

# STRUMENTO URBANISTICO GENERALE

rassegna  
 di giurisprudenza  
 2009-2013

# STRUMENTO URBANISTICO GENERALE

rassegna di giurisprudenza  
2009-2013



fax: 049 9710328 – email: [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

---

La presente opera è una raccolta, ordinata in una classificazione tematica, di sintesi ed estratti giurisprudenziali in materia di strumento urbanistico generale, tratti da pronunce recensite dalla rivista telematica Urbium.it, appartenenti agli anni 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2014 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. **Il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente e dai suoi stretti collaboratori professionali, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: aprile 2014 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: edilizia, urbanistica - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-015-0 - codice: JRE80 - nic: 168 - prezzo: € 20,00 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco (PD) [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it). Luogo di elaborazione: sede operativa.

## SOMMARIO

### [PIANIFICAZIONE](#)

[PIANIFICAZIONE --> STRUMENTO URBANISTICO COMUNALE GENERALE](#)

[ASSENZA DI STRUMENTO URBANISTICO GENERALE](#)

### [NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE](#)

[NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE --> EFFETTI](#)

[NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE --> EFFETTI --> EDIFICAZIONE FUTURA](#)

[NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE --> PRESCRIZIONI](#)

[NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE --> PRESCRIZIONI --> LIMITI PERCENTUALI](#)

[NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE --> PRESCRIZIONI --> NATURA](#)

[NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE --> PRESCRIZIONI --> OBBLIGHI DI FACERE](#)

[NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE --> RAPPORTO CON IL CODICE DELLA STRADA](#)

[NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE --> RAPPORTO CON REGOLAMENTO IGIENE](#)

### [PIANO REGOLATORE GENERALE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> APPROVAZIONE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> APPROVAZIONE --> MODIFICHE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> APPROVAZIONE --> REGIONI/PROVINCE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> APPROVAZIONE --> REGIONI/PROVINCE --> ABRUZZO](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> APPROVAZIONE --> REGIONI/PROVINCE --> CALABRIA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> APPROVAZIONE --> REGIONI/PROVINCE --> PUGLIA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> APPROVAZIONE --> RIAPPROVAZIONE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> APPROVAZIONE --> STRALCIO](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> CONDIZIONI DI LEGITTIMITÀ](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> CONTENUTO](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> DIRETTIVE CONSILIARI](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> DURATA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> EFFETTI](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> EFFETTI --> EDIFICAZIONE FUTURA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> EFFETTI --> REVOCA DI CONVENZIONI DI LOTTIZZAZIONE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> INTERPRETAZIONE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> PARERE SISMICO](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> PARERI](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> PLANIMETRIE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> PLANIMETRIE --> RAPPORTO CON MAPPE CATASTALI](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> PLANIMETRIE --> RAPPORTO CON PREVISIONE](#)

[NORMATIVA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> PUBBLICAZIONE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> RAPPORTO CON PIANIFICAZIONE ACUSTICA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> RAPPORTO CON PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> RAPPORTO CON VOLUMETRIA ESISTENTE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> RELAZIONE IDROGEOLOGICA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> RELAZIONE ILLUSTRATIVA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> RINNOVAZIONE DELLA PROCEDURA](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> RIPUBBLICAZIONE](#)

[PIANO REGOLATORE GENERALE --> SUCCESSIONE NEL TEMPO E DIRITTI ACQUISITI](#)

[PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE](#)

[PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE --> CONTENUTO](#)

[PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE --> FUNZIONE](#)

## PIANIFICAZIONE

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.4014 del 26/07/2011 - Relatore: Anna Pappalardo -  
Presidente: Carlo d'Alessandro

Sintesi:

**Compito primario della pianificazione urbanistica è quello di coordinare l'attività edificatoria privata con la predisposizione di un adeguato sistema infrastrutturale, sicché la conformità urbanistica vale ad assicurare uno sviluppo edilizio del territorio ordinato e razionale.**

Estratto: «Pur dando atto della presenza lungo la sola via Galileo Galilei della rete idrica, elettrica, di illuminazione e canale a cielo aperto per lo smaltimento dell'acqua pluviale, l'Ufficio precisa che comunque la stessa strada provinciale è sprovvista di rete fognaria per lo smaltimento delle acque reflue, e che l'intero comparto industriale è sprovvisto di numerose dotazioni previste dall'art. 24 delle NTA tra cui parcheggio pubblico, zona per parco e sport, zona per attrezzature ed adeguata viabilità. Aggiunge significativamente che a dette carenze si può ovviare solo attraverso il piano di intervento preventivo richiamato dall'art. 24 delle NTA. Rispetto alle divise risultanze istruttorie si rivelano inconferenti le deduzioni del ricorrente, che insiste sul fatto che la zona sarebbe pienamente urbanizzata ed edificata. A tal riguardo, è sufficiente ribadire, in aderenza ad un orientamento già ripetutamente espresso dalla Sezione ( cfr. Tar Campania, Napoli, Sezione Seconda n. 694/2006) che l'ottica di valutazione non può ritenersi limitata esclusivamente all'area di sedime del nuovo insediamento ovvero al territorio immediatamente confinante, ma deve inevitabilmente proiettarsi al di là di esso fino a ricomprendere l'intero comparto in cui risulta inserito, onde assicurare effettività all'esigenza di un collegamento coordinato con le opere di urbanizzazione già realizzate o da realizzare a servizio dell'intera zona nella quale si colloca l'erigenda costruzione; tanto più che, nel caso in esame, vengono in rilievo opere di urbanizzazione che, per consistenza e natura, riflettono un indubbio peso negli equilibri urbanistici della zona di riferimento. Orbene, confermata la mancata realizzazione di talune rilevanti opere di urbanizzazione primarie, già previste dalla locale disciplina urbanistica e di cui il Comune ha formalmente ribadito l'attuale indispensabilità, appare di tutta evidenza che alle sopra richiamate risultanze non possa essere assegnata una valenza neutra nel processo di deliberazione del progetto edificatorio coltivato dal ricorrente. Non può, invero, essere obliterato l'ostacolo rinveniente dal disposto dell'art. 12 del d.p.r. n. 380/2001, il quale, sovrapponendosi alla disciplina risultante dagli strumenti urbanistici, pone come requisito di garanzia per il rilascio del permesso di costruire l'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria in alternativa alla previsione da parte del Comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso. A fronte di quanto finora detto, ritiene il Collegio che non risulti attualmente predicabile il programma edificatorio proposto, atteso che, non essendo garantite nel caso di specie le divise condizioni di legge, la sua esecuzione porterebbe alla realizzazione di un consistente insediamento non coordinato con la programmazione delle necessarie dotazioni infrastrutturali. Risulterebbe, invero, alterato l'originario assetto di interessi che ha richiesto la previsione del piano attuativo, la cui previa adozione – imposta dal P.R.G. – nasceva giustappunto dalla necessità di contemperare la potenzialità edificatoria

dei suoli con la salvaguardia dei bisogni dell'intera collettività: la concretizzazione dello ius aedificandi trovava, in altri termini, adeguato bilanciamento nelle previsioni di piano che, contemporaneamente, programmavano anche il potenziamento delle infrastrutture a servizio dell'intera area. Compito primario della pianificazione urbanistica è, infatti, quello di coordinare l'attività edificatoria privata con la predisposizione di un adeguato sistema infrastrutturale, sicché la conformità urbanistica vale ad assicurare uno sviluppo edilizio del territorio ordinato e razionale. Segnatamente, alle esigenze di razionale urbanizzazione – cui si riconnette la definizione in dettaglio delle indispensabili opere infrastrutturali - dovrebbe assolvere, in ultima istanza, il piano urbanistico attuativo, deputato anche alla concreta indicazione degli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico. Ed, invero, la completezza del sistema infrastrutturale di comparto trascende le dimensioni e l'utilità urbanistica del singolo lotto edificabile, per cui la stessa attività di pianificazione è effettuabile soltanto con uno strumento urbanistico attuativo: in altri termini, l'urbanizzazione dei terreni, sotto il profilo in esame, deve essere programmata per zona e non avvenire in occasione dell'edificazione dei singoli lotti, onde le nuove costruzioni non avvengano in zone prive di servizi essenziali. Opinando diversamente, verrebbe ad essere irrimediabilmente sbilanciata la proporzione tra volumi edificabili e standard urbanistici che la locale programmazione urbanistica aveva inteso assicurare, sì da vanificare l'esigenza – a presidio della quale si poneva l'obbligo di uno strumento urbanistico di dettaglio – di dotare il nuovo insediamento abitativo dei necessari servizi onde conferire alla zona un assetto urbanistico funzionale ai nuovi bisogni ( cfr. Tar Campania, Napoli, Sezione Seconda n. 694/2006).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.2739 del 08/06/2012 - Relatore: Silvestro Maria Russo  
- Presidente: Carlo d'Alessandro

Sintesi:

**Compito primario della pianificazione urbanistica è quello di coordinare armonicamente l'attività edificatoria privata con la predisposizione di un adeguato sistema infrastrutturale, che valga ad assicurare uno sviluppo edilizio del territorio ordinato e razionale ed il soddisfacimento delle esigenze delle famiglie che debbano fissarvi la dimora.**

Estratto: «I ricorrenti sostengono che, per la zona B edificabile, il vigente P.D.F. del Comune di Cicciano consente l'intervento diretto né avrebbe fondamento la distinzione, operata dall'autorità emanante, tra i casi in cui il piano attuativo è obbligatorio (come nelle zone C) da quelli in cui è facoltativo (come reputato nel caso di specie). Anche la suesposta doglianza non è meritevole di accoglimento. Osserva il Collegio che la disciplina urbanistica contenuta nel P.D.F. non va disgiunta dalle norme contenute nell'annesso regolamento edilizio, con le quali va integrata e coordinata in base ad una lettura sistematica delle diverse disposizioni, conformemente ai comuni canoni ermeneutici. Secondo i primi tre commi del citato art.18 "Costituisce lottizzazione qualsiasi utilizzazione di suolo che, indipendentemente dal frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione contemporanea e successiva di una pluralità di edifici a scopo residenziale, turistico od industriale e conseguentemente comporti la predisposizione delle opere di urbanizzazione occorrenti per le necessità primarie e secondarie dell'insediamento. Costituisce altresì lottizzazione l'utilizzazione di una zona di terreno anche per un numero limitato di

costruzioni ma tali che comportino l'insediamento di molti abitanti. Chiunque intenda procedere a lottizzare un suolo deve richiedere apposita autorizzazione all'Amministrazione comunale". Nei commi successivi sono indicati i documenti con cui corredare l'istanza, il proporzionamento delle aree da riservare al verde e ai servizi collettivi, il contenuto della collegata convenzione – con la specificazione degli obblighi a carico dei proprietari (cessione gratuita di aree, realizzazione delle opere di urbanizzazione), dei relativi termini e delle garanzie – le fasi della procedura di approvazione dello strumento attuativo ed i casi nei quali il piano di lottizzazione convenzionata è obbligatorio (essendo prescritto dalla disciplina urbanistica riguardante specifiche zone) o facoltativo (ossia reputato comunque opportuno dall'amministrazione nel caso concreto). Posto, dunque, che quest'ultima distinzione è prevista dalla stessa norma regolamentare appena evocata e che il progettato intervento (articolato in 3 fabbricati per complessivi 18 appartamenti ed in una strada di penetrazione, da sistemare con tutti i connessi servizi a rete) rientra nelle ipotesi di lottizzazione sopra descritte, il Collegio ritiene che, in relazione all'entità delle opere ed al grado di urbanizzazione dell'area (essendo acclarato che l'intera superficie di 5478 mq. è priva di qualsivoglia opera), la scelta di subordinare la realizzazione del complesso edilizio alla previa redazione dello strumento attuativo risulta congrua e non affetta dai vizi logici prospettati nell'assunto attoreo. Infatti, compito primario della pianificazione urbanistica è quello di coordinare armonicamente l'attività edificatoria privata con la predisposizione di un adeguato sistema infrastrutturale, che valga ad assicurare uno sviluppo edilizio del territorio ordinato e razionale ed il soddisfacimento delle esigenze delle famiglie che debbano fissarvi la dimora. Quanto fin qui osservato rende peraltro superfluo l'esame dell'ulteriore impedimento ravvisato nella determina commissariale, atteso il carattere autonomo e prioritario della ragione ostativa appena scrutinata. Infatti, la predisposizione del piano di lottizzazione dovrà necessariamente contemplare anche il sistema viario e conseguire il consenso dell'amministrazione attraverso la più complessa procedura convenzionata descritta dall'art.18, assorbendo così la più snella procedura stabilita dall'art.19 del regolamento edilizio, che evidentemente trova applicazione nei casi in cui l'apertura di una nuova strada privata al traffico veicolare avvenga al di fuori dell'ipotesi disciplinata dal precedente articolo.»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.1799 del 25/10/2012 - Relatore: Patrizia Moro - Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi:

**La necessità di salvaguardare la programmazione comunale, in ossequio alla necessità di assicurare la equilibrata composizione fra interessi pubblici e interessi privati (tali solo per un certo profilo, dato che le iniziative economiche private hanno sempre risvolti di rilievo collettivo per ciò che attiene all'economia, alla occupazione ecc..) che quella assicura, non può tuttavia comportare dilatazione dei tempi tale da pregiudicare gli interessi privati, che sono anch'essi degni di tutela.**

Estratto: «Se l'art. 17 della Legge Regionale n. 17 del 2006 inibisce, al primo comma, ai comuni il rilascio di nuove concessioni demaniali fino all'approvazione del Piano regionale delle coste, purtuttavia nel secondo comma viene precisato che i comuni, fino all'approvazione dei Piani comunali delle coste, applicano, nell'attività concessoria,

esclusivamente le disposizioni rivenienti dal Piano regionale delle coste. Fino all'approvazione di quest'ultimo l'inibizione ai comuni dell'attività concessoria (salvo limitate eccezioni) è finalizzata a evitare il pregiudizio che tale attività porterebbe all'applicazione delle scelte risultanti dal Piano regionale; dopo l'entrata in vigore di quest'ultimo, invece, l'attività concessoria è consentita, e appare anzi doverosa esplicitazione della naturale obbligatorietà dell'azione amministrativa, nell'osservanza del Piano regionale. Questo contiene, infatti, delle classificazioni alle quali consegue la concedibilità o meno del demanio costiero. La necessità di salvaguardare la programmazione comunale, in ossequio alla necessità di assicurare la equilibrata composizione fra interessi pubblici e interessi privati (tali solo per un certo profilo, dato che le iniziative economiche private hanno sempre risvolti di rilievo collettivo per ciò che attiene all'economia, alla occupazione ecc..) che quella assicura, non può tuttavia comportare dilatazione dei tempi tale da pregiudicare gli interessi privati, che sono anch'essi degni di tutela. In applicazione dei principi suindicati, il diniego in questione ritiene quindi del tutto ingiustificatamente che nelle more dell'approvazione del piano comunale delle coste non possano essere rilasciate nuove autorizzazioni, atteso che la richiesta della ricorrente non comporta variazioni dell'area attribuita in concessione e risulta coerente con quanto previsto nel piano regolatore del Porto di Gallipoli approvato con delibera di G.R. n.12838 del 30712/1987, che includeva il capannone de quo tra quelli insistenti sulla banchina del molo foraneo del Porto Commerciale di Gallipoli.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.6229 del 05/12/2012 - Relatore: Antonio Amicuzzi -  
Presidente: Luciano Barra Caracciolo

Sintesi:

**Compito primario della pianificazione urbanistica è quello di coordinare armonicamente l'attività edificatoria privata con la predisposizione di un adeguato sistema infrastrutturale, che valga ad assicurare uno sviluppo edilizio del territorio ordinato e razionale.**

Estratto: «3.1.- Osserva la Sezione che con la sentenza impugnata è stato ritenuto che dalla documentazione versata in giudizio (consistente in una rilevazione catastale dei luoghi e rilievi fotografici aerei) dal Comune di Roma a seguito di istruttoria (con cui era stata chiesta una relazione tesa ad accertare l'effettivo stato di edificazione ed urbanizzazione della zona), si evinceva che il lotto asservito all'edificazione costituiva parte di una più ampia porzione di territorio ineditata, che a sua volta costituiva completamento di una vasta area priva di costruzioni estendentesi lungo la via Cristoforo Colombo; tanto, secondo il T.A.R., non precludeva la residua possibilità di stabilirne lo sviluppo edificatorio mediante Piano secondario e di valutare in tale sede le esigenze di urbanizzazione, con conseguente infondatezza del motivo. Il Giudice di primo grado non ha quindi tenuto in alcun conto la circostanza che la attuale appellante nel corso del giudizio aveva depositato una certificazione della Circostrizione XI del 16.1.1997 in cui era attestato che la zona situata tra la via L. Perna e la via Laurentina, in cui si trova il sito che interessa, era già servita da opere di urbanizzazione primaria e secondaria quali illuminazione pubblica, scuole, verde pubblico, strade, fognature e possibilità di allaccio alle reti idrica, telefonica, elettrica, ecc.. Tanto era di per sé sufficiente a costituire valido indizio che la zona, essendo già urbanizzata, non era suscettibile di ulteriori possibilità di fissazione di parametri relativi al suo sviluppo edificatorio, con insussistenza della possibilità di redazione di un ulteriore preventivo

strumento attuativo, posta dall'Amministrazione a base del diniego di rilascio della concessione edilizia richiesta. Con ordinanza istruttoria disposta dalla Sezione al fine di verificare l'effettivo stato dei luoghi (mediante acquisizione, da parte del Comune di Roma, di una relazione, corredata da idonea documentazione, relativa al grado di edificazione e di urbanizzazione primaria e secondaria della zona circostante al lotto di terreno di proprietà della parte appellante) all'epoca dei fatti di causa, è stata acquisita nota del Municipio Roma XI, prot. 29315 del 13.4.2012 recante parere tecnico con allegata documentazione grafica, attestante che "L'ambito urbano in oggetto, all'epoca dei fatti di causa, risulta sostanzialmente edificato, a meno della fascia di rispetto della grande viabilità di Via Cristoforo Colombo per ambo i lati, dotato delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, come risulta dalla documentazione tecnica allegata". Tanto premesso va osservato che compito primario della pianificazione urbanistica è quello di coordinare armonicamente l'attività edificatoria privata con la predisposizione di un adeguato sistema infrastrutturale, che valga ad assicurare uno sviluppo edilizio del territorio ordinato e razionale. A tal riguardo, vale poi aggiungere che le opere di urbanizzazione primaria sono elencate dall'art. 4 della l. n. 847/1964 e comprendono spazi di sosta o di parcheggio, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, strade residenziali nonché idonee fognature. Con riferimento alla fattispecie del cd. lotto intercluso o di altri analoghi casi nei quali la zona risulti totalmente urbanizzata - attraverso la completa realizzazione delle opere e dei servizi atti a soddisfare i necessari bisogni della collettività - si è pertanto formato l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale è pacifico che lo strumento urbanistico esecutivo non può considerarsi più necessario e non può, pertanto, essere invocato ad esclusivo fondamento del diniego di rilascio del titolo. La concessione edilizia può infatti essere rilasciata in assenza del piano attuativo richiesto dalle norme di piano regolatore quando in sede istruttoria l'Amministrazione abbia accertato che il lotto del richiedente è l'unico a non essere stato ancora edificato (essendovi già stata cioè una pressoché completa edificazione dell'area, come nell'ipotesi del lotto residuale ed intercluso) e si trova in una zona che, oltre che integralmente interessata da costruzioni, è anche dotata delle opere di urbanizzazione. Si può, pertanto, prescindere dalla lottizzazione convenzionata prescritta dalle norme di piano nei casi eccezionali in cui nel comprensorio interessato sussista una situazione di fatto corrispondente a quella che deriverebbe dall'attuazione della lottizzazione stessa, ovvero in presenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standard urbanistici minimi prescritti (Consiglio di Stato, sez. V, 5 ottobre 2011, n. 5450). Il motivo di appello in esame è quindi fondato e la impugnata sentenza è da riformare, non avendo il T.A.R. tratto le dovute conseguenze dalla mancata produzione della relazione chiesta in via istruttoria al Comune de quo e dalla produzione in giudizio da parte della ricorrente di documentazione dalla quale poteva evincersi la esistenza in loco di opere di urbanizzazione, circostanze che costituivano serio indizio della illegittimità dei provvedimenti impugnati.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.3606 del 08/07/2013 - Relatore: Oberdan Forlenza -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**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.**

Sintesi:

**Il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.**

Estratto: «Il problema del contenuto e dei limiti della pianificazione urbanistica; del significato stesso del concetto di “urbanistica” in senso giuridico e, di conseguenza, del contenuto della potestà pianificatoria, è stato affrontato da questo Consiglio di Stato, sez. IV, con la sentenza 10 maggio 2012 n. 2710, con considerazioni che devono essere riconfermate ai fini della presente decisione. Si è affermato che il potere di pianificazione urbanistica del territorio – la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ex art. 117, comma terzo, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune – non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse. Al contrario, tale potere di pianificazione 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, realizza anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati. Proprio per tali ragioni, lo stesso legislatore costituzionale, nel novellare l'art. 117 della Costituzione per il tramite della legge cost. n. 3/2001, ha sostituito – al fine di individuare le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente Stato - Regioni - il termine “urbanistica”, con la più onnicomprensiva espressione di “governo del territorio”, certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che oggi devono ricomprendersi nel citato termine di “urbanistica”. D'altra parte, già il legislatore ordinario (sia pure ai fini della attribuzione di giurisdizione sulle relative controversie), con l'art. 34, comma 2, d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80, aveva affermato che “la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio”. Tali finalità, per così dire “più complessive” dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla legge 17 agosto 1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della “disciplina urbanistica e dei suoi scopi” (art. 1), non solo nell'“assetto ed incremento edilizio” dell'abitato, ma anche nello “sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica”. 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. 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 (tra le quali certamente rientra l’aspirazione, anche in proprietà, alla casa di abitazione), 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. In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost..»

TAR LIGURIA, SEZIONE I n.982 del 02/07/2013 - Relatore: Davide Ponte - Presidente: Santo Balba

Sintesi:

**Il processo di pianificazione può riassumersi quale passaggio in quattro tappe: a) da un approccio territoriale generale con la legge quadro 1150/1942, b) alle leggi di supporto (167/1962; 765/1967; 865/1971; 10/1977; 431/1985, 142/1990 ecc.) per settori specifici (edilizia popolare, standard, ecc.) sempre di respiro statale, c) alla visione più circoscritta nell'ambito territoriale delle singole Regioni dal 1972 così determinando nuove normative per i vari settori dell'edilizia, dell'urbanistica e del territorio per una gestione che dal governo centrale cede a quello a regionale, d) alla rivalutazione del ruolo delle città e delle peculiarità delle risorse che ineriscono all'area territoriale, in senso stretto, determinando una visione più capillare delle problematiche locali anche per contesti non considerati oculatamente in precedenza (es. tutela del paesaggio e della difesa dell'ambiente, ecc.).**

Estratto: «5.4 Con il quarto ordine di rilievi parte ricorrente lamenta la violazione della direttiva 2001/42 nonché della normativa attuativa e di diversi profili di eccesso di potere, in quanto l’elevato impatto e i caratteri delle previsioni imponevano di sottoporre la variante di puc ed il puo alla vas. Anche tale censura è fondata, sulla scorta delle indicazioni già emerse sopra in sede di inquadramento, sia per le seguenti considerazioni. In via generale, come detto la disciplina VAS ex art. 3 della direttiva invocata impone agli Stati membri di attuare ««piani e programmi» che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sottoponendoli ad una valutazione ambientale. Tale obbligo discende in termini immediatamente precettivi sulla scorta dei principi predetti e della normativa attuativa di cui al d.lgs. 152 del 2006, la quale va intesa in tali termini. Le eventuali diverse indicazioni di dettaglio – comprese quelle invocate dalle difese resistenti - vanno esaminate in termini restrittivi ovvero di

disapplicazione per contrasto col principio. L'art. 3, comma 2 della direttiva aggiunge che ««fatto salvo il par. 3 viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi, che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva [85/337/CEE], o per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 o 7 della direttiva 92/43/CEE».. Di conseguenza, gli Stati adempiono a tale obbligo (e non facoltà), ponendo in essere tutte quelle modalità organizzative opportune e apprestando le risorse necessarie, per realizzare l'obiettivo indicato. Completa tale adempimento la divulgazione dell'informazione ai cittadini, in modo chiaro e trasparente, che tale attività è esercitata mediante un atto vincolante, non facilmente modificabile, e in attuazione di quella precisa normativa di rango primario che trova applicazione. A propria volta il paragrafo 3 prevede la possibilità di esclusione per i piani che determinano l'uso di piccole aree, pur dovendo a priori scontare la determinazione del concetto di piccola area (e nel caso di specie rispetto al contesto interessato l'area è tutt'altro che piccola), unicamente in assenza di effetti significativi sull'ambiente; questi ultimi invece sono ampiamente presenti nel caso de quo, come emerso sin dall'origine a fronte delle diverse problematiche idrogeologiche e geotecniche evidenziate e non adeguatamente approfondite. Con la sentenza della Corte di Giustizia, sopra richiamata, anche lo strumento programmatico del ««piano regolatore particolareggiato» (esaminato nell'ordinamento belga), può integrare la nozione di ««piano e programma» ricompreso nell'art. 2, tale da essere sottoposto obbligatoriamente alle norme relative alla valutazione ambientale strategica. L'occasione della pronuncia pregiudiziale afferente allo strumento urbanistico belga, attrae l'attenzione di tutti gli ordinamenti statali, compreso il nostro che utilizza metodologie programmatiche simili. Infatti, come evidenziato in dottrina, nell'ordinamento belga, (preso di riferimento nella sentenza in commento), il Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, modificato dalla legge del 2009 menziona tra le varie categorie di piani: il piano di sviluppo regionale; il piano regolatore regionale; i piani di sviluppo comunali; il piano regolatore particolareggiato etc. Nell'ordinamento italiano si possono richiamare, senza presunzione di esaustività, il Piano regolatore generale (PRG), il piano per l'edilizia economica e popolare (PEEP), i piani di settore; il piano territoriale di coordinamento (PTC), i piani territoriali paesistici (PTP), il piano di fabbricazione (PdF), il piano particolareggiato esecutivo (PPE), il piano esecutivo convenzionato (PEC), il piano per insediamenti produttivi (PIP), il piano di recupero del patrimonio edilizio esistente (PdR) e tutta una ulteriore serie di piani di dettaglio, cui la fantasia dei legislatori regionali ha dato nuova linfa. In Italia, tali strumenti prendono avvio anche prima della legge quadro del 17 agosto 1942, n.1150 (vd. i Piani paesistici che trovano la loro fonte nella legge n. 1497 del 1939). Una visione di insieme in sede dottrinale ha portato a riassumere il fenomeno quale passaggio in quattro tappe: a) da un approccio territoriale generale con la legge quadro 1150/1942, b) alle leggi di supporto (167/1962; 765/1967; 865/1971; 10/1977; 431/1985, 142/1990 ecc.) per settori specifici (edilizia popolare, standard, ecc.) sempre di respiro statale, c) alla visione più circoscritta nell'ambito territoriale delle singole Regioni dal 1972 così determinando nuove normative per i vari settori dell'edilizia, dell'urbanistica e del territorio per una gestione che dal governo centrale cede a quello a regionale, d) alla rivalutazione del ruolo delle città e delle peculiarità delle risorse che ineriscono all'area territoriale, in senso stretto, determinando una visione più capillare delle problematiche

locali anche per contesti non considerati oculatamente in precedenza (es. tutela del paesaggio e della difesa dell'ambiente, ecc.). In virtù dei principi espressi in sede sovranazionale pertanto si apprende che la VAS, quale processo a supporto dell'attività di gestione del territorio e delle connesse scelte di programmazione e di pianificazione, prima che queste vengano tradotte in interventi diretti (autorizzazioni, concessioni ecc.), e non quale strumento di verifica a posteriori delle scelte di pianificazione, ben può radicarsi con lo strumento del piano o programma urbanistico-territoriale. Strumento mediante il quale le Autorità sono chiamate allo studio organico del territorio, della gestione delle sue risorse, all'obbligo preventivo di coinvolgimento di tutte le parti, mediante l'avvio delle procedure di informazione e di consultazione dell'opinione pubblica, in ordine a qualsiasi decisione futura che inerisca un qualunque assetto territoriale. L'obiettivo essenziale della direttiva VAS consiste nel sottoporre a valutazione ambientale, i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente, durante la loro elaborazione e prima della loro adozione. La VAS, al pari di qualsiasi atto programmatico e strategico richiede che siano esaminate le informazioni riguardanti gli aspetti pertinenti allo stato attuale dell'ambiente e alla sua evoluzione probabile, con o senza la previsione del piano o del programma di riferimento, nonché alla decisione della sua modifica o abrogazione. È in questo contesto che la direttiva (art. 2) prevede l'obbligo della VAS per qualsiasi piano e programma previsto da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, elaborato e/o adottato da un'Autorità a livello nazionale, regionale o locale per essere approvato mediante una procedura legislativa dal Parlamento o dal Governo, financo per qualsiasi modifica dei medesimi piani o programmi già adottati. Su tale ultimo richiamo normativo, la Corte di Giustizia, nell'ambito del decum pregiudiziale, afferma che la VAS trova applicazione anche in caso di modifica o abrogazione, totale o parziale, dello strumento di pianificazione, nella specie, del piano regolatore preso a riferimento. Ciò in quanto anche il venir meno dell'efficacia, integrale o parziale, della strumentazione di pianificazione in essere o una sua modifica, può comportare la genesi o l'aumento degli effetti significativi sull'ambiente. Di conseguenza, una nuova VAS deve essere immediatamente apprestata prima di procedere a deliberare le varianti della pianificazione in essere. La configurazione empirica della VAS, che emerge anche dalle chiare indicazioni della Corte di Giustizia, consente di avvalorare la sua connotazione quale impianto giuridico sperimentale, tale da presentarsi particolarmente flessibile e da assorbire e inglobare le diversificate metodologie di impiego e di studio del territorio, ove accomunate allo scopo di assicurare un controllo ex ante, in itinere ed ex post dei possibili impatti ambientali. Sono sottoposti all'obbligo della VAS tutti quegli strumenti urbanistici muniti di «indicatori di performance», che verificano il livello di conseguimento degli obiettivi assunti e generati sulla città e sul territorio e che permettono di quantificare se, quando e quanto gli obiettivi di piano siano raggiunti. La connotazione duttile e plasmabile della VAS è invece assente in altri strumenti quali la VIA deputata a singoli progetti, in cui è richiesto un approccio più circoscritto ed unidirezionale. Nel caso di specie, peraltro, pur dinanzi alla rilevanza della trasformazione ed all'impatto sull'ambiente sono state omesse entrambe le valutazioni, e si è svolta solo ex post la mera verifica screening. I principi richiamati appaiono invero già noti alla giurisprudenza, sulla scorta della normativa invocata dagli stessi ricorrenti. È stato statuito ad esempio (cfr. CdS 57152012 e Tar Sardegna 8102012) che già ex art. 4 e ss. d.lg. n. 152/2006, devono essere sottoposti a v.a.s. i piani e programmi che possano avere un impatto significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale; non è allora escluso che anche i piani attuativi possano essere sottoposti a v.a.s. in presenza di particolari presupposti da verificarsi in concreto, quali l'espressa volontà della p.a. a sottoporre a detta

procedura tale tipo di piano; e all'attitudine del piano stesso a incidere sui profili ambientali delle aree interessate. Quindi, la normativa in materia di v.i.a. e di screening ambientale si applica anche agli strumenti urbanistici attuativi, purché sussistano tutte le condizioni ulteriori richieste dalla disciplina vigente; la normativa comunitaria e nazionale, infatti, prevede la necessità di un esame e un'autorizzazione preventiva di progetti che comportino un notevole impatto ambientale e, sotto tale profilo, è proprio la pianificazione attuativa ad individuare (ed autorizzare) con sufficiente grado di dettaglio - sul piano e qualitativo e quantitativo - gli insediamenti da realizzare. L'esame e la valutazione sul punto devono essere svolte e ciò va fatto in via preventiva. Nel caso de quo, invece, a fronte di un piano attuativo avente rilevante impatto ambientale - come emerso in sede istruttoria ed oggetto di considerazione rispetto ai precedenti motivi di gravame -, non è stata svolta alcuna verifica screening e la verifica screening ha seguito l'approvazione definitiva del piano attuativo, in termini illogici e contraddittori rispetto ai principi sin qui richiamati. A monte, la stessa variante di puc, sia per le peculiarità critiche della zona sotto i profili ambientali, sia per il rilevante impatto derivante dal raddoppio delle volumetrie precedenti, avrebbe a priori ed a maggior ragione essere soggetto alla valutazione imposta dai principi sovranazionali invocati. Nel caso de quo nessun livello di piano è stato sottoposto alla necessaria valutazione, cosicché neppure è possibile trarre spunti positivi sul punto per il piano dalla verifica fatta in ambito variante puc. Anche qui si conferma pertanto il trascinarsi di carenze negli approfondimenti, non certo recuperabili nella mera fase edilizia. Al riguardo, a conferma dell'illogicità del percorso seguito, è emerso (ma anche sul punto si è già svolto il relativo approfondimento) che è stato oggetto di verifica screening e modifica prescrittiva un piano non più coincidente con quanto in precedenza approvato a livello urbanistico. Da ciò la fondatezza delle censure dedotte sul punto. Infine, in termini più ampi ricostruttivi del sistema va evidenziato che le considerazioni ed i principi di origine sovranazionale hanno trovato di recente ulteriore conferma da parte della Corte Costituzionale (cfr. sent. n. 93 del 2013), la quale ha evidenziato la rilevanza della normativa comunitaria in questione e la relativa prevalenza; in dettaglio è stato ad esempio ribadito che dalla citata dir. CE UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. Screening. Pertanto, la mancata considerazione dei predetti criteri della dir. CE UE pone la normativa regionale ovvero quella statale di dettaglio (come quelle invocate dalle difese resistenti) in evidente contrasto con le indicazioni comunitarie.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4927 del 08/10/2013 - Relatore: Oberdan Forlenza -  
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

**Il potere di pianificazione 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, realizza anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati.**