IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il nuovo «Piano Casa» della Regione Piemonte alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 119/2024

EDOARDO MANASSERO[1]

ABSTRACT (ITA)

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 119 del 2024, si è pronunciata in relazione a numerosi profili di illegittimità sollevati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente alla l.r. 7/2022, che ha modificato la normativa "Piano Casa" della Regione Piemonte, disciplinata dalla l.r. 16/2018. Il presente contributo ha quale obiettivo quello di analizzare il contenuto della pronuncia e delle modifiche normative che ne sono conseguite, in particolare la l.r. 7/2025, nonché di porre l'accento sulle criticità che ancora permangono, sia in relazione ai rapporti giuridici sorti prima della sentenza, sia in tema di limiti di derogabilità allo strumento urbanistico comunale proprio da parte della normativa "Piano Casa".

ABSTRACT (EN)

The Constitutional Court, with ruling no. 119 of 2024, ruled on numerous issues of illegitimacy raised by the Italian government of Piedmont's Law No7/2022 which amended Piedmont's Law No16/2018, containing the provisions of the so-called "Piano Casa". This contribution aims to analyse the content of the ruling and the resulting regulatory changes, in particular Piedmont's Law No7/2025, as well as to highlight the critical issues that still remain both in relation to the legal relationships that arose before the ruling and in terms of the limits of derogation from the municipal master plan by the "Piano Casa" legislation.

SOMMARIO:

1. Governo del territorio: inquadramento normativo della Regione Piemonte – 2. La disciplina di semplificazione urbanistica ed edilizia contenuta nella legge regionale 7/2022 – 3. La pronuncia della Corte costituzionale n. 119/2024 – 3.1. L'illegittimità costituzionale della definizione di «edificio legittimo» – 3.2. L'illegittimità costituzionale delle deroghe ai parametri edilizio – urbanistici vigenti – 3.3. L'illegittimità costituzionale della liberalizzazione temporale del recupero dei sottotetti – 3.4. L'infondatezza della questione di incostituzionalità della deroga allo strumento urbanistico comunale in tema di tutela del paesaggio – 4. Le

modifiche alla legge regionale 16/2018 introdotte dalle leggi regionali 25/2024 e 7/2025 – 5. La condizione dei rapporti giuridici sorti prima della pronuncia della Corte costituzionale – 6. I rapporti tra la tutela del paesaggio e gli strumenti urbanistici comunali – 7. Considerazioni conclusive

1. Governo del territorio: inquadramento normativo della Regione Piemonte

La disciplina della materia del governo del territorio in Regione Piemonte si fonda sulla l.r. 5 dicembre 1977, n. 56, recante «*Tutela ed uso del suolo*» che disciplina «*la tutela ed il controllo dell'uso del suolo e gli interventi di trasformazione del territorio a scopi insediativi, residenziali e produttivi*».

Tale normativa, pur risalente, è risultata essere particolarmente innovativa sotto alcuni aspetti in quanto, *in primis*, ha introdotto il principio del c.d. «consumo zero» del suolo, poi successivamente adottato nel diritto urbanistico europeo[2] e, secondariamente, ha previsto che gli enti locali fondassero la pianificazione urbanistico edilizia sulle esigenze dei cittadini; obiettivo raggiunto attraverso la partecipazione pubblica nei processi pianificatori.

Entrando nello specifico del contenuto della l.r. 56/1977, si evidenzia che nel corso del tempo vi sono state quasi quaranta modifiche e integrazioni dovute al mutamento delle esigenze economiche, sociali e ambientali.

La più importante si ritiene essere quella contenuta nella l.r. 25 marzo 2013, n. 3 che ha semplificato e accelerato alcune procedure di trasformazione dello strumento di pianificazione urbanistica (i.e. variante semplificata) e ha recepito il principio di copianificazione, implementando sia la partecipazione attiva e con pari dignità delle amministrazioni interessate, ciascuna per le proprie competenze, sia la partecipazione pubblica.

Con tale legge è stato altresì introdotto il principio della sostenibilità dello sviluppo territoriale[3], da attuarsi attraverso la riqualificazione delle aree degradate, la progettazione attenta all'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e all'efficienza energetica, nonchè all'introduzione della valutazione ambientale strategica (v.a.s.) – necessaria per l'analisi dell'impatto ambientale di un'opera – per tutti i procedimenti di varianti urbanistiche[4].

Attualmente la legge è composta da 84 articoli e disciplina, oltre a quanto sopra, anche le linee di pianificazione da seguire negli interventi di trasformazione del territorio; regola altresì in modo dettagliato le procedure amministrative ed i contenuti dei singoli piani esecutivi; specifica, per ciascuna destinazione d'uso, i parametri urbanistici ed edilizi e gli interventi consentiti; detta norme relative agli interventi nelle zone agricole, alla salvaguardia dei centri storici ed incrementa la dotazione minima di spazi pubblici da prevedere rispetto alle quantità fissate dalla normativa nazionale.

A livello di variazione dello strumento pianificatorio, come anticipato, una menzione particolare deve essere fatta relativamente alla disciplina ivi contenuta sulle varianti urbanistiche al piano regolatore comunale (p.r.g.c.) in quanto connotata da una evidente semplificazione procedimentale[5].

In particolare, per ciò che concerne le tipologie di varianti previste, oltre a quelle strutturali, si annoverano le varianti semplificate che garantiscono un procedimento

particolarmente accelerato nel caso in cui si intendano realizzare progetti di pubblico interesse o nel caso in cui lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o tali aree non siano sufficienti per il raggiungimento del predetto scopo.

La volontà della Regione è peraltro di implementare tale strumento al fine di poter ottenere le risorse garantite dal p.n.r.r., ragion per cui in caso di opere finanziate dall'Unione europea, l'obiettivo è quello di ridurre ulteriormente le tempistiche di approvazione delle varianti a p.r.g.c.[6].

Nell'ordinamento piemontese sono poi presenti altre norme che regolano la materia del governo del territorio.

Per ciò che concerne l'edilizia si annovera, prima tra tutte, la l.r. 08 luglio 1999, n. 19 che si concentra sulla semplificazione delle procedure edilizie nei comuni e sull'uniformità dei regolamenti edilizi comunali.

A questa si affiancano le discipline relative alla trasformazione dei fabbricati in deroga ai p.r.g.c., in particolare proprio il c.d. «Piano Casa», l.r. 14 ottobre 2018, n. 16, che si analizzerà nel prosieguo del presente scritto[7].

Relativamente al settore della tutela ambientale, la normativa piemontese prevedeva una disciplina specifica relativamente alla v.a.s. e alla v.i.a. contenuta nella l.r. 14 dicembre 1998, n. 40, recante «*Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione*», connessa alla l.r. 56/1977, in nome del principio di sviluppo sostenibile.

Tale normativa è stata poi abrogata dalla l.r. 19 luglio 2023, n. 13 che ha equiparato i procedimenti di v.a.s. e v.i.a. a quelli nazionali contenuti nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Quanto agli altri settori del diritto ambientale, essendo l'ambiente di competenza esclusiva statale, la Regione Piemonte ha emanato Regolamenti o Linee Guida (a titolo non esaustivo si v. le circolari in materia di realizzazione e gestione di discariche, di cave o – tema di stretta attualità – sui limiti di tollerabilità di c.d. «p.f.a.s.»).

In relazione alla disciplina dell'ecosistema, con l'introduzione, con la direttiva 2009/147/CE, del sistema Rete Natura 2000, volto alla conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche, la competenza di perimetrazione di tali aree è stata recepita dalla Regione Piemonte attraverso la l.r. 29 giugno 2009, n. 19.

In questo contesto, una particolare tutela è garantita anche alle zone boschive attraverso la disciplina contenuta nella l.r. 10 febbraio 2009, n. 4, recante «*Gestione e promozione economica delle foreste*», ove viene prevista la c.d. pianificazione forestale da attuarsi per il tramite del Piano Forestale Regionale[8] (c.d. p.f.r.) quale strumento decennale contenente una prima parte sugli aspetti conoscitivi della risorsa forestale, le sue caratteristiche, le sue funzioni, i prodotti dei boschi e delle altre superfici arborate e una seconda parte dedicata all'individuazione delle strategie di sviluppo, i settori prioritari di intervento e di finanziamento.

Tale legge assume particolare rilievo in quanto prevede anche un sistema autorizzatorio con misure di compensazione (c.d rimboschimento compensativo) nel caso in cui un soggetto

intenda procedere ad una modifica delle aree boschive comportante l'eliminazione della vegetazione arborea e arbustiva esistente.

Per la tutela paesaggistica, invece, risulta attualmente vigente il Piano Paesaggistico Regionale (c.d. p.p.r.), approvato con d.c.r. 3 ottobre 2017, n. 233-35836 che costituisce sostanzialmente lo strumento attuativo dell'art. 143 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio).

Suddetto piano è composto da un quadro conoscitivo, ove vi è la descrizione e la classificazione dei paesaggi piemontesi, una parte dedicata alla definizione di prescrizioni d'uso e di indirizzi progettuali per ciascun ambito e, soprattutto, una parte dedicata all'adeguamento a tale piano da parte dei p.r.g.c. comunali.

Il p.p.r. si concentra anche sul contenimento del riuso del suolo, in particolare sulle aree ad elevato interesse agronomico[9].

A livello di normativa regionale paesaggistica si annovera ancora la l.r. 16 giugno 2008, n. 14 «*Norme sulla valorizzazione del paesaggio*», volta a promuovere e incentivare la promozione di attività di recupero, riqualificazione, e valorizzazione della qualità paesaggistica.

Il settore del rischio idrogeologico è invece disciplinato dal Piano di assetto idrogeologico (c.d. p.a.i.) adottato con d.p.c.m. 24 maggio 2001.

Si tratta di un piano valevole per tutto il bacino del fiume Po approvato con l'intento di limitare il rischio idrogeologico entro valori compatibili con gli usi del suolo in atto, in modo da salvaguardare l'incolumità delle persone e ridurre al minimo i danni ai beni esposti.

Restando in ambito idrogeologico, la l.r. 09 agosto 1989, n. 45 prevede un sistema autorizzatorio in caso di opere di modificazione e trasformazione del suolo, da intendersi, rispettivamente, come ogni intervento che, pur non alterando l'originaria destinazione del terreno, comporti una modifica dell'assetto idrogeologico del territorio, nonchè ogni intervento che incida sul terreno modificandone in modo permanente o anche solo temporaneamente l'originaria destinazione.

Ultimo settore della materia del governo del territorio è quello del rischio sismico, laddove la Regione Piemonte, secondo i criteri fissati a livello nazionale dal d.m. 4 febbraio 1982, ha, con d.g.r. 30 dicembre 2019 n. 6-887, classificato le zone di rischio regionale.

Si annovera altresì la d.g.r. 26 novembre 2021, n. 10-4161 di attuazione del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 in merito alle procedure di semplificazione per la gestione e controllo delle attività urbanistico-edilizie ai fini della prevenzione del rischio sismico.

2. La disciplina di semplificazione urbanistica ed edilizia contenuta nella legge regionale 7/2022

In questo contesto, come anticipato, la Regione Piemonte, con la legge 31 maggio 2022, n. 7, recante «*Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia*», ha inteso modificare la già citata l.r. 16/2018, recante «*Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana*»[10].

Quest'ultima nasceva, come in allora indicato all'art. 1, comma 2[11], al fine di promuovere e incentivare il riuso, la riqualificazione e il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, attraverso agevolazioni e semplificazioni delle procedure edilizie, in particolare per le attività di ristrutturazione e di sostituzione dei fabbricati, nonché per il recupero dei sottotetti.

La normativa aveva, quale ulteriore obiettivo, quello di stimolare i comuni a promuovere la rigenerazione urbana intesa come sviluppo architettonico, urbanistico, sociale e paesaggistico di aree degradate.

Il tutto allo scopo (sempre) di porre un freno al consumo del suolo libero e, parallelamente, di migliorare le condizioni strutturali di fabbricati, implementando la sostenibilità ambientale ed energetica.

Con il medesimo spirito con cui era stata introdotta la l.r. del 2018, sono per l'appunto intervenute nel 2022, con la l.r. n. 7, una serie di modifiche sostanziali alla prima che hanno portato al quadro normativo, poi in parte modificato come si vedrà nei successivi paragrafi, che si passerà in rassegna – ma che sin da principio ha generato non pochi problemi interpretativi[12] -, focalizzandosi esclusivamente sugli elementi più rilevanti e quelli oggetto di disamina da parte della Consulta.

L'art. 1, come di consueto, contiene i principi ispiratori e gli obiettivi del disposto normativo, già richiamati in precedenza. Rispetto a tale articolo, si rileva sin d'ora, che risulta di cruciale importanza la puntualizzazione prevista nel comma 2 inerente all'obbligo di conformità di qualsivoglia tipologia di intervento alla disciplina paesaggistica nazionale e regionale[13] .

Quanto all'art. 2, quest'ultimo fornisce le definizioni applicabili alla normativa in commento, ossia quelle di sottotetto, rustico, edificio legittimo ed impermeabilizzazione[14].

Tra queste, la definizione che ha creato maggiori criticità è stata quella, *ex novo*, di «edificio legittimo»[15], da cui emergeva, nel testo licenziato nel 2022, che la realizzazione degli interventi indicati nella normativa in commento fosse esclusa per i manufatti non sanati, ma fosse consentita in caso di fabbricati abusivi oggetto di condono.

Per questa ragione, tale disposizione è stata oggetto di immediata contestazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel ricorso presentato alla Corte costituzionale.

L'art. 3, poi modificato, disciplinava invece l'ambito di applicazione (tipologia di immobili) e le relative procedure autorizzatorie in caso di riuso e rigenerazione dei fabbricati, individuando nel consiglio comunale il soggetto deputato all'istruttoria per il rilascio del titolo.

Quanto alle tipologie di intervento previste, ai sensi della legge in commento, la ristrutturazione edilizia è disciplinata dall'art. 5.

In particolare, il comma 2 ammette, per gli edifici in tutto o in parte residenziali, turistico-ricettivi o direzionali, la possibilità di effettuare una ristrutturazione edilizia con aumento di volumetria pari al 25%, a patto che gli interventi siano coerenti con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici per la conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi,

architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario.

I commi 3 e 4 prevedono invece un meccanismo premiale fino al 20% di ampliamento della volumetria per gli edifici con destinazione produttiva, industriale, logistica, artigianale o commerciale,[16] con le medesime prescrizioni contenute nel comma 2.

Sono poi previsti, nei successivi commi 5 e 7, ulteriori premialità pari, rispettivamente, al 10% in caso di realizzazione di superficie permeabile nell'edificio e al 20% nel caso di aumento di superfici da destinare a spazi pubblici o di interesse pubblico.

Un aumento pari al 5% viene, in ultimo, garantito in caso di preventiva bonifica del suolo, se necessaria.

Posti questi meccanismi premiali, nell'articolo si chiarisce altresì che gli stessi non sono da ritenersi cumulabili qualora siano già previste ipotesi di ristrutturazione con ampliamento nei singoli p.r.g.c. comunali (comma 8).

Sempre per ciò che concerne l'art. 5, occorre citare il comma 9, laddove statuiva che l'attività di ristrutturazione potesse essere effettuata (addirittura) superando i parametri sia edilizi che urbanistici previsti nello strumento locale di pianificazione.

Veniva altresì permesso di incrementare o decrementare le unità immobiliari da sottoporre a suddetta ristrutturazione, di superare i limiti indicati nel d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 e, in ultimo, di superare l'altezza massima indicata nei regolamenti edilizi comunali per sopraelevare un fabbricato di un piano.

Detto in altri termini, veniva espressamente stabilita la possibilità di derogare al contenuto di normative, piani regolatori e dei regolamenti in tema di parametri e standard.

La possibilità poi di usufruire degli incrementi premiali sopracitati, ai sensi dell'art. 5, comma 14, successivamente abrogato, era possibile anche nel caso in cui l'immobile fosse ubicato in zona centro storico, salvo alcune esclusioni previste all'art. 11, comma 2[17].

Un richiamo deve altresì effettuato all'art. 6, che regola il recupero dei sottotetti, definiti come «*lo spazio compreso tra l'intradosso della copertura dell'edificio e l'estradosso del solaio del piano sottostante; in particolare si distinguono in ogni sottotetto, in base alla permanenza di tipo continuativa o limitata nel tempo, i seguenti spazi: 1) locali abitabili: cucina abitabile, soggiorno, camera da letto, per studio, locali per attività lavorative; 2) accessori e di servizio: servizi igienici, posto cottura, verande, tavernette, corridoi e disimpegni in genere, lavanderie, spogliatoi, guardaroba, ripostigli*» (art. 2, comma 1, lett. c).

I commi 1 e 7, poi modificati, disponevano che gli interventi di recupero potessero consistere in una variazione delle altezze di colmo e di gronda, mantenendo il limite di altezza massima degli edifici previsto dalla norma comunale o, in assenza di tale parametro, nel rispetto dell'altezza massima degli edifici nella stessa zona omogenea, purché le modifiche della copertura fossero riferite all'intero edificio e realizzate con un unico titolo abilitativo.

Per le suddette attività di recupero era possibile derogare agli indici e ai parametri edilizi.

L’art. 7 riguarda invece il recupero funzionale dei rustici definiti, *ex* art. 2, comma 1, lett. d), come «*i manufatti edilizi esistenti delimitati da tamponamenti almeno su tre lati individuati a catasto terreni o edilizio urbano e utilizzati a servizio delle attività agricole passate o presenti o per funzioni accessorie della residenza o di altre attività economiche considerate compatibili con la destinazione residenziale dai vigenti regolamenti e dalle norme di attuazione degli strumenti urbanistici vigenti*».

Il recupero può avvenire a patto che tali manufatti siano «ante ’67» e solo nel rispetto di alcuni limiti in tema di preesistenza di opere di urbanizzazione primaria, tecniche costruttive, distanze, altezze, mantenimento della sagoma esistente, nonché di adeguamento sismico.

L’art. 8 regola l’ultima tipologia di intervento ammessa, ossia la decostruzione (demolizione) con recupero della capacità edificatoria – variabile a seconda che si tratti di manufatto in zona agricola o meno – utilizzabile in altra area urbanizzata o adiacente ad un’area urbanizzata o edificata dello stesso comune, previa variante urbanistica semplificata ovvero con permesso di costruire in deroga (quest’ultimo nei soli casi di edifici non in zona agricola).

Gli interventi di cui ai commi precedenti dell’art. 8 comprendono la completa riqualificazione ambientale e la rinaturalizzazione dell’area di attuale insediamento del volume decostruito, comprensivo delle pertinenze.

Di particolare rilevanza risulta l’art. 11, anch’esso successivamente modificato, che stabiliva le modalità di recepimento, all’interno dello strumento urbanistico locale, della l.r. 16/2018, come modificata dalla l.r. 7/2022.

Più specificamente, era previsto che il consiglio comunale potesse deliberare sui limiti e sulle modalità applicative nei centri storici della citata l.r. rispetto a suddetto strumento urbanistico locale.

Nello specifico, il comma 3 prevedeva che «*Le amministrazioni comunali e le loro forme associative possono definire con deliberazione consiliare le modalità applicative generali dell’articolo 5 in riferimento ai centri storici e agli insediamenti individuati dal PRG, ai sensi dell’articolo 24 della L.R. n. 56/1977*».

Il comma 3-quater dell’art. 11 prevedeva però che in assenza della deliberazione di cui al comma 3, gli interventi indicati all’art. 5 fossero ammessi solo previa valutazione positiva del consiglio comunale, da esprimersi con deliberazione consiliare entro novanta giorni dalla data di presentazione del progetto dell’intervento.

Detto in altri termini, l’amministrazione comunale poteva (trattavasi di facoltà), definire con deliberazione consiliare le modalità applicative generali dell’art. 5 del «Piano Casa».

In alternativa, qualora non avesse operato in tal senso, era però tenuta a valutare specificamente, *ex* art. 11, comma 3-quinquies, l’ammissibilità di ogni singola istanza presentata ai sensi della l.r. 16/2018, con competenza in capo al consiglio comunale, che avrebbe deliberato, a seguito di idonea istruttoria, nel termine di novanta giorni dalla presentazione del progetto.

In ultimo l'art. 12 contiene, come anticipato, la disciplina inerente alla predisposizione da parte dei comuni di programmi finalizzati alla rigenerazione urbana.

Con tali programmi le amministrazioni individuano spazi ed edifici legittimamente costruiti, ma ritenuti incongrui, per dimensioni o tipologie, con il contesto edilizio circostante, da riqualificare in funzione di una maggiore efficienza energetica, strutturale, ambientale o a fini sociali, per i quali gli strumenti urbanistici possono prevedere interventi di demolizione, totale o parziale, e di ricostruzione secondo un progetto complessivo e organico finalizzato al nuovo assetto urbanistico generale dell'ambito d'intervento.

L'articolo dispone altresì che il Comune coinvolga soggetti privati prevedendo procedure semplificate e meccanismi premiali allo scopo di dare attuazione a suddetti piani.

3. La pronuncia della Corte costituzionale n. 119/2024

La pronuncia è intervenuta su numerosi profili di illegittimità della l.r. 7/2022; infatti, oltre alle modifiche relative alla normativa «Piano Casa», sono state oggetto di vaglio della Corte costituzionale, tra le altre, le modifiche introdotte alla l.r. 19/1999 da parte della stessa l.r. 7/2022 in relazione alla definizione di variazioni edilizie essenziali.

La Corte è poi intervenuta anche sulle novità introdotte dalla l.r. 7/2022 in merito agli spazi comuni nei nuovi *format* edilizi ed in particolare la deroga prevista negli strumenti urbanistici locali rispetto alla normativa ambientale e paesaggistica.

Oggetto del presente scritto sarà esclusivamente la parte inerente alle modifiche che la l.r. 7/2022 ha apportato alla l.r. 16/2018.

Fatta tale premessa, come anticipato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato ricorso innanzi alla Corte costituzionale eccependo l'illegittimità della l.r. 7/2022 in relazione a taluni articoli.

Nelle more del procedimento si è invero svolto un tavolo tecnico tra Regione e Governo al fine di verificare la possibilità di modificare la normativa oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

All'esito di tale concertazione, è stata emanata la l.r. 19 settembre 2023, n. 20 che ha apportato di fatto una sola modifica di rilievo; tale scelta che ha dunque evitato la complessiva rinuncia al ricorso da parte dello Stato, come meglio si vedrà nel prosieguo.

In particolare, con la l.r. 20/2023, è stato modificato il controverso art. 2, comma 1, lett. d-bis) relativamente alla definizione di edificio legittimo, equiparando tale definizione a quella di edificio legittimo contenuta nel t.u. edilizia (d.p.r. 380/2001, art. 9 bis, comma 1 bis) escludendo dunque la possibilità di «usufruire» delle semplificazioni e agevolazioni contenute nel «Piano Casa» per i fabbricati già oggetto di condono, come era in precedenza.

Il Governo ha quindi contestato molteplici violazioni rispetto ai principi contenuti in relazione all'art. 3 della Costituzione, ai principi di tutela dell'ambiente, della salute e del paesaggio, contenuti negli artt. 9 e 32 della Costituzione, lamentando altresì il contrasto con i principi di ragionevolezza, di leale collaborazione[18], di autonomia degli enti locali, nonché l'ulteriore contrasto in relazione alla ripartizione della competenza legislativa tra Stato e

Regione.

Più specificamente, quanto alla competenza esclusiva statale, nel ricorso se ne è motivata la violazione in materia di tutela dell'ambiente *ex* art. 117, comma 2, lett. s)[19], nonché di tutela della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali dei Comuni[20], *ex* art. 117, comma 2, lett. e), m) e p).

Quanto alla competenza legislativa concorrente invece, la violazione emergerebbe, sempre secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione all'art. 117, comma 3, in tema di principi fondamentali nella materia del governo del territorio[21].

3.1. L'illegittimità costituzionale della definizione di «edificio legittimo»

Venendo ora alle singole norme oggetto di contestazione, *in primis* vi è l'art. 3, comma 2, l.r. 7/2002 (che ha novellato l'art. 2, comma 1, lett. d-bis, l.r. 16/2018), relativo alla definizione di stato di legittimità dell'immobile.

Sul punto la Corte costituzionale, benché suddetta definizione fosse stata modificata dalla l.r. 20/2023, ha ritenuto di doversi comunque pronunciare in quanto la stessa aveva trovato applicazione nelle more della pronuncia della Corte.

La Consulta, nell'accogliere il ricorso governativo, ha affermato che la precedente definizione di edificio legittimo era in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. in quanto si discostava da quella del t.u. edilizia[22], rientrandovi anche quei manufatti oggetto di condono ai sensi dell'art. 31, l. 28 febbraio 1985, n. 47, dell'art. 39, l. 23 dicembre 1994, n.724 e dell'art. 32, d.l. 15 ottobre 2003, n. 269.

Per le medesime ragioni la disposizione è stata considerata incostituzionale anche nella parte in cui garantiva l'applicabilità del «Piano Casa» agli «*immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio*», essendo ricomprese in tale locuzione le costruzioni prive di titolo edilizio realizzate prima del 1967, fuori dai centri abitati e dalle zone di espansione[23], con la conseguente indebita estensione della nozione di immobili legittimamente realizzati.

3.2 L'illegittimità costituzionale delle deroghe ai parametri edilizio – urbanistici vigenti

La seconda dichiarazione di incostituzionalità ha riguardato l'art. 7, l.r. 7/2022 (nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, l.r. 16/2018), risultato in contrasto con il principio di pianificazione territoriale – governo del territorio – indicato all'art. 117, comma 3, Cost., principio recepito nelle previsioni contenute nell'art. 41 quinquies, l. 7 agosto 1942, n. 1150, nel d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, nonché nell'art. 5, comma 11, d.l. 13 maggio, 2011, convertito con la l. 12 luglio 2011, n. 106.

Come anticipato al paragrafo precedente, ciò che veniva contestato era il fatto che il Legislatore regionale avesse introdotto, nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio astratte, stabili e generalizzate deroghe in tema di parametri edilizi urbanistici contenuti nella normativa comunale di settore.

Ciò risultava, in prima battuta, in contrasto con il principio di inderogabilità dell'attività di

regolamentazione urbanistica comunale rispetto ai limiti «*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*», come disciplinati dal d.m. 1444/1968 (art. 41 quinquies, L. 1150/1942).

Inderogabilità motivata dal fatto che la regolamentazione edilizia comunale e, più in generale, la pianificazione territoriale hanno quale scopo quello di garantire «*una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocare su di esso tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto*» (sentenza 10 febbraio 2023, n. 17), esigenza «*funzionale all'ordinato sviluppo del territorio*» (sentenza 14 febbraio 2023, n. 19)[24].

Una volta delineato il quadro normativo e giurisprudenziale, la Corte ha evidenziato che il principio di pianificazione territoriale può però essere derogato in limitate ipotesi[25].

Ogni qualvolta il Legislatore regionale, infatti, intende intervenire con un sistema di deroghe generale ed astratto dovrebbe – ritiene la Consulta -, anche per evitare di limitare le funzioni attribuite ai Comuni all'interno del sistema di pianificazione, effettuare un giudizio di proporzionalità da svolgersi sia in relazione allo scopo che la norma vuole perseguire, sia in concreto relativamente alla necessità, all'adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

Quanto sopra non è stato tuttavia preso in considerazione dalla Regione Piemonte in quanto il sistema derogatorio ivi previsto era, come già anticipato, di carattere generale e indeterminato e dunque privo di quella valutazione in concreto necessaria al fine di perseguire indispensabili interessi generali; trattasi inoltre di deroga neanche mitigata da una condizione di eccezionalità e di temporaneità, elementi che la Corte medesima ha indicato quali imprescindibili ai fini di una deroga al principio di pianificazione territoriale.

A ciò si aggiunga che, sempre secondo la Consulta, la modifica regionale è stata introdotta esternamente al perimetro in cui poter concretamente intervenire con un sistema derogatorio al principio di pianificazione territoriale (art. 14, commi 1 bis e 3, t.u. edilizia), intaccando anche sotto questo profilo il «*nucleo delle funzioni attribuite ai Comuni all'interno del sistema di pianificazione*» in violazione, conseguentemente, dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione.

Il permesso di costruire in deroga può infatti essere rilasciato solo previa verifica in concreto affidata alla «*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 in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444*»[26].

Tutto quanto sopra non ha potuto che portare a una dichiarazione di incostituzionalità della norma.

3.3. L'illegittimità costituzionale della liberalizzazione temporale del recupero dei sottotetti

La Consulta, inoltre, ha dichiarato incostituzionale l'art. 8, commi 1 e 6 della stessa legge

regionale (che ha novellato l'art. 6, commi 1 e 7, l.r. 16/2018) nella parte in cui aveva disposto che per gli edifici realizzati dopo l'entrata in vigore di tale modifica, il sottotetto potesse essere recuperato decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione.

Tale previsione risulta, secondo la Corte, in contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost. poiché è da ritenersi irragionevole fornire la possibilità dell'indiscriminato recupero dei sottotetti, compresi quelli futuri.

La norma è ritenuta altresì in contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost. nella parte in cui era prevista nuovamente la possibilità di recupero dei sottotetti esistenti indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai p.r.g.c. e dagli strumenti attuativi vigenti.

Anche in questo caso la Consulta attribuisce rilievo al principio di pianificazione del territorio e del rispetto degli standard urbanistici desumibile dall'art. 14 t.u. edilizia, violato nel caso di specie dalla normativa regionale in esame che prevedeva una deroga generalizzata agli strumenti urbanistici al fine di consentire il recupero dei sottotetti esistenti.

3.4. L'infondatezza della questione di incostituzionalità della deroga allo strumento *urbanistico comunale in tema di tutela del paesaggio*

In ultimo, a parere di chi scrive, la sentenza presenta una particolare rilevanza anche laddove ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di costituzionalità poste dal Governo in merito all'ipotesi di deroga allo strumento urbanistico locale, laddove richiama la disciplina paesaggistica nazionale e il piano paesaggistico regionale[27].

La norma in contestazione, in particolare, era l'art. 5 della l.r. 7/2022 nella parte in cui modificava l'art. 3, comma 3, l.r. 16/2018.

Quest'ultimo, nel rinviare all'art. 5 del d.l. 70/2011 in tema di semplificazione procedimentale per la realizzazione di costruzione private, disponeva che il permesso per gli interventi di riuso e riqualificazione fosse subordinato a una delibera del consiglio comunale di dichiarazione dell'interesse pubblico del progetto, del corretto inserimento nel contesto urbano, degli eventuali meccanismi premiali e delle delocalizzazioni, nonché degli interventi necessari per l'armonizzazione architettonica e paesaggistica.

Ebbene, secondo il ricorrente, la norma avrebbe dato la possibilità di ampia deroga allo strumento urbanistico locale, concedendo altresì al consiglio comunale la possibilità di verificare la conformità ambientale dell'intervento edilizio, violando il principio di gerarchia delle fonti e gli artt. 9, 117, comma 2, lett. s), Cost. in tema di tutela dell'ambiente, di unitarietà della tutela paesaggistica – da raggiungersi per il tramite della pianificazione urbanistica -, oltre al principio di leale collaborazione.

Con pronuncia interpretativa di rigetto la Consulta ha ritenuto non corretta l'analisi della disposizione impugnata.

Nel motivare la non fondatezza della questione sollevata, la Corte ha fatto riferimento al principio di prevalenza della tutela paesaggistica come indicata nell'art. 1, comma 2, l.r.,

16/2018, che contiene la seguente previsione «*Al fine di limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)* ».

Vista la presenza di tale locuzione, secondo la Corte, la norma regionale, laddove consente deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica[28], deve essere interpretata in senso non derogatorio alle prescrizioni del p.p.r., qualora recepito dai piani comunali, e a tutta la normativa paesaggistica[29].

Lo stesso dicasi anche per quei comuni che non si sono ancora adeguati al p.p.r., per cui risultano inderogabili le prescrizioni del p.r.g.c. la cui violazione determini un contrasto con le previsioni del p.p.r. immediatamente cogenti.

Dato quanto sopra, la stessa Corte non ha ritenuto rinvenibile nel disposto normativo neanche una frammentazione incontrollata della pianificazione urbanistica visto che non viene compromessa la visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono il governo del territorio[30] inerenti al settore dell'ambiente e del paesaggio[31].

Sulla falsariga delle argomentazioni governative esposte e ritenendo violati i medesimi articoli della Costituzione, veniva impugnato anche l'art. 7, l.r. 7/2022 che ha sostituito l'art. 5, l.r. 16/2018.

Il Governo riteneva infatti che i commi 2, 3 e 4 di suddetto articolo, in tema di ampliamenti volumetrici delle ristrutturazioni edilizie, derogassero al p.p.r. e alla normativa paesaggistica nazionale, non essendo sufficiente la previsione conclusiva contenuta nel comma 2, secondo cui gli interventi devono essere coerenti con «*le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico e documentario*».

Anche in questo caso la Corte costituzionale con pronuncia interpretativa di rigetto ha ritenuto non fondata la questione.

Ciò in quanto la previsione conclusiva del comma 2 sopracitata non esclude una deroga al p.p.r.; al contrario, tale previsione è armonizzata al citato art. 1, comma 2 della l.r. 16/2018 che prevede, come già detto, che gli interventi debbano essere realizzati «*nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)*».

4. Le modifiche alla legge regionale 16/2018 introdotte dalle leggi regionali 25/2024 e 7/2025

Come anticipato, a seguito della emissione della sentenza della Corte costituzionale si sono susseguite alcune modifiche normative volte a recepire il contenuto della pronuncia.

Con la l.r. 7 novembre 2024, n. 25, la normativa sui sottotetti è stata modificata; nel novellato art. 6 l.r. 16/2018, infatti, si legge che il recupero del sottotetto è consentito purché esistente e legittimo alla data del 31 dicembre 2023 anche con indici o parametri urbanistici ed edilizi superiori a quelli previsti dai p.r.g.c. e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati.

Tale modifica normativa ha fortemente limitato la problematica della reviviscenza della norma che si sarebbe posta data la pronuncia di incostituzionalità della norma stessa[32].

Ulteriore e più incisiva modifica è stata introdotta con la l.r. 21 maggio 2025, n. 7, che è intervenuta su alcune disposizioni non travolte da dichiarazione di incostituzionalità.

In primis, sull'art. 3 l.r. 16/2018, reintroducendo sostanzialmente nell'ordinamento regionale il contenuto dell'articolo nella versione precedente alle modifiche apportate con la l.r. 7/2022.

A parere di chi scrive, la modifica tende proprio a sovvertire il contenuto della l.r. 7/2022; l'applicazione degli incentivi e dei meccanismi premiali viene, infatti, subordinata alla previa individuazione da parte dei Comuni, con apposita delibera, degli edifici o gruppi di edifici esistenti su cui è possibile effettuare un'opera di ristrutturazione solo edilizia, con eventuale ampliamento, nel rispetto delle prescrizioni urbanistiche, paesaggistiche, architettoniche, statiche, energetiche e igienico-funzionale del territorio.

Il privato ha soltanto più una possibilità di impulso, ai sensi del comma 6, dell'art. 3, presentando un'istanza contenente, par di comprendere, l'indicazione dell'edificio su cui si vorrebbe effettuare un intervento – comprensivo anche di eventuale ampliamento – di riuso e riqualificazione.

Anche l'art. 5, comma 1, è stato modificato; in continuità con l'art. 3 di cui sopra, si prevede infatti che i meccanismi premiali di ampliamento previsti nei successivi commi siano applicabili solo per quegli edifici o gruppi di edifici previamente identificati proprio ai sensi dell'art. 3.

È stato poi abrogato il comma 14 con cui veniva data la possibilità di usufruire delle deroghe ai p.r.g.c. di cui ai commi precedenti anche nei centri storici. La *ratio* di tale abrogazione si rinviene nel fatto che, essendo gli edifici oggetto dei possibili interventi disciplinati dalla l.r. 16/2018 individuati *a priori ex* art. 3, un singolo comma inerente ai possibili interventi in una zona e non su uno specifico fabbricato o gruppi di fabbricati sarebbe stato in contrasto con il comma 1 dell'art. 5.

Infine, vi è stata una sostanziale modifica dell'art. 11, sempre in ossequio alla regola introdotta dall'art. 3 di individuazione preventiva degli edifici su cui effettuare interventi di ristrutturazione. Il novellato comma 3, infatti, prevede che suddetti interventi di ristrutturazione siano per l'appunto consentiti solo sugli edifici previamente individuati con delibera consiliare, a patto che non vi sia apposto un espresso vincolo paesaggistico sulla base della Parte II del D.Lgs. 42/2004 e su quelli non individuati dal p.r.g.c. quali edifici aventi valore storico-artistico, paesaggistico o documentario. Gli interventi permessi devono essere coerenti per forme, altezze, dimensioni e volumi con il contesto storico circostante, anche attraverso l'eventuale diminuzione delle premialità previste dallo stesso articolo 5 e non possono comunque interessare immobili e aree di notevole interesse pubblico tutelati ai

sensi delle lett. a) e b) dell'articolo 136 del D.Lgs. 42/2004.

In relazione al medesimo art. 11 vengono altresì abrogati i commi 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 3 sexies e 3 septies in quanto non è più contemplata la necessità di pronuncia consiliare rispetto ad un'istanza di permesso di costruire presentata su qualsivoglia immobile, essendo previamente individuati, proprio con delibera consiliare, *ex* art. 3, l.r. 16/2018 novellato, i fabbricati che possono essere oggetto di ristrutturazione con ampliamento.

Si ritiene di dover evidenziare, in conclusione di paragrafo, che, sia nella modifica del 2022, sia in quella del 2025, emerge sempre la centralità del passaggio consiliare, da ritenersi inderogabile, come peraltro confermato indirettamente anche dalla Corte costituzionale chiamata ad esprimersi sul tema rispetto al «Piano Casa» della Regione Lazio.

La Consulta ha affermato, per l'appunto, che gli interventi di trasformazione edilizia in deroga non possono essere sottratti alla valutazione del Consiglio comunale in quanto ciò comporterebbe il venir meno del «*corretto esercizio della funzione di pianificazione, essenziale per garantire un ordinato sviluppo del territorio e tutelare interessi pubblici sovracomunali*»[33].

Ebbene in questo contesto, si rileva come in senso opposto si sia espresso il T.a.r. Piemonte laddove, in maniera non condivisibile, a parere dello scrivente, sembra affermare che, qualora un'istanza non superi una sorta di vaglio dell'ufficio tecnico, non risulta più necessario il passaggio consiliare[34].

5. La condizione dei rapporti giuridici sorti prima della pronuncia della Corte costituzionale

L'analisi normativa e giurisprudenziale ora effettuata pone una serie di interrogativi costituzionalmente rilevanti, primo fra i quali quello relativo ai rapporti esistenti tra l'entrata in vigore della l.r. 7/2022 e la pronuncia medesima.

In concreto, il quesito che ci si pone è: in quale fase del procedimento volto alla realizzazione di un intervento edilizio, il rapporto giuridico può ritenersi esaurito e dunque giuridicamente irrevocabile, nonostante la dichiarazione di incostituzionalità resa dalla Consulta?

Al fine di fornire riscontro a tale quesito, occorre *in primis* fare riferimento alle fonti relative all'efficacia della norma ritenuta incostituzionale dalla Corte, ossia l'art. 136, comma 1, Cost. e l'art. 30, l. 11 marzo 1953, n. 87 sulla base delle quali, in sintesi, suddetta efficacia cessa il giorno successivo alla pubblicazione della decisione[35].

Partendo da questo presupposto, la giurisprudenza amministrativa è intervenuta in tema di meccanismi premiali in ambito edilizio concessi dalle leggi regionali, fornendo tre orientamenti differenti rispetto alla relazione intercorrente tra definitività del rapporto giuridico e cessazione di efficacia della norma *post* pronuncia della Consulta.

a. Il primo di questi si desume dall'interpretazione di quelle sentenze secondo cui è da considerarsi definitivo ed irrevocabile il rapporto basato sul titolo rilasciato nelle more[36] (o decorsi i trenta giorni dal deposito di una SCIA)[37], a patto che, si ritiene,

non sia più possibile per l'ente agire in autotutela, né la legittimità dell'opera sia in corso di accertamento in sede giurisdizionale[38]. Va precisato che, a seguito di rilascio del titolo, le due sopracitate condizioni debbono essere alternativamente presenti al fine di considerare un rapporto come non esaurito in quanto, secondo la giurisprudenza, i provvedimenti emanati in precedenza alla declaratoria di incostituzionalità non decadono *ipso iure*, ma è necessario un'azione in autotutela o un provvedimento del Giudice amministrativo[39].

b. Un secondo orientamento è da ritenersi «mediano» nella misura in cui obietta che nemmeno l'inizio delle attività di realizzazione dell'intervento *post* rilascio del titolo sia sufficiente per considerare il rapporto come esaurito. In particolare, qualora l'autorizzazione edilizia sia stata rilasciata e non siano stati esercitati poteri di autotutela, ma i lavori siano ancora in corso, una declaratoria di incostituzionalità travolgerebbe anche suddetto titolo[40]. Questa giurisprudenza impone però di individuare cosa si intenda per «lavori in corso». Sul punto potrebbe venire in aiuto l'art. 49, l.r. 56/1977 che stabilisce cosa si intende per inizio lavori, ovverosia «*la realizzazione di consistenti opere, che non si riducano all'impianto di cantiere, all'esecuzione di scavi e di sistemazione del terreno o di singole opere di fondazione*» (comma 5). Soprattutto, tale articolo individua l'istante in cui l'opera si intende conclusa, ossia il momento coincidente con «*il completamento integrale di ogni parte del progetto, confermata con la presentazione della comunicazione di ultimazione dei lavori*» (comma 6). In altre parole, i commi dell'art. 49 richiamati possono meglio circoscrivere la tesi giurisprudenziale ora citata, andando nella sostanza a chiarire, per quanto qui più rileva, che sino al momento in cui non sia stata presentata la comunicazione di conclusione dei lavori, il rapporto non è da considerarsi giuridicamente irrevocabile.

c. Terzo e più restrittivo orientamento sembra prevedere che neanche il termine dei lavori sia sufficiente a configurare un rapporto esaurito, in quanto non è ravvisabile alcuna ipotesi di decadenza dell'Amministrazione dal potere di vigilanza in materia urbanistica ed edilizia, non soggetto a limiti temporali per il suo esercizio[41]. La repressione degli illeciti urbanistico-edilizi costituisce, infatti, attività strettamente vincolata e non soggetta a termini di decadenza o di prescrizione, potendo la misura demolitoria intervenire in ogni tempo, anche a notevole distanza dall'epoca della commissione dell'abuso, in ragione del carattere permanente rinvenibile nell'illecito edilizio e dell'immanenza dell'interesse pubblico al ripristino dell'ordine violato, il quale è sempre prevalente sull'aspirazione del privato al mantenimento dell'opera[42]. Quindi unico limite all'efficacia retroattiva della pronuncia di incostituzionalità sarebbe rinvenibile laddove una valutazione positiva amministrativa e/o giudiziale sulla legittimità dell'intervento sia stata effettuata prima dell'intervento della sentenza che ha prodotto l'effetto caducante della norma che ne ha legittimato il rilascio, ipotesi oggettivamente non percorribile nel caso di specie.

Così delineati i tre orientamenti, si ritiene che dal punto di vista sostanziale, la tesi preferibile sia quella che fa discendere l'irrevocabilità del rapporto giuridico dal rilascio del titolo e dallo spirare del termine sia in capo all'ente per procedere in autotutela, sia in capo al soggetto avente un interesse diretto, concreto e attuale per presentare ricorso giurisdizionale.

Ciò in quanto solo facendo riferimento a questo primo orientamento, è possibile evitare il contrasto con un altro principio del diritto amministrativo che opera quale garanzia per il

privato rispetto all'operato della p.a., ossia il principio del c.d. legittimo affidamento[43].

Si tratta di un principio riconosciuto già a livello di ordinamento europeo la cui formulazione si rinviene sin da pronunce risalenti agli anni '60[44], mentre negli anni '80 la Corte di Giustizia ne ha affermato l'iscrizione «*tra i princìpi fondamentali della Comunità*»[45].

A livello nazionale, un inquadramento del principio è stato fornito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza, 29 novembre 2021, n. 19.

Si legge a tal proposito che «*nei rapporti di diritto amministrativo, inerenti all'esercizio del pubblico potere, è configurabile un affidamento del privato sul legittimo esercizio di tale potere e sull'operato dell'amministrazione conforme ai principi di correttezza e buona fede, fonte per quest'ultima di responsabilità non solo per comportamenti contrari ai canoni di origine civilistica ora richiamati, ma anche per il caso di provvedimento favorevole annullato su ricorso di terzi*»[46].

Pertanto il principio del legittimo affidamento opera in presenza di un'attività della pubblica amministrazione che fa sorgere nel destinatario l'aspettativa che il rapporto giuridico sorto, a seguito di tale attività, sia irrevocabile, conformemente agli ulteriori principi di correttezza e buona fede. Ciò specialmente nei casi in cui l'amministrazione induce un soggetto ad assumere una determinata condotta sulla base di atti legittimi.

La lesione del principio del legittimo affidamento può inoltre essere fonte di responsabilità che, qualora accertata, comporterebbe il rischio per la p.a. di esporsi a una richiesta di risarcimento del danno da parte del privato.

Calando l'analisi ora svolta nel contesto in discussione, il principio del legittimo affidamento potrebbe essere leso qualora il privato ottenesse il permesso di costruire ai sensi della l.r. 7/2022, subito iniziasse i lavori e, a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, il permesso gli venisse annullato in autotutela.

In tal caso il privato stesso, a parere di chi scrive, potrebbe legittimamente richiedere il risarcimento del danno per le ragioni di cui sopra. Richiesta di risarcimento del danno, si puntualizza, che secondo giurisprudenza può essere accolta o meno a seconda del ruolo svolto dal richiedente da valutare caso per caso.

In particolare, una parte della giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che in caso di corresponsabilità del richiedente, questo non avrà diritto al risarcimento[47], mentre altra parte ha rilevato che la corresponsabilità comporta una riduzione della metà dell'ammontare del danno asseritamente subito[48]; entrambe le ipotesi non configurabili nel caso di specie.

Da tutto quanto sopra, si può allora desumere che la seconda tesi giurisprudenziale generi troppe incertezze legate al momento in cui un fabbricato si intende realizzato e/o in corso di realizzazione e il conseguente rischio di lesione del legittimo affidamento sia palese.

Quanto all'ultima tesi, il contrasto con il principio del legittimo affidamento è ancora più netto (anche se la giurisprudenza citata non lo ritiene prevalente rispetto all'interesse pubblico); si pensi al caso in cui venga autorizzato l'ampliamento di una struttura ricettiva costretta a chiudere a distanza di anni a causa della sopravvenienza di una sentenza di

declaratoria di incostituzionalità a cui segua un'ordinanza di demolizione; situazione che esporrebbe l'ente a una quasi certa richiesta di risarcimento danni da parte del privato[49].

6. I rapporti tra la tutela del paesaggio e gli strumenti urbanistici comunali

Un'ulteriore criticità può sorgere rispetto al vigente art. 5, comma 2, laddove prescrive che l'attività di ristrutturazione edilizia con ampliamento deve essere realizzata in coerenza «*con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario*».

Secondo la Corte, tale assunto conferma il fatto che ogni intervento edilizio debba essere conforme alla normativa paesaggistica nazionale e regionale, come da prescrizioni contenute nello strumento urbanistico locale, che risulta sul punto inderogabile.

Ci si chiede però quale debba essere nello specifico il contenuto di tali prescrizioni all'interno delle norme tecniche attuative (n.t.a.) del p.r.g.c..

Detto in altri termini, se all'interno di tale strumento urbanistico – si pensi ad esempio alle singole schede di dettaglio -, qualora si ritenga di dover apporre un vincolo di tutela paesaggistica, questo debba essere effettuato inserendo un richiamo al d.lgs. 42/2004 e/o al p.p.r. e/o individuando in maniera specifica l'edificio o l'agglomerato da salvaguardare.

Oppure, in alternativa, sia sufficiente una previsione circa la volontà di perseguire anche la tutela paesaggistica quale obiettivo che il p.r.g.c. si prefigge per un'area nel suo complesso[50].

Un chiarimento in questo senso appare fondamentale in quanto da esso deriva la possibilità di operare in deroga o meno al p.r.g.c. (v. par. 3) e quindi la possibilità di eventualmente applicare i meccanismi premiali contenuti nella l.r. 16/2018.

Al fine di provare ad individuare una risposta, si potrebbe fare riferimento *in primis* alla normativa di settore, in particolare all'art. 7, comma 1, n. 5, l. 1150/1942.

Questo elenca i contenuti del p.r.g.c. e tra questi prevede l'inserimento dei vincoli[51] da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, inserimento da considerarsi, secondo la dottrina, una facoltà[52] e non un obbligo in quanto il paesaggio è già tutelato, per l'appunto, da piani sovraordinati da intendersi separati e distinti[53].

Tale disciplina non appare tuttavia sufficiente a dirimere la questione in quanto viene stabilita la possibilità di apporre il vincolo lasciando ai comuni tale onere, nonché le modalità.

È possibile allora in subordine fare riferimento alla l.r. 56/1977, in particolare al combinato disposto dell'art. 12, comma 2, n. 7 e dell'art. 24, commi 1 e 2, i quali prevedono che, all'interno dei p.r.g.c., possano essere individuati gli edifici, i complessi e più in generale i beni paesaggistici e culturali da salvaguardare anche se non già previsti dalle leggi vigenti; tale individuazione deve avvenire puntualmente all'interno delle tavole di piano.

In altri termini, dal combinato disposto di suddetti articoli della l.r. si può desumere che in un p.r.g.c., una volta individuato il bene da salvaguardare, il vincolo paesaggistico debba essere apposto in maniera puntuale e di, conseguenza, si ritiene, non riferimento generale

inerente a un'area, quale ad esempio un centro storico.

Questo in quanto tali p.r.g.c., a parere di chi scrive e richiamando la dottrina in argomento[54], sono strumenti naturalmente[55] deputati in particolare alla regolamentazione urbanistico ed edilizia e sono connessi, a livello nazionale, al sovraordinato d.p.r. 380/2001 e, soprattutto, alla l. 1150/1942 e l. 6 agosto 1942, n. 765 (c.d. Legge ponte) e alla l.r. 56/1977 a livello regionale.

Di conseguenza, le prescrizioni contenute sarebbero esclusivamente volte a rendere conforme ogni singolo intervento alla disciplina urbanistico-edilizia e non a quella paesaggistica per cui esistono, come detto, piani sovraordinati.

Pertanto, qualora nello strumento urbanistico locale si voglia perseguire anche la tutela paesaggistica, occorre un espresso richiamo al d.lgs. 42/2004 e/o al p.p.r. o comunque una puntuale individuazione degli edifici o degli agglomerati ove si intende apporre tale vincolo, a nulla valendo la previsione circa la volontà di perseguire la protezione paesaggistica quale obiettivo che il singolo p.r.g.c. si prefigge genericamente su un'area.

Ciò che discende da questa tesi è che lo strumento urbanistico non può essere derogato dal «Piano Casa» solo per quei beni ove insistono puntuali vincoli paesistici.

Va tuttavia rilevato come risulti, anche in questo caso, di parere opposto il Giudice amministrativo piemontese[56] che, pur non entrando nel merito dei contenuti che un p.r.g.c. deve possedere dal punto di vista normativo per garantire la tutela del paesaggio, ha asserito che qualora sia presente in tale piano comunale una disposizione che impone limiti di edificabilità su un determinato fabbricato, anche in assenza di puntuale apposizione di vincolo paesaggistico, è da ritenersi lo stesso inderogabile visto che lo scopo della tutela stessa sarebbe di fatto *in re ipsa*.

Posto che la problematica sussiste per i tre anni di vigenza delle modifiche contenute nella l.r. 7/2022, almeno per ciò che concerne il futuro è intervenuta la citata modifica del comma 3 dell'art. 11, l.r. 16/2018 che, pur in un nuovo contesto normativo, ove gli edifici oggetto di ristrutturazione edilizia devono essere individuati con preventiva delibera comunale, è stata risolta la problematica relativa alla derogabilità del p.r.g.c. in tema di tutela del paesaggio.

Questo in quanto lo stesso comma impedisce interventi di ristrutturazione su edifici che siano soggetti a tutela ai sensi della Parte II del D.Lgs. 42/2004 e non individuati dal p.r.g.c. quali edifici aventi valore storico-artistico, paesaggistico o documentario.

Per il passato ne discende però, volendo effettuare un'interpretazione analogica, che o il vincolo paesaggistico è puntualmente indicato oppure le opere realizzate sull'edificio ai sensi della l.r. 7/2022 in deroga al p.r.g.c. sono da ritenersi legittime.

7. Considerazioni conclusive

In Piemonte, nonostante l'entrata in vigore della l.r. 16/2018 – opportunamente modificata a seguito della pronuncia della Corte costituzionale in commento – numerose sono ancora le questioni da definire per ciò che concerne il governo del territorio.

Questioni che tuttavia meriterebbero un intervento più organico, avente quali presupposti

l'eliminazione delle disparità tra grandi centri e micro comuni, la limitazione del consumo del suolo e lo sviluppo sostenibile, principi questi ultimi da attuare in maniera più incisiva.

L'eliminazione delle diseguaglianze, tra centri piccoli e grandi, è certamente una sfida complessa, ma deve essere la base di partenza per una pianificazione territoriale omogenea.

Per tali ragioni, sarebbe necessario fornire adeguati supporti non solo economici[57], ma anche di semplificazione procedimentale ai piccoli comuni per l'adeguamento dei propri strumenti urbanistici alle modifiche della l.r. 56/1977, con indubbie ricadute positive dal punto di vista sociale e di qualità della vita, profili, anch'essi, che coinvolgono il governo del territorio[58].

Infatti, dal punto di vista sociale, un'adeguata pianificazione urbanistica sarebbe utile a promuovere sia il senso di comunità (evitando così il fenomeno della marginalizzazione), sia lo sviluppo economico, prevedendo, a tal scopo, l'implementazione delle dotazioni infrastrutturali, delle reti di comunicazione e dei luoghi di aggregazione.

In questo contesto, relativamente invece alla tutela della salute, naturalmente la maggior presenza di aree verdi, piste ciclabili, percorsi pedonali sarebbe altresì essenziale per ridurre l'inquinamento.

A ciò si aggiunga che una pianificazione volta a ridurre le distanze con le strutture che forniscono servizi essenziali, quali ad esempio scuole ed ospedali, potrebbe assicurare una maggiore equità da intendersi come pari opportunità per i cittadini.

Relativamente invece al consumo del suolo, la modifica della l.r. 56/1977 dovrebbe essere volta a prevedere un cambio di passo rispetto all'obiettivo del consumo zero, consistente nell'introduzione di obiettivi di riduzione a breve scadenza e tempi certi per i comuni per l'attuazione.

Occorrerebbe poi prevedere ulteriori categorie di edifici per cui permettere la ristrutturazione edilizia con meccanismi premiali, prendendo come riferimento altri piani casa regionali[59] che includono anche costruzioni quali porticati, seminterrati e bassi fabbricati.

Oltre a queste ultime limitate correzioni, sempre al fine di garantire la riduzione del consumo del suolo, si potrebbe ipotizzare un intervento maggiormente incisivo, ad esempio normando un diverso apparato incentivante sulla base del pur criticato sistema di commerciabilità della capacità edificatoria, introdotto dall'art. 36 della l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (c.d. credito edilizio), legge attraverso cui si è proprio prefissato l'obiettivo del c.d. «suolo zero».

Tale sistema prevedrebbe – come peraltro già indicato nell'art. 8 della l.r. 16/2018 – il riconoscimento a coloro che effettuano interventi di demolizione delle opere incongrue o degli elementi di degrado, nonché in caso di realizzazione di opere consistenti nel miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale, di un credito consistente, per l'appunto, in una nuova capacità edificatoria – diritto edificatorio – in aree stabilite preventivamente dallo strumento urbanistico comunale.

Questo credito potrebbe anche essere commercializzato – questo sarebbe l'elemento di

novità – e dunque essere oggetto di compravendita.

Come anticipato, siffatto sistema, per come è strutturato in Regione Veneto, pone diverse criticità che, in fase di adozione a livello di Regione Piemonte, dovrebbero essere previamente, affrontate e risolte, al fine di non eccedere i limiti e le modalità di formazione della legge urbanistica in capo alla Regione, come indicato nella sentenza della Consulta oggetto del presente scritto.

In particolare, dato che si rientra nell'ambito della materia del governo del territorio, sarà necessario operare nel rispetto di taluni principi, non tanto relativi a tale materia, in quanto non è mai stata emanata una norma cornice, bensì di carattere generale.

Ciò in quanto verrebbe introdotta una disciplina direttamente incidente sulla proprietà privata posto che il credito edilizio ne è una componente.

Tale condizione risulta tuttavia essere particolarmente critica in quanto le Regioni non hanno competenza legislativa in merito.

Pertanto, la nuova disciplina non potrà intervenire neanche indirettamente con una disciplina della materia della proprietà, né potrà essere in contrasto con le previsioni dell'ordinamento, sia per ciò che concerne il godimento, sia per ciò che concerne la pubblicità della proprietà medesima.

Infine, per ciò che concerne invece il principio dello sviluppo sostenibile, ci si dovrebbe concentrare sul bilanciamento tra la normativa sulle fonti rinnovabili e (ancora) la tutela del suolo.

Infatti da una parte è sicuramente auspicabile l'aumento di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, tuttavia, per ciò che concerne alcune tipologie di impianti quali ad esempio il fotovoltaico a terra, dovrebbero essere preventivamente individuate aree idonee, in quanto, se vi fosse una eccessiva proliferazione di tali impianti, il rischio sarebbe che, al momento della dismissione degli stessi, numerosi terreni sarebbero totalmente inutilizzabili[60].

Bisognerebbe altresì che nei p.r.g.c. fossero previsti standard di permeabilità da intendersi come imposizione di una percentuale di superficie che deve rimanere permeabile in grado di assorbire l'acqua piovana nel suolo, con indubbie ricadute positive dal punto di vista idrogeologico, nonché imporre l'obbligo di bonifica dei siti contaminati.

Si rileva, tuttavia, che l'introduzione delle proposte di cui sopra nella pianificazione territoriale che involve anche l'ambito della tutela dell'ambiente, dovrà essere necessariamente effettuata con la dovuta cautela, stante il fatto che l'ambiente rientra tra le competenze esclusive dello Stato[61].

1. Avvocato e Cultore di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Torino. ↑
2. Attraverso l'ultima proposta di modifica della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio e la resilienza del suolo datata 17 giugno 2024, l'UE punta, tra il resto, a raggiungere l'obiettivo «consumo zero» nel 2050. ↑
3. Il principio della sostenibilità dello sviluppo territoriale si inserisce nel più ampio principio di matrice europea dello sviluppo sostenibile. Per un approfondimento sui modelli di intervento per l'attuazione di tale principio a partire proprio dalla v.a.s., si v. M. Cafagno, *Principi e strumenti della tutela*

dell'ambiente, Torino, 2007. ↑

4. Sul punto si v. G. Cotella G. Paludi, *La normativa urbanistica piemontese, dalla legge di prima generazione alla revisione del 2013*, in ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com ↑
5. Per un'ulteriore panoramica sul governo del territorio, si v. F. Bianchi e C. Malacrino, *Territorio e ambiente*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, a cura di M. Dogliani, J. Luther, A. Poggi, Torino, 2018, 164 e ss.. ↑
6. Il comunicato stampa è in regionepiemonte.it. ↑
7. In Regione Piemonte un primo «Piano Casa» era stato già introdotto con la l.r. 14 luglio 2009, n. 20. Per un approfondimento sulla stessa si v. R. Goso, P.Malanetto, *Il piano casa in Piemonte*, in *Urbanistica e appalti*, n. 4/2010, 389 e ss. ↑
8. Il p.f.r. è stato approvato con d.g.r., 23.01.2017, n. 8-4585 valevole per il periodo 2017 – 2027. ↑
9. Per un confronto con la normativa nazionale e con quelle di altre regioni in tema di consumo del suolo e paesaggio, si v. A. Quaranta, «*Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*» in *Ambiente & Sviluppo*, n. 8-9/2018, 539 e ss.. ↑
10. La legge ha subìto nel tempo una serie di modifiche, oltre a quella oggetto del presente scritto, le più rilevanti sono state quelle contenute nella l.r. 17 dicembre 2018, n. 19 che ha esteso anche agli edifici a destinazione prevalentemente commerciale la possibilità di interventi di ristrutturazione con ampliamento fino ad un massimo del 20% della superficie o del volume esistente, precisando che tale intervento non deve comportare il passaggio a media o grande struttura di vendita. La seconda modifica è stata operata dalla l.r. 21 dicembre 2018, n. 31 che ha effettuato alcune variazioni relativamente ai principi ispiratori e gli obiettivi, inserendo anche i riferimenti normativi in tema di tutela del paesaggio sia nazionale, d.lgs. 42/2004, sia il p.p.r. a livello regionale, nonché alcuni i parametri edilizi ed urbanistici da rispettare per le attività di ristrutturazione e di recupero dei sottotetti. ↑
11. «*Al fine di limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici*». ↑
12. Sulle difficoltà interpretative della normativa a seguito della sua adozione, si v. parere Regione Piemonte 30 marzo 2023, n. 47297 e parere 20 gennaio 2023, n. 7887, consultabili sul sito della Regione Piemonte. ↑
13. «*La promozione della bellezza, intesa come qualità urbanistica, del paesaggio, urbana e del costruito, è uno dei principi ispiratori delle politiche regionali e territoriali. 2. Al fine di limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR) 3. La priorità al riuso e la limitazione al consumo di suolo costituiscono criteri di premialità nei bandi di finanziamento di natura settoriale e a regia regionale relativi ad interventi che possono comportare impermeabilizzazione di suolo libero*». ↑
14. Viene richiamata la normativa urbanistica ed edilizia nazionale e regionale per ciò che concerne gli altri termini tecnici contenuti in questa l.r., quali ad esempio quelli di ristrutturazione edilizia, demolizione, riuso, ecc.. ↑
15. «*Edifici o parti di edifici legittimi: edifici realizzati legittimamente o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo in sanatoria ai sensi degli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale la legge non imponeva, per l'attività edilizia nella porzione di territorio interessata, l'acquisizione di titolo abilitativo edilizio, ancorché in presenza di disposizioni locali diverse, lo stato legittimo è desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri*

documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti di archivio o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo dell'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi abilitanti interventi parziali». ↑

16. Il comma 4 dispone l'esclusione delle grandi e medie strutture di vendita previste dalla normativa regionale di settore. ↑
17. «*Gli interventi di cui al presente titolo: a) non possono essere realizzati su edifici che, al momento della richiesta dell'intervento e fino alla loro regolarizzazione, risultano eseguiti in assenza o in difformità anche parziale dal titolo abilitativo o, comunque, siano oggetto di procedimenti di cui al titolo IV del D.P.R. n. 380/2001; b) non possono interessare edifici localizzati nelle fasce fluviali classificate A e B del piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po (PAI), nonché nelle aree individuate dai piani regolatori in classe di pericolosità IIIa), IIIc) e IIIb4) ove indicata, secondo le indicazioni della circolare del Presidente della Giunta regionale n. 7/LAP dell'8 maggio 1996 e negli abitati da trasferire o da consolidare ai sensi della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) da tale limitazione sono esclusi gli interventi di recupero dei sottotetti di cui all'articolo 6 nelle aree in classe di pericolosità IIIb4). È fatto divieto di aumentare le unità immobiliari residenziali e turistico ricettive nelle classi IIIa), IIIc), IIIb4) ove indicata, secondo le indicazioni della citata circolare del Presidente della Giunta regionale e negli abitati da trasferire o da consolidare ai sensi della legge 64/1974; c) devono rispettare le normative vigenti, in particolare in materia antisismica, sicurezza, antincendio, energetica, acustica, igienico-sanitaria, nonché le disposizioni contenute nel d.lgs.42/2004 e quanto previsto dalle specifiche prescrizioni del PPR; d) nel caso in cui interessano edifici o ambiti localizzati all'interno delle aree naturali protette, rispettano le normative dei piani d'area vigenti se più restrittive, fatta eccezione per gli edifici non soggetti a tutela ai sensi della parte seconda del d.lgs. 42/2004 e non individuati quali edifici aventi valore storico-artistico, paesaggistico o documentario, per i quali sono consentiti gli interventi di cui agli articoli 5, 6 e 7, ancorché non previsti dal piano d'area, purché provvisti di parere dell'ente di gestione dell'area protetta. Tali interventi non costituiscono variante ai piani d'area e rispettano le disposizioni tipologiche e costruttive definite dai piani d'area stessi e le prescrizioni del PPR; e) nel caso in cui interessano edifici localizzati all'interno della Rete Natura 2000 sono soggetti alla verifica delle misure di conservazione generali e sito-specifiche o ai piani di gestione vigenti*». ↑
18. Sulla rilevanza del principio di leale collaborazione nel settore edilizio si v. C. Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle conferenze*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2021, 667 ss. ↑
19. La Corte costituzionale, con sentenza 19 giugno 2022, n. 282, ha riservato un ruolo di primaria importanza all'ambiente «inserendolo» nel novero delle materie trasversali (di conseguenza incidente anche sulla pianificazione urbanistica), la cui tutela deve essere garantita in maniera uniforme su tutto il territorio in quanto rientrante tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La dottrina conforme ha parlato di «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela ambientale*» (F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'articolo 2 della Costituzione*, in Il Diritto dell'economia, n. 2/2002, 239. Altra parte della dottrina si è invece interrogata sulla possibilità di qualificare la tutela dell'ambiente *sic et simpliciter* come facente parte della categoria dei livelli essenziali (V. Grimaldi, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra autonomia, unità ed eguaglianza*, in Il Filangieri, 2004, 105). ↑
20. In tema di funzioni fondamentali dei Comuni (e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni e concorrenza), la normativa cui fare riferimento è l'art. 14, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito con l. 30 luglio 2010, n. 122. Per una corretta applicazione è necessario ricorrere a un'interpretazione sistematica delle suddette disposizioni normative ponendole in relazione con le altre norme del nostro sistema giuridico che disciplinano l'ordinamento degli enti locali. Tra le più rilevanti l'art. 21, l. 5 maggio 2009, n. 42; l'art. 16, d.l. 13 agosto 2011, n. 138 convertito con l. 14 settembre 2011, n. 138; il Tuel; il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; l'Allegato 14 del d.lgs 23 giugno 2011, n. 118; il d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160; l'art. 8, l. 7 giugno 2000, n. 150. ↑
21. Per un approfondimento in tema di competenza concorrente e governo del territorio si. v. P. Urbani, *Il Governo del Territorio*, in pausania.it e L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in Le Regioni, 2/2022, 343 e ss., nonché V. Onida, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in Le Regioni, 2-3/2011, 576 ss., in relazione all'assenza di legislazione in tema di governo del territorio a livello statale. ↑

22. In particolare, secondo la Corte costituzionale, l'art. 9-bis, comma 1-bis, avrebbe già la funzione di semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare la fase di controllo sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili (sent. 217/2022). ↑
23. Per una ricognizione sulle criticità dei titoli edilizi rilasciati tra il 1942 e il 1967 all'interno e all'esterno dei centri abitati si v. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sez. I, 10 novembre 2022, n. 476; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 1° febbraio 2021, n. 162; Consiglio di Stato, sez. IV, 21 ottobre 2014, n. 5173; T.A.R. Toscana, sez. III, 4 febbraio 2011, n. 197. ↑
24. Anche secondo la dottrina la pianificazione urbanistica territoriale consiste nell'assegnare a una porzione di territorio una disciplina d'uso. Di questo avviso P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico organizzazione e rapporti*, Torino, 2007, 60 e V. Mazzarelli, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 3335 e ss.. ↑
25. Corte costituzionale, 16 luglio 2019, n. 179 e Corte costituzionale, 28.10.2021, n. 202. ↑
26. Corte costituzionale, 179/2019 cit. e Corte costituzionale, 202/2021 cit.. ↑
27. Anche la dottrina è concorde nel ritenere che il piano paesaggistico abbia «*una vera e propria natura apicale*», si v. G. Pagliari, *Gli interessi meritevoli di tutela nel diritto urbanistico,* AA.VV. *Il meritevole di tutela: scenari istituzionali e nuove vie di diritto*, a cura di G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri, F.F. Tuccari, F. Vetrò, Napoli 2012, 254. ↑
28. Sul rapporto di gerarchia tra piani si v. E. Follieri, *Rigidità ed elasticità degli strumenti di pianificazione generale* in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, a cura di Pugliese, Ferrari, Milano 1999, 101 ss. ↑
29. Con l'entrata in vigore del d.lgs. 42/2004, in dottrina si è affermato che il piano paesaggistico è «*il nucleo strutturale rigido cui obbediscono tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale (di settore e urbanistica), secondo una configurazione sostanzialmente gerarchica*», si v. P. Carpentieri, *Il secondo correttivo del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Urbanistica e appalti n. 6/2008, 691. ↑
30. L'art. 117, comma 1 della Costituzione, *ante* riforma del 2001, non conteneva il termine «governo del territorio», bensì quello di «urbanistica». Secondo la Corte costituzionale (sentenza 7 ottobre 2003, n. 3), non si è trattato di un semplice cambiamento terminologico, ma con tale locuzione, si è inteso fare riferimento a «*tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti ed attività*». Ciò che ne consegue, secondo dottrina, è che la definizione di governo del territorio è da intendersi in senso unitario, pertanto in tale termine vengono ricompresi altri usi, produttivi, ambientale e naturalistici, ai fini della loro governabilità – intesa come guida, direzione e amministrazione – e non sotto profilo della tutela per cui sono previste competenze esclusive statali (L. Delpino F. Del Giudice, *Diritto Amministrativo*, 2012, 520). ↑
31. Conforme Corte costituzionale 14 febbraio 2023, n. 19. ↑
32. In tema di reviviscenza di tale norma si v. parere Regione Piemonte, 16 settembre 2024, n. 155708, consultabile sul sito della Regione Piemonte, nonché M.P. Genesin, C.A. Barbieri, *Considerazioni sull'impugnazione da parte del Governo della l.r. Piemonte n. 7/2022 «Norme di semplificazione in materia urbanistica»*, in piemonteautonomie.it, n. 4/2022. ↑
33. Corte costituzionale, 18.04.2025, n. 51. ↑
34. T.A.R. Piemonte, sez. II, 26.04.2025, n. 710. ↑
35. La Corte costituzionale con sentenza 2 aprile 1970, n. 49, intervenendo sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, l. 11 marzo 1953, n. 8, dell'art. 11 disp. prel., c.c., dell'art. 65, r.d. 28 maggio 1931, n. 602 e dell'art. 16 D.P.R. 8 agosto 1955, n. 666, ha compiutamente analizzato tale principio di portata generale affermando che «*L'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l'applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo: coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l'entrata in vigore di quest'ultima. La declaratoria di illegittimità costituzionale, determinando la cessazione di efficacia delle norme che ne sono oggetto, impedisce, invece, dopo la pubblicazione della sentenza, che le norme stesse siano comunque applicabili anche ad oggetti ai quali sarebbero state applicabili alla stregua dei comuni principi sulla successione delle leggi nel tempo. Il mutamento di disciplina attuato per motivi di opportunità politica, liberamente valutata dal legislatore costituisce, pertanto, fenomeno diverso dall'accertamento, ad opera dell'organo a ciò competente, della illegittimità costituzionale di una certa disciplina legislativa: in questa seconda ipotesi, a differenza che nella prima, è perfettamente logico che sia vietato a tutti, a cominciare dagli*

organi giurisdizionali, di assumere le norme dichiarate incostituzionali a canoni di valutazione di qualsivoglia fatto o rapporto, pur se venuto in essere anteriormente alla pronuncia della Corte». In dottrina sul punto si v. M.P. Genesin P. Barbieri, *op. cit.*. ↑

36. Parte della dottrina non concorda con tale massima, si v. M. Grisanti, *Urbanistica*. *TU edilizia e pronunce di incostituzionalità*, in lexambiente.it. ↑
37. *Ex multis* T.A.R. Lombardia, Milano, 27 luglio 2012, n. 2147. Merita un richiamo in particolare tale sentenza in quanto si tratta di una delle prime e più rilevanti pronunce che affronta le problematiche derivanti dal rapporto tra declaratoria di incostituzionalità e validità del titolo edilizio previamente rilasciato. ↑
38. T.A.R. Sardegna, sez. II, 6 giugno 2023, n. 410 e Consiglio di Stato, sez. VI, 4 aprile 2022, n. 2441. ↑
39. T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 01.08.2023, n. 1056, proprio in relazione al «Piano Casa» Regione Puglia. ↑
40. T.A.R. Lombardia 2147/2012 cit.. ↑
41. *Ex multis* T.A.R. Sardegna, 410/2023 *cit.* e Consiglio di Stato, 2441/2022 *cit.*. ↑
42. Cons. Stato, sez. II, 12 marzo 2020, n. 1765. ↑
43. Sulla tutela del legittimo affidamento a seguito di sentenza di declaratoria di incostituzionalità in materia edilizia si v. T.A.R. Lombardia, n. 2147/2012 cit.. ↑
44. CGCE, 14 luglio 1972 C – 52/69. ↑
45. CGCE, 14 maggio 1975 -74/74; 3 maggio 1978 C-112/77 5 maggio 1981 C – 112/80. In tali pronunce viene chiarito il principio del legittimo affidamento può essere mitigato serie eccezioni in materia di provvedimenti a carattere amministrativo emanati dalla Commissione. ↑
46. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 29.11.2021, n. 19. ↑
47. T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. II, 29.10.2020, n. 689. ↑
48. Cons. di Stato, sez. VI, 17.11.2023, n. 9879. ↑
49. In tema di legittimo affidamento e delle conseguenze in caso di violazione da parte dell'ente si veda, sotto il profilo della richiesta di risarcimento da parte del privato, S. Gardini, *Annullamento in autotutela del permesso di costruire, legittimo affidamento del privato e responsabilità dell'Ente comunale (nota a Cons. di Stato, 17 novembre 2023, n. 9879)*, in giustiziainsieme.it. ↑
50. In relazione a tale seconda ipotesi peraltro si inserisce un'ulteriore sfaccettatura rinvenibile in quei p.r.g.c. ove la tutela del paesaggio è indicata fra gli obiettivi generali dello strumento, ma per gli interventi da realizzarsi (o non realizzarsi) e come realizzarli in alcune zone del territorio comunale è presente un preciso richiamo alla normativa paesaggistica nazionale e regionale nella scheda di dettaglio. ↑
51. In tema di vincoli più restrittivi contenuti negli strumenti urbanistici locali si v. A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in Rivista Giuridica di Urbanistica 2/2009, 296. ↑
52. P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *op. cit.*, 231. ↑
53. G. Cartei, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Vol. II, Milano 2003, 2133. Secondo giurisprudenza, la disciplina paesaggistica non è esclusa dalla presenza di normative sovraordinate, ma si aggiunge ad esse (Consiglio di Stato, sez. IV, 23 marzo 1987, n. 165). ↑
54. «*Il piano regolatore generale è lo strumento di disciplina urbanistica a livello comunale*», L. Delpino F. Del Giudice, *cit.*, 526. Di medesimo avviso G. Colombo F. Pagano M. Rossetti, *Manuale di urbanistica*, 196 e ss.. Il Consiglio di Stato 165/1987 ritiene obiettivo primario che il p.r.g.c. deve raggiungere quello della tutela paesaggistica. ↑
55. Sulla natura giuridica dei p.r.g.c. si v. P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *op. cit.*, 60. ↑
56. T.A.R. Piemonte n. 710/2025, cit. ↑
57. La Regione Piemonte eroga contributi a fondo perduto per i Comuni che collaborano nella stesura di strumenti urbanistici unitari. ↑
58. In merito al fatto che il territorio sia ormai da intendersi come spazio nel quale si svolgono e prendono forma relazioni sociali, si v. A.M. Labocetta, *Il territorio «come attore» di sviluppo socio-economico*, in federalismi.it n. 14/2025. ↑
59. Si v. ad esempio il «Piano Casa» Regione Lazio, L. 18.07.2017, n. 7, il «Piano Casa» Regione Veneto, L. 23 aprile 2004, n. 11 e il «Piano Casa» Regione Puglia, L. 19.12.2023, n. 36. ↑
60. In Regione Piemonte, al momento, con la d.g.r. 31 luglio 2023, n. 58-7356 e s.m.i. sono stati introdotti i limiti di installazione di impianti fotovoltaici in aree agricole di elevato interesse agronomico, in particolare è possibile realizzare solamente impianti fotovoltaici di tipo agrivoltaico

sulle aree individuate dai disciplinari delle produzioni agricole vegetali a Denominazione di Origine Protetta (D.O.P.), ad Indicazione Geografica Protetta (I.G.P.), a Denominazione di Origine Controllata (D.O.C.) e Garantita (D.O.C.G.) e sui terreni agricoli e naturali ricadenti nella prima e seconda classe di capacità d'uso del suolo costituiti dai territori riconosciuti come appartenenti alla I e II classe. ↑

61. La dottrina ha considerato il rapporto tra le materie del governo del territorio e della tutela dell'ambiente come particolarmente complesso per ragioni legate agli intrecci e alle sovrapposizioni che possono sorgere tra le due (M. Mengozzi, *Il Governo del territorio e la sua intersezione strutturale con la tutela dell'ambiente: linee di continuità e di evoluzione*, in federalismi.it, n. 15/2017). ↑