

## BREVI CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il presente elaborato, a conclusione del personale percorso di studi, nasce dalla volontà di indagare l'evoluzione normativa di un istituto giuridico quale quello della variante ai piani urbanistici comunali, come strumento utilizzato per adattare gli stessi ai sempre più rapidi cambiamenti cui il territorio è naturalmente sottoposto.

Nel primo capitolo descriverò nei dettagli la genesi normativa dello *jus variandi* a partire dalla legge urbanistica del 1942 connotata da forte rigidità e che, recependo le volontà del legislatore, caratterizzava la variazione dei piani mediante una forte complessità dei procedimenti fino a giungere alla tassativa elencazione dei casi in cui era possibile fare ricorso ad una modifica del piano vigente.

Tale struttura rigida – come si vedrà - non ha saputo adattarsi nella sua forma ai veloci cambiamenti che hanno caratterizzato lo scenario economico e sociale dell'Italia dal secondo dopoguerra ad oggi e che si sono necessariamente riflessi sul concetto di governo del territorio che ha trovato riconoscimento costituzionale con la riforma di cui alla Legge costituzionale n. 3/2001. Al fine di snellire le procedure e i corollari contenuti nell'originaria legge urbanistica il legislatore è dovuto intervenire periodicamente per consentire che la velocità dei cambiamenti sociali si conciliasse con l'armonico sviluppo del territorio cui i piani regolatori – e le loro varianti – erano posti a presidio. Il secondo capitolo, dunque, analizzerà il particolare caso della localizzazione e realizzazione delle opere pubbliche di interesse statale ritenuto quale esempio emblematico dell'evoluzione dell'istituto in considerazione che da strumento cui ricorrere eccezionalmente si è trasformato in elemento di prassi amministrativa diffusa mediante l'utilizzo di particolari procedimenti a spiccato carattere derogatorio.

Il terzo e ultimo capitolo analizzerà il caso pratico di una variante al piano regolatore generale del Comune di Virle Piemonte, Comune con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti nel territorio della provincia di Torino. Dopo l'analisi della normativa urbanistica piemontese connessa alle procedure di variante dei piani urbanistici comunali, verrà analizzato il procedimento amministrativo in corso in seno al Comune di Virle chiarendo ragioni ed obiettivi della variante avviata in seguito alla concessione di un contributo regionale per adeguare lo strumento al nuovo Piano Paesaggistico regionale.

CAPITOLO I  
L'ISTITUTO DELLA VARIANTE AL PIANO REGOLATORE GENERALE  
COMUNALE: GENESI ED EVOLUZIONE NORMATIVA.

*1.1.1 La legge 17 agosto 1942, n. 1150.*

La legge 17 agosto 1942, n. 1150, anche detta “Legge Urbanistica” (L.U.), è il testo normativo attraverso il quale il legislatore nazionale ha inteso fornire una codificazione della programmazione urbanistica del territorio, dei suoi istituti e delle operazioni a questi correlate.

Il testo, infatti, dopo aver chiarito l’ordinamento statale dei servizi urbanistici, fissa la disciplina urbanistica - rispettivamente ai capi I e II e dettaglia, al capo III dedicato ai Piani Regolatori Comunali, la procedura di variazione di questi ultimi.

Nell'ambito di una prima descrizione è opportuno evidenziare l'enunciazione, desumibile da quanto contenuto nell’articolo 7 della L.U. per cui costituiscono varianti essenziali del piano regolatore generale quelle che modificano la rete delle principali vie di comunicazione, la divisione in zone del territorio comunale, i vincoli ed i caratteri delle varie zone, le norme tecniche di attuazione. Devono essere considerate mere modificazioni le scelte dell'amministrazione che, invece, non incidono sui caratteri informativi del piano<sup>1</sup>.

L'intervento modificativo dell'assetto del territorio rientra comunque nell'esercizio di quelle potestà conformative spettanti al governo regionale e locale in materia di

---

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, sezione V, 05.12.1991, n. 1355 su <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

politica del territorio, le cui concrete modalità di svolgimento implicano necessariamente la considerazione degli interessi coinvolti in primo luogo pubblici e quindi privati<sup>2</sup>.

Le esigenze che gli interventi urbanistici sono rivolti a soddisfare risiedono, infatti, “nella realizzazione di una più razionale utilizzazione del territorio attraverso soluzioni coordinate ed unitarie”, nonché nella garanzia di un'imparziale ponderazione degli interessi<sup>3</sup>.

In sostanza, la variante di un piano regolatore generale è identificabile non solo nella deliberazione che cambi le destinazioni di zona o in genere la pianificazione strutturale del territorio, ma anche in quella che, in presenza della stessa zonizzazione, muti, in tutto o in parte, in generale o in particolare, le prescrizioni ovvero gli standards costruttivi<sup>4</sup>.

Infatti, in ossequio al precetto contenuto nell'art. 10 della legge urbanistica, le ragioni sopravvenute idonee a consentire la modifica di un piano regolatore, possono comprendere non soltanto il verificarsi di circostanze non esistenti al momento della redazione del piano, ma anche ogni diversa giustificata valutazione di fatti o

---

<sup>2</sup> M.A. BARTOLI - A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1982, p. 241.

<sup>3</sup> T.A.R. Lazio, sez. I, 20 dicembre 1986, n. 2319.

<sup>4</sup> R. POLITI, *La variante al P.R.G. comparazione degli interessi pubblici e privati ed obbligo di motivazione* in *Il Corriere Giuridico*, n. 9/1994, p. 1159.

situazioni non considerati dal piano, oppure considerati in maniera successivamente palesatasi imperfetta o insufficiente<sup>5</sup>.

Le varianti al prg possono essere di due tipologie: la variante generale e la variante parziale.

Per variante generale si intende, secondo una diffusa giurisprudenza amministrativa sul tema<sup>6</sup>, lo strumento che procede ad una riconsiderazione complessiva dell'intero territorio comunale - o almeno di una parte prevalente di esso - e che va a incidere su una pluralità di ambiti territoriali; ulteriore connotato risiedendo nella funzione di revisionare il piano regolatore generale sotto il profilo di ogni possibile interesse ed esigenza.

---

<sup>5</sup> Come anche evidenziato dalla giurisprudenza: Consiglio di Stato, Sezione IV, 20 marzo 1985, n. 96, 17 novembre 1984, n. 865, 28 febbraio 1970, n. 138, 9 dicembre 1969, n. 769, 9 dicembre 1964, n. 1424.

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2084, 25.03.2019; Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 1904 del 1998; Sezione V, n. 36 del 2007; Sez. VI, n. 4326 del 2007 e n. 5105 del 2007 in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it).

In proposito si rende necessario evidenziare che l'esercizio dello *jus variandi* rientra nel potere di programmazione urbanistica<sup>7</sup>, senza essere sottoposto a vincoli circa l'ampiezza dell'area presa in considerazione<sup>8</sup>.

In altri termini, la variante generale al piano regolatore generale costituisce atto pianificatorio del territorio comunale che comporta modifiche essenziali al piano vigente in ossequio a un processo di adeguamento, potenziamento e modernizzazione delle strutture territoriali esistenti

Occorre precisare, inoltre, che solitamente il termine “variante” viene utilizzato per indicare una variazione con carattere parziale del piano regolatore.

Infatti, la configurabilità di una “variante generale”, ovvero di un intervento di modifica che investa l'intero territorio comunale, è stato in dottrina ampiamente contestato, poiché una variante di siffatta portata è identificabile con un nuovo piano regolatore generale, sostitutivo del precedente<sup>9</sup>.

Analogamente, l'identità della variante generale con la formulazione di un nuovo piano regolatore è stata individuata dalla dottrina in presenza della connotazione

---

<sup>7</sup> L'urbanistica ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione non sono intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli Enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Per tale ragione è possibile una compenetrazione di vincoli che, senza esautorare lo Stato dai compiti di tutela che gli sono propri, ne rafforzi le finalità ed estenda la portata in una visione di valorizzazione, oltre che di protezione del bene tutelato. *Cfr.* Consiglio di Stato, Sezione II, n. 7839, 14 novembre 2019.

<sup>8</sup> R. POLITI, *La variante al P.r.g. Comparazione degli interessi pubblici e privati e obbligo di motivazione*, op. cit., p. 1159.

<sup>9</sup> S. VINTI, *Natura e presupposti della variante di piano regolatore*, in *Riv. giuridica dell'edilizia*, 1989, I, p.350.

temporale di siffatto strumento, con conseguente esigenza di revisioni a carattere periodico<sup>10</sup>.

Anche la giurisprudenza si è pronunciata sul punto nel ritenere assimilabile la variante generale al un nuovo piano regolatore generale<sup>11</sup>. Per completezza espositiva va evidenziato che vi è una parte della dottrina, seppur minoritaria, che non ha aderito all'orientamento sopra riportato circa l'assimilabilità della variante generale alla definizione di un nuovo p.r.g., sostitutivo del preesistente, basando le proprie tesi sull'attenzione alle “*potenzialità realizzative rivelate dai due strumenti urbanistici*”<sup>12</sup>.

Il potere di pianificazione urbanistica del territorio non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse. Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico - sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati.

Proprio per tali ragioni, lo stesso legislatore costituzionale, nel novellare l'art. 117 della Costituzione per il tramite della Legge costituzionale n. 3/2001, ha sostituito - al fine di individuare le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente Stato

---

<sup>10</sup> G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2014, p. 224 ss.

<sup>11</sup> *Ex multis*: Cons. Stato, sez. IV, 7 ottobre 1993, n. 853 e T.A.R. Lombardia, Milano, 18 dicembre 1982, n. 1359.

<sup>12</sup> R. POLITI, *La variante al P.r.g. Comparazione degli interessi pubblici e privati e obbligo di motivazione*, op. cit., p. 1159.

– Regioni - il termine “urbanistica”, con la più onnicomprensiva espressione di “governo del territorio”<sup>13</sup>, certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che oggi devono ricomprendersi nel citato termine di “urbanistica”.

---

<sup>13</sup> L’espressione “governo del territorio” racchiude un ambito di competenze che certamente non può essere ricondotto ad una “materia” in senso tradizionale e limitarsi alla disciplina e regolazione degli usi del suolo. Si tratta di un contenitore che ricomprendere l’insieme delle attività coordinate aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio, volte al sostegno del sistema sociale e che si estende, oltre all’urbanistica e alla pianificazione, al paesaggio alla difesa del suolo, allo sviluppo tecnologico e produttivo, alla mobilità e ai trasporti, all’infrastrutturazione del territorio, alla protezione degli ecosistemi, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Per ulteriori profili v. in dottrina su tale valenza riformista P. MANTINI, *L’urbanistica tra riforma costituzionale incrementante e autonomismo regionale*, in *Riv. giur. ed.*, 2001, V, p. 191 ss; S. COGNETTI, *Il ruolo delle regioni nel “governo del territorio”*, in Atti Convegno AIDU *La disciplina pubblica dell’attività edilizia e la sua codificazione*, a cura di E. FERRARI, Milano, 2002, p. 145 ss; A. CROSETTI, *Edilizia, urbanistica, governo del territorio: appunti*, *ivi*, 205 ss; P. L. PORTALURI, *Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del Titolo V*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, VI, p. 337 ss; V. CERULLI IRELLI, *Il “governo del territorio” nel nuovo assetto costituzionale*, in Atti Convegno AIDU *Il governo del territorio*, Milano, 2003, p. 499 ss; G. SORICELLI, *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, p. 506 ss; G.F. PERULLI, *La governance del territorio*, *ivi*, 2004, p. 612 ss; B. GIULIANI, *La nozione costituzionale di “governo del territorio”: un’analisi comparata*, in *Riv. giur. ed.*, 2005, II, p. 285 ss; M. MILO, *Il potere di governo del territorio*, Milano, 2005; L. CASINI, *L’equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; B. GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, 2006; R. CHIEPPA, *“Governo del territorio”*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. CORSO e V. LOPILATO, Milano, 2006, vol. I; M. A. QUAGLIA, *il governo del territorio*, Milano, 2006; da ultimi G. MARTINI, *Il potere di governo del territorio*, in *La*

Il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico coincidente con l'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti<sup>14</sup>.

Il potere di pianificazione urbanistica, a maggior ragione in considerazione della sua ampia portata in relazione agli interessi pubblici e privati coinvolti, così come ogni

---

*Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. PIOGGIA e L. VANDELLI, Bologna, 2007; G. L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007; S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008, 3 ss. La giurisprudenza costituzionale (sent. 1 ottobre n. 303, in *Corr. giur.*, 2003, 1644 nonché 7 ottobre 2003 n. 307) ha infatti evidenziato che tale nozione ampia attiene all'uso del territorio e alla localizzazione degli impianti e attività.

<sup>14</sup> Sull'urbanistica quale materia trasversale la letteratura giuridica è vastissima. Sia consentito rinviare alla dottrina e giurisprudenza costituzionale citata in V. CERULLI IRELLI, *Le prospettive della riforma urbanistica in Italia nel mutato quadro dei rapporti tra stato centrale ed autonomie territoriali*, in P. URBANI (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, 1998, p. 49; F. SCALIA, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte Cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2017, n. 5, p. 6. In giurisprudenza si vedano altresì: Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 4352 in <https://www.giustizia-amministrativa.it>; Corte Cost. 26 novembre 2002, n. 478 (in *Foro it.*, 2003, I, 1976) e 27 luglio 2000, n. 378 (in *Riv. giur. edil.*, 2000, I, 991): «attraverso i piani urbanistici il Comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali».

potere discrezionale, non è sottratto al sindacato giurisdizionale, dovendo la pubblica amministrazione - come ribadito dalla costante giurisprudenza del giudice amministrativo - dare conto, sia pure con motivazione di carattere generale, degli obiettivi che essa, attraverso lo strumento di pianificazione, intende perseguire e, quindi, della coerenza delle scelte in concreto effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti. Considerato che la garanzia della proprietà privata è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. 41 al 44, alla subordinazione a fini, dichiarati ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale, rilevato che l'obiettivo perseguito dal Comune è rispondente alle esigenze del territorio ed è pienamente conforme agli scopi per cui detto potere pianificatorio del territorio è attribuito all'Amministrazione locale<sup>15</sup>.

L'art. 10 della legge urbanistica, al suo ultimo comma, si limita ad affermare che *“La variazione del piano è approvata con la stessa procedura stabilita per l'approvazione del piano originario”*. In sostanza, la variante generale al piano regolatore generale costituisce *“atto pianificatorio del territorio comunale che comporta radicali modifiche al piano vigente”*. La revisione delle direttive urbanistiche pregresse è finalizzata alla realizzazione di un processo di adeguamento,

---

<sup>15</sup> Sul rapporto tra potere conformativo della PA e proprietà privata, si veda, in dottrina, M.S. GIANNINI, *Introduzione alla potestà conformativa del territorio* in L. BARBERA (a cura di), *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Jovene, 1988, ora in *Scritti Giannini 1984-1988*, vol. VIII, p. 782 s., Milano, 2006; P. URBANI, *Urbanistica solidale, alla ricerca della giustizia perequativa tra interessi pubblici e proprietà privata*, Torino, 2011; P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urb. App.* 1, 2013, p. 59.

potenziamento e modernizzazione delle strutture territoriali esistenti, fondata su nuove scelte urbanistiche che, in vista di obiettivi generali da raggiungere, ben possono sacrificare interessi specifici di privati<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> R. POLITI, *La variante al p.r.g., comparazione degli interessi pubblici e privati e obbligo di motivazione*, op. cit., p. 159.

### 1.1.2. Le fasi del procedimento di variante.

Al fine di rinvenire uno schema tipo per il processo di approvazione del piano e, quindi, della sua variante, si devono considerare le varie fasi del medesimo: il momento di iniziativa, la fase istruttoria e di adozione da parte del Consiglio Comunale, alle quali segue l'avviso al pubblico per 30 giorni decorsi i quali i privati hanno ulteriori 30 giorni a disposizione per presentare le proprie osservazioni.

La fase di avvio si basa su un'iniziativa di ufficio che ha come protagonista l'amministrazione procedente la quale, mediante una delibera da parte del Consiglio comunale (ex art. 8 Legge Urbanistica) o mediante un atto di conferimento di incarico ad un professionista abilitato<sup>17</sup> per la redazione degli atti, imprime il necessario *input* al procedimento<sup>18</sup>.

La successiva fase dell'istruttoria si caratterizza per la sua complessità dovendo contemperare e considerare numerosi interessi, pubblici e privati, da esternare attraverso una motivazione<sup>19</sup> dal contenuto dettagliato ed analitico: con l'adozione di

---

<sup>17</sup> Si tratta in genere di esperti di urbanistica (architetti, ingegneri e geologi) con i quali l'amministrazione procedente stipula un contratto a norma dell'art. 2230 c.c. Il professionista è oggi scelto non già secondo la prevalenza del rapporto fiduciario, ma con le procedure ad evidenza pubblica di cui al D.Lgs. 50/2016.

<sup>18</sup> Tuttavia, come si evincerà nell'analisi del caso pratico relativo al Comune di Virle Piemonte (vedi *infra*), la fase di iniziativa può derivare dal combinato disposto di una prescrizione di piano e di una disposizione di legge che impongono una integrazione o una modifica allo strumento urbanistico.

<sup>19</sup> La specificità del problema della motivazione delle varianti è stata considerata per la prima volta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 16 giugno 1978, n. 17, in *Giust. Civ.*, 1979, II, 3, ove è stato affermato che «(...) il principio, talvolta