



Fondazione de Iure Publico
Centro Studi Giuridici sulla Pubblica Amministrazione
20124 MILANO Corso Italia, 8 Tel. 02.66989008 Fax. 02.67384578
<http://www.deiurepublico.it>

GLI STRUMENTI ORDINARI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO: PIANI ATTUATIVI E CONVENZIONI URBANISTICHE

*Dispensa a cura
dell'Avv. Bruno Bianchi
Presidente Fondazione de Iure Publico*



CORSO FORMATIVO ONLINE
martedì 16 maggio 2023

Gli strumenti ordinari di governo del territorio:

Piani attuativi e convenzioni urbanistiche

1. La pianificazione attuativa e le convenzioni urbanistiche nella legislazione nazionale.

La presente trattazione intende esaminare gli strumenti pianificatori attuativi delle scelte urbanistiche primarie contenute nel Piano regolatore generale (P.R.G) per poi soffermarsi, in ultima analisi, sui rapporti tra pianificazione attuativa e permesso di costruire e sui limiti di ammissibilità dell'attività edilizia in assenza di strumenti urbanistici di attuazione.

A livello nazionale, i Piani attuativi sono disciplinati, oltre che dalla legge urbanistica n. 1150/1942¹ - che, come vedremo, regola la struttura, i contenuti e i meccanismi di formazione ed esecuzione dei Piani particolareggiati e di lottizzazione - da una serie di leggi speciali che rispondono a diverse esigenze. Tali strumenti sono: il Piano Particolareggiato; il Piano di lottizzazione; il Piano di recupero; il Piano di zona e il Piano degli insediamenti produttivi.

Le convenzioni urbanistiche corredano i Piani di iniziativa privata e sono espressione della recessione dell'attività di Piano, intesa come attività autoritativa, a favore di una concezione del potere che privilegia il consenso e la ricerca dell'accordo con il privato nella specificazione degli elementi tipologici e quali-quantitativi, lasciati indeterminati dal Piano regolatore.

Il primo modello legale di convenzione urbanistica è quello introdotto dalla legge n. 765/1967 (cd. «Legge Ponte»²) con riferimento alla realizzazione di Piani di lottizzazione ad iniziativa di privati, a cui la legislazione successiva ha affiancato numerose ipotesi di convenzionamento in materia urbanistica in settori che spaziano dall'edilizia abitativa pubblica alla realizzazione di insediamenti produttivi, all'esecuzione di opere di urbanizzazione ed al recupero del patrimonio edilizio.³

Le convenzioni urbanistiche, assimilate agli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'articolo 11 della legge n. 241/1990⁴, integrano il regime giuridico delle aree e disciplinano sia il rapporto

¹ Legge 17 agosto 1942, n. 1150 - «Legge urbanistica».

² Legge 6 agosto 1967, n. 765 - «Modifiche e integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150».

³ Si evidenzia che, solo con l'entrata in vigore della cd. «Legge-ponte», le convenzioni urbanistiche hanno acquisito autonoma rilevanza nel procedimento di pianificazione territoriale: invero, l'articolo 8 della n. 765/1967 ha inserito nell'articolo 28 della legge n. 1150/1942 l'obbligo, per chi intende procedere alle lottizzazioni di terreni a scopo edilizio, della stipula di una convenzione, disciplinandone il contenuto essenziale che sarà oggetto di approfondimento al paragrafo 3.

⁴ Legge 7 agosto 1990, n. 241 - «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

tra le parti che la destinazione impressa al bene: la convenzione si presenta come un accordo avente oggetto pubblico attraverso cui l'Amministrazione realizza finalità istituzionali e di pianificazione urbanistica, attuando un bilanciamento tra gli interessi del privato proprietario dei beni e quelli di carattere generale.⁵

2. *I Piani attuativi comunali e i Programmi integrati di intervento secondo la L.R. Lombardia n. 12/2005.*

La Regione Lombardia all'articolo 6 della L.R. 12/2005⁶ annovera tra gli strumenti della pianificazione comunale *«il piano di governo del territorio», «i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale».*

I Piani attuativi (P.A.), quali atti di pianificazione urbanistica comunale di cd. "secondo livello", definiscono nel dettaglio le previsioni del Piano di governo del territorio (P.G.T.) e ne specificano i parametri urbanistici ed edilizi.

I Piani attuativi sono gerarchicamente subordinati al P.G.T.: l'articolo 12, comma 1 della L.R. n. 12/2005 dispone che *«l'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel piano avviene attraverso i piani attuativi comunali, costituiti da tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale»*, per poi aggiungere al successivo comma 2 che *«il documento di piano connette direttamente le azioni di sviluppo alla loro modalità di attuazione mediante i vari tipi di piani attuativi comunali».*

Il compito dei Piani è di dare attuazione, specificandole, alle previsioni dettate dallo strumento urbanistico: *«nei piani attuativi vengono fissate in via definitiva, in coerenza con le indicazioni contenute nel documento di piano, gli indici urbanistico-edilizi necessari alla attuazione delle previsioni dello stesso»* (articolo 12, comma 3 L.R. n. 12/2005).

Il rapporto gerarchico non è tuttavia assoluto: con la legge n. 12/2005 la figura del Piano in variante è diventata da particolare e limitata a casi tipici stabiliti dalla previgente L.R. n. 23/1997, ad istituto di portata generale cui i Comuni lombardi possono fare ricorso ai sensi dell'articolo 14, comma 5 della L.R. n. 12/2005.⁷

Quanto agli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale, in Lombardia, la legge di riferimento per la programmazione negoziata è la L.R. n. 19/2019 - *«Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale»* - che fissa i criteri per attivare e gestire diversi strumenti di governo

⁵ Consiglio di Stato, Sez. V, 03/02/2023, n. 1197.

⁶ Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 - *«Legge per il governo del territorio».*

⁷ L'articolo 14, comma 5 della L.R. n. 12/2005 dispone che *«qualora il piano attuativo introduca varianti agli atti di PGT, dopo l'adozione da parte del Consiglio comunale, si applica quanto previsto dall'articolo 13, commi da 4 a 12».*

del territorio necessari per dare attuazione a programmi che comportano rilevanti impatti territoriali, quali i Programmi integrati di intervento e gli Accordi di Programma.

Il Programma integrato di intervento (P.I.I.) è lo strumento mediante il quale, nell'ambito delle previsioni del Documento di piano e nel rispetto delle previsioni del P.T.C.P. per le zone agricole, viene perseguita dai Comuni la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del proprio territorio (articolo 87, comma 1 della L.R. n. 12/2005).

Quest'ultimo, *«è utilizzabile, ove ne ricorrano le condizioni, per gli interventi sugli immobili di cui all'articolo 40-bis, comma 1, e in tutti gli altri casi in cui sia verificata la presenza di almeno due dei seguenti elementi:*

- a) previsione di una pluralità di destinazioni e di funzioni, comprese quelle inerenti alle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico, alla riqualificazione ambientale, naturalistica e paesaggistica, alla rigenerazione urbana anche mediante la bonifica dei suoli contaminati;*
- b) compresenza di tipologie e modalità di intervento integrate, anche con riferimento alla realizzazione e al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;*
- c) rilevanza territoriale tale da incidere sulla riorganizzazione dell'ambito urbano»⁸.*

L'articolo 88 della L.R. n. 12/2005, nell'individuare l'ambito applicativo del Programma integrato d'intervento, dispone che lo stesso *«si attua su aree anche non contigue tra loro, in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, ivi comprese quelle intercluse o interessate da vincoli espropriativi decaduti e con applicazione dell'indifferenziazione delle destinazioni d'uso di cui all'articolo 51 tra quelle assegnate dallo strumento urbanistico all'ambito di intervento, senza applicazione di alcuna parametrizzazione percentuale»⁹ e «può interessare anche il territorio di più comuni confinanti»¹⁰.*

Il contenuto del P.I.I. - rispetto a quelli di un Piano attuativo che si limita specificare nel dettaglio le previsioni e le prescrizioni del P.G.T. - *«persegue obiettivi di riqualificazione urbana e ambientale, con particolare riferimento ai centri storici, alle aree periferiche, nonché agli ambiti di cui all'articolo 8, comma 2, lettera e-quinquies)»* (articolo 88, comma 3).

Sempre con riguardo agli ambiti di applicazione del Programma integrato di intervento, la L.R. n. 12/2005 detta norme speciali nel caso si tratti di aree destinate all'agricoltura (articolo 89) ovvero da destinate ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico generale (articolo 90).

⁸ Comma così modificato dall'art. 7, comma 3, L.R. n. 20/2020.

⁹ Articolo 88, comma 1 della L.R. n. 12/2005.

¹⁰ Articolo 88, comma 5 della L.R. n. 12/2005.

3. Gli strumenti di pianificazione attuativa: il Piano particolareggiato e il Piano di lottizzazione.

Nell'ambito degli strumenti di pianificazione attuativa assumono particolare rilevanza il Piano particolareggiato e il Piano di lottizzazione la cui disciplina, come precedentemente anticipato, risale alla legge urbanistica n. 1150/1942.

Il Piano particolareggiato di esecuzione previsto dall'articolo 13 della legge n. 1150/1942 costituisce l'archetipo dei Piani attuativi a cui il legislatore ha affidato la funzione di specificare, in relazione a porzioni del territorio comunale, i contenuti del Piano regolatore al fine di consentire l'attuazione concreta delle previsioni dello stesso.

In particolare, l'articolo 13, comma 1 della legge n. 1150/1942, dopo aver previsto che *«il piano regolatore generale è attuato a mezzo di piani particolareggiati di esecuzione»*, specifica che lo stesso deve contenere l'indicazione delle *«reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona»*, oltre alle *«masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze; gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico; gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia; le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano; gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare; la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future»*.

Il Piano particolareggiato deve essere eseguito in un termine prefissato non superiore a dieci anni (articolo 16, comma 5), decorso il quale lo stesso *«diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso»* (articolo 17, comma 1).

In proposito, con la recente pronuncia n. 112/2023, il T.A.R. Abruzzo si è espresso circa le conseguenze della decadenza del Piano particolareggiato statuendo che *«le aree all'interno del piano particolareggiato decaduto, in forza dell'art. 17, comma 1, L. n. 1150 del 1942, non sono prive di regolamentazione urbanistica, in quanto permane la disciplina di pianificazione generale e quella di linea fondamentale ed essenziale di pianificazione attuativa, e ciò a differenza delle aree sprovviste della disciplina dello strumento urbanistico generale o con i vincoli di inedificabilità decaduti (c.d. zone bianche). Infatti, in materia edilizia, il regime delle "zone bianche" di cui all'art. 9 d.P.R. n. 380 del 2001 (ex art. 4 L. n. 10 del 1977) deve ritenersi operante laddove difetti la programmazione d'uso del territorio e rappresenta una salvaguardia al possibile riespandersi indifferenziato dello ius aedificandi, insito nel diritto di proprietà. Pertanto, in presenza del piano attuativo decaduto non può che farsi riferimento alla norma di cui all'art. 17 della Legge n. 1150 del 1942 (legge urbanistica) e, dunque, alle previsioni del medesimo piano, il quale perde*

*la propria efficacia per le sole previsioni di natura espropriativa, ma la preserva per il resto, con l'effetto di essere "ultrattivo" ossia di potere dettare la disciplina d'uso del territori». (T.A.R. Campobasso, (Abruzzo) sez. I, 09/03/2023, n.112).*¹¹

Strumento attuativo alternativo al Piano particolareggiato è il Piano di lottizzazione che - seppure pensato dal legislatore del 1942 quale Piano integrativo del Piano particolareggiato di esecuzione - a seguito delle modifiche intervenute all'originaria formulazione dell'articolo 28 della legge n. 1150/1942 da parte della cd. «Legge Ponte»¹², si è trasformato in un Piano alternativo ed equiordinato al Piano particolareggiato sotto il profilo dei contenuti pianificatori.

Tuttavia, mentre il Piano particolareggiato è esclusivamente di iniziativa pubblica (articolo 16), il Piano di lottizzazione è ad iniziativa privata (articolo 28, comma 1 e 6 della legge n. 1150/1942) od a iniziativa d'ufficio. Infatti, accanto alla lottizzazione ad iniziativa privata - che costituisce la regola - l'articolo 28, comma 11 e 12 della legge n. 1150/1942 prevede che, laddove non sia stato raccolto dai proprietari l'invito del Comune a presentare una proposta di Piano di lottizzazione entro un termine stabilito, questa viene redatta dal Comune e notificata ai proprietari per la loro adesione e, in mancanza, lo stesso ha facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di procedere all'espropriazione delle aree.

Inoltre, a differenza del Piano particolareggiato - in cui il Comune agisce autoritativamente - il Piano di lottizzazione è fondato sull'accordo con gli interessati: l'articolo 28, comma 5 della legge n. 1150/1942 dispone, infatti, che *«l'autorizzazione comunale è subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario»*, quale momento conclusivo dell'iter di formazione del Piano di lottizzazione di iniziativa privata, che ne condiziona la validità ed efficacia.

In merito al rapporto tra approvazione del Piano di lottizzazione e successiva stipula e trascrizione della convenzione di lottizzazione, si segnala la pronuncia Consiglio di Stato Sez. IV, 22/12/2022, n. 11209 secondo cui *«l'amministrazione, dopo avere approvato un piano di lottizzazione e prima della stipula della relativa convenzione, può rivedere le proprie determinazioni pianificatorie sulla medesima area (e quindi, conseguentemente, decidere di non stipulare più la convenzione di lottizzazione); ciò discende dalla natura meramente programmatica del piano di lottizzazione che è, di per sé, inidoneo a far sorgere in capo ai privati aspettative giuridicamente qualificate»*. Da quanto innanzi detto discende che *«solo dopo la stipula della convenzione di lottizzazione si perfeziona lo strumento urbanistico attuativo e l'area interessata riceve una disciplina urbanistica che consente di procedere all'edificazione, in concorso con la dotazione dell'area delle necessarie opere di urbanizzazione, ed al rilascio delle singole concessioni edilizie»*.

¹¹ Il tema sarà oggetto di approfondimento al paragrafo 3.1.

¹² Legge n. 765/1967.

Precisato ciò, il richiamato comma 5 prosegue delineando il contenuto necessario della convenzione di lottizzazione come segue:

- «1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate all'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n 2;
- 2) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni;
- 3) i termini non superiori ai dieci anni entro i quali deve essere ultimata l'esecuzione delle opere di cui al precedente paragrafo;
- 4) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione».

In proposito, si osserva che «la convenzione di lottizzazione, rientrando nel genere degli accordi di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990, è soggetta ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti e, quindi, anche alla disciplina in materia di risoluzione del contratto, con la conseguenza che, laddove le parti non abbiano attribuito natura essenziale al termine decennale convenuto per l'esecuzione dei lavori, la semplice scadenza dello stesso non determina l'automatica risoluzione del contratto». (T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 18/11/2022, n.1153)

3.1 Focus: durata ed efficacia dei Piani attuativi.

L'analisi dei Piani attuativi, come disciplinati dalla legge n. 1150/1942, richiede di fare un ulteriore approfondimento in riferimento a quanto disposto sulla durata ed efficacia dei Piani particolareggiati alla luce delle pronunce della giurisprudenza che ne hanno chiarito la portata applicativa.

Come si è già avuto modo di evidenziare nel paragrafo precedente, l'articolo 16 della legge n. 1150/1942 – rubricato «Approvazione dei piani particolareggiati» - stabilisce al quinto comma il termine massimo di dieci anni entro il quale il Piano particolareggiato deve essere attuato, per poi prevedere al successivo primo comma dell'articolo 17 che «decorso il termine stabilito per la esecuzione del piano particolareggiato, questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione», soggiungendo che resta «fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso».

La costante interpretazione giurisprudenziale di tale norma ha condotto, in un'ottica costituzionalmente orientata, a chiarire che l'intervenuta decadenza del Piano per il decorso del tempo fissato *ex lege* per la sua attuazione non determina automaticamente l'inedificabilità delle aree oggetto della pianificazione ed il conseguente blocco di ogni attività nella zona, dovendosi ritenere consentito il completamento delle opere di urbanizzazione in corso di realizzazione e l'edificazione, in conformità alle prescrizioni urbanistiche di zona (cioè secondo gli indici di edificabilità praticati secondo il piano), nelle aree già lottizzate e dotate delle opere di urbanizzazione.

L'articolo 17, comma 1 della legge n. 1150/1942 – nel disciplinare la cd. “ultrattività residuale dei piani particolareggiati decaduti per decorso del tempo” - ha la duplice funzione, per un verso, di precludere la proroga *sine die* di Piani attuativi mai avviati (o rimasti inattuati o quasi del tutto inattuati) ed ormai scaduti (e presumibilmente obsoleti in quanto non più conformi alle mutate esigenze urbanistiche) e, per altro verso, di salvare le opere già realizzate, consentendo comunque (al fine di evitare un “danno urbanistico/ambientale” maggiore rispetto a quello cagionato dalla visione della incompiutezza delle opere) il completamento urbanistico delle aree nelle quali la pianificazione sia stata correttamente avviata, consentendo, cioè, l'ultimazione delle opere di urbanizzazione in corso e l'ordinata edificazione, in conformità agli indici praticati nella zona secondo le disposizioni del Piano stesso.¹³

La giurisprudenza amministrativa è ferma nel ritenere che tale normativa trovi applicazione anche con riferimento ai Piani attuativi diversi dal Piano particolareggiato ed ha statuito che *«i piani attuativi e i piani ad essi equiparati rimangano efficaci dopo la scadenza del termine previsto per la loro esecuzione, con riguardo alle previsioni dello strumento attuativo che comportino la concreta e dettagliata conformazione della proprietà privata; tali previsioni rimangono efficaci a tempo indeterminato poiché costituiscono le regole determinative del contenuto della proprietà delle aree incluse nel piano attuativo; mentre con il decorso del termine decennale diventano inefficaci le sole previsioni del piano attuativo che non hanno concreta attuazione, nel senso che non è più consentita la sua ulteriore esecuzione, cosicché non possono più eseguirsi gli espropri preordinati alla realizzazione delle opere pubbliche e delle opere di urbanizzazione primaria, salva la possibilità di ulteriori costruzioni coerenti con le vigenti previsioni del piano regolatore generale e con le prescrizioni del piano attuativo»*. (Consiglio di Stato, Sez. VI, 25/10/2022, n.9065).

A corollario discende che *«alla scadenza del termine di efficacia, sopravvivono, quindi, la destinazione di zona, la destinazione ad uso pubblico di un bene privato, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e*

¹³ Consiglio di Stato, Sez.VI, 23/08/2021 n. 6012.

*quant'altro attenga all'armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione, non essendo la stessa condizionata all'eventuale scadenza di vincoli espropriativi o di altra natura».*¹⁴

Occorre precisare che, *«le conseguenze della scadenza dell'efficacia del piano attuativo (ovvero dei piani a questo equiparati) si esauriscono nell'ambito della sola disciplina urbanistica, non potendo invece incidere sulla validità ed efficacia delle obbligazioni assunte dai soggetti attuatori degli interventi. Quindi, resta in vigore il complesso delle prescrizioni in cui questo si articola, in particolare per quanto concerne gli obblighi correlati alla cessione delle aree destinate alle opere di urbanizzazione».* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 30/12/2022, n.11734).

Altro tema di interesse riguarda le condizioni che devono essere rispettate quando sopravviene una nuova norma di P.R.G. affinché quest'ultima ponga nel nulla le disposizioni ultrattive. In particolare, secondo i giudici di Palazzo Spada *«nel caso in cui le previsioni di un sopravvenuto piano regolatore generale vadano a sovrapporsi su quelle del precedente piano attuativo, dall'art. 17 in argomento si evince un ulteriore principio, secondo il quale l'autorità urbanistica può modificare le specifiche prescrizioni dello strumento attuativo, in base a una motivata valutazione dello stato dei luoghi e delle posizioni venutesi a consolidare e su cui si va ad incidere; con la conseguenza che se tale modifica è effettuata con una variante speciale, prevalgono le prescrizioni disposte con la variante al piano regolatore, approvata proprio per incidere su quelle desumibili dallo strumento attuativo. Invece, nel caso di approvazione di una variante generale al piano regolatore generale, o vi è un espresso e specifico richiamo alle prescrizioni del precedente strumento attuativo su cui si intenda incidere, oppure - in assenza di tale richiamo - tale approvazione è irrilevante per la perdurante efficacia delle prescrizioni del piano attuativo».* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 12/07/2018, n.4273)

In definitiva, affinché cessi la ultrattività, una successiva variante al P.R.G. deve prevedere espressamente e motivatamente una disciplina diversa rispetto a quanto risultante dal Piano attuativo, non essendo sufficiente una diversa regolazione dell'area senza alcun riferimento ai Piani attuativi non attuati, in presenza della quale e mancando la deroga espressa, quelli approvati e non attuati vanno ad integrare il Piano regolatore nuovo.

4. La riabilitazione del patrimonio edilizio e urbanistico degradato mediante i Piani di recupero.

Tra gli strumenti pianificatori attuativi delle scelte urbanistiche primarie contenute nel P.R.G., il Piano di recupero assolve ad una funzione “riparatoria” del tessuto urbano tenendo in

¹⁴ Consiglio di Stato, Sez. VI, 25/10/2022, n.9065.

considerazione, oltre all'esigenza di recupero dei nuclei abusivi, anche delle generali esigenze di pianificazione del territorio comunale.

Il presupposto principale per il Piano di recupero è l'ambito applicativo di ogni Comune, ovvero le zone in cui, per le condizioni di degrado, si rende necessario il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente: in questo senso, la legge n. 457/1978¹⁵ ha disciplinato il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente ed ha previsto che lo stesso si debba realizzare individuando le zone di recupero nell'ambito degli strumenti urbanistici generali vigenti (articolo 27, comma 1), con facoltà per i Comuni di individuare poi, nell'ambito di dette zone, *«gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero di cui al successivo articolo 28»* (comma 3).

L'obbligo di formazione del Piano di recupero, discende, dunque, non dalla mera individuazione delle zone di recupero (nelle quali in ogni caso *«per le aree e gli immobili non assoggettati al piano di recupero e comunque non compresi in questo si attuano gli interventi edilizi che non siano in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici generali»* secondo quanto disposto dal primo periodo dell'articolo 27, comma 4 cit.), ma dall'individuazione, contestuale o successiva, degli immobili o aree da ricomprendere nel Piano di recupero.¹⁶

È importante evidenziare che entrambe dette individuazioni sono chiaramente vincolate al rispetto del P.R.G. stante la necessità logica di coordinamento con detto strumento urbanistico generale e la conseguente esigenza che il Piano di recupero garantisca la piena osservanza delle scelte urbanistiche già esistenti, limitandosi a stabilire regole speciali per l'eliminazione del degrado edilizio presente al suo interno.¹⁷ Invero, il comma 1 del richiamato articolo 28 dispone che *«i piani di recupero prevedono la disciplina per il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree di cui al terzo comma del precedente articolo 27, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento»*.

Ciò posto, il Comune, nei termini assegnati dalla legge¹⁸, provvede all'approvazione del Piano di recupero seguendo la procedura dei Piani particolareggiati. Infatti, in ragione dell'espressa

¹⁵ Legge 5 agosto 1978, n. 457 - «Norme per l'edilizia residenziale».

¹⁶ Si evidenzia, peraltro, che nell'ipotesi che il Comune non si avvalga della facoltà di subordinare il rilascio della concessione alla formazione di detto strumento attuativo, ai sensi dell'articolo 30, comma 1 della legge n. 457/1978 in ogni caso i privati *«proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero [...] possono presentare proposte di piani di recupero»*.

¹⁷ Consiglio di Stato, Sez. IV, 29/07/2009, n. 4756.

¹⁸ Al terzo comma dell'articolo 28 legge n. 457/1978 è previsto che ove la delibera di approvazione del Piano di recupero *«non sia assunta per ciascun piano di recupero, entro tre anni dalla individuazione di cui al terzo comma del precedente articolo 27 ovvero non sia divenuta esecutiva entro il termine di un anno dalla predetta scadenza, l'individuazione stessa decade ad ogni effetto. In tal caso, sono consentiti gli interventi edilizi previsti dal quarto e quinto comma del precedente articolo 27»*.

previsione contenuta al quarto comma dell'articolo 28¹⁹, il Piano di recupero è uno strumento equivalente sotto il profilo dell'efficacia giuridica al Piano particolareggiato, dal quale si differenzia perché *«finalizzato piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi rivolti alla conservazione, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso»*. (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 12/05/2022, n.5917).

Lo stesso costituisce, infatti, *«lo strumento individuato dal legislatore per attuare il riequilibrio urbanistico di aree degradate o colpite da più o meno estesi fenomeni di edilizia “spontanea” e incontrollata, legittimati, appunto ex post. Il piano cioè ha sì l'obiettivo di “recupero fisico” degli edifici, ma collocandolo in operazioni di più ampio respiro su scala urbanistica, in quanto mirate alla rivitalizzazione di un particolare comprensorio urbano»*.²⁰ In ogni caso, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che *«l'approvazione [di varianti speciali] e piani di recupero è finalizzata esclusivamente alla riqualificazione sotto il profilo urbanistico delle aree interessate da abusi edilizi, già sanati, ma non consente di considerare legittimati i restanti manufatti abusivi ivi presenti, i quali rimangono assoggettati alla disciplina edilizia e alla normativa di sanatoria»*. (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 02/03/2020, n. 2666).

In definitiva, solo il Piano di recupero è deputato alla riconversione delle zone caratterizzate da condizioni di degrado a norma dell'esaminato articolo 27, comma 1 della legge n. 457/1978²¹: quest'ultimo, pur rientrando nel più ampio *genus* dei Piani attuativi attraverso i quali i Comuni attuano le proprie scelte di programmazione e pianificazione urbanistica, si caratterizza come una *species* a se' stante, alla cui ricorrenza l'ordinamento riconnette un effetto ostativo rispetto al compimento degli interventi edilizi, anche nelle ipotesi in cui il Comune non abbia ancora approvato il Piano attuativo cui lo strumento urbanistico generale abbia condizionato il rilascio del titolo edilizio.²²

5. Il procedimento di approvazione dei Piani attuativi e loro varianti.

Il procedimento di adozione-approvazione dei Piani attuativi e loro varianti, nonché le modalità di interventi sostitutivi in caso di infruttuosa decorrenza dei termini, sono disciplinati all'articolo 14 della L.R. n. 12/2005 che al comma 1 prescrive che *«i piani attuativi e loro varianti, conformi alle previsioni degli atti di P.G.T., sono adottati dalla Giunta comunale; nel caso si tratti di piani di iniziativa*

¹⁹ Il quarto comma dell'articolo 28 legge n. 457/1978 dispone infatti che *«per quanto non stabilito dal presente titolo si applicano ai piani di recupero le disposizioni previste per i piani particolareggiati dalla vigente legislazione regionale e, in mancanza, da quella statale»*.

²⁰ T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 12/05/2022, n.5917.

²¹ Consiglio di Stato, Sez. IV, 05/03/2019, n. 1533.

²² cfr. paragrafo 8.

*privata, l'adozione interviene entro novanta giorni dalla presentazione al Comune del Piano attuativo o della variante».*²³

Il predetto termine di novanta giorni può essere interrotto una sola volta qualora gli uffici comunali deputati all'istruttoria richiedano, con provvedimento espresso da assumere nel termine di trenta giorni dalla data di presentazione del Piano attuativo, le integrazioni documentali, ovvero le modifiche progettuali ritenute necessarie per l'adeguamento dello stesso alle prescrizioni normative vigenti e, in questo caso, il termine di novanta giorni decorre nuovamente e per intero dalla data di presentazione della documentazione integrativa, ovvero delle modifiche progettuali richieste.²⁴

I competenti uffici comunali danno comunicazione al soggetto proponente della conclusione della fase istruttoria indipendentemente dall'esito della medesima e, in caso di conclusione in senso negativo, la stessa pone termine al procedimento di adozione dei Piani attuativi e loro varianti.²⁵

L'articolo 14 precisa al comma 1-bis che *«all'interno del tessuto urbano consolidato, la modalità di attuazione delle previsioni stabilite a mezzo di piano attuativo conforme al PGT è il permesso di costruire convenzionato ai sensi dell'articolo 28-bis del d.P.R. 380/2001, non applicabile nel caso di lotti liberi e fatta salva la facoltà del proponente di procedere con piano attuativo in luogo del permesso di costruire convenzionato. La convenzione relativa al permesso di costruire di cui al presente comma ha i medesimi contenuti della convenzione di cui all'articolo 46 ed è approvata dalla giunta comunale»*.²⁶

La norma in menzione persegue prevedendo il deposito della delibera di adozione per quindici giorni consecutivi nella segreteria comunale, unitamente a tutti gli elaborati; gli atti sono altresì pubblicati nel sito informatico dell'amministrazione comunale. Del deposito e della pubblicazione nel sito informatico dell'amministrazione comunale è data comunicazione al pubblico mediante avviso affisso all'albo pretorio²⁷ e, durante detto periodo, *«chiunque ha facoltà di prendere visione degli atti depositati e, entro quindici giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il deposito, può presentare osservazioni»*.²⁸

²³ Si rammenta che l'articolo 12, comma 4, come modificato dall'articolo 3, comma 1, lettera q), della legge n. 18/2019, dispone che *«Per la presentazione del piano attuativo è sufficiente il concorso dei proprietari degli immobili interessati rappresentanti la maggioranza assoluta del valore di detti immobili in base all'imponibile catastale risultante al momento della presentazione del piano, costituiti in consorzio ai sensi dell'articolo 27, comma 5, della legge 1 agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti). In tal caso, il sindaco provvede, entro dieci giorni dall'approvazione del piano attuativo, ad attivare la procedura di cui all'articolo 27, comma 5, della legge 166/2002»*.

²⁴ Come previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

²⁵ Come previsto dal comma 1 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

²⁶ Comma introdotto dall'articolo 13, comma 1, L.R. n. 14/2016, poi modificato dall'articolo 3, comma 1, lettera r), L.R. n. 18/2019.

²⁷ Come previsto dal comma 2 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

²⁸ Come previsto dal comma 3 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle osservazioni il comma 4 dispone che *«a pena di inefficacia degli atti assunti, la giunta comunale approva il piano attuativo decidendo nel contempo sulle osservazioni presentate»*. Qualora il piano attuativo introduca varianti agli atti di P.G.T., il comma 5 prevede che *«dopo l'adozione da parte del Consiglio comunale, si applica quanto previsto dall'articolo 13, commi da 4 a 12»*.

L'infruttuosa decorrenza del termine di novanta giorni posto dal comma 1 per l'adozione del Piano attuativo di iniziativa privata costituisce presupposto per la richiesta di intervento sostitutivo²⁹ che viene esercitato dalla Regione, ovvero dalle Province a far tempo dall'efficacia del rispettivo Piano territoriale di coordinamento provinciale.³⁰

Al fine di attivare detto intervento sostitutivo, *«chi ha presentato il piano attuativo, verificata l'inerzia comunale, può, con atto notificato o trasmesso in plico raccomandato con avviso di ricevimento, intimare al Comune di provvedere nel termine di quindici giorni dal ricevimento della richiesta»*³¹, decorso il quale *«chi ha presentato il piano attuativo può inoltrare al dirigente della competente struttura regionale o provinciale istanza per la nomina di un commissario ad acta; il dirigente provvede sulla richiesta nel termine di quindici giorni dal ricevimento dell'istanza, invitando il Comune ad assumere il provvedimento conclusivo del procedimento di adozione del piano attuativo entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione stessa, che si intende quale avvio del procedimento sostitutivo ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241»*.³²

Scaduto inutilmente il termine di cui sopra, il Presidente della Giunta regionale o provinciale o l'assessore competente, se delegato, *«nomina, nei successivi quindici giorni, un commissario ad acta, scelto tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 31»*³³ che, entro il termine di trenta giorni dalla nomina, *«assume, in via sostitutiva, gli atti e i provvedimenti necessari per la conclusione del procedimento di adozione del Piano attuativo; gli oneri derivanti dall'attività del commissario ad acta sono posti a carico del Comune inadempiente»*.³⁴

L'articolo 14 si chiude prevedendo al comma 12 che *«non necessita di approvazione di preventiva variante la previsione, in fase di esecuzione, di modificazioni planivolumetriche, a condizione che queste non alterino le caratteristiche tipologiche di impostazione dello strumento attuativo stesso, non incidano sul dimensionamento globale degli insediamenti e non diminuiscano la dotazione di aree per servizi pubblici e di interesse pubblico o generale»*.

²⁹ Come previsto dal comma 6 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

³⁰ Come previsto dal comma 7 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

³¹ Come previsto dal comma 8 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

³² Come previsto dal comma 9 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

³³ Come previsto dal comma 10 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

³⁴ Come previsto dal comma 11 dell'articolo 14 della L.R. n. 12/2005.

6. Piani attuativi e V.A.S.

Posto quanto sin qui rappresentato in ordine al rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione attuativa, occorre ora dare atto di un'ulteriore tematica, afferente la sottoposizione dei Piani attuativi alla valutazione ambientale strategica (V.A.S.).

In via preliminare si rammenta che, la valutazione ambientale strategica rappresenta un procedimento amministrativo volto a garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali nell'ambito dell'elaborazione e adozione degli strumenti di pianificazione e programmazione al fine di assicurare «un elevato livello di protezione dell'ambiente» e di «promuovere lo sviluppo sostenibile».³⁵

Tale procedura, introdotta dalla Direttiva comunitaria 2001/42/CE, è stata recepita a livello nazionale dal D.lgs. n. 152/2006 (cd. «T.U. ambientale»³⁶) che, dopo aver previsto all'articolo 6, comma 1 che «la valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale», precisa al secondo comma lettera a) che - fatto salvo quanto disposto al comma 3 - la stessa viene effettuata per tutti i Piani e i Programmi che «a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, 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'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del presente decreto». Il comma 3 aggiunge che «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento».

Il Piano attuativo, in quanto atto di pianificazione territoriale, ricade nella definizione di cui al citato articolo 6, comma 2, lettera a) e comma 3 del D.lgs. n. 152/2006: esso è un atto di pianificazione territoriale concernente l'uso di piccole aree a livello locale, per il quale è necessario procedere alla verifica di assoggettabilità a V.A.S. (cd. *screening*) di cui all'articolo 12. Conseguentemente, la procedura di *screening* è necessaria per qualunque pianificazione attuativa, a

³⁵ Come previsto dall'articolo 1 della Direttiva n. 2001/42/CE.

³⁶ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - «Norme in materia ambientale».

nulla rilevando che il Piano attuativo sia conforme alla disciplina del P.R.G., perché questa rispondenza attiene al livello urbanistico e non a quello ambientale.³⁷

A questo punto, dopo aver chiarito che il Piano attuativo rientra nell'ambito applicativo della normativa che prevede l'assoggettamento alla procedura in parola, occorre soffermarsi sui casi in cui il legislatore nazionale ha inteso escluderne la sottoposizione.

Si rileva in primo luogo che l'articolo 12, comma 6 del D.lgs. n. 152/2006 prescrive che *«la verifica di assoggettabilità a VAS ovvero la VAS relative a modifiche a piani e programmi ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilità di cui all'art. 12 o alla VAS di cui agli artt. da 12 a 17» si limiti «ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati»*.

In tale contesto, assume rilevanza la modifica alla legge urbanistica n. 1150/1942 introdotta dal cd. *«decreto sviluppo»*³⁸, con cui il legislatore nazionale ha espressamente escluso la necessità di sottoporre a V.A.S. un Piano attuativo di uno strumento urbanistico generale già sottoposto a tale valutazione, nel caso in cui quest'ultimo abbia definito gli elementi essenziali di trasformazione dell'area.

Nel dettaglio, l'articolo 5, comma 8 della legge n. 106/2011 ha aggiunto all'articolo 16 della legge urbanistica n. 1150/1942 il comma 12 secondo cui *«lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste»*.

Prosegue il medesimo comma 12 affermando che *«nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici comporti variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati»*, per poi concludere che *«i procedimenti amministrativi di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità sono ricompresi nel procedimento di adozione e di approvazione del piano urbanistico o di loro varianti non rientranti nelle fattispecie di cui al presente comma»*.

Detta disposizione, presupponendo la V.A.S. quale parte integrante del Piano, ne prevede la integrazione e/o modifica in relazione alle varianti che vengano introdotte al medesimo, mentre ne esclude la necessità in sede di strumento attuativo del Piano, laddove la V.A.S. del Piano abbia

³⁷ Sul punto, la pronuncia T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 01/04/2022, n.3798.

³⁸ Legge 12 luglio 2011, n. 106 – *«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia»*.

correttamente e preventivamente definito l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale.

Questa norma ha una natura derogatoria rispetto al richiamato principio generale e persegue un obiettivo di semplificazione che è, però, circoscritto alla sola ipotesi in cui si tratti di un Piano di attuazione di un Piano urbanistico di livello superiore già sottoposto a V.A.S. Infatti, poiché profili urbanistici e paesaggistici sono correlati, ma non pienamente sovrapponibili, la circostanza che il Piano sia conforme allo strumento urbanistico generale nulla dice sulla compatibilità ambientale ove il secondo non sia stato preceduto da V.A.S.; diversamente -se il Piano attuativo è conforme - l'impatto sull'ambiente viene valutato attraverso la procedura inerente il Piano generale e reiterare la V.A.S. in presenza di disposizioni meramente attuative costituisce un'inutile duplicazione.³⁹

7. Le scelte dell'ente locale in materia di pianificazione attuativa: la discrezionalità della P.A.

La focalizzazione del tema oggetto di indagine richiede di valutare preliminarmente il grado di discrezionalità che connota le scelte adottate dal Comune in relazione alle varie tipologie di intervento urbanistico-edificatorio.

Al riguardo è necessario distinguere la discrezionalità cd. "tecnica" dalla discrezionalità cd. "pura": si parla di discrezionalità tecnica quando la Pubblica amministrazione è chiamata a verificare, sulla base di canoni scientifici e tecnici, la sussistenza dei presupposti per l'adozione nel caso di specie di un determinato atto; mentre si parla di discrezionalità pura quando la P.A. è chiamata ad effettuare valutazioni di opportunità e convenienza, previo bilanciamento di interessi, nella scelta della misura amministrativa più idonea a soddisfare le finalità pubbliche da essa perseguite. Detto altrimenti, nel primo caso viene in rilievo una soluzione tecnico-scientifica individuata sulla base di regole non giuridiche, nel secondo, invece, ricorre una scelta politica amministrativa assunta in base ad una valutazione degli interessi.⁴⁰

Questa bipartizione si traduce in una diversa intensità del sindacato giurisdizionale sull'operato della Pubblica amministrazione: il sindacato sulla discrezionalità tecnica, infatti, è più "incisivo" rispetto a quello esercitabile sulla discrezionalità pura. In particolare, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, *«la discrezionalità tecnica esprime un concetto diverso dal merito amministrativo e pertanto non può essere aprioristicamente sottratta al sindacato da parte del giudice amministrativo atteso che l'apprezzamento degli elementi di fatto del provvedimento, siano essi semplici o*

³⁹ T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 01/04/2022, n.3798.

⁴⁰ R. Villata, M. Ramajoli, *«Il provvedimento amministrativo»*, Torino, 2017, 121.

complessi, attiene comunque alla legittimità di quest'ultimo».⁴¹ (Consiglio di Stato, Sez. VI, 24/04/2019 n. 2625).

La giurisprudenza amministrativa riconosce poi l'esistenza di un *tertium genus* di discrezionalità, che affianca le due forme precedentemente menzionate: la cd. discrezionalità cd. "mista", «*nella quale si compenetrano elementi di discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa in quanto il potere esercitato dall'Amministrazione nelle materie in questione deve tenere conto non soltanto dei vari interessi, pubblici e privati, che possono venire in rilievo nella valutazione, ma altresì di una serie di profili tecnici - cd.tti fatti complessi [...]*». (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 09/05/2014 n. 821).

Detto altrimenti, la discrezionalità mista si esercita attraverso un procedimento bifasico: in un primo momento la Pubblica amministrazione è chiamata a valutare fatti complessi attraverso la previa individuazione ed applicazione di regole e canoni tecnico-specialistici; in una seconda fase essa è chiamata ad effettuare una vera e propria scelta di merito fra le misure ritenute più idonee a realizzare l'interesse pubblico sulla base di una ponderazione comparativa di valori contrapposti, che assume come suo presupposto la situazione fattuale valutata dal punto di vista tecnico.

Alla luce delle considerazioni finora esposte e, applicandole al tema in questione, pare si possa ragionevolmente affermare che la forma di discrezionalità che connota l'operato dell'ente locale in materia di pianificazione attuativa sia, nella maggior parte dei casi, di tipo "misto".

E dunque, «*in sede di approvazione di un Piano attuativo, all'Amministrazione Comunale spetta un'ampia discrezionalità valutativa che non verte solo sugli aspetti tecnici della conformità o meno del piano attuativo agli strumenti urbanistici di livello superiore, ma coinvolge anche l'opportunità di dare attuazione, in un certo momento e a determinate condizioni, alle previsioni dello strumento urbanistico generale, sussistendo tra quest'ultimo e gli strumenti attuativi un rapporto di necessaria compatibilità, ma non di formale coincidenza; ciò perché la pianificazione attuativa costituisce pur sempre espressione della potestà pianificatoria, seppur declinata in ottica più specifica e operativa, con la conseguente sussistenza dei margini di discrezionalità che ad essa si correlano*». (Consiglio Stato Sez. IV, 20/11/2020, n.7210).

⁴¹ Mentre nel caso della discrezionalità "pura" il giudice, non potendosi ingerire nelle scelte di merito della Pubblica Amministrazione, può esercitare un controllo estrinseco sui profili di legittimità dell'azione pubblica correlati all'eccesso di potere, in relazione alla discrezionalità tecnica il giudice può spingersi a sindacare «*se la valutazione complessa operata nell'esercizio del potere debba essere ritenuta corretta sia sotto il profilo delle regole tecniche applicate, sia nella fase di contestualizzazione della norma posta a tutela della conformità a parametri tecnici, che nella fase di raffronto tra i fatti accertati ed il parametro contestualizzato*». (Consiglio di Stato, Sez. IV, 05/03/2010 n. 1274). Anche in quest'ultimo caso, però, «*la censurabilità della discrezionalità tecnica non deve mai arrivare alla sostituzione del giudice all'amministrazione nell'effettuazione di valutazioni opinabili, ma deve consistere nel controllo, ab externo, dell'esattezza e correttezza dei parametri della scienza utilizzata nel giudizio*». (Consiglio di Stato, Sez. V, 07/01/2019, n. 173).

Si è anche sancito, quale conseguenza di tale ampia discrezionalità valutativa in capo al Comune, che *«deve ritenersi del tutto fisiologica l'ipotesi che un piano attuativo sia prima adottato e successivamente non approvato, tenuto conto che la struttura bifasica del procedimento è proprio volta a consentire, alla luce di osservazioni e rilievi nel frattempo raccolti, eventuali interventi correttivi»*.⁴²

Invero, secondo il costante orientamento della giurisprudenza, *«l'approvazione di un piano attuativo di iniziativa privata non è un atto dovuto, ancorché il medesimo risulti conforme al piano regolatore generale, perché, sussistendo un rapporto di necessaria compatibilità ma non di formale coincidenza tra quest'ultimo e i suoi strumenti attuativi ed essendovi una pluralità di modi con i quali dare attuazione alle previsioni dello strumento urbanistico generale, è ineliminabile la sussistenza di un potere discrezionale nella valutazione delle soluzioni proposte, dato che il Comune non si limita a svolgere un semplice riscontro della conformità del piano allo strumento generale, ma esercita pur sempre poteri di pianificazione del territorio e pertanto può negare l'approvazione del piano attuativo»*. (T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 16/03/2020, n.485).

8. *Piani attuativi e permesso di costruire: i casi in cui non è richiesta la previa approvazione dello strumento attuativo.*

Dopo aver analizzato la disciplina dei Piani attuativi e della relativa efficacia, è bene procedere alla disamina, con il sussidio della giurisprudenza formatasi in proposito, del rapporto tra pianificazione attuativa e la possibilità di realizzare interventi diretti, senza preventiva approvazione del Piano urbanistico-esecutivo.

Ai fini di una migliore comprensione della tematica *de qua*, occorre richiamare preliminarmente l'articolo 9 del D.P.R. n. 380/2001⁴³, il quale stabilisce che fatti salvi *«i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490,1 nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti»* alcuni interventi specificatamente individuati dalla disposizione in esame.

Nel dettaglio, la lettera a) del primo comma dell'articolo 9 D.P.R. 380/2001 ricomprende sia gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, sia anche quelli di restauro e di risanamento conservativo che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse (rispettivamente disciplinati dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 3 D.P.R. n. 380/2001).

Ulteriormente, la lettera b) del primo comma dell'articolo 9 D.P.R. 380/2001 individua, in relazione alle aree fuori dal perimetro dei centri abitati *«gli interventi di nuova edificazione nel limite della*

⁴² Consiglio di Stato, sez. IV, 20/11/2020, n. 7210.

⁴³ D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 – *«Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»*.

densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà».

Da ultimo, al secondo comma dell'articolo 9 del D.P.R. n. 380/2001 viene specificato che *«nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi»* di cui alla lettera a) sopra indicati⁴⁴ sono altresì consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia⁴⁵ che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha sancito che *«la previsione di limiti invalicabili all'edificazione nelle "zone bianche", per la finalità ad essa sottesa, ha le caratteristiche intrinseche del principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, coinvolgendo anche valori di rilievo costituzionale quali il paesaggio, l'ambiente e i beni culturali»*. (Corte Costituzionale, 13/04/2017, n.84).

Analogamente, la Corte di vertice amministrativa ha dichiarato che *«costituisce regola generale ed imperativa, in materia di governo del territorio, il rispetto delle previsioni del PRG che impongono, per una determinata zona, la pianificazione di dettaglio e che sono vincolanti e idonee ad inibire l'intervento diretto costruttivo»*. (Consiglio di Stato, Sez. VII, 28/02/2023, n.2048).

Da tale regola di principio sono stati ricavati i seguenti corollari: *«a) quando lo strumento urbanistico generale prevede che la sua attuazione debba aver luogo mediante un piano di livello inferiore, il rilascio del titolo edilizio può essere legittimamente disposto solo dopo che lo strumento esecutivo sia divenuto perfetto ed efficace, ovvero quando è concluso il relativo procedimento; b) in presenza di una normativa urbanistica generale che preveda per il rilascio del titolo edilizio in una determinata zona l'esistenza di un piano attuativo, non è consentito superare tale prescrizione facendo leva sulla situazione di sufficiente urbanizzazione della zona stessa [...]; c) all'assenza del piano attuativo non può sopperirsi con l'imposizione di opere di urbanizzazione all'atto del rilascio del titolo edilizio»*.⁴⁶

Ne consegue che, in materia edilizia, sono eccezionali e di stretta interpretazione i casi in cui il P.R.G. consente il rilascio del permesso di costruire diretto, senza previa approvazione dello strumento attuativo: più in particolare, la figura del "lotto intercluso" si realizza quando l'area di interesse sia l'unica a non essere stata ancora edificata, si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni, sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione (primarie e secondarie)

⁴⁴ Gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, sia quelli di restauro e di risanamento conservativo (rispettivamente disciplinati dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 3 D.P.R. n. 380/2001).

⁴⁵ Di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 3 D.P.R. n. 380/2001.

⁴⁶ Consiglio di Stato, sez. VII, 28/02/2023, n.2048.

previste dagli strumenti urbanistici, sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme al P.R.G., sì che, in definitiva, si versi in una situazione di fatto perfettamente corrispondente a quella derivante dall'attuazione del piano esecutivo.

Invero, secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa *«la necessità dello strumento attuativo è esclusa solo nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo (ad es. il lotto residuale ed intercluso in area completamente urbanizzata), ma non anche nell'ipotesi in cui per effetto di una edificazione disomogenea ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo ex novo un disegno urbanistico di completamento della zona (ad esempio, completando il sistema della viabilità secondaria nella zona o integrando l'urbanizzazione esistente per garantire il rispetto degli standards minimi per spazi e servizi pubblici e le condizioni per l'armonico collegamento con le zone contigue, già asservite all'edificazione)»*. (Consiglio di Stato, Sez. IV, 21/03/2023, n.2839).

Ciò, in quanto l'esigenza di un Piano attuativo, quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, *«si impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate, che richiedano una necessaria pianificazione della maglia e perciò anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata (d.p.r. n. 380/2001, T.U. Edilizia)»*.⁴⁷

Tali essendo la *ratio* e la natura eccezionale della regola sottesa al cd. "lotto intercluso", *«per escludere la necessità della pianificazione attuativa è necessario valutare la sufficienza dell'urbanizzazione esistente, considerando a tal fine un rapporto di proporzionalità fra i bisogni degli abitanti insediati con quelli ancora da insediare nella zona con la previsione e la quantità e qualità degli impianti urbanizzati già disponibili destinati a soddisfarli»*.⁴⁸

In tale prospettazione, un'interessante sentenza del T.A.R. Lazio ha evidenziato che l'esonero dal Piano attuativo previsto dal P.R.G. non può avvenire *«se esposto al rischio della compromissione di valori urbanistici e in cui la pianificazione urbanistica può ancora conseguire l'effetto di correggere e compensare il disordine edificativo in atto»*, con la conseguenza che *«in presenza di un'area degradata da riorganizzare urbanisticamente e qualificare ambientalmente e paesisticamente, recuperando le superfici minime previste dal D.M. n. 1144 del 1968, il piano di recupero si pone a presidio di uno sviluppo programmato del territorio (non assolvendo la sola funzione di recupero edilizio di compendi immobiliari*

⁴⁷ Consiglio di Stato, Sez. IV, 21/03/2023, n.2839.

⁴⁸ Consiglio di Stato, Sez. IV, 21/03/2023, n.2839.

fatiscanti), con la conseguenza che “fino alla approvazione del piano di recupero è radicalmente vietato ogni ulteriore consumo di suolo”». (T.A.R. Roma (Lazio), 12/05/2022, n. 5917).

9. Il permesso di costruire convenzionato quale alternativa al Piano attuativo.

L'articolo 28-bis del D.P.R. n. 380/2001 - introdotto dal decreto cd. “Sblocca Italia” (D.L. n. 133/2014) ⁴⁹ con lo scopo di semplificare le modalità di intervento e favorire il recupero mediante azioni amministrative più snelle - disciplina il «Permesso di costruire convenzionato» quale nuovo istituto di attuazione delle previsioni del Piano regolatore generale.

Attraverso questa disposizione, il legislatore nazionale ha recepito una prassi diffusa a livello di legislazione regionale ed ha normato una figura di titolo edilizio suscettibile di trovare spazio laddove il ricorso alla pianificazione di secondo livello risulti sproporzionato rispetto alla finalità pubblica perseguita.

Più in particolare, l'articolo 28-bis stabilisce al primo comma che «qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato», e al secondo comma che «la convenzione, approvata con delibera del consiglio comunale, salva diversa previsione regionale, specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi».

L'intervento comunale ai fini dell'approvazione della convenzione costituisce il momento propriamente urbanistico della fattispecie, nel quale dev'essere ponderata l'effettiva sussistenza dell'interesse pubblico a vedere soddisfatte le esigenze urbanizzative al di fuori della previsione di uno strumento attuativo.⁵⁰

Il comma 3 precisa che «sono, in particolare, soggetti alla stipula di convenzione:

- a) la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori;*
- b) la realizzazione di opere di urbanizzazione fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera g) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora art. 1, comma 2, lett. e) e art. 36, comma 3 e 4, d.lgs. n. 50 del 2014, n.d.r.);*
- c) le caratteristiche morfologiche degli interventi;*
- d) la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale».*

⁴⁹ Introdotto dall'articolo 17, comma 1 lettera q) del D.L. n. 133/2014.

⁵⁰ T.A.R. Piemonte, sez. II 26/09/2016, n. 1165.

L'articolo 28-bis dispone al quarto comma che *«la convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie»*, e stabilisce al successivo comma quinto che *«il termine di validità del permesso di costruire convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione»*.

La norma in commento si chiude aggiungendo al comma 6 che *«il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte»* - con ciò richiamando espressamente l'applicazione della disciplina che regola il procedimento per il rilascio del permesso di costruire – per poi specificare che *«alla convenzione si applica altresì la disciplina dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241»*.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che, anche se il succitato articolo 28-bis sembra avere *prima facie* una portata generale attraverso il richiamo secco alla disciplina del D.P.R. n. 380/2001 relativa al procedimento di formazione del permesso di costruire, senza alcun limite di compatibilità, in realtà la norma distingue i due momenti del convenzionamento e della formazione del titolo edilizio, che sono soggetti, stante anche la loro diversità funzionale, ad una disciplina differenziata.

Infatti, da un lato, *«la norma in esame contempla la convenzione edilizia quale momento consensuale propedeutico alla formazione del titolo edilizio, che consente la strutturazione di un rapporto giuridico tra la parte privata e l'amministrazione pubblica relativamente a profili collaterali al contenuto abilitativo del permesso di costruire (TAR Torino, Sez. II, 26.09.2016, n. 1165). Si tratta di un atto che, a prescindere dalla natura giuridica che gli si voglia riconoscere, è soggetto alla preliminare approvazione da parte del Consiglio Comunale e alla stipula nelle forme proprie del negozio giuridico privatistico (art. 28 bis, comma 3), costituendo esso, a termini di legge, il presupposto necessario al fine di poter conseguire il rilascio del permesso di costruire»*. Dall'altro lato, *«vi è invece la fase propriamente procedimentale rappresentata dalla formazione, anche per silentium, del titolo abilitativo vero e proprio, che segue la disciplina generale di cui all'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001, ed è finalizzata alla verifica della compatibilità dell'opera da insediare con le scelte operate dalla pianificazione dell'ente locale e con le regole edilizie che governano le attività di trasformazione del territorio»*. (T.A.R. Torino, (Piemonte) sez. II, 22/08/2020, n.514).

L'articolo 28-bis, pertanto, coordina nell'ambito della definizione di un istituto complesso - qual è il permesso di costruire convenzionato - due strumenti giuridici differenti tanto nella funzione che nella natura (atto consensuale v. atto provvedimentale), rispetto ai quali, nonostante la genericità del rimando normativo operato dal citato articolo 28-bis, non può postularsi una disciplina omogenea.

In proposito, la giurisprudenza si è espressa circa l'operatività dell'istituto del silenzio-assenso (ex articolo 20, comma 8 del D.P.R. n. 380/2001⁵¹) al permesso di costruire convenzionato concludendo che quest'ultimo «*possa trovare applicazione solo con riguardo al "momento provvedimentale" successivo alla stipula della convenzione, relativo all'emanazione del titolo edilizio sulla base delle regole generali che presiedono alla sua formazione. Solo con riferimento a tale fase, e non anche a quella convenzionale, può ritenersi operante il richiamo alla disciplina dell'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001 e postularne l'applicazione in termini generali, con riferimento sia all'emanazione espressa del permesso di costruire, sia alla sua formazione tramite silenzio assenso*».⁵²

Ne consegue che, l'istituto del silenzio-assenso può operare soltanto una volta che la convenzione sia stata preliminarmente approvata dall'organo consiliare e poi stipulata nelle forme proprie dell'atto negoziale, ma non quando detti adempimenti non siano stati effettuati.

10. Il permesso di costruire in deroga e il rapporto con le previsioni urbanistiche.

A conclusione della presente disamina si intende soffermarsi sull'istituto del «*Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*», quale ipotesi eccezionale di permesso di costruire contemplata all'articolo 14 del D.P.R. n. 380/2001 che si distingue dall'ordinario titolo edilizio in quanto consente di autorizzare interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti.

La particolarità dell'istituto, la sua natura sostanzialmente discrezionale e le possibili conseguenze che il suo utilizzo possono determinare sul programmato assetto del territorio hanno indotto il legislatore a delimitarne - nei limiti più avanti precisati - l'ambito di operatività allo scopo di evitare che un uso poco accorto dell'istituto si risolvesse, nella pratica, in un surrettizio aggiramento della pianificazione.

L'articolo 14, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001, innanzitutto, ne ha ammesso il rilascio «*esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia*».

⁵¹ L'articolo 20, comma 8 del D.P.R. n. 380/2001 prevede che «*Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie ineccepibili e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti*».

⁵² T.A.R. Torino, (Piemonte) sez. II, 22/08/2020, n.514.

Non è necessario che l'interesse pubblico attenga al carattere pubblico dell'edificio o del suo utilizzo, ma è sufficiente che coincida con gli effetti benefici per la collettività che dalla deroga potenzialmente derivano, in una logica di ponderazione e contemperamento calibrata sulle specificità del caso, ed esulante da considerazioni meramente finanziarie.⁵³

Al comma 1-bis - introdotto all'interno dell'articolo 14 D.P.R. n. 380/2001 da parte del decreto cd. «Sblocca Italia» e modificato dal decreto cd. «Semplificazioni» - è specificato che *«per gli interventi di ristrutturazione edilizia, la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214»*.⁵⁴

La norma in esame, dopo aver precisato al comma 2 che *«dell'avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241»*, aggiunge al successivo comma 3 che *«la deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444»*.⁵⁵

Pertanto, la deroga al permesso di costruire non può incidere sulle scelte di tipo urbanistico, potendo operare solo nel caso in cui l'area sia edificabile secondo le previsioni di Piano, con la conseguenza che *«non può ritenersi ammissibile il rilascio di permessi in deroga, ad esempio, per aree a destinazione agricola o a verde pubblico o privato mancando in tal caso il presupposto dell'edificabilità dell'area necessario non per il rilascio in deroga del permesso di costruire ma per il permesso stesso. Analogamente, si è escluso che la deroga possa riguardare aumenti di volumetria rispetto a quelli oggetto di pianificazione potendo consentire soltanto, a parità di volume edificabile, che l'intervento si concretizzi, ad esempio, con altezza, superficie coperta, destinazione diverse da quelle previste dal PRG. Ne consegue che, al di fuori dei limiti indicati dalla disposizione contenuta nell'art. 14 D.P.R. n. 380/2001, viene a configurarsi un'ipotesi di variante urbanistica la cui approvazione è soggetta alla specifica disciplina»*. (T.A.R. Napoli, (Campania) sez. II, 05/01/2023, n.117).

Ciò posto, secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa il permesso di costruire in deroga *«rappresenta l'espressione di un potere ampiamente discrezionale che si concretizza in*

⁵³ Consiglio di Stato, Sez. IV, 05/06/2015, n.2761.

⁵⁴ Comma così sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera f), della legge n. 120/2020.

⁵⁵ Comma modificato dall'articolo 17, comma 1, lettera e), della legge n. 164/2014, poi dall'articolo 10, comma 1, lettera f), della legge n. 120/2020.

una decisione di natura urbanistica, da cui trova giustificazione la necessità di una previa delibera del Consiglio comunale», il quale è «chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo». (Consiglio di Stato, sez. VI, 14/06/2021, n.4591).

Va precisato che, nell'ambito di tale complesso procedimento, il Consiglio comunale assume competenze non sovrapponibili rispetto a quelle dell'ufficio tecnico che, prima di trasmettere la documentazione al Consiglio comunale per la valutazione tecnico-politica sull'assentibilità o meno della istanza di variante in deroga, istruisce la pratica in ordine alla "fattibilità" tecnico-giuridica dell'operazione. Con la conseguenza che - ove riscontri ostacoli tecnico-edilizi che escludono già dal punto di vista edilizio l'accoglibilità della richiesta - l'ufficio tecnico ben può concludere la verifica di "prefattibilità" con un diniego rivolto alla parte interessata, senza investire inutilmente il Consiglio comunale.

*Sulla scorta di quanto sopra, «la eventuale sussistenza dei presupposti di cui all'art. 14, commi 1-bis, 2 e 3, d.P.R. 380/2001 per il rilascio dei permessi di costruire in deroga costituisce condizione minima necessaria, ma non sufficiente, per l'assentibilità dell'intervento, permanendo in capo all'amministrazione un'ampia discrezionalità circa l'an e il quomodo dell'eventuale assenso».*⁵⁶

In tale prospettazione, si è giunti ad affermare che «la disciplina del silenzio-assenso ex art. 20, comma 8, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 non si applica alle ipotesi di permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14 del medesimo d.P.R., in considerazione del percorso procedurale che connota le stesse, in cui si innesta una imprescindibile valutazione ampiamente discrezionale del Consiglio comunale in ordine all'interesse pubblico dell'intervento».

Inoltre, l'esistenza di una così particolare articolazione procedimentale evidenzia una incompatibilità funzionale e strutturale altresì con la disciplina prevista dall'articolo 36 del D.P.R. n. 380/2001⁵⁷ per l'accertamento di conformità delle opere edilizie realizzate in assenza di titolo abilitativo.⁵⁸

In primo luogo, sembra ostarvi il tenore letterale dell'articolo 14 che disciplina il procedimento amministrativo finalizzato al rilascio del permesso in deroga prevedendo la previa deliberazione

⁵⁶ Consiglio di Stato, Sez. VI, 14/06/2021, n.4591.

⁵⁷ Si rammenta che l'articolo 36, comma 1 - rubricato «Accertamento di conformità» - dispone che «In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».

⁵⁸ Cassazione penale, sez. III 28/04/2011 n. 16591.

del Consiglio comunale e specifiche garanzie partecipative per i soggetti interessati che risultano del tutto incompatibili con una valutazione postuma di tali dati.

In secondo luogo, risulta assai arduo immaginare come possa rinvenirsi il requisito della cd. “doppia conformità” delle opere sia al momento della realizzazione dell'intervento senza titolo, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria «*alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente*» con un titolo abilitativo che ha come presupposto la deroga agli strumenti urbanistici generali.

NOTE

[illegible]

NOTE

[illegible]