

NOTA A SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 846 DEL 2016

di Nicola Berti *

ESTREMI

Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 846 — Pres. Virgilio — Est. Taormina.
(Riforma in parte T.A.R. Puglia - Bari, n. 4272 del 2010)

MASSIME

EDILIZIA E URBANISTICA — PEREQUAZIONE — VINCOLI URBANISTICI CULTURALI

È legittima la delimitazione diretta di “comparti perequativi” in sede di pianificazione generale (P.U.G.), in quanto la perequazione rappresenta una delle modalità con le quali può essere esplicata la facoltà pianificatoria attribuita al Comune; pertanto, l’art. 14 della L.R. 20/2001 deve essere interpretato nel senso che è attribuita ai pianificatori la possibilità di avvalersi, al momento della redazione dello strumento generale, dell’istituto perequativo.

La suddivisione in comparti non fa venire meno la zonizzazione, finendo con l’incidere, unicamente, sul “quomodo” dell’acquisizione delle aree a standard e sul trattamento omologo dei proprietari delle aree inserite in comparto, che sono latori di eguale volumetria, a prescindere della destinazione concreta delle aree di rispettiva pertinenza.

I beni costituenti bellezze naturali possono formare oggetto di distinte forme di tutela ambientale, anche in via cumulativa, a seconda del profilo considerato, con la duplice conseguenza che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con quella urbanistica o ecologica, trattandosi di forme complementari di protezione, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici, e il Comune conserva la titolarità, nella sua attività pianificatoria generale, della competenza ad introdurre vincoli o prescrizioni preordinati al soddisfacimento di interessi paesaggistici.

La diretta attribuzione da parte del Comune della “natura” culturale ad un complesso immobiliare, straripa dai compiti e dalle funzioni ad esso affidate, risolvendosi nella negazione del principio secondo il quale devono restare inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l’esercizio unitario delle funzioni destinate all’individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione.

* * *

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Milano - Bicocca; cultore di Diritto amministrativo presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

NOTA

SOMMARIO: 1. La controversia e le questioni giuridiche sottese; — 2. La perequazione come metodo di conformazione dei suoli; — 3. La giurisprudenza in materia di vincoli urbanistici “culturali” e la posizione del Consiglio di Stato.

1. *La controversia e le questioni giuridiche sottese.*

Con la sentenza in esame, la Sezione IV del Consiglio di Stato consolida il proprio orientamento, già inaugurato - con riferimento alla legislazione regionale pugliese - dalla fondamentale sentenza n. 6040 del 2012 (sul P.U.G. di Palo del Colle), in tema di perequazione, e ribadisce il riparto di competenze in materia di apposizione di vincoli culturali, già oggetto delle di poco antecedenti decisioni nn. 514, 517 e 519 del 2016 (P.U.G. di Trani).

In particolare, la pronuncia in commento riforma la gravata sentenza del T.A.R. Puglia - Bari, n. 4272 del 2010, resa nel giudizio di annullamento del Piano Urbanistico Generale (P.U.G.) del Comune di Trani, laddove è esclusa la possibilità di delimitare “comparti perequativi” in sede di pianificazione generale; conferma, invece, le conclusioni del giudice delle prime cure, nella parte in cui è dichiarata illegittima l'apposizione *ex novo*, attraverso il piano urbanistico generale, di un vincolo culturale a tutela “indiretta” (zona di rispetto) di un singolo bene immobile.

Nello specifico, con riguardo al primo motivo, il T.A.R. ha ritenuto che la perimetrazione di “comparti perequativi” in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale costituisca un'inammissibile deviazione dallo *zoning* tradizionale (in quanto viene attribuita suscettività edificatoria ad aree a prescindere dalla loro destinazione urbanistica), e che, diversamente, si potesse procedere alla definizione di comparti edificatori (ex art. 23 della L.U.) soltanto in sede di pianificazione attuativa; e ciò secondo argomenti tratti dall'interpretazione di alcune norme regionali (in particolare l'art. 15 della L.R. 6/79 e l'art. 14 della L.R. 20/2001).

Con riguardo al secondo motivo, invece, il giudice di primo grado ha censurato l'apposizione di un vincolo di inedificabilità di un'area “annessa” ad un edificio considerato di valenza culturale (Cappella San Giovanni), sul presupposto che «la tipizzazione di un'area non può dipendere dall'intento di tutelare gli edifici che sopra vi insistono quando la tutela spetti ad altri enti» (come, nel caso di specie, quelli deputati alla cura degli interessi culturali ed ambientali); considerato anche che, altrimenti, si «finirebbe per lasciare al gusto, e magari alle stravaganze, dei singoli pianificatori la possibilità di imporre limitazioni pesantissime alla proprietà privata».

2. *La perequazione come metodo di conformazione dei suoli.*

Nell'affrontare il primo motivo di gravame, il Consiglio di Stato approda a conclusioni differenti rispetto al T.A.R., ritenendo, fin da subito, di non doversi discostare dai propri autorevoli precedenti in materia (in particolare, le decisioni nn. 6040/2012 e 3537/2013); tali sentenze costituiscono, invero, fondamentali tasselli volti a legittimare, anche in assenza di una norma-quadro nazionale, il principio della perequazione nella pianificazione urbanistica.

In primo luogo, la IV Sezione si pronuncia sull'interpretazione dell'art. 14 della L.R. 20/2001: nello specifico, la questione è se tale norma abiliti o meno il pianificatore ad avvalersi dello strumento del "comparto perequativo" già al momento della redazione dello strumento generale. La risposta del Consiglio di Stato è *affermativa*, e ciò sulla scorta di ampie motivazioni: in primo luogo, il Collegio ritiene che il richiamo al principio perequativo nella norma regionale (art. 2 della L.R. 20/2001) non integri una mera manifestazione di intenti di natura programmatica, ma abbia mutato il quadro normativo di riferimento (rispetto alla precedente L.R. 6/79); in tal modo, l'art. 14 della L.R. 20/2001 deve essere interpretato nel senso più estensivo, quale norma che attribuisce ai pianificatori la possibilità di avvalersi dell'istituto perequativo, tanto al momento della redazione dello strumento generale, quanto nel momento attuativo. A tale conclusione conduce, ad avviso del Collegio, anche una serena analisi di altre norme presenti nella legislazione regionale pugliese.

In secondo luogo, la Sezione si interroga sulla compatibilità della perequazione mediante comparto, effettuata in sede di pianificazione generale, con il principio tradizionale della zonizzazione; a questo riguardo, il Consiglio di Stato precisa che, constatato che il P.U.G. «è stato articolato nelle zone omogenee normate dal D.M. 1444/68, (...) la suddivisione in comparti non fa venire meno la zonizzazione, finendo con l'incidere, unicamente, sul *quomodo* dell'acquisizione delle aree a standard e sul trattamento omologo dei proprietari delle aree inserite in comparto, che sono latori di eguale volumetria, a prescindere dalla destinazione concreta delle aree di rispettiva pertinenza»: «il che si inquadra appieno nella *ratio* e nella filosofia che sta alla base della tecnica pianificatoria perequativa e risponde agli scopi della legislazione pugliese».

In conclusione, dal descritto plesso argomentativo del Consiglio di Stato esce senz'altro rafforzato quell'innovativo orientamento giurisprudenziale - da ritenersi a questo punto consolidato - secondo il quale la perequazione non rappresenta una mera tecnica di gestione della rendita fondiaria da esercitarsi in fase attuativa (come nel modello dell'art. 23 della L.U.), bensì «una delle modalità con le quali può essere esplicitata l'attività pianificatoria del Comune».

3. *La giurisprudenza in materia di vincoli urbanistici “culturali” e la posizione del Consiglio di Stato.*

In premessa all’analisi della seconda critica appellatoria, il Consiglio di Stato si sofferma lungamente sulla giurisprudenza in tema di rapporti fra piano regolatore e vincoli di natura culturale.

In particolare, il Collegio ritiene di condividere il risalente orientamento del giudice amministrativo secondo il quale «il Comune conserva la titolarità, nella sua attività pianificatoria generale, della competenza ad introdurre vincoli o prescrizioni preordinati al soddisfacimento di interessi paesaggistici», riconoscendo, per di più, a questi portata “conformativa”, secondo quanto già affermato nella sentenza n. 3255/2013.

In tal modo, a livello comunale, accanto ai vincoli urbanistici aventi portata conformativa circa la destinazione d’uso delle zone omogenee in cui è ripartito il territorio dal punto di vista architettonico e funzionale (la c.d. zonizzazione), sarebbero individuabili sottozone di pregio o con caratteristiche peculiari comuni (la c.d. microzonizzazione), con cui l’Amministrazione si fa interprete delle esigenze proprie di taluni ambiti. Del resto, già nella sentenza da ultimo citata il Consiglio di Stato ha affermato che «non è precluso all’amministrazione comunale (...) di addivenire alla cosiddetta “microzonizzazione”, cioè all’individuazione di sottozone con caratteristiche peculiari nell’ambito di quelle previamente individuate, purché sia rispettata la necessità che, per aree aventi caratteristiche comuni ed omogenee, venga individuata la corrispondente classificazione e con essa l’uniformità di disciplina».

Esaurita tale ricca premessa, e sollecitata dalla peculiarità del caso di specie, la Sezione si interroga, in conclusione, sulla facoltà per un’amministrazione comunale di imporre un vincolo sulla utilizzazione di singoli beni ricorrendo al potere conformativo esplicito mediante microzonizzazioni, anche laddove esse finiscano con il coincidere con un *singolo* bene immobile (imponendo, al contempo, un limite all’utilizzo del medesimo); a tale questione, rifacendosi ai suoi precedenti, essa offre risposta *negativa*, ritenendo che «neppure con un provvedimento “puntuale”, incidente su un singolo bene (...) e giustificato dalla singolarissima “individuale” peculiarità di quest’ultimo, potrebbe vincolarsi un bene ad un determinato utilizzo (salvo sconfinare dal potere conformativo esercitato *singulatim* a quello sostanzialmente ablatorio) (...) ciò in quanto, nel caso concreto (...) la microzona “è” il singolo immobile, in quanto esiste e si giustifica con riferimento unicamente a quest’ultimo».

In tale prospettiva, il limite al potere conformativo del Comune risulta essere, in ogni caso, quello della zonizzazione, secondo un’impostazione che sembra riecheggiare la risalente distinzione sandulliana (cristallizzata nelle celebri sentenze della Corte Costituzionale nn. 55 e 56 del 1968 e formulata in termini prettamente quantitativi) fra conformazione della proprietà e

ablazione sostanziale. Del resto, tale posizione non è condivisa dalla totalità delle Sezioni del Consiglio di Stato: laddove, infatti, la IV Sezione imposta la distinzione fra potere conformativo “generale” e “di settore” in termini, come visto, fondamentalmente *quantitativi*, la V Sezione la considera da un punto di vista squisitamente *qualitativo* o, più precisamente, *teleologico* (così, nell’importante sentenza 24 aprile 2013 n. 2265)¹.

In ogni caso, al netto delle differenze fra gli orientamenti delle due Sezioni del Consiglio di Stato, è, comunque, indubitabile che nel caso di specie il vincolo in questione sia stato apposto a tutela “indiretta” di un bene immobile in ragione di sue caratteristiche intrinseche, ritenute dal Comune meritevoli di una tutela differenziata; ne deriva, pertanto, una sovrapposizione con l’ambito con la tutela dei beni culturali apprestata dalla normativa statale.

In ragione di ciò, gli sforzi del Collegio sono tutti orientati, in conclusione, alla definizione del riparto di competenze in materia di tutela dei beni culturali; in particolare, secondo il Consiglio di Stato, spetta solamente all’Autorità centrale il compito di stabilire l’*an* della tutela (se un bene immobile sia o meno di interesse storico, artistico o culturale) e il *quomodo* di questa, mercé gli strumenti apprestati *ex lege*: il vincolo deve, infatti, rappresentare l’esito di un procedimento “garantito” (ex d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), in quanto l’apposizione del vincolo comporta penetranti conseguenze sulla proprietà privata (diritto di prelazione, necessità di autorizzazione per modifiche etc.).

Non pertiene, invece, all’Ente locale vincolare un bene che non sia stato sottoposto a vincolo dalla competente Autorità centrale (o che questa abbia ritenuto di non dover sottoporre a vincolo), né salvaguardare interessi paesaggistici agendo *singulatim* su un singolo bene, giacché il limite è quello della zonizzazione; in capo ad esso permane, invece, un generale potere di segnalazione.

Il Collegio decide, pertanto, per la conferma *in parte qua* della sentenza del giudice delle prime cure.

¹ In tale sentenza la Sezione V si è pronunciata nel senso che «la distinzione tra le forme di tutela previste dalla legislazione di settore e le scelte pianificatorie volte alla valorizzazione di complessi edilizi di interesse culturale, storico ed ambientale non risiede nel dato quantitativo relativo all’ambito, puntuale o meno, degli oggetti interessati dalle determinazioni limitative, quanto nel dato teleologico relativo alla diversa finalità che permea le rispettive statuizioni amministrative. (...) Si deve ritenere che il piano regolatore generale possa recare previsioni vincolistiche incidenti su singoli edifici, configurati in sé quali “zone”, quante volte la scelta, pur se puntuale sotto il profilo della portata, sia rivolta non alla tutela autonoma dell’immobile *ex se* considerato ma al soddisfacimento di esigenze urbanistiche evidenziate dal carattere qualificante che il singolo immobile assume nel contesto dell’assetto territoriale. In tale caso, infatti, non si realizza alcuna duplicazione rispetto alla sfera di azione della legislazione statale di settore in quanto il pregio del bene, pur se non sufficiente al fine di giustificare l’adozione di un provvedimento impositivo di vincolo culturale o paesaggistico in base alla considerazione atomistica delle caratteristiche del bene, viene valutato come elemento particolare valore urbanistico e può quindi, costituire oggetto di salvaguardia in sede di scelta pianificatoria. E tanto in coerenza con una nozione ampia della materia urbanistica, che valorizza la funzione di governo del territorio attraverso la disciplina, nella loro globalità, di tutti i possibili insediamenti e delle altre utilizzazioni del territorio».