

ZTO

ZONIZZAZIONE

rassegna di giurisprudenza
2009-2013

Z.T.O. ZONIZZAZIONE

rassegna di giurisprudenza
2009-2013



fax: 049 9710328 – email: info@exeo.it

La presente opera è una raccolta, ordinata in una classificazione tematica, di sintesi ed estratti giurisprudenziali in materia di zone territoriali omogenee e zonizzazione urbanistica, tratti da pronunce recensite dalle riviste telematiche Urbium.it ed Esproprioonline.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: 978-88-6907-014-3 - codice: JRE79 - nic: 167 - 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. Luogo di elaborazione: sede operativa.

SOMMARIO

[PIANIFICAZIONE](#)

[PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE](#)

[PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE --> SOTTOZONE](#)

[PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE --> ZONA A](#)

[PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE --> ZONA B](#)

[PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE --> ZONA D](#)

[PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE --> ZONA E](#)

[PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE --> ZONA F](#)

[VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ](#)

[EDIFICABILITÀ --> NOZIONE --> AI FINI FISCALI --> AI FINI ICI --> ZONA F](#)

[EDIFICABILITÀ --> ZTO](#)

[EDIFICABILITÀ --> ZTO --> ZONA B](#)

[EDIFICABILITÀ --> ZTO --> ZONA C](#)

[EDIFICABILITÀ --> ZTO --> ZONA D](#)

[EDIFICABILITÀ --> ZTO --> ZONA E](#)

[EDIFICABILITÀ --> ZTO --> ZONA F](#)

[EDIFICABILITÀ --> ZTO --> ZONA G](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> DA ZONIZZAZIONE](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> DA ZONIZZAZIONE --> VINCOLO ESPROPRIATIVO OCCULTO](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> ZTO](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA C](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA D](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA F](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA F --> SOTTOZONE](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI --> ZTO --> ZONA G](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> CONFORMATIVI O ESPROPRIATIVI --> ZTO --> ZONA F --> PLURALITÀ DI DESTINAZIONI](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI --> ATTREZZATURE SANITARIE](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI --> ZONA FERROVIARIA](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI --> ZTO](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> ESPROPRIATIVI --> ZTO --> ZONA F](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> LOCALIZZAZIONE E ZONIZZAZIONE](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> LOCALIZZAZIONE E ZONIZZAZIONE --> INCIDENZA NTA](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI --> LOCALIZZAZIONE E ZONIZZAZIONE --> ZONA F](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> PROMISCUI](#)

[VINCOLI URBANISTICI --> PROMISCUI --> ZTO --> ZONA F](#)

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 inedificata, 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 vas 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 puo 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 puo 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, 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.

Estratto: «Come è noto, costituisce giurisprudenza costante del giudice amministrativo: che in sede di pianificazione urbanistica, il Comune è titolare di potere discrezionale in sede di pianificazione urbanistica, potendo imprimere al proprio territorio destinazioni coerenti con l'attuazione dei principi costituzionali, cui è riconducibile detta materia. Secondo questa Sezione (sent. 10 maggio 2012 n. 2710), 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. Allo stesso tempo, il potere di pianificazione urbanistica, a maggior ragione in considerazione della sua ampia portata in relazione agli interessi pubblici e privati coinvolti, così come ogni potere discrezionale, non è sottratto al sindacato giurisdizionale, dovendo la pubblica amministrazione – come ribadito dalla costante giurisprudenza del giudice amministrativo – dare conto, sia pure con motivazione di carattere generale, degli obiettivi che essa, attraverso lo strumento di pianificazione, intende perseguire e, quindi, della coerenza delle scelte in concreto effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti. Occorre ulteriormente precisare che l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui le scelte effettuate incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008 n. 5478), così come, nell'ambito del procedimento volto all'adozione dello strumento urbanistico, non occorre controdedurre singolarmente e puntualmente a ciascuna osservazione e opposizione. Occorre, infatti, ribadire che le scelte urbanistiche (in particolare, in sede di variante) richiedono puntuale motivazione esclusivamente ove incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative (specie edificatorie) dei privati proprietari, in conseguenza non soltanto di statuizioni di pronunce giurisdizionali passate in giudicato, ma anche di accordi con l'ente locale ed in particolare di convenzioni di lottizzazione divenute operative. A fronte di aspettative di mero fatto, le scelte di natura tanto ambientale quanto urbanistica rimesse all'Amministrazione nell'interesse generale, infatti, sono di regola sufficientemente motivate con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che hanno sorretto la previsione, senza necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato, sez. IV. n. 5478/2008 cit.). In ogni caso, non possono sorgere aspettative "legittime" da mere interlocuzioni procedurali dell'amministrazione, ovvero, nel caso di specie, per il solo fatto che l'Ente abbia preso in considerazione una istanza di privati (tendente ad una possibile nuova destinazione dei loro terreni a scopo edificatorio), commissionando a tal fine uno studio di fattibilità). Tale circostanza non solo non è di per sé idonea a far sorgere aspettative, costituendo mera evidenziazione di "apertura partecipativa" dell'amministrazione nei confronti dei privati, ma non dimostra affatto – come invece sostenuto nel caso di specie dagli appellanti – "il riconoscimento di una vocazione di quelle aree tutt'altro che agricola", proprio perché l'amministrazione ha disposto un approfondimento istruttorio. Né, infine, da ciò possono sorgere obblighi di particolare motivazione in ordine a scelte pianificatorie di tipo diverso effettuate dall'amministrazione.»

PIANIFICAZIONE --> ZONIZZAZIONE

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4925 del 08/10/2013 - Relatore: Oberdan Forlenza -
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

Pur in presenza di aperture giurisprudenziali, tali da escludere sia un'applicazione rigida della cd. "zonizzazione" di cui al D.M. 1444/1968, sia la stessa denominazione delle zone prescritta dal D.M., ciò che resta ferma è, per un verso, la necessità di disciplinare le destinazioni del territorio comunale per il tramite della pianificazione; per altro verso, il «discrimine» della identificazione delle zone del territorio comunale in relazione alla loro suscettività ad essere utilizzate o meno per la futura edificazione.

Sintesi:

Se è possibile che il Comune disciplini il proprio territorio in modo difforme dal D.M. 1444/1968, è altrettanto evidente che tale diversa disciplina non deve presentarsi incongrua rispetto alla destinazione impressa all'area proprio sulla base delle zonizzazioni disciplinate, attribuendo ad una zona caratteristiche proprie di una zona diversa, in tal modo incidendo sulla tipicità delle stesse.

Sintesi:

Qualora in sede di variante dello strumento urbanistico generale il Comune disciplini il proprio territorio in modo difforme dalla zonizzazione di cui al D.M. 1444/1968, è necessaria una puntuale e diffusa motivazione (ovviamente preceduta da congrua istruttoria) in ordine alla necessità stessa di individuare una particolare e definita zona di terreno come «avulsa» dalla zonizzazione complessiva delle aree limitrofe.

Sintesi:

Qualora in sede di variante dello strumento urbanistico generale il Comune disciplini il proprio territorio in modo difforme dalla zonizzazione di cui al D.M. 1444/1968 occorrerà che la P.A. indichi le caratteristiche di fatto che impongono una diversa destinazione del suolo e le ragioni di pubblico interesse che determinano la adozione della variante, oltre alla necessaria individuazione della possibilità di una zona specifica che abbia "diversa destinazione", in un contesto in via generale e diversamente "zonizzato".

Sintesi:

In un corretto rapporto tra destinazione urbanistica da imprimere ai suoli e utilizzazione a fini edilizi dei suoli medesimi, non può essere la mera necessità di rendere possibile la edificazione di un immobile a determinare un mutamento della destinazione urbanistica dei suoli, dovendo essere, al contrario, le esigenze di interesse pubblico ad una diversa destinazione del suolo (tale da richiedere la variante) a consentire, in momento successivo, l'utilizzo di un determinato terreno a scopi edilizi coerenti con le finalità urbanistiche individuate dall'Ente titolare della potestà di pianificazione.

Estratto: «Il punto centrale della presente controversia è costituito dalla legittimità del permesso di costruire concesso ad una struttura privata, non in regime di convenzionamento con il sistema pubblico sanitario e/o di assistenza, e destinato a “polo di eccellenza per la cura e la salute dell’anziano, presso il civico 46 di via Montallegro”, posto che con tale permesso di costruire (e con la variante “strettamente connessa all’approvazione del progetto in sede conferenziale”: v. pag. 8 app. Comune di G.), si è consentita una edificazione di molto superiore – con un indice 1 mq/1mq – a quella che il PUC prevede in zona F.(omissis)Quanto alla concreta disciplina impressa dal Comune di G. alla zona cui inerisce il progetto per la realizzazione dell’immobile privato, alla legittimità (o meno) di tale variante e del permesso di costruire rilasciato, occorre ricordare che, come è noto, ai sensi dell’art. 7 della l. 17 agosto 1942 n. 1150, il Comune disciplina, con il Piano regolatore generale, l’assetto urbanistico dell’intero territorio comunale, in particolare prevedendo “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”.Le previsioni del Piano, come questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare (da ultimo, sez. IV, 9 luglio 2011 n. 4134), “servono a conformare l’edificazione futura e non anche le costruzioni esistenti al momento dell’entrata in vigore del Piano o di una sua variante” (Cons. Stato, sez. IV, 18 giugno 2009 n. 4009), ciò facendo con prescrizioni tendenzialmente a tempo indeterminato, in quanto conformative delle destinazioni dei suoli (Cons. Stato, sez. II, 18 giugno 2008 n. 982).L’art. 41-quinquies, comma 8, della l. n. 1150/1942 prevede che “in tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici, o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”; e ciò (comma 9) “per zone territoriali omogenee”.A tali fini, l’art. 2 D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, prevede: “Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765: A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestino carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi; B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A); si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq. C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l’edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B); D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati; E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C); F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale”.Il successivo art. 7 del D.M.; prevede, in particolare, che nelle zone E, la massima densità fondiaria prescritta è pari a mc. 0,03 per mq.Pur in presenza di aperture giurisprudenziali, tali da escludere sia una applicazione rigida della cd. “zonizzazione”, di cui al D.M. n. 1444/1968, sia la stessa denominazione delle zone prescritta dal D.M., ciò che resta ferma è, per un verso, la necessità di disciplinare le destinazioni del territorio comunale per il tramite della pianificazione; per altro verso, il “discrimine” della identificazione delle zone del territorio comunale in relazione alla loro suscettività ad essere utilizzate o meno per

la futura edificazione. Si intende affermare che, se è possibile che il Comune disciplini il proprio territorio in modo difforme dalla disciplina statale sopra richiamata, è altrettanto evidente che:- in primo luogo, tale diversa disciplina non deve presentarsi incongrua rispetto alla destinazione impressa all'area proprio sulla base delle zonizzazioni disciplinate, attribuendo ad una zona caratteristiche proprie di una zona diversa, in tal modo incidendo sulla tipicità delle stesse;- in secondo luogo, qualora ciò avvenga in sede di variante allo stesso strumento urbanistico generale, tanto richiede una puntuale e diffusa motivazione (ovviamente preceduta da congrua istruttoria) in ordine alla necessità stessa di individuare una particolare e definita zona di terreno come "avulsa" dalla zonizzazione complessiva delle aree limitrofe, in altre parole occorre indicare le caratteristiche di fatto che impongono una diversa destinazione del suolo e le ragioni di pubblico interesse che determinano la adozione della variante, oltre alla necessaria individuazione della possibilità di una zona specifica che abbia "diversa destinazione", in un contesto in via generale e diversamente "zonizzato". In sostanza, in un corretto rapporto tra destinazione urbanistica da imprimere ai suoli e utilizzazione a fini edilizi dei suoli medesimi, non può essere la mera necessità di rendere possibile la edificazione di un immobile a determinare un mutamento della destinazione urbanistica dei suoli, dovendo essere, al contrario, le esigenze di interesse pubblico ad una diversa destinazione del suolo (tale da richiedere la variante) a consentire, in momento successivo, l'utilizzo di un determinato terreno a scopi edilizi coerenti con le finalità urbanistiche individuate dall'Ente titolare della potestà di pianificazione. In tale contesto, la individuazione di indici che si distaccano da quanto previsto, in via generale, per la zona considerata, deve essere oggetto di ulteriore considerazione (e dunque di puntuale istruttoria e motivazione) da parte della Pubblica Amministrazione, in modo tale da rendere intellegibile le ragioni di pubblico interesse che sorreggono la diversa previsione.

5. Nel caso di specie, la sentenza appellata ha condivisibilmente rilevato che "se in sede di adozione del PUC l'amministrazione è libera di effettuare le scelte che crede, non così in occasione di una variante puntuale laddove gli obblighi di coerenza e razionalità rispetto alla disciplina esistente appaiono maggiormente stringenti, pena la successiva sconfessione delle scelte operate con lo strumento urbanistico". In effetti, in un'area destinata a servizi, si è – per il tramite degli atti amministrativi adottati – assentita la realizzazione di una struttura privata, con una utilizzazione della superficie secondo un indice (circa 1mq/1mq) distinto e superiore rispetto a quello previsto per la zona F per edifici destinati a servizi in regime di convenzione (come ammesso dallo stesso appellante Comune di Genova: v. pag. 7 app.). Il difetto di istruttoria e di motivazione, dunque, riguarda:- in primo luogo, la stessa assentibilità (quanto alle ragioni di pubblico interesse che la sorreggono) di un intervento privato in zona destinata a servizi (e ciò in riferimento sia alla adozione di variante, sia alla approvazione del progetto); - in secondo luogo, la previsione di un indice specifico, conseguente alla predefinizione di una struttura da realizzare e non alla meditata (e motivata) pianificazione urbanistica del territorio.

Secondo questa Sezione (sent. 10 maggio 2012 n. 2710, medio tempore pubblicata), il potere di pianificazione 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, 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. Allo stesso tempo, il potere di pianificazione urbanistica, a maggior ragione in considerazione della sua ampia portata in

relazione agli interessi pubblici e privati coinvolti, così come ogni potere discrezionale, non è sottratto al sindacato giurisdizionale, dovendo la pubblica amministrazione – come ribadito dalla costante giurisprudenza del giudice amministrativo – dare conto, sia pure di norma con motivazione di carattere generale, degli obiettivi che essa, attraverso lo strumento di pianificazione, intende perseguire e, quindi, della coerenza delle scelte in concreto effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti. Tanto non è dato riscontrare nel caso di specie, dove il progetto da realizzare è ex se la ragione di adozione della variante, senza una chiara ed esaustiva motivazione in ordine ai profili di pubblico interesse che spingono all'ulteriore esercizio di poteri pianificatori, rispetto allo strumento urbanistico vigente. Le considerazioni sinora svolte (e che sorreggono la reiezione dei motivi di appello principale sub a) e di quelli dell'appello incidentale sub a1) dell'esposizione in fatto) non mutano laddove, come sostenuto dall'appellante soc. Allegra, l'intendimento dell'amministrazione sia stato quello di istituire un "ambito speciale" (v. pag. 10 appello), dovendo anche in questo caso l'amministrazione soggiacere ad obblighi di istruttoria e di motivazione che, al contrario, non risultano nel caso di specie adempiuti.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2171 del 18/04/2013 - Relatore: Fabio Taormina -
Presidente: Giorgio Giaccardi

Sintesi:

Nel caso dello strumento urbanistico generale, le motivazioni relativamente alle modifiche alla zonizzazione sono necessarie solo quando in capo ad alcuni soggetti si siano consolidate situazioni obiettive, mentre in ogni altro caso in cui lo strumento urbanistico modifichi una precedente destinazione urbanistica, ciò non determina la necessità di alcuna specifica motivazione in ordine alle ragioni che hanno determinato tale modificazione.

Estratto: «2.1. Ci si trova al cospetto di una variante generale: per costante giurisprudenza - premesso che le motivazioni della stessa si rinvergono nelle stesse decisioni sulle tematiche prospettate dai cittadini- in simili ipotesi, non sarebbe necessaria alcuna stringente chiarificazione delle scelte effettuate (ex multis: "nel caso dello strumento urbanistico generale, le motivazioni relativamente alle modifiche alla zonizzazione sono ritenute necessarie solo quando in capo ad alcuni soggetti si siano consolidate situazioni obiettive, mentre in ogni altro caso in cui lo strumento urbanistico modifichi una precedente destinazione urbanistica (come è nella specie), ciò non determina la necessità di alcuna specifica motivazione in ordine alle ragioni che hanno determinato tale modificazione, è giurisprudenza pacifica quella che, peraltro, risponde ad esigenze operative evidenti e si trova altresì inserita nella L. n. 241 del 1990, per cui gli atti a carattere generale non abbisognano di specifiche motivazioni e tale è indubbiamente il Piano regolatore generale. "- Cons. Stato Sez. IV, 21-02-2005, n. 558 -). Neppure potrebbe fondatamente affermarsi che parte appellante vantasse una posizione differenziata che la rendesse tributaria di un onere di motivazione irrobustita o rafforzata per ciò che concerneva il terreno di propria pertinenza: di regola, infatti, le osservazioni formulate dai proprietari interessati costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e

ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante. Tale regola generale subisce delle eccezioni in alcune situazioni specifiche in cui il principio della tutela dell'affidamento impone che lo strumento urbanistico dia conto del modo in cui sia stata effettuata la ponderazione degli interessi pubblici e siano state operate le scelte di pianificazione. Si tratta di tutti i casi di affidamento qualificato del privato, riconducibili a convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, e alle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di permesso di costruire o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione. Nessuna di tali condizioni era sussistente in capo a parte appellante che, anzi, per lungo tempo non si era giovata della possibilità di ristrutturare il manufatto.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.826 del 12/02/2013 - Relatore: Umberto Realfonzo -
Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi:

Le zonizzazioni delle aree del territorio comunale non necessitano di specifica motivazione, fatto salvo solo il caso in cui si incida su posizioni giuridicamente differenziate per la preesistenza di piani e/o progetti di lottizzazione già approvati.

Estratto: «L'assunto è infondato. A tale riguardo, ha in ogni caso ragione il primo giudice quando ricorda che le determinazioni di carattere urbanistico costituiscono valutazione di merito che come tale esulano dal sindacato del Giudice Amministrativo. Tali scelte sono, nel merito, di norma insindacabili, e fatti salvi solo i casi di errori di fatto, abnormità e irrazionalità delle indicazioni pianificatorie del territorio comunale (cfr. Consiglio di Stato sez. IV 22 maggio 2012 n. 2952). Le zonizzazioni delle aree del territorio comunale non necessitano di specifica motivazione, fatto salvo solo il caso in cui si incida su posizioni giuridicamente differenziate per la preesistenza di piani e/o progetti di lottizzazione già approvati (cfr. Consiglio di Stato sez. IV 12 giugno 2012 n. 3449). A quest'ultimo riguardo ha dunque ragione il TAR quando ricorda che gli odierni appellanti -- proprietari di una lottizzazione abusiva composta da ben 15 capannoni artigianali e relative pertinenze -- non hanno una legittima posizione, giuridicamente meritevole di tutela all'impugnativa de quo, per cui le loro posizioni appaiono necessariamente recessive rispetto agli interessi pubblici al riequilibrio del territorio.»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.1037 del 29/11/2012 - Relatore: Tito Aru - Presidente: Mario Scano

Sintesi:

In sede di adozione e/o approvazione di uno strumento urbanistico generale le scelte di zonizzazione della P.A. costituiscono apprezzamento di merito e sono caratterizzate da un amplissimo margine di discrezionalità, sottratto al sindacato di legittimità del Giudice Amministrativo, eccetto i casi in cui siano inficiate da errori di fatto e/o da abnormi illogicità o palese irragionevolezza.

Estratto: «Giova peraltro premettere alcuni consolidati principi generali condivisi dal Collegio. Ed invero, per diffusa interpretazione giurisprudenziale, in sede di adozione e/o approvazione di uno strumento urbanistico generale le scelte di zonizzazione dell'Amministrazione costituiscono apprezzamento di merito e sono caratterizzate da un amplissimo margine di discrezionalità, sottratto al sindacato di legittimità del Giudice Amministrativo, eccetto i casi in cui siano inficiate da errori di fatto e/o da abnormi illogicità o palese irragionevolezza. Inoltre, in sede di adozione dello strumento urbanistico, la destinazione data ad un'area o ad una zona del territorio comunale e le connesse valutazioni dell'Amministrazione non necessitano di apposita motivazione, oltre a quella che si può evincere dai criteri generali di ordine tecnico-discrezionale seguiti nell'impostazione del piano stesso, criteri che possono essere desunti anche dagli elaborati tecnici che lo accompagnano, richiamati dal provvedimento conclusivo, salvo il caso in cui ricorrano particolari situazioni che abbiano creato aspettative qualificate o concreti affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiono meritevoli di speciale considerazione.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1838 del 30/12/2011 - Relatore: Mauro Pedron -
Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi:

I comuni dispongono riguardo alla zonizzazione di ampia discrezionalità. Non si tratta di un potere privo di limiti e condizionamenti, ma certamente vi sono comprese le valutazioni circa le destinazioni che meglio possono valorizzare le caratteristiche del territorio e le esigenze dei residenti e delle attività insediate. Un limite intrinseco è costituito dalla vocazione naturale delle singole aree.

Estratto: «9.1. Per quanto riguarda la zonizzazione occorre premettere che i comuni dispongono in proposito di ampia discrezionalità. Non si tratta di un potere privo di limiti e condizionamenti, ma certamente vi sono comprese le valutazioni circa le destinazioni che meglio possono valorizzare le caratteristiche del territorio e le esigenze dei residenti e delle attività insediate. Tali valutazioni possono variare nel tempo senza che questo fatto costituisca per sé un sintomo dell'uso distorto del potere.9.2. Un limite intrinseco è costituito dalla vocazione naturale delle singole aree. Non corrisponderebbe infatti ai moderni canoni urbanistici (per una codificazione v. ora l'art. 8 comma 2 della LR 11 marzo 2005 n. 12) impedire a un'area di sviluppare le potenzialità che ha acquisito in conseguenza della trasformazione del contesto, e d'altro canto non sarebbe ragionevole insediare in un contesto ormai caratterizzato da una propria identità destinazioni incongrue e dissonanti.9.3. Il terreno della ricorrente si colloca tra la zona residenziale e il Parco delle Colline. Potrebbe quindi in astratto essere aggregato all'uno o all'altro di tali contesti, o anche venire ripartito tra gli stessi. In effetti il Comune aveva inizialmente optato per l'espansione della zona residenziale (attraverso il PEEP presente nella pianificazione urbanistica fino al 1982) ma in seguito ha preferito una soluzione di minore impatto per il versante collinare, e nella più recente pianificazione si è orientato verso forme di tutela ancora più severe.9.4. L'utilità di preservare, ove possibile, i versanti dall'edificazione intensiva è auto-evidente, se si considera la particolare fragilità di queste componenti del territorio. Le motivazioni espresse dal Comune nelle controdeduzioni all'osservazione presentata dalla ricorrente il 3 marzo 1999, pur essendo estremamente sintetiche, colgono dunque un aspetto significativo dello

stato dei luoghi, senza peraltro trasformarsi in un improprio giudizio di compatibilità paesistica rispetto a un vincolo inesistente. In realtà il continuum naturalistico e la breve distanza tra il terreno della ricorrente e il Parco delle Colline (dove la disciplina vincolistica esiste ed è rigorosa) autorizzano l'uso di riferimenti di tipo paesistico anche all'esterno del Parco. Del resto in sede di pianificazione occorre necessariamente osservare il territorio in una prospettiva ampia, per macro-aree, valutando le conseguenze probabili della giustapposizione delle diverse destinazioni.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE III CIVILE n.27902 del 21/12/2011 - Relatore: Giuseppina Luciana Barreca - Presidente: Roberto Preden

Sintesi:

In ipotesi in cui venga contestata l'adozione da parte del Comune della zonizzazione comportante una "riduzione del valore di mercato dei suoli", senza dedurre il superamento dei limiti esterni alla discrezionalità amministrativa di cui all'art. 97 Cost. e, quindi, senza indicare ragioni d'illegittimità dei provvedimenti e, men che meno, allegare elementi atti a comprovare il dolo o la colpa della p.a., ai fini della configurazione di un illecito, si finisce sostanzialmente per richiedere la verifica dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione, che è insindacabile da parte del giudice ordinario.

Estratto: «Va ribadita la giurisprudenza richiamata dal ricorrente incidentale per la quale l'attività della pubblica amministrazione anche nel campo della pura discrezionalità deve svolgersi nei limiti posti non solo dalla legge ma anche dalla norma primaria del *neminem laedere*, sicché anche la pubblica amministrazione è tenuta a subire le conseguenze dell'art. 2043 cod. civ., ponendosi i principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione dettati dall'art. 97 Cost., come limiti esterni alla discrezionalità amministrativa (cfr. Cass. S.U. n. 7339/98, nonché Cass. n. 3132/01 e n. 1191/03, e da ultimo Cass. n. 5120/11). Va tuttavia ricordato che, anche alla stregua dei precedenti appena richiamati, il sindacato dell'attività discrezionale è precluso al giudice ordinario. Va altresì ribadito che per configurare la responsabilità della pubblica amministrazione ex art. 2043 cod. civ. è necessario ma non sufficiente dedurre dinanzi al giudice ordinario (con riferimento ai giudizi che, come il presente, siano stati introdotti prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 80 del 1998) l'illegittimità dell'esercizio della funzione amministrativa e/o dei relativi provvedimenti, dovendosi altresì allegare la sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito aquiliano, da riferirsi alla pubblica amministrazione in quanto tale (cfr. già Cass. n. 500/99 e n. 3726/00, nonché Cass. n. 15686/05, n. 20358/05, n. 6005/07, n. 21850/07). Nel caso di specie, il ricorrente incidentale si è limitato a contestare l'adozione da parte del Comune di Carovigno delle delibere di zonizzazione su menzionate, senza nemmeno dedurre il superamento dei limiti esterni alla discrezionalità amministrativa di cui all'art. 97 Cost. e, quindi, senza indicare ragioni di illegittimità dei provvedimenti e, men che meno, allegare elementi atti a comprovare il dolo o la colpa della p.a.. Con siffatta condotta processuale ha finito sostanzialmente per richiedere la verifica dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione, che, come rilevato anche dalla Corte d'Appello di Lecce, è insindacabile da parte del giudice ordinario. La "riduzione del valore di mercato dei suoli", che il D.V. ha allegato come danno ingiusto altro non è che l'effetto dell'esercizio dell'attività amministrativa discrezionale di zonizzazione; esso non può reputarsi conseguenza di un

illecito, dal momento che il ricorrente incidentale ha completamente omesso di dedurre in giudizio gli elementi fondamentali della fattispecie costitutiva dell'art. 2043 cod. civ., nei confronti della p.a. (imputabilità dell'evento assunto come dannoso a responsabilità della p.a. basata su atti o comportamenti illegittimi ed adottati con dolo o colpa).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.1303 del 04/03/2011 - Relatore: Vincenzo Blanda -
Presidente: Carlo d'Alessandro

Sintesi:

Le scelte di pianificazione urbanistica, che si traducono nell'impressione a determinate aree di una destinazione piuttosto che di un'altra, afferiscono alla discrezionalità amministrativa pura, che pertiene unicamente all'ente locale.

Estratto: «In definitiva, è pur vero che la regressione del procedimento alla fase di adozione era oramai ineludibile, essendo rimasto il piano (a seguito dei rilievi della Regione Campania), per buona parte, incompleto, di modo che la Provincia non avrebbe potuto direttamente introdurre una nuova disciplina urbanistica delle ampie zone stralciate. Il potere regionale di introdurre modifiche d'ufficio agli strumenti urbanistici non può spingersi, infatti, fino a variare le scelte del Comune circa il mutamento di destinazione di aree e di zone, trattandosi di innovazioni sostanziali (T.A.R. Piemonte Torino, sez. I, 15 giugno 2010, n. 2850; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II, 13.5.2002, n. 2279), dovendo, viceversa, ribadirsi che le scelte di pianificazione urbanistica, che si traducono nell'impressione a determinate aree di una destinazione piuttosto che di un'altra, afferiscono alla discrezionalità amministrativa pura, che pertiene unicamente all'ente locale (T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I, n. 706/2007).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.16537 del 01/07/2010 - Relatore: Umberto Maiello -
Presidente: Carlo d'Alessandro

Sintesi:

Le prescrizioni urbanistiche di zona non possono ritenersi superate solo in ragione della esistenza di altri manufatti residenziali (abusivi o già condonati) e di un'asserita urbanizzazione dell'area.

Estratto: «Peraltro, sotto diverso profilo, ed in aderenza ad un orientamento già ripetutamente espresso dalla Sezione (cfr. TAR Campania, seconda Sezione, n. 15594/07) la tesi attorea resta, comunque, priva di pregio. Sul punto, non può che obiettarsi la perdurante efficacia delle prescrizioni urbanistiche di zona (agricola). Tali prescrizioni, contrariamente a quanto dedotto, non possono ritenersi superate, con la pretesa automaticità, solo in ragione della esistenza di altri manufatti residenziali (abusivi o già condonati) e di un'asserita urbanizzazione dell'area: l'utilizzo del territorio a fini edificatori implica, invero, sempre e comunque – salvo il regime cui restano ex lege soggetti gli interventi edilizi nelle cd. zone bianche – la mediazione costitutiva di atti di pianificazione, la cui valenza conformativa condiziona l'espansione dello ius aedificandi dei proprietari dei singoli lotti. Alla stregua della normativa di settore, ogni mutamento della destinazione urbanistica dell'area e del connesso regime di riferimento implica, inevitabilmente, il perfezionamento di una

procedura di variante, mentre non rilevano, ai suddetti fini, con la pretesa automaticità, le trasformazioni del territorio realizzate nel corso del tempo ed in via di mero fatto (cfr. T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 18 maggio 2007 , n. 5382).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2262 del 21/04/2010 - Relatore: Sergio De Felice -
Presidente: Luigi Maruotti

Sintesi:

In sede di previsioni di zona di piano regolatore, la valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, costituisce esercizio di un potere di scelta ampiamente discrezionale, rispetto al quale neppure è configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento.

Estratto: «In linea di principio, l'obbligo di provvedere alla rideterminazione urbanistica di un'area, in relazione alla quale sono decaduti i vincoli espropriativi precedentemente in vigore, non comporta che essa riceva una destinazione urbanistica edificatoria o nel senso voluto dal privato, essendo in ogni caso rimessa al potere discrezionale dell'Amministrazione comunale la verifica e la scelta della destinazione che, in coerenza con la più generale disciplina urbanistica del territorio, risulti più idonea e più adeguata in relazione all'interesse pubblico al corretto e armonico utilizzo del territorio, potendo anche ammettersi la reiterazione degli stessi vincoli scaduti, sebbene nei limiti di una congrua e specifica motivazione sulla perdurante attualità della previsione, comparata con gli interessi pubblici (per tutte, Consiglio Stato, sez. IV, 29 luglio 2009, n. 4767). Se è vero che la reiterazione di un vincolo urbanistico preordinato all'esproprio deve essere motivata, perché è destinata a incidere sulla sfera giuridica di un proprietario già per un quinquennio titolare di un bene suscettibile di dichiarazione di pubblica utilità e successivamente di esproprio (Adunanza Plenaria n. 7 del 24 maggio 2007 del Consiglio di Stato), è necessario, ma anche sufficiente, che l'amministrazione indichi le ragioni che l'hanno indotta nuovamente a scegliere proprio l'area sulla quale la precedente scelta si era appuntata. Ai fini della reiterazione di vincoli urbanistici, è sufficiente, sotto il profilo della motivazione e della istruttoria, l'accertata esistenza di problematiche, anche di ordine generale, purché concrete ed attuali, non arbitrarie o illogiche, che incidono in senso negativo sulle condizioni di vita dell'intera cittadinanza, non essendo necessaria una rinnovata indagine su ogni singola area. In sede di previsioni di zona di piano regolatore, la valutazione della idoneità delle aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, costituisce esercizio di un potere di scelta ampiamente discrezionale, rispetto al quale neppure è configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II NAPOLI n.2038 del 20/04/2010 - Relatore: Dante D'Alessio -
Presidente: Carlo d'Alessandro

Sintesi:

Il privato che si ritenga leso da una scelta di piano non favorevole ai suoi interessi in ordine alla destinazione data ad una certa area di sua proprietà, non può censurare, se non per evidenti vizi logici, le ragioni specifiche della singola scelta operata dall'amministrazione.

Estratto: «4.- Ciò precisato nella ricostruzione dei fatti si può ora passare all'esame delle questioni sollevate con il ricorso in esame. Si deve allora preliminarmente ricordare che, nelle scelte di pianificazione, la valutazione dell'idoneità delle singole aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, costituisce espressione del potere discrezionale dell'amministrazione (fra le più recenti: Consiglio Stato, sez. IV, 4 dicembre 2009, n. 7654), e nell'esercizio di tale potere l'amministrazione non ha la necessità di dare una motivazione specifica sulle scelte adottate in ordine alla destinazione delle singole aree in quanto le stesse trovano giustificazione nei criteri generali di impostazione del piano (Consiglio di Stato, sez. IV, 24 aprile 2009, n. 2630; sez. V, 2 marzo 2009, n. 1149), con la conseguenza che tali scelte possono essere censurate soltanto in presenza di evidenti vizi logico-giuridici nel quadro delle linee portanti della pianificazione. 5.- Il privato che si ritenga lesa da una scelta di piano non favorevole ai suoi interessi in ordine alla destinazione data ad una certa area di sua proprietà, non può censurare pertanto, se non per evidenti vizi logici, le ragioni specifiche della singola scelta operata dall'amministrazione perché il sistema non richiede una giustificazione analitica delle singole scelte operate ma solo delle ragioni di insieme che hanno portato alle complessive scelte di pianificazione. Coerentemente si è affermato che la regola dell'inesistenza di un obbligo specifico di motivazione delle scelte urbanistiche vale anche per le osservazioni presentate al piano. Secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato le osservazioni proposte dai cittadini nei confronti degli atti di pianificazione urbanistica non costituiscono infatti veri e propri rimedi giuridici ma semplici apporti collaborativi e, pertanto, il loro rigetto o il loro accoglimento non richiede una motivazione analitica, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e confrontate con gli interessi generali dello strumento pianificatorio (Consiglio di Stato, sez. IV, 18 giugno 2009, n. 4024 cit.). 6.- Le scelte urbanistiche circa la disciplina del territorio possono quindi formare oggetto di sindacato giurisdizionale nei soli casi di arbitrarietà, irrazionalità o irragionevolezza ovvero di palese travisamento dei fatti, che costituiscono i limiti della discrezionalità amministrativa (Consiglio di Stato, sez. IV, 18 giugno 2009, n. 4024 cit.), con la conseguenza che, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità, non è configurabile neppure il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa ad altre zone adiacenti (fra le tante: Consiglio di Stato, sez. IV, 18 giugno 2009, n. 4024). 7.- Stabilito che l'amministrazione, per regola generale, ha la più ampia discrezionalità nell'individuare le scelte ritenute migliori per disciplinare l'uso del proprio territorio (ed anche nel rivedere le proprie precedenti previsioni urbanistiche) e che non deve dare motivazione specifica delle singole scelte urbanistiche, si deve peraltro aggiungere che tale regola generale subisce un'eccezione in alcune situazioni specifiche in cui il principio della tutela dell'affidamento impone che il piano regolatore dia conto del modo in cui è stata effettuata la ponderazione degli interessi pubblici e sono state operate le scelte di pianificazione (rendendole quindi sindacabili davanti al giudice amministrativo). Ciò si verifica nei casi in cui la modifica progettata (della precedente destinazione urbanistica) va ad incidere su singole posizioni, connotate da una fondata aspettativa sulla destinazione dell'area, che per questo si differenziano dalle posizioni degli altri soggetti interessati. L'amministrazione in tali casi ha il dovere di valutare con attenzione l'opportunità di modificare la precedente destinazione urbanistica di un'area e, se ritiene di dover diversamente disciplinare tale area e sacrificare comunque gli interessi dei soggetti coinvolti, deve indicare le ragioni logiche che hanno portato a tale nuova scelta pianificatoria. 8.- Come è stato chiarito dalla giurisprudenza, meritevoli di questa particolare

forma di tutela sono peraltro solo quelle situazioni caratterizzate da un affidamento "qualificato" (Consiglio di Stato, sez. IV, 7 aprile 2008, n. 1476). E tale posizione è stata riconosciuta: a) nel 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 di determinate aree; b) nella lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, dalle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia (oggi permesso di costruire) o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione; c) nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22 dicembre 1999, n. 24, Consiglio di Stato, sez. III, 6 ottobre 2009, n. 1610; sez. V, 2 marzo 2009, n. 1149; sez. VI, 18 aprile 2007, n. 1784). Negli altri casi l'esistenza di una precedente diversa previsione urbanistica non comporta invece per l'amministrazione la necessità di fornire particolari spiegazioni sulle ragioni delle diverse scelte operate anche quando queste sono nettamente peggiorative per i proprietari (e per le loro aspettative), dovendosi (in tali altri casi) dare prevalente rilievo all'interesse pubblico che le nuove scelte pianificatorie intendono perseguire.9.- Nel caso di specie si deve peraltro osservare che la destinazione di piano (E agricola) per l'area di proprietà della ricorrente in parte risulta confermativa della precedente destinazione (che non risulta censurabile, non sussistendone motivi, per le ragioni che si sono su ampiamente esposte) ed in parte è stata determinata dallo stralcio, operato in sede di approvazione della variante, di tutte le aree con destinazione G1 (commerciale e terziaria) e quindi anche dell'area di proprietà della ricorrente che, inquadrata in zona B2 (edificabile di completamento) del precedente strumento urbanistico, era stata appunto destinata a zona G1 nella variante adottata dal Comune di San Gennaro Vesuviano.»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.2570 del 05/11/2009 - Relatore: Massimo Santini -
Presidente: Aldo Ravalli

Sintesi:

In tema di pianificazione urbanistica, sussiste ampia discrezionalità da parte della PA, con il solo limite della evidente irragionevolezza, nell'attribuire alla diverse zone del territorio una certa qualificazione urbanistica piuttosto che un'altra.

Estratto: «3.4. Sulla decisione di classificare l'area come spiaggia libera non concedibile si richiama poi il radicato orientamento giurisprudenziale secondo cui, in tema di pianificazione urbanistica, sussiste ampia discrezionalità da parte della PA, con il solo limite della evidente irragionevolezza, nell'attribuire alla diverse zone del territorio una certa qualificazione urbanistica piuttosto che un'altra. E ciò soprattutto ove si consideri, come nella specie, il massiccio numero di bagnanti, nella stessa area di interesse, che avrebbe spinto il Comune ad evitare la compresenza di imbarcazioni, fonte di pericolo per la incolumità fisica degli stessi bagnanti (sul punto si avrà modo di tornare più avanti). 3.5. Nei termini di cui si è detto anche il terzo motivo di ricorso è dunque da ritenere infondato.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.250 del 06/10/2009 - Relatore: Alma Chiettoni - Presidente: Francesco Mariuzzo

Sintesi:

In materia di scelte pianificatorie, il concetto di zona omogenea non è definibile aprioristicamente, essendo la conseguenza di valutazioni rimesse alle competenti Autorità amministrative le quali, nell'individuare le zone ove siano presenti elementi di omogeneità, devono tenere adeguato conto delle trasformazioni del territorio intervenute rispetto alla zonizzazione del precedente strumento urbanistico, ma anche delle nuove e diverse esigenze dell'Amministrazione, con riferimento a parametri dimensionali e qualitativi appartenenti al nuovo assetto degli interessi.

Estratto: «Né possono essere condivise le argomentazioni sull'assunta non motivata "microzonizzazione" che sarebbe stata attribuita ad un'area agricola limitata. Occorre ancora osservare che, in materia di scelte pianificatorie, il concetto di zona omogenea non è definibile aprioristicamente, essendo la conseguenza di valutazioni rimesse alle competenti Autorità amministrative le quali, nell'individuare le zone ove siano presenti elementi di omogeneità, devono tenere adeguato conto delle trasformazioni del territorio intervenute rispetto alla zonizzazione del precedente strumento urbanistico, ma anche delle nuove e diverse esigenze dell'Amministrazione, con riferimento a parametri dimensionali e qualitativi appartenenti al nuovo assetto degli interessi. Pertanto, calando tali concetti nel caso de quo, risulta de plano che la dimensione del terreno in questione è tale da non poter definire la vicenda che lo ha interessato quale un caso di microzonizzazione.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.1418 del 08/09/2009 - Relatore: Saverio Romano - Presidente: Gaetano Ciccì

Sintesi:

La diversità di posizionamento delle aree è elemento sufficiente a legittimare l'attribuzione ad esse di destinazioni diverse.

Estratto: «Il quarto motivo è manifestamente infondato. Ai sensi dell'art. 13 della legge n. 241 del 1990, l'applicabilità delle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo è esclusa in materia di formazione degli strumenti urbanistici, posto che la collaborazione dei privati avviene nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione urbanistica. Altrettanto inammissibile è il quinto motivo proposto. Il vizio di disparità di trattamento, nella materia de qua, non è configurabile, attesa la difficoltà di individuare il presupposto del vizio che dovrebbe essere costituito, nella specie, dalla assoluta similarità delle aree, la cui semplice diversità di posizione legittima, generalmente, l'attribuzione di destinazioni urbanistiche differenziate. La valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, rientra nei limiti dell'esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità, non è configurabile neppure il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti (Consiglio Stato, sez. IV, 18 giugno 2009 n. 4024). Nella specie, in ogni caso, l'oggettiva diversità dell'area di cui trattasi, che si trova interclusa,

rispetto ai terreni dei terzi provvisti di accesso alla pubblica via, vale da sola a differenziarlo da essi, con la conseguente impossibilità di configurare la censura prospettata.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.4836 del 26/08/2009 - Relatore: Olindo Di Popolo -
Presidente: Antonino Savo Amodio

Sintesi:

Le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione del piano regolatore generale costituiscono apprezzamento di merito, connotato da ampia discrezionalità e, quindi, sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, che risultino incoerenti con l'impostazione di fondo dell'intervento pianificatorio o che siano apertamente incompatibili con le caratteristiche oggettive del territorio.

Estratto: «5. Venendo ora all'esame del ricorso nel merito, il primo motivo di impugnazione si rivela infondato.5.1. In proposito, occorre premettere che la pianificazione urbanistica, nel perseguire l'ordinato assetto complessivo del territorio, coinvolge una pluralità di interessi, rispetto ai quali la disciplina di settore non pone alcuna gradazione né fissa criteri selettivi, e che, pertanto, alla stregua di un radicato indirizzo giurisprudenziale, le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione del piano regolatore generale – quale, appunto, quella di zonizzazione, ossia di destinazione funzionale delle singole aree contemplate (nella specie, F1, verde pubblico attrezzato) – costituiscono apprezzamento di merito, connotato da ampia discrezionalità e, quindi, sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, risultino incoerenti con l'impostazione di fondo dell'intervento pianificatorio o siano apertamente incompatibili con le caratteristiche oggettive del territorio (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2639; 1° marzo 2001, n. 1145; 6 febbraio 2002, n. 664; 26 maggio 2003, n. 2827; 25 novembre 2003, n. 7771; 24 febbraio 2004, n. 738; 13 aprile 2004, n. 1743; 21 maggio 2004, n. 3316; 22 giugno 2004, n. 4466; sez. V, 19 aprile 2005, n. 1782; sez. IV, 14 ottobre 2005, n. 5713; e n. 5716; 19 febbraio 2007, n. 861; 21 maggio 2007, n. 2571; 11 ottobre 2007, n. 5357; 27 dicembre 2007, n. 6686; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 4 luglio 2002, n. 3109; TAR Abruzzo, Pescara, 19 settembre 2005, n. 498; 28 agosto 2006, n. 445; 7 marzo 2007, n. 215; TAR Toscana, Firenze, sez. I, 30 gennaio 2007, n. 146; TAR Campania, Salerno, sez. I, 10 luglio 2007, n. 817; 13 marzo 2008, n. 292; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 12 marzo 2008, n. 279; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 6 febbraio 2009, n. 206; TAR Lazio, Roma, sez. II, 14 gennaio 2009, n. 135).5.2. Ciò premesso, non sono, in concreto, ravvisabili i cennati fattori di travisamento fattuale, di manifesta illogicità e di arbitrarietà nella scelta operata dal Comune di Santa Maria a Vico circa la contestata destinazione a verde pubblico attrezzato del fondo in proprietà delle ricorrenti, nonostante l'asserita interclusione dello stesso. Ed invero, ad avviso del Collegio, a prescindere dalla materiale accessibilità o meno dell'area in parola, la destinazione ad essa riservata è da considerarsi, già di per sé, rispondente ad apprezzabili esigenze funzionali di sviluppo equilibrato e sostenibile dell'agglomerato, nonché di salvaguardia della vivibilità urbana (cfr. TAR Lombardia, Brescia, 20 ottobre 2005, n. 1043), della salubrità (cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2005, n. 1782; sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4818 e n. 4828) e della qualità ambientale in un contesto ad elevata densità edilizia – come, appunto, quello

raffigurato dall'amministrazione intimata ed emergente dalla documentazione fotografica e planimetrica versata in atti dalle ricorrenti –.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.4305 del 06/07/2009 - Relatore: Carmine Spadavecchia - Presidente: Mario Arosio

Sintesi:

L'appartenenza dei fondi, ancorché confinanti, a zone omogenee diverse ed aventi diversa destinazione è sufficiente per giustificare il differente trattamento.

Estratto: «6. Il quinto motivo (disparità di trattamento tra proprietari di fondi a confine con il perimetro di una zona omogenea, da un lato, e proprietari di fondi compresi in un'unica zona omogenea, abilitati a costruire sul confine previo convenzionamento, dall'altro) è infondato, perché è proprio l'appartenenza dei fondi a zone aventi diversa destinazione a fungere da obiettivo elemento discriminatore tale da giustificare il diverso trattamento tra le due ipotesi.»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.1073 del 10/06/2009 - Relatore: Francesca Aprile - Presidente: Nicolò Monteleone

Sintesi:

Le previsioni di piano comportanti la zonizzazione del territorio comunale rappresentano il frutto di scelte afferenti al merito amministrativo, come tali insindacabili in sede giurisdizionale, in assenza di un'espressa attribuzione al giudice amministrativo di una sfera di giurisdizione di merito in materia.

Estratto: «Infatti, per orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa, "la scelta amministrativa sottesa all'esercizio del potere di pianificazione di settore deve obbedire solo al superiore criterio di razionalità nella definizione delle linee dell'assetto territoriale, nell'interesse pubblico alla sicurezza delle persone e dell'ambiente, e non anche ai criteri di proporzionalità distributiva degli oneri e dei vincoli con la conseguenza che in relazione ad essa non può prospettarsi una disparità di trattamento. Le scelte urbanistiche, che di norma non comportano la necessità di specifica giustificazione, oltre quella desumibile dai criteri generali di impostazione del piano o della sua variante, necessitano di congrua motivazione, solo quando incidono su aspettative dei privati particolarmente qualificate, come quelle ingenerate da impegni già assunti dall'amministrazione mediante approvazione di piani attuativi o stipula di convenzioni; in tali evenienze, la completezza della motivazione costituisce infatti lo strumento dal quale deve emergere la avvenuta comparazione tra il pubblico interesse cui si finalizza la nuova scelta e quello del privato, assistito appunto da una aspettativa tutelata. Ricorrono vincoli conformativi allorché le prescrizioni poste con essi mirino ad una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assoluta dall'intera zona in cui questi ricadono e delle sue caratteristiche intrinseche, o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica. Laddove, invece, le previsioni non abbiano una tale natura generale, ma