

## **GOVERNO DEL TERRITORIO E TUTELA DEGLI INTERESSI LEGITTIMI.**

*La delicata ipotesi di revoca dei piani particolareggiati di  
esecuzione.*

Claudio Costanzi

---

*ABSTRACT: L'adozione di piani particolareggiati di esecuzione è sottesa all'esercizio di un ampio potere discrezionale dell'Amministrazione comunale, chiamata sussidiariamente a determinare le politiche di sviluppo urbanistico del territorio, sia pur nei limiti del rispetto delle fonti normative, del piano regolatore e degli altri atti amministrativi generali. Del pari, la revoca o la modifica in peius dei medesimi non sembrano sottrarsi a tale ampia discrezionalità, a cui si contrappone inevitabilmente l'interesse edificatorio dei proprietari delle aree coinvolte. A fronte di tale contrasto, l'elaborato evidenzia la necessità di delimitare chiaramente i confini entro i quali una discrezionalità revocatoria tanto ampia possa essere esercitata, prendendo in breve rassegna tanto i principi generali del diritto amministrativo, quanto le più recenti pronunce sul tema.*

*ABSTRACT: The adoption of town detailed execution plans is linked to the exercise of a broad discretion of the municipal administration, called in a subsidiary way to determine the urban development policies of the territory, albeit within the limits of compliance with regulatory sources, of the regulatory plan and other general administrative acts. Likewise, the revocation or modification in peius of the plans does not seem to escape this wide discretion, which is inevitably opposed by the building interest of the owners of the involved areas. Against this contrast, the paper highlights the need to clearly delimit the boundaries within which such a wide revocatory discretion can be exercised, by briefly reviewing both the general principles of administrative law and the most recent pronouncements on the subject.*

---

**SOMMARIO:** **1.** Premessa. Il piano regolatore generale e il piano particolareggiato di esecuzione. **2.** L'ampia discrezionalità della pubblica amministrazione nell'adozione dei piani particolareggiati. **3.** La revoca o modifica *in peius* dei piani particolareggiati di esecuzione. **4.** La scure della responsabilità penale. Conclusioni.

## **1.Premessa. Il piano regolatore generale e il piano particolareggiato di esecuzione.**

Come noto, l'attività amministrativa in tema di "governo del territorio" si connota prevalentemente per la sua componente di pianificazione e controllo dello sviluppo urbanistico. Essa si esplica in atti amministrativi generali, quali i piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali, i piani regolatori generali intercomunali, i piani regolatori generali comunali ovvero i programmi di pianificazione, nonché in atti amministrativi di carattere specifico, entro cui è possibile annoverare i permessi di costruire. La scelta del Legislatore costituzionale di sostituire nel 2001 all'art. 117 Cost. la nozione di poteri "urbanistici" con quella più ampia di "governo del territorio"<sup>1</sup> ha fatto emergere inequivocabilmente la nuova centralità assunta dall'amministrazione locale nella valutazione e contemperamento degli interessi pubblici e privati della comunità di riferimento in ordine alla trasformazione fisica del proprio territorio<sup>2</sup>. In tale prospettiva, espressione del principio di sussidiarietà<sup>3</sup>, l'adozione di un piano regolatore generale da parte del Comune costituisce lo strumento urbanistico nel quale si condensa con maggiore intensità la discrezionalità amministrativa tanto nella determinazione delle direttrici fondamentali di sviluppo del territorio, quanto nell'individuazione delle necessarie opere di urbanizzazione primaria e delle aree suscettibili di possibili trasformazioni fisiche e funzionali. Stante la natura degli interessi privati coinvolti, l'esercizio di una discrezionalità tanto ampia da essere sindacabile solo per errore di fatto, abnormità o irrazionalità delle stesse<sup>4</sup>, è frequentemente al centro di contenziosi amministrativi. Ciò, a maggior ragione se si considera l'ipotesi di una modifica del piano regolatore, con trasformazione della classificazione di un fondo rispetto al precedente in senso deteriore per chi possa avanzare diritti edificatori sul medesimo.

---

<sup>1</sup> L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>2</sup> Per una disamina circa il mutamento di paradigma - lessicale e sostanziale - con il passaggio dall'urbanistica al governo del territorio, si v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 1115/2015.

<sup>3</sup> Sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà funzionale e di adeguatezza e prossimità della funzione al territorio e alla comunità amministrata anche in materia urbanistica, risultante dalla citata riforma degli artt. 117 e 118 della Costituzione, si v. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 1346/2016, nonché TAR Abruzzo, Pescara, sent. n. 51/2017. Sul principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, con particolare riguardo alla normativa urbanistica, si rinvia a F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino, 2012, spec. 34 ss.

<sup>4</sup> V. Sent. TAR Lazio, Roma, Sez. II bis, sent. n. 6467/2014.

Va in ogni caso rilevato che il piano regolatore generale, pur potendo fornire eccezionalmente prescrizioni dettagliate, suscettibili di immediata esecuzione<sup>5</sup>, necessita di essere integrato da strumenti urbanistici attuativi e di dettaglio tecnico posti in posizione di sotto-ordinazione rispetto al medesimo. Tra tutti gli strumenti attuativi di iniziativa pubblica o privata<sup>6</sup>, il piano particolareggiato di esecuzione di cui all'art. 13 della Legge Urbanistica (L. n. 1150/1942) rappresenta senz'altro quello dotato della maggiore flessibilità e più ampio spettro applicativo.

Il piano particolareggiato di esecuzione, di iniziativa pubblica o privata<sup>7</sup>, fornisce, in estrema sintesi, prescrizioni di dettaglio per l'esecuzione e concreta attuazione del piano regolatore generale comunale, il quale si pone tradizionalmente come fonte sovraordinata alla fonte attuativa, salva la possibilità che il piano regolatore attribuisca al piano particolareggiato la possibilità di derogare parzialmente alle sue prescrizioni<sup>8</sup>. Giova rilevare che si può prescindere dall'adozione di un piano attuativo, ancorché indicata come obbligatoria dal piano regolatore generale, ove risulti che l'area su cui il medesimo avrebbe dovuto insistere sia già adeguatamente urbanizzata, come rilevato dal Consiglio di Stato, con sentenza del 27 ottobre 2000, n. 5756. La giurisprudenza ha avuto modo di qualificare funzionalmente il piano particolareggiato quale «strumento di concreta e definita sistemazione della struttura presente e futura dell'agglomerato edilizio, finendo quindi con l'assumere una funzione integrativa ed in un certo senso parallela rispetto al P.R.G.»<sup>9</sup>.

---

5 Si v. in tal senso Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 2837/2008.

6 Tra questi, oltre al piano particolareggiato di esecuzione (PPE) di cui al presente contributo, applicabile ad ogni contesto, si annoverano per esempio il piano per l'edilizia economica e popolare (PPEP) con applicazione limitata alla costruzione di edilizia residenziale per i ceti meno abbienti, il piano per gli investimenti produttivi (PIP) con applicazione limitata alla formazione di aree da destinare a insediamenti produttivi, il piano di recupero (PR) con applicazione limitata al recupero del patrimonio edilizio o urbanistico di aree connotate da condizioni di degrado, il piano di lottizzazione convenzionata (PLC) con applicazione limitata alle destinazioni del Piano regolatore generale di nuova previsione, tutti approvati dal Comune ai sensi della L. 10/1977, art. 10.

7 In tal caso il progetto di piano particolareggiato redatto da un tecnico abilitato viene presentato dal privato entro il termine fissato nella autorizzazione o invito espressi dalla Giunta comunale, con successivo inizio di un procedimento per la verifica e l'eventuale approvazione del progetto, con predisposizione dello schema di convenzione urbanistica entro il termine complessivamente previsto per l'istruttoria.

8 Ciò accade prevalentemente in tema di pianificazione di opere pubbliche, in relazione alle quali i piani attuativi si pongono spesso in contrasto con il piano regolatore generale. In assenza di tale previsione, nel silenzio normativo, si conclude per l'illegittimità del provvedimento di adozione di un piano particolareggiato contrastante con il piano regolatore generale, il quale è suscettibile di modifica con le procedure di variante previste dall'ordinamento (così, TAR Umbria, sent. n. 365/2001, in *Comuni Italia*, 2001, 1568). L'illegittimità deriva dal fatto che, sebbene tanto piano regolatore generale quanto il piano particolareggiato di esecuzione richiedano la votazione del consiglio comunale, il piano particolareggiato non richiede l'approvazione della Regione, cui viene trasmesso solo per conoscenza.

9 Così Cass. pen., sent. n. 4911/2017, con richiamo ai precedenti della giustizia amministrativa Cons. Stato, sent. n. 407/1998 e la più risalente Cons. Stato, sent. n. 330/1982.

A ciò, si aggiunga che l'art. 13 della Legge Urbanistica prevede che il piano particolareggiato di esecuzione contenga l'indicazione delle «reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona», oltre alle «masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze; gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico; gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia; le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano; gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare; la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future». Ad un così articolato contenuto viene affiancata una relazione illustrativa e un piano finanziario con una stima dei costi, disciplinato al successivo art. 30 della Legge Urbanistica.

Una volta adottato, il piano particolareggiato deve trovare attuazione entro il termine massimo di dieci anni, come previsto dall'art. 16 comma 5 della Legge Urbanistica<sup>10</sup>, oltre i quali esso decade, perdendo efficacia nella parte non ancora attuata e determinando la riespansione dello *ius aedificandi* dello strumento urbanistico generale<sup>11</sup>. La concreta realizzazione degli interventi edificatori richiede inevitabilmente un titolo edilizio c.d. "di terzo livello"<sup>12</sup>, il quale presuppone non solo di uno strumento urbanistico generale, ma anche uno strumento attuativo ad esso conforme, quale un piano particolareggiato o di lottizzazione, che consenta il rilascio del titolo finale.

## **2. L'ampia discrezionalità della pubblica amministrazione nell'adozione dei piani particolareggiati.**

---

<sup>10</sup> Superano tale limite massimo di validità le disposizioni del piano particolareggiato di cui all'art. 17, quali quelle che prescrivano allineamenti fra costruzioni e determinino prescrizioni di zona, che si pongono in questi termini come prescrizioni ultrattive a tempo indeterminato. Di converso, decadono senz'altro i vincoli espropriativi imposti dal piano particolareggiato.

<sup>11</sup> Cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. I, n. 2085/2008, in *Foro amm.*, TAR, 2008, 7-8, 2183 ss. È evidente, infatti, che la perdita di efficacia del piano particolareggiato produce la riespansione del piano regolatore generale comunale, senza determinare alcun vuoto di disciplina urbanistica, non integrando il presupposto per l'applicazione della disciplina di salvaguardia di cui all'art. 4 della L. n. 10/1978, come riconosciuto anche dal TAR Lazio, Sezione II, sent. n. 12501/2003, in *Foro amm.*, TAR, 2003, 3545 e dal Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 5456/2003, in *Foro amm.*, CdS, 2003, 2581.

<sup>12</sup> Sui diversi livelli dei titoli edilizi si v., ancorché in tema dell'istituto di cui all'art. 23 della citata L. n. 1150/1942, la pronuncia Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 7650/2009.

Nell'adozione degli strumenti urbanistici di regolazione per l'ordinato governo del territorio, la Pubblica Amministrazione esercita un ampio potere discrezionale, fondato su apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvi i casi di errori di fatto o abnormi illogicità. Ne deriva che la scelta della destinazione da attribuire ad una determinata area non necessita di apposita motivazione, essendo sufficiente richiamare i criteri generali seguiti nella redazione del piano e di cui alla relazione di accompagnamento del progetto di modifica del piano regolatore generale<sup>13</sup>. Peraltro, con una delle prime pronunce sul tema del 2020, il Consiglio di Stato ha confermato «l'ampia latitudine della discrezionalità pubblica nel quadro delle scelte di macro-pianificazione del territorio comunale»<sup>14</sup>, giungendo sostanzialmente a ritenere sufficiente il richiamo all'intenzione di ridurre il consumo di suolo in aree già fortemente urbanizzate per ritenere integrata la motivazione di supporto al sacrificio degli interessi dei privati proprietari delle aree sottratte all'attività edilizia. Proprio il raffronto tra interessi pubblici e privati nella determinazione delle politiche urbanistiche impone di esercitare la discrezionalità amministrativa avuto sempre riguardo delle aspettative o affidamenti dei privati che si rivelino suscettibili di tutela giuridica, in quanto già oggetto di differenziazione e qualificazione.

In particolare, in tema di approvazione dei piani regolatori generali, la giurisprudenza amministrativa ha in più occasioni sottolineato la peculiare ampiezza della discrezionalità concessa all'Amministrazione, nel cui ambito le osservazioni formulate dai proprietari interessati nel corso della procedura di adozione «costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative»<sup>15</sup>. Ciò, non solo per effetto dell'esclusione dell'applicazione delle norme in tema di partecipazione ai sensi

---

<sup>13</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 28/2019, ove si legge che «nell'ambito dell'attività amministrativa di pianificazione, la discrezionalità è per sua natura lata; per la programmazione degli assetti del territorio, l'amministrazione gode infatti di un ampio potere discrezionale, per cui l'onere di motivazione in sede di adozione dello strumento, salvo il caso di incidenza su legittime aspettative, è generale e risulta soddisfatto indicando i profili generali e i criteri a base delle scelte effettuate, senza necessità di motivazione puntuale e specifica delle singole scelte in ordine alla destinazione di singole aree o immobili; tali scelte restano naturalmente censurabili per vizi di sproporzione, illogicità, irragionevolezza». Similmente si v. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 1119/2018, Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 4343/2019, Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 6050/2019 e Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 6052/2019 (in queste ultime due, in particolare, si legge che le scelte in merito alla «destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali – di ordine tecnico discrezionale – seguiti nell'impostazione del piano stesso»).

<sup>14</sup> Cons. Stato, Sez. II, Sent. n. 153/2020.

<sup>15</sup> Così Cons. Stato, Sez. IV, sent. 2089/2017, ma cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 3643/2016 e Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 874/2017.

dell'art. 13 della L. 241/1990, ma anche in ragione dell'esonero di cui all'art. 3 della medesima Legge dal dovere di motivazione per tutti gli atti amministrativi generali, di pianificazione e programmazione, entro cui il piano regolatore deve essere senz'altro ricompreso. A ben guardare, tale amplissima discrezionalità<sup>16</sup>, da autorevole dottrina definita persino "estrema"<sup>17</sup>, non può escludere il dovere della pubblica amministrazione di rispettare i limiti "esterni" imposti dalle previsioni attributive del potere regolatorio, nonché un articolato spettro di limiti "interni" connaturali alla natura pubblica del soggetto e alle posizioni giuridiche soggettive dei controinteressati. Tra questi, si rammentino il dovere costituzionale di buon andamento e di imparzialità che, in tale contesto, postula di far ricorso anche alla discrezionalità tecnica per l'assunzione delle decisioni urbanisticamente coerenti; il principio di ragionevolezza, alla luce del quale il sacrificio delle posizioni giuridiche soggettive deve apparire giustificabile; il principio di proporzionalità del sacrificio richiesto rispetto al fine perseguito<sup>18</sup>. Ed infatti, la giurisprudenza amministrativa ormai costante riconosce che l'ampia discrezionalità di cui gode la Pubblica Amministrazione nell'adozione delle scelte urbanistiche recepite dal piano regolatore, pur al netto del contenuto minimo essenziale dello stesso individuato nell'art. 7 della Legge Urbanistica, è derogata solo allorché sussistano "specifiche situazioni di affidamento del privato a una specifica destinazione del suolo"<sup>19</sup>. Cionondimeno, la scelta amministrativa nella regolazione urbanistica del territorio è - e rimane al netto dei limiti interni ed esterni sopra richiamati - una scelta discrezionale in senso stretto, che non risulta «il frutto dell'applicazione di regole tecniche, ma è in definitiva espressione del sentire e del volere» della pubblica amministrazione<sup>20</sup>, espressa attraverso un atto sostanzialmente "libero" quale il piano regolatore<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Sul tema si v., tra i tanti, L. IEVA, *Pianificazione del territorio e valutazioni tecniche*, in *Riv. giur. ed.*, 2001, 4, 127 ss.; F. G. COCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella giurisprudenza successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, A. M. BALESTRIERI, *Discrezionalità amministrativa e pianificazione urbanistica: questioni vecchie e nuove*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, 2-3, 269 ss.; L. MAROTTA, *Discrezionalità amministrativa e pianificazione urbanistica*, Cedam, Padova, 1988; E. GUICCIARDI, *Inerzia e discrezionalità*, in *Giur. It.*, 1955, III, 103;

<sup>17</sup> Così, testualmente, G. GUOZZO, *La pianificazione urbanistica: soggetti, contenuti e ambiti applicativi*, Giuffrè, Milano, 2012, 66.

<sup>18</sup> Per una disamina più completa si rinvia a L. ALBANO, *Sanzioni amministrative nel piano regolatore generale*, in AA. VV., *Sanzioni amministrative in materia urbanistica*, Giappichelli, Torino, 2014, 210 ss. Contesta la vera esistenza di limiti nella discrezionalità la dottrina tradizionale più risalente, tra cui, in particolare, A. M. SANDULLI, *Conclusioni del Convegno "L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza"*, in *Probl. Amm. Pubbl.*, 1981, 1, 171 ss. per cui essi sarebbero, invero, "pressoché inesistenti".

<sup>19</sup> Così Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 119/2012

<sup>20</sup> Così D. DE PRETIS, che in *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Cedam, Padova, 1995, 302 s. si spinge a ritenere l'amministrazione e pianificazione del territorio come un'attività in ultima istanza "politica".



Trattandosi di una scelta relativa a un interesse primario, quale l'ordinato assetto del territorio, rimesso direttamente in capo alla amministrazione o comunque soggetta "a scopi così generali e indeterminati da consentire una libertà pressoché illimitata", essa pare esulare dalla figura della discrezionalità amministrativa tradizionale<sup>22</sup> e mettere in crisi la tradizionale distinzione tra merito e discrezionalità<sup>23</sup>. Purtuttavia, la giurisprudenza amministrativa è costante nell'esigere che la libera determinazione della programmazione urbanistica e della classificazione di determinate aree debba "essere supportata da una motivazione sufficiente, logica e ragionevole, proprio per evitare che la discrezionalità possa trasmodare nell'arbitrio"<sup>24</sup>.

Anche in tema di adozione di piani attuativi di dettaglio, la giurisprudenza amministrativa riconosce tradizionalmente un ampio margine di discrezionalità alla Pubblica Amministrazione. La potestà pianificatoria di dettaglio coinvolge, a ben guardare, non solo gli aspetti tecnici della conformità o meno del piano attuativo al Piano Regolatore e a tutti gli altri strumenti urbanistici di ordine superiore, ma anche la stessa valutazione circa l'opportunità di dare o meno attuazione alle previsioni dello strumento regolatore generale in un determinato momento e contesto socioeconomico. Si tratta del c.d. "qui e ora", entro il quale deve necessariamente declinarsi la valutazione discrezionale dell'Amministrazione, a cui si riferisce in più occasioni il Consiglio di Stato<sup>25</sup>. Il Piano attuativo non può essere inteso come mero titolo edilizio esecutivo, necessitato *ex se* dall'adozione del piano regolatore. Al contrario, si tratta pur sempre di uno strumento di secondo livello connotato da un'importante natura pianificatoria e, pertanto, atto ancora sostanzialmente discrezionale. Talché, l'approvazione di un piano attuativo non può configurarsi in alcun caso come atto dovuto, né in termini di contenuto, né in termini di tempistiche, nemmeno se esso si presenti in perfetta conformità con il piano regolatore generale e ne rappresenti la logica conseguenza<sup>26</sup>. Al netto di ciò, non può che rilevarsi la

---

21 I piani regolatori generali sono definiti arditamente «in pratica quasi atti liberi» in F. SATTI, *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1980, 47.

22 Cfr. P. STELLA RICHTER, *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1968, II, 103 ss.

23 Cfr. E. PICOZZA, *Il piano regolare generale urbanistico*, Cedam, Padova, 1983, 26.

24 Così, su tutte, Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 431/2014.

25 V., oltre alla Cons. Stato, sent. n. 1223/1997 e Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 4979/2012, anche la più recente sentenza Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 1508/2017.

26 Tale principio, oltre che nelle sentenze citate nella nota precedente, trova solida eco nella giurisprudenza di merito, tra cui si v. TAR Liguria, sent. n. 886/2016 e TAR Lombardia, Brescia, sent. n. 23/2016. Similmente, in tema di adozione del piano di lottizzazione, il TAR Lombardia, Brescia, con sentenza n. 480/2007 ha affermato che

minore estensione della discrezionalità in sede di attuazione rispetto a quella in sede di regolazione generale, posto che essa deve essere “declinata in ottica più specifica e operativa” di scelte programmatiche già adottate, «con la conseguente sussistenza di margini discrezionalità che ad essa si correlano»<sup>27</sup>. Ne discende che l’adozione di uno strumento urbanistico attuativo da parte dell’Amministrazione necessita di una ben più pervasiva ponderazione preventiva dei molteplici e potenzialmente contrapposti interessi privati coinvolti.

Ciò posto, al fine di verificare in concreto l’effettiva estensione della libertà della pubblica amministrazione nel rivalutare l’interesse pubblico sotteso alla programmazione dello sviluppo urbanistico ed edilizio di un territorio, occorre interrogarsi circa la natura della posizione giuridica soggettiva del privato proprietario del fondo interessato dal piano particolareggiato.

### **3. La revoca o modifica *in peius* dei piani particolareggiati di esecuzione.**

La notevole discrezionalità amministrativa sottesa all’adozione dei piani particolareggiati, unitamente alla naturale durata pluriennale di tali piani, impone di interrogarsi sui canoni di legittimità della revoca dei medesimi da parte dell’amministrazione comunale. Come noto, l’esercizio del potere di revoca degli atti amministrativi ampliativi da parte dell’Amministrazione per esigenze di natura pubblicistica sconta un limite esterno nella tutela dell’affidamento legittimo dei destinatari del medesimo<sup>28</sup>. La revoca per sopravvenienze o mutata valutazione dell’interesse pubblico originario esprime - e, per certi versi, amplifica - la discrezionalità della pubblica amministrazione nella predisposizione delle politiche

---

«l’affidamento ingenerato nel lottizzante in virtù dell’adozione del progetto [di lottizzazione] non osta al diniego di approvazione assunto sulla base di una nuova e più approfondita analisi delle circostanze preesistenti, dando atto delle ragioni di tale scelta». Similmente TAR Lombardia, Milano, n. 2429/2003.

<sup>27</sup> Così TAR Lombardia, Brescia, sent. 3 gennaio 2019, n. 5. Il Tribunale ricorda che «che in sede di approvazione di un piano attuativo all’Amministrazione comunale spetta un’ampia discrezionalità valutativa, che non verte solo sugli aspetti tecnici della conformità o meno del piano attuativo agli strumenti urbanistici di livello superiore, ma coinvolge anche l’opportunità di dare attuazione, in un certo momento e a determinate condizioni, alle previsioni dello strumento urbanistico generale, sussistendo fra quest’ultimo e gli strumenti attuativi un rapporto di necessaria compatibilità, ma non di formale coincidenza». Si tratta di una pronuncia perfettamente conforme alle recenti TAR Lombardia, Milano, sent. n. 1022/2019 e a TAR Lombardia, Milano, sent. n. 222/2019.

<sup>28</sup> Per ragioni di brevità si tralascerà l’esame dei piani particolareggiati frutto di convenzione urbanistica, la quale, «anche se istituito di complessa ricostruzione a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento chiaramente contrattuale, rappresenta pur sempre un incontro di volontà delle parti contraenti nell’esercizio dell’autonomia negoziale retta dal codice civile» (Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 2313/2015).



urbanistiche per il corretto ed equilibrato sviluppo delle aree. La revocabilità dei provvedimenti particolareggiati, infatti, al pari di quelli generali, può esprimere la mutata connotazione politica della Giunta e del Consiglio Comunale e consentire di conformare il governo del territorio dell'ente locale alla mutata sensibilità, anche retroattivamente, revocando provvedimenti già approvati. D'altronde, come detto in apertura, il principio di sussidiarietà impone di individuare nel Comune - alla luce della sua nuova centralità, cristallizzata dalla citata novella dell'art. 118 Cost. - il fulcro della funzione amministrativa e della determinazione delle politiche urbanistiche, che costituisce una delle sfere di competenza più ampie e importanti ad esso affidate dall'ordinamento. Ne deriva che la tradizionale alternanza politica nella guida dell'ente locale non può non ripercuotersi su atti di programma di lunga durata, eventualmente già adottati dalle precedenti amministrazioni, compresi, in particolare, il piano regolatore e i piani attuativi.

Tale facoltà di modifica o revoca deve, però, confrontarsi imprescindibilmente con la posizione del privato. L'approvazione dell'atto amministrativo di attuazione, che pure non si configura originariamente come atto dovuto, attribuisce ai proprietari delle aree interessate nuove potenzialità edificatorie, con conseguente insorgenza di un'aspettativa di poter ottenere i titoli edilizi di terzo livello per realizzare le opere di riqualificazione, in conformità a quanto ivi rappresentato e sino alla scadenza dello stesso. Tale aspettativa, senz'altro legittima e meritevole di tutela *sub specie* di interesse legittimo, stante l'indubbia differenziazione e qualificazione della posizione giuridica del consociato proprietario delle aree, costituisce un limite al successivo esercizio del potere amministrativo. Pertanto, la revoca e la modifica *in peius* del piano particolareggiato sono ammesse solo allorché l'interesse pubblicistico concreto e attuale giustifichi il ritiro e il conseguente sacrificio all'affidamento ingenerato nel privato. In questi termini, l'affidamento legittimo non osta certo all'adozione di provvedimenti di revoca, ma impone una motivazione rafforzata che compendi l'interesse privato con la posizione giuridica soggettiva del privato controinteressato.

Sul punto, un'interessante sentenza del TAR del Veneto ha escluso che un mero ripensamento, non assistito da una puntuale rivalutazione degli interessi coinvolti possa giustificare un provvedimento di revoca, in quanto sostanzialmente «incompatibile con l'efficacia predeterminata del piano attuativo (che altrimenti

verrebbe privata di ogni vincolatività)». Ai fini della legittimità del provvedimento revocatorio occorre, pertanto, non solo l'attualità dell'interesse collettivo alla rimozione del Piano, ma anche l'evidenza della ponderazione dello stesso con le posizioni giuridiche di vantaggio vantate dai soggetti privati controinteressati, dalla quale deve emergere la chiara prevalenza dell'interesse collettivo su quello dei privati. L'evidenza di tale ragionamento nella motivazione si configura come «*elemento strutturale del provvedimento di revoca*»<sup>29</sup>, la cui assenza, lungi da configurare un mero vizio di merito<sup>30</sup>, inficia inevitabilmente la legittimità dell'atto<sup>31</sup>.

È del tutto evidente, poi, che l'inizio dell'esecuzione delle opere previste nel Piano particolareggiato ovvero l'acquisto di un terreno oggetto di quest'ultimo, espongano il privato non solo ad un sacrificio della propria aspettativa legittima ancor più marcato, ma anche a danni economici emergenti in modo immediato in conseguenza della revoca del provvedimento<sup>32</sup>. Nella ponderazione degli interessi coinvolti per la revoca in una fase tanto avanzata, la Pubblica Amministrazione non potrà omettere, per le ragioni suesposte, la valutazione degli obblighi connessi al pagamento degli

---

29 TAR Veneto, sent. n. 1089/2013, avente ad oggetto la revoca di un Piano Particolareggiato per un generico ripensamento solo in apparenza motivato con un prevalente interesse pubblico, valutato dal Tribunale non specificatamente e debitamente preso in considerazione. In particolare, «la delibera di revoca impugnata si basa, in sostanza, sulle seguenti considerazioni: a) la sopravvenuta incompatibilità del rilevante volume edificabile previsto con l'attuale andamento del mercato immobiliare nel periodo di crisi economica; b) la negativa incidenza di tale nuova cubatura sulle caratteristiche del borgo medievale di Portobuffolè; c) la necessità di riconsiderare urbanisticamente l'ambito in oggetto in funzione delle linee di sviluppo che verranno stabilite in sede di redazione del P.A.T.I. Ebbene, è evidente che tali generiche indicazioni non sono sufficienti ad integrare quegli interessi pubblici concreti ed attuali che possono legittimare la rimozione del piano attuativo. Né il riferimento alla crisi economica generale, che riguarda l'intero Paese, che può al massimo incidere sugli interessi economici dei proprietari interessati al Piano, e che, di per sé, non impedisce la possibilità del verificarsi di condizioni favorevoli per l'attuazione del Piano entro il suo periodo decennale di efficacia. Né l'esigenza di conservare le caratteristiche tipiche del borgo medievale, trattandosi di una considerazione generica, ed assumendo in tal caso la scelta della revoca le caratteristiche di un semplice ripensamento, nella fattispecie incompatibile con l'efficacia predeterminata del piano attuativo (che altrimenti verrebbe privata di ogni vincolatività). Infine, il terzo elemento indicato nella motivazione rivela piuttosto come non vi sia attualmente, non solo alcuna sopravvenuta incompatibilità del Piano attuativo con la pianificazione di livello superiore, ma nemmeno alcun sopravvenuto motivo di pubblico interesse, essendo stato operato un generico richiamo alle diverse valutazioni che potrebbero essere compiute dal P.A.T.I. ancora "in fase di studio". Pertanto, le indicazioni contenute nell'atto gravato, lungi dal concretizzare la motivazione necessaria, evidenziano la carenza dell'elemento strutturale del provvedimento di revoca, ossia l'indicazione dell'attualità dell'interesse alla rimozione».

30 In quanto, come si legge anche nella sentenza di cui alla nota precedente, la Pubblica Amministrazione è e rimane unica «arbitra della destinazione urbanistica da imprimere alle aree comprese nel territorio comunale», senza che ciò possa tradursi, come si è ormai chiarito, in arbitrio sottratto a limiti di sorta.

31 Sul tema della motivazione e della necessità di un'approfondita istruttoria a supporto della revoca di un piano particolareggiato – nella specie un piano integrato di interventi – si v. la recente TAR Lazio, sent. n. 8124/2019.

32 Senza considerare i pregiudizi derivanti a terzi in forza di contratti già stipulati. All'uopo, giova rilevare incidentalmente che, in tema di annullamento del piano attuativo, il Consiglio di Stato, con sent. n. 2275/2011, non ha riconosciuto la legittimazione ad agire al terzo titolare di contratto preliminare per l'acquisto degli immobili o delle aree, salvo il caso che il contratto preliminare abbia effetti anticipati o sia previsto espressamente il conferimento della titolarità di un diritto, reale o di obbligazione.

indennizzi e l'assunzione di eventuali obbligazioni con terzi in relazione alle opere oggetto del piano particolareggiato di esecuzione.

Ciò consente di comprendere le ragioni per le quali la giurisprudenza di merito insista nel richiedere che il privato sia reso partecipe, ai sensi dell'art. 7 della L. n. 241/1990, nei procedimenti di revoca o modifica *in peius* dei piani particolareggiati. Infatti, mentre è pressoché pacifica l'esclusione della comunicazione di avvio del procedimento di adozione e approvazione del piano particolareggiato, in ragione della sua natura di atto a contenuto generale al pari del piano regolatore e dell'art. 13 della medesima Legge<sup>33</sup>, non può negarsi l'effetto pregiudizievole imposto al privato per effetto della revoca dello stesso. Effetto che, in quanto tale, giustificherebbe un diverso regime di coinvolgimento del privato nel procedimento, ricondotto dai Tribunali Amministrativi Regionali ora all'istituto della comunicazione di cui all'art. 7 L. n. 241/1990<sup>34</sup>, ora alla mera ripubblicazione del Piano oggetto di modifica<sup>35</sup>, al fine di consentire al privato interessato di fornire osservazioni e memorie idonee a incidere sulle determinazioni della Pubblica Amministrazione in merito all'opportunità e legittimità della modifica. Ciò, anche al fine di rispettare quella necessaria pienezza del contemperamento di interessi privati coinvolti dalla revoca o dalla modifica, indispensabile per esercitare una così delicata discrezionalità. Ne deriva un quadro normativo complesso, che vincola la discrezionalità non solo nell'adozione, ma anche nella modifica dei piani attuativi e particolareggiati, entro confini ben definiti, ulteriormente consolidati dallo stimolo al contraddittorio proprio di tali istituti, senza dimenticare la loro natura di strumenti regolatori urbanistici di secondo livello e non già di titoli edilizi.

#### **4. La scure della responsabilità penale. Conclusioni.**

In conclusione, non si può non rilevare che il tema della ponderazione degli interessi pubblici, specie se riferito all'ipotesi di revoca di provvedimenti amministrativi ampliativi, è tradizionalmente foriero di contenziosi amministrativi, in grado di sfociare, nelle ipotesi più gravi, in contestazioni di illeciti di natura penale. La difficoltà di comprendere appieno i confini dell'imparzialità, intesa come

33 V. sul punto TAR Sardegna, Cagliari, sentenza n. 1022/2006; TAR Campania, Napoli, sentenza n. 20689/2005.

34 V. TAR Lombardia, Brescia, sentenza n. 1090/2003.

35 TAR, Trentino-Alto Adige, Trento, sentenza n. 204/2005.

ragionevolezza, non arbitrarietà e non anche necessariamente come totale apolicità<sup>36</sup>, espone non di rado l'agente - specialmente il sindaco e il responsabile unico del procedimento di revoca o modifica - a contestazioni di condotte asseritamente preordinate a danneggiare il privato proprietario delle aree oggetto del piano particolareggiato o favorire altri.

L'astratta ascrivibilità di una simile condotta nella fattispecie di abuso di ufficio *ex art. 323 c.p.*, impone al penalista di ben conoscere i canoni della discrezionalità amministrativa nella revoca del piano particolareggiato, essendo richiesto che la condotta dell'agente pubblico sia *contra legem* per poter ritenere sussistente sul piano oggettivo il reato. La violazione di norme di legge o di regolamento in tema di esercizio della discrezionalità amministrativa nella programmazione urbanistica diviene, infatti, presupposto della condotta di reato, che il giudice penale è tenuto ad accertare. Nell'ambito di una tanto estesa discrezionalità, l'abuso nella revoca o nella modifica *in peius* di un piano particolareggiato di esecuzione potrebbe concretizzarsi in un tentativo del pubblico ufficiale di violare le norme in materia urbanistica e di esercizio del potere discrezionale al fine di procurare intenzionalmente a sé o ad altri controinteressati un ingiusto profitto ovvero danneggiare direttamente il soggetto titolato a dar attuazione al piano particolareggiato. Si tratta, a ben guardare, di ipotesi limite, specie se si considera che l'ampiezza della discrezionalità nella comparazione di interessi difficilmente consente di integrare il presupposto della violazione di legge o regolamento, rendendo frequentemente non necessario il susseguente accertamento dell'elemento soggettivo del dolo specifico, in quanto il fatto non sussiste. Tuttavia, residua senz'altro l'ipotesi di conflitto di interesse e di totale omissione della comparazione dell'interesse collettivo con quello del privato in sede di revoca o modifica restrittiva del piano particolareggiato, idoneo ad integrare non solo l'illegittimità del provvedimento di revoca, ma anche il reato di abuso di ufficio ove sussista la prova della volontà dell'agente di favorire sé od altri, ovvero di danneggiare il privato interessato all'esecuzione.

Ben diverso e assai più frequente è il caso dell'abuso di ufficio concretizzatosi nell'omesso annullamento in autotutela di un titolo edilizio rilasciato in assenza dei presupposti di legge, come ben specificato dalla terza sezione penale della Corte di

---

<sup>36</sup> Cfr. i classici studi di S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1973, 30 ss. e A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1973, 83 ss.

Cassazione, con sentenza n. 4140/2018. Infatti, l'omessa adozione di un provvedimento di ritiro o il rilascio di una sanatoria in assenza dei presupposti normativi sono senz'altro idonei a costituire un vantaggio patrimoniale ingiusto nei confronti del privato, consistente nella conservazione di un titolo edilizio indebitamente conseguito, con conservazione del manufatto eventualmente già realizzato.

Nel caso *de quo*, invece, in capo all'agente non sorge alcun obbligo a provvedere alla revoca o alla modifica restrittiva del piano particolareggiato, essendo tale esito solo eventuale e rimesso alla sua discrezionalità ampia nella valutazione dell'interesse collettivo la quale, se ben esercitata, non fa sorgere alcuna responsabilità penale in capo al medesimo. Né potrebbe ragionevolmente affermarsi la sussistenza di un obbligo dell'agente pubblico di procedere alla costante rivalutazione dell'interesse collettivo nel dare esecuzione a un piano particolareggiato che sia ancora in vigore, dovendosi presumere, sino a prova contraria o al significativo mutamento di circostanze, che l'interesse collettivo all'esecuzione del piano persista per tutta la durata pluriennale del piano.

L'ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nella determinazione dello sviluppo urbanistico di un territorio è tale da ammettere la revocabilità di piani di attuazione del piano regolatore, con sacrificio degli interessi dei privati. Tuttavia, le insidie insite nell'esercizio di un tanto ampio potere di determinazione dello sviluppo urbanistico, comprensivo del potere di revoca dei piani attuativi già adottati, tanto significative da imporre all'Amministrazione il più ampio confronto con gli interessati e il più completo temperamento dei consolidati interessi contrapposti. Ciò, anche al fine di scongiurare l'insorgenza di un contenzioso che, nelle ipotesi più gravi, può financo esorbitare dai confini della giustizia amministrativa.