenza della pianificazione portuale con quella delle aree di cerniera tra il porto e la città.

In questo senso, la legislazione del 2021 ha ripristinato la regola, propria della pianificazione urbanistica, per cui le pianificazioni di settore (come quella rimessa ai P.R.P.) non sono subordinate alla generale pianificazione urbanistica territoriale, ma sono su di essa prevalenti (Corte cost., 27 luglio 1995, n. 408).

Le questioni proposte dalle regioni ricorrenti sono collocate dalla sentenza in rassegna in quattro gruppi tematici, che riguardano: i supposti vizi attinenti all'esercizio della funzione legislativa; la nuova disciplina (relativa ai soli porti di rilevanza economica nazionale e internazionale) della «pianificazione d'area» dei sistemi portuali e dei piani regolatori portuali; le interferenze fra la disciplina dei piani regolatori portuali e la normativa in materia di tutela del paesaggio; alcune disposizioni sul regime applicativo della riforma (quanto alla «salvezza» dei documenti di pianificazione approvati in base alla disciplina previgente e quanto ai tempi di adeguamento delle regioni alla nuova disciplina).

Le tematiche rilevanti ai fini della presente trattazione, riguardano il secondo gruppo di questioni, relative a disposizioni che hanno variamente modificato la legge quadro sui porti (n. 84 del 1994) quanto alla programmazione dei sistemi portuali e ai piani regolatori dei porti di rilevanza nazionale e internazionale, con effetti rilevanti sulle funzioni urbanistiche dei comuni e delle regioni.

In proposito anzitutto la Corte ascrive le norme impugnate alla materia di legislazione concorrente «porti civili», atteso che la «programmazione e pianificazione portuale» consiste nella «regolamentazione settoriale» delle aree portuali, come tale prevalente, per la sua «specialità», su quella del «governo del territorio» (ovvero, per la

regione Friuli-Venezia Giulia, sulla materia dell'«urbanistica», di cui all'art. 4, n. 12, statuto speciale).

Quindi la Corte:

- i) ha ritenuto che l'attrazione in sussidiarietà, operata dal legislatore statale, delle funzioni amministrative da esse regolate, pur giustificata dalla necessità di accelerare «il potenziamento dei porti in termini di opere strutturali e di connessione con la catena logistica nazionale e internazionale» (anche rimuovendo una serie di criticità dovute all'esistenza di scali con piani regolatori portuali adottati precedentemente alla legge quadro 84/94 e, dunque, privi di valore pianificatorio), non poteva prescindere da «adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (in passato, per l'affermazione che il carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale dei porti ben giustifica la competenza legislativa e amministrativa dello Stato su di essi e sulle connesse aree portuali, cfr. Corte cost. 17 dicembre 2008, n. 412. In questa logica di doverosa cooperazione fra lo Stato e le regioni (rafforzata dalla connessione dell'intervento normativo con uno degli obiettivi di riforma stabiliti dal piano nazionale di ripresa e resilienza – P.N.R.R., la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di «preminente valore di interesse nazionale»: art. 1, comma 2, d.l. 77/21, convertito dalla l. 108/21), la Corte ha dichiarato illegittime le disposizioni di cui all'art. 4, comma 1 *septies*, lett. a), laddove non prevedevano, rispettivamente: che il D.P.S.S. redatto dall'A.D.S.P. fosse accompagnato da un documento esplicativo («una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione»), onde porre le regioni e i comuni, chiamati a pronunciarsi su di esso (le prime con un'intesa i secondi con un parere), «nella condizione di esprimersi con la dovuta consapevolezza»; e che il D.P.S.S. fosse approvato sul presupposto di un'«intesa forte» (fino al superamento di ogni eventuale dissenso) con la regione interessata;
- j) ha affermato che è, altresì, contraria alle regole di «pertinenza» e di «stretta indispensabilità», che debbono ispirare, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'esercizio della chiamata in sussidiarietà, la norma che attribuisce al D.P.S.S. la competenza a ricomprendere negli ambiti portuali «ulteriori aree pubbliche e private», esterne alla circoscrizione dell'A.D.S.P. (quindi, non appartenenti né all'ambito portuale di ciascun porto, né al sistema portuale delle singole autorità); aree, queste, per la cui individuazione il legislatore statale non ha indicato alcun criterio, né di tipo geografico né di ordine funzionale. Donde l'incostituzionalità, anche sotto tale profilo, della disposizione di cui all'art. 4, comma 1 *septies*;
- k) ha osservato che non determina, invece, alcuna lesione delle prerogative comunali lo spostamento del parere dei comuni dalla fase precedente a quella che segue l'adozione del D.P.S.S. (la quale precede, comunque,

l'approvazione ministeriale), atteso che i comuni, da un lato, partecipano alla formazione del documento tramite i membri di loro nomina nel comitato di gestione dell'A.D.S.P.; dall'altro lato, hanno l'opportunità, proprio attraverso l'esame del documento già formato, di evidenziarne le criticità in vista della finale approvazione.

Con riguardo alla funzione programmatica del D.P.S.S. la Corte:

- l) ha escluso che l'individuazione e la ripartizione degli ambiti portuali (in aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città) e dei loro collegamenti con l'esterno, ad esso affidate, abbiano sottratto a regioni e comuni le competenze urbanistiche loro spettanti ex art. 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, Cost., nonché ex art. 11 statuto speciale friulano. Ciò in quanto il nuovo art. 5, comma 1 *quinquies*, l. 84 del 1994 (per questa parte non impugnato) ripartisce la funzione pianificatoria tra enti a seconda degli interessi tutelati: all'A.D.S.P. quella sul perimetro portuale, a comune e regioni quella sulle aree di interazione porto-città, agli "enti competenti" quella sui diversi collegamenti infrastrutturali. Inoltre la delimitazione geografica delle relative aree è garantita dalla necessaria intesa, ai fini dell'approvazione del D.P.S.S., fra lo Stato e le regioni interessate ed è sindacabile dal giudice amministrativo;
- m) ha ritenuto legittime le disposizioni che collocano il piano regolatore portuale, grazie all'attrazione in sussidiarietà della materia in esame, al livello di «un piano territoriale di rilevanza statale», con la funzione di costituire, nel perimetro di competenza dell'A.D.S.P., «l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio»; donde, appunto, il ribaltamento della regola, prima vigente (art. 5, comma 2 *sexies*, l. 84/94, cit.), della necessaria conformità del piano regolatore portuale agli strumenti urbanistici vigenti.

Analogamente ha dichiarato infondate le questioni relative a norme operanti in rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione con il nuovo principio. Si tratta:

- n) della norma che ammette, nelle aree retro-portuali, solo attività accessorie alle funzioni portuali, con ciò limitando il potere pianificatorio «prevalente» dell'autorità portuale all'area di sua competenza e quindi, secondo la corte, a garanzia e non a svantaggio degli interessi territoriali, al pari della previsione per cui nelle aree del porto sono consentite esclusivamente le funzioni portuali;
- o) della norma che, per l'adozione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del P.R.P. (definiti adeguamenti tecnici funzionali), abroga la necessità della verifica, richiesta in precedenza, dell'assenza di contrasto con gli strumenti urbanistici in relazione alle aree di interazione porto-città.

Una volta riconosciuta la conformità a Costituzione dell'attrazione in sussidiarietà della materia in esame e affermata la natura pianificatoria «piena» del P.R.P. (nel proprio ambito di competenza), la Corte:

- p) ha respinto le doglianze delle regioni ricorrenti circa il nuovo procedimento di approvazione del piano, la cui precedente disciplina (che prevedeva l'intesa tra il comune e l'A.D.S.P. in fase di adozione del piano e la sua approvazione da parte della regione) è stata sostituita dalla competenza dell'A.D.S.P. su mero parere regionale e comunale (peraltro relativo alla sola coerenza con gli strumenti urbanistici nelle aree di interazione porto-città). Secondo la Corte la nuova disciplina è senz'altro coerente con la natura del P.R.P. quale atto pianificatorio con funzione circoscritta alle aree portuali e retro-portuali, senza alcuna interferenza con le prerogative del comune e della regione in ordine alla pianificazione delle altre aree del territorio comunale, comprese quelle di interazione tra il porto e la città, per il cui assetto è previsto che l'A.D.S.P. possa esprimere solo un parere non vincolante. Inoltre, la corte si riporta alla propria giurisprudenza secondo cui la necessità di un'intesa fra Stato e regioni viene meno, rendendo sufficiente un parere obbligatorio (anche non vincolante) delle seconde, nelle situazioni in cui la legge statale, al fine di assicurare l'esercizio unitario (ex art. 118 cost.) di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà dallo Stato in una materia di potestà legislativa concorrente, debba disciplinare poteri normativi di «natura eminentemente tecnica», che esigono, in quanto tali, «scelte improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze» (Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 284);
- q) sostanzialmente ha equiparato l'elaborazione e l'approvazione del P.R.P. all'esercizio di un potere normativo a contenuto meramente tecnico, benché, dopo la riforma del 2021, il P.R.P. costituisca uno strumento di pianificazione, espressione di scelte ampiamente discrezionali, dell'intero perimetro portuale (aree portuali e retro-portuali) e sia dotato, in quest'area, di valore addirittura prevalente sul piano regolatore generale del comune (sui mutamenti, nel tempo, del rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione urbanistica, cfr. C.g.a., sez. giur., 27 aprile 2022, n. 518, per cui solo con l'entrata in vigore della l. 84 del 1994 i piani regolatori portuali sono divenuti atti conformativi del territorio, avendo acquistato - in quanto da adottarsi dai comitati portuali, «previa intesa con il comune o i comuni interessati», e soggetti ad approvazione regionale, comunque secondo la regola del «non contrasto» con gli strumenti urbanistici vigenti sul territorio - una «comunanza funzionale di oggetto» con i piani regolatori comunali, benché da qualificare come «uno strumento di governo del territorio "atipico", a metà strada tra un piano urbanistico speciale e un piano di settore»);
- r) ha dichiarato infondate le questioni di incostituzionalità dell'art. 4, comma 1 *septies*, lett. b), concernenti le norme che avrebbero estromesso i comuni dalla funzione urbanistica loro riservata dalla Costituzione (art. 5 e 118) e dallo statuto speciale (art. 11): dopo aver ricordato che la giurisprudenza costituzionale ammette senz'altro limitazioni della funzione urbanistica comunale per motivi di interesse generale, sempre che siano concepite in termini di adeguatezza e necessità, secondo un corretto bilanciamento

degli interessi coinvolti (Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 202; id., 23 giugno 2020, n. 119), la Corte ha ravvisato tale bilanciamento nella ragionata ripartizione della funzione pianificatoria, ad opera della nuova disciplina, fra P.R.P. e piano urbanistico, per cui, da un lato, «da funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale; dall'altro lato, la pianificazione urbanistica è garantita all'ente locale in relazione alle limitrofe aree di interazione porto-città». Anche sul piano procedimentale, del resto, la ripartizione «opera in senso paritario», in quanto alla pianificazione delle aree di raccordo tra zone portuali e zone cittadine il comune provvede su parere non vincolante dell'autorità di sistema portuale (e ciò anche nel caso in cui alcune di tali zone possano essere immediatamente funzionali alle operazioni portuali), mentre all'approvazione del P.R.P. provvede l'autorità di sistema portuale su mero parere regionale e comunale (peraltro limitato alla coerenza del piano con gli strumenti urbanistici nelle aree di interazione porto-città);

- s) ha, infine, dichiarato infondate le questioni concernenti la norma che, nei porti nazionali e internazionali con piani regolatori portuali approvati antecedentemente all'entrata in vigore della legge quadro (n. 84 del 1994) e, perciò, privi di valore pianificatorio, ha previsto, ancora una volta mediante chiamata in sussidiarietà, che, nelle more dell'adozione del nuovo piano, l'autorità di sistema, laddove ravvisi la necessità di realizzare opere in via di urgenza, può procedere alla corrispondente modifica del «piano operativo triennale», soggetto, a tal fine, ad approvazione dell'autorità ministeriale (massime 10 e 21). In tal modo, infatti, il legislatore ha inteso favorire la realizzazione, nei porti nazionali e internazionali, di opere urgenti di grande infrastrutturazione, consentendo alle autorità portuali di utilizzare, in attesa dell'approvazione dei nuovi piani regolatori, l'unico strumento di programmazione attualmente in dotazione a tali porti (appunto, il piano operativo triennale), al contempo confermando la regola della indefettibilità degli strumenti pianificatori per gli interventi infrastrutturali urgenti. Donde il valore della disposizione impugnata quale principio fondamentale della materia «porti civili» e l'infondatezza delle questioni sollevate.

13. Questioni processuali.

In tema di impugnazione di atti di pianificazione o di provvedimenti comunque connessi ai primi, la giurisprudenza ha affrontato diversi profili processuali, fra i quali meritano di essere segnalati, senza pretesa di esaustività, in particolare quelli riguardanti l'inammissibilità e l'improcedibilità delle impugnative, la legittimazione e l'interesse a ricorrere, nonché gli effetti delle pronunce di annullamento in caso di atti legati da un rapporto di presupposizione.

13.1. Ricevibilità.

La pubblicazione delle deliberazioni della giunta comunale (così come di tutte le deliberazioni comunali e provinciali) è prevista dall'art. 124 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Sulla decorrenza del termine di sessanta giorni a partire dal maturare del periodo di pubblicazione degli atti pianificatori, la giurisprudenza è univoca fin dalla sentenza n. 765 del 2010.

L'articolo 41 c.p.a. prevede che, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale (Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 678; sez. V, 19 settembre 2019, n. 6238; sez. III, 8 gennaio 2019, n. 190; sez. V, 6 luglio 2018, n. 4147; sez. III, 22 novembre 2018, n. 6606; sez. VI, 7 maggio 2014, n. 2825; sez. IV, 13 luglio 2011, n. 4239), il termine di sessanta giorni per l'impugnazione decorre, per i soggetti non espressamente nominati nel provvedimento, *«dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge»*, non essendo indispensabile la notificazione individuale o la piena conoscenza (Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 280; sez. IV, 25 luglio 2022 n. 6512; 31 gennaio 2022, n. 651; 28 aprile 2011, n. 2534; 23 dicembre 2010 n. 9375; 28 febbraio 2005, n.765; 10 giugno 2004, n. 3755).

Per mitigare il rigore del principio la giurisprudenza ha coniato due deroghe agli effetti della decorrenza del termine per impugnare (Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2010 n. 9375):

- a) la prima esige che qualora lo strumento urbanistico (di solito una variante) abbia ad oggetto un bene immobile specifico sul quale viene imposto un vincolo espropriativo, è necessario che l'atto sia notificato all'interessato ovvero che si dia la prova della conoscenza piena (Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2010, n. 3233);
- b) la seconda deroga distingue, in considerazione della previsione dell'art. 7, comma 2, n. 2, della legge urbanistica, fra le prescrizioni che in via immediata stabiliscono le caratteristiche urbanistiche e gli assetti generali del territorio (zonizzazioni, destinazioni a standard, localizzazioni di opere pubbliche o di interesse collettivo, indici fondiari, di fabbricabilità, obblighi di pianificazione esecutiva o sufficienza dell'intervento diretto, ecc.), e le prescrizioni di dettaglio che disciplinano l'attività edificatoria in senso stretto (ad es. parametri volumetrici, di altezza, di ornato): le prime sono impugnabili nel termine decadenziale decorrente dalla loro pubblicazione; le seconde, invece, solo a decorrere dal momento in cui diventano lesive per il ricorrente, ovvero dal momento della conoscenza del titolo edilizio che le recepisce.

Infatti, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 12 febbraio 2021, n. 1276; sez. III, 16 aprile 2014, n. 1955; sez. VI 30 giugno 2011, n. 3888; n. 9375 del 2010 cit.; 13 luglio 2010, n. 4546), in tema di disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, si distinguono le norme 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), e le altre regole che, più in dettaglio, disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze, sull'osservanza di canoni estetici, sull'assolvimento di oneri procedurali e documentali, regole tecniche sull'attività costruttiva, ecc.).

Per le disposizioni appartenenti alla prima categoria si impone, in relazione all'immediato effetto conformativo dello *ius aedificandi* dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio (Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2013, n. 2782).

Coerentemente si ritiene che i vizi di legittimità di uno strumento pianificatorio attuativo (che abbia direttamente localizzato e autorizzato un determinato intervento edilizio) consistenti nella difformità con le previsioni generali di piano, vadano contestate immediatamente dai soggetti interessati e non in occasione del rilascio del permesso di costruire: la lesione dell'interesse oggetto del giudizio discende, infatti, dagli effetti giuridici promananti dal piano attuativo, che ha previsto ed autorizzato l'intervento, e non dal permesso di costruire, che si limita a dargli concreta esecuzione (Cons. Stato, sez. IV, n. 6512 del 2022 cit.).

A diversa conclusione si perviene con riguardo alle prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme di natura regolamentare destinate a regolare la futura attività edilizia, che sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo e, dunque, possono essere oggetto di censura in occasione dell'impugnazione di quest'ultimo (Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 678; oltre ai precedenti citati nella richiamata sentenza, su questo principio, si vedano anche, Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2019, n. 2680; 13 marzo 2018, n. 1583).

Sulla base di tali principi è stato ritenuto che le censure inerenti all'asserita illegittimità del progetto presentato (e alla sua non assentibilità) per violazione dello strumento di pianificazione generale e della sovraordinata disciplina urbanistica, andavano proposte con l'impugnazione del P.U.A., provvedimento di pianificazione che ha autorizzato, in maniera specifica e dettagliata, la realizzazione dell'opera di interesse della parte ricorrente in quanto la lesione dell'interesse fatto valere in giudizio è discesa dagli effetti giuridici promananti dal piano attuativo, che ha previsto ed autorizzato l'intervento, e non dal permesso di costruire, che si limita a dargli concreta esecuzione. Eventuali illegittimità del P.U.A., consistenti nella violazione delle sovraordinate disposizioni del piano generale, di altri strumenti di pianificazione o della disciplina urbanistica prevista dalla legge regionale e/o dal suo regolamento di attuazione, andavano, pertanto, tempestivamente censurate con la proposizione dell'impugnazione avverso il provvedimento di approvazione dello strumento di pianificazione, in applicazione dei principi della giurisprudenza innanzi richiamata (Cons. Stato, n. 651 del 2022 cit.).

Analogamente, il regime di impugnazione delle varianti (Cons. Stato, sez. V, 28 aprile 2011, n. 2534) deve intendersi il medesimo delle delibere originarie di pianificazione territoriale, con l'ulteriore corollario che il *dies a quo* per il ricorso decorre per tutti gli interessati dall'ultimo giorno della pubblicazione del provvedimento con il quale è

intervenuta l'approvazione definitiva dello strumento urbanistico; pertanto le varianti a contenuto generale o di ampie zone e comparti territoriali, devono essere contestate in giudizio nel termine decadenziale decorrente dalla data di pubblicazione, non essendo richiesta la notificazione agli interessati né il decorso dell'ulteriore termine di efficacia (c.d. *vacatio*, che non incide sulla conoscibilità dell'atto, su cui Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2021, n. 4197; 12 febbraio 2021, n. 1276; n. 2782 del 2013 cit.; 27 luglio 2007, n. 4198; 28 febbraio 2005, n. 764 e n. 765; in termini analoghi Cons. Stato, Ad. gen., parere n. 3240 del 6 dicembre 2012; sez. V, n. 2534 del 2011 cit.; sez. IV n. 9375 del 2010 cit.).

La prevalente giurisprudenza estende anche agli accordi di programma, trattandosi di provvedimenti comportanti varianti urbanistiche, il principio per cui il *dies a quo* del termine d'impugnazione corrisponde a quello della loro pubblicazione, costituente presunzione legale di conoscenza (Cons. Stato, sez. IV, 21 novembre 2005, nr. 6467; 30 luglio 2002, nr. 4075).

Infatti, l'accordo di programma è un provvedimento amministrativo soggetto a pubblicazione ex art. 34 del d.lgs. 17 agosto 2000, n. 267 (in cui è confluito l'art. 27 della legge 6 giugno 1990, n. 142), e del quale non è necessaria la comunicazione individuale agli interessati atteso che il piano oggetto di approvazione, per contenuto e finalità, costituisce una variante di tipo generale preordinata ad incidere, non già su una singola area in proprietà privata per la realizzazione di una determinata e specifica opera pubblica, bensì su una generalità di aree del territorio comunale conformandole, cioè un tipo di variante avente la medesima valenza e gli stessi contenuti programmatici del piano regolatore generale; diverso evidentemente sarebbe il caso ove l'accordo di programma e la variante dallo stesso implicata avessero avuto ad oggetto una specifica e singola opera pubblica localizzata su una ben definita area: in questo caso infatti avrebbe trovato applicazione il noto e condivisibile orientamento secondo cui il termine per l'impugnazione non decorre dalla pubblicazione ma dalla comunicazione ovvero dalla piena conoscenza della variante da parte del singolo soggetto interessato (Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2403; 23 dicembre 1998, n. 1904).

È stato, altresì, precisato, che gli strumenti urbanistici meramente adottati non vanno impugnati in una con le misure di salvaguardia (Cons. Stato, sez. V, 28 aprile 2011, n. 2534).

Ciò in quanto gli strumenti urbanistici, una volta adottati, nella parte in cui sono suscettibili di immediata applicazione, sono direttamente impugnabili allo stesso modo ed alle stesse condizioni in cui ciò avverrebbe in caso di piano approvato: ne discende che l'applicazione in concreto delle misure di salvaguardia in sede di esame della domanda di permesso di costruire, non è idonea a far nuovamente decorrere i termini per l'impugnazione dello strumento urbanistico generale adottato (Cons. Stato, sez. IV, 17 settembre 2004, n. 6055; sez. V, 12 novembre 2003, n. 7225; Ad. plen., 9 marzo 1983, n. 1).

Sono dunque direttamente impugnabili, nel piano adottato, tutte le prescrizioni (verosimilmente le più numerose) che tali sarebbero ritenute nel piano approvato, secondo i principî comunemente accettati; e saranno impugnabili solo congiunta mente agli atti applicativi quelle altre prescrizioni che, anche se appartenenti ad un piano approvato, non sarebbero ritenute direttamente impugnabili.

Conseguenza di tale principio è che il piano adottato, nella misura in cui è direttamente impugnabile, diviene inoppugnabile se decorre inutilmente il termine per eventuali ricorsi. L'applicazione delle misure di salvaguardia, cioè, non riapre i termini per chi li abbia lasciati decorrere inutilmente, sempre che nella fattispecie concreta non sia proprio detta applicazione a costituire la prima presa di conoscenza da parte dell'interessato (Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2005, n. 765)

13.2. Legittimazione e interesse ad agire.

Sulla specifica tematica la giurisprudenza (fra le tante e da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2022, n. 2917) ha declinato i seguenti principi:

- a) il ricorrente che non è proprietario delle aree incise dalla pianificazione urbanistica contestata, è privo di legittimazione al ricorso salvo casi eccezionali, laddove dall'eventuale annullamento dell'atto che si impugna non sorga, in via immediata e diretta, un preciso beneficio non essendo sufficiente la soddisfazione di un interesse meramente strumentale, futuro ed incerto (Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2020, n. 1011; 4 aprile 2018, n. 2097; sul principio generale che ravvisa il fondamento della legittimazione nella incisione in via immediata e diretta della posizione soggettiva di chi invoca tutela, cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 28 gennaio 2022, n. 3); in quest'ottica si è esclusa la legittimazione ad impugnare atti di pianificazione in ragione della mera qualità di cittadino residente nel territorio interessato dagli effetti di tali atti ed anche se il suolo è qualificabile come "bene comune" (Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2021, n. 2341);
- b) è impossibile configurare una responsabilità dell'amministrazione per illegittimo diniego del titolo edilizio, ove non risulti la prova rigorosa della spettanza del bene della vita a causa del difetto di legittimazione al rilascio del titolo (Cons. Stato, sez. IV, 19 dicembre 2016, n. 5363; 13 aprile 2016, n. 1436);
- c) conseguentemente, quanto alla legittimazione ad impugnare il provvedimento con il quale il comune neghi il diritto di edificare, va ricordato che, rispetto agli interessi pretensivi, il potere di conformazione e di autorizzazione edilizia investe, in via diretta ed esclusiva il proprietario della *res*, in capo al quale l'interesse si appunta, mentre il vincolo obbligatorio che si instaura tra i privati fa sì che le modalità di esercizio del potere riverberino, sulla posizione di colui che non è proprietario, effetti solo indiretti relegando la posizione di quest'ultimo, nell'ambito della relazione pubblicistica, a quella di titolare di un mero interesse di fatto come tale privo di una situazione giuridica soggettiva idonea a differenziarne la posizione e quindi a radicarne la legittimazione; a tale scopo non può ritenersi idoneo il mero vincolo obbligatorio che ha ad oggetto la prestazione; gli effetti indiretti rilevano invece sul piano civilistico dell'esatto adempimento e quindi nell'ambito della relazione contrattuale, giammai in seno alla relazione procedimentale dove il proprietario resta l'interlocutore esclusivo della vicenda dinamica del potere

- (Cons. Stato, sez. VI, 14 marzo 2022, n. 1768, fattispecie relativa ad un promissario acquirente del terreno interessato dal progetto edificatorio che non aveva acquisito la effettiva e materiale disponibilità del terreno stesso);
- d) l'interesse strumentale riceve tutela solo in casi eccezionali, normativamente individuati (sul principio generale Corte cost. 13 dicembre 2019, n. 271; Cons. Stato, Ad. plen., ord. 11 maggio 2018, n. 6);
- e) l'interesse meramente emulativo e latamente strumentale, di norma, non trova tutela nell'ordinamento (Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 280 la quale, sulla mancata configurabilità dell'interesse a ricorrere, nel caso in cui dalla pronuncia di annullamento non discendano effetti ripristinatori "concretamente utili", bensì meramente emulativi, richiama, sia pure con riferimento ai titoli edilizi, Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22 e, ancora sulla valenza eccezionale della tutela dell'interesse strumentale, Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10; Corte cost. n. 271 del 2019 cit.; Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4; 25 febbraio 2014, n. 9. Principio ribadito da ultimo da Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4312);
- f) non sussiste la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto che fonda la propria posizione di (possibile) vantaggio non già sull'adozione dell'atto da parte dell'amministrazione, bensì su un atto di autonomia privata, la cui efficacia è subordinata al positivo esercizio del potere amministrativo da parte dell'amministrazione nei confronti dell'altro contraente. Quindi, laddove, a seguito di un procedimento amministrativo conseguente ad una istanza proposta dal soggetto interessato, l'amministrazione emani un provvedimento negativo, neghi cioè al soggetto istante il provvedimento (autorizzatorio o concessorio) da questi richiesto, è l'interesse legittimo pretensivo del richiedente insoddisfatto ad essere stato leso (ovviamente, laddove l'atto sia illegittimo) ed è quindi l'istante insoddisfatto l'unico soggetto legittimato a richiedere, attraverso il ricorso impugnatorio del provvedimento medesimo, la tutela giurisdizionale. Processualmente, la posizione della parte del contratto. Se può sorreggere un intervento *ad adiuvandum* della posizione di un (eventuale) ricorrente, non consente di ricostruire una autonoma legittimazione ad agire e, quindi, ad impugnare i provvedimenti di diniego interessanti la sfera giuridica di altri soggetti, e ciò solo perché tali provvedimenti avranno – ma non più immediatamente e direttamente – conseguenze (non effetti) negative sul rapporto contrattuale con tali soggetti intercorrente (Cons. Stato, sez. IV, 6 settembre 2017, n. 4484).

Dunque, requisiti imprescindibili per la configurazione dell'interesse al ricorso sono, oltre al carattere personale, la sua attualità e concretezza le quali comportano che la lesione arrecata dal provvedimento impugnato deve essere effettiva, nel senso che dalla sua esecuzione discende in via immediata un danno certo alla sfera giuridica del ricorrente ovvero anche solo potenziale, ma intendendosi come tale quello che sicuramente o molto probabilmente si verificherà in futuro (Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3947).

Sono pertanto inammissibili le censure concernenti la disciplina urbanistica di aree estranee a quelle di proprietà del ricorrente giacché le prescrizioni dello strumento urbanistico vanno considerate scindibili, ai fini del loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale; rimanendo salva la possibilità eccezionale di proporre impugnativa allorquando la nuova destinazione urbanistica, pur concernendo un'area non appartenente al ricorrente, incida direttamente sul godimento o sul valore di mercato dell'area stessa, o comunque su interessi propri e specifici del medesimo esponente (Cons. Stato, sez. IV, 10 giugno 2004, n. 3755; sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4980).

In ordine alla legittimazione a ricorrere avverso atti di pianificazione e, più in generale, avverso atti rilevanti sotto il profilo urbanistico-edilizio, la giurisprudenza si è ripetutamente soffermata sul concetto di *vicinitas*.

In proposito è stato affermato che la *vicinitas*, cioè lo stabile collegamento con la zona interessata dall'intervento, può certamente ritenersi fondamento della legittimazione ad agire purché sia accompagnata anche dalla presenza di una lesione concreta ed attuale della posizione soggettiva di chi impugna il provvedimento. In altri termini, lo stabile collegamento con l'area interessata dall'intervento edilizio non è sufficiente a comprovare anche l'interesse a ricorrere che è invece derivante da un concreto pregiudizio per l'interessato (Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2020, n. 1011).

La giurisprudenza ha chiarito a più riprese che la *vicinitas* non rappresenta un dato decisivo per riconoscere l'interesse ad agire (che nel giudizio di legittimità davanti al giudice amministrativo si identifica con l'interesse ad impugnare), nel senso che di per sé non è sufficiente, dovendosi dimostrare che l'intervento costruttivo contestato abbia capacità di propagarsi sino a incidere negativamente sul fondo del ricorrente (Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2015, n. 5278).

L'idea che la nozione di *vicinitas*, oltre a identificare una posizione qualificata idonea a rappresentare la legittimazione a impugnare il provvedimento urbanistico o edilizio, avrebbe assorbito anche l'interesse a ricorrere è stata infatti superata dall'indirizzo secondo cui, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, deve essere concretamente indagato e accertato anche l'interesse ad agire. Questo indirizzo valorizza ragioni di coerenza con i principi generali sulle condizioni per l'azione nel processo amministrativo, nel cui novero rientrano distintamente, oltre alla *legitimatio ad causam*, il c.d. titolo (o legittimazione al ricorso) e l'interesse ad agire (Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9 cui si sono conformate Sez. IV, 19 novembre 2015, n. 5278 e 5 febbraio 2018, n. 707).

La sussistenza della mera *vicinitas* non costituisce elemento sufficiente a comprovare contestualmente la legittimazione e l'interesse al ricorso, occorrendo invece la positiva dimostrazione, in relazione alla configurazione dell'interesse ad agire, di un danno (certo o altamente probabile) che attingerebbe la posizione di colui il quale insorge giudizialmente (Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2017, n. 5908).

Peraltro, l'apprezzamento della presenza dell'interesse al ricorso si declina diversamente a seconda che la controversia sia relativa all'impugnazione di un titolo edilizio (ad esempio, in materia di distanze o per gli insediamenti commerciali), alla localizzazione di un'opera pubblica o ad uno strumento urbanistico.

In quest'ultima ipotesi l'impugnazione degli strumenti urbanistici, generali e attuativi, è ammissibile nel caso in cui la parte ricorrente si dolga di prescrizioni che riguardano direttamente i beni di sua proprietà ovvero comportino un significativo

decremento del valore di mercato o dell'utilità dei suoi immobili (Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5674).

Con la conseguenza che, nel caso di impugnazione di strumenti urbanistici, anche particolareggiati, o di loro varianti è ancor più necessaria l'allegazione di prove in ordine ai concreti pregiudizi subiti, che comunque non possono risolversi nel generico danno all'ordinato assetto del territorio, alla salubrità dell'ambiente e ad altri valori la cui fruizione potrebbe essere rivendicata da qualsiasi soggetto residente, anche non stabilmente, nella zona interessata dalla pianificazione.

Quindi, il decreto di approvazione di un piano particolareggiato deve essere depositato nella segreteria comunale e notificato nelle forme delle citazioni a ciascun proprietario degli immobili vincolati dal piano stesso entro un mese dall'annuncio dell'avvenuto deposito; di conseguenza sussiste in capo alla pubblica amministrazione un obbligo di notifica individuale, ma solo in favore dei proprietari di immobili direttamente incisi dalla disciplina del piano di recupero; va quindi escluso dall'obbligo di notifica individuale il proprietario delle aree esterne al perimetro del piano impugnato in quanto titolare di immobili non direttamente vincolati dal piano, e ciò implica che la (mera) *vicinitas* giova unicamente a perimetrare i soggetti in possesso della legittimazione attiva a dolersi del permesso di costruire rilasciato al controinteressato, ma non ad individuare i soggetti che necessariamente devono essere destinatari della notifica individuale del piano, al fine di individuare il *dies a quo* di proposizione del ricorso, con la conseguenza che destinatario della notifica individuale del piano deve essere unicamente il soggetto direttamente inciso (Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2016, n. 1135).

Quanto alla legittimazione ad agire del proprietario di terreni siti in zona diversa da quella presa in considerazione dalla variante allo strumento urbanistico impugnato è stata esclusa la sufficienza della mera *vicinitas* in una fattispecie di impugnazione di un provvedimento che ha disposto la trasformazione edilizia dei suoli la quale non si presenta come attività idonea ad incidere in via immediata e diretta sulla sfera giuridica del ricorrente, i cui fondi sono ben distanti, non risultando apprezzabile l'ulteriore lesione da questi rappresentata, in termini di perdita di *chance*, dal momento che l'aspettativa a che il proprio suolo venga ad essere conformato come edificabile (o anche quella che altri suoli non lo siano, sicché cresca la possibilità che il proprio suolo venga ritenuto tale), non è un'aspettativa giuridicamente apprezzabile e si risolve in un interesse di mero fatto (Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5674).

Inoltre, la legittimazione e l'interesse al ricorso vanno vagliati con riferimento all'aspetto della trasformazione del territorio restando, di conseguenza, in secondo piano eventuali utilità strumentali che, con riferimento ad altra materia e ad altre questioni, possano derivare al soggetto che si rivolge al giudice amministrativo per l'annullamento dell'atto (Cons. Stato, sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4176). Pertanto, le mere affermazioni di principio del ricorrente secondo il quale la variante impugnata avrebbe comportato una riduzione immediata del valore dei suoi fondi in termini di sistema viabilistico, di qualità della vita e di servizi ai residenti, per la loro genericità non consentono di rinvenire la presenza di una legittimazione ad agire in capo a quest'ultimo (Cons. Stato, n. 5674 del 2017 cit.).

Mentre nel caso di impugnazione di titoli edilizi il rapporto di *vicinitas*, ossia di stabile collegamento con l'area interessata dall'intervento contestato, di norma (e salve talune

limitazioni di cui non occorre occuparsi in questa vicenda), è idoneo a fondare tanto la legittimazione (ossia la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto a quella di *quisque de populo*) quanto l'interesse a ricorrere (ossia la sussistenza di una lesione concreta e attuale alla detta situazione giuridica per effetto del provvedimento amministrativo impugnato), nel caso di impugnazione di strumenti urbanistici, anche particolareggiati, o di loro varianti, il semplice rapporto di *vicinitas*, se dimostra al più la sussistenza di una generica legittimazione, non è però sufficiente a fondare anche l'interesse a ricorrere, occorrendo l'allegazione e la prova di uno specifico e concreto pregiudizio a carico dei suoli in proprietà della parte ricorrente per effetto degli atti di pianificazione impugnati (dai quali, per definizione, quei suoli non sono incisi direttamente); tale pregiudizio non può risolversi nel generico pregiudizio all'ordinato assetto del territorio, alla salubrità dell'ambiente e ad altri valori la cui fruizione potrebbe essere rivendicata da qualsiasi soggetto residente, anche non stabilmente, nella zona interessata dalla pianificazione (Cons. Stato, n. 5674 del 2017 cit.; 12 maggio 2014, n. 2403).

Né la legittimazione può essere desunta dal fatto che il privato abbia presentato proprie osservazioni nel corso del procedimento, atteso che si tratta di un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici che non dà luogo a peculiari aspettative, tanto più nell'ipotesi in cui le stesse siano state integralmente respinte (Cons. Stato, n. 5674 del 2017 cit.).

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, chiamata a pronunciarsi sulla sufficienza del criterio della *vicinitas* per l'impugnazione dei titoli edilizi, ha formulato i seguenti principi di diritto:

- g) nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato;
- h) l'interesse al ricorso correlato allo specifico pregiudizio derivante dall'intervento previsto dal titolo autorizzatorio edilizio che si assume illegittimo può comunque ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso;
- i) l'interesse al ricorso è suscettibile di essere precisato e comprovato dal ricorrente nel corso del processo, laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o la questione rilevata d'ufficio dal giudicante, nel rispetto dell'art. 73, comma 3, c.p.a.;
- j) nelle cause in cui si lamenti l'illegittimità del titolo autorizzatorio edilizio per contrasto con le norme sulle distanze tra le costruzioni imposte da leggi, regolamenti o strumenti urbanistici, non solo la violazione della distanza legale con l'immobile confinante con quello del ricorrente, ma anche quella tra detto immobile e una terza costruzione può essere rilevante ai fini dell'accertamento dell'interesse al ricorso, tutte le volte in cui da tale violazione possa discendere con l'annullamento del titolo edilizio un effetto

di ripristino concretamente utile, per il ricorrente, e non meramente emulativo (Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22).

Ne consegue l'insufficienza della sola *vicinitas* a sorreggere l'interesse al ricorso in mancanza di ulteriori comprovate allegazioni (Cons. Stato, sez. VI, 22 marzo 2023, n. 2905).

È stato, pertanto, ritenuto inammissibile per carenza di interesse il ricorso promosso dal confinante avverso il provvedimento che nulla dispone in merito agli abusi edilizi segnalati mediante esposto, non essendo sufficiente a fondare l'interesse al ricorso la mera *vicinitas*, ma incombendo, per converso, sul ricorrente la dimostrazione dello stabile collegamento con il luogo in cui è stata realizzata l'opera che si afferma essere abusiva, unitamente alla puntuale allegazione e alla comprova della lesione subita, anche se in termini solamente eventuali o potenziali (Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2022, n. 756).

Parimenti, nel caso in cui ad impugnare il titolo edilizio non sia il proprietario confinante (o un soggetto che si trovi in posizione analoga) il mero criterio della *vicinitas* riguardato in senso solo materiale non può di per sé radicare la legittimazione al ricorso giurisdizionale prescindendo dal generale principio dell'interesse ad agire in relazione alla lesione concreta, attuale e immediata della posizione sostanziale dell'interessato presupponendo altresì la detta legittimazione la specificazione, con riferimento alla situazione concreta e fattuale del come, del perché ed in quale misura il provvedimento impugnato si rifletta sulla propria posizione sostanziale, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale (Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2023, n. 8352).

Anche in materia sensibile come quella concernente la localizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti, si è negato che il mero criterio della *vicinitas*, di un fondo o di una abitazione, all'impianto in questione possa *ex se* radicare la legittimazione al ricorso, dovendo sempre fornire il ricorrente la prova del *vulnus* inferto alla propria sfera giuridica (in termini di deprezzamento del valore del bene o di compromissione del diritto alla salute ed all'ambiente, Cons. Stato, sez. IV, 24 dicembre 2007, n. 6619; 14 giugno 2007, n. 3191; sez. V, 16 aprile 2003, n. 1948).

Quanto alla tutela contro i danni all'ambiente, l'interesse ad agire può essere riconosciuto solo se gli stessi sono debitamente evidenziati in ricorso. Se, infatti, la tutela ambientale può svilupparsi anche mediante l'impugnativa degli atti aventi finalità urbanistica, non si può al contempo eludere la necessità che siano proposte censure sorrette da una specifica istanza di protezione degli interessi ambientali, da realizzare attraverso l'annullamento, totale o parziale, dello strumento urbanistico (Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5205).

La giurisprudenza si è interessata anche della legittimazione a ricorrere di associazioni ambientaliste.

A tale proposito è stato affermato che il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona

in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4233).

Pertanto la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste deve essere apprezzata, almeno in astratto, in presenza di tre requisiti tradizionalmente utilizzati al riguardo in giurisprudenza, rispettivamente relativi alle finalità statutarie dell'ente, alla stabilità del suo assetto organizzativo, nonché alla cd. *vicinitas* dello stesso ente rispetto all'interesse sostanziale che si assume lesa per effetto dell'azione amministrativa e a tutela del quale, pertanto, l'ente esponenziale intende agire in giudizio.

Nella materia ambientalistica la legittimazione ad agire attribuita dagli artt. 13 e 18 l. 8 luglio 1986 n. 349 alle associazioni ambientaliste è eccezionale e pertanto deve essere limitata ai casi in cui l'interesse ambientale assuma rilevanza giuridica in forza della previsione normativa e sia lesa in modo diretto e immediato dal provvedimento che si intende impugnare; conseguentemente un'associazione ambientalista può proporre in giudizio soltanto motivi di gravame direttamente attinenti alla sfera dell'interesse tutelato e non motivi aventi una valenza urbanistico - edilizia e che solo in via strumentale ed indiretta possano determinare un effetto utile anche ai fini della tutela dei valori ambientali (Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7246).

Quanto alla possibilità che atti di pianificazione siano impugnati con ricorso collettivo è stato osservato (Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2021, n. 2341), richiamando la consolidata giurisprudenza, che, affinché i ricorsi collettivi siano ammissibili nel processo amministrativo, occorre che vi sia identità di situazioni sostanziali e processuali.

È, in particolare, necessario che:

- k) le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto, ossia afferiscano ai medesimi atti e rechino le medesime censure;
- l) le posizioni sostanziali e processuali dei ricorrenti siano del tutto omogenee e sovrapponibili;
- m) i ricorrenti non versino in condizioni di neppure potenziale contrasto.

Anche nell'attuale cornice codicistica la proposizione del ricorso collettivo rappresenta una deroga al principio generale secondo il quale ogni domanda, in quanto tesa a tutelare un interesse meritevole di tutela, deve essere proposta dal relativo titolare con separata azione.

Ciò, del resto, è il precipitato tecnico della natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, deputata ad erogare tutela giurisdizionale ad una posizione soggettiva lesa dall'azione amministrativa, non a veicolare un controllo oggettivo della legittimità dell'azione amministrativa stessa, scisso da una concreta lesione arrecata agli specifici interessi di un determinato consociato.

In altra prospettiva, il controllo della legittimità dell'azione amministrativa non è l'obiettivo ultimo del processo amministrativo, ma configura, invece, un (sia pur ineludibile) strumento funzionale alla tutela della situazione azionata in giudizio, che costituisce l'oggetto, lo scopo ed il limite della giurisdizione amministrativa (art. 1 c.p.a.).

Pertanto, la proposizione contestuale di un'impugnativa da parte di più soggetti, sia essa rivolta contro uno stesso atto o contro più atti tra loro connessi, è soggetta al rispetto di stringenti requisiti, sia di segno negativo che di segno positivo: i primi sono rappresentati

dall'assenza di una situazione di conflittualità di interessi, anche solo potenziale, per effetto della quale l'accoglimento della domanda di alcuni dei ricorrenti sarebbe logicamente incompatibile con l'accoglimento delle istanze degli altri; i secondi consistono, invece, nell'identità delle posizioni sostanziali e processuali dei ricorrenti, essendo necessario che le domande giurisdizionali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e che vengano censurati per gli stessi motivi (Cons. Stato, sez. II, 18 maggio 2020, n. 3155; sez. IV, 27 gennaio 2015, n. 363; sez. III, 20 maggio 2014, n. 2581).

Sulla base di tali principi generali è stata esclusa l'ammissibilità di un ricorso collettivo laddove, pur essendoci un elemento comune, consistente nella doglianza di violazione della legge regionale, tuttavia alcuni dei ricorrenti facevano valere anche, nella propria qualità di consiglieri comunali, vizi procedimentali asseritamente lesivi delle loro prerogative di componenti dell'organo consiliare: con ciò essi miravano a un risultato (ad un *petitum*) concretantesi nell'integrale annullamento delle delibere consiliari impuginate, laddove altri ricorrenti, facevano valere vizi i quali – se fondati – avrebbero comportato, secondo i comuni principi, l'annullamento delle stesse solo per la parte di loro interesse.

È emersa in tale fattispecie sia l'insussistenza del suindicato requisito "negativo", atteso che l'eventuale accoglimento delle ragioni di taluni ricorrenti non sarebbe stato soddisfacente per altri, sia, prima ancora, l'insussistenza dell'ineludibile requisito rappresentato dall'identità dell'oggetto e dei motivi di censura fra i vari ricorrenti.

13.3. Inscindibilità degli effetti del giudicato di annullamento.

La giurisprudenza ha declinato i principi generali in tema di effetti soggettivi del giudicato amministrativo di annullamento ricollegandosi alla evoluzione giurisprudenziale tendente a limitare l'estensione soggettiva degli effetti del giudicato in riferimento agli strumenti urbanistici.

In generale, è principio consolidato che la decisione di annullamento – che per i limiti soggettivi del giudicato esplica in via ordinaria effetti solo fra le parti in causa – acquista efficacia *erga omnes* nei casi di atti a contenuto inscindibile, ovvero di atti a contenuto normativo, secondari (regolamenti) o amministrativi generali, rivolti a destinatari indeterminati ed indeterminabili a priori, in relazione ai quali gli effetti dell'annullamento non sono circoscrivibili ai soli ricorrenti, essendosi in presenza di un atto a contenuto generale sostanzialmente e strutturalmente unitario, il quale non può esistere per taluni e non esistere per altri (Cons. Stato, sez. III, 22 luglio 2016, n. 3307; 20 aprile 2012, n. 2350; sez. V, 17 settembre 2008, n. 4390; Cass. civ., sez. I, 13 marzo 1998, n. 2734).

Tali principi sono stati ribaditi dall'Adunanza plenaria 20 dicembre 2017, n. 11, la quale - in una fattispecie in cui veniva in rilievo il termine per proporre ricorso e la sua decorrenza e veniva assunta come rilevante la conoscenza dell'accertamento dell'illegittimità - ha affermato che il sopravvenuto annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo non può giovare ai cointeressati che non abbiano tempestivamente proposto il gravame e per i quali, pertanto, si è già verificata una situazione di inoppugnabilità, con conseguente esaurimento del relativo rapporto giuridico, fatta eccezione per l'ipotesi degli atti ad effetti inscindibili.

In tale contesto generale, la giurisprudenza consolidata ha escluso l'attribuibilità al P.E.E.P. del carattere generale, unitario e inscindibile, tale da determinare l'effetto *erga omnes* e la deroga al principio dell'efficacia soggettiva in caso di accoglimento dell'annullamento proposto da alcuni destinatari.

Si è ritenuto il P.E.E.P. atto plurimo e scindibile, ancorché formalmente unico, perché caratterizzato dalla singolarità dei destinatari, con conseguente limitazione soggettiva dell'annullamento dello stesso (Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2009, n. 3694; 15 gennaio 2009, n. 156).

È stato, altresì, precisato che l'annullamento integrale di un piano di zona per l'edilizia economica e popolare in sede giurisdizionale produce i suoi effetti anche nei confronti di chi non abbia proposto ricorso, solo nel senso che, una volta pronunciato l'annullamento, il piano non può più essere legittimamente assunto come presupposto di nuovi provvedimenti attuativi (come per esempio, quelli espropriativi), ma non nel senso che restano travolti e caducati anche gli atti espropriativi emanati precedentemente all'annullamento.

In senso conforme all'orientamento del Consiglio di Stato è anche la giurisprudenza civile, secondo la quale, il soggetto che non ha partecipato al giudizio amministrativo non può avvalersi del giudicato relativo all'annullamento di un piano di zona per l'edilizia economica e popolare al fine di ottenere dal giudice ordinario la cancellazione della trascrizione del decreto di espropriazione e il risarcimento dei danni, in quanto la dichiarazione di pubblica utilità, implicita nell'approvazione del piano di zona, non è un atto collettivo, ma deve essere inquadrato nella categoria degli atti plurimi, caratterizzati dall'efficacia soggettivamente limitata ai destinatari individuabili in relazione alla titolarità delle singole porzioni immobiliari oggetto della potestà ablatoria, con la conseguenza che il suo annullamento non spiega efficacia *erga omnes* (Cass. civ., sez. I, 22 maggio 2009, n. 11920; 16 aprile 2004, n. 7253; 12 marzo 1996, n. 2038).

La correttezza della scelta di limitare gli effetti soggettivi del giudicato di annullamento del P.E.E.P. trova giustificazione anche nella evoluzione giurisprudenziale tendente a limitare l'estensione soggettiva degli effetti del giudicato in riferimento agli strumenti urbanistici in generale (Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2018, n. 2097).

Da un lato si è affermato che la sentenza che conduce all'annullamento di un atto generale non sempre ha efficacia *erga omnes*, il che accade facilmente nel caso dell'annullamento di un piano regolatore, in cui l'interesse fatto valere nel ricorso resta circoscritto alle aree individuate o a parti specifiche del territorio comunale, pertinenti alle posizioni dell'istante (Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2003, n. 7771).

Dall'altro, che le prescrizioni contenute in una variante al piano regolatore generale vanno considerate scindibili, ai fini del loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale, con la conseguenza che, nel caso in cui il ricorso prospetti vizi relativi solo ad alcune determinazioni, l'annullamento del provvedimento non può essere che parziale, stante il principio generale della specificità dei motivi proponibili nei ricorsi davanti al giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, 10 dicembre 2003, n. 8146).

Ed ancora, si è messo in collegamento tale orientamento con il principio giurisprudenziale, secondo cui sono inammissibili per carenza di interesse le censure concernenti la disciplina urbanistica di aree estranee a quelle di proprietà del ricorrente, giacché le prescrizioni dello strumento urbanistico vanno considerate scindibili ai fini del

loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale, salva la possibilità di proporre impugnativa allorquando la nuova destinazione urbanistica, pur concernendo un'area non appartenente al ricorrente, incida direttamente sul godimento o sul valore di mercato dell'area stessa, o comunque su interessi propri e specifici del medesimo esponente (Cons. Stato, sez. IV, 24 dicembre 2007, n. 6619; 5 settembre 2003, n. 4977).

13.4. Presupposizione fra atti e improcedibilità.

Nell'ambito del procedimento amministrativo, occorre distinguere tra invalidità ad effetto caducante e invalidità ad effetto viziante.

Per la prima forma di vizio occorrono due elementi precisi:

- a) l'appartenenza, sia dell'atto annullato direttamente come di quello caducato per conseguenza, alla medesima serie procedimentale;
- b) il rapporto di necessaria derivazione del secondo dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, con particolare riguardo al coinvolgimento di soggetti terzi; pertanto, qualora almeno uno dei due detti presupposti sia inesistente, è inapplicabile lo schema concettuale della caducazione e debbono ritenersi utilizzabili unicamente le usuali impugnative tipiche del diritto amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3001).

La giurisprudenza ha ripetutamente chiarito (Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2012 n. 4828; sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 50; 13 aprile 2005 n. 1743) che il piano regolatore, e conseguentemente anche le varianti allo stesso, una volta adottati, nella misura in cui sono suscettibili di applicazione, sono atti immediatamente lesivi ed autonomamente impugnabili, in quanto, agli effetti della configurabilità di un atto come provvedimento impugnabile, ciò che rileva non è la sua collocazione al termine del procedimento, bensì il carattere costitutivo degli effetti che allo stesso si ricollegano.

La giurisprudenza citata ha quindi escluso la necessità di impugnazione dell'atto regionale di approvazione del P.R.G. (atto conclusivo del procedimento e solo “nella parte in cui lo stesso si limita a confermare le previsioni già contenute nel piano adottato e fatte oggetto di impugnativa”), atteso l'effetto caducante conseguente all'annullamento della delibera di adozione del piano; diversamente nel caso in cui l'approvazione comporti modifiche delle prescrizioni e previsioni originariamente impuginate.

Invero il procedimento di approvazione dello strumento urbanistico generale è diversamente regolato, prevedendosi una definitiva approvazione da parte del consiglio comunale, dopo il parere espresso dalla provincia (o dalla regione), di modo che è solo con tale ultimo atto che l'ente titolare della potestà di pianificazione/programmazione del territorio esercita definitivamente il proprio potere discrezionale.

Ciò comporta che all'approvazione definitiva del P.R.G. (con delibera rimasta inoppugnata) consegue la improcedibilità del ricorso proposto avverso le delibere di adozione del predetto.

Non può riconoscersi alcun effetto “caducante” derivante dall'annullamento della delibera di adozione del piano regolatore rispetto alla delibera di definitiva approvazione

del piano medesimo, laddove quest'ultima abbia recepito le indicazioni rese dalla provincia (o dalla regione), in modo tale da costituire atto autonomo di pianificazione del territorio (Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2017, n. 444).

Laddove il comune, in sede di approvazione della variante, abbia effettuato una nuova istruttoria e una nuova ponderazione di interessi a base della scelta pianificatoria confermativa della precedente disciplina, ciò comporta, in base ai principi elaborati dalla costante giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2018, n. 2366; 28 febbraio 2018, n. 1247; 6 ottobre 2017, n. 4659; 6 febbraio 2017, n. 487; 15 giugno 2016, n. 2637), che l'eventuale accertamento della fondatezza della originaria impugnativa di un titolo pianificatorio poi sostituito, non potrebbe arrecare alcuna utilità, neanche di carattere morale, alla parte ricorrente a fronte del rinnovato e autonomo esercizio del potere pianificatorio che ha interrotto ogni possibile collegamento tra l'esercizio del potere cristallizzato con il provvedimento impugnato e quello esercitato successivamente dall'amministrazione (Cons. Stato, sez. IV, 8 marzo 2021, n. 1912).

Si determina, infatti, l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse laddove intervenga un provvedimento autonomo di approvazione del piano di governo del territorio, che rechi un'autonoma disciplina urbanistica, così da travolgere gli effetti dell'atto impugnato (nella specie un provvedimento di imposizione di un vincolo, Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2017, n. 487).

Analogamente, in caso di impugnativa d'una variante al piano urbanistico comunale, la sopravvenuta approvazione del nuovo piano urbanistico comunale determina la carenza di interesse, anche di carattere morale, a coltivare l'azione, non potendo l'eventuale annullamento della variante sortire alcun effetto utile, neppure conformativo, sull'esercizio del potere pianificatorio generale del comune (Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2007, n. 3087; 27 dicembre 2001, n. 6429).

In tali casi se la parte non ha, comunque, richiesto l'accertamento della illegittimità degli atti impugnati a fini risarcitori, ex art. 34, comma 3, c.p.a., ciò esonera da ogni approfondimento in merito non potendo il giudice spingersi ad operare un'autonoma valutazione officiosa circa un possibile interesse a coltivare una futura azione risarcitoria (Cons. Stato, Ad. plen., 13 aprile 2015, nn. 4 e 5; successivamente Ad. plen. n. 8 del 2022).

Viceversa, l'omessa impugnazione della deliberazione approvativa della variante di un piano regolatore generale non determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro la delibera comunale di adozione, quando l'impugnativa riguarda le previsioni già contenute nel piano adottato che sono state confermate dalla delibera di approvazione, in quanto l'eventuale annullamento della delibera di adozione esplica effetti automaticamente caducanti, e non meramente vizianti, sul successivo provvedimento di approvazione (Cons. Stato, sez. IV, 24 aprile 2023, n. 4130).

Infine, pur essendo la delibera di adozione di un piano urbanistico immediatamente impugnabile, la sua impugnazione costituisce una mera facoltà e non un onere, di modo che l'omessa impugnativa non è in alcun modo preclusiva della successiva impugnazione della delibera di approvazione del piano (Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2403; 11 settembre 2012, n. 4828; 2 dicembre 2011, n. 6373; 13 gennaio 2010, n. 50).

13.5. Impugnazione dei titoli edilizi.

In tema di decorrenza del termine di impugnazione di titoli edilizi la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 15 novembre 2016, n. 4701; 21 marzo 2016, n. 1135), ha elaborato i principi di seguito tratteggiati:

- a) il termine per impugnare il permesso di costruzione edilizia decorre dalla piena conoscenza del provvedimento, che ordinariamente s'intende avvenuta al completamento dei lavori, a meno che (come nel caso di specie) è data prova di una conoscenza anticipata da parte di chi eccepisce la tardività del ricorso;
- b) l'inizio dei lavori segna il *dies a quo* sulla tempestiva proposizione del ricorso laddove si contesti l'*an* dell'edificazione;
- c) al momento della constatazione della presenza dello scavo è possibile ricorrere enucleando le censure (ivi comprese quelle in ordine all'asserito divieto di nuova edificazione) senza differire il termine di proposizione del ricorso all'avvenuto positivo disbrigo della pratica di accesso agli atti avviata né, a monte, che si possa differire quest'ultima;
- d) la richiesta di accesso, invero, non è idonea *ex se* a far differire i termini di proposizione del ricorso, perché se da un lato deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro lato, deve parimenti essere salvaguardato l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali (Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2017, n. 3067).

La richiesta di accesso ai documenti non è infatti idonea, *ex se*, a far differire i termini di proposizione del ricorso in quanto la data del permesso di costruire pubblicata sul cartello di cantiere fissa la decorrenza del termine entro il quale deve essere presentata l'impugnativa.

L'obbligo di esposizione del cartello dei lavori, penalmente sanzionato, è posto a presidio della esigenza di consentire ad eventuali controinteressati di far valere le proprie pretese innanzi all'autorità amministrativa; la sua presenza, pertanto, costituisce un indizio grave preciso e concordante ai fini della integrazione della prova presuntiva della conoscenza del provvedimento da parte del ricorrente.

Il termine per impugnare il permesso di costruzione edilizia decorre dalla piena conoscenza del provvedimento, che s'intende avvenuta al completamento dei lavori, a meno che sia data prova di una conoscenza anticipata; di una simile prova è onerato chi eccepisce la tardività del ricorso e può essere desunta anche da elementi presuntivi che evidenzino la potenziale lesione portata all'interesse del ricorrente; in quest'ambito gioca un ruolo importante l'eventuale presenza del cartello dei lavori ex art. 27, co. 4, t.u. edilizia.

L'inizio dei lavori, infatti, segna il *dies a quo* della tempestiva proposizione del ricorso soltanto laddove si contesti l'*an* della edificazione (*id est*: laddove si sostenga che nessun manufatto poteva essere edificato sull'area), mentre laddove si contesti il *quomodo* (distanze, consistenza ecc.) il *dies a quo* va fatto coincidere con il completamento dei lavori ovvero

con il grado di sviluppo degli stessi, ove renda palese l'esatta dimensione, consistenza, finalità, dell'erigendo manufatto, ferma restando la possibilità, da parte di chi solleva l'eccezione di tardività, di provare, anche in via presuntiva, la concreta anteriore conoscenza del provvedimento lesivo in capo al ricorrente (Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2023, n. 3654; n. 7840 del 2022; 18 luglio 2022, n. 6086).

14. Conclusioni.

Al termine della rassegna relativa agli strumenti urbanistici si possono enucleare, senza pretese di esaustività, alcuni indirizzi da intendersi consolidati, in relazione a questioni sia di natura sostanziale che di natura processuale.

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

- a) il potere di pianificazione urbanistica del territorio deve essere rettamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica non limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma che realizzi anche finalità economico - sociali della comunità locale;
- b) le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che in presenza di figure sintomatiche di eccesso di potere per palese irragionevolezza ed illogicità;
- c) il procedimento di approvazione dello strumento urbanistico, come quello di variante, integra una fattispecie complessa o a formazione progressiva nell'ambito del quale non sussiste un obbligo dell'amministrazione di garantire la partecipazione procedimentale avendo le osservazioni dei privati natura di mero apporto collaborativo;
- d) ai fini edificatori, salvo che in casi eccezionali (lotto intercluso), è necessaria l'adozione di strumenti attuativi del piano regolatore generale e di dettaglio, che traducano le scelte pianificatorie in interventi coerenti con il fine di consentire un ordinato sviluppo del territorio, la cui iniziativa può essere sia pubblica che privata;
- e) anche in presenza di una zona già urbanizzata, la necessità dello strumento attuativo può escludersi solo nei casi in cui la situazione di fatto presenti una pressoché completa edificazione della zona che risulti addirittura incompatibile con un piano attuativo;
- f) in quanto strumento attuativo del piano regolatore, il piano di lottizzazione contiene la disciplina di dettaglio del piano regolatore, gli indici volumetrici consentiti, la superficie del lotto minimo, la destinazione dei fabbricati, il tracciato delle strade e la individuazione delle aree destinate a *standard*;
- g) all'interno delle previsioni urbanistiche e successivamente alla scadenza del piano di lottizzazione o in generale attuativo devono essere tenuti distinti i diversi tipi di prescrizioni, nel senso che sopravvivono, esclusivamente, la destinazione di zona, la destinazione ad uso pubblico di un bene privato, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e quant'altro attenga all'armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere

- inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione, non essendo la stessa condizionata all'eventuale scadenza di vincoli espropriativi o di altra natura ma tutti caratterizzati dall'aver contenuto specifico e puntuale;
- h) il P.I.P., limitatamente al profilo urbanistico, è equivalente al piano particolareggiato, poiché entrambi gli strumenti attuano e specificano le prescrizioni del P.R.G. avendo, il primo, in particolare, la funzione di garantire un ordinato sviluppo urbanistico della zona nella quale dovranno sorgere nuovi insediamenti produttivi o troveranno migliore allocazione quelli esistenti;
 - i) l'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate a particolari insediamenti ovvero l'insufficienza di quelle previste, può farsi luogo alla procedura di variante semplificata;
 - j) gli oneri sostenuti dal comune per l'acquisizione delle aree necessarie per attuare il P.I.P. non hanno natura di mero corrispettivo di diritto privato, bensì natura pubblicistica e al contempo lo spostamento di ricchezza da un privato ad un altro privato ha una causa normativa tipizzata, che è quella di funzionalizzare in senso economico e sociale il sacrificio imposto ad un soggetto determinato per il benessere dell'intera collettività stanziata sul territorio, consentendo all'imprenditore, che assume su di sé il rischio imprenditoriale, di organizzare il capitale e i mezzi della produzione;
 - k) alla scadenza del P.I.P. la valutazione in ordine all'esistenza di un persistente interesse pubblico all'attuazione dello strumento costituisce oggetto di una valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione, che deve tenere conto del principio per il quale dopo la scadenza degli effetti di un piano attuativo perdono efficacia i vincoli preordinati all'esproprio, ma restano fermi gli effetti urbanistici di natura conformativa, sicché ben può l'amministrazione comunale rilasciare i titoli necessari per attuare il P.I.P. sulle aree già espropriate;
 - l) il P.E.E.P. è connotato dalla necessità che le aree da comprendere nei piani di zona siano scelte di regola nelle zone destinate ad edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, con preferenza in quelle di espansione dell'aggregato urbano (zone C) ma possono esservi ricomprese anche le aree sulle quali insistono immobili la cui demolizione o trasformazione sia richiesta da ragioni igienico-sanitarie ovvero sia ritenuta necessaria per la realizzazione del piano;
 - m) l'*housing sociale* è un istituto che nasce dalla necessità di ripensare gli insediamenti di edilizia sociale sul territorio non solo sotto un profilo quantitativo ma anche sul versante economico-qualitativo e si presenta come una modalità d'intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni, dove il contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare;

- n) i piani di ricostruzione sono pensati per fronteggiare ragioni contingenti e tendono alla ricostruzione immediata degli agglomerati urbani in luoghi diversi da quelli originari, più salubri e secondo criteri urbanistici nuovi mediante la celere esecuzione delle opere pubbliche in essi previste per mezzo di rapide procedure espropriative e di occupazione d'urgenza;
- o) i programmi integrati di intervento sono strumenti urbanistici di secondo livello, rispetto al piano regolatore generale, che hanno le finalità di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del territorio e sono caratterizzati dalla presenza di una pluralità funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione capace di incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche o private;
- p) nei programmi di recupero urbano il perseguimento dell'interesse pubblico si realizza non attraverso l'adozione di singoli provvedimenti autoritativi da parte delle diverse amministrazioni che hanno attribuzione nella materia, ma avvalendosi dello strumento dell'accordo di programma, strumento negoziale che, nell'individuare reciproci obblighi degli enti interessati, sostituisce le fattispecie provvedimentali ordinariamente indirizzate alla cura degli interessi pubblici coinvolti;
- q) i programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale rientrano nel novero degli strumenti che perseguono l'obiettivo di riqualificare gli ambiti urbani e le periferie caratterizzati dalla presenza di una pluralità di funzioni e di tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati, favorendo il miglioramento della qualità dell'abitare, anche attraverso l'incremento della dotazione degli *standard*;
- r) il piano degli insediamenti commerciali definisce gli obiettivi settoriali, le scelte territoriali e le azioni da compiersi nella prospettiva del potenziamento, della riqualificazione e della valorizzazione della rete commerciale, dell'arricchimento dell'offerta, del miglioramento dei livelli di servizio e dell'incremento dell'efficienza rispetto alla distribuzione ed alle caratteristiche della domanda, attraverso le linee di indirizzo del riequilibrio, della competitività e dell'integrazione, garantendo la compatibilità tra il sistema normativo urbanistico ed il sistema regolamentare del commercio, favorendo processi di integrazione ed unificazione delle procedure di gestione e controllo delle attività edilizie e delle attività economiche;
- s) lo strumento di pianificazione relativo alle attività estrattive è costituito dal Piano regionale delle attività estrattive, il quale provvede alla localizzazione delle cave e concorre a disciplinarne l'esercizio e identifica, fra le cave potenzialmente presenti sul territorio regionale e potenzialmente idonee all'attività estrattive, quelle sulle quali tale attività economica potrà concretamente svolgersi. Infatti, non tutte le cave esistenti possono essere oggetto della predetta attività, ma solo quelle localizzate nelle aree indicate dal piano;
- t) il P.R.P., normativamente definito come «piano di rilevanza statale che rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel

proprio perimetro di competenza, ha natura (come tutti i piani urbanistici) di «atto amministrativo generale», avendo la funzione di regolare lo sviluppo dello specifico ambito portuale (aree portuali e retro-portuali) mediante prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree, nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità; esso si impone alla pianificazione urbanistica di comuni e regioni, avendo la legislazione del 2021 ha ripristinato la regola, propria della pianificazione urbanistica, per cui le pianificazioni di settore (come quella rimessa ai P.R.P.) non sono subordinate alla generale pianificazione urbanistica territoriale, ma sono su di essa prevalenti.

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

- u) è illegittimo il silenzio serbato dalla P.A. su di una istanza di approvazione di un piano di lottizzazione, nel caso in cui risulti che il Comune non abbia tempestivamente provveduto alla definitiva conclusione del procedimento, in aperto contrasto con l'obbligo imposto dall'art. 2, l. n. 241/1990;
- v) il termine di sessanta giorni per impugnare lo strumento urbanistico decorre a partire dal maturare del periodo di pubblicazione degli atti pianificatori salvo che si sia in presenza di un atto che va necessariamente notificato, nel qual caso il termine decorre dalla notifica, ovvero di prescrizioni di dettaglio che disciplinano l'attività edificatoria in senso stretto, le quali sono impugnabili solo a decorrere dal momento in cui diventano lesive per il ricorrente, ovvero dal momento della conoscenza del titolo edilizio che le recepisce;
- w) il ricorrente che non è proprietario delle aree incise dalla pianificazione urbanistica contestata, è privo di legittimazione al ricorso salvo casi eccezionali, laddove dall'eventuale annullamento dell'atto che si impugna non sorga, in via immediata e diretta, un preciso beneficio non essendo sufficiente la soddisfazione di un interesse meramente strumentale, futuro ed incerto;
- x) è impossibile configurare una responsabilità dell'amministrazione per illegittimo diniego del titolo edilizio, ove non risulti la prova rigorosa della spettanza del bene della vita a causa del difetto di legittimazione al rilascio del titolo;
- y) l'interesse strumentale riceve tutela solo in casi eccezionali, normativamente individuati;
- z) non sussiste la legittimazione ad agire in capo ad un soggetto che fonda la propria posizione di (possibile) vantaggio non già sull'adozione dell'atto da parte dell'amministrazione, bensì su un atto di autonomia privata, la cui efficacia è subordinata al positivo esercizio del potere amministrativo da parte dell'amministrazione nei confronti dell'altro contraente;
- aa) la sussistenza della mera *vicinitas* non costituisce elemento sufficiente a comprovare contestualmente la legittimazione e l'interesse al ricorso,

- occorrendo invece la positiva dimostrazione, in relazione alla configurazione dell'interesse ad agire, di un danno (certo o altamente probabile) che attingerebbe la posizione di colui il quale insorge giudizialmente;
- bb) la legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste deve essere apprezzata, almeno in astratto, in presenza di tre requisiti tradizionalmente utilizzati al riguardo in giurisprudenza, rispettivamente relativi alle finalità statutarie dell'ente, alla stabilità del suo assetto organizzativo, nonché alla cd. *vicinitas* dello stesso ente rispetto all'interesse sostanziale che si assume lesa per effetto dell'azione amministrativa e a tutela del quale, pertanto, l'ente esponenziale intende agire in giudizio;
 - cc) in materia urbanistica i ricorsi collettivi non sono ammessi laddove, pur essendoci un elemento comune, alcuni ricorrenti facciano valere anche vizi finalizzati a conseguire un risultato che si ponga in conflitto con gli interessi degli altri ricorrenti;
 - dd) la decisione di annullamento – che per i limiti soggettivi del giudicato esplica in via ordinaria effetti solo fra le parti in causa – acquista efficacia *erga omnes* nei casi di atti a contenuto inscindibile, ovvero di atti a contenuto normativo, secondari (regolamenti) o amministrativi generali, rivolti a destinatari indeterminati ed indeterminabili a priori, in relazione ai quali gli effetti dell'annullamento non sono circoscrivibili ai soli ricorrenti, essendosi in presenza di un atto a contenuto generale sostanzialmente e strutturalmente unitario, il quale non può esistere per taluni e non esistere per altri;
 - ee) l'annullamento integrale di un piano di zona per l'edilizia economica e popolare in sede giurisdizionale produce i suoi effetti anche nei confronti di chi non abbia proposto ricorso, solo nel senso che, una volta pronunciato l'annullamento, il piano non può più essere legittimamente assunto come presupposto di nuovi provvedimenti attuativi (come per esempio, quelli espropriativi), ma non nel senso che restano travolti e caducati anche gli atti espropriativi emanati precedentemente all'annullamento;
 - ff) nell'ambito del procedimento amministrativo, occorre distinguere tra invalidità ad effetto caducante (quando si tratta di atti della stessa serie procedimentale) e invalidità ad effetto viziante, che si verifica quando sussiste un rapporto di necessaria derivazione del secondo dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi;
 - gg) non può riconoscersi alcun effetto “caducante” alla delibera di adozione del Piano regolatore rispetto alla delibera di definitiva approvazione del Piano medesimo, laddove quest'ultima abbia recepito le indicazioni rese dalla Provincia (o dalla Regione), in modo tale da costituire atto autonomo di pianificazione del territorio, sicché la delibera di approvazione va necessariamente impugnata;
 - hh) laddove il Comune, in sede di approvazione della variante, abbia effettuato una nuova istruttoria e una nuova ponderazione di interessi a base della scelta pianificatoria confermativa della precedente disciplina, ciò comporta che l'eventuale accertamento della fondatezza della originaria

- impugnativa di un titolo pianificatorio poi sostituito, non potrebbe arrecare alcuna utilità, determinandosi l'improcedibilità del ricorso;
- ii) il termine per impugnare il permesso di costruire decorre dalla piena conoscenza del provvedimento, che ordinariamente s'intende avvenuta al completamento dei lavori, a meno che (come nel caso di specie) è data prova di una conoscenza anticipata da parte di chi eccepisce la tardività del ricorso;
 - jj) l'inizio dei lavori segna il *dies a quo* nella tempestiva proposizione del ricorso laddove si contesti l'*an* dell'edificazione
 - kk) al momento della constatazione della presenza dello scavo è possibile ricorrere enucleando le censure (ivi comprese quelle in ordine all'asserito divieto di nuova edificazione) senza differire il termine di proposizione del ricorso all'avvenuto positivo disbrigo della pratica di accesso agli atti avviata né, a monte, che si possa differire quest'ultima
 - ll) la richiesta di accesso agli atti non è idonea *ex se* a far differire i termini di proposizione del ricorso, perché se da un lato, infatti, deve essere assicurata al vicino la tutela in sede giurisdizionale dei propri interessi nei confronti di un intervento edilizio ritenuto illegittimo, dall'altro lato deve parimenti essere salvaguardato l'interesse del titolare del permesso di costruire a che l'esercizio di detta tutela venga attivato senza indugio e non irragionevolmente differito nel tempo, determinando una situazione di incertezza delle situazioni giuridiche contraria ai principi ordinamentali.