

**La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante
demolizione e ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi
come principi fondamentali della legislazione statale,
tra governo del territorio e tutela del paesaggio nazionale**

di Elena Mitzman

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2012)

1. Premessa: il legislatore regionale, il TAR Lombardia e l'intervento della Corte costituzionale

Nella sentenza in commento la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità delle disposizioni con cui la Regione Lombardia, in contrasto con quanto disposto dal t.u. dell'edilizia, qualificava come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione con rispetto della volumetria dell'edificio preesistente, senza prescrizioni relativamente alla sagoma¹.

In via preliminare, è interessante ricordare che questo contrasto era già emerso in sede giurisdizionale, in alcune sentenze del giudice amministrativo, il quale, riconoscendo alle definizioni statali valore di principio fondamentale, aveva proposto un'interpretazione costituzionalmente conforme della legge regionale, affermando che il limite di sagoma potesse essere ricavato in via di interpretazione logica e sistematica, valorizzando, tra le altre cose, la *ratio* di recupero del patrimonio edilizio esistente, propria degli interventi di ristrutturazione edilizia².

Questa soluzione era stata peraltro criticata da alcuni commentatori, per aver introdotto un elemento normativo del tutto nuovo nella disposizione interpretata, superando i limiti propri dell'interpretazione conforme; si osservava infatti che, poiché la legge regionale prescriveva espressamente la "disapplicazione" di alcune disposizioni della legge statale, tra cui le definizioni di cui all'art. 3 t.u. edilizia³, la mancata previsione del vincolo di sagoma non poteva costituire una mera lacuna della legge regionale e, pertanto, non poteva essere colmata in via interpretativa⁴.

¹ Tra i primi commenti alla sentenza si segnalano A. MANDARANO, *La ristrutturazione edilizia al vaglio della Corte costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2012/3, pp. 299-306; A. ROCCELLA, *La pianificazione paesaggistica e urbanistica del territorio tra normativa statale e legislazione delle Regioni a statuto speciale: quadro costituzionale*, in www.lexambiente.it; A. CELOTTO, *I "pericoli" dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Giustizia amministrativa*, 2011, n. 12; P. URBANI, *I principi fondamentali della materia: strumento di bilanciamento degli interessi statali nella disciplina concorrente del governo del territorio*, in *Giustizia amministrativa*, 2011, n. 12.

² V. T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 13 maggio 2008, n. 504 e T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 16 gennaio 2009, n. 153. A commento v. A. MANDARANO, *Demolizione e ricostruzione di edifici tra competenze statali e regionali*, in *Urbanistica e appalti*, 8/2009, 1009 ss; F. MODUGNO, *Limite di sagoma e limite di volumetria*, in *Giurisprudenza italiana*, Ottobre 2010, 2017 ss. Sugli ulteriori profili di problematicità della stessa legge, v. S. A. FREGO LUPPI, *Il governo del territorio tra stato, regioni ed enti locali: aspetti problematici della legge lombarda (l.r. n. 12 del 2005)*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, 02, 55.

³ L'art. 103, comma 1 della l.r. 12/2005 (norma impugnata, che reca "disapplicazione di norme statali"), stabilisce che con l'entrata in vigore della della l. 12 /2005 cessa di avere diretta applicazione nella Regione, tra gli altri, l'art. 3 del t.u. edilizia, espressamente qualificato come "disciplina di dettaglio".

In ogni caso, a distanza di qualche mese era intervenuta una norma di interpretazione autentica del legislatore regionale che, risolvendo ogni dubbio in proposito, affermava che: nella definizione di cui all'art. 27 "la ricostruzione dell'edificio è da intendersi senza vincolo di sagoma"⁵. Il giudice amministrativo – nell'impossibilità di sostenere ancora un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma regionale, divenuto esplicito il contrasto con la legge statale – ha pertanto sollevato questione di costituzionalità delle citate disposizioni, in relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione⁶.

Il giudizio di costituzionalità si è concluso, come anticipato, con una pronuncia di accoglimento, che sembra degna di nota, in questa sede, non soltanto per le significative ripercussioni a livello regionale (ad esempio, per quanto riguarda la definizione dei rapporti giuridici ancora in corso)⁷, o per quanto precisato in materia di ristrutturazione edilizia per demolizione e ricostruzione (di cui risultano costituzionalmente confermati i limiti di volume e sagoma dell'edificio preesistente), ma anche, in modo più specifico, per la definizione dei rapporti tra legislatore statale e legislatore regionale in materia di governo del territorio.

2. I principi fondamentali per la disciplina edilizia e la definizione degli interventi edilizi nella legislazione statale e regionale

L'individuazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia di competenza concorrente "governo del territorio" (art. 117, comma 3) – alla quale appartengono, per giurisprudenza ormai consolidata, sia la disciplina edilizia sia quella urbanistica⁸ – costituisce, come noto, un'operazione problematica⁹. In particolare, è stato

⁴ V. A. CELOTTO, "Limite di sagoma" e "limite di volumetria" nelle ristrutturazioni? Sulle paradossali conseguenze dell'interpretazione costituzionalmente conforme, in *Giurisprudenza italiana*, 2009 fasc. 12, pp. 2630 – 2632, nonché, dello stesso autore, *Limite di sagoma o limite di volumetria nelle ristrutturazioni? Sui limiti dell'interpretazione costituzionalmente conforme*, in *Giustizia amministrativa*, 2009 fasc. 1, pp. 311 – 314.

⁵ V. art. 22 della l. r. 5 febbraio 2010, n. 7, impugnato nel ricorso.

⁶ V. TAR Lombardia, ordinanza del 7 settembre, 2010 (reg. ord. n. 364 del 2010), che impugna l'artt. 27, comma 1, lettera d), ultimo periodo della l.r. 12/2005, come interpretato dall'art.103 della stessa legge e dall'art. 22 della l.r. 7/2010.

⁷ Sulle sorti degli interventi edilizi autorizzati sulla base della disciplina dichiarata incostituzionale si rinvia alle considerazioni di A. MANDARANO, *La ristrutturazione edilizia al vaglio della Corte costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2012/3, pp. 299-306.

⁸ V. per tutte C. Cost. 1 ottobre 2003, n. 303.

⁹ Sul riparto di competenze legislative in materia di governo del territorio si segnalano, a titolo indicativo, A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio: nozioni e principi*, in D. DE PRETIS (a cura di) *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2009; A. FIALE, E. FIALE, *Diritto urbanistico*, 8^a ed., Napoli, 2008, 37 ss; G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, 8 ss; P. URBANI, *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. urb.*, I, 2003, pp. 50 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIMITARESE MATTEUCCI-E. FERRARI- P. URBANI (a cura di) *Il governo del territorio*, Milano, 2003; M. BASSANI, *I tormenti del federalismo urbanistico, fra autonomia e principi fondamentali delle leggi dello Stato*, Nota a: T.A.R. Milano Lombardia, 16/05/2002, n. 1675, sez. II, in *Riv. giur. edilizia* 2002, 4, p. 1004; S. COGNETTI, *Il ruolo delle regioni nel "governo del territorio"*, in E. FERRARI (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, 2002; F. DANI, *Il Titolo V della Costituzione e la disciplina dell'attività edilizia tra Stato e Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2002, pp. 343-353; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in *questa Rivista*, 1, 2001, pp. 163 3ss; P. MANTINI, *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, 04, p. 107.

osservato che, se per la disciplina urbanistica l'individuazione dei principi risulta rimessa quasi interamente all'attività dell'interprete¹⁰, per l'edilizia essi sono desumibili, anzitutto, dal testo unico dell'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, qui "t.u. edilizia")¹¹, il quale stabilisce espressamente che "il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia" (art. 1, co. 1) e che "le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico" (art. 2, co. 1). Tuttavia, nonostante il dato normativo chiaro, la loro concreta individuazione, all'interno delle varie norme del testo unico, non risulta affatto pacifica, considerato anche il carattere tecnico di molte disposizioni, talvolta difficilmente qualificabili come principi¹². In questo quadro, pertanto, risulta centrale l'attività interpretativa della giurisprudenza, il cui apporto contribuisce a specificare quali siano i vincoli che si pongono per il legislatore regionale.

Ad esempio, tra i limiti individuati dalla giurisprudenza amministrativa la dottrina segnala il principio tradizionale in base al quale le trasformazioni del territorio devono trovare legittimazione, di regola, in una preventiva valutazione amministrativa, adeguatamente supportata sotto il profilo istruttorio e della motivazione, in ordine alla compatibilità dell'intervento con l'interesse pubblico¹³. Tra i principi fissati dalla Corte costituzionale, invece, si può segnalare quello per il quale ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo, anche ove si tratti di strutture mobili, allorché non abbiano carattere precario¹⁴, oltre ai principi, del tutto peculiari, elaborati in materia di condono edilizio¹⁵.

In questo quadro, una delle sentenze più rilevanti – citata, non a caso, nella pronuncia in commento – è senz'altro quella dell'1 ottobre 2003, n. 303, con cui la Corte costituzionale ha ricondotto nell'ambito dei principi fondamentali, in quanto non qualificabili come normativa di dettaglio, le disposizioni legislative sui titoli abilitativi per gli interventi edilizi, affermando la legittimità costituzionale di varie disposizioni della c.d. legge obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443), con le quali il legislatore nazionale definiva, tra le altre cose, quali

¹⁰ V. per tutti P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006; e P. URBANI, *Relazione al Convegno AIDU "Il governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro"*, Pescara, 29/30 novembre 2002, pubblicato in www.astrid-online.it, (l'A. individua, come principi generali dell'urbanistica "elevata a governo degli usi e della gestione del territorio", il principio di pianificazione, ancorato al soddisfacimento contemporaneo o simultaneo del fabbisogno di infrastrutture e servizi, e il principio di consensualità, cooperazione e perequazione). In tema v. anche S. AMOROSINO, *Alla ricerca dei "principi fondamentali" della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, fasc. 1, pp. 3 – 11.

¹¹ A. SIMONATI, *Commento agli artt. 1-2, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380*, in corso di pubblicazione in G. VESPERINI (a cura di), *Codice commentato delle leggi in materia urbanistica ed edilizia*, UETE, Torino, 2012.

¹² V. G. CONTI, *Prime annotazioni sulla nuova legge edilizia della Regione Emilia-Romagna (L.r. Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 31*, in *Riv. giur. urb.*, 2003, p. 236 ss. In questo senso, al legislatore viene spesso criticata la mancata definizione dei principi (come ha invece fatto in altri casi, ad esempio in materia di valorizzazione dei beni culturali, v. P. URBANI, *I principi fondamentali della materia*, op. cit.).

¹³ V. A. SIMONATI, *Commento*, op. cit.

¹⁴ C. Cost. 278/2010.

¹⁵ V. C. Cost. 196/2004, con nota di D. SORACE, A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?*, in *questa Rivista*, 2004, 1359 ss., con cui la Corte ha specificato i limiti delle competenze statali in materia, e C. Cost. 49/2006, con nota di D. DE PRETIS, *Condono edilizio e Regioni: la Corte mantiene le sue promesse*, in *questa Rivista*, 4/2006, 832 ss., che costituisce una conferma applicativa di quanto stabilito nella precedente sentenza.

fossero gli interventi edilizi sottoposti a d.i.a., conferendo alle Regioni un margine di flessibilità in materia.

Nella sentenza in commento la Corte prende le mosse da quanto chiarito in quell'occasione, affermando che, “*a fortiori* sono principi fondamentali [...] le disposizioni che definiscono le categorie di interventi”, in quanto “è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali”.

In altri termini, la Corte costituzionale valorizza una delle caratteristiche essenziali del t.u. edilizia, il cui impianto assume come punto di riferimento principale, non tanto, il regime dei titoli abilitativi in sé considerato, quanto la nota definizione degli interventi edilizi di cui al citato art. 3 (ossia, lett. a, manutenzione ordinaria, lett. b, manutenzione straordinaria, lett. c, restauro e risanamento conservativo, lett. d, ristrutturazione edilizia, lett. e, nuova costruzione e lett. f, ristrutturazione urbanistica), a cui si ricollega la disciplina di molta parte dell'attività edilizia, in ordine all'onerosità degli interventi, alla misura dell'oblazione in caso di sanatoria e al regime sanzionatorio degli abusi edilizi¹⁶. Dal punto di vista del titolo abilitativo, ad esempio, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (lett. a-d), risultano soggetti a regimi dichiarativi, o sono addirittura completamente liberalizzati, mentre gli interventi di nuova costruzione e di trasformazione del territorio sono soggetti, di regola, al permesso di costruire o a procedure aggravate (lett. e-f)¹⁷. Giustamente, pertanto, la Corte afferma che “l'intero *corpus* normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi”, confermando la tesi, già presente in alcune pronunce giurisprudenziali e in alcuni contributi della dottrina¹⁸, secondo cui tale definizione non può che spettare al livello normativo statale.

A questo proposito è opportuno ricordare che il profilo definitorio degli interventi edilizi risulta comunque ampiamente normato anche a livello regionale¹⁹, con disposizioni che fissano nozioni proprie, non soltanto riprendendo testualmente ampie parti del citato art. 3, ma anche introducendo precisazioni ulteriori ed esemplificazioni.

Tra le tendenze comuni si possono segnalare, ad esempio, una speciale attenzione per la precisazione dei confini delle attività che non richiedono il rilascio di un titolo abilitativo (quali la manutenzione ordinaria e, in generale, tutta l'attività edilizia libera), oltre alla tendenza a disciplinare questioni potenzialmente problematiche, non esplicitamente definite dall'attuale legislazione statale (come il regime del mutamento di destinazione d'uso senza opere, o il regime delle c.d. “opere interne”). In alcuni casi, inoltre, si introducono definizioni originali – come il “restauro scientifico” in Emilia-Romagna (rivolto agli edifici dotati di pregio architettonico o artistico), o la “trasformazione territoriale” in

¹⁶ Sui quali v. D. DE PRETIS, A. MELCHIONDA (a cura di), *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi*, Trento, 2003.

¹⁷ Più nello specifico, la definizione del regime abilitativo richiede una lettura congiunta con gli artt. 6, 10 e 22 t.u. edilizia, che, di fatto, introducono distinzioni anche interne alle varie categorie di interventi, tra cui si segnala la nozione di “ristrutturazione edilizia pesante”, soggetta al regime abilitativo delle nuove costruzioni.

¹⁸ In dottrina v. G. SCIULLO, *Gli interventi edilizi: classificazione e funzione*, in Lexitalia, n. 3/2004. In giurisprudenza si segnalano T.A.R. Abruzzo, 20 dicembre 2002, n. 1182; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 13 maggio 2008, n. 504 e T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 16 gennaio 2009, n. 153.

¹⁹ Tra le disposizioni rilevanti si segnalano: per la Liguria gli artt. 6-19 della L.R. 6.6.2008, n. 16, per il Friuli-Venezia Giulia l'art. 4, L.R. 11.11.2009, n. 19, per la Lombardia l'art. 27, L.R. 11.3.2005, n. 12, per l'Umbria l'art. 3, L.R. 18.2.2004, n. 1, per l'Emilia-Romagna un allegato alla L.R. 25.11.2002 n. 31, per la Toscana gli artt. 78-80 della L.R. 3.1.2005, n. 1, per la Provincia autonoma di Trento, l'art. 99, della L.P. 4.3.2008, n. 1, per la Provincia autonoma di Bolzano varie disposizioni della L.P. 11.8.1997, n. 13 e, per la Sicilia, l'art. 20, L.R. 27.12.1978, n. 71.

Friuli-Venezia Giulia (per gli interventi destinati a produrre effetti sull'equilibrio ambientale) – che sembrano esprimere la sensibilità caratteristica del legislatore regionale per la protezione di interessi speciali presenti sul territorio.

Rispetto a tale *corpus* normativo, pertanto, si pone il problema di stabilire quali siano, all'interno delle articolate definizioni statali, i profili specifici che non possono essere derogati dal legislatore regionale, bilanciando gli interessi e valori tutelati dalle singole definizioni, con le garanzie di autonomia del legislatore regionale (in relazione alla disciplina di dettaglio, o alla possibile introduzione di figure nuove, anche virtuose e meritevoli).

3. Considerazioni specifiche sulla definizione di ristrutturazione edilizia, in particolare mediante demolizione e ricostruzione

Per quanto riguarda le varie categorie di intervento, la Corte evidenzia soprattutto la distinzione – tra la ristrutturazione urbanistica, la nuova costruzione e la ristrutturazione edilizia pesante, da un lato, e la ristrutturazione edilizia leggera, il restauro e risanamento conservativo e la manutenzione, dall'altro lato – alla quale, come anticipato, si collegano le maggiori differenze dal punto di vista del regime giuridico.

Rispetto a tale distinzione la ristrutturazione edilizia si pone come fattispecie di confine, in quanto – pur costituendo, tra gli interventi sull'esistente, quello più invasivo, potendo portare ad un organismo edilizio anche in tutto o in parte nuovo – esso risponde comunque ad una logica di recupero del patrimonio edilizio, che richiede la conservazione di un significativo legame con l'edificio preesistente²⁰. In virtù di tale logica, la ristrutturazione edilizia gode di un regime di favore, non soltanto dal punto di vista del titolo abilitativo (essendo soggetta, di regola, al regime della d.i.a., ora s.c.i.a.), ma anche per quanto riguarda la disciplina urbanistica, in quanto non richiede il rispetto delle prescrizioni più restrittive stabilite dagli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'intervento di ristrutturazione, risultando applicabili le norme urbanistiche vigenti al momento in cui è stato rilasciato l'originario titolo edilizio²¹. Risulta indispensabile, pertanto, mantenere una chiara linea di distinzione rispetto agli interventi di nuova costruzione, che, al contrario, richiedono il permesso di costruire, oltre alla conformità urbanistica attuale.

Questa distinzione diventa particolarmente delicata nei casi più importanti di ristrutturazione, come quella realizzata mediante la demolizione e successiva ricostruzione dell'edificio, la cui stessa ammissibilità – dopo essere stata oggetto di un aperto contrasto giurisprudenziale – risulta oggi espressamente limitata dal legislatore, al fine di assicurare il significativo rapporto con l'edificio preesistente, richiedendo la conservazione della volumetria e della sagoma dell'edificio demolito²².

²⁰ Sulla ristrutturazione edilizia v. A. FIALE, E. FIALE, *Diritto urbanistico*, op. cit., p. 540; G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, op. cit., p. 269; F. DELLO SBARBA, *Gli elementi distintivi della ristrutturazione edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, 1, 348; S. ANTONIAZZI, *La nuova definizione di ristrutturazione edilizia prevista dal Testo Unico, nell'interpretazione della dottrina e della recente giurisprudenza: utili spunti ricostruttivi*, in *Riv. giur. urb.*, 1/2004.

²¹ v. S. ANTONIAZZI, *La nuova definizione*, op. cit., p. 76. V. altresì T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 16 gennaio 2009, n. 153, e giurisprudenza *ivi* citata. La logica è quella di favorire gli interventi di recupero del patrimonio edilizio – che potrebbero essere ostacolati dall'obbligo di ottemperare ai parametri più restrittivi eventualmente sopravvenuti – sempre a condizione che l'intervento non alteri i parametri urbanistici assentiti con il titolo originario (nel qual caso, infatti, occorrerà assicurare la conformità urbanistica dell'opera al momento della realizzazione dell'intervento).

²² In tema v. C. NICOLINI, *Demolizione e ricostruzione: quando è un intervento di ristrutturazione?*, in *Riv. giur. edilizia* 1998, 02, 99; D. FODERINI, *La ristrutturazione edilizia mediante l'integrale demolizione e ricostruzione delle opere*, in *Riv. giur. edilizia* 2000, 01, 65; S. ANTONIAZZI, *Ristrutturazione edilizia ed interventi di*

Questi requisiti risultano quindi chiaramente desumibili dal dato normativo, rispetto al quale la Corte Costituzionale offre un'importante precisazione, che sembra opportuno evidenziare, laddove sottolinea che i limiti di volumetria e sagoma risultano ulteriormente confermati dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo), che regola interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamenti di volumetria e adeguamenti di sagoma, senza qualificarli come ristrutturazioni²³.

Nel caso di specie la questione di costituzionalità concerne in special modo il requisito della sagoma, espressamente escluso dalla Regione Lombardia. E' importante ricordare, pertanto, che tale requisito riveste un ruolo significativo, in quanto permette – venuto meno il requisito della “fedele ricostruzione”, richiesto nella formulazione originaria della norma²⁴ – di assicurare il rispetto di profili rilevanti, come le caratteristiche morfologico-architettoniche della costruzione, o l'area di sedime su cui essa sorge (implicita nella definizione giurisprudenziale di sagoma come “conformazione planivolumetrica della costruzione” e “perimetro considerato in senso verticale e orizzontale”, fatta propria dalla Corte costituzionale in questa sentenza)²⁵.

Per questi motivi il limite della sagoma risulta ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza, la quale osserva che, ove così non fosse, la distinzione con gli interventi di nuova costruzione tenderebbe a svanire, potendosi definire come ristrutturazione qualsiasi intervento edilizio sorto dove preesisteva un corpo di fabbrica avente lo stesso volume²⁶. A

demolizione e ricostruzione dell'edificio preesistente: alcuni spunti di riflessione sulle caratteristiche essenziali, in *Riv. giur. edilizia* 2005, 1, 127; G. MONACO, *Ricostruzione su ruderi: il difficile inquadramento di una fattispecie di confine*, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, 1, 341.

Riv. giur. edilizia 2005, 1, 127

²³ V. art. 5, commi 9 e ss. Da un certo punto di vista, peraltro, la formulazione sbrigativa della norma – del tutto priva di riferimenti alle definizioni di cui all'art. 3 – avrebbe potuto dare origine a qualche dubbio interpretativo. Questa possibilità viene però recisamente esclusa dalla Corte, che interpreta la mancata qualificazione come interventi di ristrutturazione edilizia quale conferma che, per il legislatore statale, sono così qualificati soltanto gli interventi di demolizione e ricostruzione che rispettino il volume e la sagoma dell'edificio preesistente (punto 2.2 del Considerando in diritto).

²⁴ La l. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) ha infatti sostituito l'originario riferimento alla “fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali a quello preesistente” con l'attuale requisito della “ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quella esistente”. Successivamente, inoltre, la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del 7 agosto 2003, n.4174, recante “Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia”, ha introdotto alcune precisazioni in ordine alle modifiche ammesse.

²⁵ L'idea che il concetto di sagoma include l'area di sedime risulta presente anche dottrina. V. A. TRAVI, *Nuove modifiche al testo unico in materia di edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2003; V. MAZZARELLI (a cura di), *Diritto dell'edilizia*, Torino, 2004, p. 138, A. FIALE, E. FIALE, *Diritto urbanistico*, op. cit., p. 546.

²⁶ Tra le molte sentenze v. Cons. Stato Sez. IV, 10 agosto 2011, n. 4765; *idem*, 5 ottobre 2010, n. 7310; *idem*, 9 luglio 2010, n. 4462; *idem*, 30 dicembre 2008, n. 6613; *idem* 31 ottobre 2006, n. 6464; Cass. pen. Sez. III, 16 giugno 2011, n. 36528; *idem*, 17 febbraio 2010, n. 16393; *idem*, 8 aprile 2008, n. 28212; *idem*, 26 ottobre 2007, n. 47046; Cass. civ. Sez. II, 27 ottobre 2009, n. 22688; *idem*, 11 febbraio 2009, n. 3391; T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 8 marzo 2012, n. 1169; *idem* Sez. II, 31 luglio 2009, n. 4598; T.A.R. Umbria Perugia Sez. I, 2 febbraio 2012, n. 33; T.A.R. Umbria Perugia Sez. I, 2 febbraio 2012, n. 34; T.A.R. Sicilia Catania Sez. I, 2 febbraio 2012, n. 277; T.A.R. Lombardia Brescia Sez. II, 17 maggio 2011, n. 730; T.A.R. Puglia Bari Sez. II, 11 novembre 2010, n. 3902; T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. II, 9 febbraio 2010, n. 131; T.A.R. Lazio Roma Sez. II ter, 4 dicembre 2009, n. 12552; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 9 giugno 2009, n. 3939; *idem* 2 dicembre 2009, n. 5268; *idem*, sez. II, 16 gennaio 2009, n. 153; Consiglio Stato, sez. VI, 16

questo proposito, inoltre, si rileva la necessità di interpretare in senso restrittivo i confini della ristrutturazione edilizia, in qualità di eccezione rispetto al principio generale, affermato dal t.u. edilizia, secondo cui ogni trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, che comporti una rilevante modifica del suo assetto, deve essere soggetta al permesso di costruire²⁷.

Il limite della sagoma risulta inoltre confermato anche a livello regionale, in quanto, pur nella varietà delle disposizioni, la maggior parte delle discipline regionali prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione, per essere equiparati alla ristrutturazione edilizia (o essere sottratti all'obbligo del permesso di costruire), debbano assicurare, oltre al rispetto della volumetria, anche la conservazione di vari aspetti morfologici dell'edificio²⁸.

In conclusione, nel quadro offerto dalla disciplina edilizia statale e regionale i limiti di volumetria e sagoma, negli interventi di ristrutturazione edilizia per demolizione e ricostruzione, riflettono importanti principi della materia edilizia e sembrano per questo ampiamente riconosciuti.

Appare quindi fondato l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, secondo il quale tali limiti possano essere qualificati come principi fondamentali, espressamente vincolanti per i legislatori regionali, non soltanto nelle proprie discipline generali, ma anche nelle leggi speciali eventualmente approvate, ad esempio in attuazione del c.d. "decreto sviluppo" (le quali, sulla base di questa sentenza, non potranno qualificare come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione con modifiche di volume e sagoma *ivi* previsti).

4. La definizione degli interventi di nuova costruzione e la tutela del paesaggio della Nazione

Uno dei profili di maggior interesse della sentenza è costituito dalla seconda parte della motivazione, in cui la Corte afferma che "la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi, d'altronde, non può non essere dettata in modo uniforme sull'intero territorio nazionale", in quanto "se il legislatore regionale potesse definire a propria discrezione tale linea, la conseguente difformità normativa che si

dicembre 2008 , n. 6214; T.A.R. Sicilia Palermo Sez. III, 21 luglio 2009, n. 1339; Cons. Giust. Amm. Sic., 25 maggio 2009, n. 481. Tra le eccezioni si rileva la possibilità, talvolta riconosciuta ai Comuni, di assicurare le modifiche necessarie ad assicurare gli allineamenti e l'armonico andamento delle costruzioni (v. Cons. Stato Sez. IV Sent., 17 dicembre 2008, n. 6250).

²⁷ V. in questo senso Cass. Pen., Sez. III, 18.5.2006, n. 17084.

²⁸ A titolo esemplificativo si rileva che, in alcuni casi, la disciplina regionale riprende il concetto di sagoma di cui all'art. 3 del t.u. (come in Umbria, dove si aggiunge un riferimento esplicito anche all'area di sedime, art. 3 l.cit.), mentre in altri casi la disciplina sembra più restrittiva, richiedendosi espressamente la "fedele ricostruzione" dell'edificio (come in Toscana, art. 79 l.cit.). In altri casi ancora, invece, si ammettono leggere variazioni, ad esempio per gli spostamenti nell'area di sedime (talvolta quantitativamente definiti, nel limite di un metro, come il Liguria, art. 10, l.cit.). Questi scostamenti sembrano peraltro ammessi dal legislatore statale, in quanto la circolare ministeriale del 2003, pur confermando, in linea di principio, il divieto di traslare l'edificio in modo indiscriminato, autorizza espressamente le lievi modifiche nell'area di sedime che rientrino nei limiti delle variazioni non essenziali di cui all'art. 32 del t.u. edilizia, nonché il relativo adeguamento alla strumentazione urbanistica vigente, per quanto riguarda gli allineamenti, le distanze e i distacchi.

avrebbe tra le varie Regioni produrrebbe rilevanti ricadute sul 'paesaggio [...] della Nazione' (art. 9 Cost.)" (punto 2.3. del Considerando in diritto).

Nell'economia complessiva della sentenza il richiamo alla tutela del paesaggio costituisce un argomento *ad adiuvandum* ("d'altronde"), al quale, tuttavia, la Corte dedica uno spazio non marginale, anche citando una suggestiva definizione della nozione di paesaggio, che risale all'approvazione di una delle prime leggi unitarie in materia²⁹.

In altri termini, invece di appuntarsi in modo più esplicito su argomenti interni alla disciplina edilizia, relativi alle caratteristiche proprie della ristrutturazione, la sentenza assume in questo passaggio un respiro più ampio, da un lato, riferendosi in generale ai confini della nuova costruzione e, dall'altro lato, tracciando un collegamento esterno con l'interesse alla conservazione del paesaggio nazionale, la cui tutela unitaria è stata gradualmente assegnata alla competenza esclusiva dello Stato (in virtù, come noto, del nesso con le competenze legislative esclusive in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. s Cost.)³⁰.

In particolare, la Corte si inserisce nel solco interpretativo tracciato dalla sentenza 367/2007, che – proponendo una nozione di paesaggio come valore "primario" e "assoluto", idoneo a prevalere su altri interessi, dotati di tutela costituzionale più debole – aveva avvalorato diverse disposizioni del d.lgs. 157/2006, recanti un rafforzamento delle funzioni amministrative dello Stato in materia. Tali disposizioni erano state positivamente accolte, a loro volta, da chi, lamentando un preteso fallimento delle Regioni nell'esercizio della tutela del patrimonio paesaggistico-culturale del Paese, auspicava un'inversione di tendenza, caratterizzata da un maggiore accentramento delle funzioni di tutela del paesaggio³¹.

²⁹ Si tratta della nozione di paesaggio come "rappresentazione materiale e visibile della Patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli" contenuta nella Relazione illustrativa della legge 11 giugno 1922, n. 778 "Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico" (Atti parlamentari, Legislatura XXV, Senato del Regno, Tornata del 25 settembre 1920).

³⁰ Sulla nozione giuridica di paesaggio e sul suo inquadramento all'interno del riparto costituzionale di competenze legislative v., tra gli altri, M. IMMORDINO, M.C. CAVALLARO, *Paesaggio*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2012, 983 ss.; S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010; G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, pp. 78-98; E. BUOSO, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, p. 114 ss; G. CIAGLIA, *La nuova disciplina del paesaggio. Tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il D.Lgs. n. 63/2008*, in *Giornale di diritto amministrativo, Quaderni*, 19, 2009; E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, n. 1-2, 57 ss; P. MARZARO, *La 'cura' ovvero 'l'amministrazione del paesaggio': livelli, poteri e rapporti tra enti nella riforma del 2008 del Codice Urbani (dalla concorrenza dei poteri alla paralisi dei poteri?)*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, fasc. 4, 416-428; S. AMOROSINO, *I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, fasc. 1-2, 147-164; E. BOSCOLO, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, fasc. 7, pp. 797-801; V. MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 10, pagg. 1068-1073; S. MABELLINI, *L'assetto delle competenze sul paesaggio alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.* 5/2006, p. 3560; S. AMOROSINO, *Il "Governo Del Territorio" Tra Stato, Regioni Ed Enti Locali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, 03, 77.

³¹ A commento v. M. IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, 1/2008; P. CARPENTIERI, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, fasc. 3, pp.

In quell'occasione la Corte forniva una definizione di paesaggio come "morfologia" del territorio, valorizzando la sua valenza estetica in collegamento, sia, con la nozione di ambiente ("aspetto visivo dell'ambiente"), sia con quella di territorio ("aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene")³². Il governo del territorio, per converso, veniva ricostruito come materia composita, affermando che "sul territorio gravano più interessi pubblici", tra cui "quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni"³³. Nel bilanciamento tra tali interessi, infine, la Corte precisava che: "[l]a tutela ambientale e paesaggistica [...] precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio [...]" (punto 7.1 del Considerando in diritto).

Da questo punto di vista, la citata sentenza costituisce un esempio della tendenza giurisprudenziale ad assegnare una valenza "trasversale" ad alcune materie di competenza statale (particolarmente evidente nella tutela dell'ambiente e dei beni culturali), spesso frammentando le materie di competenza regionale (residuale o concorrente) in sotto-materie, o "interessi", riconducibili in vario modo agli ambiti di competenza legislativa statale³⁴. In questi casi, come noto, le competenze statali risultano

305-317; S. AMOROSINO, *La tutela del paesaggio spetta in primis allo Stato ed è irriducibile al governo (regionale/locale) del territorio*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, 2008, fasc. 1, pp. 90-94.

³² Una nozione unitaria di paesaggio come "forma" del territorio risulta presente, peraltro da tempo, anche in parte della dottrina; come è stato osservato, in quest'ampia prospettiva "oggetto di tutela non sarebbero singoli beni o singole aree selezionate secondo criteri estetici" bensì "l'intero territorio, comprensivo di tutti i suoi elementi che ne determinano l'aspetto", in altri termini il paesaggio diventa, come valore costituzionale, "una vera e propria linea guida nell'ambito dell'intera azione di governo del territorio", v. A. CHIAZZI, *La tutela del paesaggio come parametro di governo del territorio*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2009, fasc. 4-5, pp. 272-273. Per un'analisi dell'evoluzione della nozione v. M. IMMORDINO, M.C. CAVALLARO, *Paesaggio*, op. cit.; G. CIAGLIA, *La nuova disciplina del paesaggio*, op. cit.; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 367 ss.

³³ Del resto, come è stato osservato, "se la tutela del paesaggio non si limita più alle zone di particolare valore, ma si estende all'intero territorio", "il rapporto dei relativi poteri con quelli inerenti all'assetto generale di questo, in altre parole al 'governo del territorio' e all'urbanistica, debbono farsi necessariamente più frequenti e più stretti" e, di conseguenza, "competenza statale e competenze regionali divengono sempre più strettamente intrecciate", v. G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio*, op. cit., p. 85.

³⁴ Il tema è noto e risulta ampiamente approfondito, in termini spesso problematici, nelle riflessioni della dottrina sulla evoluzione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, tra le quali, senza pretese di completezza, si segnalano: G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *questa Rivista*, 2001, p. 1253; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quaderni cost.* 2003, 15 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *questa Rivista*, 2009, 6, pp. pp. 1185-1212; F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2, 2010, pp. 63-79; L. VANDELLI, *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, *ivi*, pp. 201-213; E. CARLONI, *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *questa Rivista*, 2010, pp. 670-683. Con riferimento alla tutela dell'ambiente e del paesaggio v. G. DEMURO, M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali «speciali» e generali esigenze di uniformità*, in *questa Rivista*, 2006, 4, 840 ss.; F. MERLONI, *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *questa Rivista*, 2007, n. 1, 45ss.; N. LUGARESÌ, *Il contenzioso costituzionale sul "codice dell'ambiente", tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie*, (Nota a C. Cost. 22 luglio 2009, n. 225), in *questa Rivista*, 2010, fasc. 3, pag. 557 – 590; G. CIAGLIA, *La nuova disciplina del paesaggio*, op. cit.; S. MABELLINI, *L'assetto delle competenze sul paesaggio*, op. cit., p. 3560.

qualificate non come 'materie' in senso proprio, bensì come 'compiti', che lo Stato soddisfa mediante interventi legislativi nelle materie più diverse³⁵, generalmente dettando *standard* uniformi, vincolanti per le Regioni³⁶. Nel merito, è stata inoltre osservata la tendenza della Corte costituzionale a riconoscere ambiti di competenza piuttosto ampi allo Stato – nonostante i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza, più volte affermati, e gli applicabili principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione³⁷ – in virtù, tra gli altri, del criterio della “prevalenza” degli interessi di competenza statale su quelli di competenza regionale³⁸.

Sulla base di questo tipo di argomenti, la recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha sostenuto l'illegittimità, per violazione delle competenze statali relative alla tutela del paesaggio, di varie disposizioni regionali in materia di governo del territorio, riferite peraltro a profili specifici, o comunque di chiara rilevanza dal punto di vista paesistico (come le funzioni di pianificazione paesaggistica³⁹, l'individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa⁴⁰, la prevalenza assiologica della tutela paesistica su quella urbanistica⁴¹, o l'incostituzionalità delle deroghe regionali alle autorizzazioni paesaggistiche⁴²).

Nella sentenza in commento, invece, la Corte costituzionale applica lo stesso ragionamento a norme prettamente edilizie, quali sono le definizioni degli interventi di cui all'art. 3 del t.u. edilizia, valorizzando le implicazioni paesistiche dell'attività edificatoria in generale e, in particolare, degli interventi qualificabili come nuova costruzione. In altri

³⁵ G. FALCON, *Modello e transizione*, op. cit., p. 1252.

³⁶ G. CIAGLIA, *La nuova disciplina del paesaggio*, op. cit., p. 19.

³⁷ Richiamati in dottrina con specifico riferimento alla tutela del paesaggio – v. G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio*, op. cit., p. 95 – e chiaramente presenti, come ricorda E. BUOSO, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni*, op. cit., p. 127, nella Convenzione europea sul paesaggio (della quale alcuni autori hanno rilevato che avrebbe una scarsa incidenza sull'assetto delle competenze tra Stato e autonomie territoriali, comprovata dal fatto che le principali pronunce della Corte costituzionale sul tema – compresa, peraltro, la sentenza in commento – non fanno riferimento ad essa, v. G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, p. 49).

³⁸ V. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*, op. cit.; F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *questa Rivista*, 2005, 469 ss.; E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *questa Rivista* 2008, 61 ss.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi*, in *questa Rivista*, 2001, n. 6, 1213 ss.

³⁹ C. Cost. 30 maggio 2008, n. 180, in www.federalismi.it. A commento v. R. ZANINO, *Ancora un conflitto stato-regioni in materia di paesaggio*, in *Giustizia amministrativa*, 2008, fasc. 2, p. 17 – 20; F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?*, in *Riv. giur. ambiente* 2008, fasc. 5, 800-809.

⁴⁰ C. Cost. 29 maggio 2009, n. 166, in www.federalismi.it. A commento v. P. LOMBARDI, *Corte costituzionale e autorizzazione degli impianti di energia eolica: concezione assolutizzante del paesaggio o ponderazione di interessi?*, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, fasc. 4 pag. 1469 - 1476F; DI DIO, *Eolico e regioni: illegittime normative e procedure regionali in assenza di linee guida statali sulla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, fasc. 6, 926 – 936.

⁴¹ C. Cost. 23 dicembre 2008, n. 437, in www.ambientediritto.it. A commento v. S. AMOROSINO, *La Corte costituzionale tutela il paesaggio contro i tentativi elusivi delle Regioni*, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, fasc. 1, pp. 94-101.

⁴² C. Cost., 27 giugno 2008, n. 232. A commento v. S. AMOROSINO, *La Corte costituzionale tutela il paesaggio*, op. cit.

termini, le norme interessate sono proprio le disposizioni definitorie su cui risulta costruito, per stessa ammissione delle Corte, l'intero *corpus* normativo dello Stato in ambito edilizio (il quale, sotto questo profilo, comprime non soltanto le competenze legislative regionali, ma anche l'autonomia normativa dei Comuni)⁴³.

Da questo punto di vista, per quanto possa essere accolto positivamente l'implicito invito della Corte costituzionale al legislatore regionale, di dare opportuna considerazione, nel bilanciamento tra interessi in materia edilizia, al profilo morfologico-architettonico degli interventi e al loro impatto sul paesaggio urbano (in relazione al quale, per quanto riguarda il caso specifico delle ristrutturazioni per demolizione e ricostruzione, assume rilievo il rispetto della sagoma degli edifici preesistenti)⁴⁴, non si può non rilevare la portata interpretativa potenzialmente ampia di questo argomento.

Segnatamente, benché la Corte affermi che "la tutela del paesaggio e quella del territorio sono necessariamente distinte", la valorizzazione del collegamento tra la fissazione delle definizioni edilizie e la funzione di tutela del paesaggio⁴⁵, evidenziato nella sentenza, sembra influenzare tanto il livello statale (in relazione all'interpretazione delle norme edilizie statali nella prospettiva teleologica della tutela del paesaggio nazionale), quanto il livello regionale, dove risulta potenzialmente condizionato il riparto di competenze legislative, sia delle Regioni ordinarie (in relazione all'assetto degli interessi interni al governo del territorio), sia delle Regioni a statuto speciale (ove la materia del paesaggio venga ripartita in modo diverso da quella urbanistica, all'interno dei singoli statuti).

Pertanto, se nel caso di specie il richiamo alla tutela del paesaggio non sembra aver giocato un ruolo decisivo dal punto di vista interpretativo – in quanto, come già osservato, rafforza una soluzione ampiamente sorretta da una varietà di argomenti, di ordine letterale, sistematico e teleologico – per il futuro sarà interessante osservare se esso verrà nuovamente invocato in tema di edilizia, eventualmente in relazione a questioni più controverse.

⁴³ Le definizioni del t.u. edilizia prevalgono infatti sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi (art. 3, comma 2).

⁴⁴ In tal senso A. MANDARANO, *La ristrutturazione edilizia al vaglio della Corte costituzionale*, op. cit.

⁴⁵ In virtù del quale le definizioni degli interventi edilizi (in particolare quelli di nuova costruzione) sembrano colorarsi di una duplice valenza: non soltanto come principi fondamentali del governo del territorio, ma anche come *standard* minimi di tutela del paesaggio.